

اساسيات النظام البرلماني واشكالياتها في اقليم كردستان-العراق دراسة تحليلية مقارنة

د. دانا عبدالكريم سعيد

د. زانا رؤوف حمه كريم

كلية القانون والسياسة-جامعة السليمانية

كلية القانون والسياسة-جامعة التنمية البشرية

المقدمة

موضوع الدراسة: استقرت اساسيات النظام البرلماني في انكلترا بعد تطورات سياسية ودستورية وخلال زمن طويل. بمعنى لم ينشأ هذا النظام طفرة واحدة وانما كان وليد ظروف تاريخية وسوابق عرفية خاصة بها. ونتيجة نجاحه كأحد ابرز النظم النيابية فقد انتقل الى غيرها من الدول واتخذ اشكالا مختلفة من حيث التطبيق. وتقوم المبادئ الاساسية لهذا النظام على توافر خصيتين اساسيتين الاولى ثنائية السلطة التنفيذية، المتمثلة برئاسة الجمهورية الدولة ورئاسة الوزراء، والثانية المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع وجود قدر من التعاون والرقابة المتبادلة بينهما. وتعد جمهورية العراق من الدول التي أخذت بهذا النظام وفقاً للدستور الصادر سنة ٢٠٠٥، كذلك إقليم كردستان-العراق طبقاً للقوانين النافذة ذات الطابع الدستوري. ولكن تطبيق هذا النظام في العراق، وبالأخص في اقليم كردستان تعترضه الكثير من المعوقات والاشكاليات القانونية تنذر بوجود خروقات تنحرف بأساسيات النظام البرلماني والمبادئ المستقرة فيه، لعل من ابرز هذه الاشكاليات هي انتقال السلطات الفعلية الى رئيس الاقليم وممارسته لصلاحيات كثيرة لا يمكن ان يتمتع بها سوى رئيس في الانظمة غير البرلمانية، فضلاً عن وجود النواقص والشوائب القانونية الكثيرة في تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أهمية واشكالية الدراسة: تأتي هذه الأهمية من منطلق بحثها في الاشكاليات المتعلقة بطبيعة النظام القائم في اقليم كردستان-العراق وارتباطها بدراسة التكيف القانوني لمكانة رئيس الاقليم كردستان وتحديد طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، لاسيما ان هنالك الكثير من القواعد والاحكام والتي لامثيل لها في الانظمة البرلمانية الاخرى، بالتالي البحث في مدى مواءمة النظام القائم للواقع السياسي والاجتماعي لأقليم كردستان. ومن هنا تجسد اشكالية الدراسة: البحث في طبيعة النظام القائم في اقليم كردستان، مع الاشارة الى تحديد هذه الطبيعة في العراق وفقاً للدستور الصادر سنة ٢٠٠٥.

فرضية الدراسة: انحراف النظام القائم في اقليم كردستان عن اصول واساسيات النظام البرلماني. تتجسد مظاهر هذا الانحراف في ممارسة السلطات الفعلية من قبل رئيس الاقليم كونه غير مسؤول سياسياً امام البرلمان والحكومة مسؤولة سياسياً امام البرلمان، فضلاً عن اشكاليات في تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

منهجية الدراسة: سندرس المحاور لهذا الموضوع بالاعتماد أولاً على المنهج التاريخي في دراسة التطور التاريخي للنظام البرلماني، وعلى المنهجي التحليلي المقارن في دراسة النصوص الدستورية والقانونية في العراق واقليم كردستان وتحليلها برؤية نقدية بهدف الوصول الى نتائج علمية دقيقة.

هيكلية الدراسة: سنوزع هذا البحث الى مبحثين، ندرس في المبحث الاول ماهية النظام البرلماني عموماً، وسنعرض من ثم البناء الدستوري للنظام البرلماني في العراق طبقاً للدستور الصادر سنة ٢٠٠٥. اما المبحث الثاني فسوف نخصصه لدراسة الاشكاليات المتعلقة بالنظام البرلماني في اقليم كردستان- العراق من خلال البحث في التنظيم القانوني لمنصب رئيس الاقليم ومن ثم البحث في تحديد طبيعة علاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في اقليم كردستان، وسندرج في خاتمة ابرز الاستنتاجات التي سنتوصل اليها.

المبحث الاول

تحديد المقصود بالنظام البرلماني والنظام البرلماني في العراق

في هذا المبحث من الدراسة نحاول الوقوف عند مفهوم النظام البرلماني من خلال التمعن في ماهية هذا النظام مع بيان عناصره وأركانه الاساسية المكونة له. إذ لا يمكن من الناحيتين النظرية والعملية الحديث عن عملية سياسية معينة أو نظام حكم بعينه في بلد معين وفترة زمنية معينة ، ما لم يتم الحديث بشكل مسبق عن الأسس النظرية المكونة لهذا النظام. هذا ما نحاول تداركه في هذا المبحث. هذا يعني ان الضرورة العلمية تفرض علينا البحث في ماهية النظام البرلماني وتاريخ نشأته وخصائصه. ومن ثم يأتي الحديث عن النظام البرلماني في العراق من خلال البحث في الأسس الدستورية لهذا النظام في العراق وفقاً للدستور الصادر سنة ٢٠٠٥ والتكييف القانوني له وذلك من خلال مطابقة الأسس النظرية للنظام البرلماني على ما هو وارد من الأحكام الدستورية حول هذا النظام في العراق بموجب هذا الدستور. عليه سنقسم هذا المبحث الى مطلبين:-

المطلب الاول

ماهية النظام البرلماني

إن البحث في ماهية النظام البرلماني لا يتوقف فقط عند حد دراسة حقيقته النظرية من خلال تعريفه ومعرفة أهم خصائصه وعناصره المكونة له. بل يستلزم بالضرورة البحث في تاريخ نشأته، لأن النظام البرلماني هو في الأصل وليد التجارب العملية وليس النظرية، إبتداءً بالنموذج البريطاني في العهود القديمة الذي يعد المهدي الأول لولادة النظام البرلماني ومروراً ببلدان عديدة في شتى دول العالم وانتهاءً بالوضع الحالي القائم في إقليم كردستان محل البحث. لذا فإن من المنطقي عملياً والمفيد علمياً معرفة تاريخ نشأته ولو بشكل موجز .

إن النظام البرلماني هو في حقيقته ثمرة صراع طويل ولفترات طويلة بين الأفكار الفلسفية والمبادئ القانونية المستوحاة من آراء وأفكار الفلاسفة والفقهاء وتجارب بعض البلدان، إذ أن منطق الشكل

تراجع أمام المنطق الخاص للتجارب، لهذا يوصف النظام البرلماني بأنه نظام يقوم بالدرجة الاولى على أساس التجارب وليس الافكار والاراء^١.

لذلك فإن النظام البرلماني لم ينشأ في الأصل نتيجة دساتير أو قوانين مكتوبة تبين كيفية ممارسة الشعب للحكم واليات إنتخابه لنوابه وبيان السلطات التي يتمتع بها البرلمان، بل جاء نتيجة تطورات عديدة إمتدت زمنياً طويلاً تعود بدايته في ذلك البلد الى عام (١٠٦٦م) ، حين حمل الفتح النورماندي لانجلترا ملكية أجنبية وطبقة ارسقراطية تعيش على نظام الاقطاع^٢. من هنا تعد المملكة المتحدة (مهد البرلمان) المكان الفسيح الذي نشأ وتطور فيه النظام البرلماني نتيجة سلسلة من الاحداث ساهمت في انتقال السلطة تدريجياً من الملك الى رئيس وزرائه .

يعد النظام البرلماني في الاصل أحد تطبيقات الديمقراطية النيابية^٣، اذ يقوم على أساس الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهناك برلمان يضطلع بمهمة سن التشريعات و وزارة تتولى مهمة تنفيذها، وفي الوقت نفسه هنالك تداخل وتعاون وتوازن بين البرلمان والوزارة ، لئى كيف :
في الحقيقة هنالك معايير مختلفة يتم بموجبها تصنيف نظم الحكم المختلفة، أحد أهم هذه المعايير هو معيار نظام الحكم القائم على أساس العلاقة بين السلطات، حيث يستخدم هذا المعيار عادة للتمييز بين ثلاثة أشكال من نظم الحكم، وهي نظام الحكم الرئاسي، ونظام حكم الجمعية (المجلسي)، ونظام الحكم البرلماني^٤، من هنا يتصف النظام البرلماني بأنه نظام قائم على أساس مبدأ

^١ د.إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٢، ص ١٧٢.

^٢ د.علي محمد الدباسي، السلطة التشريعية وضمان إستقلالها، وزارة الثقافة الأردن، ٢٠٠٨، ص ١٣.
^٣ بالرغم من أن النظام البرلماني نشأ تاريخياً في مراحل سابقة على مبدأ النيابة كونه نظام إقطاعي الأصل، لانه نشأ وتطور من خلال الصراع السلطة الاستبدادية بين الملوك والنبلاء والطبقة الوسطى (البورجوازية) ولم يصبح نيابياً الا في منتصف القرن الثامن عشر، الا أنه ومع ذلك لم يكن النظام البرلماني خالياً من علاقة (التمثيل) ، فمنذ نشأة البرلمانات وهي تضم ممثلين لطوائف الشعب، ولكنهم لم يكونوا نواباً، والفارق بينهما كان في كيفية الاختيار، ففي البدء كان الملوك هم الذين يختارون الممثلين، و يدعونهم ويحددون موضوع المناقشة ويفضون الاجتماعات كما يشاءون. وقد تطور الامر بعد ذلك فاصبح إختيار الممثلين عن طريق الانتخاب، هذا الخلاف بين مصدر الحق في التمثيل هو الذي يسمح لنا بأن نقول إن النظام كان في البداية " تمثلياً برلمانياً" وأنه بعد ذلك " تمثلياً نيابياً" فاننا نؤيد الرأي القائل بان الحديث عن النظام النيابي من حيث تمثيله للشعب لايجني عن هذا الحديث عن نظام برلماني ونظام نيابي، لأن النظام البرلماني قد أصبح نظاماً نيابياً.

ينظر: د.عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، دار الموقف العربي للصحافة والنشر- والتوزيع و القاهرة ، ١٩٩١، ص ٨١ - ٨٢ .

^٤ من المعايير الاخرى لتصنيف نظم الحكم معيار شكل رئاسة الدولة، حيث يستخدم هذا المعيار في الأساس للتمييز بين النظامين الملكي والجمهوري، معيار النخب السياسية، معيار الايديولوجية الرسمية، معيار الدور السياسي للجيش، مصادر الشرعية معيار النظام الحربي. للتفصيل ينظر:

M . j. c. vile . constitutionalism and the separation of powers Liberty fund ,Indianapolis , I nc , second edition , 1998 p .23.see also: Duvergea (Marice), The idea of politics.translated by Robert North.London.1966.p91.Edward J.Erlear.Constitutions & The Separation of Power.Research

الفصل بين السلطات وعلى قاعدة المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. إذ أن الاصل في هذا النظام هو أنه لكل من هاتين السلطتين إستقلالها، لكنه أستقلال قائم على أساس التعاون وتبادل الرقابة بينهما، ومن ثم فإنه نظام وسط بين الانظمة النيابية الأخرى (نظام الاندماج المتمثل في حكومة الجمعية و نظام الفصل أو الانفصال الشديد الذي يعرف بالنظام الرئاسي).

وعلى الرغم من تعدد التعاريف التي أطلقها فقهاء القانون العام على النظام البرلماني كصورة قانونية رئيسة للديمقراطية النيابية، إلا أن هذه التعاريف رغم إختلافها من حيث المصدر والتوصيف والتفاصيل. إلا انها جميعها تتفق بصورة أو بأخرى على بيان ماهيتها بالاستناد الى العلاقة الناشئة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو يعني في صورته العامة النظام الذي يقوم على تعاون وثيق بين السلطتين وأدوات تأثير متبادلة، مع حفظ الانفصال بين ذاتية كل من هاتين السلطتين^١. بعبارة أخرى ان النظام البرلماني على الرغم من أنه يقوم على أساس الفصل بين السلطات، خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن هذا الفصل يختلف عما هو عليه الحال في النظامين المجلسي- والرئاسي في أنه ليس تاماً، وانما يسوده التعاون والتوازن. لهذا فإنه إذا لم يتحقق الفصل مع التعاون لم يكن النظام برلمانياً رغم وجود البرلمان، هذا يعني أن وجود البرلمان ليس هو العامل الوحيد الذي يضي على نظام معين طابع النظام البرلماني، كما أن الحكومة هي ليست المؤسسة الخاصة بالنظام البرلماني بل لابد من وجود مجموعة من المبادئ والأسس تحكم هذا النظام ومن هذه الأسس شرطان أساسيان، هما المسؤولية الوزارية وحق الحل^٢. ويمكن تلخيص أهم أسس النظام البرلماني فيما يأتي:

أولاً: الفصل بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة وتقرير قاعدة عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة .

Contributed in book (The farming and Ratification of the constitution.by: Leonard W.Levy and Dennis J.Mhony.Macmillan. publishin company.Newyork.1987)، p151-156.

القاضي لطيف مصطفى امين، مبدا الفصل بين السلطات وحدتها و تطبيقها في الدساتير العراقية، ط١، مكتب الفكر والتوعية، السليمانية، ٢٠٠٧، ص١٠٧ وما بعدها .

^١ ينظر: د.زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ج١، ط١، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية و المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٤، ص ٢٠٤ .

^٢ د.عبدالكريم علوان ، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠١، ص ٢١٤ . ومن اهم مظاهررقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية حق السؤال، طرح موضوع عام للمناقشة، التحقيق البرلماني، الاستجواب، والمسؤولية الوزارية. أما أهم مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ، التدخل في سير العمل البرلماني، دعوة البرلمان للانعقاد، فض دور الانعقاد، تأجيل اجتماع البرلمان و حل البرلمان. للتفصيل ينظر: د.رأفت دسوقي، همنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، ط١، منشأة المعارف بالاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٢٣- ١٥٥. د.نعمان عطا الله الهيتي، الرقابة على أعمال الحكومة، ط١، دار رسلان للطباعة والنشر- والتوزيع، ٢٠٠٧ ص٤٣ ومابعدها. د.عمر هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، ط١، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٣٩ وما بعدها. و ينظر أيضاً : د. طه عمر رشيد، الأساس القانوني لحق المعارضة السياسية، ط١، دار سردم للطباعة والنشر، السليمانية، ٢٠١١، ص ٩٣ .

ثانياً: أن يمارس السلطة التنفيذية مجلس بقيادة رئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء) ، على أن تكون الحكومة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان .

ثالثاً: أن يتولى السلطة التشريعية برلمان منتخب بأماكن الحكومة حله ١.

إن النظام البرلماني لا يمكن أن يدرك إلا في ظل مبدأ توزيع السلطات، والنظام البرلماني على الرغم من أنه يقوم على أساس سيادة البرلمان، إلا أنه وفي الوقت نفسه يتصف بأن الحكومة تشكل محورياً أساسياً فيه، لهذا فقد أطلق بعض الفقهاء على هذا النظام تسمية الحكومة البرلمانية . وهذه الحكومة كانت في بادئ الامر وزارة خاصة بالملك يختارها من بين أعضاء المجلس الدائم الذي أصبح فيما بعد (المجلس الخاص) ، ثم تحولت فيما بعد الى حكومة برلمانية ٢. وفي الوقت الحالي يلاحظ ان النظام البرلماني يعد النظام السائد في معظم دول العالم، إذ هو نظام صالح للتطبيق في الدول ذات الانظمة الملكية والجمهورية، كونه يشكل نظاماً وسطاً بين كل من النظامين الرئاسي والمجلسي، لأنه يكفل التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أي أنه يفترض التوازن بينهما، فلا يسمح لأحدهما بالسيطرة على الأخرى. لذ يوصف بأنه المثال النموذجي لمبدأ الفصل بين السلطات ٣. كما وتعد المملكة المتحدة (كما أشرنا) مهد هذا النظام الذي اخذت به الانظمة البرلمانية الاخرى والذي تحول في سياق تطوره التاريخي من ملكية مطلقة الى ملكية مقيدة ومن ثم الى نظام برلماني ٤.

لكن مع ذلك لا يمكن الحديث عن نظام برلماني نموذجي في الوقت الحالي، وإنما هنالك عدة أنواع من الأنظمة البرلمانية، تجمعها خصائص مشتركة تميزها عن غيرها من الانظمة الدستورية. ويقرر الفقه الحديث بأن النظام البرلماني التقليدي قد أصابه الكثير من التطور في الوقت الحاضر ، إذ أن مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قد أصابه الكثير من الانحلال الذي يكون أحياناً لصالح السلطة

١ د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصر وفي الفكر الاسلامي، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٦٢ . وقد عبر الدكتور اسماعيل الغزال عن هذه الشروط بالمبادئ الآتية :

١ . تعين رئيس الحكومة من قبل رئيس الدولة . ٢ . موافقة البرلمان على تعين الحكومة . ٣ . منح الشعب الحكومة الثقة للتفصيل ينظر: د.اسماعيل الغزال، المصدر السابق، ص، ١٧١ .

٢ د.اسماعيل الغزال، المصدر نفسه، ص ١٧٢ .

٣ د.محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ١١٤ .

٤ ينظر: د.عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، ط١ منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص١٧ .

وقد ساعدت بعض الاحداث على تطور النظام البرلماني ، منها عدم مسؤولية الملك وحصانته من الاعمال التي يقوم بها، فكان لا بد من ايجاد شخص يتحمل تبعه اعمال السياسة، فكانت ان وقعت المسؤولية على عاتق الوزير الاول ثم كانت ثوري ١٦٤٨ و ١٦٨٨ حيث إنتهت الأولى بقطع رأس الملك والثانية بفراره، او النتيجة كانت تقوية صلاحيات البرلمان التشريعية على حساب إمتيازات الملك وإرتقاء العرش البريطاني ملوك من عائلة هانوفر الالمانية لايتكلمون اللغة الانجليزية خاصة في عهد جورج الأول الذي اعتلى العرش في بريطانيا في عام ١٧١٤ واستمر حتى عام ١٧٢٧ وكذلك ابنه جورج الثاني الذي خلفه في تولي العرش حتى عام ١٧٦٠ . و كانوا قلما يهتمون بالقضايا السياسية، فكانوا يتكون سلطة قيادة الامة لرؤساء وزراءهم الذين ظهروا وكأنهم القادة الفعليون للدولة، ونتيجة لتزايد سلطة الوزراء وعملاً بالمبدأ القائل حيث تكون السلطة تكون المسؤولية، أصبحوا مسؤولين عن سياساتهم أمام البرلمان الذي يمنحهم الثقة و يحجبها. للتفصيل ينظر: د.عصام سليمان، المصدر السابق، ص٨٥. وكذلك: د.اسماعيل الغزال، المصدر السابق، ص ١٧٢ .

التنفيذية وأحياناً أخرى لصالح السلطة التشريعية. ولهذا فقد اختلف النظام البرلماني التقليدي عما يطبق في الوقت الحالي من انظمة تطلق على نفسها ذات التسمية. هذا يعني أن ضعف دور رئيس الدولة والتوازن الدقيق بين الوزارة والبرلمان، كما يصفها فقهاء القانون الدستوري، لا يتحققان تماماً دائماً عند التطبيق، وذلك نظراً لتحكم الظروف التي يطبق النظام البرلماني في ظلها وتكييفها له وفق مقتضياتها، فينحرف عندئذ عن صيغته التقليدية .

وبشكل خاص فان شخصية رئيس الدولة وكيفية توليه الرئاسة وعدد الاحزاب وقوتها ودرجة الوعي الديمقراطي لدى الشعب تعمل كل منها على جر النظام نحو وجهة معينة ، بحيث تهيمن إحدى هيئات النظام هيمنة فعلية تخرج به عن شكله المسطر في الدستور. وبهذا نكون أمام إنحراف في النظام البرلماني. عليه فإن الانحراف في النظام البرلماني هو هيمنة دستورية أو فعلية تحققها إحدى هيئات النظام البرلماني متجاوزة سلطتها التقليدية^١، وهذا مانحاوله بيانه عند دراسة الوضع القانوني لنظام الحكم في الاقليم . إن الاقرار بالنظام البرلماني بأنه مصنف وفق معيار مبدأ الفصل المرن بين السلطات لا يكفي لمعرفة مضمون هذا النظام وفحواه، مالم تتم دراسة الاسس او العناصر او الاركان الاساسية التي يقوم عليها هذا النظام، ولا يهمننا هنا كيف تعرف هذه العناصر (سواء في صورة عنصر- أو شرط أو ركن) ، بل ما يهمننا هنا هو ما يتضمنه النظام البرلماني. وقد إتفق اغلب فقهاء القانون الدستوري على أن النظام البرلماني يتضمن بالضرورة مجموعة من العناصر الاساسية، وهي تتلخص في وجود رئيس للدولة غير مسؤول سياسياً ووزارة مسؤولة سياسياً، مع برلمان يجوز للحكومة حله. بعبارة أخرى تتلخص هذه العناصر في ثنائية السلطة التنفيذية، وعدم مسؤولية رئيس الدولة، ووزارة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان مع وجود تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا يعني أيضاً وجود مساواة بين هاتين السلطتين مع وجود تعاون بينهما، اضافة الى وجود سبل من شأنها السماح لكل سلطة بالتأثير في الاخرى^٢.

من هنا فأنا نحاول دراسة كل هذه العناصر بشئ من الاجاز :

١. فائز عزيز أسعد، إنحراف النظام البرلماني في العراق، مطبعة سندباد، بغداد، ١٩٨٤، ص٢٥.

٢ للتفصيل ينظر: د.لطيف مصطفى أمين، المصدر السابق، ص١٠. د.علي الدباس، المصدر السابق، ص٢١. د. محمد المجذوب، المصدر السابق، ص١١٤. د. اسماعيل الغزال، المصدر السابق، ص١٧٤.

اولاً/ ثنائية السلطة التنفيذية:-

يتميز النظام البرلماني بوجود ثنائية في السلطة التنفيذية اذ تنقسم هذه السلطة الى رئيس دولة غير مسؤول سياسياً عن أعمال السلطة التنفيذية، و وزراء يشكلون هيئة جماعية تسمى (مجلس الوزراء) يرأسهم رئيساً للحكومة وتكون مسؤولة سياسياً أمام البرلمان. ولهذا نجد في هذا النظام رئيساً للدولة ورئيساً للحكومة. والاختلاف بينهما واضح من حيث الانتخابات والصلاحيات والدور السياسي والمسؤوليات ومدة الولاية. ولكل دولة أسلوبها الخاص وفق دستورها في تحديد مدى ونوعية الصلاحيات والاختصاصات التي تمنح لكل منهما وكذلك تحديد العلاقة التي تربط قطبا السلطة التنفيذية. الا أن الظاهرة المشتركة في كل الدول البرلمانية هي عدم الجمع بين الرئاستين ، أو هي وجود رأسين متميزين للسلطة التنفيذية^١، وسنوضح ذلك كالآتي:

١. رئيس دولة غير مسؤول سياسياً:

إن القاعدة العامة في النظام البرلماني فيما يتعلق برئيس الدولة أنه يملك ولا يحكم، فالغالب أنه مجرد رمز للبلاد دون سلطات فعلية، وبالتالي فهو غير مسؤول، ويلاحظ ان رئيس الدولة في الانظمة البرلمانية غير مسؤول سياسياً وفي بعض الاحيان فهو غير مسؤول جنائياً أيضاً، إلا إذا قضى- الدستور بغير ذلك. وهذا يعني أن رئيس الدولة (ملكاً كان أو رئيساً للجمهورية) حتى وإن نص الدستور على وجود اختصاصات معينة له، فإنه لا يباشرها بنفسه وانما عن طريق الوزراء، ولهذا لا يكفي توقيعه لسريان قانون ما، وإنما لابد أن يوقع عليه أيضاً رئيس الوزراء والوزير المختص في بعض الاحيان. لهذا فإن الرئيس مصون سياسياً أمام البرلمان كونه لا يمارس سوى اختصاصات إسمية^٢.

إن هذا المبدأ مستمد أساساً من النظام البريطاني الذي كان يعتبر أن الملك لا يخطئ وأن ذاته مصونة، وبما أن الملك لا يخطئ، فهو دائماً غير مسؤول سياسياً أو جنائياً. الا أن أعمال الدولة تحتم وجود شخص أو هيئة تتحمل المسؤولية، وما دام أن الوزراء هم الذين يتولون مهام التنفيذ ويساعدون الملك أو الرئيس في تصريف شؤون الدولة، لذا فقد أصبحوا مع الأيام المسؤولين عن أعمال الرئيس أو الملك .

عليه فإن المقصود هنا هو أن رئيس الدولة عندما يكون غير مسؤول سياسياً عن سياسة الحكومة، فإن هذا هو لكون الاخيرة هي المسؤول المباشر عن إدارة شؤون الحكم^٣.

^١ د. محمد المجذوب، المصدر السابق، ص ١١٤.

^٢ مجموعة باحثين، الموسوعة السياسية، ص ٥٢٠.

^٣ في المراحل الأولى من نشأة النظام البرلماني كانت الوزارة خاضعة كلياً لارادة الملك، كما أن تكوينها وبقاءها يعتمدان عليه. غير أن التطور الذي رافق النظام الانجليزي حصر- إختيار الملك لوزارته من بين أعضاء البرلمان المؤيدة له أو المتعاطفة مع سياسته. غير أن هذا الاجراء أيضاً لم يعمر مديداً. إذ أصبح الملك وخاصة في عهد الملك وليام الاورنجي والملكة آن أي في اعوام (١٧٠٢ - ١٧١٤) ملزماً باختيار الحكومات من اشخاص تنسجم مواقفهم ورغبات الاكثوية النيابية، وهكذا نشأت المسؤولية الوزارية التي كانت في البدء مسؤولية جزائية. ينظر: د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة بيروت، ١٩٨٧، ص ٥٦٠ ومابعدها. د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، النظم السياسية

يستند مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة حسب رأى جانب من الفقه الدستوري الفرنسي- الى حجتين أساسيتين : تمثلت الحجة الاولى في فكرة المصلحة العليا للدولة (Lanation de raison d Etat) التي تدعو الى مناهضة فكرة مسؤولية السلطة التنفيذية، وكان من الطبيعي أن تظهر هذه الفكرة في الدول الملكية و ثم إنتقلت بعد ذلك الى الدول الجمهورية. وجوهر هذه الفكرة يكمن في أن أي إعتداء على رئيس الدولة هو إعتداء في الوقت نفسه على الدولة ذاتها، أما الحجة الثانية فإنها إرتكزت على فكرة التحكيم (L arbitrage) التي تجعل من رئيس الدولة حكماً محايداً بين السلطات العامة^١. ولكن مع ذلك فإن درجة عدم مسؤولية رئيس الدولة تختلف باختلاف الانظمة المختلفة، فمثلاً في بعض الانظمة الملكية يتمتع بعدم المسؤولية السياسية وكذلك بعدم مسؤولية الجنائية، أي عدم مسؤوليته عما يرتكبه شخصياً من الجرائم التي يعاقب عليها القانون، و أما في الانظمة الجمهورية فهو يعد غير مسؤول سياسياً، ولكنه مسؤول جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها خارج حدود وظيفته^٢. كل ذلك لا ينفي القول بأن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني محدود. والواقع أن هذه الحالة أوجدتها أحداث تاريخية أبعدت الملك في إنجلترا عن ممارسة السلطة الفعلية، وقد أنتقلت فكرة محدودية دور رئيس الدولة الى الجمهوريات التي أخذت بالنظام البرلماني .

وفي الواقع هنالك إختلاف بين رأي مجموعة من الباحثين حول دور رئيس الدولة في ظل النظام البرلماني سواء أكان ملكياً أو جمهورياً. إذ يرى بعضهم^٣ أن رئيس الجمهورية البرلماني يمارس دوراً أقوى من دور الملك بسبب إختلاف طريقة وصول كل منها الى رئاسة الدولة، إذ أعطى الانتخاب لرئيس الجمهورية قدراً من الادعاء بتمثيل الشعب وبالتالي الحق في ممارسة سلطة تفوق سلطة الملك ولكنها تبقى أضعف من سلطة رئيس الجمهورية في نظام غير البرلماني. بينما يرى غيرهم^٤ أن رئيس الدولة إذا كان ملكاً، فإنه يتمتع بمركز أدبي يفوق ما يتمتع به رئيس الجمهورية نظراً للمكانة التي يحتلها من يجلس على عرش البلاد طوال حياته خاصة إذا كان يتمتع بشخصية قوية مرموقة، وفي الواقع إننا نميل الى الرأي الثاني لأن رئيس الجمهورية بما أنه يأتي عن طريق الانتخابات ولمدة زمنية معينة، فإنه بذلك يفتقد الى ميزة (التحكيم) التي أوردها الفقه الدستوري الفرنسي لاثبات عدم مسؤولية رئيس الدولة، اذ لا يمكن ان يكون الرئيس محايداً بين السلطات العامة خاصة اذا كان مرشحاً من قبل الاغلبية البرلمانية المشكلة للحكومة .

والقانون الدستوري، نشأة المعرف بالاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٤٠٤ ومابعدها. د. اسماعيل الغزال، المصدر السابق، ص ١٧٣.

د. عصمت سيف الدولة، المصدر السابق، ص ٨٤.

^١ د. عبدالغني بسيوني عبدالله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر- والتوزيع، بيروت، ١٩٩٥، ص ٣٠.

^٢ د. محمد المجذوب، المصدر السابق، ص ١١٤. د. عبدالكريم علوان، المصدر السابق، ص ٢١٥.

^٣ د. فائز عزيز أسعد، المصدر السابق، ص ٢٢.

^٤ د. عبدالغني بسيوني، المصدر السابق، ص ٤٨.

ولكن مع ذلك فإن رئيس الدولة في النظام البرلماني كما يقول موريس ديفرجيه (M. Duverger) سواء كان ملكاً بالوراثة أو رئيساً منتخباً بواسطة البرلمان، هو أكثر بعداً عن السيادة الشعبية للوزير الاول وأقل منه في صفة تمثيل الامة^١.

ويترتب على الاخذ بمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة جملة من النتائج، أهمها: أنه لا يجوز إستغلال إسم رئيس الدولة في المناقشات البرلمانية أو استغلال سلطته أو توجيه نقد أو لوم اليه أو مطالبته بالقيام بعمل من الاعمال. كما أن الاعمال الحكومية تكون من صنعها، و ليس بإمكان الوزراء الاحتجاج بصدور أوامر من رئيس الدولة لإبعاد أنفسهم من المسؤولية السياسية، ولا يملك رئيس الدولة العمل منفرداً. إذ أن جميع تواقيعه لا تصبح ملزمة إلا بعد أن يوقع عليها رئيس الوزراء والوزراء المختصون^٢، وجميع اقواله أو تصرفاته لا تصبح قانونية الا عندما يوافق عليها الوزراء صراحة او ضمناً^٣.

لذا من المنطقي أن تنتقل سلطات رئيس الدولة الى الوزارة، إذ لا يبقى للرئيس سوى دور سلبي ومحدود جداً فهو مركز شرف بالمرتبة الاولى ولا تخضع ممارسة صلاحياته لرقابة القضاء، وذلك عملاً بالمبدأ القائل (الملك لا يستطيع ان يفعل ما هو سيء) وهذا ما أدى الى اعطاء حصانة قانونية لكل ما تصدر عن الملك في اطار الصلاحيات الباقية له^٤. ولكن كل ذلك لا يعني عدم تمتع رئيس الدولة بأية اختصاصات، فهو من الناحية الشكلية يتمتع بصلاحيات عدة منها تعيين عدد من الموظفين، توزيع الالقاب والوسمة، المصادقة على القوانين، والاهم من ذلك فهو يتمتع بسلطتين هامتين هما: حق تعيين الوزارة وإقالتها، وكذلك حق حل البرلمان وهذا ما يسمى بالحل الرئاسي (dissolution presidentielle)^٥.

على أية حال، فإن تطبيق مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً لهو تطبيق سليم لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، فلا تمارس هيئة سياسية سلطات دون مسؤولية، وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية .

^١ المصدر نفسه، ص ٤٦.

^٢ ان توقيع رئيس الدولة على القرارات الهامة في شؤون الدولة لا تكون ملزمة الا اذا كانت مصحوبة بتوقيع رئيس الوزراء أو الوزير المختص، و هذا ما يعرف في الفقه الدستوري الفرنسي- بالتوقيع الوزاري المجاور (contreseing ministerel).

^٣ د. محمد المجذوب، المصدر السابق، ص ١١٦.

^٤ د. عصام سليمان، المصدر السابق، ص ٨٩.

^٥ يرى الدكتور عبد الحميد متولي أن منح حق إقالة الوزارة للرئيس هو أمر مخالف لمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة الذي يمثل أحد الاركان الاساسية للنظام البرلماني، إذ ان رئيس الدولة له حق اقالة الوزارة في حالة واحدة فقط، هي حالة رفض الوزارة الاستقالة رغم إقتراع البرلمان بعدم الثقة بها أو سحبه الثقة منها. ينظر: د. عبد الغني بسيوني، المصدر السابق، ص ٣٧.

(La ou est la responsabilite la est pouvoir) ، لذا فإن السلطة بلا مسؤولية تشكل إستبداداً محققاً والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلماً محققاً^١.
٢. الوزارة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان:
تعد الوزارة أو الحكومة الطرف الثاني والأهم من السلطة التنفيذية، وهي السلطة الفعالة كونها تمارس السلطة الفعلية والحقيقية داخل السلطة التنفيذية. ولهذا يقال بأنها السلطة المسؤولة سياسياً أمام البرلمان .

تتكون الوزارة من رئيس هو غير رئيس الدولة مع وزراء يتولون المسؤولية بشكل تضامني^٢. ومن الناحية التاريخية فإن الحكومة أو (الكابينة - Cabinet) قد تحدرت من المجلس الخاص، إذ أنه وفي نهاية القرن السابع عشر في ظل حكم أسرة (ستيوارت) كان الملك في انكلترا يجمع عدداً مختاراً من مستشاريه الشخصيين في مجلس سمي (كابينت) وكان هدفه تقوية سلطة الملك، ولكن الكابينة استقل تدريجياً عن الملك الذي لم يعد يحضر اجتماعاته لأنه لم يكن قادراً على فهم ما يدور في هذه الاجتماعات، لأنه لم يكن يعرف الانجليزية خاصة في عهد جورج الاول والثاني (١٧١٤ - ١٧٦٠). وبذلك فقد مارس الكابينة صلاحيات الملك في غيابه وأصبح مسؤولاً عن أعماله أمام البرلمان^٣. فالوزارة هي وحدة متضامنة، أو هي هيئة جماعية متجانسة مستقلة عن رئيس الدولة وعن البرلمان، تعمل بروح الفريق وبشكل تضامني، تتولى مهام معينة وتصدر قراراتها بصيغة جماعية. وكل وزير مسؤول أمام البرلمان عن سياسة الوزارة ككل وعمّا تصدره من قرارات تحسب قرارات جماعية، ولا يستطيع أي وزير أن يتحلل من مسؤولية أي قرار يصدره مجلس الوزراء مادام عضواً فيه. فإن أراد إعفاء نفسه من المسؤولية، عليه ان يستقيل .

هذه الصفة التضامنية للوزارة تستلزم عدم تناقض الوزراء فيما يصدرونه من تصريحات، ويوجد على رأس هذه الهيئة أحد أعضائها يختاره رئيس الدولة، وهو يختار بدوره أعضاء هيئته ويترأس اجتماعاتها ويتحدث باسمها، ويسمى عادة رئيس الوزراء أو رئيس الحكومة أو الوزير الأول^٤. وهو الذي يضمن وحدة العمل والتنفيذ في تصرفات الوزارة كلها .

إن الخاصية الأساسية والجوهرية للنظام البرلماني فيما يتعلق بالوزارة هي إثارة المسؤولية السياسية أمام البرلمان^٥. إذ تقضي هذه الفكرة بضرورة مراقبة الحكومة من قبل البرلمان ومحاسبتها عن

^١ المصدر نفسه، ص ٣٢.

^٢ د. لطيف مصطفى أمين، المصدر السابق، ص ١٧٤ .

^٣ د. عصام سليمان، المصدر السابق، ص ٩٠.

^٤ د. فائز عزيز اسعد، المصدر السابق، ص ٢٢. ينظر أيضاً: مجموعة باحثين، الموسوعة السياسية، المصدر السابق، ص ٢٠ .
^٥ يرى الفقيه الفرنسي موريس دوفرجه أن المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان تشكل العنصر- الاساس للنظام البرلماني حتى ولو كان العنصران الباقيان للنظام البرلماني (ثنائية السلطة التنفيذية، حق الحل) مفقودين، فمثلاً يمكن تصور عدم وجود ثمة ثنائية للسلطة التنفيذية، كما كان الحال في ظل الحكومة الفرنسية الموقته للفترة ما بين (١٩٤٥ - ١٩٤٦) أو (حق الحل) لذلك فإن هذا العنصر يكفي كي يكون النظام برلمانياً. ينظر: موريس دوفرجه، المؤسسات

عن تصرفاتها التي قامت بها، وذلك وفقاً لبرامجها السياسية التي رسمتها لكونها صاحبة السلطة الحقيقية والفعلية في نطاق السلطة التنفيذية. وقد تطال هذه المسؤولية أحد الوزراء أو الوزراء بأكملهم، من هنا فإن المسؤولية الوزارية تعد حجر الزاوية في النظام البرلماني، لأنه بموجبه يخول البرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء أو هيئة الوزارة كلها متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجباً للمساءلة. إلا أنه يجب ان نفرق بين المسؤولية الوزارية بمعناها الفني وبين مجرد الخلاف بين الوزارة والبرلمان بصدد أمر معين، فهذا الخلاف لا بد منه بل أنه مطلوب حتى تتبلور الاتجاهات العامة وتظهر الحقيقة من خلال الاحتكاك وبلورة وجهات النظر المختلفة، على هذا فان رفض البرلمان لمشروع قانون تقدمت به الوزارة، لا يعنى وجوب إستقالتها مادام الرفض غير قائم على معارضة البرلمان لسياسة الوزارة العامة^١. وقد تكون هذه المسؤولية تضامنية وذلك في حالة ما إذا كان التصرف الموجب للمسؤولية خاصاً بالسياسة العامة للوزارة، كما وقد تكون المسؤولية فردية لا تمس الا وزيراً معيناً وذلك في حالة ما إذا كان التصرف الموجب للمسؤولية خاصاً بأمر يتعلق بوزارة معينة أو بمصلحة من مصالحها.

وفي حالة المسؤولية التضامنية، فإن الامر يستوجب إستقالة الوزارة بأسرها طالما كان التصرف الذي أوجب المسؤولية متصلاً بسياسة الوزارة العامة أو كان منسوباً الى رئيس الوزراء نفسه كونه رمز هذه السياسة العامة والموجه لأعمال الوزارة. وهذا هو الوضع الطبيعي في النظام البرلماني^٢.

ثانياً/ التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:-

إذا كان النظام البرلماني يأخذ مبدأ الفصل المرن بين السلطات، فإن الصورة الصحيحة والنموذج المجسد عن هذا المبدأ بمفهومه السليم يتجليان من خلال التركيز وجود عنصر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك وفق الضوابط المحددة في الدستور، لأن إستقلال كل سلطة عن الاخرى من الممكن أن يؤدي الى تجاهل احدى السلطتين للأخرى وهذا ما لا يسمح به النظام البرلماني القائم على أساس الاستقلال مع التعاون والرقابة المتبادلة مع تأمين سلامة إستمرار المساواة بينهما. عليه إذا كان النظام البرلماني يفترض في الاساس وجود برلمان منتخب يمثل سيادة الشعب ويعبر عن مصالحه الى جانب وجود حكومة مسؤولة أمام ممثلي الامة (حسب تعبير جورج بورديو)^٣ تقود

السياسية والقانون الدستوري، ط١، ترجمة: د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٢، ص١٢٧.

^١ د. اسماعيل الغزال، المصدر السابق، ص ١٧٦.

^٢ وبالتأكيد تكون الوزارة عادة من حزب الاغلبية في البرلمان، وذلك لكون النظام البرلماني يفترض وجود أحزاب سياسية تتناوب على مقاعد الحكم. ينظر: د. رمزي طه الشاعر، المصدر السابق، ص ٥٠٦. د. محمد المجذوب، المصدر السابق، ص ١١٦. مع العلم أنه عند وجود مجلسين في البرلمان لا تطرح مسؤولية الوزارة الا أمام مجلس واحد، ذلك المنتخب بالاقتران المباشر. ينظر: موريس دوفرجيه، المصدر السابق، ص ١٢٧.

^٣ د. فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والامريكية والاوربية، ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٤٠.

سيادة الدولة بدرجة من الاستقلال تخولها القيام بتلك المهمة، فإن هذا الامر لا يسلم علمياً ما لم يوجد نوع من العلاقة بينهما على أساس التعاون والرقابة المتبادلة بينهما مع تأمين سلامة إستمرار المساواة بينهما بحيث لا تطغي إحدى السلطتين على الأخرى. ويمكن ملاحظة مظاهر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين على مستويات عدة وباشكال مختلفة .

القصدهنا واضح، وهو التأكيد على أن أي نظام لكي يتمتع بمميزات النظام البرلماني، ينبغي أن تتوفر فيه ضوابط عدة، وهي تتجلى بوضوح في مسألة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

هذا يعني أنه لا يكفي للاقرار بوجود نظام برلماني، وجود برلمان منتخب من الشعب فقط^١، لأن وجود برلمان منتخب من الشعب يعد في الوقت نفسه ركناً ضرورياً في كل من النظامين الرئاسي وحكومة الجمعية. لذا فلا يمكن القول بوجود نظام نيابي / ديمقراطي ما لم يوجد برلمان منتخب في كل من هذه الانظمة، الا أن ما يميز النظام البرلماني في هذا السياق هو قيامه على أساس التوازن والتساوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهو لا يفصل بينهما فصلاً شبه مطلق مرجحاً كفة السلطة التنفيذية، كما هو الحال في النظام الرئاسي، كما ولا يرجح كفة السلطة التشريعية الى درجة تركيز السلطة الحقيقية في يدها، كما هو الحال في نظام حكومة الجمعية^٢. ولكن كيف يمكن إقامة هذا التعاون والتوازن بينهما ؟

هنالك عدة وسائل هامة تضمن هذا التوازن المرن بحيث لا تتبع إحداها للآخرى، فكل سلطة تملك وسيلة للتأثير في السلطة الأخرى. فمثلاً من أهم مظاهر التعاون بين السلطتين أن الوظيفة التشريعية هي من اختصاص البرلمان الا أنه يلاحظ ان السلطة التنفيذية تشارك في بعض مظاهر عملية التشريع، حيث يجوز لها إقتراح مشاريع القوانين. ومن الناحية القانونية يسمح النظام البرلماني بالجمع بين عضوية البرلمان والوزارة مما يؤدي الى قيام تعاون بين السلطتين، حيث يحضر- الوزراء جلسات البرلمان بحكم عضويتهم فيه^٣. والمشاركة في المداولات والمناقشات، وصلاحيه رئيس الدولة في دعوة البرلمان للانعقاد وتصديقه للقوانين، أما بالنسبة لوسائل التأثير التي تستخدمها كل سلطة تجاه الأخرى، فالسلطة التشريعية تستطيع إستخدام صلاحياتها القانونية في حق السؤال و حق استجواب الوزارة و حق إجراء التحقيق^٤. وطرح الثقة على الوزارة، وسحب الثقة من الوزارة إستناداً الى المسؤولية

^١ في الحقيقة إن أهم عناصر النظام النيابي هي : وجود برلمان منتخب من الشعب يمارس سلطات فعلية وأن يكون البرلمان في ولايته الانتخابية مدد محدودة قانوناً، وأن النائب فيه يعد ممثلاً للأمة بأسرها. وأخيراً أن الهيئة التشريعية تستقل أثناء مدة نيابتها عن هيئة الناخبين، ولكن كل هذا لا يعني أن أركان النظام البرلماني متوافرة، مع العلم ان النظام البرلماني هو وليد الديمقراطية النيابية. للتفصيل ينظر: د. ثروت بدوي، النظم السياسية، الكتاب الاول: تطور الفكر السياسي والنظرية العامة للنظم السياسية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦١، ص٤٣٩ وما بعدها. د. عبدالفتاح ساير داير، مبادئ القانون الدستوري، بلا دار النشر، بلا سنة، ص٦٤٩ .

^٢ د. محمد علي الدياس، السلطة التشريعية، المصدر السابق، ص٤٨ .

^٣ د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، مطبعة الفائق، ٢٠٠٨، ص١٠٤. ينظر أيضاً: مجموعة باحثين، الموسوعة السياسية، ص٥٢٠.

^٤ د. محمد مجذوب، ص١١٧، د. عمر وهاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٣٩. د. نعمان عطاءالله الهيتي، الرقابة على الحكومة، ط١، دار رسلان، دمشق، ٢٠٠٧، ص

الوزارية. أما بالنسبة للسلطة التنفيذية فالحكومة تملك وسيلة هامة للتأثير على البرلمان، وذلك من خلال ممارسة حق حل البرلمان. سواء كان هذا الحل وزارياً أم رئاسياً.^١ ولكن مع ذلك فإن الفقه الحديث يقر بأن النظام البرلماني التقليدي ونظراً لتغيير طبيعة العلاقة بين السلطتين قد أصابه الكثير من التطور في الوقت الحاضر، كما أن مبدأ التوازن مع التساوي بينهما قد أصابه الكثير من الاختلال الذي يشكل إنحرافاً حقيقياً على النظام المذكور، فنراه في بعض الاحيان يميل لصالح السلطة التنفيذية يجعل الصدارة لرئيس الدولة ومقترباً بذلك من النظام الرئاسي (كما هو الحال في الجمهورية الفرنسية الخامسة بموجب دستورها لعام ١٩٥٨ خاصة بعد تعديل عام ١٩٦٢) وحياناً آخر يميل لصالح البرلمان ليقترّب من نظام حكومة الجمعية (كما هو الحال في النظام السويسري) هذا يعني أن الحديث عن وجود نظام برلماني دون إفتراض وجود فصل مرّن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو محض خيال.

المطلب الثاني

البناء الدستوري للنظام البرلماني في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

وفقاً لما جاءت في المادة الاولى من الدستور الصادر عام ٢٠٠٥ اخذ المشرع الدستوري العراقي بالنظام البرلماني^٢، مفضلاً آياه على النظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية، وهو النظام الذي يتلائم مع الواقع العراقي، واعتمد على ركني هذا النظام من ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ومن اجل بيان هذا التنظيم ومعرفة مدى تطابقه مع اساسيات النظام البرلماني -وفقاً لما بحثناه في السابق- ومدى محاولة المشرع الدستوري التكيف مع هذا النظام او لجوءه الى عملية "عقلنة النظام البرلماني"^٣ ليتلائم مع الظروف الذاتية، سنقوم بدراسة اساسياته على الوجه الآتي:

اولاً/ ثنائية السلطة التنفيذية في دستور عام ٢٠٠٥:-

حسبما جاء في المادة (٦٦) من الدستور تتوزع السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء واسند كل رأس من رأسي السلطة التنفيذية لشخصين مختلفين.

١٧ وما بعدها، كذلك ينظر: د.نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤، ص ٣٨٠ وما بعدها. د.حميد حنون، المصدر السابق، ص ١٠٦ وما بعدها.

١ د.اسماعيل الغزال، المنصدر السليق، ١٧٧. د.عصام سليمان، المصدر السابق، ص٣٧ وما بعدها. د.رمزي طه الشاعر، المصدر السابق، ص٥٢٨ وما بعدها.

٢ حيث تنص هذه المادة على ان " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي".

٣ تعني عملية عقلنة النظام البرلماني لدى الاستاذ "Dedier Maues" " استغلال مجموعة التقنيات الدستورية للحد من سيادة البرلمان وذلك بتحديد شروط تنظيم وسير البرلمان" اشار اليه: الدكتور فهد مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، سلسلة اطروحات الدكتوراه (٨٦)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ٢٠١٠، ص١٦٣.

وفيما يخص رئيس الجمهورية وما يهمننا بصدده هنا كيفية اختياره وسلطاته ودوره ومتى يكون مسؤولاً وامام اية جهة لأن الاجابة عن هذه التساؤلات سيتوضح لنا في النهاية مدى موافقته مع القاعدة المطبقة في النظام البرلماني من ان رئيس الدولة يسود ولا يحكم.

يتم انتخاب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي عدد اعضاء مجلس النواب واذا لم يحصل اي من المرشحين على الاغلبية المطلوبة تتم اعادة الجولة الانتخابية، ويعلن رئيساً من يحصل على اغلبية اصوات الحاضرين في الجولة الثانية^١. وهو " رمز وحدة الوطن ويمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، و وحدته، وسلامة اراضيه، وفقاً لأحكام الدستور^٢ وهذا يتفق مع الدور المفترض لرئيس الدولة في النظام البرلماني باعتباره رمزاً للبلاد والحكم بين سلطات الدولة دون ان يميل لاحداها على حساب الاخرى، بالتالي لا نجد في هذه النصوص ما يخالف هذا النظام.

وبخصوص ما يتمتع به الرئيس من الصلاحيات نجد بعض الاعمال التي يمارسها الى جانب الوزارة ومنها اصدار العفو الخاص^٣، ومنح الاوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، و بعض السلطات التي يمارسها بشكل منفرد عن الوزارة ومنها المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والمصادقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب و دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر- يوماً من تأريخ المصادقة على النتائج، وقبول السفراء واصدار المراسيم الجمهورية والمصادقة على احكام الاعدام وقيادة القوات المسلحة للأغراض التشريعية^٤، و كذلك دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية وطلب تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً^٥، وتكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء^٦. عليه ان ممارسة الصلاحيات الواردة في هذه النصوص من قبل رئيس الجمهورية لا تدل بأي شكل من الاشكال على وجود سلطات فعلية ولا يمكن عدها خرقاً للقاعدة المعمول بها في النظام البرلماني بأن رئيس الدولة يسود ولا يحكم او انحرفاً له وانما تطبيقاً لها. ولكن مقابل ذلك هنالك صلاحيات اخرى لرئيس الجمهورية نعتبرها سلطات فعلية ولا نرى مثيلها في الانظمة البرلمانية الاخرى منها ما جاء في الفقرة "ب" البند "ثامناً من المادة (٦١) من الدستور باعطاء صلاحية لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، فمثل هذه السلطة تعطي لموقع رئيس الجمهورية مكاناً ودوراً فعلياً في الحياة الدستورية والسياسية للبلاد. فضلاً عن ذلك ان ما جاء في المادة (٨١) من الدستور عن قيام رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو هذا المنصب لأي

١ ينظر: البند "اولاً" و "ثانياً" من المادة (٧٠) من دستور ٢٠٠٥ النافذ.

٢ المادة (٦٧) من دستور ٢٠٠٥ النافذ.

٣ يستثنى الدستور ما يتعلق بحق العفو الخاص، المحكومين بأرتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري.

ينظر بهذا الشأن: البند "اولاً" من المادة (٧٣) من دستور ٢٠٠٥ النافذ.

٤ ينظر: فقرات المادة (٧٣) من دستور ٢٠٠٥ النافذ.

٥ ينظر: البند "اولاً" و "ثانياً" من المادة (٥٨) من دستور ٢٠٠٥ النافذ.

٦ ينظر: البند "اولاً" من المادة (٧٦) من دستور ٢٠٠٥ النافذ.

سبب كان، هو مسلك منتقد أيضاً يتنافى مع المقتضيات الشكلية لمبدأ الثنائية في السلطة التنفيذية ولا ينسجم مع مسؤولية كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء في النظام البرلماني. وطبقاً للقاعدة المعمول بها في النظام البرلماني بخصوص مسؤولية رئيس الدولة بأنه يملك ولا يحكم، نتيجةً لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، يلاحظ ان الدستور العراقي يقضي- بخلاف ذلك، فعلى الرغم من عدم تمتعه بالسلطات الفعلية، باستثناء ما لاحظناه سابقاً، الا انه مسؤول امام البرلمان حيث منح المشرع الدستوري لمجلس النواب سلطة توجيه الاتهام الى رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، بالتالي اعفاؤه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس بعد ادانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا.

أما فيما يخص رئيس مجلس الوزراء وهو الطرف الثاني من السلطة التنفيذية، فهو يتمتع بسلطات فعلية، فقد جاء في الدستور بأن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة و يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته و يمارس صلاحية التخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والاشراف على عمل الوزراء واعداد مشروع الموازنة العامة وخطط التنمية والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات والتوقيع عليها وغيرها. ويلاحظ ان المشرع لم يسمح لرئيس الجمهورية بالحضور في اجتماعات مجلس الوزراء وترأس اجتماعاته اما حصر هذه السلطة عند رئيس مجلس الوزراء وهذا ما يتماشى مع متطلبات النظام البرلماني، ولكن الحكم الغريب الذي جاء به الدستور هو ان يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان. وكان على المشرع الدستوري ان يفرق بين حالة الاقالة والاستقالة لسحب الثقة من مجلس الوزراء من جهة، وحالة الوفاة من الجهة الاخرى، ففي الحالة الاولى يمكن أن يظل رئيس مجلس الوزراء في منصبه لمزاولة اعماله مدة معينة الى حين تشكيل مجلس الوزراء الجديد^٣، اما في الحالة الثانية تجري رئاسة مجلس الوزراء من قبل نائب رئيس الوزراء لحين تكليف مرشح اخر وفي مدة معينة^٤.

واذا كان مجلس الوزراء هو صاحب السلطة الفعلية فإنه يكون مسؤولاً من الناحية السياسية امام البرلمان، وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية، اذ يكون لمجلس النواب سحب الثقة من اي من الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقياً من تأريخ قرار سحب الثقة، كما وللمجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه ويؤدي ذلك الى استقالة الوزارة بأكملها، وذلك عملاً بما جاء في الفقرة "ج" من البند "ثامناً" من المادة (٦١) من الدستور، وهذا يعني ان الوزارة وحدة متجانسة ومتضامنة، فسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يعني استقالة الوزارة بأجمعها ولا

١ الفقرة "أ" و "ب" من البند "سادساً" من المادة (٦١) من دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ.

٢ ينظر: المواد (٧٨) و (٨٠) من دستور ٢٠٠٥ النافذ.

٣ عملاً بما جاء في الفقرة "د" من البند "سابعاً" من المادة (٦١) من دستور ٢٠٠٥ النافذ، ومثلما كان عليه الحال في المادة (٤٠) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

٤ ينظر: د. فوزي حسين سلمان، التجربة البرلمانية في الميزان بين دستوري ١٩٢٥ و ٢٠٠٥، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون-جامعة كركوك، العدد (١)، ٢٠١٢، ص ٢٣٧.

يستطيع اي وزير ان يتحلل من مسؤولية اي قرار يصدره مجلس الوزراء مادام عضواً فيه، وهذا ما جاء في المادة (٨٣) من الدستور على انه "تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب تضامنية وشخصية".

وعلى الرغم من ان جواز الجمع بين منصب رئيس أو عضو مجلس الوزراء وبين عضوية البرلمان هو من الخصائص القائمة في النظام البرلماني وعمل به كثير من دساتير الانظمة البرلمانية الا ان المشرع الدستوري العراقي لم يجز ذلك و نص صراحةً في البند "سادساً" من المادة (٤٩) من الدستور على انه "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، وأي عمل، أو منصب رسمي اخر".

ثانياً/ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور عام ٢٠٠٥:

عملاً بما جاء في المادة (٤٧) من الدستور تتجسد العلاقة بين السلطات العامة على اساس مبدأ الفصل المرن بينهم، وعلى هذا الاساس اوجد المشرع الدستوري العراقي كثيراً من وسائل التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ليحسد بذلك هذه الخاصية الاساسية للنظام البرلماني التي سبق وان اشرنا اليها بالتفصيل.

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: هل ان الوسائل المقررة في الدستور لتأثير كل سلطة في الاخرى حققت التوازن المطلوب وجعلت من النظام المتبع نظاماً برلمانياً خالصاً؟ ام هنالك وسائل تنحرف بهذا النظام وترجح كفة سلطة على حساب الاخرى؟

اول مظاهر تعاون السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية يتمثل في سلطة مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي اعضاءه في الجولة الاولى والاغلبية البسيطة في الجولة الثانية. و تتجلى مظاهر الرقابة من خلال اقرار مجموعة وسائل رقابية، وهي الوسائل الرقابية نفسها المقررة في الأنظمة البرلمانية الاخرى، ومنها حق كل نائب في توجيه السؤال الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء في اي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وللوسائل وحده حق التعقيب على الاجابة، فالسؤال البرلماني يقيم علاقة خاصة بين العضو السائل والوزير المسؤول الذي وجه اليه السؤال وبالتالي للعضو السائل دون غيره ان يعقب على الاجابة، ولكن يلاحظ ان النظام الداخلي لمجلس النواب قد وسع من نطاق تطبيق هذه القاعدة ٢، حيث سمح لرئيس مجلس النواب وحسب تقديره اذا وجد ان السؤال له اهمية عامة فله ان يأذن لرئيس احدى اللجان المختصة أو اي عضو اخر بابداء تعليق موجز على الاجابة، ويلاحظ ان ما جاء في المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب بشأن امكانية توجيه السؤال الى اعضاء مجلس الرئاسة يخالف احكام الدستور اذ لا يجوز مسائلة رئيس الجمهورية الا وفق الالية التي رسمها الدستور، زد على ذلك نلاحظ قصوراً تشريعياً واضحاً في تنظيم هذا الحق بشكل دقيق وفي جميع جوانبه ٣.

١ ينظر: الفقرة "أ" من البند "سابعاً" من المادة (٦١) من دستور ٢٠٠٥ النافذ.

٢ ينظر: المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، تم اقراره في ٢٠٠٦/٦/١٥.

٣ ينظر في ذلك وللتفصيل: د.دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة -ضعف الاداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية- منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٢، ص ٢٤٦ ومابعدها.

كما ان حق البرلمان في تشكيل اللجان التحقيقية من اهم الوسائل الرقابية في مواجهة الحكومة، ولكن لم ينص الدستور العراقي على اعطاء هذا الحق لمجلس النواب، الا ان عدم وجوده لا يحرم المجلس من هذا الحق ذلك لأن الممارسة الدستورية استقرت على اعطاء هذا الحق للبرلمان في تشكيل لجان التحقيق اينما تطلب الامر ذلك، فضلاً عن ذلك ان النظام الداخلي لمجلس النواب قد كفل هذا الحق^١، ولكن ما يقلل من فعالية عمل هذا اللجان هو عدم الزامية التوصيات المقدمة للمجلس، كما ان النظام الداخلي يخلو من نص يحدد مدة عمل هذه اللجان كما فعل معظم دساتير الدول الاخرى، مما يزيد من حالات التقصير في عمل هذه اللجان.

كما وافر الدستور حق كل عضو مجلس النواب في توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء ومحاسبة الوزراء في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، شرط الحصول على موافقة خمسة وعشرين عضواً وان لا تجري المناقشة الا بعد مضي سبعة الايام في الاقل من تأريخ تقديمه للمجلس^٢. وقد ينتهي الاستجواب اما بالتحقق من قيام الحكومة أو الوزير المختص بواجبها حينئذ تعد المسألة منتهية، او ان هنالك قصوراً في الجانب الحكومي يوجب الادانة، ففي هذه الحالة يجوز اتخاذ اجراءات سحب الثقة من الحكومة وتقدير مسؤوليتها.

فضلاً عن هذه الوسائل الرقابية لمجلس النواب تجاه الحكومة، فأن للمجلس وسائل تأثير على رئيس الجمهورية ايضاً، تتمثل في سلطة توجيه الاتهام اليه و اعفاؤه بعد ادانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا عن الحنث في اليمين الدستوري والخيانة العظمى وانتهاك الدستور، وبعد هذا سابقة جديدة ومسلماً منتقداً لامثيل له في الانظمة البرلمانية الاخرى.

في مقابل ما منحه الدستور من وسائل التعاون والتأثير للسلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية، فقد اعطى الدستور لهذه الاخيرة عدة وسائل لمواجهة السلطة التشريعية، ولكن اخفق المشرع في تنظيم هذه الوسائل بشكل دقيق وتوجد حالات من النقص و الفراغ والخلل سببها قيماً يأتي:

من اولى هذه الوسائل سلطة رئيس الجمهورية لدعوة مجلس النواب للانعقاد وخلال (١٥) يوماً من تأريخ المصادقة على نتائج الانتخابات^٣. ان هذه المدة بمثابة الضمانة المهمة لعدم جواز تأخير دعوة مجلس النواب للانعقاد، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هو ما الحكم اذا لم يصدر الرئيس مرسوماً جمهورياً لدعوة مجلس النواب للانعقاد خلال المدة المذكورة؟ هذا ما لم ينظمه المشرع بشكل دقيق، لأن مثل هذا الحق فيه خطورة قد يتسبب تعطيل الحياة البرلمانية، عليه ندعو المشرع لتكملة النص المذكور بعبارة "..... وفي حالة عدم دعوة مجلس النواب للانعقاد من قبل رئيس الجمهورية خلال هذه المدة فأن المجلس سينعقد بحكم القانون" وذلك لعدم التأخر في عقد أول جلسة للمجلس. و يمكن كذلك اعتبار حق كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية لبحث الموضوعات التي اوجبت الدعوة اليه، وطلب تمديد الفصل التشريعي لانجاز المهمات

١ ينظر: المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

٢ ينظر: الفقرة "ج" من البند "سابعاً" من المادة (٦١) من دستور ٢٠٠٥ النافذ.

٣ ينظر: المادة (٥٤) من دستور ٢٠٠٥ النافذ.

التي تستدعي ذلك ١ من وسائل التعاون والتأثير على مجلس النواب، كذلك مشاركة السلطة التنفيذية برأسيتها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في الوظيفة التشريعية من خلال تقديم مشروعات القوانين لمجلس النواب ٢، وان كانت مقتضيات النظام البرلماني تتطلب حصر هذا الحق برئيس الوزراء ومجلس الوزراء، ومصادقة رئيس الجمهورية على القوانين التي يسنها مجلس النواب دون ان يكون له حق الاعتراض عليها، حيث تعد القوانين مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تأريخ تسلمها. وعلى الرغم من ان الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة من خصائص النظام البرلماني وتعد وسيلة للتعاون بين السلطتين الا ان المشرع الدستوري، كما تطرقنا اليه سابقاً، جاء بسابقة جديدة كونه وحظر الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية مجلس النواب، ولكن هذا لا يمنع الوزراء من الحضور في جلسات المجلس والمشاركة في المناقشات التي تخص وزاراتهم.

اما بخصوص وسائل تأثير السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية، فكما هو مقرر في النظام البرلماني ان حق حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية هو السلاح الموازي لحق هذه الاخيرة سحب الثقة من من الوزارة، ولكن في سابقة جديدة جعل المشرع الدستوري العراقي امر حل البرلمان لمجلس النواب ذاته، بالاحرى اقر بحق حل مجلس النواب الا انه جعل امر هذا الحل بيد المجلس ذاته حيث تنص الدستور "يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه، بناءً على طلب ثلث اعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية ...". ومن هذا يتبين لنا ان المشرع لم يمنح للسلطة التنفيذية الاختصاص المقرر في النظام البرلماني المتمثل بحق حل البرلمان بناءً على مبررات سياسية او قانونية او فنية، وهذا يؤدي الى اختلال التوازن والتعادل بين السلطتين. وهذا الوضع الدستوري، كما يرى البعض، يندر بهيمنة السلطة التشريعية ورجحان كفتها على السلطة التنفيذية، وقد بات انحراف النظام البرلماني في العراق امراً أكيداً ولكن اتجاه الانحراف ليس نحو النظام الرئاسي وانما باتجاه حكم النظام المجلسي (حكومة الجمعية) ٣. مقابل هذا الرأي هناك من يرى بأن لرئيس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهورية حل مجلس النواب دون استحصال موافقة هذا الأخير، وهذا ما يسمى بالحل الوزاري، حيث ان المادة الدستورية حددت طريقتين لحل مجلس النواب الاول بأن يحل المجلس نفسه وهو الحل الذاتي، والثاني ان يطلب رئيس الوزراء حل مجلس النواب بموافقة رئيس الجمهورية، وهذا هو الوضع في جميع الانظمة البرلمانية ٥. الا اننا لا نتفق مع هذا الرأي لأن صياغة النص الدستوري جاءت لاقتصار هذا الحق للمجلس نفسه، ولو اراد المشرع منح حق حل مجلس النواب للسلطة التنفيذية لنص الدستور صراحةً على ذلك.

١ ينظر: البند "اولاً" و "ثانياً" من المادة (٥٨) من دستور ٢٠٠٥ النافذ.

٢ ينظر: البند "اولاً" من المادة (٦٠) من دستور ٢٠٠٥ النافذ.

٣ ينظر في ذلك: د.زانا رؤوف حمه كريم، السياسة التشريعية في العراق-دراسة تحليلية في التشريعات الدستورية- اطروحة دكتوراه، كلية القانون-جامعة السليمانية، ٢٠٠٩، ص ص ١٧٣-١٧٤.

٤ على سبيل المثال ينظر: الخبر القانوني طارق الحرب في تصريحه لوكالة كوردستان للأنباء بتاريخ ٢٠١١/٥/١٤، والمنشور على الموقع الالكتروني: www.asrar-alsharq.net/news/10calnews/150.html

المبحث الثاني

اشكاليات النظام البرلماني في اقليم كردستان/ العراق

نحاول في هذا المبحث الوقوف على دراسة أهم الإشكاليات القانونية التي يواجهها النظام البرلماني في إقليم كردستان-العراق و ذلك من خلال البحث أولاً في طبيعة النظام القائم في الأقليم من خلال البحث في الصلاحيات والإختصاصات التي تتمتع بها السلطات القائمة فيه، وكذلك البحث في طبيعة العلاقة التي تربط السلطات القائمة فيه ببعضها البعض، وأخيراً بيان الآثار القانونية المترتبة على هذه العلاقات و تأثيرها على طبيعة نظام الحكم القائم في الإقليم، وذلك من خلال مطلبين مستقلين كالآتي:

المطلب الاول

التنظيم القانوني لمنصب رئيس اقليم كردستان - العراق

نقطة الإنطلاق في هذا السياق تبدأ عن طريق تكييف مكانة رئاسة إقليم كردستان في هيكلية النظام القائم في الإقليم بالإستناد الى الأسس الدستورية والقوانين ذات العلاقة النافذة في العراق عموماً و إقليم كردستان خصوصاً.

عليه فإن هذا المطلب يتركز بالدرجة الأساس على بيان الوضع القانوني والدستوري للمؤسسة الرئاسية في الإقليم والأحكام القانونية المنظمة لها، مع بيان أهم الإشكاليات القانونية التي يواجهها النظام البرلماني في ظل وجود هذه المؤسسة كسلطة فعلية ذات سلطات متعددة و متنوعة، وأخيراً و من خلال بيان الآثار القانونية المترتبة على هذا الوضع القانوني لمنصب رئيس الأقليم نحاول الوصول الى تشخيص المكانة القانونية والفعلية التي تعتليها الرئاسة في ظل النظام السياسي القائم في الإقليم.

بالإستناد الى نص المادة (١١٧- أولاً) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، فقد أقرّ الدستور إقليم كردستان و سلطاته القائمة فيه إقليمياً إتحادياً، وأعطى الحق للأقليم بأن يبني نظام الحكم الخاص به بما لا يتعارض مع النظام القائم في العراق، وإعترف الدستور أيضاً بحق للأقليم في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وذلك وفقاً للمادة (١٢١- أولاً) منه. هذا الإعتراف الدستوري أعتبر بمثابة ضمانة دستورية للأقليم بممارسة حقه بتشكيل جميع الهيئات الحاكمة وفق نمط معين من نظام الحكم بشرط الأ يتعارض في مضمونه مع النظام القائم في العراق.

إحدى هذه المؤسسات المعترفة بها دستورياً ، هي منصب أو مؤسسة رئاسة إقليم كردستان-العراق، هذه المؤسسة تعد سلطة حديثة نسبياً بالمقارنة مع بعض الهيئات الأخرى الحاكمة في الإقليم ١. وبعد تشكيلها بفترة وجيزة، صدر قانون السلطة القضائية في عام ٢٠٠٧، و بتكوين السلطة القضائية

^١ المؤسسة الرسمية الأولى المتشكلة في الإقليم، هي مؤسسة البرلمان التي تشكلت بعد إجراء أول إنتخابات برلمانية في الإقليم في ١٩ / ٥ / ١٩٩٢ ، و بعد ذلك تشكلت حكومة الأقليم ، وقد صدر القانون الأول لمؤسسة الرئاسة في عام ١٩٩٢ بموجب قانون إنتخاب قائد الحركة التحررية الكوردية رقم ٢ لسنة ١٩٩٢ الذي كان بديلاً لمنصب رئيس الأقليم ، وكذلك قانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٧ الذي وزع منصب رئيس الأقليم بين رئيس البرلمان و رئيس مجلس الوزراء ، إلا أنه نظراً لظروف معينة مر بها الإقليم، لم يرى هذا القانون النور، إذ لم تكن هذه الظروف مهيأة و مواتية آنذاك لإستكمال عملية

إكتملت ملامح السلطات الثلاث في الإقليم ، وبدأ المختصون بالبحث في طبيعة النظام القائم المتبلور في الإقليم في ظل إكتمال وجود السلطات الحاكمة فيه والتي أصبحت بعض ملامحها تظهر الى العيان شيئاً فشيئاً. وبذلك كان لابد من البحث في طبيعة هذه المؤسسات أو السلطات وإختصاصاتها و صلاحياتها و العلاقة التي تربطها ببعضها البعض . وخاصة مؤسسة الرئاسة التي تملك صلاحيات و سلطات تنفيذية حيوية و فعلية ، ومطابقة هذه السلطات و الصلاحيات بصلاحيات رئيس الدولة في النظام البرلماني وفقاً للصيغة التي أوردناها في المبحث الأول من هذه الدراسة .

والسبب الرئيس الذي دعانا هنا لإجراء هذه المطابقة مع صلاحيات رئيس الدولة في النظام البرلماني وليس مع نظام آخر (النظام الرئاسي مثلاً) ، هو لأن النظام البرلماني بموجب الدستور العراقي هو نظام الحكم القائم في العراق ، و لا يجوز من الناحية الدستورية سن أي قانون يتعارض مع الدستور الإتحادي. و يعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض معه^١.

وفي داخل الأقاليم أيضاً توجد بعض ملامح النظام البرلماني داخل هيكلية السلطات، فمثلاً أن تقسيم السلطة التنفيذية في الأقليم الى شقين أو سلطتين (سلطة رئاسة الأقليم الى جانب سلطة مجلس الوزراء) ماهو الا تقسيم للسلطة التنفيذية وفقاً للنظام البرلماني الذي يقوم على اساس ثنائية السلطة التنفيذية. إضف الى ذلك ، فأن أغلب الأحزاب و التيارات والإتجاهات السياسية المتواجدة على الساحة السياسية في الأقليم تؤيد بشكل أو بآخر النظام البرلماني كونه يحفظ التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث.

لذلك فإن أغلب التوقعات كانت متجه الى أن بناء مؤسسة الرئاسة في الأقليم و هيكله سلطاتها و صلاحياتها وعلاقتها بالسلطات الأخرى تكون وفقاً لمطالبات النظام البرلماني. اذ أن سلطة رئيس الدولة تعد أحد العناصر الأساسية لأي نظام برلماني، و تحديد طبيعة الصلاحيات الممنوحة للرئيس في أي نظام للحكم، يحدد لنا الى حد بعيد طبيعة النظام القائم في ذلك البلد. وهذا يعني أن سلطة الرئيس هي التي ستحدد لنا طبيعة النظام القائم في الأقليم.

ولكن هل أن قانون رئاسة الإقليم جاء متطابقاً مع متطلبات النظام البرلماني أم منحرفاً عنه ؟ للإجابة على هذا التساؤل نحاول مطابقة نصوص قانون رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ المعدل و القوانين الأخرى ذات العلاقة بالمبادئ التي يقوم عليها النظام البرلماني.

من المتفق عليه دستورياً أن رئيس البلاد في الأنظمة البرلمانية هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية^٢ ، و هذا ما أكدته أيضاً المادة الأولى من قانون رئاسة الإقليم حينما نصت على أن " يكون لأقليم كوردستان- العراق رئيس يسمى إقليم كوردستان و هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية

إنتخاب الرئيس. الى أن وصلنا الى عام ٢٠٠٥، حيث أصدر البرلمان قانون رئاسة إقليم كوردستان-العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ ، ، وفي عام ٢٠٠٧ تم تشريع قانون السلطة القضائية في الإقليم رقم (٢٣) لسنة (٢٠٠٧) ، وبذلك إكتملت السلطات الثلاث في الإقليم.

^١ وهذا ما أكدته نص المادة الأولى من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

^٢ ينظر: نص الفقرة "ثانياً" من المادة (١٣) من دستور عام ٢٠٠٥ النافذ.

^٣ تنص المادة (٦٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أن " رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة و رمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الإلتزام بالدستور ، والمحافظة على إستقرار العراق، و سيادته و وحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور".

"١. ولكن بما أن الرئيس في النظام البرلماني هو رمز وحدة الوطن، ويمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الإلتزام بالدستور، فهو لا يتولى سلطات تنفيذية فعلية، وإنما أغلب صلاحياته تكون صلاحيات تشريفية، لذا فهو مثلاً لا يمكنه ترؤس القوات المسلحة، وهو لا يتولى قيادة القوات المسلحة إلا للأغراض التشريعية والإحتفالية. لأن مهام قيادة القوات المسلحة أمر منوط برئيس الحكومة الذي يعد هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة^٢. ولكن في إقليم كردستان فإن الرئيس هو القائد الأعلى لقوات بيشمركة^٣. وليس هذا فقط، بل أن مجلس أمن إقليم كردستان (والذي هو في الأساس جهاز أمني و إستخباراتي) يرتبط هو الآخر بالرئيس والذي يتكون من :

١. مؤسسة أمن الاقليم.

٢. المديرية العامة للاستخبارات العسكرية.

٣. وكالة الحماية والمعلومات^٤.

وهذا مالا يتطابق مع طبيعة صلاحيات و إختصاصات الرئيس في النظام البرلماني. وكان الأجدد أن يكون رئيس الوزراء هو القائد العام للقوات المسلحة وليس الرئيس ، وأن تكون الأجهزة الأمنية خاضعة لسيطرة وزير الداخلية.

أكد المشرع في المادة الثانية من قانون رئاسة الأقليم على أن مواطنو كردستان ينتخبون بالإقتراع العام السري المباشر رئيساً للأقليم يمثلهم و يتحدث بإسمهم على الصعيدين الداخلي والخارجي ويتولى التنسيق بين السلطات الإتحادية وسلطات الإقليم، إلا أنه عاد ليؤكد في المادة ١٧ من القانون نفسه على أنه يتم إنتخاب رئيس الأقليم للولاية الأولى من قبل المجلس الوطني لكوردستان العراق (برلمان كردستان) و بأغلبية أعضائه. و عند التمعن في نص المادتين المذكورتين يتبين لنا بوضوح مدى الإضطراب الذي كان يعيش فيه المشرع الذي لم يستطيع أن يوفق بين ما هو كائن في واقع الحال وما يجب أن يكون عليه نظام الحكم في الإقليم. وكان المشرع قد سن القانون لكي يكون مجسداً لواقع معين بذاته دون أن ينوي توجيه هذا الواقع الى هدف أسمى متمثل في نظام حكم ملائم لظروف الأقليم وأوضاعه السياسية والإجتماعية. يبدو أن المشرع لم يكن لديه أدنى فكرة عن أنه كيف ستظهر النصوص وكيف تتجسد فيما بعد ، بل كان الهم المسيطر عليه هو سن قانون يتجسد صلاحيات واختصاصات واسعة للرئيس.

إن المشرع قد وقع في تناقض واضح، عندما نص على أنه يتم إنتخاب رئيس الأقليم من قبل المجلس الوطني لكوردستان العراق (برلمان كردستان) للولاية الأولى فقط. أما للولاية الثانية فيتم

^١ عدلت المادة الأولى من القانون المذكور بموجب قانون التعديل الأول لقانون رئاسة الأقليم رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦.

^٢ تنص المادة (٧٨) من الدستور العراقي النافذ على أن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويتأسس إجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس الوزراء.

^٣ المادة (١- الفقرة الأولى) من قانون التعديل الأول لقانون رئاسة الأقليم رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦.

^٤ ينظر: نص المادة الثانية من قانون مجلس أمن إقليم كردستان -العراق رقم ٤ لسنة ٢٠١١.

إنتخابه بالإقتراع العام المباشر. فالإنتخاب إما أن يجري داخل البرلمان أو خارجه، وإذا كنا نبغي الوصول الى النظام البرلماني فينبغي إنتخابه داخل البرلمان وليس خارجه. إلا أن المشرع لم يكن ينوي ان تتطابق نصوص القانون مع النظام البرلماني. وهذه المغالطة التي وقع فيها المشرع ماهي في الأصل سوى مؤشر على إنحياز البرلمان لصالح الرئيس و إنحراف خطير عن متطلبات النظام البرلماني فيما يتعلق بكيفية إنتخاب الرئيس الذي يقتضي بضرورة إنتخابه في البرلمان إذا كان النظام جمهورياً.

وفي السياق نفسه نطرح التساؤل الآتي : كيف يمكن أن نتصور من الناحية الدستورية أن يكون الرئيس و مجرد إنتخابه من قبل الشعب هو المتحدث بإسم الشعب على الصعيدين الداخلي والخارجي؟ فإذا كان الرئيس هو المتحدث بإسم الشعب، فما هو الجدوى من وجود متحدث بإسم الرئيس؟ وإذا كان الرئيس وحده هو المتحدث بإسم الشعب، فما هو الجدوى من وجود المؤسسات الأخرى المنتخبة أيضاً؟ وهل يمكن لأعضاء البرلمان أن يمارسوا الصلاحية نفسها وأن يكونوا متحدثين بإسم الشعب كونهم منتخبين أيضاً من قبل الشعب بالإقتراع العام السري المباشر؟ في الحقيقة إن منح مثل هذه الصفات لرئيس منتخب بموجب قانون لهو خطأ قانوني آخر يضاف الى أخطاء المشرع. إذ لا مثيل لمثل هذه الصفات للرئيس في الأنظمة البرلمانية. وإعتبار الرئيس رمزاً للبلاد في النظام البرلماني ليس لأنه هو المتحدث الرسمي بإسم الشعب أو لأنه يملك صلاحيات واسعة ، بل لكونه لا يملك سوى صلاحيات تشريفية و رمزية .

ومن المعروف أن الرئيس في النظام البرلماني (سواء أكان النظام جمهورياً أو ملكياً) يسود و لا يحكم، فهو (كما أشرنا اليه في المبحث السابق) لا يتمتع سوى بصلاحيات رمزية و تشريفية . كما هو حال رئيس جمهورية العراق بموجب دستور العراق لعام ٢٠٠٥^١ ، إلا أن الصلاحيات والإختصاصات التي يتمتع بها رئيس الأقليم بموجب نص المادة (العاشرة) بفقراتها الـ(١٨) في قانون رئاسة الأقليم لا يمكن أن يتمتع بها سوى رئيس في الأنظمة غير البرلمانية ، كونه يتمتع بصلاحيات و إختصاصات فعلية و حقيقية ليست تنفيذية وحسب، و إنما تشريعية و قضائية أيضاً. بل أنه تجاوز في بعض الحالات صلاحيات مجلس الوزراء أيضاً ، فمثلاً إعتبار الرئيس هو القائد العام لقوات البيشمركة، وهو تدخل سافر في صلاحيات مجلس الوزراء. لأنه كان من المفروض أن يكون رئيس الحكومة هو القائد العام للقوات المسلحة وليس الرئيس. كما و يتولى الرئيس تعيين رئيس ديوان الرئاسة بدرجة وزير^٢ في الوقت الذي كان يتوجب على الحكومة أن تتولى أمر تعيينه .

و بموجب قانون التعديل الأول لقانون لقانون رئاسة الأقليم رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦ يكون لرئيس الأقليم نائب يعاونه في أداء مهامه و يحل محله عند غيابه و يكون نائباً للقائد العام لقوات البيشمركة ، ولكن ثبت بالتجربة أنه لم يشهد الأقليم منذ (٢٠٠٦) و لحد الآن أن يكون نائب الرئيس رئيساً للأقليم بالوكالة لفترة زمنية وجيزة، مع العلم أن رئيس الأقليم قد غاب في السابق و أثناء فترة حكمه مرات عديدة و ولفترات طويلة بعض الأحيان لأسباب بعضها كانت شخصية و بعضها كانت رسمية ،

^١ ينظر: نص المادة (٧٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النافذ.

^٢ تنص المادة الثانية من قانون ديوان رئاسة إقليم كردستان-العراق رقم ٢ لسنة ٢٠٠٥ على أنه (يعين رئيس الأقليم رئيساً لديوان رئاسة الأقليم بدرجة وزير).

ولكن فترة الغياب هذه كلها حالت دون أن يحل النائب محله. و لا يملك نائب الرئيس حقيقة أية صلاحيات أصيلة سوى ما يخول له من صلاحيات و إختصاصات من قبل الرئيس^١. مع العلم أنه إذا كان الرئيس في النظام البرلماني لا يملك سوى صلاحيات رمزية و تشريفية ، فلا تبقى اية صلاحيات يمكن أن تمنح لنائب الرئيس، لذلك ليس هنالك داع أساساً لوجود منصب نائب الرئيس.

كما أن قانون رئاسة الإقليم لم ينص على كيفية إختيار نائب الرئيس ، ولكن جرت العادة على أن الرئيس هو الذي يقوم بتعيين نائبه، ثم يأتي النائب ليحلف اليمين الدستورية أمام البرلمان. ولكن ماهي طبيعة العلاقة بين منصب رئاسة الإقليم وبين السلطات الأخرى ولمن يخضع الرئيس؟ ومن يستطيع مسائلة الرئيس ومحاسبته ؟

في الحقيقة عند التمعن في القوانين ذات الصلة بمنصب رئاسة الإقليم ، يبدو أننا نواجه معضلة قانونية معقدة، إذ أنه على الرغم من أن الرئيس يتمتع بصلاحيات عديدة، ولكن ليس هنالك مؤسسة رسمية في الإقليم تستطيع أن تمارس رقابتها على مؤسسة الرئاسة ، والقاعدة العامة في الفقه الدستوري تقضي في هذا السياق بأن المسؤولية تدور وجوداً و عدماً مع الصلاحية، فالرئيس الذي لا يملك اية صلاحيات تنفيذية فعلية، لا يمكن أن يساءل سياسياً أمام أية جهة، لأنه ببساطة لا يملك صلاحية يمكن مساءلتها عليه.ولهذا وجد مبدأ عدم مسؤولية الرئيس في النظام البرلماني.

أما الرئيس الذي يملك صلاحيات وإختصاصات فعلية و حيوية (كما هو الحال بالنسبة لرئيس الأقليم)، فمن الممكن أن يكون عرضة للمساءلة السياسية، وذلك ان الإنحراف عن السلطة و التعسف فيها أمر جائز.

أما بالنسبة لرئيس إقليم كردستان، فعلى الرغم من أنه يمتلك صلاحيات عديدة ، ولكن لا توجد أية سلطة أو جهة تستطيع محاسبته أو أن يكون الرئيس مسؤولاً أمامها^٢. وبالمقابل يستطيع الرئيس بموجب صلاحياته القانونية التدخل في شؤون جميع السلطات الأخرى دون إستثناء. ليس هذا فقط، لا بل أن الرئيس ينأى بنفسه عن التعامل مع السلطات الأخرى، وكأنها سلطات أدنى منه مرتبة. و ترك الأمر برمته الى رئيس ديوانه الذي هو بدرجة وزير^٣.

١ أنظر نص المادة الأولى-الفقرة الثالثة من قانون التعديل الأول لقانون رئاسة الإقليم رقم ٢ لسنة ٢٠٠٦. ٢ في الحقيقة إن الآلية المطروحة في المادة (١٦- ثالثاً) من قانون رئاسة الأقليم لسحب الثقة من الرئيس كإحدى حالات إنتهاء مدة رئاسة رئيس الأقليم بقرار من البرلمان معقدة جداً إن لم تكن مستحيلة، إذ من الصعب جداً الحصول على موافقة ملا يقل عن ثلاثة أرباع من أعضاء البرلمان لسحب الثقة من الرئيس ، ودون أن يكون للبرلمان الصلاحية لمسائلته سياسياً.

٣ تنص المادة الأولى من قانون ديوان رئاسة إقليم كردستان رقم ٢ لسنة ٢٠٠٥ على أن الديوان يتولى ممارسة المهام الآتية:

١. الإشراف على دوائر الديوان.
٢. تنظيم العلاقة بين رئاسة الأقليم و رئاسة المجلس الوطني لكوردستان-العراق (البرلمان) و رئاسة مجلس وزراء إقليم كردستان.
٣. تنظيم العلاقة بين رئاسة الأقليم والسلطات العراقية الفدرالية.
٤. تنظيم نشاطات و إتصالات رئيس الأقليم داخل إقليم كردستان و خارجه.

و أخيراً يبدو أن المشرع لم يكتف بهذا القدر من الصلاحيات الممنوحة للرئيس، و فبدلاً من وضع قوانين و قواعد صارمة للحد من صلاحياته وإيجاد صيغة قانونية معقولة لمساثلته قانونياً في حالة إنحرافه بالسلطة وفقاً لمتطلبات النظام البرلماني، كما هو حال الرئيس في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥^١، وسع المشرع من صلاحيات الرئيس، بحيث ترك له باب ممارسة الصلاحيات الأخرى متى ما شاء، وذلك بالنص على أن الرئيس يتولى ممارسة أية إختصاصات أخرى ينص عليها الدستور والقانون^٢. خلاصة القول هنا، ومن خلال ما تقدم ذكره، يبدو أن مؤسسة رئاسة الأقليم باتت مؤسسة فوق المؤسسات، فلا تملك اية جهة (تشريعية كانت أو قضائية) صلاحية محاسبة الرئيس و مساثلته، و بذلك بات منصب الرئيس يشكل تهديداً حقيقياً ليس للنظام البرلماني وحده، بل للنظام القائم في الأقليم بأكمله.

المطلب الثاني

طبيعة العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية في اقليم كردستان

بما أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد اعترف بحق الاقليم في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً للمادة (١٢١-أولاً). فمن الطبيعي أن نحاول البحث في طبيعة العلاقة التي تربط السلطين التشريعية والتنفيذية ببعضها البعض خاصة علاقة البرلمان بالحكومة، ولربما يتساءل البعض لماذا نحاول من خلال هذه الدراسة البحث عن السند أو المعيار القانوني لجعل النظام القائم في اقليم كردستان نظاماً برلمانياً في ظل غياب الدستور. للإجابة على هذا التساؤل و بالاضافة الى ما بيناه في المطلب السابق في هذا السياق، نجد أن النظام الداخلي لبرلمان كردستان رقم (١) لسنة ١٩٩٢ المعدل، قد طرح لنا معيار تنظيم علاقة البرلمان بالحكومة بشكل واضح بحيث لا يقبل الشك والتأويل أن طبيعة هذه العلاقة تقوم على أسس النظام البرلماني.

هذا النظام (الذي هو في الأساس برامج عمل البرلمان لفترة زمنية محدودة ولكنه يعد في مضمونه بمثابة قانون ذي طابع دستوري و ذلك نظراً لغياب الدستور في الإقليم) اشتمل على الأسس التي تقوم عليها علاقة السلطة التشريعية بالحكومة، و ذلك بنصه على آليات تأثير البرلمان على الحكومة وفقاً لمتطلبات النظام البرلماني، ومنها اليات (السؤال، الإستجواب البرلماني، التحقيق البرلماني، سحب الثقة من الحكومة...الخ). كما أن قانون رئاسة الاقليم رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ المعدل بين أيضاً طبيعة هذه العلاقة من زاوية السلطة التنفيذية، و ذلك بنصه على صلاحية رئيس الاقليم في حل البرلمان في حالات محددة. في الحقيقة إن وجود مثل هذه الاليات لا يمكن إلا أن يكون مظهراً من مظاهر النظام البرلماني، هذا بالإضافة الى ما هو مئبّت في الدستور العراقي بضرورة تقيد الأقليم بالدستور العراقي وعدم سن أي قانون بما يتعارض مع الدستور العراقي^٣، و هذا يعني أن تبني اي نظام اخر غير النظام البرلماني في

١ ينظر: نص الفقرتين "أ" و "ب" من البند "سادساً" من المادة (٦١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

٢ ينظر: المادة الأولى من قانون التعديل الثاني لقانون رئاسة الأقليم رقم ١ لسنة ٢٠٠٩.

٣ ينظر: المادة (١٢٠) من دستور لعام ٢٠٠٥ النافذ.

اقليم كردستان يعد مخالفة صريحة لأحكام الدستور العراقي. وعملاً بما جاء في القوانين الدستورية المعمول بها في اقليم كردستان ، نجد الكثير من وسائل التأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان، ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: ماهي أهم هذه الوسائل القانونية ، و الى اي مدى حققت هذه الوسائل التوازن بين هاتين السلطتين في ظل غياب الدستور في الإقليم ؟

عليه نحاول في هذا المطلب ان نبين طبيعة العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من خلال الإشارة الى وسائل التعاون واليات تأثير كل واحد منهما على الاخر لتتعرف في الأخير على مدى انسجام هذا التنظيم القانوني مع أسس و متطلبات النظام البرلماني و نسبة وجود الإنحرافات على هذا النظام.

ومن اجل الوصول الى التحديد الدقيق لطبيعة هذا العلاقة بين السلطتين، نقسم هذا المطلب الى شقين أساسيين:

أولاً/ اليات التعاون والرقابة للسلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية في إقليم كردستان:

من اولى مظاهر هذا التعاون في النظام البرلماني هو صلاحية البرلمان انتخاب رئيس الدولة بإعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية في البلاد، بمعنى أن البرلمان هو الذي يتولى أمر انتخاب رئيس الدولة وبالتالي تصبح وسيلة اسناد السلطة لرئيس الدولة في يد البرلمان ممثل الشعب.

هذه الصلاحية الممنوحة للبرلمان هي، من جانب، آلية للتعاون مع السلطة التنفيذية، ومن جانب آخر وسيلة ناجعة لفرض الرقابة على رئاسة الدولة. ولكن ما يلاحظ في اقليم كردستان بشأن منصب رئيس الأقليم، هو ان رئيس الاقليم ، و طبقاً لقانون رئاسة الأقليم، ينتخب من قبل مواطني كردستان بالاقتراع العام السري المباشر، ويعد هذا انحرافاً واضحاً عن سمة اساسية للنظام البرلماني^١، وفق التفصيل الذي بيناه في المطلب الاول من هذا المبحث ولا حاجة لتكراره هنا. وليس هذا فقط، بل أن جميع آليات البرلمان للتأثير على منصب رئاسة الإقليم منقطعة تماماً. بحيث لا يملك البرلمان أية الية لفرض الرقابة على رئاسة الأقليم إلا في نطاق ضيق جداً نذكره لاحقاً. هذا من جهة.

١ ذهب البعض من الفقه الدستوري الى ان انتخاب رئيس الدولة من قبل البرلمان يؤدي الى تبعية رئيس الدولة بالتالي اضعاف هذا الاخير وتقوية مركز البرلمان مما يخل بفكرة المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتعاضلاً مع مقتضيات النظام البرلماني وجنوحه الى نظام اقرب الى حكومة الجمعية. بالمقابل ذهب غالبية الفقه الدستوري الى ان انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب سيؤدي الى تقوية مركزه تجاه المؤسسات الاخرى وبتيح له القيام بدور الحقيقي وفعال في ممارسة شؤون الحكم ويجعله في مركز مساوي لجميع اعضاء البرلمان وذلك على اساس قيام الشعب بأسره بانتخابه. ينظر للتفصيل في هذه الأراء: د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور سنة ١٩٧١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ١٦٧. د. أمين محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ١٦٥. ومن جانبنا نرى ان الامر لايتوقف عند حد انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب، بل ان هذا الانتخاب في الأغلب يؤدي الى اعطاه سلطات فعلية وواسعة ودون ان يكون مسؤولاً من الناحية السياسية، فهذا ما نجده في اقليم كردستان حيث ينتخب رئيس الاقليم من قبل الشعب وهذا يتيح له القيام بدور فعال وحقيقي في ممارسة الحكم من خلال الصلاحيات الواسعة والممنوحة له بموجب المادة العاشرة من قانون رئاسة الاقليم، وبالنتيجة انحراف بالنظام البرلماني وجنوحه الى نظام اقرب الى النظام الرئاسي.

و من جهة اخرى لا يستطيع برلمان كوردستان التدخل إلا في حدود معينة في السلطة التنفيذية ، وذلك عن طريق ممارسة قدر معين من الرقابة على الحكومة فقط دون أن تشمل هذه الرقابة الرئاسة أيضاً، حيث منح النظام الداخلي للبرلمان، متماشياً في ذلك مع متطلبات النظام البرلماني، الحق لعضو البرلمان في توجيه السؤال الى رئيس أو عضو مجلس الوزراء، بصورة شفوية أو خطية، عن امر يجهله النائب أو رغبته في التحقق من حصول واقعة علم بها.

وقد إشتراط النظام الداخلي للبرلمان على العضو البرلماني ان يكون سؤاله موجزاً وخالياً من التعليق وان لا يكون موضوع سؤاله مطروحاً على القضاء أو ذكر اسماء بقصد المساس بشؤونهم الخاصة^١. ولكن ما يعاب على النظام الداخلي للبرلمان في هذا المجال ، هو ما ورد ذكره في الفقرة (ب) من المادة (٦٣) حيث أكد على أنه "تسقط الأسئلة والاستجابات بانتهاء دورة الانعقاد الاعتيادية". وهذا أمر غير طبيعي إذا ما نظرنا الى فكرة الغاية من طرح السؤال أو الإستجواب، فالقصد من السؤال كما هو معلوم هو لغرض الحصول على معلومات معينة أو الحض على اتخاذ اجراء معين، وهذا القصد يدوم حتى بعد انتهاء دورة الانعقاد الاعتيادية، و لا ندري ما الحكمة من سقوط السؤال عند انتهاء دورة الانعقاد الاعتيادية اذا كان بإمكان العضو تجديد نفس السؤال في دورة الإنعقاد الجديدة ، إن هذا الأمر لا يعدو إلا مجرد تعطيل و تأجيل لحق العضو في الحصول على معلومات معينة ما يؤجل أيضاً حقه في إستجواب الوزير المعني المقصر في تصرفه في أمر ما.

وفي السياق نفسه نصت المادة ٦٤ من النظام الداخلي للبرلمان على أنه " ليس للرئيس ان يقبل اكثر من ثلاثة اسئلة " دون أن يبين النظام ما الحكمة وراء تقييد حق العضو في السؤال بثلاثة اسئلة فقط؟ وكان الأجدر بالمشرع إفساح المجال أكثر أمام الأعضاء أو اعطاء سلطة تقديرية أوسع لهيئة الرئاسة لقبول اكثر من ثلاثة اسئلة خاصة اذا كانت الظروف تتطلب ذلك أو كانت اجندة اعمال البرلمان تسمح بذلك.

ان السؤال البرلماني يقوم على أساس علاقة خاصة بين العضو السائل وعضو ومجلس الوزراء الموجه اليه السؤال، وقد جاء النظام الداخلي في هذا السياق متماشياً مع متطلبات السؤال البرلماني المعمول به في الأنظمة البرلمانية ، و ذلك بنصه على أنه "ليس لغير السائل ان يشترك في المناقشة"، ولكن مع ذلك لم يستطع واضعو النظام مواكبة التطور الحاصل في الصيغة الشخصية للسؤال البرلماني ، حيث يجري العمل حالياً في الكثير من برلمانات العالم، منها البرلمان البريطاني، على السماح للعضو مقدم السؤال ان يقدم سؤالاً اضافياً كما يجوز لغيره من اعضاء البرلمان ان يسأل السؤال الاضافي بعد تصريح رئيس البرلمان له، لذلك كان الأجدر بالمشرع ان يواكب هذا التطور ويعطي السلطة التقديرية لهيئة الرئاسة أو الرئيس بالسماح لغير السائل ان يناقش عضو الحكومة، فمثلاً، يتمتع رئيس مجلس النواب العراقي بسلطة تقديرية في هذا المجال، خاصة اذا وجد ان للسؤال اهمية عامة، لهذا له ان يأذن رئيس اللجنة المختصة أو أي عضو اخر بابداء تعليق موجز على الاجابة.

كما ولم ينظم النظام الداخلي لبرلمان كوردستان الاسئلة البرلمانية المستعجلة، كما نصت على ذلك الانظمة الداخلية لكثير من برلمانات العالم، التي تفترض ظهور مسائل مستعجلة وملحة وعاجلة ويكون

١ ينظر بشأن نظام السؤال البرلماني المواد (٦١ الى ٦٨) من الفصل السابع من النظام الداخلي لبرلمان كوردستان/ العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢ المعدل.

عنصر الوقت ضرورياً لعضو البرلمان ويحتاج الى اجابات سريعة، كما في حالة الاضراب والتظاهرات الشعبية وغيرها.

ومن الناحية الواقعية يعد قيام البرلمان بتشكيل لجان التحقيق في امر معين في اجهزة السلطة التنفيذية من اكثر الوسائل الرقابية فاعلية، وقد أشار النظام الداخلي لبرلمان كردستان هو الآخر الى فكرة تشكيل اللجان، و منح صلاحية تشكيل هذه اللجان بموافقة اغلبية الحاضرين بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة، ولها صلاحية تقصي الحقائق من خلال الاستعانة بالخبراء وسماع اقوال أي شخص والاطلاع على الملفات والمستندات وعلى السلطة التنفيذية تقديم التسهيلات المطلوبة لعمل هذه اللجان^١. ولكن ما يعاب على المشرع هو تقييده أمر تشكيل هذه اللجان باقتراح هيئة الرئاسة فقط دون أن تمنح هذه الصلاحية لعدد معين من اعضاء البرلمان ، مع العلم أن غالبية الدساتير والانظمة الداخلية للدول الاخرى تمنح هذه الصلاحية لعدد معين من الاعضاء للكشف عن مخالفات سياسية بالتالي تقديم اقتراحات معينة. فضلاً عن ذلك لم يحدد النظام الداخلي مدة معينة لعمل هذه اللجان، وهذا الامر من شأنه أن يؤدي الى نوع من التباطؤ في عملية التحقيق. واخيراً أن البرلمان غير ملزم بالتوصيات المقدمة اليه من قبل لجان التحقيق، كما و لا يوجد نص يلزم البرلمان بوجوب متابعة توصيات هذه اللجان و مراقبتها للحكومة لمدى تنفيذها و تقيدها بالتوصيات التي يقرها البرلمان عند مناقشة تقارير هذه اللجان.

ومن الوسائل الرقابية الاخرى المقررة لبرلمان كردستان هي الاستجواب، التي تعد اداة فعالة لردع الحكومة و الحصول على موقف ثابت لها تجاه المسائل السياسية الهامة و من ثم محاسبتها وفقاً لمواقفها. حيث منح النظام الداخلي الحق لكل عضو في استجواب عضو السلطة التنفيذية (يقصد بهم وزراء الحكومة فقط) بصورة خطية ومطالبته ببيان اسباب تصرفه في امر ما أو الغاية منه^٢. ولكن ما لا يفهم من قصد المشرع الكوردستاني في هذا السياق هو نصه على أن الإستجواب ينبغي ألا " ينطوي على رغبة التدخل في أعمال السلطة التنفيذية" ، مع العلم أن النظام البرلماني يقوم في الأساس على وجود فكرة التدخل المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهل يعقل ألا يعرف المشرع أن الاقرار بالوسائل الرقابية للبرلمان تجاه الحكومة يعد تدخلاً في أعمال هذه الاخيرة؟ ألا يعرف المشرع أن الاستجواب في حالة تأييده من قبل البرلمان يؤدي في بعض الحالات الى اعفاء المستوجب منه من منصبه أو حتى الى سحب الثقة من الحكومة بأكملها؟ و فهل من المعقول ألا يعتبر المشرع هذا تدخلاً؟ أضف الى ذلك، ما يلاحظ في تنظيم توجيه الاستجواب هو غرض المشرع النظر عن تحديد نسبة عدد أعضاء الموافقين على توجيه الاستجواب، صحيح انه يحق لكل عضو توجيه الاستجواب الى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء ولكن ألا يحتاج ذلك موافقة عدد معين من اعضاء البرلمان^٣؟.

١ ينظر بشأن تنظيم عمل هذه اللجان: المواد (٤٧ الى ٥٠) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان/ العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٣ المعدل.

٢ ينظر بشأن الاستجواب البرلماني: المواد (٦٨ الى ٧٠) من النظام الداخلي لبرلمان كردستان/ العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٣ المعدل.

٣ على سبيل المثال منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الحق لكل عضو مجلس النواب بموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء. ينظر: الفقرة -ج- من البند -سابعاً- من المادة (٦١) من الدستور.

كما و يترتب على تأييد البرلمان للاستجواب بأغلبية ثلثي عدد الحاضرين اعفاء المستوجب من منصبه، ويعد ذلك أخطر وسيلة بيد البرلمان في مواجهة الحكومة. ولكن هذا التنظيم للمسؤولية السياسية يثير تساؤلات عديدة منها هل ان النصاب القانوني وآلية سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء هما نفس النصاب والآلية المذكورة اعلاه؟ وما هي اثار سحب الثقة من مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء؟ وهل ان الحكومة تستمر في مباشرة كامل أختصاصاتها ام تتحول الى حكومة تصريف الأعمال في هذه الحالات؟ وماهي مدة هذه الحكومة؟ وغيرها من الاسئلة و كان من المفروض على المشرع تفادي هذه النواقص والفراغات القانونية من خلال تنظيمها بشكل دقيق.

و أخيراً يعاب على المشرع في إقليم كردستان أنه لم يعمل على تطوير النظام الداخلي الذي سن في عام ١٩٩٢ ، وذلك بعد مرور أكثر من (٢١) عام على عمر البرلمان، و دخول البرلمان الحالي في دورته الرابعة، اذ أن النظام الداخلي لا يزال هو النظام القديم الذي سن للبرلمان في دورته الإنتخابية الأولى. مع العلم أن النظام الداخلي للبرلمان ما هو في الأصل سوى برامج عمل دورة إنتخابية واحدة، و من الناحية القانونية يفترض أن لكل دورة إنتخابية جديدة في البرلمان نظام داخلي جديد يتلائم و طموحات الأعضاء الجدد في ضوء الدستور والقوانين النافذة في البلاد. ولكن بما أن هذا النظام قد سن في ظل ظروف معينة سابقة، لذا يبدو أنه لا يواكب اليوم التطورات السياسية والقانونية في الإقليم. والدليل على ذلك ان النظام الداخلي لايتضمن بنداً واحداً بخصوص منصب رئيس الأقليم بإعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، لسبب بسيط ، هو لكون هذا المنصب قد أنشئ قانونياً في عام ٢٠٠٥، أي بعد سن النظام الداخلي ب(١٣) سنة، لهذا جاء النظام خاليا من ذكر هذا الجزء المهم من السلطة التنفيذية الذي كان يفترض تخصيص فصول و مواد عديدة لتنظيم البات تعاون و رقابة السلطة التشريعية تجاه منصب رئاسة الأقليم.

ثانياً/ آليات التعاون والرقابة للسلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية في إقليم كردستان:

تتجسد مظاهر تعاون السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية في النظام البرلماني في التدخل في سير العمل البرلماني والمشاركة في العملية التشريعية -وفق التفصيل الذي بيناه في المبحث الاول من هذه الدراسة- ويمكن ايجاد أهم ملامح هذا التعاون في اقليم كردستان من خلال التمعن في سلطة رئيس الاقليم باصدار مرسوم إقليمي باجراء انتخابات برلمان كردستان في حالة انتهاء دورته الانتخابية خلال خمسة عشر يوماً أو في حالة حل البرلمان ١، وكذلك دعوة البرلمان الى دورة الانعقاد الاولى للدورة الانتخابية الجديدة خلال عشرة ايام من تأريخ اعلان النتائج النهائية للانتخابات البرلمانية، ويبدو ان المشرع الكوردستاني قد خطى خطوة اكثر من المشرع العراقي بنصه على انه في حالة عدم صدور مرسوم من رئيس الاقليم لدعوة البرلمان للانعقاد خلال المدة المذكورة، فأن البرلمان يجتمع تلقائياً بحكم القانون ٢. فمثل هذا النص يعد ضمانه مهمة لعدم تأخير أول أجتماع للبرلمان.

١ ينظر: الفقرة -ثانياً- من المادة العاشرة من قانون رئاسة الاقليم رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

٢ ينظر: الفقرة -ثالثاً- من المادة العاشرة من قانون رئاسة الاقليم رقم (١) لسنة ٢٠٠٥. جدير بالذكر ان الدستور العراقي خالي من نص يحكم بعقد مجلس النواب أول اجتماعه بحكم القانون اذ لم يصدر رئيس الجمهورية مرسوماً

وتتجسد مساهمة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في المراحل التي يمر بها التشريع حتى يصبح نافذاً وبالتحديد في مرحلة تقديم مقترحات التشريع أو مشاريع القوانين ومن ثم المصادقة على التشريعات وأخيراً مرحلة إصدار القوانين.

و يقتضي منطق النظام البرلماني القائم على التعاون بين السلطات ، ألا يكون حق اقتراح القوانين مقتصرًا على البرلمان أو السلطة التنفيذية وحدها، بل حقًا مشتركًا لكلاهما^{١١}. عليه وتماشياً مع هذه الفكرة، فقد أعطى النظام الداخلي لبرلمان كردستان الحق لمجلس الوزراء أو ما لا يقل عن عشرة من أعضاء البرلمان اقتراح مشروعات القوانين^٢. كما ويتمتع رئيس الاقليم بصلاحيّة تقديم مشاريع القوانين التي تخص رئاسة الأقليم، وكذلك يتمتع بصلاحيّة تصديق القوانين التي يسنها البرلمان و ذلك خلال مدة عشرة أيام من تاريخ سنّها ، وله أيضاً حق الاعتراض عليها كلياً أو جزئياً^٣، و يعد هذا اعتراضاً توفيقياً، بمعنى ان البرلمان يستطيع التغلب على هذا الاعتراض بتوافر الاغلبية المطلوبة في المرحلة التي تلي مرحلة رفض المشروع من قبل الرئيس.

والى جانب هذه الوسائل التي تتعاون فيها السلطة التنفيذية مع البرلمان، تمتلك السلطة التنفيذية وسائل التأثير والرقابة على البرلمان تحقق بها التوازن المطلوب في النظام البرلماني، ومن اهم هذه الوسائل، حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان، الذي يعد السلاح المقابل للمسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني، والذي يقصد به انتهاء فترة نيابة البرلمان قبل النهاية الطبيعية للدورة الانتخابية طبقاً للدستور والقوانين. وعلى الرغم من وجود أنواع مختلفة لحق حل البرلمان وفقاً لمعيار الاختصاص الشخصي (منها الحل الرئاسي، الحل الوزاري، الحل الذاتي والحل الشعبي)، ومعيار الكيفية الاجرائية ومنها (الحل التقديري، الحل المشروط والحل التلقائي للبرلمان)، ولكن ما نلاحظه في اقليم كردستان هو وجود نوع واحد من الحل ، ألا وهو الحل الرئاسي فقط. بمعنى آخر أكثر دقة أن قرار الحل يصدر بمرسوم إقليمي من قبل رئيس الاقليم فقط في حالات معينة منصوص عليها في قانون رئاسة الأقليم^٤، دون أن تشاركه الحكومة في ممارسة هذه الصلاحية. ومن المعلوم أنه ، و بحسب الفقه

لدعوة مجلس النواب خلال (١٥) يوماً من تأريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ، ومثل هذا الفراغ قد يسبب تعطيل الحياة البرلمانية. ينظر: المادة (٥٤) من دستور لعام ٢٠٠٥ النافذ.

١ ينظر: موريس دوفرجيه، المصدر السابق، ص ١١٤.

٢ ينظر: المادة (٧١) من النظام الداخلي لبرلمان كورستان رقم (١) لسنة ١٩٩٢ المعدل.

٣ ينظر: الفقرة -أولاً- من المادة العاشرة من قانون رئاسة الاقليم رقم (١) لسنة ٢٠٠٥. جدير بالذكر ان الفرق بين حق التصديق وحق الاعتراض في الفقه الدستوري هو ان الحق الاول يصبح فيه رئيس الدولة في مركز مساوي للبرلمان في العملية التشريعية والقانون لا يصدر الا اذا وافق عليه رئيس الدولة، أي يعد شرطاً اساسياً لصدور القانون ويصبح حقاً تشريعياً، ولكن حق الاعتراض فهو حق تنفيذي ففي حالة اعتراض رئيس الدولة على القانون يتم رده الى البرلمان ويستطيع التغلب على هذا الاعتراض بتوافر أغلبية معينة. ينظر للتفصيل في ذلك: د. جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، ط١، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، مجد مؤسسة الجامعية للدراسات والنشر- والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٣٨٦.

٤ حيث تنص المادة العاشرة على " يمارس رئيس الاقليم الاختصاصات والصلاحيات التالية:.....رابعاً: حل المجلس الوطني لكوردستان-العراق بمرسوم في الحالات التالية: ١- اذا استقال أكثر من نصف عدد أعضائه ٢- اذا لم يتم النصاب

الدستوري، لا يتم اللجوء الى الحل الرئاسي، إلا في حالات محددة فقط ، إذ غالباً ما يلجأ اليه رئيس الدولة في حالة حدوث خلاف بينه وبين البرلمان المؤيد من قبل الوزارة، حيث غالباً ما يحدث أن يكون البرلمان مؤيداً من قبل الوزارة، ولكن لا يؤيده الرئيس، لذا فبغية حله يضطر رئيس الدولة الى اقالة الوزارة و تكليف وزارة اخرى تؤيد وجهة نظره في قرار الحل واجراء انتخابات جديدة للبرلمان. وهذا يعني ان النزاع بين البرلمان ورئيس الدولة امر يمكن حدوثه، وهذا أمر طبيعي، ولجوء الرئيس الى الحل الرئاسي ما هو في الاصل سوى تهديد منه بحل البرلمان و ذلك لمنع الاخلال بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ولكن عند التمعن في قانون رئاسة الأقليم ، يظهر لنا جلياً أن الحكومة تعد بمثابة الحلقة الأضعف في سلسلة صلاحيات السلطة التنفيذية، حيث حصر القانون المذكور صلاحية حل البرلمان بالرئيس فقط وفي حالات محددة فقط ، فكيف يكون الوضع لو تطلب الامر ضرورة اللجوء الى التهديد بحل البرلمان في غير هذه الحالات الواردة في القانون المذكور؟ بأية وسيلة يمكن تحقيق التوازن المطلوب في النظام البرلماني؟ فضلاً عن ذلك اين هو الاقرار القانوني بحق الحكومة في المطالبة بحل البرلمان حلاً وزارياً عند وجود نزاع سياسي بين البرلمان والحكومة فقط دون الرئيس؟ بمعنى آخر، ما الحل اذا نشب نزاع بين الحكومة والبرلمان؟ وإذا كان البرلمان يتمتع بصلاحيه سحب الثقة من مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء أو إقالة الوزراء بموجب القانون، فماذا تتمتع الحكومة تجاه البرلمان؟ ألا يعد هذا الأمر اخلاً بمبدأ التوازن والمساواة بين السلطتين في الإقليم؟ و الأغرب من ذلك هو أن البرلمان لا يتمتع باية صلاحية تذكر تجاه رئيس الأقليم ، ولكن بالمقابل فإن الرئيس يتمتع بصلاحيه حل البرلمان و كأن صلاحيات السلطة التنفيذية في هذا السياق محصورة فقط في منصب الرئيس.

خلاصة القول ان حق حل البرلمان في كوردستان يحتاج الى إعادة تنظيم بشكل ادق مما هو عليه الحال الان، ويجب احاطته بمجموعة من الضمانات حتى لا يتعسف الرئيس في استعمال صلاحياته بشكل منفرد و بإسم السلطة التنفيذية.

القانوني لأنعقاده خلال خمسة وأربعين يوماً من تأريخ دعوته للأنعقاد لدورته الانتخابية. ٣-١٥ لم يمنح المجلس الثقة بمجلس الوزراء لثلاث تشكيلات وزارية مختلفة ومتتالية."

الخاتمة

من خلال بحثنا توصلنا الى جملة من الإستنتاجات ، و يمكن تلخيصها فيما يلي :-
١. إن النظام البرلماني هو في حقيقته ثمرة صراع مثير لفترات طويلة بين الأفكار الفلسفية والمبادئ القانونية المستوحاة من آراء وأفكار الفلاسفة والفقهاء من جانب، وتجارب بعض البلدان حول هذا النظام من جانب آخر، الى أن تراجع منطق الشكل أمام المنطق الخاص للتجارب. ولهذا يوصف النظام البرلماني بأنه نظام يقوم بالدرجة الاولى على أساس التجارب وليس على أساس الافكار والاراء. وهذا يعني أن التجارب هي التي ثبتت معالم هذا النظام الذي يعد في الوقت الحالي من أنجع أنظمة الحكم في الأنظمة الديمقراطية.

٢. لا يمكن الحديث عن نظام برلماني تقليدي في الوقت الحالي، وإنما هنالك عدة أنواع من الأنظمة البرلمانية، تجمعها خصائص مشتركة وتميزها عن غيرها من الانظمة الدستورية. ويقر الفقه الحديث بأن النظام البرلماني التقليدي قد أصابه الكثير من التطور في الوقت الحاضر، إذ أن مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قد أصابه الكثير من الاختلال الذي يكون أحياناً لصالح السلطة التنفيذية وأحياناً أخرى لصالح السلطة التشريعية. ولهذا فقد اختلف النظام البرلماني التقليدي عما يطبق في الوقت الحالي من أنظمة تطلق على نفسها ذات التسمية. وهذا يعني أن ضعف دور رئيس الدولة والتوازن الدقيق بين الوزارة والبرلمان كما يصفهما فقهاء القانون الدستوري، لايحققان تماماً و دائماً عند التطبيق، وذلك نظراً لتحكم الظروف التي يطبق النظام البرلماني في ظلها وتكييفها له وفق مقتضياتها، فينحرف عندئذ عن صيغته التقليدية. وبشكل خاص فان شخصية رئيس الدولة وكيفية توليه الرئاسة وعدد الاحزاب وقوتها ودرجة الوعي الديمقراطي لدى الشعب تعمل كل منها على جر النظام نحو وجهة معينة، بحيث تهيمن إحدى هيئات النظام هيمنة فعلية تخرج به عن شكله المسطر في الدستور. وبهذا نكون أمام إنحراف في النظام البرلماني ... عليه فإن الانحراف في النظام البرلماني هو هيمنة دستورية أو فعلية تحققها إحدى هيئات النظام البرلماني متجاوزة سلطتها التقليدية.

٣. على الرغم من تمتع رئيس إقليم كردستان بصلاحيات عديدة، إلا أنه و نظراً لظروف سياسية و قانونية معينة ليس هنالك مؤسسة رسمية في الإقليم تستطيع أن تمارس رقابتها على مؤسسة الرئاسة في الإقليم، ومع أن القاعدة العامة في الفقه الدستوري تقضي بأن مسؤولية الرئيس تدور وجوداً و عدماً مع صلاحياته، وأن الرئيس الذي لا يملك اية صلاحيات تنفيذية فعلية، لا يمكن أن يكون مسؤولاً سياسياً أمام أية جهة، لأنه ببساطة لا يملك صلاحية يمكن مساءلتها عليه. ولهذا وجد مبدأ عدم مسؤولية الرئيس سياسياً في النظام البرلماني. وأن الرئيس الذي يملك صلاحيات وإختصاصات فعلية و حيوية، لايمكن إلا أن يكون مسؤولاً سياسياً، وإلا فإن الإنحراف عن السلطة و التعسف فيها أمر أكيد. ولكن مع ذلك فإن رئيس إقليم كردستان، وعلى الرغم من أنه يمتلك صلاحيات عديدة و متنوعة، إلا أنه لا توجد أية سلطة أو جهة تستطيع محاسبته أو أن يكون الرئيس مسؤولاً أمامها. وبالمقابل يستطيع الرئيس بموجب صلاحياته القانونية التدخل في شؤون جميع السلطات الأخرى دون إستثناء.

٤. يعاب على المشرع في إقليم كردستان أنه لم يتمكن بعد من اجراء تعديلات على النظام الداخلي الذي سن في عام ١٩٩٢، وذلك بعد مرور أكثر من (٢١) عام على عمر البرلمان، و دخول البرلمان

الحالي في دورته الرابعة، إلا أن النظام الداخلي لا يزال هو النظام القديم الذي سن للبرلمان في دورته الإنتخابية الأولى. مع العلم أن النظام الداخلي للبرلمان ما هو في الأصل سوى برامج عمل دورة إنتخابية واحدة، و من الناحية القانونية يفترض أن لكل دورة إنتخابية جديدة في البرلمان نظاماً داخلياً جديداً يتلائم و طموحات الأعضاء الجدد في ضوء الدستور والقوانين النافذة في البلاد. ولكن بما أن هذا النظام قد سن في ظل ظروف معينة سابقة، لذا فمن المؤكد أنه لم يعد قادراً على مواكبة التطورات السياسية والقانونية في الأقليم. والدليل على ذلك انه لم يرد في النظام الداخلي بندا واحد بخصوص منصب رئيس الأقليم بإعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية، لسبب بسيط، هو لكون هذا المنصب قد أنشأت قانونياً في عام ٢٠٠٥، أي بعد سن النظام الداخلي بـ(١٣) عام، لهذا جاء النظام خالياً من ذكر هذا الجزء المهم من السلطة التنفيذية إذ كان يفترض تخصيص فصول و مواد عديدة لتنظيم اليات تعاون و رقابة السلطة التشريعية تجاه منصب رئاسة الأقليم.

٥. أن الحكومة تعد بمثابة الحلقة الأضعف ضمن سلسلة صلاحيات السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية، حيث حصر قانون رئاسة الأقليم النافذ أغلب صلاحيات السلطة التنفيذية في رقابتها على السلطة التشريعية في رئيس الأقليم وحده، ومن هذه الصلاحيات، صلاحية حل البرلمان. إذ أن صلاحية حل البرلمان منوطة بالرئيس وحده وفي حالات محددة فقط، دون أن يبين القانون المذكور كيف يكون الوضع لو تطلب الامر ضرورة اللجوء الى التهديد بحل البرلمان في غير هذه الحالات الواردة في القانون المذكور؟ وبأية وسيلة يمكن تحقيق التوازن المطلوب في النظام البرلماني؟ فضلاً عن ذلك إفتقر القانون الى الاقرار القانوني بحق الحكومة في المطالبة بحل البرلمان حلاً وزارياً عند وجود نزاع سياسي بين البرلمان والحكومة فقط دون الرئيس.

قائمة المصادر

أولاً/ الكتب:

● الكتب العربية:

١. د.ابراهيم عبدالعزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، نشأة المعرف بالاسكندرية، ٢٠٠٠.
٢. د.إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر- والتوزيع، بيروت، ١٩٨٢. علي محمد الدباسي، السلطة التشريعية وضمان إستقلالها، وزارة الثقافة الأردن، ٢٠٠٨.
٣. د.أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
٤. د.ثروت بدوي، النظم السياسية، الكتاب الاول: تطور الفكر السياسي والنظرية العامة للنظم السياسية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦١.
٥. د.حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، مطبعة الفائق، بغداد، ٢٠٠٨.
٦. د.دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة -ضعف الاداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية-، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٢.
٧. د.رأفت دسوقي، همينة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، ط١، منشأة المعارف بالاسكندرية، ٢٠٠٦.
٨. د.رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور سنة ١٩٧١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
٩. د.رمزي طه الشاعر، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج١- النظرية العامة للقانون الدستوري، جامعة عين شمس، ١٩٧٧.
١٠. د.زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ج١، ط١، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية و المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٤.
١١. د.سليمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصر وفي الفكر الاسلامي، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٦.
١٢. د.طه عمر رشيد، الأساس القانوني لحق المعارضة السياسية، ط١، دار سردم للطباعة والنشر- السليمانية، ٢٠١١.
١٣. د.عبدالغني بسيوني عبدالله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٥.
١٤. د.عبدالفتاح ساير داير، مبادئ القانون الدستوري، بلا دار النشر، بلا سنة.
١٥. د.عبدالكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، مكتبة دار الثقافة للنشر- والتوزيع، عمان، ٢٠٠١.

١٦. د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، ط١ منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.
١٧. د. عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، دار الموقف العربي للصحافة والنشر والتوزيع و القاهرة، ١٩٩١.
١٨. د. عمر هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، ط١، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٢.
١٩. د. عمر وهاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٢٠. د. فارس محمد عمران ، التحقيق البرلماني في الدول العربية والامريكية والاوروپية، ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.
٢١. د. فائز عزيز أسعد، إنحراف النظام البرلماني في العراق، مطبعة سندباد، بغداد، ١٩٨٤.
٢٢. د. فدوى مرابط، السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، سلسلة اطروحات الدكتوراه (٨٦)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ٢٠١٠.
٢٣. القاضي لطيف مصطفى امين، مبدا الفصل بين السلطات وحدتها و تطبيقها في الدساتير العراقية، ط١، مكتب الفكر والتوعية، السليمانية، ٢٠٠٧.
٢٤. مجموعة باحثين، الموسوعة السياسية.
٢٥. د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة بيروت، ١٩٨٧، ص٥٦٠.
٢٦. د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
٢٧. د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤.
٢٨. د. نعمان عطا الله الهيتي، الرقابة على أعمال الحكومة، ط١، دار رسلان للطباعة والنشر- والتوزيع، ٢٠٠٧.
٢٩. د. نعمان عطا الله الهيتي، الرقابة على الحكومة، ط١، دار رسلان، دمشق، ٢٠٠٧.

● الكتب المترجمة الى العربية:

٣٠. د. جوي ثابت، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري المقارن، ط١، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، مجد مؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٨.
٣١. موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ط١، ترجمة: د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢.

● الكتب باللغة الانجليزية:

32. M .j. c. vile. constitutionalism and the separation of powers Liberty fund .Indiana polis. I nc ,second edition , 1998.

33. Duvergea (Marice), The idea of politics.translated by Robert North.London,1966,p91.

34. Edward J.Erlear.Constitutions & The Separation of Power.Research Contributed in book (The farming and Ratification of the constitution.by: Leonard W.Levy and Dennis J.Mhony.Macmillan, publishin company,Newyork,1987), p151-156.

ثانياً/ اطاريح الدكتوراه:

٣٥. د.زانا رؤوف حمة كريم، السياسة التشريعية في العراق-دراسة تحليلية في التشريعات الدستورية-،اطروحة دكتوراه، كلية القانون-جامعة السليمانية، ٢٠٠٩.

ثالثاً/ الدوريات:

٣٦. د.فوزي حسين سلمان، التجربة البرلمانية في الميزان بين دستوري ١٩٢٥ و ٢٠٠٥، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون-جامعة كركوك، العدد (١)، ٢٠١٢.

رابعاً/ الدساتير والقوانين:

● الدساتير:

٣٧. دستور جمهورية العراق الصادر سنة ٢٠٠٥.

٣٨. قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية.

● القوانين:

٣٩. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، تم اقراره في ١٥/٦/٢٠٠٦.

٤٠. النظام الداخلي لبرلمان كردستان/ العراق رقم (١) لسنة ١٩٩٢.

٤١. قانون إنتخاب قائد الحركة التحررية الكوردية رقم ٢ لسنة ١٩٩٢.

٤٢. قانون رئاسة الاقليم رقم (١) لسنة ٢٠٠٥.

٤٣. قانون السلطة القضائية في الإقليم رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧.

٤٤. قانون مجلس أمن إقليم كردستان -العراق رقم ٤ لسنة ٢٠١١.

خامساً/ المواقع الالكترونية:

٤٥. الخبر القانوني طارق الحرب في تصريحه لووكالة كردستان للأبناء بتاريخ ٢٠١١/٥/١٤،

والمشور على الموقع الالكتروني: www.asrar-alsharq.net/news/10calnews/150html

الملخص

حقق النظام البرلماني، بأعتبره واحداً من أبرز النظم النيابية، نجاحاً كبيراً في التطبيق في انكلترا، وذلك بعد تطورات سياسية ودستورية خلال زمن طويل، ثبتت من خلالها المبادئ الاساسية لقيام هذا النظام والمتمثلة بثنائية السلطة التنفيذية والفصل المرن بين السلطات القائمة على التوازن والرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية. الامر الذي جعل الكثير من الدول الاعتماد على هذا النظام، ومنها جمهورية العراق طبقاً لدستورها الصادر ٢٠٠٥، وأقليم كردستان-العراق حسب القوانين النافذة ذات طابع دستوري، ولكن ما نلاحظه ان المبادئ الاساسية لهذا النظام قد أصابه الكثير من الخلل واثارت اشكاليات كبيرة في طبيعة النظام القائم في إقليم كردستان بحيث جعله في النهاية نظاماً برلمانياً منحرفاً، خاصةً ان الواقع القانوني والتطبيقي في هذا الاقليم قد هدم المساواة بين السلطين نظراً لتعاضد دور رئيس الاقليم وممارسته للسلطات الفعلية، مما ادى الامر الى فقدان الكثير من اساسيات النظام البرلماني، بحيث باتت حقيقة هذا النظام مرهوناً بحقيقة الدور الذي يلعبه رئيس الاقليم في هذا النظام.

پوخته

سیستمی پەرلهمانی وهك یهكێك له دیارترین سیستمه نوێنه رایه تیبیه کان، سه رکه وتنیکی گه وره ی له ئینگلترا به دهسته ئینا له بواری جیبه جیکردنیدا، ئەمه ش له دوا ی گه شه سه ندنیکی میژوویی سیاسی و دهستوری دیت که به هۆیه وه په گه زه بنه ره تیبیه کانی پیکه ئینانی ئەم سیستمه چه سپینران، که خو ی له دوانه یی ده سه لاتی جیبه جیکردن و جیا کردنه وه ی ده سه لاته کان له سه ر بنه مای هاوسه نگی و چاودیری ئالوگۆر له نیوان هه ردوو ده سه لاتی یاسادانان و ده سه لاتی جیبه جیکردن ده بینیتته وه . سه رکه وتنی ئەم سیستمه له بواری پراکتیکیدا وای له زۆریه ی ده ولته تان کردوو که په پره وی ئەم سیستمه بکه ن، له وانه ش کۆماری عێراق به پێی ده ستوری سالی ٢٠٠٥ و هه ریمی کوردستان به پێی یاسا کارپیکراوه کان که روکاریکی ده ستوریان هه یه . به لام ئەوه ی تیبینی ده کریت که ئەم پرنسیپه بنه ره تیبانه لادان و ئیشکالیاتی گه وره ی تیدا پوویدا وه به جوړیک کاریگه ری بۆ سروشتی سیستمی سیاسی هه ریمی کوردستان دروست کردوو له کۆتاییدا سیستمی پەرلهمانی لادراوی هینا وه ته ئارا وه، به تابه ت که واقیعی یاسایی و دیفاکتوی هه رییم یه کسانانی نیوان ده سه لاته کانی تیکدا وه به هۆی پۆل گه وره یی سه روکی هه رییم و زۆری ده سه لاته هه مه لایه نه کانی که کاریگه ری نیگه تیفانه ی له سه ر پرنسیپه سه ره کبییه کانی سیستمی پەرلهمانی دروست کردوو .

Abstract

The parliamentary system has achieved considerable success in practice in the United Kingdom after political and constitutional developments occurred over a long period of time in which the fundamental principles necessary for the establishment of this system has been finally shaped which is a two-tiered executive branch with flexible separation of power based on mutual checks and balances between the legislative and executive branches. Considering these advantages, many countries have adopted the parliamentary system including the Republic of Iraq according to the 2005 Constitution and the Kurdistan Region of Iraq under the applicable laws that have constitutional nature. However, the fundamental principles of this system have seen many shortages that created huge challenges to the nature of the parliamentary system in the Kurdistan Region making it ultimately a distorted parliamentary system. The major problem is that the legal and practical reality has eliminated the balance between the two branches because of the significance of the role of the President of the region and his exercise of actual powers which led to the forfeiture of many of fundamental principles of the parliamentary system. Thus, the mere existence of the system in Kurdistan has currently become dependent on the role the President plays in this system.