



جمهورية العراق  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة الموصل  
كلية الحقوق

## النظام البرلماني في العراق في دستور ٢٠٠٥ دراسة مقارنة

بحث تقدّم به الطالب

أوس خميس هلال

إلى كلية الحقوق؛ وهي جزء من متطلبات نيل درجة البكالوريوس  
في الحقوق

بإشراف

م. د. محمد ذنون يونس

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ

الشورى: ٣٨

## الإهداء

إلى الرحمة الطَّهَّداة



إلى المرأة التي ضحّت بعمرها من اجل وصولي إلى هنا

## أمي

إلى الرجل الذي بذل حياته من اجل أن أحيأ أنا

## أبي

إلى رفاقي في كلّ المنى

## إخوتي وإخواني

أوس

## شكر وعرفان

قال تعالى: ﴿ وَمَنْ شَكَرَ فَإِنَّمَا يَشْكُرُ لِنَفْسِهِ ﴾<sup>(١)</sup>، لابدّ من كلمة شكرٍ لتلك الأيادي التي امتدت لمساعدتي طوال مدّة دراستي، وقبل هذا كله شكر الله ( ﷻ ) أن انعم عليّ بفضله لأواصل دربي ، وأبوح بجزيل الشكر لوالديّ وأساتذتي جميعاً؛ فلولاهم لم يخط الكلام يراعي، والشكر موصول لجميع أساتذتي في كلية الحقوق، والقائمين عليها. وأقدّم شكري وامتناني لدكتور نكتل إبراهيم، ودكتور وسام نعمت لما قدّموه لي من نصح وإرشاد خلال مسيرتي الدراسية.

كما اخصّ بالشكر المشرف على بحثي الأستاذ (م. د. محمد ذنون يونس) فقد بذل جهوداً كبيرة في التصحيح والتوضيح، وبفضل الله ثمّ بفضله خرج بحثي بهذا الشكل الجميل، فله جزيل الشكر.

كما أقدم شكري إلى كلّ من سار معي في الدرب، فأعان وسدد وأرشد، فكان عملي هذا هو عمل له، وخالص الشكر والثناء إلى الأساتذة الذين تفضّلوا بمناقشتي فجزاهم الله عني خير الجزاء، وخالص شكري وتقديري وامتناني إلى عمادة كلية الحقوق.

لهؤلاء كلّهم خالص محبتي وثنائي، وأرجو من الله أن يمدني بعمرٍ لأردّ لكم هذا الجميل.

## الباحث

(١) سورة النمل: ٤٠ .

## المحتويات

الصفحة	الموضوع	ت
٢	آية قرآنية.	١
٣	الإهداء.	٢
٤	شكر وعرافان.	٣
٥	المحتويات.	٤
٦	المقدمة.	٥
٩	المبحث الأول: المقصود بالنظام البرلماني في العراق وبيان أركانه.	٦
١٠	المطلب الأول: تكوين السلطة التنفيذية ووظيفتها.	٧
١٨	المطلب الثاني: مدى أهمية السلطة التشريعية والتنفيذية في نظام البرلمان.	٨
٢٢	المبحث الثاني: دور السلطة التشريعية في مراقبة ممارسة عمل السلطات التنفيذية.	٩
٢٣	المطلب الأول: وسائل الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية.	١٠
٣٣	المطلب الثاني: حل البرلمان.	١١

## المقدمة

تتعدد أشكال أنظمة الحكم وتختلف من دولة إلى أخرى، وقد أدى هذا الاختلاف إلى ظهور ثلاثة أنظمة سياسية وهي النظام المجلسي الذي تهيمن فيه السلطة التشريعية تنبثق عنها الهيئة التنفيذية، النظام الرئاسي الذي يقوم على مبدأ الفصل الجامد بين السلطات النظام البرلماني الذي يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية (الملك أو الرئيس، ومجلس الوزراء) والفصل المرن بين السلطات والتعاون فيما بينها<sup>(١)</sup>.

ويحكم اختيار الدولة في شكل النظام السياسي طبيعة النخبة الحاكمة درجة وعي الشعب وتطوره الظروف التاريخية والسياسية التي يمر بها وقد تبنى العراق قبل الغزو الأمريكي النظام الرئاسي الذي يقوم على الفصل الجامد بين السلطات أما بعد الغزو والاحتلال الأمريكي وإسقاط نظام الحكم القائم والقضاء على بنية الدولة العراقية المتمثلة بالجيش والحزب والمؤسسات التشريعية من برلمان ومجالس محلية الخ.. جرى التحول عن النظام الرئاسي واختيار النموذج الجمهوري البرلماني للحكم حيث نصت المادة الأولى من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي اتحادي<sup>(٢)</sup>.

فقد تضمن هذا الدستور تحديد صلاحيات السلطة التنفيذية متمثلة من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وصلاحيات السلطة التشريعية وأشكال التعاون والرقابة بين هاتين السلطتين على الرغم من تحول العراق عن النظام الرئاسي إلى النظام

---

(١) عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، ط٥، (٢٠٠٩)، دون ناشر،

(٢) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٠١٢، بتاريخ

الجمهوري البرلماني بهدف تعميق النهج الديمقراطي والشفافية في الحكم ومؤسسات الدولة وإشاعة الروح الديمقراطية في أوساط الشارع ومؤسسات المجتمع المدني على أنه ورغم مرور ما يزيد على العقد من الزمن على إقرار دستور سنة ٢٠٠٥ ما يزال يعاني حالة من عدم الاستقرار السياسي والمجتمعي والمؤسساتي.

### مشكلة البحث:

تتلخص مشكلة الدراسة في تسليط الضوء على واقع التجربة البرلمانية العراقية وعرض الصعوبات والمعوقات التي يواجهها تطبيق النظام البرلماني في العراق. ويتفرع عن مشكلة الدراسة الرئيسية:

١. ما المقصود بالنظام البرلماني؟
٢. ما العناصر والأركان التي يقوم عليها النظام البرلماني؟
٣. ما مفهوم مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية؟
٤. مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟

### أهداف البحث:

تتمثل أهداف البحث في:

١. تحديد مفهوم النظام البرلماني.
٢. التعرف إلى أركان النظام البرلماني وخصائصه.
٣. تسليط الضوء على تطبيق العراق لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية.
٤. دراسة مدى التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق.

## أهمية البحث:

تتمثل أهمية البحث في:

١. تسليط الضوء على المعوقات والصعوبات التي ارتبطت بالتجربة البرلمانية في العراق.

٢. الإسهام في تطوير التجربة البرلمانية في العراق والدفع باتجاه تجاوز العوائق التي شابته هذه التجربة.

هيكلية البحث: خطة البحث تتكون من ثلاث مباحث وهي:

المبحث الأول: المقصود بالنظام البرلماني في العراق وبيان أركانه.

المطلب الأول: تكوين السلطة التنفيذية ووظيفتها.

المطلب الثاني: مدى أهمية السلطة التشريعية والتنفيذية في نظام البرلمان.

المبحث الثاني: دور السلطة التشريعية في مراقبة ممارسة عمل السلطات التنفيذية.

المطلب الأول: وسائل الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني: حل البرلمان.



## المبحث الأول

### المقصود بالنظام البرلماني في العراق وبيان أركانه

تعتبر إنجلترا مهد النظام البرلماني، وقد مر نشوء هذا النظام بالعديد من التطورات التاريخية إلى أن وصل إلى الصورة التي هو عليها اليوم، حيث كان هذا النظام ثمرة صراع طويل بين الأفكار الفلسفية، والمبادئ القانونية المستوحاة من آراء الفقهاء وتجارب الدول، ولهذا يوصف النظام البرلماني بأنه يقوم بالدرجة الأولى على التجارب وليس الأفكار والآراء<sup>(١)</sup>.

ولقد كان ملوك إنجلترا في ما مضى هم الذين يسيرون دفة الأمور في الدولة مباشرة يعاونهم في أداء هذه المهمة جماعة من الموظفين و عدد من المجالس المختلفة، وكان من أهم هذه المجالس المجلس الخاص<sup>(٢)</sup> الذي يرأسه الملك شخصياً، وقد يكون أعضاء هذا المجلس عدة لجان تختص كل لجنة منها بالإشراف على مصلحة من مصالح الدولة، ومن بين هذه اللجان لجنة أطلق عليها لجنة الدولة

---

(١) رانا رؤوف حمة كريم، وسعيد دانا عبد الكريم، أساسيات النظام البرلماني وإشكالياته في إقليم كردستان العراق، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة دراسات، (٢٠١٤)، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤١، العدد ٢، بغداد، ص ١٣١٧.

(٢) محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ٢، (١٩٧١)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ٢٦٢.

وكانت تعرض عليها أعمال الدولة (١)، وتعد هذه اللجنة الأصل التاريخي نشوء الوزارة في النظام البرلماني وكان أعضاء هذه اللجنة يسمون في بمستشاري التاج والملك هو الذي يعينهم فضلا عن بقية أعضاء المجلس وذلك أن الملك يستأثر باختيار جميع أعضاء المجلس طبقاً لإرادته ولم يكن للبرلمان أي رقابة على أعضاء المجلس (٢)، وقد تطورت المسؤولية الوزارية من فردية إلى تضامنية واتضح معالمها في أواخر القرن الثامن عشر فتأكد مبدأ المسؤولية السياسية للوزارة بمعنى أن الوزراء مسؤولون بالتضامن باعتبارهم كتلة وهيئة واحدة، ولا تستطيع الوزارة البقاء في الحكم إذا فقدت ثقة البرلمان (٣).

## المطلب الأول

### تكوين السلطة التنفيذية ووظيفتها

تقوم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني على مبدأ الفصل بين منصب رئيس الدولة سواء كان (رئيساً للجمهورية أو ملك) ورئاسة الحكومة، بحيث يكون رئيس الدولة أو الملك غير مسؤول سياسياً، حيث تقع المسؤولية السياسية الكاملة على

---

(١) محمد فتح الله الخطيب، الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية، ترجمة فاروق يوسف، القاهرة، (١٩٧٠)، دون ناشر، ص ١٧٤.

(٢) غراهام لوراس وآخرون، السياسة والحكومة، ترجمة عبد الله بن مهد اللحيدان، جامعة الملك سعود، الرياض، (١٩٩٩)، ص ١٦٢.

(٣) محمد محمد بدران، النظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، (١٩٩٧)، ص ٣٦١.

عائق الوزارة بصورة تضامنية<sup>(١)</sup>. ويختلف نطاق المسؤولية الجنائية باختلاف نوع النظام البرلماني بين ملكي أو جمهوري.

واستناداً لما تقدم فإن تناولنا لهذا الموضوع سيكون من خلال تكوين السلطة التنفيذية ووظيفة السلطة التنفيذية.

### أولاً: تكوين السلطة التنفيذية:

لا يقتصر تطبيق النظام البرلماني على الدول ذات الأنظمة الملكية على الرغم من نشأته في ظل النظام الملكي الإنجليزي، بل يمكن الأخذ به وتطبيقه في الدول ذات الأنظمة الجمهورية، ونظراً إلى أنّ رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يملك أية سلطات تنفيذية فعلية على غرار الحكومة، لذلك فإنه لا يتحمل أية مسؤولية سواء كان ملكاً أم رئيس جمهورية<sup>(٢)</sup>. ويترتب على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة نتيجتان هامتان:

---

(١) عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، (١٩٩٩)، ص ٢١٤.

(٢) إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، (١٩٨٣)، ص ٣٥٩.

**الأولى:** عدم جواز انتقاده لانعدام مسؤوليته وعدم ممارسته لأي سلطة تنفيذية ترتب مسؤوليته، فالقاعدة العامة تقضي أن السلطة توازي المسؤولية، وهذه المسؤولية لا تتحقق إلا في حالة ممارسة رئيس الدولة لمهام معينة بطريقة مخالفة للقانون<sup>(١)</sup>.

**والثانية:** وجوب توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص بجوار توقيع رئيس الدولة عملاً بقاعدة التوقيع الوزاري المجاور لأن الأوامر الصادرة عن رئيس الدولة لا تخلي الوزارة من المسؤولية<sup>(٢)</sup>، وعليه فإن توقيع رئيس الدولة إذا لم يقترن بتوقيع الوزارة المختصة يجعل هذا العمل أو القرار بمنأى عن الطعن به، ويحرم البرلمان من حق توجيه النقد إليه كون متخذه غير مسؤول عن أعماله سياسية<sup>(٣)</sup>.

أما فيما يتعلق بالمسؤولية الجنائية لرئيس الدولة فإن الموقف منها يختلف في الأنظمة الملكية البرلمانية، عنه في الأنظمة البرلمانية الجمهورية، حيث يعتبر الملك

---

(١) عامر عياش، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العددان ١٣، ١٤، العراق، (٢٠١١)، ص ٤.

(٢) ميلود أبو خزام ابراهيم المهدي، الوجيز في القانون الدستوري، الدار الجماهيرية للتوزيع والإعلان، ليبيا، (د/ت)، ص ٢٧٦.

(٣) عامر عياش، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المرجع السابق، ص ٤.

غير مسؤول جنائياً عن أفعاله على أساس قاعدة أن الملك لا يخطئ أو أن ذاته لا تمس<sup>(١)</sup>، وأما في الأنظمة الجمهورية البرلمانية فإن الرئيس يسأل جنائياً عن تصرفاته التي تشكل جرائم تقع تحت طائلة العقاب سواء كانت هذه الجرائم تتصل بأعمال وظيفته، أم جرائم عادية، ولا يتناقض ذلك مع ما توفره الدساتير للرئيس من حصانة إذ أن هذه الحصانة ليست مطلقة بل محددة بشروط معينة كما إنها لا تعني عدم مسؤوليته الجنائية عن الأفعال التي يرتكبها<sup>(٢)</sup>.

### ثانياً: وظيفة السلطة التنفيذية:

تعتبر الحكومة الطرف الثاني في السلطة التنفيذية، وهمزة الوصل بين رئيس الدولة والبرلمان، وتتكون من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء<sup>(٣)</sup>، وهي صاحبة السلطة الفعلية والمهيمنة على إدارة شؤون الدولة، مما يرتب مسؤوليتها أمام البرلمان، وقد ذهب بعض الفقهاء إلى تسمية النظام البرلماني بحكومة الوزارة لما لها من أهمية في

---

(١) محمد سليم محمد غزوي، نظرات حول الديمقراطية، ط ١، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، (٢٠٠٠)، ص ١٣٧.

(٢) عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، دون مكان نشر، (٢٠٠٤)، ص ٢٨٦.

(٣) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣٧٩ وما بعدها.

النظام السياسي البرلماني<sup>(١)</sup>، وفي النظام البرلماني يحق لرئيس الدولة حضور اجتماعات الوزارة، والاشتراك في مناقشاتها وإبداء رأيه فيها إلا أنه لا يحق له التصويت على اتخاذ القرارات ويطلق على اجتماع الوزارة الذي يحضره رئيس الدولة مجلس الوزراء، أما الاجتماعات التي لا يحضرها رئيس الدولة فيطلق عليها مجلس الوزارة أو الحكومة<sup>(٢)</sup>.

### ويتميز التشكيل الوزاري في النظام البرلماني بالخصائص التالية:

**الأول: استناد الوزارة إلى ثقة البرلمان:** تستمد الوزارة مشروعيتها القانونية من نواب البرلمان الذين يعتبرون نواب عن الأمة، ويشترط لتسمية رئيس الوزراء أن يحظى بثقة الأغلبية البرلمانية سواء كانت الوزارة قائمة على الأغلبية البرلمانية، أو ائتلافية والا يتم تكليف رئيس وزراء جديد<sup>(٣)</sup>.

---

(١) إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، رئيس الدولة، الوزارة، في الأنظمة السياسية المعاصرة دراسة تحليلية بين النصوص والوقائع منشأة المعارف، الإسكندرية، (٢٠٠٦)، ص ٢٤٧.

(٢) نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣٨٩.

(٣) دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة ط ١، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس لبنان، (٢٠١١)، ص ٣٤.

**الثاني: الوزارة وحدة متجانسة ومتضامنة في المسؤولية:** ينبغي أن يكون الوزراء مجموعة متجانسة متقاهمة متفقة على السياسة العامة للوزارة بالشكل الذي يجعل كل واحد منهم يدافع عن هذه السياسة أمام البرلمان وأمام الرأي العام في الداخل والخارج وان يتضامن الجميع في مواجهة المسؤولية السياسية أمام البرلمان وفي تنفيذ أعمال الحكومة التي أعلنتها ونالت ثقة البرلمان عند تشكيل الوزارة<sup>(١)</sup>.

**الثالث: الوزارة أداة للحكم والتنفيذ:** فالوزارة في النظام البرلماني لها وضع متميز لأنها تملك في المجال الدستوري سلطة البت في رسم السياسة العامة الداخلية والخارجية للدولة، وتنفيذها. أما في النظام الرئاسي فليس لها هذا الوضع المتميز حيث يعتبر الوزراء تابعين الرئيس الدولة ومجرد سكرتاريون ولا يملكون سلطة التقرير في شأن سياسة البلاد لأنهم أداة تحضير للقرارات المتخذة من جانب الرئيس.

**الرابع: الوزراء يدخلون البرلمان بصفتهم الوزارية:** السائد في النظام البرلماني أن الوزراء يكونون أعضاء في المجلس النيابي وبذلك يجمعون عضوية كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>(٢)</sup>، كما يمكن أن يأتون من خارجه وفي كلا الحالتين يدخل

---

(١) عامر عياش، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، المرجع السابق، ص ٧.

(٢) هاني على الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٥٩

الوزراء إلى البرلمان سواء كانوا أعضاء فيه أم غير ذلك ليشترون في مناقشات أعضائه وإبداء آرائهم والدفاع عن سياسة الحكومة بجانب توضيح المسائل التي يحتاج البرلمان استيضاحها حال طلبه أو تقدم أعضاء الوزارة من ذاتهم بتوضيحها<sup>(١)</sup>.

## المطلب الثاني

### مدى أهمية السلطة التشريعية والتنفيذية في نظام البرلمان

يقوم النظام البرلماني على مبدأ الفصل بين السلطات، ويتميز هذا الفصل بالمرونة وعدم الجمود، بمعنى إن الغاية منه ضمان عدم التداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، واستقلالية كل سلطة عن الأخرى في إطار التعاون والرقابة بينهما فالنظام البرلماني لا يقوم على الإسراف بالفصل بين السلطات بل يقر مبدأ التعاون والتوازن بينهما<sup>(٢)</sup>، ويعتبر تحقق الفصل بين السلطات مع قيام التعاون والرقابة بينهما معياراً لتطبيق النظام البرلماني<sup>(٣)</sup>.

---

(١) جمال الدين سامي، القانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية، دار المعارف،

الإسكندرية، (٢٠٠٥)، ص ٣١١.

(٢) حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة المعارف، بغداد،

(د/ت)، ص ٣٩.

(٣) رانا رؤوف رحمة كريم، وسعيد دانا عبد الكريم، أساسيات النظام البرلماني وإشكالياته في إقليم

كوردستان العراق، دراسة تحليلية مقارنة، المرجع السابق، ص ١٣١٦.



## تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية:

يعتبر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تجسيدًا لمبدأ الفصل المرن بين السلطات في النظام البرلماني، حيث تتعاون كل سلطة مع الأخرى في إطار الدستور في سبيل تحقيق المصلحة العامة. ويتجلى تعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في العديد من الصور ومن هذه الصور، الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية، وتعاونها مع السلطة التنفيذية في مجال الخدمة العامة والشؤون الخارجية، واشتراكها مع السلطة التنفيذية في وضع الموازنة العامة للدولة.

١. دور السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية: يظهر الدور الذي تلعبه

السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية بالنواحي التالية:

أ. سلطة البرلمان في تولية رئيس الدولة: يمثل أسلوب اختيار رئيس الدولة

من قبل البرلمان أكثر الطرق شيوعاً في النظام البرلماني<sup>(١)</sup>، ووفقاً لرأي بعض

الفقه فإن انتخاب رئيس الجمهورية من البرلمان ما هو في جوهره إلا انتخاب

من الشعب غير انه يتم على درجتين إذ ينتخب الشعب نوابه أولاً ثم يقوم

النواب بانتخاب رئيس الجمهورية، فعملية انتخاب البرلمان للرئيس تعبير

---

(١) عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية

للدراستات والنشر، والتوزيع، ط١، بيروت، (١٩٩٥)، ص١٢.

واضح لاتجاه الرأي العام الشعبي<sup>(١)</sup>، كما يسهم هذا الأسلوب في تقوية البرلمان وتوطيد استقرار الدولة سياسية ويجنبها الكثير من الصراعات المحتملة بين رئيس البلاد والبرلمان<sup>(٢)</sup>. ويمنع انفراد رئيس الدولة بالسلطة فيما لو حصل على مركزه بطريقة أخرى من خارج البرلمان<sup>(٣)</sup>.

ب. سلطة البرلمان في تولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء وإقالتهم: قدمت الأنظمة السياسية البرلمانية عدة صور لتسمية رئيس مجلس الوزراء والوزراء حيث ذهب بعضها إلى إشراك رئيس الدولة في والبرلمان في هذه المهمة، في حين ذهب البعض الآخر إلى منح هذا الحق إلى رئيس الجمهورية بصورة

---

(١) محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، (١٩٩١)، ص ٣١٢.

(٢) سمير الصباغ، الدستور اللبناني من التعديل إلى التبدل، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، (٢٠٠٠)، ص ١٨٠.

(٣) إبراهيم عبد العزيز شيجا، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، (٢٠٠٣)، ص ٦٧٦.

مطلقة، أو حصر هذه المهمة بالبرلمان دون مشاركة فعلية من رئيس الدولة<sup>(١)</sup>.

٢. تعاون البرلمان مع السلطة التنفيذية في مجال الخدمة العامة والشؤون الخارجية: تختص السلطة التنفيذية بالأساس في مجال الخدمة العامة باعتبارها السلطة المختصة بوظيفة التنفيذ بين سلطات الدولة الأخرى، إلا أن الأنظمة السياسية البرلمانية وفق منظورها لمبدأ الفصل المرن بين السلطات قد أخذت بمبدأ إشراك البرلمان مع السلطة التنفيذية في مجال تنظيم الخدمة العامة، ومن الأمثلة على ذلك موافقة البرلمان على تعيين كبار الموظفين المدنيين، وموافقته على تعيين القضاة<sup>(٢)</sup>. أما فيما يتعلق بالشؤون الخارجية فإن الأصل إن مهمة إدارة الشؤون الخارجية تتولاها السلطة التنفيذية في الدولة.

ولكن تكريساً لمبدأ المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات فإن الشعب يساهم من خلال ممثليه في البرلمان في اتخاذ القرارات والأمور الهامة المتعلقة بالسياسة

---

(١) ناجي حنتوش ليلي الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، جامعة بابل، (٢٠٠٩)، ص ٧٩.

(٢) عدنان طه الدوري، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، الجامعة المفتوحة، طرابلس، (٢٠٠٢)، ص ٢٨٠.

الخارجية، وبخاصة فيما يتعلق بالتعيينات الأعضاء السلك الدبلوماسي، وإقرار المعاهدات<sup>(١)</sup>.

٣- اشترك البرلمان مع السلطة التنفيذية في وضع الموازنة العامة للدولة: تعرف الموازنة العامة للدولة بأنها وثيقة مالية تشمل جميع الإيرادات الحكومية ومصروفاتها خلال ستة مالية واحدة تنعكس فيها التوجهات العامة للسياسة المالية للدولة<sup>(٢)</sup>، ويعد الفقه عملية اشترك البرلمان مع السلطة التنفيذية في وضع الموازنة العامة للدولة أحد مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني<sup>(٣)</sup>.

ويختلف اختصاص البرلمان بين الحد الأقصى والحد الأدنى فأحيانا يمارس البرلمان اختصاصه كاملاً فيضع القواعد الأساسية للموازنة المالية العامة ويتدخل في حجم نفقات الدولة والمناقلة بين مبالغ أبوابها، وأحيانا أخرى يقتصر تدخل البرلمان

---

(١) هيلين توران، الدساتير الوطنية، ترجمة ياسين يوسف، دار الحكمة، بغداد، (١٩٩٦)، ص ١٨٣-١٨٤.

(٢) عدنان الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، ط١، الدائرة الإعلامية لمجلس النواب، بغداد، (٢٠٠٨)، ص ٢٥ وما بعدها.

(٣) مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ط١، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، (٢٠٠٩)، ص ٤٧.

على مجرد إقرار المشروع المقدم إليه من السلطة التنفيذية أو التصريح لها باعتمادها، وعلى العموم تمر الموازنة المالية العامة للدولة بعدة مراحل متعاقبة تبدأ بإعداد الموازنة من قبل الحكومة، وتتم بإقرارها من قبل البرلمان، ثم تنفيذها من جانب الحكومة، وانتهاء بممارسة البرلمان الرقابة على تنفيذها من قبل السلطة التنفيذية<sup>(١)</sup>.

---

(١) محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية للقوانين الميزانية، جامعة الكويت، مجلس النشر

العلمي، الكويت، (٢٠٠٧)، ص ١١.

## المبحث الثاني

### دور السلطة التشريعية في مراقبة ممارسة عمل السلطات التنفيذية

أن الاختصاص الأصلي للسلطة التشريعية هو النهوض بمهمة التشريع غير أن ضرورة حسن التشريع والفصل المرن بين السلطات وتلبية الحاجات العامة فرضت مشاركة السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية في مهمة التشريع، وهي بعملها هذا لا تحل محل السلطة التشريعية أو تصدر اختصاصها التشريعي بل تتعاون معها لأن إقرار مشروع القانون والمصادقة عليه يبقى في النتيجة بيد السلطة التشريعية التي يكون لها كلمة الفصل في إقرار مشروع القانون أو رفضه.

## المطلب الأول

### وسائل الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية

يتميز النظام البرلماني العراقي بين العديد من الأدوات والوسائل الرقابية التي تمارس من خلالها السلطة التشريعية الرقابة على السلطة التنفيذية ويعتبر من هذه الأدوات السؤال، والاستجواب، والتحقيق البرلماني، والمناقشة العامة، والاقتراح برغبة.

**أولاً/ السؤال البرلماني:** يرى الفقه أن السؤال هو توجيه واستيضاح إلى أحد الوزراء بقصد الاستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بأعمال وزارته، أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور، أو إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع ما<sup>(١)</sup>. كما تضمن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة ٢٠ منه النص على حق عضو مجلس النواب في توجيه السؤال إلى الحكومة بالقول " لكل عضو أن يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية مع إعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعتزمه الحكومة في أمر من الأمور".

ويستنتج مما تقدم أن السؤال أما في العراق فيوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو

رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء

---

(١) رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري المرجع السابق، ص ٥٠٩، وعبد الرحيم فهمي المدهون، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقاً للنظام الفلسطيني، دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص ٤٩.

الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة، وبذلك يكون المشرع العراقي قد وسع من نطاق الجهات التي تتعرض للمساءلة البرلمانية ووفقاً لرأي بعض الفقه فإن إدخال مجلس الرئاسة ضمن الجهات التي يحق للبرلمان مساءلتها يخالف أهم قواعد النظام البرلماني التي تقضي بأن الرئيس يسود ولا يحكم وحيث لا توجد سلطة لا توجد مسؤولية<sup>(١)</sup>.

ويهدف السؤال البرلماني إلى الحصول على المعلومات عن أمر من الأمور يتعلق بسير الإدارة وممارستها ونشاطها مبتغية السائل إجابة محددة وواضحة<sup>(٢)</sup>، ومن خلال المعلومات التي حصل عليها العضو يستطيع أن يتتبع نشاط الحكومة وما إذا كان يحقق الصالح العام أم لا<sup>(٣)</sup>، كما يهدف السؤال إلى ممارسة الرقابة على الإدارة بهدف إجبار الحكومة على اتخاذ إجراء معين أو بالامتناع عن القيام بالإجراء لافتتاح العضو نظر الحكومة إلى أهمية ضرورة اتخاذ الإجراء من عدمه فإذا لم تأخذ الحكومة بهذا السؤال فإن للعضو متابعته وتحويله إلى إجراء آخر<sup>(٤)</sup>.

---

(١) حسام شكر أمين، فاعلية الرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص ٤٩.

(٢) زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، (١٩٩٠)، ص ٣٣.

(٣) عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، (١٩٨١)، ص ٨٥.

(٤) سالم عبد الفتاح الرجا المسعود، الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة، حق السؤال وحق الاستجواب، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، (١٩٩٧)، ص ٣٢.



ويشترط لصحة السؤال البرلماني أن يتوافر فيه نوعين من الشروط شروط شكلية وشروط موضوعية:

### أولاً/ الشروط الشكلية:

يشترط في السؤال البرلماني إن يكون مكتوباً ويجمع على شرط الكتابة جميع النظم البرلمانية<sup>(١)</sup>، وأن يكون موجزة وموقعة من عضو واحد ويعد السؤال حقة فردية للعضو وعليه لا يجوز توقيع السؤال إلا من عضو برلماني واحد.

### ثانياً/ الشروط الموضوعية:

يشترط في السؤال أن لا يكون مخالفاً للدستور أو المصلحة العامة<sup>(٢)</sup>، وأن لا يتضمن المساس بأمر معلق أمام القضاء لأن ذلك يشكل تعدياً على مبدأ الفصل بين السلطات وينال من هيبة القضاء واستقلاليتته<sup>(٣)</sup>. كما يشترط لصحة السؤال أن يكون خالية من التعليق والجدل والآراء الخاصة وقد أجمعت معظم النظم البرلمانية على هذا الشرط الذي يرجع أساسه إلى القواعد العرفية البريطانية التي تجعل عضو البرلمان مسؤولاً عن دقة سؤاله<sup>(٤)</sup>، كما يتعين أن يكون السؤال خالياً من العبارات

---

(١) إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص ٥١.

(٢) عاصم العمري، الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، الأردن، (٢٠٠٠)، ص ٥٣.

(٣) رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥١٠.

(٤) نواف كنعان، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية، بحث منشور في مجلة دراسات الجامعة الأردنية، المجلد الثاني والعشرون، (١٩٩٥)، العدد، ٢، ص ٧٧٠.

النابية وغير اللائقة، ويشترط لصحة السؤال أيضا أن لا يتعلق بشخص النائب أو بمصلحة خاصة به ويشترط النظام الداخلي لمجلس النواب الأردني خلو السؤال من ذكر أسماء الأشخاص أو المس بشؤونهم الخاصة غير أن هذا النص لا يؤخذ على إطلاقه لأن هناك قضايا ترتبط بأشخاص يجب ذكر أسمائهم كتكريم شخص على إنجاز علمي أو غير ذلك<sup>(١)</sup>.

### ثانياً/ الاستجواب البرلماني:

يعرف الاستجواب بأنه "حق عضو المجلس النيابي في أن يطلب من الحكومة أو الوزير بيانات عن سياسة الدولة، أو عن أي موضوع معين فيها، فهو مرحلة ضرورية الإمكانية سحب الثقة سواء أكان من الوزارة برمتها أو من وزير بعينه<sup>(٢)</sup>، أو هو العمل الذي يكلف به عضو البرلمان رسمياً وزيرا لتوضيح السياسة العامة للدولة أو توضيح نقطة معينة<sup>(٣)</sup>، ويعد الاستجواب من أخطر الحقوق الممنوحة للعضو البرلماني في مواجهة الحكومة، فإذا كان السؤال يحمل في طياته استيضاحاً واستقهاماً وطلبه للمعلومات من الحكومة فإن الاستجواب يتضمن اتهام الحكومة أو أحد أعضائها وقد يؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة ولا يقصر الاستجواب على نقد الحكومة أو تجريحها أو كشف مخالفاتها بل يتيح لعضو البرلمان ممارسة دوره الرقابي على السلطة التنفيذية وخاصة عندما ينتمي عضو البرلمان إلى المعارضة حيث يرمي مقدم الاستجواب إلى كسب الرأي العام من خلال نشر الحقائق وإخراج

(١) عاصم علي محمد العمري، الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني، المرجع السابق، ص ٥٤.

(٢) محمد عبد الحميد أبو زيد، توازن السلطات ورقابتها، دراسة مقارنة المرجع السابق، ص ١٧٣.

(٣) إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، المرجع السابق، ص ٨٦.

الحكومة حتى ولو لم يستطع طرح الثقة بها<sup>(١)</sup>، ولا يعد الاستجواب حكمة صادرة بالإدانة موجهة إلى الحكومة وإنما هو وسيلة رقابية من الممكن أن تؤدي إلى الإدانة في ضوء ما ينتج عنها من آثار<sup>(٢)</sup>.

وتتبع أهمية الاستجواب من كونه حق فردي العضو البرلمان وحق جماعي لأعضاء المجلس النيابي فهو لا يقوم على علاقة شخصية ما بين العضو البرلماني والوزير المستجوب كالسؤال فمن الممكن أن يتبنى الاستجواب عضو آخر، وعليه فإن سحب مقدم الاستجواب لا يمنع المجلس من متابعة الاستجواب، ويحقق الاستجواب رقابة أكيدة للبرلمان على الحكومة لأنه يحمل في طياته معنى الاتهام للحكومة ومحاسبتها على تصرفاتها فيما يتصل بالأمر العامة ويفسح المجال أمام المجلس البرلماني في مناقشته وصولاً إلى اتخاذ قرار معين قد يكون في صالح الحكومة أو ضدها<sup>(٣)</sup>. وموضوعات الاستجواب غير محددة وتشمل جميع الأعمال المتعلقة بالحكومة ما لم يكن مخالفاً للدستور والقانون والأنظمة وهذه الضوابط لا تقلل من شأن الاستجواب ما لم يكن خارجاً عن اختصاص البرلمان أو مخالفاً للدستور والقانون<sup>(٤)</sup>.

### ثالثاً/ المناقشة العامة:

يقصد بالمناقشة العامة طرح موضوع ذي أهمية عامة للمناقشة داخل البرلمان يشترك فيها أعضائه كافة بهدف استيضاح سياسة الحكومة الداخلية والخارجية حول

(١) نواف كنعان، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية، المرجع السابق، ص ٧٨٠.

(٢) محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، المرجع السابق، ص ١٢٥.

(٣) إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني المرجع السابق، ص ٩٧.

(٤) رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥١٧.

موضوع معين وتبادل الرأي في شأنه بعيدا عن اللوم والتجريح والنقد، ويشمل نطاقها جميع أعضاء المجلس ولا تقتصر على مقدميها فهي مناقشة حرة قائمة على الحوار المتبادل بين الحكومة والبرلمان في شأن ما بهدف انتهاج أفضل سياسة تنتهج في هذا الأمر<sup>(١)</sup>، وحق طلب المناقشة العامة أليس حقًا شخصيًا فهو لا يقيم علاقة شخصية بين السائل والمسؤول حيث يعتبر أوسع نطاقاً من السؤال وقريب الشبه من حق الاستجواب غير انه يرتب المسؤولية السياسية ويحتاج تقديمه إلى مجموعة من التواقيع وبالتالي فهو لا يسقط بمجرد غياب أحد مقدميه أو جميعهم إذا تبناه العدد المطلوب وفقا للنظام الداخلي للبرلمان وكذلك الأمر في حالة استبعاده فهو حق للمجلس إلا إذا لم يتمسك به العدد المطلوب في أي مرحلة من المراحل بعد تقديمه للمجلس<sup>(٢)</sup>.

ويقدم الطلب خطية إلى رئيس المجلس من عدد معين من أعضاء البرلمان وتملك الحكومة أيضا هذا الحق فالمناقشة العامة لا يقصد بها توجيه الاتهام إلى الحكومة وليس لها أسبقية على الموضوعات الأخرى المدرجة على جدول الأعمال<sup>(٣)</sup>، وحيث أن الحكومة تملك تقديم طلب المناقشة العامة من البرلمان مما يؤيد فكرة عدم إمكانية سحب الثقة بها لأنه من غير المعقول أن تطلب الحكومة مناقشة موضوع ما وإبداء المشورة بشأنه وينتهي الأمر إلى سحب الثقة بها وينبع حق الحكومة بطلب المناقشة العامة تكريسا لمبدأ المشورة والتعاون بين الحكومة والبرلمان<sup>(٤)</sup>.

(١) رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، المرجع السابق، ص ١٨٤.

(٢) ، محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، المرجع السابق، ص ٩٤.

(٣) محمد عبد السلام الزيات وآخرون، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان، والسوابق البرلمانية في التطبيق، المرجع السابق، ص ٣٢١.

(٤) خالد سمارة الزعبي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة، المرجع السابق، ص ١١٢.

ويجب أن تعقد المناقشة العامة في جلسة عامة علنية والمشرع الأردني لم ينص على علنية الجلسات لأنها لا تحتاج إلى النص عليها ولا تكون سرية إلا إذا وجد مبرر قوي لذلك<sup>(١)</sup> والمناقشة العامة وسيلة تكميلية للحصول على المعلومات حيث يفتح من خلالها باب الحوار بين الحكومة والبرلمان ويستطيع النائب من خلالها أن يحصل على أكبر قدر ممكن من المعلومات تمكنه من مراقبة نشاط الحكومة والاستغناء عن وسائل الرقابة الأخرى كالسؤال أو الاستجواب أو التحقيق البرلماني<sup>(٢)</sup>. ويشترط لقبول طلب المناقشة العامة احترام مبدأ الاختصاص حيث يجب أن يكون الموضوع المراد مناقشته داخل في اختصاص الحكومة فلا يجوز طلب المناقشة العامة حول موضوع يتعلق بالقضاء أو أعمال السلطة التشريعية أو أعمال رئيس الدولة التي يجريها منفردة<sup>(٣)</sup>.

على الرغم من إدراج المناقشة العامة بين وسائل الرقابة البرلمانية إلا أن هذه الوسيلة تعتبر من وسائل التعاون بين السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية وذلك للوصول إلى اتخاذ قرارات سديدة تكون ثمرة نقاشات مشتركة وتصب في خدمة المصلحة العامة؛ وأن المشرع العراقي لم يجعل من المناقشة العامة سبيلاً لسحب الثقة من الحكومة.

#### رابعاً/ التحقيق البرلماني:

التحقيق البرلماني نوع من أنواع الرقابة البرلمانية تقوم به لجان البرلمان الدائمة أو المؤقتة. ويتنوع التحقيق البرلماني بحسب موضوعه وقصده فقد يكون تحقيق

---

(١) محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، المرجع السابق، ص ٩٩.

(٢) عاصم علي محمد العمري، الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني المرجع السابق، ص ٦٥.

(٣) محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، المرجع السابق، ص ١٠٢.

برلمانية مالية، أو إداريا، أو اقتصاديا، أو اجتماعية، أو تشريعية<sup>(١)</sup>، ويعرف التحقيق البرلماني بأنه "وسيلة الرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عنه لجنة منه لتستظهر بنفسها ما قد يهيم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص وتنتهي مهمتها بتقرير ترفعه إلى البرلمان صاحب القرار النهائي<sup>(٢)</sup>، وتتميز هذه الوسيلة الرقابية عن الوسائل الرقابية السابقة كالسؤال والاستجواب في أنها لا تعتمد على ما يقدمه الوزراء من بيانات، وإنما يتحرى البرلمان بنفسه هذه البيانات من مصادرها الأصلية، ويمكن للبرلمان من خلال هذه اللجان أن يحقق في أية مخالفة أو تجاوز للقوانين والأنظمة وبالتالي حماية القانون من أي تجاوز أو تعدي على أحكامه وقواعده<sup>(٣)</sup>.

أما في العراق فيحق لمجلس النواب تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه، ويتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناء على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضوا من الأعضاء<sup>(٤)</sup>. ويشترط في تقديم طلب التحقيق استناده على أسباب جدية أي أن يتضمن المبررات والحجج التي تدعو لطلب تحقيق في أمر ما، وأن يكون موضوع الطلب مما يدخل في اختصاص

---

(١) فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني، لجان تقصي الحقائق في مصر والولايات المتحدة الأمريكية ولمحة عنه في بعض الدول العربية، والأجنبية الأخرى دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، (٢٠٠٤)، ص ٣٠ وما بعدها.

(٢) فارس محمد عبد الباقي عمران، نفس المرجع السابق، ص ٢٨.

(٣) فيصل شطناوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ١، الحامد للنشر والتوزيع، عمان، (٢٠٠٣)، ص ٣٦٤.

(٤) المادتين ٨٢ و ٨٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

المجلس<sup>(١)</sup>، ويمتتع على اللجنة البرلمانية أن تضم في عضويتها أشخاصاً ممن لا ينطبق عليهم وصف العضو البرلماني لأنها حق للبرلمانيين فقط، وإن كان لها أن تستعين بأصحاب الخبرة في كافة المجالات<sup>(٢)</sup>، أما فيما يتعلق بنظام جلسات لجان التحقيق فقد ذهب البعض إلى القول أن اجتماعات لجان التحقيق يجب أن تكون علنية تراعي المصلحة العامة<sup>(٣)</sup>، في حين ذهب رأي آخر إلى القول بضرورة سرية لجان التحقيق لكون التحقيق القضائي يخضع لمبدأ السرية باعتبارها من الأمور التي يستلزمها حسن سير التحقيق والحفاظ على ما انطوى عليه من معلومات تمس مصالح الغير<sup>(٤)</sup>، والأصل أن تمارس اللجنة أعمالها في أي مكان مناسب خاصة إذا استدعى الأمر البحث والتقصي عن وثائق ومستندات يتعذر إحضارها إلى مقر البرلمان ومع ذلك فإن قرار إحداث اللجنة يجب أن يحدد أماكن انعقادها وصلاحياتها وسلطاتها بشكل دقيق<sup>(٥)</sup>.

في العراق وفقاً للمادة ٨٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب" تتمتع لجنة التحقيق بصلاحيه تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ويحق للجنة دعوة أي

---

(١) فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني، لجان تقصي الحقائق في مصر والولايات المتحدة الأمريكية ولمحة عنه في بعض الدول العربية، والأجنبية الأخرى المرجع السابق، ص ٦٤.

(٢) فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني، لجان تقصي الحقائق في مصر والولايات المتحدة الأمريكية ولمحة عنه في بعض الدول العربية، والأجنبية الأخرى، المرجع السابق، ص ٩٣، الحاشية، وأيضاً ص ٢١٢. وما بعدها.

(٣) عبد الله إبراهيم ناصيف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، المرجع السابق، ص ٣٥٨.

(٤) أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، (١٩٨٥)، ص ٦٠٠.

(٥) رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل إجراءات البرلمان الرقابية، المرجع السابق، ص ٢٠٨.

شخص لسماح أقواله على وفق الطرق الأصولية ولها حق الاطلاع على كل ماله علاقة بالقضية المعروضة عليها من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء ولها الاستعانة بالخبراء ويتم تحديد أجورهم بالاتفاق مع هيئة الرئاسة".

وبعد انتهاء اللجنة من عملها استنادا إلى القرار الذي تضمن إنشائها تقوم بتقديم تقرير للمجلس ويتضمن هذا التقرير الكشف عن الأخطاء وإصلاحها وعلاجها من خلال مقترحات توصي بها<sup>(١)</sup>، وقرار لجنة التحقيق غير قابل للطعن لأنه يتضمن توصيات ومقترحات مقدمة إلى المجلس صاحب الصلاحية في مناقشتها وإقرارها فهو عمل تحضيري ولا يجوز الطعن به احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات ولا يحوز القوة التنفيذية إلا برضاء الحكومة إضافة إلى أن التقاليد البرلمانية لا تسمح بذلك منذ زمن بعيد<sup>(٢)</sup>.

---

(١) فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني، لجان تقصي الحقائق في مصر والولايات المتحدة الأمريكية ولمحة عنه في بعض الدول العربية، والأجنبية الأخرى، المرجع السابق، ص ٣٧٥ وما بعدها.

(٢) فارس محمد عبد الباقي عمران، نفس المرجع السابق، ص ٣٧٩.



## المطلب الثاني

### حل البرلمان

في مواجهة حق البرلمان بطرح الثقة بالوزارة ومساءلتها سياسية وسحب الثقة منها منحت الأنظمة البرلمانية حق للسلطة التنفيذية في حل مجلس النواب كأسلوب ديمقراطي للاحتكام إلى الأمة بناخبها والدعوة إلى انتخابات جديدة فإن أفرزت الانتخابات عن إعادة انتخاب البرلمان فعلى الوزارة أن تستقيل وإن أفضت الانتخابات إلى أغلبية جديدة تتفق ورؤى الوزارة سار الأمر بصورة طبيعية واستتب الوضع السياسي في البلاد<sup>(١)</sup>.

ومع أن حق حل البرلمان لا يمنح للوزارة وإنما لرئيس الدولة غير المسؤول فإن هذا الأخير لا يبادر بذاته باتخاذ هذا القرار وإنما بعد توصية أو استشارة الوزارة وأن يتم التوقيع على قرار الحل من رئيس الوزراء إلى جانب رئيس الدولة لتحمل المسؤولية عن ذلك<sup>(٢)</sup>.

وبالنظر للمخاطر الجمة التي قد تعصف بالحياة السياسية نتيجة ممارسة حق الحل فقد أحاطته الأنظمة البرلمانية بمجموعة من الضمانات أهمها عدم جواز حل البرلمان لذات السبب الذي حل به البرلمان السابق، وأن يكون قرار الحل مسببة،

(١) وحيد رأفت، القانون الدستوري، المرجع السابقة، ص ٤٧٤ ٤٧٦.

(٢) ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٧٦٢.

وكذلك عدم جواز حل البرلمان أثناء استجواب الحكومة، وأن يتضمن قرار أو أمر حل البرلمان دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة في وقت قصير ومحدد، وأن يتم دعوة البرلمان الجديد للانعقاد أيضا خلال مدة قصيرة محددة من إعلان نتائج الانتخابات لكيلا تتعطل الحياة النيابية<sup>(١)</sup>.

إن الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ قيّد سلطة رئيس الجمهورية في حل البرلمان ولم يمنحه إمكانية القيام بقرار الحل منفردا، فسلطة الرئيس في قرار الحل مقيدة ومعلقة على إرادة البرلمان نفسه، والواقع أن الدستور العراقي رسم طريقين لحل البرلمان<sup>٢</sup>:

**الأول:** إن الدستور في المادة (٦٤) منه منح لرئيس الجمهورية حق الموافقة على طلب حل المجلس النيابي الذي يتقدم به مجلس الوزراء، وهذا الحل يكون بمبادرة من مجلس الوزراء تتخذ شكل طلب يقدمه مجلس الوزراء الرئيس الجمهورية ليتخذ قراره بالموافقة على طلب الحل، والواقع أن رئيس الجمهورية غير ملزم بالموافقة، فقد يرفض طلب الحل وقد يوافق عليه، فإذا وافق عليه الرئيس يحال إلى البرلمان

---

(١) موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، (١٩٩٢)، ص ١٢٨.

<sup>٢</sup> حسين نعمة خشان الزالمي، ومحمد عودة محسن الدراجي، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، دراسة مقارنة، العدد ٢٥، ٢٠١٢، ص ١١٦.

للتصويت على طلب قرار الحل، فقد تكون نتيجة التصويت في صالح الطلب وقد تكون سلبية تتضمن رفض الطلب.

**الثاني:** أن يتقدم ثلث أعضاء المجلس النيابي بطلب الحل ويصوت على الطلب بالموافقة بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، إذ إنّ حل مجلس النواب في العراق طبقاً للدستور النافذ لعام ٢٠٠٥ هو حل ذاتي، ويقصد بالحل الذاتي حق حل المجلس النيابي نفسه بنفسه دون أن تكون سلطة الحل النهائية بيد جهة أخرى، وفي كل الأحوال لا يملك رئيس مجلس الوزراء سوى تقديم طلب حل المجلس، ولا يملك رئيس الجمهورية سوى الموافقة على إحالة الطلب إلى المجلس النيابي، وهو ما يقوي سلطة مجلس النواب على حساب سلطة الحكومة ورئيس الجمهورية، فلم يعط الدستور صلاحية الحل إلى رئيس الجمهورية كما هو معمول به في معظم الأنظمة البرلمانية، ويرى جانب من الفقه أن هذا الأمر يؤدي إلى ضعف أداء مجلس النواب لعدم وجود رادع دستوري يحد من شطط بعض الأعضاء، ويذهب جانب من الفقه إلى أن طلب الحل متوقف على موافقة رئيس الجمهورية لتقديم الطلب إلى المجلس، إذ لا تستطيع الحكومة تقديم طلب حل المجلس النيابي إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية، وهو أمر في غاية الصعوبة، ويرى أن هذه الصلاحية تضيء عليها الصفة النظرية فقط.

## الخاتمة

يقوم النظام البرلماني بصورة عامة على ركنين أساسيين الأول ثنائية السلطة التنفيذية، والثاني التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتتمثل ثنائية السلطة التنفيذية في الأردن بالملك ومجلس الوزراء، أما في العراق فتتمثل في رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، أما التعاون والتوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في كل من الأردن والعراق فيتجلى بالدور الذي تمارسه السلطة التشريعية في تكوين السلطة التنفيذية، وبتعاون السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في مجال الخدمة العامة والشؤون الخارجية، وباشتراك السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في وضع الموازنة العامة للدولة.

وأما مظاهر تعاون السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية فتتجلى في الدور الذي تلعبه السلطة التنفيذية في تشكيل وانتخاب السلطة التشريعية، والدعوة إلى عقد جلساتها، والتعاون معها في مجال التشريع. وأما فيما يتعلق بتطبيق مبدأ التوازن بين السلطتين فيتجلى في ممارسة كل سلطة الرقابة على الأخرى عبر العديد من الآليات الدستورية التي يمكن أن تنتهي إلى حجب الثقة عن السلطة التنفيذية من جانب البرلمان، وحل السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية.

## المصادر والمراجع:

- القرآن الكريم.
- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المنشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٠١٢، بتاريخ ٢٨/١٢/٢٠٠٥.
- ١. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، (١٩٨٣).
- ٢. إبراهيم عبد العزيز شيحا، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف، الإسكندرية، (٢٠٠٣).
- ٣. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، رئيس الدولة، الوزارة، في الأنظمة السياسية المعاصرة دراسة تحليلية بين النصوص والوقائع منشأة المعارف، الإسكندرية، (٢٠٠٦).
- ٤. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، (١٩٨٥).
- ٥. أحمد نبيل أحمد صوص، الاستجاب في النظام البرلماني . دراسة مقارنة فلسطين، ومصر، رسالة ماجستير، مقدمة إلى كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين، (٢٠٠٧).
- ٦. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، (١٩٨٢).
- ٧. جمال الدين سامي، القانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية، دار المعارف، الإسكندرية، (٢٠٠٥).
- ٨. حسام شكر أمين، فاعلية الرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية في العراق، رسالة ماجستير، جامعة كركوك، العراق، (٢٠١٤).

٩. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة المعارف، بغداد، (د/ت).
١٠. حسين نعمة خشان الزالمي، ومحمد عودة محسن الدراجي، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، دراسة مقارنة، العدد ٢٥، ٢٠١٢.
١١. خالد سمارة الزعبي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة.
١٢. دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، دراسة تحليلية مقارنة ط ١، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس لبنان، (٢٠١١).
١٣. رانا رؤوف حمة كريم، وسعيد دانا عبد الكريم، أساسيات النظام البرلماني وإشكالياته في إقليم كردستان العراق، دراسة تحليلية مقارنة، مجلة دراسات، (٢٠١٤)، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٤١، العدد ٢، بغداد.
١٤. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية.
١٥. زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، (١٩٩٠).
١٦. سالم عبد الفتاح الرجا المسعود، الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة، حق السؤال وحق الاستجواب، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، (١٩٩٧).
١٧. سمير الصباغ، الدستور اللبناني من التعديل إلى التبديل، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، (٢٠٠٠).
١٨. شكر أمين، فاعلية الرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية في العراق.
١٩. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، ط ٥، (٢٠٠٩)، دون ناشر.

٢٠. عاصم العمري، الوظيفة الرقابية لمجلس الأمة الأردني، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، الأردن، (٢٠٠٠).
٢١. عامر عياش، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العددان ١٣، ١٤، العراق، (٢٠١١).
٢٢. عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، والتوزيع، ط١، بيروت، (١٩٩٥).
٢٣. عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، دون مكان نشر، (٢٠٠٤).
٢٤. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، (١٩٩٩).
٢٥. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، (١٩٨١).
٢٦. عدنان الزهاوي، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، ط١، الدائرة الإعلامية لمجلس النواب، بغداد، (٢٠٠٨).
٢٧. عدنان طه الدوري، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، الجامعة المفتوحة، طرابلس، (٢٠٠٢).
٢٨. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، (٢٠٠٤).

٢٩. غراهام لوراس وآخرون، السياسة والحكومة، ترجمة عبد الله بن مهد اللحيدان، جامعة الملك سعود، الرياض، (١٩٩٩)..
٣٠. فارس محمد عبد الباقي عمران، التحقيق البرلماني، لجان تقصي الحقائق في مصر والولايات المتحدة الأمريكية ولمحة عنه في بعض الدول العربية، والأجنبية الأخرى دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، مصر، (٢٠٠٤).
٣١. فيصل شطناوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، الحامد للنشر والتوزيع، عمان، (٢٠٠٣).
٣٢. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري.
٣٣. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٢، (١٩٧١)، منشأة المعارف، الإسكندرية.
٣٤. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، (٢٠٠٢).
٣٥. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، (١٩٩١).
٣٦. محمد سليم محمد غزوي، نظرات حول الديمقراطية، ط١، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، (٢٠٠٠).
٣٧. محمد عبد السلام الزيات وآخرون، أحكام الدستور والنظام الداخلي للبرلمان، والسوابق البرلمانية.
٣٨. محمد فتح الله الخطيب، الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية، ترجمة فاروق يوسف، القاهرة، (١٩٧٠)، دون ناشر.
٣٩. محمد محمد بدران، النظم السياسية، دار النهضة العربية، بيروت، (١٩٩٧).
٤٠. محمد محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية القوانين الميزانية، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، الكويت، (٢٠٠٧).



٤١. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ط١، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، (٢٠٠٩).
٤٢. موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، (١٩٩٢).
٤٣. ميلود أبو خزام ابراهيم المهدي، الوجيز في القانون الدستوري، الدار الجماهيرية للتوزيع والإعلان، ليبيا، (د/ت).
٤٤. ناجي حنتوش ليلي الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، جامعة بابل، (٢٠٠٩).
٤٥. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري.
٤٦. نواف كنعان، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة العامة في ظل التجربة الديمقراطية الجديدة في المملكة الأردنية الهاشمية، بحث منشور في مجلة دراسات الجامعة الأردنية، المجلد الثاني والعشرون، (١٩٩٥)، العدد، ٢.
٤٧. هاني على الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري.
٤٨. هيلين توران، الدساتير الوطنية، ترجمة ياسين يوسف، دار الحكمة، بغداد، (١٩٩٦).
٤٩. وحيد رأفت، القانون الدستوري، وعبد الرحيم فهمي المدهون، حق السؤال كأداة من الأدوات الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية وفقا للنظام الفلسطيني، دراسة مقارنة.