مجلة كلية القانون والعلوم السياسية العدد (٧)

القيود على التزام السلطة التنفيذية في تنفيذ واجباتها الدستورية

م. د. مثنى عباس عبد الكاظم
كلية الصفوة الجامعة/ قسم القانون

ملخص البحث

تستغرق الأبحاث والدراسات في التنظير للقيود على التزام السلطة التنفيذية في تنفيذ واجباتها، وتغفل الواقع السياسي والبيئة السياسية والتركيبة الاجتماعية فتتحدث عن الصلاحيات الدستورية والرقابة، والفصل بين السلطات، ولكن تبين لنا أن القيود الفعلية على التزام السلطة التنفيذية بتنفيذ واجباتها أعقد من ذلك بكثير، فالواجبات الدستورية للسلطة التنفيذية تحول مجموعة من القيود دون قدرتها على تنفيذها ومن هذه القيود: طبيعة النظام السياسي القائم، وطريقة تشكيل الحكومات، والنقص التشريعي الناجم عن تقصير البرلمان في إصدار التشريعات، فشكل النظام السياسي وطبيعته وطريقة تشكيل السلطة التنفيذية هي من القيود المهمة على السلطة التنفيذية في تنفيذ واجباتها والتزاماتها، وهناك ما يسمى الامتناع التشريعي أو الفجوة التشريعية وهي أن لا يكون المشرع قد تطرق لتشريعات ضرورية لقيام السلطة التنفيذية بواجباتها، كما أن المحاصصة الطائفية والعملية السياسية المتعلقة بممارسة الأحزاب السياسية لدورها في النظام السياسي، فضلا عن القيود التي تفرضها الاتفاقيات الدولية الموقعة والمبرمة فضلا عن الضغوط الخارجية التي تمارس على السلطة التنفيذية لتحديد أولوياتها، كلها تمثل قيودا على السلطة التنفيذية في التزامها بتنفيذ واجباتها الدستورية.

Abstract

Research and studies take place in theorizing of the restrictions on the commitment of the executive authority in the implementation of its duties, and ignore the political reality, the political environment, and the social structure, so it talks about constitutional powers and oversight, and the separation of powers, but it has been clear to us that the actual restrictions on the commitment of the executive authority to implement their duties are much more complicated, so constitutional duties The executive has a set of restrictions that hinder its ability to implement it. These limitations include: the nature of the existing political system, the way governments are formed, and the legislative deficiency caused by the parliament's failure to pass legislation. The political and medical system is This and the way the executive is formed is one of the important restrictions on the executive in implementing its duties and obligations, and there is a so-called legislative abstention or legislative gap that is that the legislator has not touched on legislation necessary for the executive to carry out its duties, just as sectarian quotas and the political process related to the political parties exercising their role In the political system, as well as the restrictions imposed by the signed and concluded international agreements as well as external pressures exerted on the executive branch to determine its priorities, all represent restrictions on the executive in its commitment to implement a constitutional duties.

المقدمة

تحدد الدساتير شكل النظام السياسي في الدول، كما يحدد من يقوم بالسلطة التنفيذية في الدولة، وينص على القواعد الأساسية لتشكيل هذه السلطة، كما ينص على صلاحياتها وقيودها وواجباتها بحيث لاتتجاوز سلطاتها التي حددها الدستور، فينص الدستور مثلا على احترام السلطة التنفيذية للمساواة بين المواطنين وفي الوقت نفسه ينص على أن الإسلام دين الدولة وأن لا يجوز تشريع مخالف للشريعة الإسلامية، واذا ما ارادت السلطة التنفيذية الالتزام بما نص عليه الدستور من المساواة، تكون أما قيود تشريعية، وقد تكون الدولة موقعة على اتفاقيات دولية وفي هذه الاتفاقيات تشريعات تتناقض مع ما ينص عليه الدستور وبذلك تكون السلطة التنفيذية أمام قيد جديد يتعلق بالتشريعات الدولية، وفي مبدأ الفصل بين السلطات والذي يقول بان لا تتدخل سلطة في اعمال سلطة اخرى أو تطغى احداها على الأخرى، وإنما تعمل جميع السلطات بشكل متعاون ومتوازن من أجل تحقيق وظيفة الدولة وكفالة الحقوق والحريات العامة للأفراد. فإن في ذلك قيدا جدايدا على السلطة التنفيذية بحيث أنها تعمل على تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية وقد تكون السلطة التشريعية مقصرة في إصدار التشريعات أو غير قادرة على إصدارها بسبب التركيبة السياسية واختلاف وجهات النظر بين مكونات الشعب وتعدده وتنوعه.

فقانون الانتخاب الذي يقره البرلمان قد يكون قيدا على السلطة التنفيذية في التزامها بواجباتها لناحية المشاركة السياسية لمكونات الشعب كافة. وهذا ما يظهر من خلال المقاطعة للإنتخابات التي تجري في الدولة.

كما أن موضوع الأقليات والتي ينص الدستور على احترامها فإن سيطرة الاكثريات على البرلمان قد تمنع صدور تشريعات تحقق المساواة.

ونلاحظ أيضا ان تشكيل السلطة التنفيذية قد يشكل قيدا على تنفيذ واجباتها الدستورية ففي الأنظمة التي تعتمد الديمقراطية التوافقية وغالبا ما تكون أنظمة طائفية تستند إلى المحاصصة ونظرا لعدم القدرة على احترام جميع مكونات الشعب بل يتم الاكتفاء بالمكونات الرئسية فتكون الواجبات الدستورية للسلطة التنفيذية مكان تشكيك وحتى واجبات السلطة التشريعية والسلطة القضائية كذلك.

ففي ظل هذه الأنظمة تصبح القواعد الدستورية غير محترمة والقيود التي يفرضها الدستور نفسه على صلاحيات السلطة التنفيذية غير مجدية في حال تجاوزت هذه السلطة وخرجت على القيود التي فرضها الدستور. مما لا شك فيه ان الطائفية السياسية في العراق هي من القيود والتحديات المهمة أمام نظام الحكم العراقي وتوجهاته، وأمام السلطة التنفيذية في تنفيذ واجباتها الدستورية فالعملية السياسية والديمقراطية والأحزاب السياسية هي الأساس في تشكيل الحكومات.

أهمية البحث:

درجت النظم السياسية على اختلاف تنظيماتها وانماطها التقليدية (رئاسية، برلمانية، جمعية نيابية او مختلطة) على تحديد مفهوم السلطة التنفيذية وشرعيتها، ولا تتطرق إلى القيود على التزام السلطة التنفيذية في تنفيذ واجباتها الدستورية بشكل واضح وصريح. وغالبا ما تنص الدساتير على الرقابة السياسية والبرلمانية والقضائية على عملها. ولكن وجود تشريعات قديمة أو عدم قدرة البرلمان على إقرار تشريعات ملحة تقدمها السلطة التنفيذية قد يكون قيدا على تنفيذ واجباتها الدستورية.

وضمنت الوثيقة الدستورية وسائل لتحقيق ما تقدم، من خلال أدوات دستورية محددة بدقة وتتمثل فيها تقدم بما اسماه الفقه الدستوري، بأوجه الرقابة المتبادلة أساساً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والتي تختلف في النظام البرلماني عنها في النظام الرئاسي، وتعني نظم الحكومات بهذه الدراسة انبثاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات، وطبقاً لطبيعة وظروف كل تنظيم سياسي سواء تمثلت في أدوات اتصال مع التوازن، أم أدوات انفصال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وعليه تبرز أهمية موضوع البحث بعنوان (القيود على السلطة التنفيذية في تنفيذ واجباتها الدستورية)، هو من أجل بيان أهم الضمانات الدستورية التي كفلها دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ حالياً من أجل حماية نصوصه الدستورية من التجاوزات التي قد تحصل من قبل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ومن اجل ضمان عدم تدخل سلطة في عمل سلطة استناداً الى مبدأ الفصل بين السلطات، وكذلك من اجل ضمان التوازن في عمل كل سلطة من هذه السلطات ذلك لأن التزام السلطات في نصوص الدستور يعني ضمان الحقوق الإفراد وحرياتهم.

مشكلة البحث

وكذلك نحاول من خلال هذا البحث طرح مشكلة القيود على التزام السلطة التنفيذية في تنفيذ واجباتها الدستورية التي كفلها دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في حكومات الوحدة الوطنية (الحكومة الإئتلافية) حيث تنعدم المعارضة البرلمانية وتكون جميع الأحزاب المنتصرة في الإنتخابات مشاركة في الحكومة.

هيكلية البحث

وعليه ومن خلال كل مما تقدم أرتئينا تقسيم هذا البحث الى مبحثين المبحث الأول هو قيود شرعية السلطة التنفيذية والمبحث الثاني القيود التشريعية على التزام السلطة التنفيذية في تنفيذ واجباتها (داخلية وخارجية).

المبحث الأول
ماهية القيود الدستورية والتشريعية

غالبا ما تتضمن الدساتير طبيعة النظام السياسي في الدولة، وينص على طريقة تشكيل السلطات (تنفيذية-تشريعية- قضائية)، ولمعرفة القيود الدستورية والتشريعية على السلطة التنفيذية لتنفيذ واجباتها لا بد من معرفة طبيعة النظام السياسي وكيفية تشكيل السلطة التنفيذية وماهية الصلاحيات التي تتمتع بها السلطة التشريعية التي تشرع وتعمل على تنظيم الحياة العامة في الدولة .

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للقيود الدستورية.

ان شكل النظام السياسي وطبيعته وطريقة تشكيل السلطة التنفيذية هي من القيود المهمة على السلطة التنفيذية في تنفيذ واجباتها والتزاماتها، ولمعرفة طبيعة هذه القيود لا بد من دراسة النظام السياسي وطريقة تشكيل السلطة التنفيذية. ومن المعروف أن الدستور هو مجموعة القواعد القانونية التي تحدد التنظيم السياسي في دولة معينة[١]. أو بمعنى آخر هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم كيفية ممارسة السلطات وتكفل الحقوق والحريات الأساسية للأفراد والجماعات وتشتمل على القيود والحدود التي لا يجوز للسلطات أن تتعداها في ممارسة صلاحياتها[٢]. وإن هذه القواعد الدستورية تقع في قمة سلم التدرج الهرمي للنظام القانوني (القواعد القانونية) في الدولة[٣]، هذا وإن سمو الدستور يمكن أن يكون موضوعيًّاً نتيجة للموضوع الذي يتضمنه الدستور (وهو السمو الذي يهمنا في هذا المجال)، أو شكليًّاً نتيجة للشكل الذي يصدر به الدستور[٤].

أولا: طبيعة النظام السياسي في العراق.

إن النظام السياسي يقوم على االعقد الاجتماعي والخضوع لحكم القانون والدستور، والتداول السلمي للسلطة عبر التفويض العام وفصل السلطات، المسمى بالنظام البرلماني الدستوري أو الديموقراطي. فالدول التي اتخذت هذا النظام كأسلوب حكم حققت لمجتمعاتها تدريجاً تقدماً نسبياً نحو تحقيق غاية حكم الشعب بنخبة من الشعب لصالح الشعب، وذلك بفضل ضمان المنهج الديموقراطي لوجود شروط ترشيد عملية اتخاذ القرارات العامة، واضطلاع مُمارسات السلطة لمزيد من ضوابط المجتمع الذي تحكمهُ، وإجبارها على مراعاة مصالحهِ، لذلك أصبحت صفة المنهج أكثر الصفات دلالة على الديموقراطية، وأصبح نظام الحكم الديموقراطي

(١) د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة دمشق ١٩٨٨ ـ ١٩٨٩ ص ١١٠؛ د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، جامعة الإسكندرية ١٩٦٤ ـ ج ١ ص ٩.

(٢) د . محمد المجذوب، القانون الدستوري اللبناني وأهم الأنظمة السياسية في العالم، الدار الجامعة بيروت،١٩٩٨، ص ٥٩.

(٣) د . ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، جامعة القاهرة ١٩٦٩ ص .٩٩

(٤) د. كمال الغالي، مرجع سابق، ص ١٢٨.

يكتسب صبغته من جرّاء التزامه بمبادئ تنبثق عنها مؤسسات ذات فاعلية تحول دون حكم الفرد المطلق أو حكم القلّة، وتضمن تحقيق الحد الأدنى من شروط حكم الشعب بالمعنى الحرفي لمصطلح الديموقراطية(٥).

ومن المستقر عليه في الفقه التقليدي أن بناء النظام الدستوري يستلزم ضرورة أن تكون الحكومة خاضعة لقواعد قانونية عليا خارجة عن ارادتها وملزمة لها، والخضوع لهذه القواعد هو الحد الفاضل بين الحكومة الدستورية والحكومة الاستبدادية كما يتعين أن تكون وظائف الدولة موزعة بن الهيئات والمؤسسات وفوق ما تقدم ان تكون الحكومة القائمة فعلا قد وصلت للحكم طبقا لاحكام الدستور المعمول به في الدولة، وان تستمر في ممارسة اختصاصاتها على مقتض الدستور وفي حدوده اذ أن رئيس الدولة هو الذي يمثلها كشخص معنوى، وهو رمز السلطات العامة فيها وعلى عاتقه أعباء جسام ومهام خطيرة كما وصفها الرئيس ترومان مجموعة ضخمة هائلة من السلطات تجعل قيصر وجانكيزخان ونابليون يقصمون أظافرهم حسرة وغيرة (٦)

والذي يتبين من الدراسة المقارنة للنظم الدستورية المختلفة، أن الأنظمة السياسية فيما يختص بشان تنظيم رئاسة الدولة الجمهورية، تاخذ صور الاتية : (٧)

- رئاسة فردية : وصورتها ان يكون على راس الدولة شخص واحد يمثلها في الخارج، ويتولى السلطة التنفيذية في الداخل على الوجه الذي حدده الدستور.
- رئاسة جماعية : وصورتها ان يكون على راس الدولة لجنة او مجلس من عدد من الاشخاص.

الوضع الدستوري لرئيس الدولة في النظم المختلفة

تقوم الدولة المعاصرة على مبدأ عزل الحكام عن حق السيادة والنظر اليهم بوصفهم سلطات مفوضة تعمل باسم الدولة ولحسابها طبقآ لقواعد الاختصاص المحددة لها فوضت فيه من موضوعات وعلى مقتضى ما اتخذ لها من اجراءات واشكال واغراض ومبدأ المشروعية(٨) يتبلور في النهاية حول وجوب احترام القواعد المحددة لسلطات الهيئات العامة والمنظمة لاختصاصاتها وتحديد الدساتير دور كل سلطة من السلطات العامة في الدولة ومدى العلاقة بين تلك السلطات وبالنسبة لوضع ودور رئيس الدولة باعتباره رئيس السلطة التنفيذية فان الامر يتوقف على نوع النظام الذي يأخذ به دستور الدولة ففي النظام البرلماني ليس

(٥) علي خليفة الكواري، مفهوم الديموقراطية المعاصرة: قراءات أولية في خصائص الديموقراطية، في: مجموعة باحثين: المسألة الديموقراطية في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٠،ص ١٥-١٦.

(٦) د . سليمان الطماوي، السلطات السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٢٠٨ .

(٧) د . سليمان الطماوي، السلطات السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٢٠٨ .

(٨) مبدأ المشروعية من المبادئ القانونية العامة واجبة التطبيق في كل الدول العصر بغض النظر تماما عن الاتجاهات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي تبنتها الدولة .

لرئيس الدولة (وهو رئيس السلطة التنفيذية) الا سلطة أسمية وتنتقل اختصاصاته الى الوزارة كما ان رئيس الدولة لايستطيع العمل بمفرده ولكن له حق تعيين الوزراء وغيرهم وحق حل البرلمان حلا رئاسيا واما في النظام الرئاسي فان رئيس الدوله له سلطة فعلية واسعة النطاق فاختصاصات السلطة التنفيذية كلها مركزة في يده وفي نظام حكومة الجمعية نجد رئيس السلطة التنفيذية واعضائها مختارين بواسطة البرلمان ويمارسون الاختصاصات المقررة لهم تحت رقابة واشراف البرلمان والملاحظ ان جوهر الاختصاصات واحد في جميع الحالات والخلاف يمكن فيمن يمارس تلك السلطة فاحياناً يكون رئيس الدولة واحياناً الوزارة واحياناً الهيئة المنتخبة من البرلمان وترتيبها على ذلك فاننا نعرض في هذا الفرع الى وضع ودور رئيس الدولة في تلك النظم.

١- وضع رئيس الدولة في النظام البرلماني

تتحصل خصائص النظام البرلماني في انه النظام الذي يوجد فيه رئيس اعلى للدولة يمارس اختصاصاته بواسطة وزارة مسؤولة امام البرلمان، والبرلمان يملك ان يثق فيها فيبقيها أو لا يثق فيها فيسقطها وتملك هي ان تطلب الى رئيس الدولة حله للاحتكام للشعب، ويعتبر رئيس الدولة هو الرئيس الاعلى للسلطة التنفيذية وبجانبه رئيس الحكومة وهو رئيس مجلس الوزراء ويكون مرؤوسا لرئيس الدولة وخاضعاً لارشاداته وتوجيهاته ورئيس الدولة هو الملك في النظم الملكية ورئيس الجمهورية في الحكومات الجمهورية ورئيس الجمهورية يمارس بعض الاختصاصات ولكنها محكومة في اطار النظام البرلماني سلطات محدودة ولا يجوز التوسع في تفسيرها والعلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة قد تحددها الدساتير كما قد تتحدد بالعرف الدستوري، ان رئيس الدولة في الانظمة البرلمانية غير مسؤول وعلى الرغم من ان سلطة رئيس الدولة اسمية فان المسلم به ان رئيس الدولة في النظام البرلماني على جانب كبير من الاهمية وبموجبها والدور الحقيقي لرئيس الدولة في النظام البرلماني يتمثل في انه يعمل بفضل نفوذه وشخصيته على التوازن السلطات في الدولة ويكون همزة الوصل بينهما ودور الحكم بين الاحزاب المختلفة وعلى الرغم من تجريد رئيس الدولة من السلطات الفعلية فأن الدور الادبي الذي يقوم به دفع بعض الفقهاء الى القول بان يعتبر اليد والقوة المحركة للنظام البرلماني(٩)

يثار التساؤل عن طبيعة مسؤولية رئيس الجمهورية وفق دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ من حيث معرفة مدى كونها مسؤولية جنائية أو سياسية كون الدستور لم يحدد نوع تلك المسؤولية بصورة صريحة بالإضافة إن نظام الحكم السائد .والقاعدة العامة إن كل سلطة تكون ممثلة بأشخاص (حكام) مسؤولون عن إدارة أمور الدولة وتسيير شؤونها من خلال ما يتمتعون به من صلاحيات ومؤسسات تميزهم عن غيرهم من الأفراد والموظفين، ولكن هل يعني ذلك إن أولئك الحكام يقومون بتلك الإعمال دون قيد أو شرط ؟ إن الأمر ليس على إطلاقه بهذه الصورة

(٩) د. كامل ليلة، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٣، ص ٨١٦ .

لان ذلك سيؤدي إلى الاستبداد بالسلطة ونشوء الدكتاتورية وبالتالي فلا بد من إخضاعهم لمبدأ مهم ألا وهو مبدأ (تلازم السلطة والمسؤولية – للمسؤولية)[١٠].

ومقتضى هذا المبدأ القانوني وجوب إقامة توازن قانوني بين السلطة والقائمين عليها من جهة،والشعب من جهة أخرى . أن جميع الأفراد والسلطات يجب أن يخضعوا للقانون ولا يوجد احد فوق القانون مهما بلغت سلطته أو أرتفع مستوى مسؤوليته[١١].

وهناك من يتساءل بالقول إذا خضع القائمون بالسلطة للقانون فما الذي يضمن عدم تعرضهم للكيد من قبل الأفراد بسبب ممارستهم لإعمال تلك السلطة؟ وبالمقابل ما ضمان الشعب أو الأفراد من إن القائمين على السلطة يؤدونها بصورة صحيحة غير منحرفة ؟ من هذه التساؤلات جاءت فكرة إنشاء قضاء سياسي مختص بمحاكمة القائمين بأعباء السلطة[١٢].

تطرق الفصل الثاني من الباب الثالث من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ إلى السلطة التنفيذية التي تتألف من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ويمكن تلخيص أختصاصات الاول بتمثيله لسيادة البلاد وضمان الالتزام بالدستور ... الخ، فضلا عن حقه إصدار العفو والمصادقة على توقيع المعاهدات والاتفاقيات الدولية والمصادقة على القوانين التي يصدرها مجلس النواب، وحق إصدار المراسيم الجمهورية، مما يجعله مسؤولا فاعلا في الحكومة. أما مجلس الوزراء فهو المسؤول التنفيذي والمخطط للسياسة العامة للدولة ورئيس مجلس الوزراء هو القائد العام للقوات المسلحة، كما انه المسوؤل عن اقتراح مشروعات القوانين، وإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين، وإعداد مشروعات الموازنة وخطط التنمية، والتوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين الموظفين الكبار في الدولة والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها[١٣]. واعطيت الصلاحيات الشكلية لرئيس الدولة فيما يتعلق بعلاقته بمجلس الوزراء كتكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء وهو مقيد بالاجراءات التي رسمها الدستور. وقيامه بمهام رئيس مجلس الوزراء في حالة خلو المنصب بشكل دائم وحتى اختيار مرشح آخر. وتقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء . فالدور الذي منح لرئيس الجمهورية في ميزان السلطات بحاجة الى اعادة نظر لانه لا يرقى حتى الى مكانة رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي[١٤].

(١٠) د. مصطفى ابو زيد فهمي، الدستور المصري ومبادئ الانظمة السياسية، المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٤٣٨.

(١١) د. احمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ط٣، دار الشروق، القاهرة،٢٠٠٤، ص٤١٢-٤١٣.

(١٢) لا يقصد بالقضاء السياسي ان أعضاءه والقائمين بإدارته من السياسيين، وإنما يقصد به= =القضاء الذي يحاكم جرائم تمس النظام السياسي للدولة، ويحاكم نوعاً من المسؤولين السياسيين عن الجرائم التي يرتكبونها أثناء ممارستهم وظائفهم، احمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، ص٤١٣.

(١٣) د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، بغداد وبيروت، مكتبة السنهوري، ٢٠١٢، ص ٣٦٩-٣٨١.

(١٤) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق،مصدر ذكره، ص ٣٨١.

ثانيا: تشكيل السلطة التنفيذية.

تعرّف السلطة التنفيذية بأنها: (تتشكل من جميع الموظفين القائمين بتنفيذ القوانين)، وبهذا المعنى فإنها تشمل رئيس الدولة، والوزراء والموظفين من كافة الدرجات والمستويات وقد جرت العادة، في الدول الحديثة، على تنظيم السلطة التنفيذية في صورة وزارات تتخصص كل منها بفرع معين من فروع نشاط الدولة: فثمة وزارات للخدمات مثل: وزارة الصحة، وزارة التعليم، الزراعة، الصناعة، التجارة، ...إلخ[١٥]. والظاهرة المألوفة في جميع بلاد العالم هي تزايد عدد الوزارات إلى حد غير مألوف نتيجة تعدد وتنوع الخدمات مما دفع ببعض الدول إلى إصدار قوانين تضع بها الحد الأقصى لعدد الوزارات. أن السلطة التنفيذية في أغلب الأنظمة السياسية يكون لها تمثيل نيابي في البرلمان، ويمكن للسلطة التنفيذية أن تمرر قوانينها عن طريق النواب الذين ينتمون إلى تيارها السياسي. والسلطة التنفيذية تشمل جميع أجهزة الإدارة سواء كانت تتبع الوزارات أو المجالس المحلية المنتخبة أو المؤسسات أو الهيئات العامة، فلا يخرج من نطاقها إلا رجال السلطتين التشريعية والقضائية. الاتساع في مدلول السلطة التنفيذية، فإن الدراسات الدستورية لا تعنى إلا بمستوياتها العليا، أي برئيس الدولة وبمعاونيه المباشرين فإن جوهر السلطة التنفيذية يقتضي حصرها في قلة قوية تعمل على وضع إرادة الأمة موضع التنفيذ)[١٦].

وتختلف الأنظمة السياسية فيما بينها حول كيفية تشكيل مؤسساتها الدستورية المركزية وطريقة عملها واختصاصاتها وعلاقتها ببعضها، وهذه المؤسسات هي: المؤسسة التشريعية، التنفيذية، القضائية. كما تتباين بشأن مدى أولويتها على الأخرى وإشراك الشعب في ممارسة السلطة، فهناك من الأنظمة من تبنت الديمقراطية النيابية، في حين اعتمدت أخرى الديمقراطية شبه المباشرة ولكل منها طريقتها في تنظيم كيفية ممارسة السلطة التي تعتمد على الانتخاب الذي هو مجال تدخل الأحزاب وتنافسها وأداة وصولها إلى السلطة[١٧].

أصبح تشكيل الحكومات والتعيين في الوظائف قائماً على المحاصصة من دون نص صريح، فذلك لأن من أوجد الدستور هو نفسه من أتى بالكثير من القائمين على النظام السياسي، وهم الذين يوجّهون المادة الدستورية باتجاه الترجمة التي تنسجم مع نظام يبرّر وجودهم على رأس النظام.[١٨]

فنصت المادة السادسة والستين (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون)[١٩].

(١٥) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي= الإسلامي (دراسة مقارنة)، مصدر سبق ذكره، ص ١٩٩.

(١٦) المصدر نفسه، ص٢٠٠.

(١٧) سعيد بوالشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة. الجزء ٢، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط٥، ٢٠٠٣، ص ١٠.

(١٨) أمجد عرار، المحاصصة الطائفية المشكلة أم الحل في العراق، البيان الإماراتية، تاريخ ٢٠١٨/١٠/١٦ على الرابط: **https://www.albayan.ae/one-world/political-issues/**

(١٩) المادة (٦٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

تنص الدساتير عادة على أن الوظيفة التنفيذية منوطة برئيس الدولة يمارسها طبقا للأصول والضوابط التي يضعها الدستور ولقد تضمنت الدساتير العربية هذا المبدأ صراحة[٢٠].

وتتشكل السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية والحكومة وجميع الموظفين من كافة الدرجات والمستويات. كما لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تمارس عملها إلا بالاتصال بالسلطات الأخرى وقد اهتمت كل الدساتير العراقية بموضوع تنظيم السلطات داخل الدولة، من بينها تنظيم السلطة التنفيذية عبر كافة دساتيرها بداية من القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ إلى غاية الدستور الحالي لسنة ٢٠٠٥. حيث نصت المادة السادسة والسبعين على هيكلية السلطة التنفيذية من اختيار رئيس الحكومة حيث (يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية)[٢١]. و(يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية اعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ التكليف)[٢٢] .و(يكلف رئيس الجمهورية مرشحا جديدا لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوما عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة خلال المدة المنصوص عليها)[٢٣].

كما (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء اعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزا ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري، بالاغلبية المطلقة)[٢٤]. و(يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوما في حالة عدم نيل الوزارة الثقة)[٢٥].

وأشارت المادة (٧٧) الى شروط الأهلية لمنصب رئيس الحكومة والوزراة حيث نصت أنه (يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية وان يكون حائزا الشهادة الجامعية أو ما يعادلها واتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره) .[٢٦] و(يشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب وان يكون حائزا الشهادة الجامعية أو ما يعادلها) .[٢٧]

ونصت المادة الثامنة والسبعين على أن (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بادارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته، وله الحق باقالة الوزراء، بموافقة

(٢٠) سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، ط٦، مصر، ١٩٩٦، ص ٢٥.
(٢١) المادة (٧٦)/البند أولا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
(٢٢) المادة (٧٦)/البند ثانيا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
(٢٣) المادة (٧٦)/البند ثانيا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
(٢٤) المادة (٧٦)/البند رابعا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
(٢٥) المادة (٧٦)/البند خامسا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
(٢٦) المادة (٧٧) البند أولا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
(٢٧) المادة (٧٧) البند ثانيا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

مجلس النواب)[٢٨].

اما عن صلاحيات مجلس الوزراء فقد نصت المادة الثمانون من الدستور العراقي على الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء فجاء فيها ان مجلس الوزراء يقوم : بـ(تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة)[٢٩].

المطلب الثاني: القيود التشريعية

ومن القيود التشريعية على عدم تنفيذ السلطة التنفيذية لواجباتها هي الفراغ التشريعي أو النقص التشريعي حيث يكون هناك غياب لتشريع ينظم واجبا معينا للسلطة التنفيذية أو هناك تشريعات بحاجة الى تعديل وهناك حالات تسمى بالامتناع التشريعي أو (عدم التصدي) حيث يكون البرلمان أغفل أو امتنع عن تشريع قانون معين لاسباب متنوعة وعديدة.

أولا: النقص التشريعي

إن سمو الدستور يعدُّ من النتائج الهامة لمبدأ المشروعية في الدولة[٣٠] وأهم مظهر من مظاهره . ولما كان المقصود من مبدأ المشروعية (أو سيطرة حكم القانون) هو خضوع الجميع، سواء كانوا حكاماً أم محكومين، لسيطرة حكم القانون، فإن المقصود بمبدأ سمو الدستور هو خضوع هؤلاء أيضاً لأحكام الدستور.. وإذا كان مبدأ المشروعية يلزم الجميع باحترام أحكام القانون، فإن مبدأ سمو الدستور يلزمهم من باب أولى باحترام أحكام الدستور باعتباره القانون الأسمى في الدولة[٣١].

وينتج عن سمو الدستور على القوانين العادية أن تلك الأخيرة يجب أن تصدر عن السلطة التشريعية في نطاق القواعد والأحكام التي تتضمنها القوانين الدستورية، ومن ثم لا يجوز للقوانين العادية أن تخالف أحكام القوانين الدستورية، إذ إنَّها تصبح غير دستورية فيما لو خالفت أحكام الدستور [٣٢].

العرف الدستوري هو قاعدة ذات طبيعة دستورية تقرر بمقتضى العمل واستقرار رأي الجماعة القانوني على اتباعها[٣٣]. والعرف الدستوري ينشأ عن تواتر العمل والممارسة من قبل إحدى السلطات الحاكمة في مسألة من المسائل ذات الطبيعة الدستورية وذلك اثناء ممارستها لإختصاصاتها، واستقر في ضمير الجماعة كقاعدة ملزمة[٣٤]. ويحتل العرف الدستوري مكانة هامة كمصدر رسمي ومباشر للقواعد الدستورية الحالية ويمثل مصدر رسمي من مصادر القانون الدستوري،

(٢٨) المادة (٧٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
(٢٩) المادة (٨٠)/البند أولا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
(٣٠) نصرت ملا حيدر، طرق الرقابة على دستورية القوانين، مجلة المحامون، ١٩٧٥ الأعداد ١٠ ـ ١١ ـ ١٢، ص٢٧٥.
(٣١) عبد الحميد متولي، مرجع سابق، ص ١٩٠.
(٣٢) عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري، جامعة الإسكندرية وجامعة بيروت العربية، ١٩٨٧، ص ١٨٦.
(٣٣) د.اسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، دار الملاك، بغداد، ط٣، ٢٠٠٤، ص ٤٢و٤٣.
(٣٤) د.حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي، دار الكتب والوثائق، بغداد، ط١، ٢٠١١، ص ١٢٧.

والمقصود بالعرف الدستوري هو أن تتصرف إحدى السلطات الحاكمة في مسألة دستورية على نحو معين، فتنشأ من تكرار هذه التصرفات على مر الزمن قاعدة غير مكتوبة يكون لها صفة الإلزام القانوني[٣٥]. وكي يتخذ تصرف ما (سلبي أو إيجابي) او طريقة تصرف او سلوك معين للسلطة العامة صفة العرف الدستوري يجب ان يتوفر فيه ركن مادي يتمثل بتنظيم مسألة دستورية تكون تعبيرا عن إرادة عامة وليس فردية أو شخصية، والتكرار في التطبيق والثبات والوضوح ودون اعتراض من قبل السلطات الأخرى. والركن المعنوي يتعلق بصفة الإلزام ووجوب الاتباع والرضى العام لهذا التكرار والعادة والاعتياد[٣٦].

وقاعدة العرف الدستوري يقصد بها تنظيم العلاقات بين السلطات الحاكمة ببعضها البعض وفيما بينها وبين الأفراد، ويكون لها صفة الإلزام في الرأي القانوني للجماعة[٣٧].

يعتبر العرف الدستوري من المصادر الرسمية والمباشرة للقواعد الدستورية سواء في الدول ذات الدساتير العرفية وفي الدول ذات الدساتير المكتوبة أو المدونة[٣٨]. فالعرف الدستوري : هو قاعدة دستورية ناشئة عرفياً في ظل دستور مكتوب ويكون هذا العرف إما مفسر أو مكملاً أو معدلاً للنصوص الواردة في الوثيقة الدستورية المدونة[٣٩].

ويقصد بالدستور الوثيقة القانونية العليا في الدولة التي تتضمن مبادئ قانونية لها علاقة بنظام الحكم والسلطات العامة فيها، وحقوق وحريات الأفراد الأساسية[٤٠].

ثانيا : مجلس الاتحاد:

نص الدستور على إنشاء هذا المجلس ويضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويعد هذا المجلس فكرة دستورية مؤجلة لحين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين، واذا لم يصدر مثل هذا القرار فلن يتشكل مجلس الاتحاد، ويعد هذا الإجراء انتقاصا من مكانة هذا المجلس في نظام يفترض انه يقوم على ثنائية السلطة التشريعية بوصفه شرطا من شروط النظام البرلماني، اذ يقوم المجلس الاول على اساس التمثيل السكاني، اذ تمثل كل ولاية بحسب ثقلها السكاني، فيما يقوم الآخر على اساس مبدأ المساواة في التمثيل بين الولايات، اذ لا فرق بين ولاية صغيرة او كبيرة. يفترض ان يكون المجلسان شريكان في العملية

(٣٥) د.سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية/ مصر، ١٩٨٠، ص ٤٦.

(٣٦) د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، ١٩٨٦، ص ١٩٩.

(٣٧) د.عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ط١، ٢٠٠٩، ص ٢٩٤-٢٩٥.

(٣٨) الموسوعة القانونية، العرف الدستوري، على الرابط: https://elawpedia.com/view/٨٨

(٣٩) الموسوعة القانونية، المصدر نفسه.

(٤٠) عثمان خليل ومحمد الطماوي، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، بيروت، ط٢، ١٩٥١، ص ٥ .

التشريعية، الا ان المشرع الدستوري يتجاهل لحد الآن دور مجلس الاتحاد وحجته في ذلك ان هذا المجلس لم يأخذ طريقه الى التشكل. ان اولى المهام التي يجب ان تهتم بها التعديلات الدستورية للدستور العراقي هي معالجة آلية تشكيل مجلس الاتحاد واختصاصاته والعلاقة بين المجلسين فيما يتعلق بمجمل العملية التشريعية مثل الاقتراح والتصديق وحل الخلاف، من اجل ضمان استقرار النصوص التي تنظمه، وتأسيس نظام برلماني متكامل الى حد ما(٤١).

يتضمن الدستور العراقي الجديد مجموعة من المواد والبنود الحضارية والراقية في مقاربتها قياسا بالدساتير العربية، كوضع اطار تنظيمي للنظام السياسي، نظريا على الأقل كشرعية التقويض السلمي للسلطة عبر الانتخابات، والتداول السلمي للسلطة، وإقامة نظام لامركزي إداري يبعد عن المحافظات الإهمال وعدم التنمية. وتوزيع الموارد وإقامة فيدرالية قومية للأكراد وأخرى لمن يريد في بقية محافظات العراق. وهناك بنود تقليدية تدفع باتجاه اسلمة النظام السياسي، حيث أن الدستور يحظر تشريع أي قانون يتعارض مع ما يسمى (أحكام وثوبت الإسلام) دون اتفاق على هذه الاحكام والثوابت دون اعتبار للمذاهب التي تفرق المسلمين في العمق(٤٢).

ولمجلس الوزراء صلاحيات تتعلق بالشروع في التشريعات العامة وهي: (اقتراح مشروعات القوانين)(٤٣). و(اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين)(٤٤). و(اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية)(٤٥).

ان الوظيفة التنفيذية في الدولة مهمتها تنفيذ القواعد القانونية التي تصنعها السلطة التشريعية لكي تضمن سير أجهزة الدولة في إطار هذه القواعد، في حين تضمن الوظيفة القضائية، معاقبة الخارجين عن القانون، او الفصل في المنازعات والخصومات الناشئة بين الأفراد، بناء على تلك القواعد (٤٦).

ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ثبت مبدأ المساءلة السياسية والجنائية لرئيس الجمهورية ورسم لها طريق في إجراءات التحقيق والمحاكمة على ان تصدر بقانون(٤٧). ولكن الدعوى التي نظرتها المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٤١ لسنة ٢٠١٧ وأصدرت فيها حكمها المؤرخ في ٢٠١٧/٦/١٣ الذي قضت فيه برد دعوى المدعي وذلك لعدم صدور قانون ينظم عملية الاتهام والمحاكمة لرئيس الجمهورية لغاية الآن مما يجعل النظر في الدعوى خارج اختصاصها الذي لا ينعقد إلا بصدور ذلك القانون المادة (٦١/سادساً) من الدستور أقرنت إجراءات المحاسبة بقانون

(٤١) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سبق ذكره، ص ٣٦٧ – ٣٦٩ .

(٤٢) فالح عبد الجبار، نحن والدستور، معهد العراق للدراسات الاستراتيجية، أوراق ديموقراطية، تشرين الأول، ٢٠٠٥، ص ١٠.

(٤٣) المادة (٨٠)/البند ثانيا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٤٤) المادة (٨٠)/البند ثالثا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٤٥) المادة (٨٠)/البند رابعا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

(٤٦) د. منذر الشاوي ـ القانون الدستوري (نظرية الدولة) مركز البحوث القانونية،بغداد، ١٩٨١ـ ص١٩٠ ـ١٩١.

(٤٧) ينظر: المادة (٩٣/سادسا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

يصدر لاحقاً وعلى وفق ما ورد في البند (سادساً) من المادة (٩٣) من الدستور التي جاء فيها الآتي: (الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، وينظم ذلك بقانون)[٤٨].

ثانيا:الامتناع التشريعي

أن المحتوى الحقيقي لحالة الامتناع التشريعي يتحقق في حالة تناول المشرع احد الموضوعات التي عهد إليه الدستور بتنظيمها إلا انه امتنع – سواء عن عمد أو إهمال - عن تنظيمها أو اتخذ من تنظيمها ذريعة للانتقاص منها أو التقييد من أثارها، بما يؤدي إلى الإخلال بالضمانة الدستورية للموضوع محل التنظيم[٤٩] بعبارة أخرى أنه اتخاذ المشرع موقفاً سلبياً من اختصاصه الدستوري بعدم ممارسته كلياً أو جزئياً في حالات معينة أو لأسباب معينه[٥٠]. ليذهب (ميشال ميلشيور) الى وصفه بالعيب الجوهري الناجم عن عدم امتثال المشرع لمبدأ الشرعية الدستورية، بسبب عدم التقيد في الحكم المنصوص عليه في الوثيقة الدستورية[٥١] أو كما عرفه دنيز دي أوليفيه بوجود فجوة في القانون تمنع الممارسة السليمة للحق المكفول دستوريا[٥٢].

فيما يرى(لوتس) به فراغ قانوني ناجم عن عدم تأسيس المشرع لقاعدة تُنظم مجال من مجالات الحياة[٥٣]. أو كما عرفه (مارك سافجان) بعدم وجود الحلول القانونية التي يتطلبها الدستور، بسبب الموقف السلبي للسلطة التشريعية لذا يمكن تصنيفها في فئة ما يسمى بـ(الإغفال التشريعي)[٥٤].

وهو ما نعته (غلمار ماندس) بالفجوة التشريعية الناجمة عن عدم امتثال المشرع لالتزام دستوري صريح يلزمه بالتدخل لجعل القواعد الدستورية فعالة[٥٥] كغياب موضوعات محددة من القانون خلافاً للدستور ينتج عنها فجوة بسيطة،

---

(٤٨) ينظر: قرار الحكم الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤١ لسنة ٢٠١٧ في ٢٠١٧/٦/١٣.

(٤٩) د. هالة محمد طريح، حدود سلطة المشرع المصري في تنظيم الحقوق والحريات والضمانات المقررة لممارستها، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٢٥٠.

(٥٠) عبد الرحمن عزاوي، الرقابة على السلوك السلبي للمشرع، الاغفال التشريعي نموذجاً، مجلة العلوم القانونية والإدارية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، العدد ١٠، الجزائر، ٢٠١٠، ص٧٧ .

(٥١) **Michel Melchior : l'omission legislative dans la jurisprudence, 4 décembre 2007، P 51 – 5 . http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xiv/report_Belgium_fr.pdf**

(٥٢)**Denise Teixeira de Olivier, le contrôle juridictionnel des omissions legislatives inconstitutionnelles au Bresil،‌ Congrès Français de Droit Constitutionnel – AFDC - Lyon 2014، P 1 .http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLE/E-teixeira_T3.pdf**

(٥٣) **M. Luts : To bridge a gap by interpreting or analogy? (Discussion in legal teaching of method). Juridica VII 1996، pp 352-348. p 2-1 .**

(٥٤) **Marek Safjan : dilemmes de la passivite legislative apres les decisions de tribunal constitutionnel. Icolloqui de justicia constitucionaldel principat d'Andorra . p 9 .**

(٥٥) **Gilmar Mendes, Constitutional Jurisdiction in Brazil: the Problem of Unconstitutional Legislative Omission: p6-4 http://www.stf.jus.br/repositorio/.pdf**

فيما إذا انتهك المشرع الدستور من خلال إهماله تنظيم مسائل يخًل غيابها بالنظام القانوني بالمعنى الرسمي للكلمة نكون أمام فجوة جوهرية في التشريع(٥٦).

فيما اصطلح عليه فقه أخر بفكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع وهو تعبير فرنسي بالأساس نطق به أول مرة الفقيه الفرنسي الأستاذ (جان ريفيرو) بمناسبة تعليقه على بعض أحكام المجلس الدستوري ذات الصلة بممارسة البرلمان لاختصاصه التشريعي، إلا أن مضمون فكرة عدم الاختصاص السلبي ذاتها قد ظهر للمرة الأولى في كتابات الفقهاء الألمان، ثم تلقف الفقهاء الايطاليون الفكرة وأهدوها إلى المحكمة الدستورية الايطالية التي استخدمتها لمواجهة بعض حالات امتناع البرلمان عن التدخل لممارسة اختصاصه التشريعي، ثم استخدمت المحاكم الألمانية هذه الفكرة، وتبعها في ذلك معظم المحاكم الدستورية الأوربية(٥٧)، إذا يعني بضرورة قيام هذا الأخير باستنفاذ اختصاصه التشريعي على اعتبار انه أكثر الهيئات العامة في الدولة قدرة على استجلاء جوانب المصلحة العامة، ويعني استنفاذ البرلمان لاختصاصه التشريعي ضرورة التدخل تشريعياً كلما استدعت المصلحة العامة ذلك، بحيث لا ينطوي النظام القانوني على فراغ تشريعي من أي نوع كما يعني عدم تخلي البرلمان عن جزء من اختصاصه للسلطة التنفيذية تحت ستار التفويض التشريعي إلا في الحالات وبالشروط المنصوص عليها في دستور الدولة(٥٨).

تقوم معظم الدول المعاصرة بالإشارة في دساتيرها إلى لائحة من الحقوق والحريات، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ومن ضمنها فلسطين لتوفير حماية لها انطلاقاً من مبدأ (سمو الدستور)، وتتفاوت هذه الدساتير في صياغتها للحقوق الاجتماعية والاقتصادية، وفي آلية التعامل معها وفقاً للنظام القانوني المتبع في الدولة، والمؤثرات الداخلية والدولية عليه(٥٩).

وقد تنص الدساتير على مدى إلزامية هذه الحقوق في بعض الأنظمة، بأن تحدد إطارها العام بالاعتراف بها صراحة، أو قد تحيل تنظيم أحكامها إلى قوانين تشريعية مع الاكتفاء بإيراد مبادئ عامة توجيهية في نصوصها الدستورية حول بعض الحقوق ومفاهيمها، ويمكن أن تغفل النصوص الدستورية إدراج بعض حقوق الإنسان ومنها الاقتصادية والاجتماعية.

ولا يكفي لحماية واحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية تنظيمها بموجب أحكام الدستور - القانون الأساسي في النظام القانوني العراقي وإنما يتعين توفير

(٥٦) **Michel Melchior : l'omission legislative dans la jurisprudence constitutionnelle, Claude Courtoy, Référendaire à la Cour constitutionnelle: 4 décembre 2007، p 2-1 www.confeuconstco.org/reports/.. pdf**

(٥٧) د.عيد أحمد الغفول، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع، دراسة مقارنة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٤٣ .

(٥٨) د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، دراسة تطبيقية في مصر، ج٢، دار أبو المجد، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٧٦ .

(٥٩) نوار بدير، دور القضاء الدستوري الفلسطيني في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بير زيت/فلسطين، ٢٠١٧، ص ١٦.

ضمانات لحمايتها، من -خلال تكريس مبدأ الرقابة على دستورية القوانين.

تهتم معظم الدساتير الوطنية بتنظيم الحقوق والحريات ضمن نصوصها، وتعود أهمية ذلك؛ إلى تمتعها بمكانة عليا تسمو بموجبها على كل القواعد القانونية داخل الدولة، ولا يجوز بموجبه لأية قاعدة تشريعية أدنى مرتبة منه أن تخالفه، وإلا اتصفت بعيب عدم الدستورية؛ الأمر الذي يعرضها لمباشرة الرقابة الدستورية عليها، والحكم بإلغائها، أو الامتناع عن تطبيقها وفقاً للنظام القانوني المتبع في الدولة[٦٠]. وبالتالي يمكن حماية القواعد الدستورية المنظمة للحقوق والحريات من أية تشريعات تصدرها السلطة التشريعية، أو فيما يصدره الرئيس من قرارات لها قوة القانون، أو لوائح تنفيذية تصدرها السلطة التنفيذية. كما وتتمتع تلك النصوص بدرجة من الثبات والجمود؛ لأن إجراءات تعديلها تتم وفقاً لما هو محدد في النص الدستوري بما يختلف عن إجراءات تعديل التشريعات العادية[٦١].

إن تحميل رئيس مجلس الوزراء المسؤولية عن السياسة العامة للدولة وعن اداء الوزارات دون منحه الصلاحيات اللازمة لذلك، اذ اخل الدستور بهذه الموازنة اخلالاً مبينا وجانب القاعدة العتيدة في النظام البرلماني (حيث توجد السلطة توجد المسؤولية) واضعف مركز رئيس مجلس الوزراء الى درجة منعه من ممارسة مهام الاشراف على الوزارات الا من خلال مجلس الوزراء نفسه. ومن اقالة الوزراء المقصرين الا من خلال مجلس النواب لذا كان اشبه بفزاعة طلب منها الحماية دون حركة[٦٢].

ولقد اعتمد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مبدأ الفصل بين السلطات في بابه الثالث في محاولة منه للتخلص من مبدأ وحدة السلطات ذات الوظائف الثلاث التي كرست الاستبداد السياسي، حيث عالج كل فصل من فصول هذا الباب وظائف السلطات الثلاث واختصاصاتها وطرق تشكيلها ... الخ.

وأولى السلطات التي تناولها هذا الباب هي السلطة التشريعية التي تعد أساس النظم البرلمانية الحديثة، حيث أكد على أن هذه السلطة تتشكل من مجلسين هما : أولا : مجلس النواب الذي يختار أعضاءه بطريقة الاقتراع السري المباشر على أن يراعي تمثيل سائر مكونات الشعب العراقي علما أن هذه النقطة بالذات أي المراعاة تتناقض مع فكرة الانتخاب التي هي أساس اختيار مجلس النواب، كما حدد الدستور صلاحيات مجلس النواب بـ : التشريع، ومراقبة أداء السلطة التنفيذية عن طريق السؤال والمساءلة وطرح موضوع عام للمناقشة والأستجواب وسحب الثقة ، وانتخاب رئيس الجمهورية، ومنح رئيس الوزراء والوزراء الثقة وسحبها

(٦٠) أمين صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون دراسة مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٨١ - ٨٤

(٦١) سعدي الخطيب، الدولة القانونية وحقوق الإنسان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢، ص ٦٤ ؛ نخبة من أساتذة وخبراء القانون، حقوق الإنسان أنواعها وطرق حمايتها في القوانين المحلية والدولية (الإسكندرية: المكتب العربي الحديث، ٢٠٠٨، ص ١١٠-١١١.

(٦٢) عدنان عاجل عبيد، المأزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور سنة ٢٠٠٥، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية/جامعة القادسية، العراق، العدد الثاني، المجلد السادس، كانون الأول ٢٠١٥، ص ٨٨.

منه، والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والموافقة على تعيين كبار موظفي الدولة، ومسآلة رئيس الجمهورية وإعفاءه من منصبه، وإعلان الحرب وحالة الطوارئ، والموافقة على الموازنة العامة. وبالعودة الى نصوص الدستور نجد انه منح مجلس النواب صلاحيات واسعة أدت الى تغليب كفته على كفة سائر المؤسسات الدستورية الأخرى مقتربا بذلك من نظام حكم الجمعية أكثر من كونه نظام للحكم البرلماني(٦٣).

عالج الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ مسألة الحالات التي تتحول فيها سلطة مجلس الوزراء الى تصريف الامور اليومية وقصرها على حالتين :

١-حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، حيث يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء انفسهم في مناصبهم لتصريف الامور اليومية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوما الى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد على وفق لاحكام المادة ٧٣ من الدستور.

٢-حالة حل مجلس النواب، حيث يعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلا، ويواصل تصريف الاعمال اليومية حتى انتخاب مجلس جديد وتشكيل حكومة جديدة (٦٤).

ويطلق على وجوب اتفاق القوانين العادية مع أحكام الدستور وعدم مخالفتها لها مبدأ دستورية القوانين الذي يقضي بوجوب احترام أحكام الدستور من قبل جميع السلطات وعلى رأسها السلطة التشريعية. وعليه لا يجوز إصدار قانون مخالف لأحكام الدستور وإلا عُد هذا القانون غير دستوري(٦٥).

إن الحركة الدستورية الحديثة قد اعتمدت نظرية الرقابة على الدستورية وجعلتها ركناً من أركان النظام الدستوري الذي تستند إليه الدولة القانونية(٦٦).

فبعد أن أثبتت التجارب وتوضح من التطبيق العملي فشل أسلوب الفصل التام بين السلطات، اعتنقت الدول أسلوب التعاون والتنسيق بين السلطات، فأوجدت علاقات وروابط متبادلة بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية. وتتمثل هذه العلاقات والروابط في حق رئيس السلطة التنفيذية في إقتراح القوانين، وفي التصديق على التشريعات التي تسنها السلطة التشريعية وإصدارها، وفي تخويله حق الإعتراض التوقيفي (الفيتو) على قرارات المجلس النيابي. ومن جهة أخرى نجد أن المجلس النيابي له حق سحب الثقة من الوزارة، فالوزراء مسؤولون أمامه. هكذا توجد نماذج متعددة وأمثلة كثيرة للروابط التي تتضمن أشكال التعاون والتنسيق بين كل سلطة وأخرى في الدولة(٦٧).

(٦٣) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد وبيروت، ٢٠١٢، ص ٣٥٠ – ٣٦٧ .

(٦٤) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق،مصدر ذكره، ص ٣٨٢.

(٦٥) د. محمد كامل ليله، القانون الدستوري، جامعة عين شمس، ١٩٦٧، ص ١١٩.

(٦٦) ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الثاني، منشورات الحلبي، بيروت، ص ٥٣٥.

(٦٧) هيكل خليل، النظم الدستورية المعاصرة والنظم الدستورية الإسلامية، د.ن، د.م، ١٩٩٨، ص ٥٧.

كلية القانون و العلوم السياسية

المبحث الثاني
الممارسة السياسية والقيود الخارجية

المطلب الأول: العملية السياسية.

هناك دور متباين لمؤسسات غير رسمية لعملية صنع السياسة العامة في الدول المتقدمة والنامية ذلك بسبب طبيعة التكوين التاريخي للنظم السياسية المتقدمة والنامية وترسخ مؤسساتها واستقرارية العمل السياسي في كل منها ومدى توافر الأهلية والوعي السياسي للمجتمع، إضافة إلى طبيعة الظروف الاقتصادية والاجتماعية.. حيث تسهم تلك الأمور لقوة أو ضعف دور المؤسسات غير الرسمية في عملية صنع السياسة العامة في الدول المتقدمة والنامية(٦٨).

من أهم المشاكل التي تواجه السلطة التنفيذية هي عدم قدرة هذه السلطة في غالب الاحيان على صنع القرارات المصيرية خاصة تلك المتعلقة بمستقبل البلاد نتيجة انعدام الثقة بين الفصائل السياسية التي تشترك في العملية السياسية بسبب اتباع اسلوب المحاصصة الطائفية والسياسية التي ساهمت في شرذمة المجتمع السياسي والكيانات السياسية العراقية(٦٩) وافتقار الدستور للآليات التي تنظم علاقة رئيس الجمهورية بمجلس الوزراء، إذ لا دور للأول بعمل الثاني حيث لم يشر الدستور الى امكانية حضور رئيس الجمهورية اجتماعات مجلس الوزراء وفي حال حضوره هل يرأس المجلس؟ وهل يحق له التصويت؟ ويلحظ ايضا انه لا دور لرئيس الجمهورية في اختيار الوزراء او اقالتهم من مناصبهم حيث ان هذا الامر متروك لرئيس مجلس الوزراء، ولا دور له ايضا في اختيار كبار الموظفين او اقالتهم(٧٠).

ان العلاقة بين فرعي السلطة التنفيذية شهدت نوعا من الاضطراب، اذ تم تشكيل ما يسمى بالمجلس التنفيذي في العام ٢٠٠٦ والمكون من رئيس الوزراء ومجلس الرئاسة بأعضائه الثلاثة لحل المشاكل التي تواجه البلد عن طريق القيادة الجماعية، كما عد المجلس التنفيذي المرجع الاعلى لحل المشاكل والمعضلات الناجمة تطبيق فقرات الدستور او تمرير القوانين . هذا المجلس اصابه التلكؤ حيث شهدت العلاقات بين طرفي السلطة التنفيذية اشكالات عدة كان ابرزها التصريح الذي ادلت به مستشارة رئيس الوزراء للشؤون القانونية (مريم الريس) حول صلاحيات مجلس الرئاسة والتي وصفتها بالشكلية مما دعا النائب السابق لرئيس مجلس الرئاسة (عادل عبد المهدي) الى اصدار بيان للرد على هذه التصريحات

(٦٨) د.مهى عبد اللصيف الحديثي، ود.محمد عدنان الخفاجي، النظام السياسي والسياسة العامة، مركز الفرات للتنمية والدراسات الإستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٦، ص ٢٥.

(٦٩) سعد ناجي جواد، الحالة العراقية، نيفين مسعد (محررا)، في: كيف يصنع القرار في الانظمة العربية : دراسة حالة الاردن، الجزائر، السعودية، السودان، سوريا، العراق، الكويت، لبنان، مصر، المغرب، اليمن، الطبعة الاولى، بيروت، مركز دراسات العربية، ٢٠١٠ ص ٣٦٤ .

(٧٠) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سبق ذكره، ص ٣٨١ .

والتأكيد على ان صلاحيات مجلس الرئاسة كبيرة . كما شهدت مسألة تمثيل العراق في القمة العربية التي انعقدت في الدوحة في آذار ٢٠٠٩ سجالا بين رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية، فقد اصدر مجلس الوزراء بيانا اوضح فيه ان المالكي سيترأس وفد العراق الى القمة العربية بالدوحة بصفته المسؤول الاول عن السياسة الداخلية والخارجية، وقد جاء بيان مجلس الوزراء هذا ردا على ما اصدره رئيس الجمهورية حول ان مجلس الرئاسة اناب المالكي حضور القمة (٧١).

تتمثل إحدى خصائص المجتمع الديموقراطي في وجود عدة مجموعات ومؤسسات حكومية مستقلة عن الدولة تشمل على سبيل المثال العائلات والمنظمات الدينية والمؤسسات الثقافية والأندية الرياضية والمؤسسات الاقتصادية والنقابات واتحادات الطلبة والأحزاب السياسية والقرى ومؤسسات الجيرة وأندية الحدائق ومنظمات حقوق الإنسان والمجموعات الموسيقية والمجتمعات الأدبية ومؤسسات أخرى، حيث تنبع أهمية هذه الأجسام من خدمتها لأهدافها ومن توفير احتياجات الاجتماعية(٧٢).

أن لهذه الأجسام أهمية سياسية فهي توفر أسس جماعية ومؤسساتية يستطيع الناس من خلالها التأثير على توجه المجتمع ومقاومة الجماعات الأخرى أو الحكومة عندما تتعدى على مصالحها ونشاطاتها وأهدافها. لا يستطيع الأفراد المنعزلين الذين لا ينتمون لمثل هذه المجموعات التأثير على تكون درجة تأثيرهم على الحكومة أقل وينعدم تأثيرهم على أنظمة الحكم الدكتاتورية(٧٣).

أن بعض المجموعات ستقوم بتجاهل الأحكام الدستورية من أجل إنشاء نظام حكمٍ دكتاتوريٍ جديد، لذلك سيكون هناك دوراً دائماً يلعبه الشعب في ممارسة التحدي السياسي واللاتعاون ضد أي نظام حكم دكتاتوري ينشأ ومن أجل الحفاظ على الهيكلية والحقوق والإجراءات الديمقراطية(٧٤).

يجب أن تكون لغة الدستور سهلة الفهم من قبل غالبية الشعب، فلا يجب أن يكون الدستور معقداً أو غامضاً لدرجة أن المحامون أو النخب الأخرى فقط تستطيع فهمه .

تجنب وضع وعود في الدستور يستحيل تحقيقها أو وضع أحكام يتطلب تنفيذها حكومة عالية المركزية،(٧٥)

ولا يمكن للسلطة العامة (التنفيذية) أن توقع الجزاء إلا بعد التثبت من وقوع مخالفة القانون بوساطة سلطة عامة أخرى مختصة، وهي السلطة القضائية مما يكشف عن طبيعة الجزاء في القاعدة القانونية أنه جزاء أو إجبار منظم.

(٧١) اثير ادريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، بيروت، دار مكتبة البصائر للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١١، ص ١٩٧-١٩٨.

(٧٢) جين شارب، من الدكتاتورية الى الديموقراطية، ترجمة خالد دار عمر، مؤسسة البرت أينشتاين، بوسطن، الولايات المتحدة، ط٢، ٢٠٠٣، ص ٢٤.

(٧٣) جين شارب، المصدر نفسه، ص ٢٤.

(٧٤) جين شارب، من الدكتاتورية الى الديموقراطية، المصدر نفسه، ص ٥٩.

(٧٥) جين شارب، من الدكتاتورية الى الديموقراطية، مصدر سابق، ص ٥٩.

تتولى السلطة التشريعية وضع التشريع والقوانين، فهي تجسد إرادة الشعب باعتباره مصدر السلطة، وتقوم السلطة التنفيذية بتنفيذ هذه القوانين، بينما تختص السلطة القضائية بالفصل في النزاعات التي تنشأ في كل المجالات.

وتستمد السلطة التنفيذية صلاحيتها في إصدار المراسيم والقرارات التنظيمية، إما من التشريع ذاته الذي تصدر لأجله هذه المراسيم والقرارات، أو من المبدأ العام الذي يعترف لها بموجبه بحقها في إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذ التشريعات، ولو لم يفوض أمر ذلك إليها بنص خاص(٧٦).

وهناك من يعرف النظام البرلماني بشكل موجز ويرى بأنه ذلك النظام الذي يتضح فيه بوضوح التوازن والتعاون بين السلطات التشريعية والتنفيذية(٧٧) .

إن للسلطة التنفيذية الحق في اقتراح القوانين والتصديق عليها وبالمقابل فإن للسلطة التشريعية الحق في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية والتصديق على الاتفاقيات التي تقدمها السلطة التنفيذية، وتنظيم العلاقة هذه بين السلطتين يكون قائماً على فكرة التوازن بينهما فهناك مساواة وتداخل بين السلطتين، فللسلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان للانعقاد وحتى حله، وكذلك للبرلمان الحق في استجواب الوزراء والتحقيق معهم وحجب الثقة عن الوزارة أي تقرير المسؤولية الوزارية(٧٨).

وضع رئيس الدولة في النظام البرلماني: يعدّ رئيس الدولة الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية، ويوجد بجانبه رئيس الحكومة، ويكون مرؤوساً له، ويخضع لإرشاداته وتوجيهاته، ورئيس الدولة يكون ملكاً في الدولة الملكية، ورئيس جمهورية في الحكومات الجمهورية.(٧٩)

لا يستطيع رئيس الدولة أن يعمل منفرداً، ويترتب على ذلك أن توقيع رئيس الدولة على أي تصرف يتعلق بشؤون الدولة لا يكون ملزماً وقانونياً إلا إذا وقَّع على التصرف رئيس الوزراء والوزير المختص.(٨٠)

وضع الوزارة في النظام البرلماني: الوزارة هي صاحبة السلطة الفعلية والمهيمنة على إدارة شؤون الدولة، وهي مسؤولة عن جميع تصرفاتها أمام البرلمان، وفي النظام البرلماني يجب اختيار الوزراء دائماً من حزب الأغلبية في البرلمان، كما يلاحظ أن الوزارة في هذا النظام تشكل مجلساً يُسمّى مجلس الوزراء يرأسه رئيس الوزراء، وهذا المجلس يشكل وحدة قائمة بذاتها، وهو يدير

(٧٦) د. رمضان محمد أبو السعود، محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ، ص ٢.

(٧٧) د.اسماعيل مرزة، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ط١، ١٩٦٠،ص ٢٧٥.

(٧٨) د.هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص ٨٧.

(٧٩) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ١٩٩٩، ص ٦٢١.

(٨٠) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنجلترا، المطبعة العالمية، القاهرة؛ ١٩٥٣، ص ٨٥.

شؤون الدولة، ويضع السياسة العامة للبلاد، ويصدر القرارات المهمة ويعمل على تحقيق الانسجام بين أعمال الوزارات المختلفة، كما يجب إيجاد تجانس بين أعضاء الوزارة، ويتحقق ذلك باختيار رئيس الوزراء أعضاء وزارته من رجال حزبه الذين لديهم رغبة صادقة في التعاون معه.

ومقابل الرقابة التي يمارسها البرلمان فإن للوزارة آليات معينة تستطيع بوساطتها التأثير فيه بل التحكم أحياناً في أعماله، وهذه الآليات تتمثل أساساً في حق دعوة البرلمان إلى الانعقاد، وفي فضّ دورات انعقاده، كما أن لها الحق في تأجيل انقضاء البرلمان، وهي قبل كل ذلك التي تدعو هيئة الناخبين إلى عملية انتخاب أعضاء البرلمان، كما أن من حقها الاتصال بالبرلمان وحضور جلساته، كما تتمتع بحق حلّ البرلمان في إنكلترا مهد هذا النظام، إذ كان هذا الحق ملكياً ثم أصبح حقاً يملكه رئيس الوزراء ويدخل ضمن صلاحياته الدستورية.(٨١)

عيوب ومزايا النظام البرلماني

أولا،المزايا(٨٢)

-إنه يؤدي إلى التفاعل الحقيقي بين السلطات الثلاث التي تعد كلاً منها مكملة للأخرى.

-إنه يرسخ الديمقراطية ويمنع الاستبداد.

-إن هناك المسؤولية السياسية مما يعني استحالة التهرب من الخطأ السياسي وسهولة معرفة المسؤول الحقيقي عن الخطأ.

-إنه يؤدي إلى وحدة السيادة للدولة.

ثانيا: العيوب

إنه قد يؤدي في دول عالم الجنوب إلى ظاهرة عدم الاستقرار للحكومة.

في ظل الاتجاهات الحزبية المعارضة والمتضاربة من الصعوبة بمكان الحصول على تأييد قوي لعمل الحكومة.

-إن رئيس الحكومة قد لا يتمتع بشعبية كبيرة كشخص مما قد لا يفضي عليه من الهيبة والرمزية العالية كرمز للأمة.

-إن الحكومة ستكون خاضعة لتأثير جماعات مصالح مهمة وستكون الولاءات الضيقة حزبياً طافية على السطح.

-إن نظام غير فعال في الدول ذات التجربة السياسية الحديثة فهو يحتاج إلى وعي وإدراك سياسيين عاليين، إضافة إلى تعمق التجربة الحزبية.(٨٣)

تم تأسيس نظام سياسي ودستوري جديد للعراق بعد عام ٢٠٠٣، إثر احتلال

(٨١) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المصدر نفسه.

(٨٢) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، ط٣، ٢٠٠٤، ص ٢٣١.

(٨٣) د. ادمون رباط، المصدر نفسه، ص ٢٣٢.

العراق ومن ثم انهيار النظام السياسي الذي كان سائدا فيه طيلة (٣٥) عاما . ويمكن تحديد خصائص النظام السياسي العراقي من خلال تحليل بعض المواد الواردة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، خاصة المواد : (١ و ٥ و ٦ و ٤٧)، فقد نصت المادة الأولى منه على أن: (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوريٌ نيابيٌ (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق). من خلال تحليل مضامين الإحكام الدستورية الواردة في وثيقة الدستور، نلحظ إن الدستور قد أفصح في المادة (١) من الباب الأول منه والمتعلق ب (المبادئ الأساسية) بشكل صريح عن تبنيه النظام البرلماني. بالنص على ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).

إلا ان ذلك لا يعني اعتماد المشرع الدستوري الأسس والقواعد والآليات العامة الموضوعية التي يقوم عليها النظام البرلماني بمقتضى أصوله التقليدية، لان بعض هذه الأسس قد شكلت خروجاً على المقتضيات الموضوعية للنظام البرلماني عند كتابة وسنُ وثيقة الدستور.

الشكل الجمهوري للحكومة والشكل الاتحادي للدولةعلى أساس مضامين المواد: (١ و ٥ و ٦ و ٤٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، يتبين أن خصائص النظام السياسي العراقي من الناحية الدستورية النظرية تتجسد في أن دولته اتحادية، ونظامه السياسي برلماني، وحكومته جمهورية ديمقراطية نيابية، تعتمد مبدأ الفصل النسبي بين السلطات.

سوف يكون من المهم التفريق بين شكل الدولة وشكل الحكومة:

١.الشكل الجمهوري للحكومة

يقصد بشكل الحكومة صورها المختلفة، ومن ثم يمكن أن تكون: ملكية او جمهورية، قانونية أو استبدادية، مطلقة أو مقيدة، فردية أو أرستقراطية أو ديموقراطية. ولا يوجد تلازم حتمي بين شكل الحكومة وشكل الدولة، فقد تتشابه دولتان في شكل الدولة وتختلفان في شكل الحكومة. أو تتشابه دولتان في شكل الحكومة وتختلفان في شكل الدولة.

وتصنف أشكال الحكومات على وفق معايير متنوعة، من حيث الخضوع للقانون أو للرئيس الأعلى للدولة أو مصدر السلطة وصاحب السيادة.(٨٤) وقد انتشرت مثل هذه الحكومات بسبب اعتماد معظمها الأساليب الديمقراطية التي تتيح لشعوبها مجالا هاما في المشاركة السياسية والتنموية. وغالبا ما تتحقق في ظل الحكومة الجمهورية المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة او لرئيس الحكومة او الوزراء على وفق أحكام دستور الدولة النافذ. وتمارس السلطات الحكومية صلاحيات قانونية وسياسية وإدارية. فالحكومة هي التي تحدد السياسة

(٨٤) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، االنجف الاشرف/ العراق، ط١، ٢٠١٠؛ د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩، ص ١٢٤.

العامة للدولة وتنفذها من خلال اقتراح مشاريع القوانين الضرورية، ومن خلال اتخاذ القرارات وإصدار اللوائح والأنظمة والقرارات اللازمة لتطبيق القوانين. كما أنها تدير شؤون العلاقات الدولية والسياسة الخارجية، وإجراء المفاوضات وعقد الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، حتى وان كانت تحت رقابة البرلمان. فمن حيث الخضوع للرئيس الأعلى للدولة تنقسم أشكال الحكومات إلى نوعين، هما الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية. فالحكومة الجمهورية هي الحكومة التي يستمد فيها رئيس الجمهورية حكمه من الشعب بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ولمدة محددة دستوريا، وذلك أما من خلال انتخاب الشعب له مباشرة.

تبنى المشرع الدستوري العراقي في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ الشكل الجمهوري للحكومة، إذ تنتخب الجمعية الوطنية رئيسا للدولة ونائبين له يشكلون مجلس الرئاسة الذي يتخذ قراراته بالإجماع، ويتم انتخاب مجلس الرئاسة بقائمة واحدة وبأغلبية ثلثي أصوات الأعضاء . وللجمعية الوطنية صلاحية إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة أرباع أصوات أعضائها لعدم الكفاءة او النزاهة . وفي حالة وجود شاغر في الرئاسة تنتخب الجمعية الوطنية بثلثي أعضائها بديلا له لملء هذا الشاغر(٨٥).

وتكون مدة ولاية مجلس الرئاسة طيلة المرحلة الانتقالية (التي تبدأ من ٣٠ حزيران ٢٠٠٤ حتى تشكيل حكومة عراقية منتخبة بموجب دستور دائم وذلك في موعد أقصاه ٣١ كانون الأول ٢٠٠٥).

والمنهج نفسه اتبعه المشرع الدستوري العراقي في كتابة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ عندما تبنى الشكل الجمهوري للحكومة. وحدد أسلوب اختيار رئيس الجمهورية الذي هو رئيس الدولة، عن طريق مجلس النواب الذي يختص بانتخاب رئيس الجمهورية، لمدة اربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط، على أن تنتهي ولاية الرئيس بانتهاء مدة مجلس النواب، ويستمر الرئيس بممارسة مهماته إلى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه، على أن يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول انعقاد له. وفي حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب، يتم انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولايته. وأحال دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية إلى قانون ينظمها.

وينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، واذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة فيتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الأصوات ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني(٨٦) .

وقد سن مجلس النواب قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢، الذي نظم شروط الترشح لهذا المنصب، وبيَّن دور المحكمة

(٨٥) د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق .
(٨٦) د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق.

الاتحادية العليا في البت بالاعتراضات المقدمة من قبل المرشحين، وكرر القانون ما ورد في الدستور حول آلية فوز المرشح بالمنصب ومدة ولايته وانتهائها وحالة خلو المنصب. ما يثار تساؤل مضمونه الآتي: أيعد خروج المشرع الدستوري على بعض المقتضيات الموضوعية للنظام البرلماني التقليدي قصوراً دستورياً يترك أثرا على طبيعة العلاقة بين السلطات بما يخل بالتعاون والتوازن المفترض بينهما. ام ان عدم تطابق بعض قواعد نظام الحكم التي احتوتها وثيقة دستور العراق لعام ٢٠٠٥ مع قواعد النظام البرلماني التقليدي، تشكل خصوصية تعكس فلسفة المشرع الدستوري في العراق التي تقضي بضرورة ان تكون القواعد المنظمة لنظام الحكم انعكاس للواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي وتعبيراً عنه أكثر مما تتقيد بالأصل النظري لذلك النظام(٨٧).

ان المشرع الدستوري في العراق لم يأخذ بالنظام البرلماني الخالص، لأنه اعتمد على إعادة صياغة بعض ثوابت هذا النظام، وعَمد الى التوفيق بين هذه الثوابت لتتناسب والظروف الداخلية، الا انه اخل بضابط أساس هو عدم التقييد بخصائصها هذه الثوابت ومتطلباتها بما انعكس سلباً على آلية تطبيقها.

من هنا اختلف في تحديد طبيعة هذا النظام، حيث وصفه البعض بالنظام المختلط، فيما أكد الأخر انه نظام برلماني بهيمنة مجلسية.

أهمية أخرى في الدول التي عاصرت تحولات دستورية بتوفير حماية لها دون التقيد بالنص الدستوري الناظم لأحكامها، واستنباط حقوق أخرى لا ترد بالدستور، بما يتلاءم مع دور المحكمة الدستورية في حماية هذه الحقوق من جهة، وتطويرها مع التغيرات المجتمعية من جهة أخرى. واعتمد القضاء الدستوري في الدول التي عاصرت تحولات دستورية في حمايته للحقوق الغائبة بالتوسع في تفسير النصوص الدستورية وتجاوز حدودها، وكذلك الاسترشاد بالقانون الدولي لحقوق الإنسان لاستنباط حقوق لم يتم تنظيمها بأحكام الدستور باعتبارها إحدى مصادر هذه الحقوق(٨٨).

نظام المحاصصة والطائفية السياسية.

يتوقف مصير العراق على كيفية مقاربته لموضوع الطائفية السياسية، فإما أن يتخطى النظام الطائفي ومساوئه، وإما يستمر في تكريسه.

وتعرف الطائفية بأنها تعصب لجماعة عضوية تتطلع إلى تحقيق مواقع سياسية واجتماعية أفضل في الدولة عبر تحالفات تتبنى طابعاً سياسياً أو حزبياً يتخذ من الانتماء الطائفي معياراً للمفاضلة والأهلية لتولي المسؤوليات والقيادات بصرف النظر عن الكفاءة(٨٩).

(٨٧) د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق .

(٨٨) نوار بدير، دور القضاء الدستوري الفلسطيني في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بير زيت/فلسطين، ٢٠١٧، ص ١٠.

(٨٩) حميد فاضل حسن، إشكالية الطائفية السياسية في العراق بين الاستمرارية والانكفائية، مجلة: العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد٢٣، السنة السابعة عشر، شباط ٢٠٠٦، ص١٨٤.

الطائفية السياسية قضية فاصلةٍ في حاضر ومستقبل العراق فهي بلادٍ غنيةٍ جدًا، لكنّها فقيرةٌ جدًا أيضًا، والنِّظام الطائفي هو المطلوب والمنبوذ في الوقت نفسه. مطلوبٌ، لأن مصالح أحزابٍ وجماعاتٍ طائفيّةٍ قائمةٌ عليها ومصيرها مرتبطٌ به، ومنبوذٌ لأنّه لا يوجد مستقبل لدولةٍ اسمها العراق مع هذا النظام. فأرى الحقيقة مخيفةً، وهي أنّ الديمقراطيّة التي تطبّق بالعراق، أفضل من غيرها في العديد مِن البلدان، كانتخاباتٍ، تؤشّر على تقدّم النِّظام الطائفيّ بأغلبيةٍ ساحقةٍ. وأمّا التسلّل الذي نجح به التيّار المدنيّ الرافض للنظام الطائفيّ، وهو المعروف داخل العراق بنظام المحاصصة، فكان طفيفًا جدا، وتبدو الطائفية مشكلة كبرى بل هي الأولى التي ترتبط بها مشاكل العراق الأُخر، والسبب عودة العراقي، تحت ضغط الإفلاس السياسي والإحباط من وجود دولة تمثّله، إلى مرجعياته الفرعية، وبذلك تحسبها دولًا داخل دولةٍ[٩٠].

إنّ المشروع السياسي للطائفيّة يقوم على مواجهة الدولة وخوصصتها، عبر إزاحتها وتقليص صلاحياتها ونفوذها الاجتماعي. إنّه مشروع اللادولة، مشروعٌ غايته خلق حقلٍ سياسيّ بمفرداتٍ خاصّةٍ به (الطائفة، المحاصصة...) وإخضاع الدولة والاستحواذ على مقدّراتها في مصلحة المنطق الطائفيّ ومستلزماته (كثيرًا ما تضطر الدولة ومؤسساتها خاصة الجيش وقوى الأمن إلى التنازل عن صلاحياتها ومهامها في مصلحة مختلف الفرقاء الطائفيين كي تحافظ على السلم الاجتماعي). في هذا الإطار من الطبيعي أن يكون النائب، الوزير، رجل الأمن أو الموظف وكيلًا اجتماعيًا لطائفته، وتتحوّل الدولة إلى فضاءٍ للتفاوض وتقاسم الموارد. أما المشروع الاجتماعي للطائفية فيقوم على نفي المجتمع، الذي تجري إزاحته في مصلحة الاعراف بجماعات عصبوية منغلقة على نفسها؛ وعلى وعيٍ مزيّف بفكرة العيش المشرك، الذي يضمّن تصورا خاصا جدا عن التسامح: تسامح اللامبالاة (لكم طائفتكم ولي طائفتي). إنّ الماكينة الطائفية تلوّن تفاصيل الحياة الاجتماعية بالصبغة الطائفية، فمن صراعٍ طبقي برهاناتٍ سوسيو اقتصاديّةٍ إلى صراعٍ طائفيّ برهاناتٍ هوّياتيةٍ (دينيّة، لغويّة...). إنها آلية لتزييف الواقع الاجتماعي والتغطية على التناقضات الحقيقيّة التي تتجاوزه، وجعله موردا سياسيا (ريع) في خدمة النظام الطائفي، وأكبر تجلٍ لهذه الآليّة هو تحويل الطائفة من مقولة اجتماعية موضوعية إلى مورد سياسيّ يغذّي استراتيجيات سيطرةٍ وصوليّةٍ، على الرأي أنّ الطائفية ليست بالضرورة دفاعًا على الطائفة بل هي محكومةٌ بغاياتٍ سياسيّةٍ واقتصاديّةٍ خاصّةٍ بها، تبدأ بتسييسها (تسييس الطائفة) وتنتهي بعسكرتها[٩١].

إن ضمان الحقوق السياسية والمدنية يستدعي الأخذ بالاعتبار ضرورة تشريع

(٩٠) رشيد الخيون، المسألة الطائفية وصناعة الأقليات في المشرق العربي الكبير، ورقة بحثية بعنوان (مظاهر وكوامن المسألة الطّائفيّة والعِرقيّة بالعراق)، مقدمة في المؤتمر العلمي السنوي الثالث في قضايا التحول الديمقراطي، ١٣-١٤-١٥ أيلول ٢٠١٤، ص ٤١.

(٩١) زين الدين خرشي، المسألة الطائفية وصناعة الأقليات في المشرق العربي الكبير، ورقة بحثية بعنوان (آليّات إنتاج وإعادة إنتاج النظام الطائفيّ)، مقدمة في المؤتمر العلمي السنوي الثالث في قضايا التحول الديمقراطي، ١٣-١٤-١٥ أيلول ٢٠١٤، ص ٤٣ -٤٥.

قوانين محددة لمعالجة التمييز الطائفي وإزالة جميع مظاهر التفرقة الطائفية في العراق، بما في ذلك استحداث هيئات رسمية خاصة لمراقبة ظاهرة التمييز وسير التشريعات بهذا الخصوص(٩٢).

أن المناصب والأموال توزع بطريقة فنية إدارية حديثة على الكتل والأحزاب والمجاميع، وكان لحقل التربية والتعليم حصته من هذا التقسيم، أي أنه أصبح خاضعاً لهذه المحاصصة. وهكذا أصبحت أهم الوزارات ومنها وزارتا التربية، والتعليم العالي، خاضعتين لهذا النظام، ابتداء من أعلى الهرم إلى أصغر وحدة إدارية (٩٣).

وفي كل انتخابات كانت هذه الوزارات تصبح من حصة حزب أو طائفة أو قومية بعينها وبالتالي يتم توزيع باقي المناصب على أفراد هذا الحزب أو الطائفة. وقد كان لإخضاع قطاع التربية والتعليم عواقب وخيمة على الشعب العراقي أولاً، وسمعة العراق ثانياً وبنائه كدولة ثالثاً وتقدّمه رابعا ((٩٤)).

الفساد السياسي في العراق وليد المحاصصة الطائفية وراعيها العلاقة بين فشل الدولة العراقية في النهوض بعد ٢٠٠٣ وعلاقة انهيارها بالفساد الذي استشرى، على الصعد السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والمؤسساتية، وجعل العراق يأتي في أسفل القائمة على مؤشر منظمة الشفافية العالمية للفساد في العالم(٩٥).

إن الحديث الأصح عن فساد النظام في النموذج العراقي هو وصف النظام السياسي برمته بأنه نظام فساد؛ ذلك أن الفساد، كثقافة ووعي سياسي، صار هو الأصل والقاعدة والمنطق المهيمن على العقل السياسي الجمعي ولم يعد مجرد حالة طارئة على النظام أو بناه السياسية والحكومية، وأكثر من ذلك باتت مؤسسات النظام أداة بيد مافيا الفساد(٩٦).

ويذهب موسى فرج، رئيس هيئة النزاهة العراقية الأسبق، إلى أن الفساد السياسي هو الحاضنة لكل أنواع الفساد المالي والإداري، فهو يوفر لمرتكبيه الحماية من القانون ويمنع ملاحقتهم، ويغلف أفعالهم بتشريعات قانونية في إطار عملية شرعنة الفساد، كما يقوم بإفراغ الإجراءات والنصوص القانونية من مضامينها ويكبّل القضاء، ويغلّ أيدي الجهات المسؤولة عن مواجهة الفساد، ويقوّض استقلاليتها، ويجعلها خاضعة لسطوة الفاسدين، فتكون هي أيضا إحدى ضحايا الفساد. إن الفساد السياسي يعني استخدام الطبقة السياسية مقدرات البلاد المادية والبشرية والمعنوية وعلاقاتها الدولية كأدوات في الصراع على السلطة؛ إنه التعامل مع السلطة باعتبارها أداة لتحقيق النفوذ والثروة بصورة غير مشروعة

(٩٢) اعلان شيعة العراق، تاريخ ١٧ /١/ ٢٠٠٢، على الرابط: https://www.aljazeera.net/specialfiles/

(٩٣) أمجد عرار، المحاصصة الطائفية المشكلة أم الحل في العراق، البيان الإماراتية، تاريخ ٢٠١٨/١٠/١٦ على الرابط: https://www.albayan.ae/one-world/political-issues/

(٩٤) أمجد عرار، المصدر نفسه.

(٩٥) همام طه، الفساد السياسي في العراق وليد المحاصصة الطائفية وراعيها، العرب اللندنية، تاريخ ٢٠١٦/٨/٤، على الرابط: https://alarab.co.uk/الفساد-السياسي-في-العراق-وليد-المحاصصة-الطائفية-وراعيه.

(٩٦) همام طه، الفساد السياسي في العراق وليد المحاصصة الطائفية وراعيها، مصدر سابق.

وليست وسيلة لإدارة الشؤون العامة للمواطنين وتوفير متطلباتهم الحياتية وضرورات المعيشة(٩٧).

يستخدم بعض السياسيين تعبير مكونات عراقية للتغطية على التشكيلات الطائفية والعرقية، باعتبارها من تشكيلات ما قبل الدولة المدنية، ولذلك أراد الاحتلال أن يقيم لها دولة مكونات ممزقة ومُقتتلة، من دون أن يذكر اسم هذا المكون أو ذاك، أو يتحدّث صراحة عن ذلك في الدستور، واستعاض عن الصراحة بتورية عبّرت عنها عبارات من نوع التوازن بين المكوّنات، وليس المساواة بين المواطنين.(٩٨)

تقوم فلسفة المحاصصة الطائفية على تعريف المواطنين بحسب انتمائهم الإثني، وبناءً على نسبة كل جماعة إثنية داخل حدود الدولة الوطنية، تُحدد نسبة حصتها في أجهزة الدولة ومؤسساتها، وهو شكل من أنظمة الحكم السياسي، تُصمم غالباً لحماية حقوق الأقليات(٩٩).

يسيرٌ على مراقب مثل هذا النموذج من الحكم في العراق الوقوف على الآثار المدمرة لنظام المحاصصة الطائفية. والعراق، وبعد ثلاث جولات انتخابية، كان مُفترضاً أن تعزز الحياة الديمقراطية، وترسخ الحريات وحقوق المواطنة وتصوغ هوية وطنية، ينزلق في قعر الطائفية أكثر وأكثر، حتى باتت تهدد وحدة أراضيه، بعد أن قضت على السلم الأهلي فيه، وحولته دولة فاشلة. فعوضاً عن طرح أيديولوجيات ومشاريع سياسية وطنية، يجري التنافس عليها بين الفرقاء السياسيين، من أجل نهضة العراق، أضحى التنافس على حصة كل طائفة من السلطة غاية الغاية، حيث يجري تعبئة الجمهور العام، بمخاطبة غرائزهم واستنهاض عزائمهم، بالتذكير بهوياتهم الأصلية(١٠٠).

في نظام المحاصصة الطائفية، لكل طائفة زعيمها الذي يمثلها في مؤسسات الدولة، وأمام بقية المنافسين، فيستفرد هو بنصيب طائفته، ويسرق ما تيّسر من خيرات البلاد، ويوزع المنح والهبات على من شاء، كلٍّ بحسب مجهوده في ترسيخ حضوره داخل الطائفة، حيث يتحول المواطنون رعايا، والزعيم راعياً وأجهزة الدولة إقطاعيات، بالإضافة إلى تحويل الانتخابات من استفتاء على سياسة الحكومة إلى مجرد ماكينة لحساب حصة زعيم كل طائفة داخل طائفته(١٠١).

المطلب الثاني: القيود الخارجية.

أن حقوق الانسان تتطلب نوعية من المؤسسات والممارسات لتحقيق النظرة الأخلاقية وبالتحديد تطبيق جميع مبادئ حقوق الانسان وحمايتها لان حقوق الإنسان

(٩٧) همام طه،المصدر نفسه.

(٩٨) أمجد عرار، المحاصصة الطائفية المشكلة أم الحل في العراق، مصدر سابق.

(٩٩) محمد الصادق، المحاصصة هدماً للدولة .. العراق نموذجاً، العربي الجديد، تاريخ ٢٠١٤/٥/١٣، على الرابط :
https://www.alaraby.co.uk/opinion/13/5/2014

(١٠٠) محمد الصادق، المحاصصة هدماً للدولة .. العراق نموذجاً، العربي الجديد، تاريخ ٢٠١٤/٥/١٣، على الرابط :
https://www.alaraby.co.uk/opinion/13/5/2014

(١٠١) محمد الصادق، المحاصصة هدماً للدولة .. العراق نموذجاً، العربي الجديد، تاريخ ٢٠١٤/٥/١٣، على الرابط :
https://www.alaraby.co.uk/opinion/13/5/2014

هي ممارسة اجتماعية تهدف إلى تحقيق نظرة معينة للكرامة الإنسانية من خلال النص على هذه الحقوق الأساسية في الدساتير الوطنية، وإذا لم يتمتع الانسان بحقوقه الأساسية يصبح متيقنا أنه يتعرض للإبعاد والإقصاء عن طبيعته البشرية، وفي العصر الحديث أضحت الدساتير الوطنية تنص على الحقوق الأساسية التي تضمنها مبادئ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان(١٠٢).

التشريع المتوافق مع التشريعات الدينية والدولية.

نصت المادة الثانية البند ثانيا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن هذا الدستور (يضمن هذا الدستور الحفاظ على الهوية الاسلامية لغالبية الشعب العراقي، كما ويضمن كامل الحقوق الدينية لجميع الافراد في حرية العقيدة والممارسة الدينية كالمسيحيين والآيزديين والصابئة المندائيين)(١٠٣).

وجاء في المادة الثالثة أن (العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب)(١٠٤).

ونصت المادة الرابعة في البند أولا على أن (اللغة العربية واللغة الكوردية هما اللغتان الرسميتان للعراق، ويضمن حق العراقيين بتعليم ابنائهم باللغة الأم كالتركمانية والسريانية والأرمنية في المؤسسات التعليمية الحكومية وفقا للضوابط التربوية، أو بأية لغة أخرى في المؤسسات التعليمية الخاصة)(١٠٥).

وفي البند رابعا على أن (اللغة التركمانية واللغة السريانية لغتان رسميتان آخريان في الوحدات الادارية التي يشكلون فيها كثافة سكانية)(١٠٦).

ونصت المادة الرابعة عشر على أن: (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الاصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي)(١٠٧).

وما يعنينا هنا ليس تعريف الديمقراطية بل طبيعتها وكيف تتحول المجتمعات إلى الديموقراطية من حيث كونها مجموعة من النظم ناتجة عن العلاقات التي تقوم بين افراد البلد الواحد، فالديموقراطية نظام علاقات اجتماعية، وسياسية، واقتصادية وثقافية تعمل على ثلاث مستويات(١٠٨):

المستوى الأول: نظام علاقات بين أفراد وفئات مجتمع معين.

المستوى الثاني: نظام علاقات بين هذا المجتمع وبين الدولة كهيئة ناظمة لاحتكار وسائل العنف المشروع والتقنين، لصيانة حياة سائر مكونات المجتمع وملكيتهم وثقافتهم، وحماية المجتمع نفسه ككل من التحديات الخارجية.

المستوى الثالث: نظام علاقات وظيفي / مؤسساتي بين مكونات هذه الدولة التي تضطلع بوظائف مُتباينة في التنفيذ، والتشريع، والقضاء.

(١٠٢) علاء العنزي وآخرون، حقوق الانسان، جامعة بابل/كلية القانون، العراق، ٢٠٠٥، ص ٥.
(١٠٣) المادة (٢)/البند ثانيا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
(١٠٤) المادة (٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
(١٠٥) المادة (٤)/البند أولا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
(١٠٦) المادة (٤)/البند رابعا من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
(١٠٧) المادة (١٤) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
(١٠٨) فالح عبد الجبار، الديموقراطية المستحيلة الديموقراطية الممكنة، (إنموذج العراق)، منشورات دار المدى، دمشق، ١٩٩٨، ص ٩.

إن القول الشائع (لا تأتي الحرية مجاناً) هو قول صحيح، حيث أنه لا يوجد قوة خارجية تمنح الشعوب المضطهدة الحرية التي تطمح إليها، وعلى الناس أن يتعلموا كيف يحصلون على تلك الحرية بأنفسهم، وهذا لن يكون سهلاً[١٠٩].

نقصد بقواعد القانون الدولي جميع القواعد القانونية التي اعترف لها بهذه الصفة، سواء كانت مصدرها العرف او المعاهدات او المصادر الرسمية الاخرى للقانون الدولي، ولكن قواعد القانون الدولي ليست جميعها من طبيعة واحدة، وبالتالي ليست جميعها واجبة الاتباع، فهناك قواعد مكملة للإرادة او مفسرة لها، ومن ثم للمتعاقدين الحرية في مخالفتها او اتباعها، ولا يشوب التصرف القانوني البطلان[١١٠].

انما يجب مراعاة القواعد القانونية التي درج عليها المجتمع الدولي، بحيث اصبحت تلك القواعد تأخذ طبقة عليا في النظام القانوني . ومن بين الامثلة على الاتفاقيات التي تخالف القواعد الاساسية للمجتمع الدولي ما كان موضوعها اقتسام جزء من اعالي البحار، او التي تنص على اتفاق اطرافها على القيام بأعمال القرصنة، او اللجوء الى الحرب كوسيلة لحل النزاع، او الاتفاقيات التي تنتهك حقوق الافراد[١١١].

ومن بين الاتفاقيات التي تخالف القواعد الاساسية للقانون الدولي العام الاتفاقيات الدولية غير المتكافئة، فاعتبرها الكثير من الفقهاء باطلة لهذا السبب لكونها تنطوي على اعتداء على سيادة الدول الصغيرة وانتقاص من استقلالها، واستغلال لها[١١٢].

كما تضمنت الدساتير العراقية الاتحادية الإشارة إلى عدم تجاوز مفهوم النظام العام الدولي في كل من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، إذ أشارت ديباجة قانون إدارة الدولة، إلى احترام القانون الدولي لاسيما وهو من مؤسس الأمم المتحدة عاملاً على استعادة مكانه الشرعي بين الأمم وساعياً في الوقت نفسه إلى الحفاظ على وحدة وطنه بروح الأخوة والتآزر، كذلك قضى ذات القانون بأن (تحترم الحكومة العراقية الانتقالية وتنفذ التزامات العراق الدولية الخاصة بمنع وانتشار وتطوير وانتاج واستخدام الأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية ويمنع ما يتصل بتطويرها وتصنيعها وانتاجها واستخدامها من معدات ومواد وتكنولوجيا وأنظمة للاتصال)[١١٣].

في حين اشار الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في أكثر من مادة إلى احترام

(١٠٩) جين شارب، من الدكتاتورية الى الديموقراطية، ترجمة خالد دار عمر، مؤسسة البرت أينشتاين، بوسطن، الولايات المتحدة، ط٢، ٢٠٠٣، ص ٦٠.

(١١٠) عبد الله عبد الجليل الحديثي، النظرية العامة في القواعد الأمرة في القانون الدولي، ط ١، من دون مكان طبع، ١٩٨٦، ص١١٨.

(١١١) ينظر د. محمد السعيد الدقاق ود. مصطفى سلامة حسين، مصادر القانون الدولي العام، منشاة المعارف، الاسكندرية،من دون سنة طبع، ص٦٠.

(١١٢) ينظر، د. خليل اسماعيل الحديثي، المعاهدات غير المتكافئة المعقودة وقت السلم (دراسة قانونية سياسية)، مطبعة جامعة بغداد، جامعة بغداد،١٩٨١، ص٣٢٢.

(١١٣) لفقرة(هـ) من المادة (٢٧) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ .

القانون الدولي ومبادئه، إذ أشار بأن (العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهو عضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية، وملتزم بميثاقها) [١١٤]، ويتضح من هذا النص انه فرض الدستور التزاما على العراق باحترام المبادئ التي قررتها ميثاق جامعة الدول العربية في كافة تصرفاته القانونية ومنها إبرام المعاهدات الدولية .

كذلك فرض الدستور ٢٠٠٥ التزاما آخر على العراق إذ قضى (يرعى العراق مبادئ حسن الجوار، ويلتزم بعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى، ويسعى لحل النزاعات بالوسائل السلمية، ويقيم علاقاته على اساس المصالح المشتركة والتعامل بالمثل، ويحترم التزاماته الدولية)[١١٥].

وأكد الدستور على احترامه للالتزامات الدولية ونص على ان (تحترم الحكومة العراقية، وتنفذ، التزامات العراق الدولية الخاصة بمنع انتشار وتطوير وانتاج واستخدام الأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية، ويمنع ما يتصل بتطويرها وتصنيعها وانتاجها واستخدامها من معدات ومواد وتكنولوجيا وانظمة للاتصال)[١١٦].

يتضح من نصوص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ان هناك التزاماً مفروضاً على العراق باحترام المبادئ التي قررها القانون الدولي العام، والتي تكون بمجملها النظام العام الدولي، في كافة تصرفاته وعلاقاته مع الدول الاخرى، اذ يجب احترام الالتزامات الدولية بما يتلاءم مع مفهوم القانون الدولي وعلى اساس مبدأ حسن النية، بما فيها عملية ابرام الاتفاقيات الدولية.

(١١٤) المادة (٣) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ .
(١١٥) المادة (٨) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ .
(١١٦) الفقرة (هـ) من البند(اولا) من المادة (٩) من دستور العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ .

الخاتمة

لقد تبين لنا مما تقدم ان القيود على السلطة التنفيذية في تنفيذ واجباتها الدستورية قد تكون من أجل ضمان عدم خروج السلطة التنفيذية عن صلاحياتها المحددة في الدستور وتجاوزها على صلاحيات السلطات الأخرى، كما أن هناك قيود تتعلق بطبيعة النظام السياسي وعدم وضوح الدستور وتناقضاته فيما يتعلق بمبدأ المساواة وواجبات السلطاة التنفيذية من أجل حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، كذلك تبين لنا مما تقدم ان الرقابة على دستورية القوانين لايمكن أن تؤدي الى ضمان علوية الدستور إلا من خلال ضمان حياد الهيئة التي تمارس الرقابة على دستورية القوانين.

وعليه توصلنا الى مجموعة من النتائج من خلال بحثنا (القيود على التزام السلطة التنفيذية في تنفيذ واجباتها الدستورية في العراق)، وتبلور لدينا بعض المقترحات التي نود أن نطرحها لتقليص القيود على السلطة التنفيذية التي تمنعها من تنفيذ التزاماتها فيما يخص واجباتها الدستورية آملين أخذها بنظر الإعتبار.

أولاً : النتائج

١-أن النظام السياسي في العراق هو نظام اتحادي ولم تتحدد طبيعته، وتوجه إلى ان يكون نظام طائفي يستند على المحاصصة الطائفية وممارسة الديمقراطية التوافقية بين المكونات الكبيرة في تشكيل السلطة التنفيذية.

٢- ان السلطة التنفيذية في العراق تتكون من رئيس الدولة ورئيس الوزراء وتم التوافق والممارسة السياسية على أن الرئيس يكون من المكون القومي الكردي ورئيس الحكومة من المكون الطائفي الشيعي. وهذا من القيود على التزام السلطة التنفيذية حيث ان التوافق بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء ضروري لممارسة السلطة التنفيذية لواجباتها وأن خلافهما يؤدي إلى إخلالها في تنفيذ واجباتها.

٣-إن السلطة التنفيذية مقيدة في تنفيذ واجباتها بالتشريعات التي تصدر عن السلطة التشريعية، وبما أن السلطة التشريعية صورة عن مكونات الشعب العراقي فإن تشريعاتها تتطلب التوافق والخضوع للتجاذبات ما يؤخر اصدار القوانين وبالتالي خلل في التزام السلطة التنفيذية بواجباتها الدستورية.

٤-ان التزام السلطة التفيذية في العراق محكوم بتوافق المكونات الكبرى وان أي خلاف بين هذه المكونات قد يعرض عملها للشلل والتقصير في تنفيذ واجباتها.

٥-ان السلطة التفيذية في العراق هي إنعكاس للأحزاب العراقية، والتجربة الحزبية العراقية بعد عام ٢٠٠٥ تحمل الكثير من تقاسم النفوذ والمصالح وعدم التزامها بما ورد في الدستور من المساواة والحقوق والحريات ومشاركة الأقليات. فتمسك الوزير بحزبه يمنع عنه الرقابة، وتوافق الأحزاب وخلافها قد يطيح برئيس الوزراء أو يقوي سلطته بمعنى ان الممارسة الحزبية في العراق وطريقة تشكيل الحكومة تشكل هي أيضا قيدا على التزام السلطة التنفيذية بتنفيذ واجباتها الدستورية.

٦-ان القوانين العراقية التي تصدر تتأثر بالإنتماء والولاء الحزبي لأعضاء البرلمان ومعظم الأحزاب العراقية هي أحزاب طائفية وقومية تسعى إلى تحقيق مصالح طائفتها وقوميتها على حساب الشعب العراقي الذي هو موضوع التزام السلطة التنفيذية لتنفيذ واجباتها الدستورية.

٧-إن الحكومات العراقية بعد عام ٢٠٠٥ هي حكومات إئتلافية وتضم كافة الأحزاب الفائزة في الإنتخابات مما يؤدي الى إنعدام المعارضة البرلمانية مما يؤثر وبصوره كبيره جداً على الصلاحيات الرقابية للبرلمان الرقابي.

٨-ان حداثة التجربة السياسية الديمقراطية في العراق، وانحرافاتها، يؤدي الى تقليل الخبره والتجارب السابقة التي تؤدي الى عدم توافر الثقة بالحكومة وخبرتها في تنفيذ واجباتها الدستورية.

٩-ان عدم وجود مفهوم مواطنية جامعة وعدم تعزيزه من قبل السلطة التنفيذية يجعله قيدا حقيقيا على التزامها في تنفيذ واجباتها الدستورية.

١٠-ان الاتفاقيات الدولية التي تم التوقيع عليها وابرامها تمثل قيودا على السلطة التنفيذية في التزامها بتنفيذ واجباتها الدستورية، ومنها الاتفاقية الأمنية مع الولايات المتحدة وما فعلته القوات الأميركية خلال الحرب على داعش.

ثانياً : المقترحات

لقد أصبح واضحاً لنا ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم ينص صراحة على طبيعة النظام العراقي وأفرزت الممارسة السياسية في العراق سلطات تنفيذية ائتلافية وتسلك سبل المحاصصة الطائفية والديمقراطية التوافقية قيدت الحكومة كثيرا في تنفيذ واجباتها الدستورية. لذلك ينبغي قيام ورشة عمل من الأحزاب ومراكز الأبحاث المتخصصة للقيام بالتعديلات الدستورية اللازمة لقيام السلطة التنفيذية بواجباتها الدستورية على الوجه الأمثل.

١-ان القناعة العامة بان النظام الطائفي يخرق مبدأ المساواة الدستوري ويؤثر في المشاركة السياسية ويعيق السلطة التنفيذية والتشريعية تفرض ضرورة التخلص من هذا النظام وآثاره على الدولة العراقية وسلطاتها.

٢-تعزيز مفهوم المواطنة والعلاقة المستندة على القانون بين الفرد العراقي والسلطات العراقية وتقديم تلك العلاقة على غيرها من علاقات القرابة والحزبية والمحاصصة لأن في ذلك تحقيق المصلحة العليا للدولة العراقية.

٣-اعتماد آلية شفافة وقانونية بحتة تتعلق بمؤهلات وصفات واخلاقيات أعضاء المحكمة الاتحادية العليا تستند إلى الخبرة والنزاهة وتغليب المصلحة الوطنية العراقية على المصالح الفئوية والطائفية والقومية.

٤-مراجعة الاتفاقيات الدولية التي تقيد السلطة التنفيذية العراقية وتحد من التزامها في تنفيذ واجباتها الدستورية.