

الأسس النظرية لأنظمة الحكم النيابية والطبيعة القانونية لنظام الحكم في إقليم كردستان

دراسة في ضوء التشريعات القائمة ومشروع الدستور في إقليم كردستان - العراق

شوان عمر خضر¹

¹ قسم القانون، فاكليتي العلوم الانسانية والاجتماعية، جامعة كويه، إقليم كردستان، العراق

المستخلص

لا يملك إقليم كردستان العراق دستوراً على الرغم من تبني برلمان إقليم كردستان للفيدرالية منذ عام 1992، وإقرار المادة (120) من الدستور العراقي لعام 2005 بحق الاقليم في وضع دستور لتنظيم الهيئات وصلاحياتها وآلية ممارستها. وإدراكاً لأهمية الدستور في بناء المؤسسات السياسية والنظام السياسي للاقليم ودوره في نبذ الخلافات السياسية وتأمين الاستقرار السياسي، فقد تعددت محاولات وضع دستور لإقليم كردستان العراق، التي أثمرت في النهاية ولادة مشروع دستور إقليم كردستان في عام 2009، الذي أعد للاستفتاء بعدما صادق عليه برلمان إقليم كردستان، ولكن لم تفلح محاولة طرحه للاستفتاء بالنظر لوجود خلافات سياسية بين القوى المتعددة. وكان العائق الرئيس - إن لم يكن الوحيد - الذي وقف صامداً في طريق التوافق عليه هو (طبيعة النظام السياسي)، أي نظام الحكم الأنسب والأمثل لإقليم كردستان، حيث احتدمت السجال والجدال بين القوى السياسية حول الطبيعة القانونية لنظام الحكم القائم في إقليم كردستان العراق .

وإنطلاقاً من ذلك وقع اختيارنا على دراسة التكيف القانوني لنظام الحكم في الاقليم بموجب التشريعات النافذة ومشروع دستور إقليم كردستان، بالاعتماد على المنهج التحليلي المقارن، على وفق خطة بحث مقسمة إلى مبحثين، المبحث الأول لبيان الأسس النظرية لأنظمة الحكم النيابية، والمبحث الثاني لتكييف نظام الحكم في إقليم كردستان . توصلنا في نهاية الدراسة إلى عددٍ من الاستنتاجات أبرزها عد نظام الحكم البرلماني من أكثر الأنظمة ملاءمةً لإقليم كردستان، كونه ينسجم مع التركيبة السياسية والنسيج الاجتماعي ومستوى التطور والنضج السياسي لشعب إقليم كردستان، دون الاعتماد على نموذج معين من النظام بذاته، وإنما صياغته بالشكل الذي يواءم ظروف الاقليم وواقعه السياسي والاجتماعي .

وبالنظر لأهمية الدستور بالنسبة لإقليم كردستان ودوره في استقرار الأوضاع وبناء المؤسسات وتحديد صلاحياتها وعدم تجاوزها على بعضها البعض، وصينا ضرورة الاسراع في وضع دستور دائم لإقليم كردستان العراق، فضلاً عن إعادة النظر ببعض مواد مشروع الدستور، بغية تحقيق التوازن بين البرلمان والسلطة التنفيذية.

مفاتيح الكلمات: نظام الحكم، النظام السياسي، النظام البرلماني، الدستور، إقليم كردستان العراق

1. المقدمة

السلطة بيد أغلبية أفراد الشعب. وفي إطار أنظمة الحكم الديمقراطية، كانت الديمقراطية المباشرة هي السائدة في البداية حيث الشعب يمارس السلطة بنفسه مباشرة، إلا أن ازدياد سكان الدول وعدم إمكان جمعهم في مكان واحد، وتعميق مهام الحكم وتشعبها وتنوعها أدى إلى استحالة ممارسة الديمقراطية المباشرة في الدولة الحديثة من الناحية العملية، فتم الاستعاضة عنها بالديمقراطية النيابية أو التمثيلية، وفيها لا يزال الشعب الحكم بنفسه، وإنما يقتصر دوره على اختيار نواب تتكون منهم هيئات (تشريعية، تنفيذية وقضائية) تمارس الحكم نيابةً عنه، وبذلك نشأ نظام الحكم النيابي. وعلى أساس مدى الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، وكيفية تنظيم العلاقة بين السلطات، في النظام النيابي ظهرت ثلاثة أنظمة مختلفة للحكم وهي: النظام البرلماني، النظام الرئاسي ونظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية النيابية.

وقد اختلفت الدول في اعتماد هذا النظام أو ذاك تبعاً لظروفها، إلا أن أكثرهم شيوعاً في الوقت الحاضر هو النظام البرلماني، الذي تم الأخذ به في أغلبية دول العالم، وأخذ به

تسعى الشعوب منذ القديم نحو توفير حكم رشيد يضمن العيش الرغيد والهاني لها في إطار الدولة، فظهرت نتيجة لذلك أنظمة حكم متعددة مختلفة، جرى تقسيمها بالاستناد إلى معايير متنوعة، فقد شاع من حيث ممارسة السلطة تقسيم الأنظمة إلى نظام الحكم الفردي، الذي تكون السلطة فيه بيد الحاكم الفرد، ونظام الحكم الاستقرائي الذي تمارس فيه السلطة فئة محدودة من الأفراد، ونظام الحكم الديمقراطي الذي تكون فيه

المؤتمر العلمي الدولي الثاني لقسم القانون، فاكليتي العلوم الإنسانية والاجتماعية، جامعة كويه تحت عنوان:

نحو دستور معاصر لأقليم كردستان العراق © 2019

28-27 تشرين الثاني 2019

البريد الإلكتروني للمؤلف الاول: shwan.omer@koyauniversity.org

حقوق الطبع والنشر © 2019 أساء المؤلفين: أ.م.د. شوان عمر خضر



مع النسيج الاجتماعي والسياسي للمجتمع الكوردستاني ودرجة الضج الديمقراطي لشعب اقليم كردستان الذي يجب تثبيته في الدستور المرتقب لاقليم كردستان.

منهجية الدراسة:

سنعتمد المنهج التحليلي المقارن في تحليل وتفسير وشرح مفردات هذه الدراسة، وما يتعلق بها من النصوص القانونية والآراء الفقهية على مستويين الوطني والدولي.

خطة الدراسة:

يتطلب التحليل الدقيق والفهم الصحيح لنظام الحكم في اقليم كردستان، أن نتعرف قبل كل شيء على الأسس النظرية لأنظمة الحكم النيابية عموماً، لذلك سنقوم بتناول الدراسة عن طريق تقسيمها إلى مبحثين، المبحث الأول لبيان الأسس النظرية لأنظمة الحكم النيابية، والمبحث الثاني لتكييف نظام الحكم في اقليم كردستان.

المبحث الأول

الأسس النظرية لأنظمة الحكم النيابية

هناك ثلاثة أنظمة نيابية في العالم وهي النظام البرلماني والنظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية، وفيما يأتي تفصيل ذلك في ثلاثة مطالب مستقلة متتالية، على أن نولي النظامين البرلماني والرئاسي إهتماماً أكثر لأن النقاش حول نظام الحكم في الاقليم يدور في فلكها تقريباً.

المطلب الاول

النظام البرلماني

عرف النظام البرلماني بأنه " نظام يهدف إلى اقامة التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى لا تنطفي أو تسيطر أحدهما على الأخرى " أو انه " نظام الحكم الذي يقوم على قاعدة المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث يكون أمر التوجيه السياسي للشؤون العامة للدولة نتاج تعاون كامل بين البرلمان ورئيس الدولة عن طريق الوزارة المسؤولة أمام ممثلي الشعب"¹.

تعد إنجلترا المهد الأول للنظام البرلماني، فمنها نشأ لأول مرة هذا النظام، ولكن ليس على شكله الحالي، بل مرّ النظام البرلماني بمراحل تطور، متأثراً بالظروف والأحداث المختلفة التي شهدتها هذا البلد. ففي أول الأمر كانت هنالك ملكية مطلقة يمتلك بموجبها الملك سلطة التشريع، أما البرلمان فكان دوره استشارياً فحسب، ثم حصلت التطورات شيئاً فشيئاً فاستطاع البرلمان أن يفرض على الملك أخذ موافقته عند فرض الضرائب على الشعب، وتلاه حق البرلمان في تشريع قوانين محددة أو تعديلها، ثم تدريجياً ازداد عدد هذه القوانين، فكان هناك عملياً سلطتان تشريعتان: إحداها الملك وثانيتهما البرلمان. ثم حدث تغير أهم في القرن السابع عشر حيث أعطي بموجب (bill of right) صلاحية التشريع للبرلمان حصراً وحرم الملك منها، إلا ان الأخير ظل يحتفظ بالصلاحيات الاجرائية وحق نقض القوانين والأهم من كل ذلك أنه كان له صلاحية حل مجلس العموم، ثم وبسبب الهزيمة التي لحقت ببريطانيا على اثر ثورة الاستقلال في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1782 سقطت الحكومة التي كانت تابعة للملك بسبب ضغط البرلمان، ما يعني تقرير مسؤولية الحكومة السياسية التضامنية أمام البرلمان. وفي تطور آخر انتقلت صلاحيات الملك إلى الحكومة وأصبح الملك رمزاً للسلطة التنفيذية محروماً من الصلاحيات الفعلية كلها. وهكذا تبلور أول نظام برلماني يرتكز على وجود برلمان منتخب من قبل الشعب تسأل الحكومة أمامه، وكذلك حكومة لها صلاحية حل البرلمان. وانتقل النظام هذا بعد ذلك إلى دول أخرى كثيرة في العالم من التي حاولت تطبيقه بالشكل الذي ينسجم وظروفه السياسية والاقتصادية والاجتماعية.²

في العراق في الآونة الأخيرة بموجب الدستور الجديد لعام 2005، كما تم اعتماد النظام البرلماني في اقليم كردستان بموجب التشريعات التي تنظم العلاقة بين السلطات فيه، والتي هي تشريعات عادية صادرة من برلمان اقليم كردستان، ولكنها ذات طابع دستوري كونها تنظم أموراً لا تتكفل بتنظيمها إلا الدساتير.

مشكلة الدراسة:

على الرغم من تبني برلمان اقليم كردستان للفيدرالية منذ عام 1992، وإقرار المادة (120) من الدستور العراقي لعام 2005 بحق الاقليم في وضع دستور لتنظيم الهيئات وصلاحياتها وآلية ممارستها لايمكك اقليم كردستان العراق دستوراً خاصاً به. وإدراكاً لأهمية الدستور في بناء المؤسسات السياسية والنظام السياسي للاقليم ودوره في بند الحلفاء السياسية وتأمين الاستقرار السياسي، تعددت محاولات وضع دستور لاقليم كردستان العراق، وأثمرت الجهود في النهاية، ولادة مشروع دستور اقليم كردستان في عام 2009، وقد أعد للاستفتاء بعدما صادق عليه برلمان اقليم كردستان في 2009/6/22، ولكن لم تفلح محاولة طرحه للاستفتاء بسبب اعتذار المفوضية العليا للانتخابات عن إجراءه لأسباب فنية. ثم بالنظر لوجود خلافات سياسية بين القوى المتعددة، فقرر برلمان اقليم كردستان اعادة المشروع إلى البرلمان لاعادة النظر فيه وتحقيق التوافق بشأنه، وشكل لهذا الغرض لجنة باسم (لجنة اعداد وإيجاد التوافق حول مشروع دستور كردستان العراق)، تكونت هذه اللجنة من (21) عضواً كانوا يمثلون التيارات السياسية كلها- القومية والدينية- وقد حاولت هذه اللجنة جاهداً الوصول للتوافق بشأن مشروع دستور اقليم كردستان، إلا أن العائق الرئيس - إن لم يكن الوحيد - الذي وقف صامداً في طريق التوافق عليه هو تحديد (طبيعة النظام السياسي)، أي نظام الحكم الأنسب والأمثل لاقليم كردستان، حيث احتدم السجال والجدال بين القوى السياسية حول الطبيعة القانونية لنظام الحكم القائم في اقليم كردستان العراق. إذ على الرغم من أخذ اقليم كردستان بنظام الحكم البرلماني بموجب تشريعاته السارية، والتي هي تشريعات عادية صادرة من البرلمان، أثير التساؤل حول طبيعة نظام الحكم، فهل هو نظام برلماني أم مزيج بين النظامين البرلماني والرئاسي؟ وهل يجوز انتخاب رئيس الاقليم من قبل الشعب في ظل برلمانية نظام الحكم؟ وهل يبقى نظام الحكم برلمانياً إذا ماتمتع رئيس الاقليم بصلاحيات واسعة وفعلية ولم يخضع للمساءلة السياسية من جانب البرلمان؟ وماهو الموقف من نظام الحكم بموجب مشروع دستور اقليم كردستان؟ وما نوع نظام الحكم الملائم مع النسيج الاجتماعي والسياسي الذي يجب تثبيته في مشروع دستور اقليم كردستان.

وإنطلاقاً من كل هذه الاشكاليات وقع اختيارنا على التكييف القانوني لنظام الحكم في الاقليم بموجب التشريعات النافذة ومشروع دستور اقليم كردستان موضوعاً لهذه الدراسة تحت عنوان (الأسس النظرية لنظام الحكم النيابي والطبيعة القانونية لنظام الحكم في اقليم كردستان في ضوء التشريعات القائمة ومشروع الدستور في اقليم كردستان العراق).

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية هذه الدراسة في كونها تدور حول أنواع النظم السياسية عموماً وخصائصها، وتحدد نمط النظام السياسي القائم في اقليم كردستان العراق من حيث كونه نظاماً برلمانياً أو رئاسياً أو خليطاً بينها بموجب التشريعات القائمة، وكذلك تناقش الموقف من نظام الحكم في مشروع دستور اقليم كردستان ومدى امكانية الأخذ بنظام مغاير للنظام البرلماني، كون ان الاقليم جزء من دولة فيدرالية نص دستورها على الأخذ بنظام الحكم البرلماني. وأخيراً تحديد مانراه من نظام الحكم المناسب والمتناغم

عن طريق الاقتراع العام من جانب الشعب بأسره. أو بالعكس فهناك من يفضل الانتخاب من قبل الشعب ويعارض انتخاب الرئيس من داخل البرلمان بذريعة أن ذلك يضعف من مركز الرئيس ويجعله في مرتبة أدنى من البرلمان، بل يصبح الرئيس تابعاً للبرلمان، ويقع أمر اختياره تحت سيطرة الأحزاب السياسية ومناوراتها، ويكون النظام في هذه الحالة قريباً من نظام حكومة الجمعية، الأمر الذي يتنافى وسمّة المساواة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية والتوازن بينها.

ونحن بدورنا لانفضل أي أسلوب من أساليب اختيار الرئيس على الآخر بصورة مجردة، ونرى بأن الرئيس المنتخب لا يصبح دكتاتوراً بمجرد انتخابه من جانب الشعب، مالم تكن له صلاحيات دستورية واسعة يمارسها منفرداً، فضلاً عن أرضية سياسية ملائمة وقاعدة شعبية صامتة - وقد يكون الرئيس المنتخب شخصاً لا ينتمي إلى الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية في الانتخابات، من الذي ينتمي إليه رئيس الوزراء غالباً - بل بالعكس ان تقوية مركز الرئيس بسبب انتخابه من جانب الشعب يساعده في لعب دور الحكم بين السلطات بصورة أفضل. كما وأن انتخاب الرئيس من قبل البرلمان أيضاً لا يؤدي إلى تبعية الرئيس للبرلمان، حيث يصبح الرئيس بعد انتخابه مستقلاً عن البرلمان، ولا يكون استمراره مرهوناً برضاء البرلمان، كما لا يملك البرلمان حق عزله طيلة مدة رئاسته، مادام القاعدة هي عدم مسؤولية الرئيس السياسية. لكل ذلك نعتقد أنه لا بأس بالأخذ بالأسلوبين كليهما في اختيار الرئيس (الانتخاب المباشر من جانب الشعب أو من داخل البرلمان) في النظام البرلماني، وان ترجيح هذا الأسلوب أو ذاك في النظام البرلماني، يتوقف بنظرنا على أمور عدة منها التركيبة السياسية والاجتماعية للمجتمع، ودرجة النضج السياسي وطبيعة الأحكام القانونية المنظمة للعلاقة بين السلطات في الدولة. فكل أسلوب رتباً يتناسب والظروف الخاصة بدولة معينة.

وقد أثار قاعدة عدم المسؤولية السياسية للرئيس في النظام البرلماني إشكالية أخرى حول نطاق صلاحيات الرئيس، إذ وبالنظر لكون الرئيس مصون وغير مسؤول، فقد انقسم الفقه الدستوري بصدده صلاحياته في النظام البرلماني إلى اتجاهين، كما وهناك من يوفق بينهما، وعلى النحو الآتي⁷:

الاتجاه الأول: هو الاتجاه القائل بسلبية دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، إذ يذهب إلى ان رئيس الدولة في النظام البرلماني له دور أدبي فحسب، وصلاحياته رمزية تشريفية، فلا يمارس أي دور فعلي مؤثر في الحياة السياسية وشؤون الحكم. فهو يعد رمزاً للدولة وممثلاً عنها في المحافل والمناسبات المختلفة، ويقصر دوره في الحفاظ على التوازن بين السلطات، كما يمارس دور الحكم بينها، ولا سيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فيقف موقفاً محايداً بينها ويقدم لها النصح والارشاد ويوجهها نحو تحقيق الصالح العام. ويبرر أنصار هذا الاتجاه رأيه بالاستناد إلى حجتين: أولها: ان القاعدة هي ان السلطة تلازم المسؤولية وجوداً وعدمياً، فحيث توجد المسؤولية توجد السلطة، وكلما انعدمت المسؤولية انعدمت معها السلطة، وبما أن رئيس الدولة في النظام البرلماني مصون وغير مسؤول أمام البرلمان عن أعماله وقراراته، بل الجهة الوحيدة المسؤولة عن قرارات الحكم هي الوزارة، لذلك فان رئيس الدولة في النظام البرلماني لا ينبغي له أن يمارس أية سلطة فعلية وحقيقية، بل تتقرر هذه الصلاحيات للوزارة المسؤولة أمام البرلمان. وثانيها ما هو متبع في إنجلترا، والتي هي الموطن الاساس للنظام البرلماني حيث لا يملك الملك فيها من الصلاحيات إلا اسمها، فالصلاحيات الفعلية في مجال ادارة الشؤون العامة هي للوزارة، كذلك ما كان متبعاً بالنسبة لرئيس الجمهورية في فرنسا في عهد الجمهوريتين الثالثة 1870 والرابعة 1946.

ويقف النظام البرلماني موقفاً وسطاً بين النظامين الرئاسي والمجلسي، حيث تكون الغلبة للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الرئاسي، وللسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في النظام المجلسي، أما النظام البرلماني فهو قائم على أساس الفصل المرن بين السلطتين بحيث يكون هناك تأثير، وتأثر وتدخل متبادل بين السلطتين في أمور محددة، بالشكل الذي يضمن المساواة بين السلطتين والتعاون بينهما.

على الرغم من عدم التطابق التام بين النظام البرلماني المطبق في دولة ما عن دولة أخرى بسبب اختلاف الظروف في كل بلد، إلا أن هناك سبباً أو مرتكزات وخصائص لابد من توافرها في أي نظام ليعدّ برلمانياً، وهذه السمات تتمثل بثنائية السلطة التنفيذية، والمساواة أو التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والتعاون بينهما، وتحدث عن كل منها على حدة.

الفرع الأول

ثنائية السلطة التنفيذية

بمعنى أن تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من جهازين أو شقين، رئيس الدولة ومجلس الوزراء (الوزارة)، ولكلّ منهما أحكام خاصة تختلف عن الآخر كلياً، وفق التفصيل الآتي:

أولاً: رئيس الدولة

رئيس الدولة هو الشق الأول من شقي الجهاز التنفيذي في النظام البرلماني، وهو قد يكون ملكاً أو رئيساً للجمهورية، حيث لا يصر في الأخذ بالنظام البرلماني في النظام الملكي أو الجمهوري³، ورئيس الدولة في النظام البرلماني غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان، أي لا يسأل عن تصرفاته أمامه، وعدم المسؤولية هذه نابعة بالأصل من القاعدة المشهورة القديمة التي كانت تقول (الملك لا يخطيء)⁴. وعدم مسؤولية رئيس الدولة تختلف باختلاف الأنظمة السياسية، ففي بعض الأنظمة السياسية كبعض الأنظمة الملكية، تتوسع عدم المسؤولية لتشمل المسؤولية السياسية والحجائية معاً، بمعنى انه فضلاً عن عدم المساءلة السياسية أمام البرلمان، فالملك لا يسأل جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها أيضاً، بينما يقتصر عدم المسؤولية في بعض الأنظمة السياسية الأخرى كالأنظمة الجمهورية على الجانب السياسي حصراً، أي ان الرئيس يكون غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان فحسب، ويسأل جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها⁵.

لرئيس الدولة في النظام البرلماني صلاحية تعيين رئيس الوزراء والوزراء وإقالتهم، وان يذهب الفقه إلى انها صلاحيات شكلية، لأن رئيس الدولة مجبر عند ممارسته بالتوجه نحو من هو حاصل على الأغلبية البرلمانية⁶ ولكن من الضروري أن يكون رئيس الدولة مستقلاً ومنفصلاً عن الوزارة، فلا يجوز له الجمع بين منصب رئيس الدولة ورئيس الوزراء، ولا يجوز لرئيس الدولة أن يحضر اجتماعات مجلس الوزراء، وإذا سُمح له بذلك في حالات استثنائية فلا يكون له حق المشاركة في اتخاذ القرارات والتصويت عليها، وإلا يحدث اختلال في التوازن بين السلطات، وبالتالي يفقد النظام البرلماني أهم خصائصه.

إن رئيس الدولة في النظام البرلماني يأتي إلى الحكم بطرق تختلف بحسب الأنظمة. ففي النظام البرلماني الملكي يتبوء الملك منصبه عن طريق الوراثة، أما في الأنظمة البرلمانية الجمهورية فيبلي الرئيس منصبه عن طريق الانتخاب، سواء أكان الانتخاب مباشراً من قبل الشعب أو بواسطة البرلمان (نواب الشعب). وقد أدى هذا الأمر في الحقيقة إلى وجود اختلاف في الرأي بين الفقه الدستوري، فمنهم من يؤيد انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان، ويعارض الانتخاب من جانب الشعب بحجة أن انتخاب الشعبي يؤدي إلى تقوية مركز الرئيس، ويجعله أعلى مرتبة من البرلمان لكونه تم انتخابه منفرداً

والظروف التاريخية والسياسية والتركيبية الاجتماعية له، وكذلك في إقليم كردستان فان الظروف التاريخية والسياسية والنسيج الاجتماعي ومستوى الثقافي والوعي الاجتماعي والسياسي للأفراد واتجاه الصراعات السياسية وتوازن القوى والنموذج، كل ذلك يفرض علينا ان نفضل لاقليم كردستان نظاماً خاصاً قد يختلف والنظم الأخرى في تفاصيلها، إذ اننا نفضل ثنائية السلطة التنفيذية وإيجاد نوع من التوازن بين الرئاستين (رئاسة الاقليم ورئاسة الوزراء) بحيث نضع موقف كل رئيس بتقوية موقف الرئيس الآخر- واللذان قد يكونان من الحزب نفسه كما في الوقت الراهن أو من حزبين مختلفين - وبذلك نقلل من فرص الاستئثار بالسلطة من جانب أي منهما.

نخلص من كل ما تقدم بأن من أهم المبادئ الأساسية للنظام البرلماني الأصيل هو عدم اقرار المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، والذي ينتج عنه تجريد الرئيس من الصلاحيات الفعلية أو عدم انفرادة بممارسة هذه الصلاحيات، وإلا لأدى الأمر الى اختلال التوازن وانحراف النظام البرلماني نحو النظام المختلط.

ثانياً: الوزارة

الوزارة هي الشق الثاني من السلطة التنفيذية، تتكون من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء بحسب الحاجة، ويأتفون في مجلس يسمى بمجلس الوزراء⁸. وتعد الوزارة الشق الأهم من السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، لأنها هي التي تتولى وضع السياسة العامة للدولة وتنفيذها، والوزارة هي صاحبة السلطة الحقيقية وتمارس كل الصلاحيات الفعلية⁹، ولأجل ذلك تكون هي المسؤولة سياسياً أمام البرلمان عن أعمالها كافة، وتعد المسؤولية السياسية للوزارة السمة الأساسية المميزة للنظام البرلماني، وبدونها يفقد هذا النظام طبيعته البرلمانية. وهذه المسؤولية تكون من وجهتين: فهي مسؤولية جماعية أو تضامنية لجميع أعضاء الوزارة في أمور تتعلق بالسياسة العامة للحكومة، إذ جميع أعضاء الوزارة يكونون مسؤولين سياسياً عن السياسة العامة للوزارة، فإذا اعترض البرلمان على هذه السياسة وفقدت تأييد الأغلبية، فتمتصها تسحب الثقة عن الوزارة بأفهامها، وبصورة تضامنية وينتج ذلك اسقاطها، ومسؤولية فردية لكل وزير على حدة، وهذا النوع من المسؤولية هي خاصة بكل وزير بعينه فيما يتعلق بتصرفاته الفردية الخاصة بأمر وزارته، فإذا لم يحظ الوزير بموافقة الأغلبية، فنسحب منه الثقة وعليه أن يقدم الاستقالة من منصبه¹⁰.

الفرع الثاني

الفصل المرين بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

قلنا سابقاً بأن ظهور الأنظمة النيابية الثلاث: النظام البرلماني، النظام الرئاسي ونظام الحكومة الجمعية، كان على أساس مبدأ الفصل بين السلطات. إلا أن ما يميز هذا النظام عن ذلك، يكون بالاستناد على طبيعة هذا الفصل أو درجته، فما يميز النظام البرلماني عن الأنظمة الأخرى هو أن فصل السلطات في النظام البرلماني يكون فصلاً مرناً وليس جامداً، الأمر الذي يقرر بوجود علاقة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يسمح بموجبها للسلطة التشريعية بالتدخل في بعض أعمال السلطة التنفيذية، وللسلطة التنفيذية بالتدخل في بعض أعمال السلطة التشريعية، إلا أنه منظم بشكل يحقق في النهاية التعاون ويحفظ المساواة والتوازن بينهما. ونبين فيما يأتي أهم مظاهر تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية في أعمال بعضها البعض وفي فقرات:

أولاً: مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية

الاتجاه الثاني: هو الاتجاه الإيجابي الذي يقول أصحابه بأنه لا يمكن التسليم بسلبية دور رئيس الدولة، وأنه لا بأس من أن يكون لرئيس الدولة دور إيجابي، إذ ان المشاركة الفعلية لرئيس الدولة في إدارة شؤون الحكم لا تتناقض والنظام البرلماني، على شرط أن يحرص رئيس الدولة على أن يحيط مشاركته في ادارة الحكم بكل ما يستطيع من السرية والكمائن، وأن تكون هناك وزارة محتفظة بالثقة من البرلمان تتحمل مسؤولية تدخل الرئيس في شؤون الحكم، ولا يسمح بأن يكون شخص رئيس الدولة ونشاطاته موضع المناقشة أمام البرلمان، بحيث لا تنسب أعمال الحكومة إلا إلى الوزراء.

وأخيراً هناك اتجاه يحاول التوفيق بين الاتجاهين، فيذهب إلى أن الجزء الفعال من السلطة التنفيذية في النظام البرلماني والمهم على مقاليد الحكم هو الوزارة، فهي التي تمارس المهام الفعلية لحكم البلاد وتتحمل المسؤولية السياسية عنها، أما رئيس الدولة وعلى الرغم مما يتمتع به من اختصاصات تشريعية وتنفيذية بموجب الدستور، كتحديد الوزراء واقتلهم، والاعتراض على القوانين واصدارها، وحق دعوة البرلمان إلى الانعقاد وكذلك حق حل البرلمان، إلا انه لا يستطيع أن يمارس هذه الاختصاصات بنفسه ولمفرده، وإنما عن طريق الوزارة، حيث يجب أن يوقع رئيس الوزراء أو الوزير المختص بجانب رئيس الدولة بإعتباره صاحب السلطة الفعلية.

والباحث لا يؤيد مطلقاً أي من هذه الآراء، على الرغم من أن لأضرار كل واحد منها من الدوافع ما يبرر تمسكها بها، فالقائلون بسلبية دور رئيس الدولة يجعلون من النظام البرلماني البريطاني إنموذجاً مقدساً، بحيث يوجبون على كل من يأخذ بالنظام البرلماني - فيما يخص صلاحيات رئيس الدولة - ان يقلد الإنموذج البريطاني حرفياً، ويعتدون كل تغير أو تبديل في جزئيات هذا النظام تحريفاً للنظام البرلماني وابتعاداً عنه. وكذلك القائلون بإيجابية دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، فلا يؤيدون الدور الحقيقي الظاهري للرئيس، وإنما يقررون له دوراً خفياً بممارسه بالحفا أو بواسطة الوزارة. إلا ان الباحث يرى بأن النظام البرلماني البريطاني وليد الظروف التاريخية والسياسية الخاصة بالجمعية البرلمانية في حينه والمتمثلة بالصراع القائم بين الملك والشعب على السلطة، فلم يكن بوسع البريطانيين إلغاء الملكية، كما لم يكونوا يرضون بوجود دور حقيقي للملك فوصلوا إلى الحل الوسط الذي يرضى به الجميع وهو أن يبقى الملك وبصلاحيات رمزية في مقابل تشكيل وزارة قوية تهيمن على مقاليد الحكم، وتمارس كل الصلاحيات الفعلية. إلا انه لا يمكن نقل التجربة البريطانية في الحكم حرفياً إلى الدول الأخرى، من التي لها ظروف تاريخية وسياسية ونسيج اجتماعي مختلف تماماً عما كان ولا يزال موجوداً في بريطانيا، فلا فائدة من وجود رئيس دولة لها صلاحيات اسمية، فكيف يحقق التوازن بين السلطات، ويكون حكماً بينها إذا لم يكن له من الصلاحيات ما يكون له نفوذاً يساويه في أداء هذه المهمة، فهو ليس ملكاً متمتعاً باحترام الجميع. كما ان اضعاف موقف رئيس الدولة ومنح كل الصلاحيات لرئيس الوزراء مخافة الاستبداد والتحول إلى الدكتاتور يؤدي إلى تقوية دور رئيس الوزراء بالشكل الذي لا يخلو من المخاطر وأقرب دليل على ذلك هو النظام التركي، فأرنا كيف تمسك اردوغان بمنصب رئيس الوزراء حين كان منصب رئيس الجمهورية ضعيفاً إلى أن استطاع ان يغير من القوانين بحيث يمنح رئيس الجمهورية صلاحيات ونفوذ واسعة، واث ذلك تم انتخابه من قبل الشعب فانتقل الى رئاسة الجمهورية والكل يعرف أطماع اردوغان التسلطية. لذلك من الضروري مراعاة كل الظروف وأن يوضع كل الاحتمالات والفرضيات في الحسبان عند تحديد صلاحيات الرئيس، حيث قد تختلف الظروف وتقلب الآلية، فإذا كنت تفضل في السابق رئيساً ضعيفاً وشرفياً فقد يأتي يوم تخاف من رئيس وزراء قوي يتجاوز أطماعه الحدود القانونية. لذلك يرى الباحث بأن نظام الحكم في كل بلد يجب ان يكتف

عن موضوع معين يتعلق بشؤون وزارتهم أو مؤسساتهم. والغرض من السؤال هو الاستيضاح والحصول على المعلومات وليس الاتهام، وإذا لم يقتنع العضو بالجواب فله الحق في أن يحول السؤال إلى الاستجواب.

2- الاستجواب

الاستجواب هو مرحلة تلي السؤال وأخطر منه، فهو لا يطلب الايضاح واستقاء المعلومات فحسب، وإنما يتضمن نقداً واتهاماً للوزارة أو الوزير في شأن معين والمحاسبة لها، إلى درجة انه إذا لم يقتنع البرلمان بالأجوبة والتبريرات المقدمة، قد يؤدي الأمر إلى طرح مسألة سحب الثقة من الوزير أو الوزارة بأكملها وبحسب الحالة.

3- التحقيق البرلماني

يملك البرلمان أيضاً الحق في اجراء التحقيق بنفسه، إذ قد لا يكفي حصوله على المعلومات عن طريق الوزراء وأعضاء في السلطة التنفيذية، وإنما يقوم بنفسه - ويملك هذه السلطة - بتشكيل لجان تحقيق برلمانية من بين أعضائه لغرض التحقيق في الوقائع غير الاعتيادية التي تحدث في المجتمع، أو إجراء معين إتخذته وزارة معينة أو الحكومة، والتي انعكست سلباً على المواطنين والمصلحة العامة. وتعرض نتيجة التحقيق على البرلمان والنيجة قد تنجم عنه عدم وجود تقصير من جانب المسؤولين أو اتهامهم بالتقصير ومحاسبتهم ولربما يؤدي الأمر إلى طرح سحب الثقة من الوزير أو الوزارة برمتها.

4- سحب الثقة (المسؤولية السياسية)

في مقابل تدخلات السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية، ولا سيما حق حل البرلمان الممنوح للسلطة التنفيذية، يقرر النظام البرلماني للبرلمان حق المساءلة عن الحكومة، أو ما يسمى بالمسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان، والتي تعني حق البرلمان في سحب الثقة عن الحكومة وإسقاطها. وحجب الثقة أو المسؤولية السياسية للوزارة أو الحكومة أمام البرلمان يكون على نوعين: فقد تكون مسؤولية تضامنية للوزارة أو الحكومة جمعاء، حيث يقوم البرلمان بسحب الثقة عن الحكومة بالكامل إثر عدم رضائه عن السياسات العامة التي تنتهجها في إدارة شؤون البلاد. أو مسؤولية فردية لأحد الوزراء بسبب أمر أو تصرف يتعلق بشؤون وزارته.

تعد المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان من أهم وسائل الرقابة المقررة للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، والعنصر الأساس في النظام البرلماني، وبدونها لا يوصف النظام بالنظام البرلماني، والحق هذا يقابل حق الحل المقرر لرئيس الدولة، وهما يتحقق التوازن بين السلطتين حيث يكون لكل منهما وسيلة يستعين بها في وجه الآخر عند الضرورة¹⁴.

نخلص من كل ما تقدم بأنه إذا كان النظام البرلماني يتبنى توزيع السلطات، وتختص كل سلطة منها بمباشرة وظيفة معينة في الدولة، فإنه يقرر في الوقت نفسه نوعاً من التعاون والتداخل والرقابة المتبادلة بين هذه السلطات، فالتشريع من صميم عمل السلطة التشريعية، ولكن للسلطة التنفيذية حق تقديم مشروعات القوانين للبرلمان وإصدارها وحق اصدار الأنظمة والتعليمات. وإذا كانت الأمور الإدارية والسياسية من اختصاص السلطة التنفيذية، فإن للسلطة التشريعية حق الرقابة عليها. وإذا كانت للسلطة التنفيذية اليد في تكوين البرلمان عن طريق الدعوة لإجراء الانتخابات وتحديد موعده والدعوة لانعقاد البرلمان، ودخول الوزارة للبرلمان والمناقشة فيه، فإن للبرلمان الحق في منح الثقة للحكومة عند تشكيلها وحق توجيه الأسئلة وطلبات الاستجواب، وتشكيل لجان تحقيق في أثناء ممارستها لعملها. وإذا كان للبرلمان الحق في سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها، فإن لهذه الأخيرة الحق في حل البرلمان وإجراء انتخابات

هنالك أعمال عدة تقوم بها السلطة التنفيذية وهي أساساً من صلاحيات السلطة التشريعية وتخصها، وأن مباشرة هذه الأعمال تعد من مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في شؤون السلطة التشريعية. وهذه الأعمال هي:¹¹

1- التدخل في تكوين السلطة التشريعية وانقادها

إن أول عمل من الأعمال الذي يعد من مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية هو قيام رئيس الدولة في النظام البرلماني بالدعوة لإجراء الانتخابات النيابية، سواء أكانت بعد انتهاء المدة القانونية المقررة للبرلمان أم قبل انتهاء هذه المدة وبعد حل البرلمان من قبله، وما يستدعي ذلك من قيام الحكومة بتحديد موعد اجراء الانتخابات واتخاذ الترتيبات اللازمة لإجرائها. وبعد انتهاء الانتخابات رئيس الدولة هو الذي يدعو البرلمان إلى إنعقاد أولى جلساته، كما يملك رئيس الدولة حق استدعاء البرلمان لعقد جلسات غير اعتيادية أثناء الظروف الاستثنائية. وفي مجال التكوين أيضاً يمنح بعض الأنظمة البرلمانية السلطة لرئيس الدولة بتعيين بعض أعضاء البرلمان، لأسباب تتعلق بإرضاء بعض الاتجاهات أو الطوائف أو غير ذلك.

2- التدخل في وظيفة التشريع الخاصة بالسلطة التشريعية

تقوم السلطة التنفيذية ببعض الأعمال مما يتصل بالعملية التشريعية، كالتقدم بمشروعات القوانين إلى البرلمان، أو توقيع رئيس السلطة التنفيذية على التشريعات المحالة إليه من جانب البرلمان وإصدارها، وكذلك قيام السلطة التنفيذية بوضع أنواع من القوانين والأنظمة والتعليمات.

3- السماح للوزراء بالاشتراك في جلسات البرلمان

من مظاهر الاتصال والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني السماح للوزير في الوزارة الدخول إلى البرلمان، بدعوة منه أو بدونها، لغرض الاشتراك في جلساته ومناقشة الأمور، وتوضيح السياسة التي تسير عليها الوزارة أو الحكومة والدفاع عنها.

4- حق رئيس الدولة في حل البرلمان

تتمتع السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية بحق حل البرلمان، وإنهاء مدة ولايته، قبل انتهاء المدة المحددة قانوناً، ويتم ذلك عادةً عندما يبلغ الخلافات بين السلطتين حداً يستعصي حلها وتصل الأمور إلى أبواب مسدودة، فترى السلطة التنفيذية في حل البرلمان، والاحتكام إلى رأي الشعب السبيل للخروج من الأزمة بإجراء انتخابات مبكرة، واختيار برلمان وحكومة جديدة.

يعد حق الحل أحد أهم مظاهر التدخل الذي يعيد التوازن للعلاقة بين السلطتين، وهو مقرر للسلطة التنفيذية مقابل الحق في سحب الثقة من الوزارة المقرر للبرلمان.¹²

ثانياً: مظاهر تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية

للسلطة التشريعية في الأنظمة البرلمانية حق مراقبة أعمال السلطة التنفيذية ومتابعتها، عن طريق تقرير الأعمال التي تعد تدخلاً في مجال عمل السلطة التنفيذية، والتي تحقق نوعاً من التعاون، وتعيد التوازن بين السلطتين. هذه الأعمال تبدأ بتوجيه السؤال إلى الوزارة وأعضائها وكذلك إستجوابهم وتشكيل لجان تحقيقية خاصة للتحقيق في الوقائع غير الاعتيادية، وقد تنتهي بتقرير المسؤولية السياسية للوزارة وسحب الثقة عنها. وفيما يأتي بيان لذلك:¹³

1- السؤال

يملك أعضاء البرلمان في النظام البرلماني الحق في توجيه الأسئلة لأعضاء الحكومة سواء أكان العضو رئيساً للوزراء أو وزيراً أو رئيساً للهيئات والمؤسسات التنفيذية الأخرى،

السلم والحرب، وغير ذلك من الصلاحيات الواسعة، فهو يسود ويحكم - بعكس النظام البرلماني - كما لا يخضع الرئيس في هذا النظام في تصرفاته هو ووزرائه للمسألة السياسية أمام السلطة التشريعية، بل يتحمل هو بنفسه عبء تصرفاته من الناحية السياسية وتصرفات وزرائه ويكون مسؤولاً أمام الشعب²¹.

الفرع الثاني

الفصل الشديد بين السلطات

يتميز النظام الرئاسي بالفصل الشديد بين سلطاته الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية من الناحية الدستورية، وذلك بعكس ما هو عليه الحال في النظام البرلماني. حيث يستقل كل سلطة عن الأخر ويفصل عنه فصلاً شديداً في النظام الرئاسي. فالسلطة القضائية مستقلة عن السلطات الأخرى في وجودها وممارستها لوظيفتها، حيث يأتي أكثرية القضاة إلى الوظيفة عن طريق الانتخابات، بادلاء أبناء الشعب أصواتهم لانتخابهم وتمتع القضاة بمصانات بموجب القانون، وهم مستقلون في أدائهم لوظيفتهم القضائية²².

يستقل كل من السلطين التشريعية والتنفيذية عن البعض بصورة شبه مطلقة، ولكن وعلى الرغم مما يقال بما يميز النظام الرئاسي بالفصل التام بين سلطاته، إلا أن الدستور الأمريكي (المهد الأول لهذا النظام) يسمح بوجود نوع من التعاون والتوازن بين هذه السلطات، كما عزز التطبيق العملي والممارسة الفعلية لواقع الفصل بين السلطات من التعاون والتوازن الموجود بين هذه السلطات وخلق نوعاً من التأثير المتبادل بينها، ذلك لأن الفصل التام والمطلق الذي يقطع دابر أي علاقة بين السلطات وإن كان له أصوله النظرية إلا أنه لا يمكن تطبيقه عملياً ما بين السلطات، مادامت هذه السلطات تشكل مجموعها أجزاء لمؤسسة الدولة، إذ لا يمكن لمؤسسة الدولة أن تسيير بسلاسة ما لم يكن هناك ارتباط وتعاون بين أجزائها.

عليه نبين فيما يأتي أجلي مظاهر استقلال السلطين التشريعية والتنفيذية في النظام الرئاسي ومكامن تعاونها وتوازنها، وذلك في ثلاث نقاط متتالية:

أولاً: مظاهر استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية

تتعدد مظاهر استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية، وتتجلى فيما يأتي:

1- استقلال السلطة التشريعية من حيث التكوين والاعتقاد

تستقل السلطة التشريعية في النظام الرئاسي من حيث التكوين عن السلطة التنفيذية، فلا تكون للثاني إسهاماً في تكوين الأولى عن طريق التدخل في الانتخابات²³، أو تعيين أعضاء في مجالس هذه السلطة كما هو الأمر في بعض الأنظمة البرلمانية، وإنما يتم اختيار أعضاء السلطة التشريعية في النظام الرئاسي عن طريق الانتخاب الحر المباشر من جانب الشعب. كما لا يجوز لرئيس الدولة أن يدعو البرلمان لانعقاد دوراته العادية أو فض هذه الدورات أو تأجيلها²⁴.

2- أفراد السلطة التشريعية بوظيفة التشريع

تحتكر السلطة التشريعية حق اقتراح القوانين وممارسة الوظيفة التشريعية المناطة بها من دون السلطة التنفيذية، ولا تستطيع السلطة التنفيذية بموجب الدستور اقتراح القوانين أو التقديم بمشاريع القوانين إلى البرلمان²⁵.

3- عدم السماح بالجمع بين العضوية في السلطين التشريعية والتنفيذية

لا يسمح للعضو في السلطة التشريعية في النظام الرئاسي أن يكون عضواً في الوقت نفسه في السلطة التنفيذية ويجمع بين العضوية في السلطين كما هو الحال في بعض الأنظمة البرلمانية.

4- عدم السماح للوزراء بالاشتراك في جلسات البرلمان

جديدة. وفي كل ذلك يتجسد التعاون والرقابة والتوازن المتبادل ما بين السلطين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني.

المطلب الثاني

النظام الرئاسي

النظام الرئاسي هو " النظام الذي ترح فيه كفة رئيس الدولة في ميزان السلطات"¹⁵. وتعد الولايات المتحدة الأمريكية المهد الأول للنظام الرئاسي، فقد نشأ فيها لأول مرة عند قيام دولة الولايات المتحدة الأمريكية التي أخذ دستورها الصادر عام 1787 مبدأ الفصل التام بين السلطات الثلاث للدولة، ذلك الدستور الذي حدد صلاحيات كل سلطة واختصاصاتها، وتطور النظام بعد ذلك وتحدت خصائصه المميزة. ومنها انتقل إلى الدول الأخرى في العالم مثل دول أمريكا اللاتينية وفرنسا ومصر وغيرها مع إجراء بعض التحويرات عليها في صلاحيات رئيس الدولة أو في علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية¹⁶.

ويتفق الفقه القانوني على قيام النظام الرئاسي على ركيزتين أساسيتين هما: أحادية السلطة التنفيذية، والفصل الشديد بين السلطات¹⁷، وفيما يأتي تفصيل لذلك:

الفرع الأول

أحادية السلطة التنفيذية

على نقيض النظام البرلماني يقوم النظام الرئاسي على أحادية السلطة التنفيذية، فهناك شخص واحد يقف على قمة هرم الجهاز التنفيذي دون غيره وهو شخص رئيس الجمهورية، إذ لا يوجد في النظام الرئاسي رئيس الوزراء، بل يتولى رئيس الجمهورية وحده وظائف السلطة التنفيذية.

لايوام النظام الرئاسي الدول ذات الأنظمة الملكية، حيث يصل الملك إلى كرسي السلطة عن طريق الوراثة ويبقى فيه طيلة عمره¹⁸، ذلك أن أهم ما يميز به النظام الرئاسي هو وصول رئيس الدولة إلى السلطة عن طريق الانتخاب من جانب الشعب - وليس البرلمان - وبالاقتراع العام المباشر أو غير المباشر. الأمر الذي تترتب عليه تقوية مركز رئيس الجمهورية ووقوفه على قدم المساواة مع البرلمان المنتخب لتولي مهام السلطة التشريعية، بحسبان أن الشعب قد أختاره وأولت فيه ثقته، وأعطت له صلاحيات واسعة باعتباره ممثلاً عن الأمة في تولي رئاسة الدولة وممارسة مهام السلطة التنفيذية¹⁹.

تتركز السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي بيد رئيس الجمهورية، فيجتمع فيه صفتي رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، فلا يوجد بجوار رئيس الجمهورية رئيس الوزراء ولا مجلس الوزراء، حيث يفترق النظام الرئاسي إلى مجلس الوزراء كمؤسسة دستورية ذات صلاحية واسعة، كما هو الحال في النظام البرلماني، وإنما هنالك مجموعة من الوزراء يطلق عليهم اسم السكرتير أو مساعد الرئيس لإدارة الجوانب المختلفة. والوزراء أو سكرتيري الرئيس يخضعون خضوعاً تاماً للرئيس في جميع أمورهم، حيث ينفرد رئيس الجمهورية باختيار الوزراء (السكرتيرين) دون أي مشاركة من جانب السلطة التشريعية، كما يخضع الوزراء كلهم للمساءلة أمام الرئيس، ولهذا الأخير أن يعفيهم من مناصبهم في أي وقت ودون تدخل من السلطات الأخرى. والرئيس هو صاحب السلطة الحقيقية ويمارس مهام الحكم، أما الوزراء فليسوا إلا مساعدين يقتصر دورهم على تقديم استشارات غير ملزمة للرئيس، بحيث يبقى القرار النهائي بيده وحده²⁰.

عليه فالرئيس في النظام الرئاسي هو مركز الثقل وصاحب القرار الفعلي الأول والأخير للسلطة التنفيذية - دون الوزراء - فهو الذي يرسم السياسة العامة للدولة على الصعيدين الداخلي والداخلي ويشرف على تنفيذها، ويتولى قيادة الجيش في حالتي

ث- منح حق رئاسة أحد مجلسي السلطة التشريعية وتحديدًا مجلس الشيوخ إلى نائب الرئيس، ولكن من غير أن يكون له الحق في التصويت في أثناء إصدار القرارات إلا في حالة تعادل أصوات المقترعين، حينئذٍ يؤخذ برأي الطرف الذي معه صوت نائب الرئيس.

2- مظاهر تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية

تمارس السلطة التشريعية بعض الصلاحيات التي تجسد مظهرًا لتدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية منها:

أ- مشاركة السلطة التشريعية مع رئيس الجمهورية في تعيين كبار موظفي الدولة، حيث يجب موافقة السلطة التشريعية على اختيار كبار موظفي الدولة ممن يعينهم الرئيس مثل الوزراء والسفراء ومدراء الدوائر ذات الأهمية القصوى، وكذلك المشاركة في تعيين قضاة المحكمة العليا.

ب- ضرورة موافقة السلطة التشريعية على بعض المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية مع الدول الأخرى.

ت- حق السلطة التشريعية في توجيه الاتهام الجنائي إلى الرئيس والوزراء وكبار الموظفين، وذلك في حال ارتكابهم لجرائم محددة بموجب القانون، مثل الخيانة العظمى أو الرشوة، وإجبارهم على تقديم الاستقالة بعد إثبات التهمة وإصدار قرار الإدانة بحقهم بأغلبية ثلثي أعضاء الحاضرين.

نخلص من كل ما تقدم بأن النظام الرئاسي قائم على أساس الفصل الشديد بين سلطاته، وليس الفصل التام المطلق الذي يقطع دابر كل علاقة بين هذه السلطات، فهناك نوع من العلاقة والتدخل الذي يفرضه الواقع العملي بين هذه السلطات بالشكل الذي يحقق تعاونًا وتوازنًا بينها، على أن لا يصل إلى درجة الفصل المرن القائم في النظام البرلماني، ولا سيما فيما يتعلق بحق السلطة التنفيذية في حل البرلمان وحق السلطة التشريعية في سحب الثقة عن الحكومة.

المطلب الثالث

نظام حكومة الجمعية النيابية

نظام حكومة الجمعية النيابية - ويقال له النظام المجلسي أيضاً - هو النظام الذي يقوم على أساس عدم المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بالشكل الذي ترجح فيه كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية²⁸. ففي نظام حكومة الجمعية النيابية يعكس نظامي الرئاسي والبرلماني لايوجد الفصل الشديد أو المرن بين السلطات، وإنما هنالك نوعاً من الاندماج ما بين السلطات، ولا سيما السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ ان السلطة التشريعية مستحوذة على كل الوظائف ومهيمنة على السلطة التنفيذية²⁹.

ويعد نظام حكومة الجمعية الوطنية أقل انتشاراً في العالم، مقارنةً بالنظام الرئاسي والنظام البرلماني، فقد أخذت به بعض الدول في فترات تاريخية قصيرة مثل فرنسا في الأعوام 1792 و 1848 و 1871، والنمسا في دستورها لعام 1920، وتركيا في دستورها لعام 1924. ولكن هذه الدول سرعان ما عدلت عن الأخذ بنظام حكومة الجمعية النيابية وتحولت إلى الأنظمة الأخرى. إلا ان النموذج الوحيد والأمثل الذي كتب له النجاح لحد الآن، ويستشهد به الفقهاء في دراساتهم هو نظام حكومة الجمعية النيابية المطبقة في سويسرا، إذ اعتمدت سويسرا هذا النظام منذ عام 1874 ومطبق فيها إلى الوقت الحاضر وبجاح³⁰.

يقوم نظام حكومة الجمعية النيابية أو النظام المجلسي على ركيزتين أساسيتين: أولها جاعية السلطة التنفيذية. وثانيها هي التدرج بين السلطات³¹. وفيما يلي تفصيل لذلك.

لا يجوز للوزراء الدخول إلى البرلمان والمشاركة في جلساته لغرض مناقشة الجوانب المختلفة للسياسة المتبعة من جانب الحكومة وإيضاحها والدفاع عنها.

5- انعدام حق حل السلطة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية

إن من أجلي مظاهر استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية هو انعدام حق حل السلطة التشريعية من جانب السلطة التنفيذية، حيث لا يملك رئيس الجمهورية سلطة حل البرلمان في النظام الرئاسي، وذلك في مقابل عدم تمتع البرلمان بحق المساءلة السياسية للسلطة التنفيذية.

ثانياً: مظاهر استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية

يمكن حصر مظاهر استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية في نقطتين أساسيتين، وهما:

1- استقلال السلطة التنفيذية من حيث التكوين ومباشرة الوظيفة التنفيذية لايسمح في النظام الرئاسي للسلطة التشريعية أن تتدخل في تكوين السلطة التنفيذية، فلا ينتخب رئيس الجمهورية من داخل البرلمان وإنما ينتخب من قبل الشعب مباشرة، كما أن الرئيس هو الذي يعين الوزراء المستشارين، ويعفيهم عن مهامهم وبمعزل عن السلطة التشريعية. كما لا يشارك البرلمان رئيس الجمهورية ووزرائه في مباشرة الوظيفة التنفيذية، إذ أن ممارسة الوظيفة التنفيذية هي محصورة على رئيس الجمهورية ووزرائه.

2- انتفاء المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية

من أبرز مظاهر استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية في النظام النيابي الرئاسي هو انتفاء المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية أمام البرلمان، فهذا الأخير لا يملك وسائل الرقابة المعروفة في النظام البرلماني على السلطة التنفيذية كالمسؤول والاستجواب والتحقيق البرلماني وسحب الثقة، إذ أن رئيس الجمهورية ووزرائه المستشارين غير مسؤولين سياسياً أمام البرلمان، وبالتالي ليس بمقدور البرلمان سحب الثقة عن الرئيس ووزرائه سواء بصورٍ متضامنة أم منفردة. بل ان الوزراء مسؤولون سياسياً أمام رئيس الجمهورية، الذي يملك حق عزهم وإقالتهم من مناصبهم في أي وقتٍ يشاء²⁶. أما رئيس الجمهورية فيكون مسؤولاً فقط أمام الشعب الذي أختاره.

ثالثاً: مظاهر التعاون بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والتوازن بينها

هناك بعض الاستثناءات على مبدأ الفصل التام بين السلطات في النظام الرئاسي، التي يسمح بموجبها بتدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية في أمور بعضها البعض، الأمر الذي يحقق التعاون والتوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، كما يحدث تأثيراً متبادلاً بينها. وفيما يلي بيان لأهم مظاهر التدخل ما بين السلطتين في النظام الرئاسي²⁷.

1- مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية

من أهم مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية ما يأتي:

أ- منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض (Vito) على أي قانون تقره السلطة التشريعية خلال مدة عشرة أيام وإعادته إلى السلطة التشريعية.

ب- ممارسة اقتراح القوانين إلى السلطة التشريعية ولكن بصورة غير مباشرة، حيث يمنح الدستور للرئيس حق توجيه الرسائل الشفوية عن أحوال الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية إلى السلطة التشريعية، فيستغل الرئيس هذه الرسائل ويضمها أفكاراً تجلب انتباه أعضاء السلطة التشريعية وتشكل أساساً لمشاريع القوانين لديها.

ت- مساهمة السلطة التنفيذية في وضع مشروع الموازنة العامة للدولة عن طريق مكتب الإدارة والميزانية التابعة للمكتب التنفيذي للرئيس.

الفرع الأول

جماعية السلطة التنفيذية

ان من الخصائص الأساسية لنظام حكومة الجمعية وجود هيئة جماعية تعهد إليها الوظيفة التنفيذية، وذلك بعكس النظام الرئاسي والنظام البرلماني، إذ ليست هناك أحادية (رئيس الجمهورية) أو ثنائية (رئيس الدولة والوزارة) مهيمنة على الوظيفة التنفيذية، وإنما هنالك هيئة جماعية تتكون من عدد من الأشخاص يتمتعون بنفس القوة والنفوذ، وذلك خوفاً من التسلط والاستبداد فيما لو جعل أمر السلطة التنفيذية بيد شخص واحد³². ويتم اختيار أعضاء هذه الهيئة من قبل السلطة التشريعية. وتكون رئاسة هذه الهيئة دورية من بين أعضائها، بحيث يتولى كل عضو رئاسة الهيئة أو المجلس لمدة سنة واحدة، من دون التجديد، ويكون رئيس المجلس رئيساً للجمهورية في الوقت نفسه، وله دور رمزي وشرطي ولا يتمتع بسلطات متميزة³³.

الفرع الثاني

التدرج بين السلطات

تتعدد السلطات في النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية، إذ توجد السلطة التشريعية أو البرلمان (الجمعية النيابية أو المجلس) وكذلك السلطة التنفيذية (الحكومة)، إلا أن هذا النظام يفتقر إلى التوازن والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ أن السلطة التشريعية المنتخبة من قبل الشعب هي في مركز الصدارة ما بين السلطات الأخرى ولها من القوة والنفوذ والسيطرة ما يجعلها مهيمنة على السلطة التنفيذية. فهي التي تضع السياسة العامة التي تسير عليها الدولة، وتختار أعضاء الهيئة التنفيذية (الوزراء) وتساعد إليها القيام بالوظيفة التنفيذية ويلزمها بمراعاة السياسة العامة الموضوعية من قبلها، تحت إشرافها ورقابتها، كما تملك حق تعديل قراراتها أو إلغائها³⁴. والهيئة التنفيذية برمتها (الوزراء ورئيس الهيئة الذي هو رئيس للجمهورية) مسؤولة سياسياً أمام السلطة التشريعية أو البرلمان، فلا يوجد رئيس جمهورية غير مسؤول، إذ بإمكان البرلمان محاسبتهم جميعاً عن طريق توجيه الأسئلة والاستجواب والمساءلة السياسية بصددهم بقبائحهم بآداء واجباتهم ومن ثم عزلهم عند ثبوت تقصيرهم³⁵. وذلك في مقابل عدم تملك الهيئة التنفيذية الحق في التدخل والرقابة على أعمال السلطة التشريعية، ولا سيما حق حل البرلمان كما هو الحال في النظام البرلماني³⁶. وبناءً على ما تقدم تكون السلطة التنفيذية مديونة للسلطة التشريعية في وجودها، وخاصةً لها في أداؤها لواجباتها، ومحكومةً برضائها في بقائها. وبذلك تصبح السلطة التنفيذية في موقع التبعية التامة للسلطة التشريعية.

المبحث الثاني

تكييف نظام الحكم النيابي في إقليم كردستان

تنطرق في هذا المبحث إلى تحديد الوصف القانوني الصحيح لنظام الحكم النيابي بموجب التشريعات القائمة والنافذة في إقليم كردستان العراق، ثم نبين موقف اللجنة المؤسسة للدستور بموجب مشروع دستور إقليم كردستان حول نظام الحكم في الإقليم، كما نرى من الضروري أن نسبق كل ذلك بنبذة تاريخية مختصرة عن كيفية ولادة مؤسسات الحكم في إقليم كردستان، والذي نتجلى فائدتها في كونها تضعنا أمام الصورة الحقيقية لهذه المؤسسات، وعمق الصراع السياسي بين الأطراف المتنافسة حول السلطة والنفوذ، الأمر الذي انعكس على تكوين هذه المؤسسات ومهامها وصلاحياتها وطبيعة العلاقة بينها، ولاسيما المؤسسات التشريعية والتنفيذية. بناءً على ما تقدم يتوزع هذا المبحث على ثلاثة مطالب، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: نبذة عن ولادة مؤسسات الحكم في إقليم كردستان.

المطلب الثاني: نظام الحكم في إقليم كردستان بموجب التشريعات القائمة.

المطلب الثالث: الموقف من نظام الحكم السياسي للإقليم في مشروع دستور إقليم كردستان.

المطلب الأول

نبذة عن ولادة مؤسسات الحكم في إقليم كردستان

يعد وجود المؤسسات السياسية وممارسة السلطة والحكم من قبل شعب إقليم كردستان العراق تجربة فنية لم يمر عليها من الزمن ما يذكر، مقارنةً بشعوب ودول المنطقة والعالم، إذ تولدت التجربة بفعل مساهمة مجموعة من الظروف والعوامل الداخلية والدولية التي دفعت بالحكومة العراقية آنذاك إلى سحب مؤسساتها الإدارية والسياسية في مناطق إقليم كردستان بتاريخ (1991/10/26). وعلى أثر ذلك اتخذت الجبهة الكوردستانية - بإعتبارها مؤسسة جبهوية إثنالاقليمية تضم غالبية الأحزاب السياسية الكوردستانية وتمارس سلطة الأمر الواقع - قرارها ببناء مؤسسات شرعية ملء الفراغ الإداري والسياسي الذي أعقب سحب الإدارات من جانب الحكومة العراقية³⁷، وأصدرت الجبهة لهذا الغرض قانونين، أولهما كان (قانون رقم 1 لسنة 1992، قانون انتخاب المجلس الوطني لكوردستان العراق) وثانيهما كان (قانون رقم 2 لسنة 1992، قانون انتخاب قائد الحركة التحررية الكوردية)³⁸. وتطبيقاً لذلك تم إجراء أول عملية انتخابية في (1992/5/19) لانتخاب أعضاء المجلس الوطني الكوردستاني، وشكل أول حكومة لإقليم كردستان بتاريخ (1992/6/4) بعد منحها الثقة من قبل المجلس الوطني المنتخب³⁹. ثم لغرض إعادة تنظيم السلطة القضائية في الإقليم أصدر المجلس الوطني الكوردستاني قانون وزارة العدل لإقليم كردستان المرقم (12) لسنة 1992 وقانون السلطة القضائية لإقليم كردستان المرقم (14) لسنة 1992⁴⁰. وبذلك أصبح إقليم كردستان مالكاً لمؤسسات شرعية ثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ثم واستكمالاً لهذه المؤسسات أصدر المجلس الوطني الكوردستاني قانون هيئة رئاسة إقليم كردستان المرقم 9 لسنة 1993 بديلاً للقائد الحركة التحررية الكوردية⁴¹ - الذي لم تسمح الظروف الداخلية للإقليم بانتخابه في حينه تزامناً مع انتخاب المجلس الوطني - الذي كان ينص على تشكيل هيئة عليا لممارسة صلاحيات رئيس الإقليم ومهامه بموجب القانون رقم (2) لسنة 1992 المذكور أعلاه، إلا أن هذا القانون لم يطبق على أرض الواقع ولم يتم تشكيل هيئة رئاسة الإقليم بسبب الخلافات بين الأطراف المتصارعة في داخل الإقليم، وبقي الحال على ما كان عليه إلى أن تم إسقاط النظام العراقي السابق في (2003/4/9) وتغير الأوضاع السياسية في العراق والإقليم، حيث أصدر المجلس الوطني الكوردستاني بتاريخ (2005/6/7) (قانون رقم 1 لسنة 2005، قانون رئاسة إقليم كردستان العراق)⁴² وتطبيقاً للمادة السابعة عشرة من القانون أُنشئ بتاريخ (2005/6/14) أول رئيس لإقليم كردستان من داخل المجلس الوطني الكوردستاني، وتم إعادة انتخابه من قبل الشعب للولاية الثانية، ثم أصدر برلمان إقليم كردستان⁴³ ، قانون رقم 19 لسنة 2013 (قانون تمديد ولاية رئيس إقليم كردستان العراق)⁴⁴ وبموجب المادة الأولى منه تم تمديد ولاية رئيس الإقليم لمدة سنتين من (2013/8/20) لغاية (2015/8/19)، ولكن وعلى الرغم من انتهاء المدة وتعالى الأصوات المعارضة بقي رئيس الإقليم مخالفاً للقانون منشغلاً لمنصبه عملياً واستمر في ممارسة صلاحياته كرئيس إلى أن تم إسبعاده بسبب الاحداث والتداعيات التي أعقبت عملية استفتاء إقليم كردستان حول تقرير مصيره في (2017/9/25)، حيث أصدر برلمان إقليم كردستان بتاريخ (2017/10/29) قانون رقم 2 لسنة 2017 (قانون توزيع اختصاصات رئاسة الإقليم على المؤسسات

تم استحداث منصب رئيس الاقليم بموجب قانون رقم 1 لسنة 2005 (قانون رئاسة اقليم كردستان العراق)، ويعدّ رئيس الاقليم هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية في الاقليم⁴⁹، ويمثل مواطني اقليم كردستان العراق عموماً على المستويين الداخلي والدولي، ويتحدث باسمهم، ويتولّى التنسيق بين السلطات المختلفة في الاقليم وبين السلطات الاتحادية⁵⁰، ورئيس الاقليم الحق في دعوة مجلس الوزراء إلى الاجتماع عند الاقتضاء، لمناقشة مواضيع محددة، ويترأس الرئيس الاجتماع، ويكون مجلس الوزراء ملزماً بتلبية هذه الدعوة⁵¹.

أما عن طريقة انتخاب رئيس الاقليم فهي غير مستقرة لحد الآن، فقد تم اعتماد طريقة الانتخاب من داخل البرلمان في المرة الأولى ثم طريقة الانتخاب من قبل الشعب في الحالة الثانية ثم التحول مرة جديدة إلى اعتماد الانتخاب داخل البرلمان إلى أن يتم التصديق على دستور اقليم كردستان، إذ تم انتخاب الرئيس للمرة الأولى في عام 2005 من قبل البرلمان وذلك على وفق المادة (17) من قانون رئاسة اقليم كردستان، وللمرة الثانية من قبل الشعب بالاقتراع العام السري المباشر في عام 2009 على حسب المادة (2) من القانون نفسه، وتم انتخاب الرئيس للمرة الثالثة في عام 2019 بالاقتراع العلني من داخل البرلمان شريطة أن يسري ذلك حين تصديق دستور اقليم كردستان، وذلك بموجب المادة (3/أولاً) والمادة (4/خامساً) من قانون رقم 1 لسنة 2019 (قانون إعادة تفعيل مؤسسة رئاسة اقليم كردستان العراق وتعديل طريقة انتخاب الرئيس حين تصديق الدستور).

يتبين مما تقدم بأن هناك عدم الثبات في طريقة انتخاب الرئيس، والسبب هو وجود خلاف حاد بين الأحزاب السياسية حول آلية ذلك، حيث إنقسمت الآراء بهذا الشأن إلى قسمين: قسم يرى ان انتخاب الرئيس من قبل الشعب تغيير معالم النظام البرلماني الموجود في الاقليم، واختلاطه بعناصر من النظام الرئاسي، فضلاً عن ان فيه تقوية لمركز الرئيس ومنحه من القوة والنفوذ ما يهيئه للتوجه نحو التعسف والانفراد بالسلطة فيرفضه. وقسم آخر يؤيد الانتخاب من قبل الشعب ولا يرضى برئيس منتخب من داخل البرلمان، ويقفون بالصد ل طريقة الانتخاب من داخل البرلمان لأنها حسب رأيهم تقل من شأن الرئيس وهيبته، وهم يرون بأن انتخاب الرئيس من قبل الشعب لا يغير من النظام البرلماني شيئاً. ويرى الباحث أن هذا الخلاف سيظل مستمراً وسيكون موضوع تغيير طريقة انتخاب الرئيس مطروحاً في كل انتخاب على حسب اتفاق الاحزاب السياسية المعنية بالموضوع إلى حين وضع دستور لاقليم كردستان، وتثبيت طريقة انتخاب رئيس الاقليم فيه. كما يرى الباحث أن طريقة انتخاب الرئيس سواء أكان من داخل البرلمان أو بالانتخاب المباشر من جانب الشعب لا يغير من النظام البرلماني شيئاً، وسواء انتخاب الرئيس من قبل البرلمان أم الشعب ويظل النظام برلمانياً، فلدينا أنظمة برلمانية يتم انتخاب الرئيس فيه من داخل البرلمان وأنظمة برلمانية أخرى يتم انتخاب الرئيس عن طريق الشعب، وكلاهما يعدان أنظمة برلمانية دون خلاف. فالعبرة إذاً ليست بطريقة وصول الرئيس إلى السلطة لتحديد طبيعة نظام الحكم، وإنما بالصلاحيات التي يمارسها الرئيس، فإذا كانت صلاحياته تشريعية ورمزية فهو نظام برلماني لافرق بين كونه منتخباً من قبل البرلمان أو من قبل الشعب بصورة مباشرة. أما إذا كانت صلاحيات الرئيس صلاحيات حقيقية وفعالية يمارسها لوحده دون أن يكون للبرلمان الحق في مساءلته فهو ليس نظام برلماني بالمعنى الدقيق حتى وإن قام البرلمان بانتخاب الرئيس.

وتأسيساً على ما تقدم، يبرز التساؤل عن هل أن لرئيس اقليم كردستان صلاحيات تشريعية رمزية أو فعلية حقيقية؟ الجواب هو أن لرئيس الاقليم بموجب قانون رقم 1

الدستورية للإقليم⁴⁵، وبموجبه وُزعت اختصاصاته على المؤسسات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وبعد ذلك عُلفت مهام مؤسسة رئاسة الإقليم على وفق (قانون رقم 10 لسنة 2018، قانون تعليق مؤسسة رئاسة اقليم كردستان العراق)⁴⁶، ثم تم إعادة تفعيل هذه المؤسسة من جديد، وتم انتخاب رئيس جديد للاقليم من داخل البرلمان، وذلك بموجب قانون رقم 1 لسنة 2019 (قانون إعادة تفعيل مؤسسة رئاسة إقليم كردستان العراق وتعديل طريقة انتخاب الرئيس حين تصديق الدستور) الصادر في (2019/5/8) من برلمان اقليم كردستان⁴⁷.

وبذلك أصبح اقليم كردستان العراق مالكاً لمؤسسات شرعية ممثلة بسلطة تشريعية منتخبة من قبل الشعب وسلطة تنفيذية مكونة من رئيس اقليم منتخب من داخل برلمان في الوقت الحاضر وحكومة ممنوحة الثقة من قبل البرلمان، كما وللإقليم سلطة قضائية.

المطلب الثاني

نظام الحكم في اقليم كردستان بموجب التشريعات القائمة

لم ينظم مؤسسات الحكم في اقليم كردستان بموجب الدستور، وذلك بسبب الظروف السياسية والادارية الصعبة التي مر بها الاقليم في بداية نشوئه، حيث تم الاسراع في تكوين هذه المؤسسات وتيسير أعمالها بوضع تشريعات تنظم جوانبها المختلفة. بغية تغطية مانح من فراغ اداري إثر سحب المؤسسات السياسية والادارية من جانب الحكومة العراقية، ثم حالت بعد ذلك الصراعات السياسية الداخلية بالدرجة الأساس دون وضع دستور لاقليم كردستان، على الرغم من تعدد المحاولات، والتي باءت جميعها بالفشل. فلإيملك اقليم كردستان دستوراً على الرغم من اقرار الدستور العراقي بحق الاقليم في امتلاك الدستور⁴⁸، وإنما هناك تشريعات عادية صادرة من برلمان اقليم كردستان تتكفل بهذه المهمة الدستورية وتنظم مؤسسات الحكم في الاقليم وتحدد مهامها وصلاحياتها وطبيعة العلاقة القائمة بينها. هذه تشريعات على الرغم من انها تشريعات عادية إلا انها تنظم مسائل ذات صبغة دستورية. ومن هذه التشريعات قانون مجلس الوزراء اقليم كردستان رقم (3) لسنة 1992 المعدل، وقانون رئاسة اقليم كردستان العراق المرقم 1 لسنة 2005، والنظام الداخلي لبرلمان اقليم كردستان العراق لعام 2018.

وبالرجوع إلى هذه التشريعات يتبين للوهلة الأولى بأن نظام الحكم في اقليم كردستان هو نظام برلماني نيابي من حيث المبدأ، بدليل مراعاة هذه التشريعات في أحكامها للأسس العامة والمتطلبات الضرورية للنظام البرلماني كما أشرنا إليها في المبحث الأول من هذه الدراسة، هذا ومن أهم ملامحها ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ونفصل في ذلك في فرعين متتاليين، نخصص الفرع الأول لدراسة ثنائية السلطة التنفيذية في الإقليم، ونكرس الفرع الثاني للتعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

الفرع الأول

ثنائية السلطة التنفيذية في الاقليم

تتميز السلطة التنفيذية في اقليم كردستان العراق بالثنائية في التكوين، مثلها مثل السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية، إذ تتكون من جهازين، جهاز رئاسة اقليم كردستان وجهاز الوزارة (مجلس الوزراء). هذا من حيث الشكل، أما من حيث المضمون فسنبحث فيها من خلال الفقرتين الآتيتين:

أولاً: رئيس الاقليم

12- لرئيس الاقليم نائبان اثنان، تحدد مهامها واختصاصاتها من قبل رئيس الاقليم⁶⁵.

13- يتولى رئيس الاقليم أية اختصاصات أخرى ينص عليها الدستور والقانون⁶⁶.

هذه كانت جملة الصلاحيات والمهام الموكلة لرئيس اقليم كردستان، وهي صلاحيات كثيرة ومتنوعة، بعضها تنفيذية وبعضها تشريعية وأخرى قضائية. وإذا كان بعضها شكلية واسمية مثلها مثل صلاحيات رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية كإصدار القوانين والقرارات المشرفة من قبل البرلمان، ودعوة البرلمان الى الاعتقاد في دورته الأولى وغير ذلك، فإن بعضها الآخر هي صلاحيات فعلية حقيقية لا يتمتع بها إلا الرئيس في الأنظمة الرئاسية، ولنا على هذه الصلاحيات بعض الملاحظات نسجلها فيما يأتي:

1- كون الرئيس القائد العام لقوات البشمركة الكوردستانية، وأن تكون له صلاحية تحريك هذه القوات والسلاح بدخول القوات الاتحادية، حتى وإن كان بعضها بموافقة البرلمان، حيث يتطلب القانون لذلك أغلبية بسيطة، فهذه الصلاحيات أساساً هي من اختصاص رئيس الوزراء وليس رئيس الاقليم.

2- صلاحية رئيس الاقليم باعلان حالة الطوارئ، وذلك بموجب قانون يشرع لهذا الغرض، فهي أيضاً من اختصاص رئيس الوزراء وليس رئيس الاقليم، هذا فضلاً عن عدم تشريع قانون الطوارئ لحد الآن، الأمر الذي يفتح الباب أمام سوء استخدام هذه الصلاحية.

3- ارتباط مجلس أمن اقليم كردستان برئيس الاقليم، والارتباط يعني التروس، فريئس الاقليم إذاً هو الرئيس والمشرف على مجلس الأمن في اقليم كردستان أيضاً، الذي هو مؤسسة حساسة تجتمع فيها ثلاث مؤسسات في غاية من الأهمية وهي (مؤسسة أمن الاقليم، المديرية العامة للاستخبارات ووكالة الحماية والمعلومات). والأصل في هذه المؤسسات في الأنظمة البرلمانية أن بعضها تابعة لرئيس الوزراء وبعضها الآخر لوزير الداخلية، وليس لرئيس الدولة نصب فيها.

4- أن يكون لرئيس الاقليم نواب، وإن سكت القانون عن كيفية اختيار هذه النواب، إلا أن الممارسة العملية قد أثبتت أن رئيس الاقليم هو الذي يقوم بإختيارهم ومقدوره عزلم في أي وقت يشاء، دون تدخل من أية جهة، وهو الذي يحدد مهامهم واختصاصاتهم. وهذا أمر ليس له المثلل سوى في الأنظمة الرئاسية.

5- تفرد رئيس الاقليم بصلاحية حل البرلمان دون تدخل أو توصية أو طلب من جانب مجلس الوزراء ورئيسها.

6- الأغرب من كل ماتقدم هو النص على تولي رئيس الاقليم أية صلاحيات أخرى، ينص عليها الدستور والقانون، فلا أدري ما السبب لوجود هذه الفقرة في القانون، وما أهمية وجودها، إذ بمقدور رئيس الاقليم ممارسة الصلاحيات الأخرى المنصوص عليها في القوانين الأخرى غير قانون رئاسة اقليم كردستان حتى لو لم يُنص على ذلك، أما الصلاحيات التي يُنص عليها في الدستور، هي كلام غير ذي جدوى لأننا لا نملك دستوراً، وإذا قيل بأن هذه الفقرة هي موضوعة لتطبيق في المستقبل على الصلاحيات التي يُنص عليها في الدستور المستقبلي لاقليم كردستان، فهو قصر فهم حول الدستور والقانون، لان القانون لا يؤخذ برهاناً لممارسة ما تم تنبيه في الدستور، إذ بإمكان رئيس الاقليم أن يمارس ما يُنص عليه الدستور من صلاحيات في المستقبل دون الحاجة إلى الاستعانة بقوانين أخرى تجيز له ذلك. إذاً ما نص عليه هنا، هو تحصيل حاصل وليس هناك أي حاجة للنص عليه، فوجودها وعددها سواء.

نخلص ماتقدم بأن رئيس الاقليم يتمتع بصلاحيات فعلية واسعة تشكل تدخلاً واضحاً في مجال عمل الأهمزة الأخرى وتشكل اختلالاً في التوازن، وترجيحاً لكفة رئيس الاقليم على الشق الثاني من الجهاز التنفيذي (رئيس الوزراء ومجلس الوزراء)

لسنة 2005 قانون رئاسة اقليم كردستان العراق وتعديلاته، العديد من الصلاحيات، نوردها فيما يأتي، ونناقش مدى انسجامها مع مقومات النظام البرلماني:

1- تعيين الحكام ورئيس وأعضاء الادعاء العام، بعد ترشيحهم من قبل مجلس القضاء، والمصادقة على أحكام الاعدام الصادرة عن المحاكم أو تخفيفها إلى السجن المؤبد، وكذلك صلاحية إصدار العفو الخاص عن المحكومين⁵².

2- اقتراح مشاريع القوانين والقرارات المتعلقة برئاسة الاقليم للبرلمان، وإصدار القوانين والقرارات التي يشرعها البرلمان خلال مدة خمسة عشر يوماً، أو الاعتراض عليها وإعادتها إلى البرلمان لاعادة النظر فيها، ويكون قرار البرلمان بشأنها قطعياً، كما تعد القرارات والقوانين صادرة من تلقاء نفسها في حالة عدم اصدارها من قبل رئيس الاقليم خلال المدة المحددة⁵³.

3- إصدار مرسوم بإجراء الانتخابات العامة للبرلمان وتحديد موعدها، وذلك خلال مدة لا تتجاوز (15) يوماً من تاريخ حل البرلمان من قبل الرئيس، أو قبل (60) يوماً على الأقل من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية للبرلمان⁵⁴.

4- دعوة البرلمان إلى دورة انعقاده الأولى بعد اعلان نتائج الانتخابات وتصديقها، وبتجمع تلقائياً في حال عدم توجيه الدعوة⁵⁵.

5- صلاحية حل البرلمان بموجب المادة العاشرة/ أولاً من قانون رقم 1 لسنة 2005 قانون رئاسة اقليم كردستان العراق، في أربع حالات حصرية، وهي:

أ- في حال ما إذا استقال أكثر من نصف عدد أعضاء البرلمان.

ب- إذا لم يكتمل النصاب القانوني اللازم لانعقاد البرلمان خلال (45) يوماً من تاريخ دعوته للانعقاد من قبل رئيس الاقليم.

ج- إذا تعذر تشكيل الكابينة (مجلس الوزراء) بسبب عدم منح البرلمان الثقة لثلاث تشكيلات وزارية مختلفة متتالية.

د- في حال ما إذا قام البرلمان بتغيير النظام الانتخابي له، وكانت المدة المتبقية لدورته الانتخابية ستة أشهر فأقل.

6- تكليف رئيس الوزراء ونائبه بتشكيل الوزارة بعد تسميتها من قبل البرلمان⁵⁶.

7- دعوة مجلس الوزراء إلى الاجتماع برئاسته بشكل اضطراري عند الاقتضاء⁵⁷.

8- تعيين كبار موظفي الاقليم من الدرجات الخاصة أو عزلم بناء على ترشيح الوزير المختص أو مجلس الوزراء أو اقتراح منها⁵⁸.

9- رئيس الاقليم هو القائد العام لقوات البشمركة اقليم كردستان⁵⁹، وله صلاحية تحريك قوات البشمركة إلى خارج الاقليم بموافقة البرلمان⁶⁰، وكذلك له صلاحية السماح بدخول قوات مسلحة اتحادية الى الاقليم عند الاقتضاء بموافقة البرلمان أيضاً⁶¹.

10- لرئيس الاقليم صلاحية اعلان حالة الطوارئ بموجب قانون خاص⁶²، وله بعد التشاور والاتفاق مع رئيس البرلمان ومجلس الوزراء صلاحية اصدار قرارات لها قوة القانون، وذلك في حال تعرض اقليم كردستان ونظامه السياسي أو الأمن العام فيه، أو مؤسساته الدستورية لمخاطر داهية تهدد كيانه، وتعذر على البرلمان الاجتماع لمواجهة هذه الظروف، شريطة أن تعرض هذه القرارات على البرلمان عند أول اجتماع له لغرض المصادقة عليها، فإذا لم تعرض عليه أو لم يقرها بعد عرضها عليه، تفقد هذه القرارات الصفة القانونية وتخرج من حيز التنفيذ⁶³.

11- يرتبط برئيس اقليم كردستان مجلس أمن اقليم كردستان الذي يتكون من (مؤسسة أمن الاقليم و المديرية العامة للاستخبارات العسكرية ووكالة الحماية والمعلومات) وذلك بموجب الفقرة أولاً من المادة الثانية من قانون مجلس أمن اقليم كردستان العراق المرقم (4) لسنة 2011⁶⁴.

الاقليم مطلقاً، على الرغم من كثرة المشاكل والأزمات السياسية المعقدة التي شلت العملية السياسية في الاقليم، وذلك بسبب ضعف البرلمان من جهة والهيمنة الواضحة لرئيس الاقليم والسلطة التنفيذية عموماً على البرلمان من جهة أخرى.

ثانياً: الوزارة

يوجد في اقليم كردستان مجلس الوزراء (الوزارة) باعتباره الجهاز الثاني من السلطة التنفيذية، وهو محكوم في وجوده وممارسته لهامه وصلاحياته بقانون مجلس وزراء اقليم كردستان المرقم (3) لسنة 1992 المعدل، ويتم تكليف رئيس الوزراء ونائبه بتشكيل الوزارة من قبل رئيس الاقليم بعد تسميتها من قبل البرلمان⁶⁸. وبموجب المادة (الثانية/1) من قانون من قانون رقم 2 لسنة 2006 قانون التعديل الأول لقانون رقم 1 لسنة 2005 قانون رئاسة اقليم كردستان العراق يعد مجلس الوزراء أعلى هيئة تنفيذية للاقليم، ويتكون من الرئيس ونائبه والوزراء. ويشترط في أعضاء مجلس الوزراء أن يجوزوا على ثقة البرلمان فرداً فرداً⁶⁹. ويتولى المجلس وضع السياسة العامة للاقليم والاشرف على تنفيذها، ويقدم مشروعات القوانين إلى البرلمان، كما يعد مشروعات الأنظمة ويصدرها، فضلاً عن اعداد مشروعات خطط التنمية والموازنة العامة للاقليم وغيرها من الصلاحيات⁷⁰. وللوزراء الحضور في جلسات البرلمان دون أن يكون لهم حق التصويت⁷¹.

هذا وعلى الرغم مما سجلناه من ملحوظات على ممارسة جهاز رئاسة الاقليم لبعض الاختصاصات المهمة لمجلس الوزراء، إلا أن الأخير يظل جهازاً تنفيذياً محمياً يمارس صلاحيات فعلية واسعة، وهو لأجل ذلك مسؤول سياسياً أمام البرلمان، وورد النص على المسؤولية السياسية للوزارة في أكثر من قانون، وأولى هذه القوانين هي قانون انتخاب المجلس الوطني لكوردستان العراق المرقم (1) لسنة 1992 المعدل، حيث نص في مادته(45) بأن "لربع عدد أعضاء المجلس تقديم طلب مسبق بسحب الثقة من السلطة التنفيذية أو من أحد أعضائها، وإذا قرر المجلس سحب الثقة من السلطة التنفيذية أو من رئيسها فعلياً تقديم استقالتها فوراً"، وكذلك نصت المادة (الثالثة عشرة) من قانون مجلس الوزراء اقليم كردستان المرقم (3) لسنة 1992 المعدل على أن (الوزراء متضامنون في المسؤولية أمام برلمان كردستان العراق عن السياسة العامة للوزارة، وكل منهم مسؤول عن اعمال وزارته شخصياً أمام مجلس الوزراء"، وأخيراً خصصت المادة (74) من النظام الداخلي لبرلمان اقليم كردستان لموضوع سحب الثقة عن الوزارة، وورد النص فيه على أنه "أولاً..... ثانياً: لطالب الاستجواب إذا لم يكن جواب الاستجواب مقنعاً اقتراح سحب الثقة بموافقة أغلبية الحاضرين. ثالثاً..... رابعاً: يعتبر رئيس الوزراء مسحوباً منه الثقة إذا صوتت أغلبية (3/2) ثلثي عدد الأعضاء على سحب الثقة منه. خامساً: يعتبر عضو مجلس الوزراء مسحوباً منه الثقة إذا صوتت الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء على سحب الثقة منه"، وبينت المادة (75) من النظام نفسه بأنه "إذا انتهى الاستجواب بسحب الثقة من رئيس الوزراء تعدد الكابينة الحكومية مستقبلاً، كما تعد بمثابة حكومة تصريف الأعمال إلى حين تشكيل الكابينة الجديدة بموجب القوانين النافذة".

نخلص من كل ما تقدم بأن القوانين ذات العلاقة تقرر مسؤولية الوزارة السياسية أمام البرلمان، وهي إما مسؤولية تضامنية عن السياسة العامة للوزارة عموماً، أو مسؤولية فردية فيسأل كل وزير عن أعماله وأمر وزارته بصورة خاصة. وفضلاً عن المسؤولية السياسية فإن لبرلمان اقليم كردستان حق توجيه التهم الجنائية للوزراء عما يقع منهم من جرائم في أثناء تأدية أعمال وظيفتهم أو بسببها، وإحالتهم إلى المحاكم⁷². هذا ويمكن تسجيل الملحوظات الآتية على تنظيم المسؤولية السياسية للحكومة:

والسلطة التشريعية. الأمر الذي يؤدي إلى الانحراف في النظام البرلماني ومزجه بعناصر من النظام الرئاسي وبالتالي التحول من النظام البرلماني إلى النظام المختلط، مما يشكل في النهاية تهديداً للنظام البرلماني في الاقليم وأمنه واستقراره.

قلنا فيما سبق بأن السلطة أو الصلاحية تقابلها المسؤولية، لذلك ومقابل كل هذه الصلاحيات يثار موضوع المسؤولية السياسية لرئيس الاقليم، أو مدى خضوع رئيس الاقليم للرقابة السياسية من قبل البرلمان، وهل يمكن مساءلة الرئيس سياسياً أمام البرلمان؟ الجواب هو ما ورد في المادة (السادسة عشر) من قانون رقم (1) لسنة 2005 التي تنص على انه "تنتهي مدة رئاسة رئيس اقليم كردستان بقرار من المجلس الوطني لكوردستان العراق في الحالات الآتية:

- 1- إذا طلب رئيس الاقليم ذلك.
- 2- عجزه عن القيام بمهام واجباته لأي سبب كان.
- 3- سحب الثقة منه بموافقة ما لا يقل عن (4/3) من أعضاء المجلس الوطني لكوردستان العراق وباقتراع سري"

واضح من نص المادة المذكورة أنه يتعلق بإنهاء ولاية رئيس اقليم كردستان، ولكن إذا تأملنا فيه نجد بأن هناك اختلافاً فيما بين فقراتها الثلاث، فالفقرتان الأولى والثانية لاتنفدان معنى سحب الثقة والمسؤولية السياسية وإنما تتعلقان بإنهاء مدة ولاية رئيس الاقليم وسلطانه من قبل البرلمان بناء على طلب الرئيس نفسه في الفقرة الأولى، أو عجزه عن القيام بمهام الرئاسة لأي سبب كان في الفقرة الثانية كالأزمات المزمنة التي تعقد وتحوّل بينه وبين ممارسة سلطانه على سبيل المثال. أما الفقرة الثالثة والأهم فهي المتعلقة بإقرار المسؤولية السياسية لرئيس اقليم كردستان، إذ بموجبها يسأل رئيس الاقليم سياسياً أمام البرلمان، ويجوز للبرلمان سحب الثقة منه بأغلبية (4/3) من أعضاء البرلمان. ولنا على المسؤولية السياسية لرئيس الاقليم أمام البرلمان الملحوظات الآتية:

1- إن إجراء سحب الثقة يخص الرئيس المنتخب من قبل البرلمان فحسب، أي أن نص المادة لا يطبق على رئيس الاقليم المنتخب من جانب الشعب، وبالتالي ليس بمقدور البرلمان سحب الثقة من رئيس انتخابه الشعب مباشرة. ويترتب على ذلك القول ببيان النص المذكور في الماضي على رئيس الاقليم في ولايته الأولى (2005-2009) لكونه انتخب من قبل البرلمان - دون الولاية الثانية (2009-2013) لأنه انتخب من قبل الشعب - وكذلك يسري على الولاية التمديدية للرئيس لمدة سنتين (2013-2015) حيث مدد فيها البرلمان ولاية الرئيس لمدة سنتين⁶⁷، إذ ان التمديد هو بمثابة الاختيار من قبل البرلمان. وفي الوقت الحاضر يمكن إعمال هذا النص وللجوء إلى إجراء سحب الثقة من رئيس الاقليم لأنه منتخب في هذه الولاية (2019-2023) من قبل البرلمان وذلك بموجب المادة (الثالثة/أولاً من القانون رقم 1 لسنة 2019 قانون إعادة تفعيل مؤسسة رئاسة اقليم كردستان العراق وتعديل طريقة انتخاب الرئيس حين تصديق الدستور). وسيظل نص الفقرة المذكورة سارياً كلما تم انتخاب الرئيس من داخل البرلمان مادام نص المادة باق لم يعدل أو يُلغ.

2- إن إجراء سحب الثقة من الرئيس من الناحية التطبيقية هو عملية صعبة جداً وشبه مستحيلة، لأن نسبة الأصوات اللازمة للسحب والتي هي (4/3) هي نسبة عالية يصعب تحقيقها حقيقةً، والأصعب من ذلك هو ان نص الفقرة يتطلب تحقق نسبة (4/3) من مجموع أصوات أعضاء البرلمان، أي العدد الكلي للأعضاء، وليس الأعضاء الحاضرون في الاجتماع فحسب، وإلا نصت على ذلك.

3- إن نص المادة المذكورة هي نظرية فقط، إذ لم تطبق من الناحية التطبيقية، ولم يلجأ البرلمان في دوراته المتعددة السابقة إلى إثارة إجراء سحب الثقة في مواجهة رئيس

وكذلك تقرير المسؤولية السياسية للوزارة ورئيس الاقليم وسحب الثقة منها، هذا فضلاً عن انتخاب البرلمان للرئيس ومنح الثقة للوزارة بأكملها. وفيما يأتي تفصيل ذلك:

1- انتخاب رئيس اقليم كردستان

إن من أولى مسائل تدخل البرلمان في عمل السلطة التنفيذية في الاقليم قيام البرلمان بانتخاب رئيس اقليم كردستان، وذلك بموجب المادة (3/أولاً) من قانون رقم 1 لسنة 2019 (قانون إعادة تفعيل مؤسسة رئاسة اقليم كردستان العراق وتعديل طريقة انتخاب الرئيس لحين تصديق الدستور) التي تنص على أنه " استثناءً من حكم المادة الثانية من قانون رئاسة اقليم كردستان - العراق رقم 1 لسنة 2005 المعدل، ينتخب برلمان كردستان - العراق رئيساً للاقليم بمهامه واختصاصاته الواردة في قانون رئاسة اقليم كردستان - العراق لحين تصديق دستور اقليم كردستان - العراق، والذي تحدد فيه طريقة انتخاب رئيس الاقليم واختصاصاته...". ولاشك في أن اختيار الرئيس من قبل البرلمان يعد مظهراً من مظاهر التعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، وهي سمة من السمات الأساسية في النظام البرلماني.⁷³

2- منح الثقة للوزارة

فضلاً عن تسمية رئيس الوزراء ونائبه من قبل البرلمان قبل تكليفها، بتشكيل الوزارة من طرف رئيس الاقليم⁷⁴، يمنح البرلمان الثقة للوزارة أيضاً، فلا تتشكل الأخيرة إلا بعد أن يحصل الوزراء واحداً تلو الآخر على ثقة البرلمان بالأغلبية.⁷⁵

3- السؤال

وفر النظام الداخلي لبرلمان اقليم كردستان الحق لعضو البرلمان، في توجيه أسئلة سواء بصورة شفوية أو تحريرية إلى رئيس الوزراء أو أعضاء مجلس الوزراء عن طريق هيئة رئاسة البرلمان، وذلك لغرض الاستيضاح والحصول على معلومات حول موضوع غير منظور أمام القضاء، وداخل ضمن اختصاصات الجهة الموجهة إليها السؤال. وعلى الجهة الموجهة إليها السؤال الاجابة عليها خلال مدة معينة بصورة شفوية أو مكتوبة. ولا يتضمن السؤال اهتماماً للجهة المعنية، ولكن إذا لم يتقنع العضو بالجواب فله أن يحول السؤال إلى الاستجواب ولكن ليس في الجلسة ذاتها.⁷⁶

4- الاستجواب

يقصد بالاستجواب حق عضو البرلمان في توجيه الاتهام إلى رئيس الوزراء أو أحد أعضاء مجلس الوزراء، بشأن تصرف أو حادث أو أي شأن من الشؤون الداخلة ضمن اختصاصهم، وطلب الإجابة والتبرير منهم خلال مدة معينة، وإذا لم يتقنع المستجوب بالأجوبة والتبريرات يطرح موضوع سحب الثقة من المستجوب.⁷⁷

5- طرح موضوع عام للمناقشة

يحق لعشرة من أعضاء البرلمان، تقديم طلب لهيئة الرئاسة لطرح موضوع عام للمناقشة بين البرلمان والحكومة، وذلك بغرض تحقيق المصلحة العامة، ولرئيس الوزراء أيضاً أن يطلب من البرلمان طرح موضوع للمناقشة بحضوره هو أو أحد الوزراء، ولا يتم الاستجواب وسحب الثقة في الجلسة الخاصة بمناقشة الموضوع، وإنما تؤدي المناقشة في النهاية إلى اصدار توصيات بشأنه من قبل البرلمان أو توجيه الموضوع إلى اللجنة المختصة في البرلمان، لغرض اعداد تقرير خاص ومن ثم اتخاذ مايلزم بشأنه من جانب البرلمان.⁷⁸

6- التحقيق البرلماني

لبرلمان اقليم كردستان الحق في اجراء التحقيق عند الاقتضاء، عن طريق تشكيل لجنة برلمانية خاصة، بناءً على طلب ربع عدد الاعضاء في البرلمان أو هيئة الرئاسة، وذلك لغرض المتابعة والتفتيش وتقضي الحقائق حول موضوع متعلق بالسلطة

1- ميمز القانون بين رئيس مجلس الوزراء من جهة والوزراء من جهة أخرى من حيث النسبة المطلوبة من الأصوات لسحب الثقة منها، إذ يتطلب سحب الثقة من الوزراء الأغلبية المطلقة، بينما سحب الثقة عن رئيس الوزراء تتطلب أغلبية الثلثين، في الوقت الذي يتم منح الثقة لكلاهما - الرئيس والوزراء - بالأغلبية المطلقة نفسها. هذا التمييز برأينا لا مبرر له لأنه معرف لعملية المساءلة السياسية أكثر من أن يكون عاملاً للاستقرار الوزاري.

2- على الرغم من سوء الأوضاع السياسية والاقتصادية والخدمية في اقليم كردستان، وتفشي الفساد والبطالة، وتأزم العلاقات السياسية ما بين الأحزاب السياسية العاملة على الساحة السياسية في اقليم كردستان من جهة وما بين البرلمان بكتله المختلفة والحكومة من جهة أخرى، لم يلجأ برلمان اقليم كردستان منذ دورته الأولى في عام 1992 ولحد الآن وهو في دورته الخامسة إلى إثارة المسؤولية السياسية للوزارة لا بصورة تضامنية ولا بصورة فردية، إلا مرة واحدة على خلفية أحداث (17 شباط 2011) بسبب المظاهرات التي خرجت احتجاجاً على تردي الأوضاع المعيشية والخدمية بالتزامن مع أحداث الربيع العربي، وكل ذلك كان لإرضاء الشارع المتهيج، حيث نظم برلمان اقليم كردستان ثلاث جلسات استثنائية تم فيه استجواب رئيس الوزراء ووزير البشمركة والداخلية، ثم تم طرح موضوع سحب الثقة منهم دون أن ينال العدد الكافي من الأصوات. ولم يقف الأمر عند هذا الحد، بل عندما حاول البرلمان أن يعقد جلسة لتعديل قانون رئاسة اقليم كردستان بالصد لارادة السلطة التنفيذية (الحكومة ورئاسة الاقليم)، منعت الأخيرة رئيس البرلمان والبعض من الكتل البرلمانية من الدخول إلى بناية البرلمان، مما أدى إلى تعطيل هذه المؤسسة الشرعية لمدة تزيد على سنة. وإن دل ذلك على شيء فإما يدل على مدى سطوة الحكومة والسلطة التنفيذية عموماً من جانب، ومدى ضعف البرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية من جانب ثاني، مما أدى إلى تهميش هذه الوسيلة الرقابية المهمة التي تعطي المعنى والفاعلية للوسائل الرقابية الأخرى، وتحقق التوازن المنشود ما بين السلطين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، وبدونه - أي بدون حق المساءلة السياسية وآلية سحب الثقة - يفقد النظام البرلماني أهم دعائمه.

الفرع الثاني

التعاون والتوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الاقليم

سعى المشرع الكوردستاني في القوانين المنظمة للسلطات وعملياً في اقليم كردستان، أن يتبنى مبدأ الفصل المرن بين السلطات، ويخلق نوعاً من العلاقة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، يسمح بموجبها للسلطين بالتدخل في أعمال بعضها البعض، بغية تحقيق التعاون وإيجاد المساواة والتوازن بينهما. والأسئلة التي تطرح نفسها هي: هل حققت هذه القوانين أهدافها؟ هل نظمت أحكامها بالشكل الذي يحقق النظام البرلماني؟ هل استطاعت هذه النصوص والآليات أن تحقق التوازن والمساواة بين السلطين؟ مامدى تجسيد وتطبيق هذه النصوص على أرض الواقع؟

سنجيب على كل هذه الأسئلة فيما يأتي عن طريق تناول أهم مظاهر تدخل السلطين التشريعية والتنفيذية في أعمال بعضها البعض ومناقشتها في فترتين متتاليتين ها:

أولاً: مظاهر تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية

نظم المشرع في اقليم كردستان علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية، ونص على عدد من الآليات يتدخل البرلمان ويراقب على وقفها عمل السلطة التنفيذية بجهانها رئاسة الاقليم والوزارة، بهدف تحقيق التعاون والتوازن بين السلطين. هذه الآليات تمثل بتوجيه السؤال إلى الوزارة وأعضائها، واستجوابهم وتشكيل لجان تحقيقية خاصة،

للاجتاع، نص المشرع الكوردستاني على اجتمع البرلمان تلقائياً في اليوم التالي لانتهاه المدة المذكورة⁸³. ولرئيس الاقليم ورئيس الوزراء الطلب من البرلمان تمديد فترة انعقاد الفصل التشريعي لمدة لاتزيد على (30) يوماً لانجاز بعض المهام⁸⁴، كما ولرئيس الاقليم ورئيس الوزراء دعوة البرلمان إلى عقد جلسات غير الاعتيادية⁸⁵. ولها أيضاً أن يطلبها جعل جلسات البرلمان سرية⁸⁶.

2- تدخل السلطة التنفيذية في وظيفة التشريع، وذلك عن طريق منح دور للسلطة التنفيذية (رئاسة الاقليم والوزارة) للمشاركة في العملية التشريعية، إذ لرئيس الاقليم الحق في اقتراح مشاريع القوانين والقرارات المتعلقة برئاسة الاقليم للبرلمان، وله أيضاً اصدار القوانين والقرارات التي يشرعها البرلمان خلال مدة خمسة عشر يوماً من تأريخ وصولها إليه، أو الاعتراض عليها وإعادتها إلى البرلمان لاعادة النظر فيها، ويكون قرار البرلمان بشأنها قطعياً. كما تعد القوانين والقرارات صادرة من تلقاء نفسها في حالة عدم اصدارها من قبل رئيس الاقليم خلال المدة المحددة⁸⁷. ويجلس الوزراء أيضاً صلاحية اعداد مشروعات القوانين وتقديمها إلى البرلمان، وكذلك اعداد مشروعات الأنظمة وادوارها بنفسه⁸⁸.

3- لرئيس الوزراء والوزراء الحضور في جلسات البرلمان بناءً على طلبهم أو طلب لجنة خاصة من لجان البرلمان أو أعضائها، والمشاركة في المناقشات التي تجرى بشأن المواضيع التي تخص محامهم، دون أن يكون لهم الحق في التصويت⁸⁹. لنا ملاحظة على الصياغة التي وردت في المادة السادسة عشرة من قانون مجلس وزراء اقليم كردستان، التي تنص على ان (لوزير من غير اعضاء برلمان كردستان العراق حضور جلساته دون أن يكون له حق التصويت) حيث توجي الصياغة بأن القوانين في اقليم كردستان يسمح بالجمع بين عضوية البرلمان والعضوية في الوزارة، ولدنيا في اقليم كردستان وزراء كانوا أعضاء في البرلمان وأخريين لم يكونوا أعضاء فيه، ولكن هذا غير صحيح فلايسمح بالجمع بين العضوية في البرلمان والوزارة، وإنما يجبر عضو البرلمان على الاستقالة عند تقلده منصباً وزارياً بموجب المادة (22/ثامناً من النظام الداخلي لبرلمان اقليم كردستان)⁹⁰.

4- من أهم وسائل التدخل والرقابة التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان هي صلاحية السلطة التنفيذية في حل البرلمان، وتحديد صلاحية رئيس الاقليم في حل البرلمان وليست الوزارة، حيث ان الحل هو حل رئاسي يتم من جانب رئيس الاقليم وليس وزراي فلايتم من جانب مجلس الوزراء. وصلاحية حل البرلمان ممنوحة لرئيس الاقليم يمارسها من خلال اصدار مرسوم اقليمي بموجب المادة العاشرة/ أولاً من قانون رقم 1 لسنة 2005 قانون رئاسة اقليم كردستان العراق، في أربع حالات حصرية، وهي:

أ-في حال ما إذا استقال أكثر من نصف عدد أعضاء البرلمان.
ب-إذا لم يكتمل النصاب القانوني اللازم لانعقاد البرلمان خلال (45) يوماً من تاريخ دعوته للانعقاد من قبل رئيس الاقليم.
ج-إذا تعذر تشكيل الكابينة (مجلس الوزراء) بسبب عدم منح البرلمان الثقة لثلاث تشكيلات وزارية مختلفة متتالية.
د-في حال ما إذا قام البرلمان بتغيير النظام الانتخابي، وكانت المدة المتبقية لدورته الانتخابية ستة أشهر فأقل.

تعد سلطة حل البرلمان من جانب رئيس الاقليم من أهم الوسائل الرقابية الممنوحة للسلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان، وهي مقررّة في مقابل المسؤولية السياسية للوزارة، أو سلطة البرلمان في سحب الثقة من الوزارة، بهدف تحقيق التوازن بين

التنفيذية وأجهزتها، وللجنة في سبيل الوصول إلى الحقائق الاطلاع على كافة المستندات والوثائق، والاستعانة بالخبراء واستدعاء كل شخص يرى استدعاه ضرورياً من الأشخاص للاستماع إلى أقواله والاستفسار عنه، وعلى السلطة التنفيذية تقديم التسهيلات اللازمة لذلك. وتقدم اللجنة في النهاية تفاصيل الموضوع وتوصياتها في تقرير إلى رئيس البرلمان الذي يقوم بدوره بتوزيعه على الاعضاء لغرض مناقشته واتخاذ القرار المناسب بشأنه⁷⁹.

7- المسؤولية السياسية

من أهم وسائل الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، التي نص عليه التشريعات في الاقليم المسؤولية السياسية، التي تعني حق البرلمان وأعضاءه في سحب الثقة من الوزارة بصورة جماعية (المسؤولية التضامنية) أو فردية (المسؤولية الفردية)، وذلك بعد استجوابهم، والذي يؤدي إلى اجبارهم على الاستقالة⁸⁰.

هذه من جهة ومن جهة أخرى لا تقتصر المسؤولية السياسية على الوزارة وأعضائها وإنما يسأل رئيس الاقليم سياسياً أمام البرلمان، إذ يحق للبرلمان سحب الثقة منه بأغلبية (4/3) من أعضاءه عن الاساءة وسوء تصرف في مجال اختصاصاته⁸¹.

نخلص من كل ما تقدم بأن هذه هي الآليات والوسائل الرقابية التي قررتتها القوانين في اقليم كردستان للبرلمان على السلطة التنفيذية، وهي مجموعها - على الرغم مما يؤخذ عليها من ملحوظات - كفيلاً بضمان مساءلة السلطة التنفيذية وعدم اخفائها لو تم استعمالها بالصورة المقررة لها على أرض الواقع، وهو في ذلك لايقبل شأناً عن الأحكام النظرية للأنظمة البرلمانية الأخرى، بيد ان الواقع العملي وتجربة السنوات الماضية يؤكد عجز البرلمان في مراقبة الحكومة ومساءلتها ووضع حد للاساءة وسوء التصرف عند ممارسة اختصاصاتها، ليس لقصر هذه النصوص والآليات الرقابية المنصوص عليها، بل لضعف البرلمان وسيطرة السلطة التنفيذية عليه، وهو ما بحثناه مفصلاً فيما سبق ولانعود إليه احترازاً للتكرار.

ثانياً: مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في أعمال البرلمان

هنالك أعمال عدة تقوم بها السلطة التنفيذية وهي بالأصل من اختصاص السلطة التشريعية وتخصها، وأن مباشرة هذه الأعمال تعد من آليات تدخل السلطة التنفيذية في شؤون السلطة التشريعية وتحقيق التعاون والتوازن بينها، وهذه الاعمال هي:

1- تدخل السلطة التنفيذية ممثلةً برئاسة الاقليم في عملية تكوين البرلمان في اقليم كردستان وانعقاد جلساته، وذلك عن طريق منح الصلاحية لرئيس الاقليم بموجب قانون رئاسة اقليم كردستان العراق بإصدار مرسوم اقليمي لإجراء الانتخابات العامة لبرلمان اقليم كردستان، وذلك في حالتين هما⁸²:

أ-في حال حل البرلمان ويقوم بتحديد موعد اجراء الانتخابات خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ حله على أن لايتعدى موعد الانتخابات مدة (60) ستين يوماً اعتباراً من تاريخ الحل.

ب- في حال انتهاء مدة الدورة الانتخابية للبرلمان، فيقوم الرئيس بتحديد موعد اجراء الانتخابات قبل (60) ستين يوماً على الأقل من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية، ويشترط اجراؤها خلال هذه المدة ولا تتعداها.

ولرئيس الاقليم أيضاً صلاحية اصدار مرسوم اقليمي بدعوة البرلمان إلى عقد جلسته الأولى للدورة الانتخابية خلال عشرة أيام من تاريخ اعلان النتائج النهائية للانتخابات، ولضمان عدم تأخير دورة الانعقاد الأولى للبرلمان في حال عدم توجيه الدعوة إليه

العليا المستقلة للانتخابات في العراق عن اجراء الاستفتاء، أدى برلمان اقليم كردستان إلى اصدار(قانون رقم 10 لسنة 2009 في 2009/7/9 قانون التعديل الثاني لقانون اقرار دستور اقليم كردستان المرقم 16 لسنة 2008)⁹⁴، والذي ألغى بموجب المادة الأولى الفقرة الأولى منه، نص الفقرة الثالثة من المادة الأولى من قانون التعديل الأول لقانون اقرار دستور اقليم كردستان الخاصة بإجراء الاستفتاء في 2009/7/25، ونص في الفقرة الثانية منها على أن يتم تحديد موعد جديد للاستفتاء على مشروع الدستور بالتنسيق بين رئاسة برلمان اقليم كردستان وحكومة اقليم كردستان والجهات الأخرى ذات العلاقة إلا ان الخلافات بين القوى السياسية الداخلية أصبحت حائلاً أمام طرح المشروع للاستفتاء الشعبي، مما أدى بالبرلمان إلى أن يعيد مشروع الدستور مرة أخرى إلى البرلمان لغرض إجراء التعديلات بالتوافق بين الأطراف المختلفة خلال فترة (2013/8/20 إلى 2013/8/19) وذلك بموجب المادة الثانية من القانون رقم 19 لسنة 2013 قانون تمديد ولاية رئيس اقليم كردستان العراق، وقد مرت المدة المحددة ولم يصل الاطراف إلى التوافق بشأن مشروع الدستور، والعائق الأساس أمام عدم الوصول إلى التوافق كان متعلقاً بمؤسسة رئاسة اقليم وتحديد صلاحيات رئيس اقليم كردستان وطريقة انتخابه وكذلك طبيعة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهكذا بقي الحال على ماكان عليه إلى بداية عام 2019، حيث أصبح موضوع الدستور وإجراء التوافق عليه جزءاً من الاتفاقات الخاصة بتشكيل الحكومة الجديدة في تموز 2019، بين الأطراف المشكلة للحكومة والمشاركة في البرلمان.

هذا وبالرجوع إلى مشروع دستور اقليم كردستان العراق لعام 2009، نرى بأن هذا المشروع أعتمد النظام البرلماني نظاماً للحكم في اقليم كردستان، إذ وردت المادة (الأولى) منه بأن "كوردستان-العراق اقليم ضمن دولة العراق الاتحادية نظامه السياسي برلماني جمهوري ديمقراطي يعتمد التعددية السياسية ومبدأ الفصل بين السلطات وتداول السلطة سلمياً عن طريق الانتخابات العامة المباشرة السرية الدورية". كما حاولت السلطة المؤسسة أن يتضمن المشروع أساسيات النظام البرلماني ومركزاته، المتمثل بثنائية السلطة التنفيذية والتوازن والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. والسؤال الذي يطرح نفسه هو: هل وفقت السلطة التأسيسية في تضمين المشروع الخصائص الأساسية للنظام البرلماني أم لا؟ هذا ماسنبحثه في فرعين متتاليين.

الفرع الأول

ثنائية السلطة التنفيذية في الاقليم بموجب مشروع دستور اقليم كردستان

أخذ مشروع دستور اقليم كردستان العراق بثنائية السلطة التنفيذية، حيث نص في المادة (59) منه على أنه "تتكون السلطة التنفيذية من: رئاسة اقليم كردستان ومجلس الوزراء وتمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون". وبذلك تتكون السلطة التنفيذية بموجب مشروع دستور اقليم كردستان من حهمازين هما: حجاز رئاسة اقليم كردستان وحجاز مجلس الوزراء.

مايتعلق برئاسة اقليم كردستان، ورد في المشروع عدّ رئيس الاقليم الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية والقائد العام لقوات البشمركة وممثلاً لشعب اقليم كردستان العراق عموماً على المستويين الداخلي والدولي، ويتولّى التنسيق بين السلطات المختلفة في الاقليم وبينها وبين السلطات الاتحادية⁹⁵.

كما نظمت المادة (65) من المشروع صلاحيات رئيس الاقليم في (24) نقطة، وهي في مجموعها تتضمن صلاحيات تنفيذية وتشريعية وقضائية، وأكثر هذه الصلاحيات هي

السلطة التنفيذية والتشريعية. ولكن يؤخذ حق الحل المقر للسلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان مما يأتي:

أ- إن رئيس الاقليم متفرد بصلاحيه حل البرلمان دون تدخل أو توصية أو طلب من جانب الوزارة ورئيسها، ذلك أن التشريع في اقليم كردستان أخذ بالحل الرئاسي للبرلمان، فالحل صلاحية منوحة لرئيس الاقليم فحسب دون الوزارة، فهذه الأخيرة لا تمتلك صلاحية حل البرلمان وليس بمقدورها أن تطلب أو تشارك في ذلك مع رئيس الاقليم، وهذا يعني أنه إذا نشب نزاع بين الوزارة (الحكومة) والبرلمان، يملك الأخير سلطة إثارة المسؤولية السياسية للحكومة وسحب الثقة منها ولكن لا تمتلك الحكومة سلطة حل البرلمان في مقابل ذلك، وهذا أمر يخل بمبدأ التوازن والمساواة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في اقليم كردستان.

ب- إن أكثر الحالات التي بمقدور رئيس الاقليم حل البرلمان فيها هي في أغلبها مقرررة لحل الأزمات التي تتعلق بالبرلمان نفسه، من التي قد لا يكون لرئيس الاقليم ولا للوزارة نصيب في خلقها، كما في حالة عدم اكتمال النصاب القانوني للبرلمان بعد مرور 45 يوماً من دعوته للانعقاد من قبل رئيس الاقليم، وحالة عدم منح الثقة لثلاث تشكيلات وزارية متتالية على الرغم من ان البرلمان هو الذي يستمي رئيس الوزراء ونائبه، وكذلك في الحالات الأخرى. هذا فضلاً عن عدم امتلاك رئيس الاقليم سلطة حل البرلمان في حالات النزاع السياسي المباشر بينه وبين البرلمان، وحالات النزاع بين البرلمان والسلطة التنفيذية عموماً. هذا إذا ما علمنا ان البرلمان يملك صلاحية سحب الثقة من رئيس الاقليم ورئيس الوزراء في كل الأحوال ولكل بأغلبية صعبة التحقق.

يتبين مما تقدم اختلال التوازن بين البرلمان والسلطة التنفيذية لصالح الأول على حساب الثاني، وفي إطار السلطة التنفيذية، تعدّ الوزارة الطرف الأضعف مقارنة برئيس الاقليم. ولكن كل ذلك يبقى في الاطار النظري وداخل المتون القانونية، ولكن على أرض الواقع فإن السلطة التنفيذية (الحكومة ورئاسة الاقليم) هي المهيمنة على البرلمان.

المطلب الثالث

الموقف من النظام السياسي للاقليم بموجب مشروع دستور اقليم كردستان

يعود السعي لوضع دستور لاقليم كردستان إلى بداية تسعينات القرن الماضي، ثم توالى المحاولات التي أثمرت عنها عدة مشاريع، منها مشروع دستور عام 1992 الذي تبلور بمجهود غير رسمية للمختصين وقدم إلى الحكومة والبرلمان آنذاك ولكن ظروف الاقليم لم تسمح في ذلك الوقت بإدراجه ضمن قائمة عمل الحكومة والبرلمان واهتمامها. بعد ذلك صاغ برلمان اقليم كردستان بإعتباره السلطة التأسيسية⁹¹، في نوفمبر عام 2002 مشروع دستور آخر لاقليم كردستان، وفي أيلول 2005 شكلت لجنة خاصة بموجب قرار برلمان اقليم كردستان المرقم (5) في 2005/9/8 لوضع مشروع دستور آخر لاقليم كردستان وتم وضع المشروع ونشره في نهاية عام 2006. ثم قامت اللجنة نفسها بالتغيير في عدد من مواد المشروع مرة أخرى في عام 2008 وقدمت مسودة المشروع إلى برلمان اقليم كردستان، وأصدر البرلمان قانون رقم 16 لسنة 2008 (قانون اقرار دستور اقليم كردستان العراق)⁹²، وقانون رقم (9) لسنة 2009 (قانون التعديل الأول لقانون اقرار دستور اقليم كردستان رقم (16) لسنة 2009)⁹³، والذي نتج عنه في النهاية مشروع دستور جديد لاقليم كردستان يعرف بمشروع دستور اقليم كردستان لعام 2009 وكان المفروض بموجب الفقرة الثالثة من المادة الأولى من قانون التعديل الأول لقانون اقرار دستور اقليم كردستان أن تجري عملية الاستفتاء العام على مشروع الدستور في 2009/7/25، إلا أن اعتذار المفوضية

(1) لسنة 2005 المعدل، ولكن وعلى الرغم من ذلك أقر مشروع دستور اقليم كردستان بمسؤولية رئيس الاقليم أو نائبه أمام البرلمان عن طريق توجيه الاتهام بموافقة ثلثي الأعضاء في حالات الحث باليمين الدستوري أو انتهاك خطير للدستور أو الخيانة العظمى¹⁰². وتؤخذ على عبارة (انتهاك خطير للدستور) عدم وضوحها، فلا يمكن تحديد الانتهاك الخطير ويصعب تمييزه عن الانتهاك البسيط، إذ أن المواضيع المنظمة دستورياً لها الأهمية نفسها، وإلا لماذا ينظم بالدستور؟ لذلك فإن انتهاك أي حكم من أحكام الدستور يمكن أن يعد انتهاكاً خطيراً، لذلك يفضل حذف هذه الكلمة. أما ما يتعلق بالوزارة، فهي تتشكل عن طريق قيام رئيس الاقليم بتكليف مرشح الكتلة البرلمانية الأكثر عدداً¹⁰³، ومن ثم تكسب ثقة البرلمان، وهي تتكون من رئيس الوزراء ونائبه أو نوابه والوزراء¹⁰⁴، ويتولى مجلس الوزراء وضع السياسة العامة للاقليم والإشراف على تنفيذها ولكن بالاشتراك مع رئيس الاقليم ومصادقة البرلمان¹⁰⁵، ويقدم مشاريع القرارات والقوانين وخطط التنمية والموازنة إلى البرلمان، وله صلاحيات تنفيذية واسعة وحقيقية. كما أن رئيس المجلس والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام البرلمان عن الشؤون العامة المتعلقة بالوزارة، وكل وزير مسؤول أيضاً بصورة منفردة ومباشرة عن الأمور المتعلقة بوزارته¹⁰⁶. إذ بمقدور البرلمان سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بأغلبية ثلثي أعضاء البرلمان، ومن الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه¹⁰⁷. ويلاحظ ان النص الخاص بسحب الثقة من مشروع دستور اقليم كردستان هو النص نفسه المنقول من المادة (74) من النظام الداخلي لبرلمان اقليم كردستان، ولنا عليه الملحوظة نفسها التي سردناها، وهي أن منح الثقة للوزارة برئسها ووزرائها يتم بالأغلبية المطلقة، وليس هناك داعٍ للتمييز بين الرئيس والوزراء من حيث عدد الأصوات المطلوبة عند سحب الثقة.

الفرع الثاني

التعاون والتوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الاقليم بموجب مشروع دستور اقليم كردستان

بما أن مشروع دستور اقليم كردستان، قد تبنى النظام البرلماني، فقد حاولت اللجنة التأسيسية أن تترجم في مشروع دستور اقليم كردستان تنظيمها للعلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية في الاقليم وتدوين مبادئ وأسس التعاون والتوازن المطلوب والمتعارف عليها بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني. وقد برز ذلك جلياً في مجموعة من المواد التي جسدت مظاهر التدخل والتعاون والتوازن بين البرلمان من جهة ورئاسة الاقليم ومجلس الوزراء من جهة أخرى. ويمثل أهم مظاهر تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية بموجب مشروع دستور اقليم كردستان في حق البرلمان في منح الثقة بالوزارة وأعضائها¹⁰⁸، وكذلك منحه الحق في رقابة السلطة التنفيذية وتحديد آليات هذه الرقابة في السؤال والاستجواب ومحجب الثقة. إذ لعضو البرلمان أن يوجه الأسئلة لرئيس مجلس الوزراء ونائبه والوزراء أيضاً في أمور تخص مجلس الوزراء والوزراء، وكذلك له طلب استجوابهم وحجب الثقة عنهم¹⁰⁹. هذه بالنسبة للوزارة، أما بالنسبة لرئاسة الاقليم فبرلمان اقليم كردستان اتخذ اجراءات الاتهام بحق رئيس الاقليم ونائبه إذا ما وقع منها الحث باليمين الدستوري، أو أي انتهاك خطير للدستور أو ارتكاب للخيانة العظمى¹¹⁰.

وفي مقابل تدخلات السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية أورد مشروع دستور اقليم كردستان آليات تدخل السلطة التنفيذية في أعمال البرلمان بهدف تحقيق التعاون والتوازن بينها، وهي تتمثل في قيام رئيس الاقليم بإصدار مرسوم اقليمي بإجراء

نفسها الواردة في قانون رئاسة اقليم كردستان المرقم (1) لسنة 2005، والذي أوردناها ومختارها بالتفصيل في المطلب السابق، لذلك لانخوض فيها منعاً للتكرار، إلا ما يشكل منها خروجاً على أسس النظام البرلماني ولا يتناغم معها هو ما يأتي:

أولاً: صلاحية رئيس الاقليم بإقالة الوزير بموجب مرسوم يصدره، بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء وذلك بحسب (المادة 65/سادساً من المشروع) التي تقضي بـ "إصدار مرسوم بإقالة الوزير بناءً على اقتراح رئيس الوزراء" وهذا الأمر لانه صائباً، لأنه يشكل خروجاً على أسس النظام البرلماني، لأن البرلمان هو الذي يمنح الثقة للوزراء، كما هو القادر على سحب الثقة منهم وليس رئيس الاقليم.

ثانياً: كون رئيس الاقليم القائد العام للقوات البشمركة⁹⁶، وبمنح الرتب العسكرية لضباط البشمركة (حرس الاقليم) وقوى الأمن الداخلي، وكذلك يتولى أمر فصلهم واحلتهم على التقاعد بمرسوم على وفق القوانين النافذة⁹⁷. هذه الصلاحيات في النظام البرلماني ينبغي أن تكون من اختصاص رئيس الوزراء وليس رئيس اقليم كردستان، إذ أن هذه الصلاحيات خطيرة حسب وجهة نظرنا، إذ تجعل الرئيس في مركز أقوى، وتساعد على تنمية نزعات الهيمنة والافتراء بالسلطة.

ثالثاً: صلاحية رئيس الاقليم في اعلان حالة الطوارئ بعد التشاور والاتفاق مع رئيس البرلمان ورئيس مجلس الوزراء⁹⁸. إذ أن اعلان حالة الطوارئ في النظام البرلماني من اختصاص رئيس الوزراء وليس رئيس اقليم كردستان.

رابعاً: مشاركة رئيس الاقليم في رسم السياسة العامة مع مجلس الوزراء بموجب⁹⁹، أمر غير محدد في النظام البرلماني، وتساعد على هيمنة الرئيس على المجلس.

خامساً: تشكيل مجلس أمن اقليم كردستان وربطه برئيس اقليم كردستان¹⁰⁰، يعني ان رئيس الاقليم هو الرئيس الأول لهذا المجلس، الذي يتكون في الوقت الحالي من ثلاث مؤسسات في غاية من الأهمية وهي (مؤسسة أمن الاقليم والمديرية العامة للاستخبارات العسكرية ووكالة الحماية والمعلومات). ولكن الأصل في هذا المجلس أو هذه المؤسسات في الأنظمة البرلمانية هو أن بعضها تابعة لرئيس الوزراء، وبعضها الآخر لوزير الداخلية، وليس لرئيس الدولة صيب فيها.

سادساً: وصول رئيس الاقليم إلى السلطة عن طريق الانتخاب بالاقتراع العام السري¹⁰¹، هذه النقطة تحديداً شكلت عائقاً حقيقياً أمام تطور عمل اللجنة الخاصة بوضع الدستور- إذ انقسمت الآراء بشأن كيفية اختيار الرئيس، هناك من يؤيد انتخاب الرئيس من قبل الشعب وهناك من يعارض ذلك ويقول بانتخاب الرئيس من داخل البرلمان. ونحن بدورنا نرفض الانتخاب الشعبي للرئيس ونؤيد انتخاب الرئيس من داخل البرلمان، ولكن ليس إيماناً منا بأن انتخاب الشعب للرئيس يحول النظام من البرلماني إلى الرئاسي، حيث نرى بأن انتخاب الرئيس من داخل البرلمان أو من قبل الشعب لا يغير من معالم النظام البرلماني إذا كان له صلاحيات تشريعية غير فعلية، وإنما بسبب أن ذلك أنسب مع الظروف السياسية والاجتماعية لشعب اقليم كردستان، كما يقف حائلاً أمام اطماع الرؤساء وتوجههم نحو التفرد بالسلطة.

يتبين مما تقدم بأن لرئيس الاقليم بموجب مشروع دستور اقليم كردستان بعضاً من السلطات التي هي في الأصل من اختصاص رئيس الوزراء ومجلس الوزراء في الأنظمة البرلمانية، ولا شك ان تركز السلطات في يد رئيس الاقليم في السلطة التنفيذية يؤدي إلى سيطرة رئيس الاقليم على الحكومة وتقويته في مقابل السلطة التشريعية، الأمر الذي يخل بالتوازن المنشود بين السلطات ويغير من معالم النظام البرلماني.

هذا وتجدر الإشارة إلى عدم تمتع رئيس الاقليم في مشروع دستور اقليم كردستان بسلطة حل البرلمان، وذلك بعكس ما هو وارد في قانون رئاسة اقليم كردستان المرقم

3- لا يمكن عد نظام الحكم القائم في اقليم كردستان نظاماً برلمانياً محضاً على الطريقة البريطانية المثل، وإنما التكييف الصحيح له بموجب التشريعات القائمة والنافذة في الاقليم هو انه نظام برلماني فريد من نوعه، ولاسيما من حيث التوازن بين البرلمان والسلطة التنفيذية، حيث يوجد برلمان يتمتع بحق مطلق في سحب الثقة من الحكومة ولكن في المقابل لامتلك الحكومة حق حل البرلمان ولا المطالبة أو التوصية بذلك. ولدينا رئيس اقليم يتمتع بصلاحيات واسعة ومسؤول سياسياً أمام البرلمان - ولكن بأغلبية (4/3) التي يستحيل تحقيقها في ظل الحارطة السياسية وتوازن القوى في الوقت الراهن - وفي مقابل حق البرلمان في سحب الثقة من السلطة التنفيذية عموماً، لرئيس الاقليم فحسب دون الحكومة وفي حالات محددة فقط حل البرلمان. لكل ذلك يمكن القول بأن التوازن بين البرلمان والسلطة التنفيذية مختل لصالح البرلمان على حساب جانب من السلطة التنفيذية، فالمعادلة هي كالاتي: يوجد برلمان قوي في مقابل حكومة ضعيفة ورئيس اقليم قوي مسؤول سياسياً، وكل هذا من الناحية النظرية، ولكن الواقع العملي يبرهن ضعف البرلمان في أداء مهامه في مقابل السلطة التنفيذية (برئاسة الاقليم ومجلس الوزراء) التي تهيمن كاملة على السلطة، وباتت خارجة من دائرة الرقابة البرلمانية في جميع النواحي الادارية، المالية، السياسية والأمنية. هذا في ظل الوضع الراهن لقانون رئاسة اقليم كردستان الذي ينص على انتخاب رئيس الاقليم من داخل البرلمان ، ولكن في فرض تغيير أحكام هذا القانون وانتخاب رئيس الاقليم من قبل الشعب والذي يترتب عليه تعطيل النص الخاص بالمسؤولية السياسية لرئيس الاقليم تلقائياً، سينحرف النظام البرلماني - من الناحية النظرية - ويصبح خليطاً بعناصر من النظام الرئاسي.

5- على الرغم من تبني مشروع دستور اقليم كردستان العراق لعام 2009 ، النظام البرلماني نظاماً للحكم في اقليم كردستان بموجب المادة (الأولى) منه، وكذلك نصه على ثنائية السلطة التنفيذية بإعتبارها ركيزة أساسية من ركائز النظام البرلماني، إلا أن رئيس الاقليم فيه يتمتع بصلاحيات فعلية هي في الأصل من اختصاص رئيس الوزراء ومجلس الوزراء في الأظلمة البرلمانية، وأن تمتعه بهذه السلطات يعد تدخلاً في عمل الأجهزة والسلطات الأخرى، حيث أن تمرکز السلطات في يد رئيس الاقليم في السلطة التنفيذية يخل بالتوازن المنشود ما بين السلطات، ويؤدي إلى سيطرة رئيس الاقليم على الحكومة وتقويته في مقابل البرلمان، الأمر الذي عد تغييراً من معالم النظام البرلماني من جهة ولايواءم والظروف الخاصة بالاقليم من جهة أخرى.

6- كقاعدة لا بأس بالأخذ بأي من أسلوبي اختيار الرئيس (الانتخاب المباشر من جانب الشعب أو من داخل البرلمان) في النظام البرلماني، وان ترجيح هذا الأسلوب أو ذاك في النظام البرلماني يتوقف على أمور عدة منها التركيبة السياسية والاجتماعية للمجتمع ودرجة النضج السياسي وطبيعة الأحكام القانونية المنظمة للعلاقة بين السلطات في الدولة. فكل أسلوب رتباً يتناسب والظروف الخاصة بدولة معينة، وظروف الاقليم السياسية والاجتماعية والثقافية المختلفة. وتجربة السنوات الماضية لاتدع مجالاً للشك بأن أسلوب انتخاب رئيس الاقليم من داخل البرلمان هو الأسلوب الملائم لاقليم كردستان.

ثانياً: التوصيات:

1- بالنظر لأهمية الدستور بالنسبة لاقليم كردستان ودوره في استقرار الأوضاع وبناء المؤسسات وتحديد صلاحياتها وعدم تجاوزها على بعضها البعض، نوصي بضرورة الاسراع في وضع دستور دائم لاقليم كردستان العراق.

الانتخابات العامة لبرلمان اقليم كردستان عند حله أو انتهاء مدة دورته الانتخابية، وحقه في دعوة البرلمان إلى انعقاد اجتماع الأول له في دورته الانتخابية بعد اعلان نتائج الانتخابات، على أن يجتمع تلقائياً في حال عدم توجيه الدعوة، وله اقتراح مشاريع القوانين والقرارات للبرلمان، وكذلك من صلاحياته اصدار القوانين والقرارات التي يشرعها البرلمان خلال مدة خمسة عشرة يوماً من تاريخ تسلمها أو الاعتراض عليها بصورة كلية أو جزئية وإرجاعها إلى البرلمان لاعادة النظر فيها¹¹¹. ولمجلس الوزراء أيضاً صلاحية اعداد مشروعات القوانين وتقديمها إلى البرلمان، وكذلك اعداد مشروعات الأنظمة واصدارها بنفسه¹¹².

هذا وان سلطة حل البرلمان، التي تعد من أهم وسائل التدخل ورقابة السلطة التنفيذية في شؤون البرلمان، لم ينظمها مشروع الدستور على وفق المطلوب في الأنظمة البرلمانية كي يعيد التوازن في مقابل سلطة البرلمان في سحب الثقة، حيث خصصت المادة (56) من مشروع دستور اقليم كردستان لتنظيم سلطة حل البرلمان، وأوردت نوعين من الحل:

أولهما: هو الحل الناتج من قبل البرلمان نفسه، أي يقوم البرلمان بحل نفسه بموافقة أغلبية ثلثي الأعضاء، دون تدخل من السلطة التنفيذية.

ثانيهما: هو الحل الرئاسي، ويتم بإصدار مرسوم بحل البرلمان، من قبل رئيس الاقليم في حالات ثلاث، وهي نفسها الحالات الواردة في المادة الرابعة من قانون رئاسة اقليم كردستان المرقم 1 لسنة 2005، وهي:

أ- استقالة أكثر من نصف عدد أعضاء البرلمان.

ب- عدم اكتمال النصاب القانوني لانعقاد البرلمان خلال (60) يوماً من تاريخ دعوته للانعقاد بعد اعلان نتائج الانتخابات.

ج- عدم منح البرلمان الثقة لثلاثة تشكيلات وزارية مختلفة متتالية.

تأماً تقدم يتضح ان تمتع البرلمان بحق سحب الثقة عن الحكومة، لايقابله حق الحكومة في حل البرلمان. كما ان حالات حل البرلمان من قبل رئيس الاقليم لاتغطي حالات النزاع المباشر بين السلطة التنفيذية(رئاسة الاقليم والحكومة) والبرلمان، وكل ذلك يخل بالتوازن والمساواة - المطلوب تحقيقه في النظام البرلماني - بين البرلمان والسلطة التنفيذية، ويحتاج إلى المراجعة بنظرنا.

الخاتمة

توصلنا في نهاية هذه الدراسة إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات، نورد فيما يأتي أبرزها:

أولاً: الاستنتاجات: من النتائج التي توصل إليها الباحث:

1- لم ينجح النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية في الدول القليلة التي جربته باستثناء سويسرا، وذلك بسبب بيئتها السياسية والاجتماعية والثقافية الفريدة من نوعها. كما لا يتناسب النظام الرئاسي المجتمعات التي تقدر الأشخاص والرموز والقيادات، ولم تستوعب بعد القيم الديمقراطية، وتعاني تخلفاً من حيث الوعي السياسي والديمقراطي. لذلك يعد نظام الحكم البرلماني من أكثر الأنظمة الملائمة لاقليم كردستان، كونه يتسجم مع التركيبة السياسية والنسيج الاجتماعي ومستوى التطور والنضج السياسي لشعب اقليم كردستان.

2- ليس هناك نموذج مثالي واحد للنظام البرلماني يصلح لكل زمان ومكان في العالم، وبالنسبة لكل الشعوب والدول، وليس من الصواب الاقتداء الحرفي بالنموذج البريطاني للنظام البرلماني أو أية دولة أخرى، وإنما لكل دولة ظروفها الخاصة التي لا بد وأن تنعكس على تفاصيل التنظيم القانوني لنظامها البرلماني.

د.حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، 1986.

د.سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1980.

د.سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.

د.صالح جواد كاظم و د.علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، بدون دار النشر ومكانه، 1990.

د.عبدالغني بسويوني عبدالله، النظم السياسية، منشأة المعارف، ط 1، الاسكندرية، 2002.

د.عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، دار الموقف العربي، مصر،

د.محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007.

د.نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999.

طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.

عوض الليمون، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، دار وائل للنشر، ط 2، عمان، 2016.

ثانياً: البحوث

د. سعدي البرزنجي، تجربة اقليم كردستان في قبولية وبناء نظام قانوني للاقليم بعد انتفاضة آذار عام 1991 المجيدة، بحث منشور في مجلة باريزر، نقابة محامي كردستان، أربيل، العدد 9، السنة الخامسة، 2005.

د.علي سعد عمران القيسي، الطبيعة القانونية لحق حل البرلمان، بحث منشور في مجلة اهل البيت، جامعة أهل البيت، العدد 19، آذار 2016.

ثالثاً: الدساتير والقوانين والمشاريع

دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

قانون انتخاب المجلس الوطني لكوردستان العراق المرقم (1) لسنة 1992 المعدل.

قانون انتخاب قائد الحركة التحررية الكوردية رقم 2 لسنة 1992،

قانون مجلس وزراء اقليم كردستان رقم 3 لسنة 1992 المعدل.

قانون رئاسة اقليم كردستان العراق رقم 1 لسنة 2005.

قانون رقم 2 لسنة 2006 قانون التعديل الأول لقانون رقم 1 لسنة 2005 قانون رئاسة اقليم كردستان العراق.

قانون رقم 1 لسنة 2009 قانون التعديل الثاني لقانون رئاسة اقليم كردستان العراق رقم 1 لسنة 2005 المعدل.

2- نظراً لملائمة النظام البرلماني وانسجامه مع التركيبة السياسية والنسيج الاجتماعي ومستوى التطور والنضج السياسي لشعب اقليم كردستان، نوصي بتبني النظام البرلماني نظاماً للحكم في اقليم كردستان، دون الاعتماد على نموذج معين من النظام بذاته، وإنما صياغته بالشكل الذي يواءم ظروف الاقليم وواقعه السياسي والاجتماعي.

3- بغية إعادة التوازن ما بين البرلمان والسلطة التنفيذية نوصي بضرورة إعادة النظر ببعض مواد مشروع دستور اقليم كردستان، وعلى النحو الآتي:

أ- تعديل (المادة/ 60 من مشروع الدستور) التي يجعل من رئيس الاقليم القائد العام لقوات البشمركة (حرس الاقليم) لان ذلك من اختصاص رئيس الوزراء في النظام البرلماني، وليس من اختصاص رئيس الاقليم.

ب- تعديل المادة(61م من المشروع) الخاصة بانتخاب رئيس الاقليم من قبل الشعب بالاقتراع العام السري، وجعل الانتخاب من داخل البرلمان، ذلك لأنه أنسب مع الظروف السياسية والاجتماعية لشعب اقليم كردستان ويقف حائلاً أمام اطماع الرؤساء وتوجههم نحو التفرد بالسلطة.

ج- الغاء (المادة/65/سادساً من المشروع) التي تمنح الصلاحية لرئيس الاقليم بإقالة الوزير بموجب مرسوم يصدره بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، لأن البرلمان هو الذي يمنح الثقة للوزراء وهو القادر على سحب الثقة منهم وليس رئيس الاقليم.

د- الغاء المادة(المادة/65/ ثامناً من المشروع) الخاصة بمنح صلاحية اعلان حالة الطوارئ لرئيس الاقليم، لان ذلك من اختصاص رئيس الوزراء وليس رئيس الاقليم.

هـ- تعديل (المادة/65/ ثالث وعشرون من المشروع) التي تقرر لرئيس الاقليم صلاحية منح الرتب العسكرية لضباط البشمركة (حرس الاقليم) وقوى الأمن الداخلي، وكذلك فصلهم واحلتهم على التقاعد، حيث أن هذه الصلاحيات في النظام البرلماني ينبغي أن تكون من اختصاص رئيس الوزراء وليس رئيس الاقليم.

و- تعديل (المادة/ 109 من المشروع) الخاصة بتشكيل مجلس أمن اقليم كردستان وربطه برئيس اقليم كردستان، إذ ان الأصل هو ارتباط هذا المجلس أو بعض من المؤسسات المكونة له في الأنظمة البرلمانية برئيس الوزراء وبعضها الآخر بوزير الداخلية. ز-تعديل (المادة/53/رابعاً من المشروع) وحذف كلمة (الخطير) بين عبارة (انتهاك خطير للدستور) لعدم وضوحها وامكان الاستغناء عنها.

ح-نوصي بمنح حق حل البرلمان إلى السلطة التنفيذية من غير تحديده بمجالات معينة، وذلك في مقابل حق سحب الثقة الممنوح للبرلمان، كي يعاد التوازن بين البرلمان والسلطة تنفيذية.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

د. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دار مجدلوي للنشر والتوزيع، ط 1، عمان، 2004.

د.اسماعيل البدوي، نظام الحكم الاسلامي مقارناً بالنظم السياسية المعاصرة، دار الفكر العربي، بدون مكان النشر، ط 1، 1986.

د.باسم صبيحي بشناق، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 5، بدون دار النشر ومكانه، 2017.

11. ينظر: د.محمد كاظم المشهداني، مصدر سابق، ص128؛ د.باسم صبحي بشناق، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 5، بدون دار النشر ومكانه، 2017، ص 157؛ د.عبدالغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص291.
12. لمزيد من التفاصيل حول حق الحل ينظر: د.علي سعد عمران التيسي، الطبيعة القانونية لحق حل البرلمان، مجلة اهل البيت، جامعة أهل البيت، العدد 19، اذار 2016، ص 166 وما بعدها.
13. د.باسم صبحي بشناق، مصدر سابق، 159 وما بعدها؛ د.محمد كاظم المشهداني، مصدر سابق، ص130 وما بعدها؛ د.نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، 383؛ د.باسم صبحي بشناق، مصدر سابق، ص159؛ د.عوض اللبون، مصدر سابق، ص235.
14. د.عبدالغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص289.
15. د.اسماعيل البدوي، مصدر سابق، ص293.
16. د.صالح جواد الكاظم و د.علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، بدون دار النشر ومكانه، 1990، ص78.
17. د.نعمان أحمد خطيب، مصدر سابق، ص365؛ د.عبدالغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص274.
18. د.نعمان أحمد خطيب، مصدر سابق، ص366.
19. د.عبدالغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص275.
20. د.اسماعيل البدوي، مصدر سابق، ص297.
21. د.محمد كاظم المشهداني، مصدر سابق، ص156.
22. د.عبدالغني البسيوني، مصدر سابق، ص276.
23. د.نعمان أحمد الخطيب، مصدر سابق، ص370.
24. د.سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 193 وما بعدها؛ د.باسم صبحي بشناق، مصدر سابق، ص146.
25. د.عوض اللبون، مصدر سابق، ص239.
26. د.تامر كامل محمد الخرزجي، مصدر سابق، ص261.
27. د.صالح جواد الكاظم و د.علي غالب العاني، مصدر سابق، ص78؛ د.عوض اللبون، مصدر سابق، ص240.
28. د.نعمان أحمد الخطيب، مصدر سابق، ص386.
29. د.صالح جواد الكاظم و د.علي غالب العاني، مصدر سابق، ص81.
30. د.عبدالغني بسيوني عبدالله، مصدر سابق، ص269.
31. د.محمد كاظم المشهداني، مصدر سابق، ص181؛ د.حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، بغداد، 1986، ص34.
32. د.تامر كامل محمد الخرزجي، مصدر سابق، ص263.
33. د.محمد كاظم المشهداني، مصدر سابق، ص183.
34. المصدر نفسه، ص(183)
35. د.تامر كامل محمد الخرزجي، مصدر سابق، ص264.
36. د.محمد كاظم المشهداني، مصدر سابق، ص1823.

- قانون رقم 16 لسنة 2008 قانون اقرار دستور اقليم كردستان العراق.
- قانون رقم (9) لسنة 2009، قانون التعديل الأول لقانون اقرار دستور اقليم كردستان رقم (16) لسنة 2009.
- قانون رقم 10 لسنة 2009 قانون التعديل الثاني لقانون اقرار دستور اقليم كردستان المرقم 16 لسنة 2008.
- قانون رقم 2 لسنة 2009 قانون التعديل الرابع لقانون انتخاب المجلس الوطني لكوردستان العراق رقم 1 لسنة 1992 المعدل.
- قانون مجلس أمن اقليم كردستان العراق المرقم (4) لسنة 2011.
- قانون تمديد ولاية رئيس اقليم كردستان- العراق رقم 19 لسنة 2013.
- قانون رقم 2 لسنة 2017 قانون توزيع اختصاصات رئاسة الاقليم على المؤسسات الدستورية للإقليم.
- النظام الداخلي لبرلمان اقليم كردستان لعام 2018.
- قانون تعليق مؤسسة رئاسة اقليم كردستان العراق رقم رقم 10 لسنة 2018 .
- قانون رقم 1 لسنة 2019 ، قانون إعادة تفعيل مؤسسة رئاسة اقليم كردستان - العراق وتعديل طريقة انتخاب الرئيس لحين تصديق الدستور.
- مشروع دستور اقليم كردستان لعام 2009.

1. عوض اللبون، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، دار وائل للنشر، ط2، عمان، ٢٠١٦، ص 221.
2. للاطلاع على المزيد حول نشأة النظام البرلماني في أجلترا ومرحلة تطوره راجع: د.عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، دار الموقف العربي، مصر، ص 84 وما بعدها؛ طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 243 وما بعدها.
3. د.محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2007، ص 124 .
4. د. اسماعيل البدوي، نظام الحكم الاسلامي مقارناً بالنظم السياسية المعاصرة، دار الفكر العربي، بدون مكان النشر، ط 1، 1986، ص 346.
5. د.سعد عصفور، المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1980، ص 254 وما بعدها.
6. د.نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص379.
7. راجع في كل ذلك إلى: د.تامر كامل محمد الخرزجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دار مجدلاوي للنشر، ط1، عمان، 2004، ص 256 وما بعدها؛ د.عبدالغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية، منشأة المعارف، ط1، الاسكندرية، 2002، ص 228 وما بعدها؛ د.محمد كاظم المشهداني، مصدر سابق، ص125 .
8. نعمان أحمد الخطيب، مصدر سابق، ص 379.
9. د.محمد كاظم المشهداني، مصدر سابق، ص125.
10. د.عبدالغني البسيوني، مصدر سابق، ص289.

55. أظُر المادة العاشرة/ثالثاً من قانون رقم 1 لسنة 2005 قانون رئاسة اقليم كردستان العراق.
56. أظُر (المادة الثانية من قانون رقم 2 لسنة 2006 قانون التعديل الأول لقانون رقم 1 لسنة 2005 قانون رئاسة اقليم كردستان العراق).
57. أظُر (المادة العاشرة/تاسعاً من قانون رقم 1 لسنة 2005 قانون رئاسة اقليم كردستان العراق).
58. أظُر (المادة الأولى: خامس عشر، من قانون رقم 1 لسنة 2009 قانون التعديل الثاني لقانون رئاسة اقليم كردستان العراق رقم 1 لسنة 2005 المعدل)
59. أظُر (المادة الأولى/1 من قانون رقم 2 لسنة 2006 قانون التعديل الأول لقانون رقم 1 لسنة 2005 قانون رئاسة اقليم كردستان العراق).
60. أظُر (المادة العاشرة/حادي عشر من قانون رقم 1 لسنة 2005 قانون رئاسة اقليم كردستان العراق).
61. أظُر (المادة العاشرة/عاشراً من قانون رقم 1 لسنة 2005 قانون رئاسة اقليم كردستان العراق).
62. أظُر (المادة العاشرة/ثامناً من قانون رقم 1 لسنة 2005 قانون رئاسة اقليم كردستان العراق).
63. أظُر (المادة العاشرة/خامساً من قانون رقم 1 لسنة 2005 قانون رئاسة اقليم كردستان العراق).
64. للاطلاع على نص القانون راجع الموقع الرسمي لبرلمان اقليم كردستان على الرابط الآتي:
<http://www.perlemanikurdistan.com/Default.aspx?page=byyear&c=LDD-Yasa&id=2011>
65. أظُر (المادة/3/ثانياً من القانون رقم 1 لسنة 2019، قانون إعادة تفعيل مؤسسة رئاسة اقليم كردستان العراق وتعديل طريقة انتخاب الرئيس لحين تصديق الدستور).
66. أظُر (المادة الاولى/تاسع عشر من قانون رقم 1 لسنة 2009 ، قانون التعديل الثاني لقانون رئاسة اقليم كردستان العراق رقم 1 لسنة 2005 المعدل).
67. أظُر(المادة الأولى من قانون رقم 19 لسنة 3003 قانون تمديد ولاية رئيس اقليم كردستان- العراق).
68. أظُر(المادة الثانية من قانون رقم 2 لسنة 2006 قانون التعديل الأول لقانون رقم 1 لسنة 2005 قانون رئاسة اقليم كردستان العراق).
69. أظُر(المادة الخامسة من قانون رقم 2 لسنة 2006 قانون التعديل الأول لقانون رقم 1 لسنة 2005 قانون رئاسة اقليم كردستان العراق).
70. أظُر(نص المادة الثامنة من قانون مجلس وزراء اقليم كودرستان رقم 3 لسنة 1992 المعدل).
71. أظُر(نص المادة السادسة عشرة من قانون مجلس وزراء اقليم كودرستان رقم 3 لسنة 1992 المعدل).
72. أظُر(نص المادة الخامسة عشرة من قانون مجلس وزراء اقليم كودرستان رقم 3 لسنة 1992 المعدل).
73. للتنبؤيه يطبق هذا النص في الوقت الحالي وعلى فترة الولاية الحالية لرئيس الاقليم، ولكن قبل ذلك كان يتم انتخاب رئيس الاقليم من قبل الشعب مباشرة ولم يكن للبرلمان أي دور في انتخاب رئيس الاقليم والرقابة عليه، على الرغم من صلاحياته الواسعة بموجب قانون رئاسة اقليم كردستان.
74. أظُر(المادة الثانية من قانون رقم 2 لسنة 2006 قانون التعديل الأول لقانون رقم 1 لسنة 2005 قانون رئاسة اقليم كردستان العراق).

37. للاطلاع على المزيد حول تجربة اقليم كردستان راجع: د. سعدي البرزنجي، تجربة اقليم كردستان في قولة وبناء نظام قانوني للاقليم بعد انتفاضة آذار عام 1991 المجيدة، بحث منشور في مجلة باريزفر، نقابة محامي كردستان، أبريل، العدد 9، السنة الخامسة، 2005، ص 164 ومابعداها
38. نص القانونين موجود في: مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لاقليم كردستان العراق للفترة ما بين (1992/6/4 إلى 1992/12/31)، المجلد الأول، ص 9 ومابعداها.
39. د.سعدي البرزنجي، مصدر سابق، ص 107.
40. نص القانونين موجود في: مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لاقليم كردستان العراق للفترة ما بين (1992/6/4 إلى 1992/12/31)، المجلد الأول، ص 73 ومابعداها.
41. نص القانون موجود في: مجموعة القوانين والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لاقليم كردستان العراق للفترة ما بين (1992/6/4 إلى 1992/12/31)، المجلد الأول، ص 22 ومابعداها.
42. للاطلاع على نص القانون راجع الموقع الرسمي لبرلمان اقليم كردستان على الرابط الآتي:
<http://www.perlemanikurdistan.com/files/articles/101207105037.pdf>
43. حيث تم تغيير تسمية المجلس الوطني لكوردستان العراق إلى برلمان كردستان العراق، وذلك بموجب قانون رقم 2 لسنة 2009 قانون التعديل الرابع لقانون انتخاب المجلس الوطني لكوردستان العراق رقم 1 لسنة 1992 المعدل. للاطلاع على نص القانون راجع الموقع الرسمي لبرلمان اقليم كردستان على الرابط الآتي:
<http://www.perlemanikurdistan.com/files/articles/290309085322.pdf>
44. للاطلاع على نص القانون راجع الموقع الرسمي لبرلمان اقليم كردستان على الرابط الآتي:
<http://www.perlemanikurdistan.com/files/articles/210713123656.pdf>
45. للاطلاع على نص القانون راجع الموقع الرسمي لبرلمان اقليم كردستان على الرابط الآتي:
<http://www.perlemanikurdistan.com/files/articles/210118092106.pdf>
46. للاطلاع على نص القانون راجع الموقع الرسمي لبرلمان اقليم كردستان على الرابط الآتي:
<http://www.perlemanikurdistan.com/files/articles/180718033026.pdf>
47. للاطلاع على نص القانون راجع الموقع الرسمي لبرلمان اقليم كردستان على الرابط الآتي:
<http://www.perlemanikurdistan.com/files/articles/090519080807.pdf>
48. نصت المادة (120) من الدستور العراقي بأن " يقوم اقليم كردستان بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور "
49. أظُر نص المادة الأولى من قانون رئاسة اقليم كردستان.
50. أظُر نص (المادة/3/ولاً من قانون رقم 1 لسنة 2019 قانون إعادة تفعيل مؤسسة رئاسة اقليم كردستان - العراق وتعديل طريقة انتخاب الرئيس لحين تصديق الدستور).
51. أظُر نص المادة (المادة العاشرة/تاسعاً) من قانون رئاسة اقليم كردستان.
52. أظُر (المادة العاشرة/سادساً، سابعاً، سادس عشر، من قانون رقم 1 لسنة 2005 قانون رئاسة اقليم كردستان العراق).
53. أظُر (المادة الأولى: أولاً: 1 - 2 من قانون رقم 1 لسنة 2009 قانون التعديل الثاني لقانون رئاسة اقليم كردستان العراق رقم 1 لسنة 2005 المعدل).
54. أظُر (المادة الأولى: ثانياً، من قانون رقم 1 لسنة 2009 قانون التعديل الثاني لقانون رئاسة اقليم كردستان العراق رقم 1 لسنة 2005 المعدل).

75. أنظر (المادة الخامسة من قانون رقم 2 لسنة 2006 قانون التعديل الأول لقانون رقم 1 لسنة 2005 قانون رئاسة اقليم كردستان العراق).
76. لمزيد من التفاصيل حول السؤال وشروطه راجع: نص مواد 58 – 65 من النظام الداخلي لبرلمان اقليم كردستان - العراق.
77. لمزيد من التفاصيل راجع: نص مواد 67 – 73 من النظام الداخلي لبرلمان اقليم كردستان - العراق.
78. أنظر المادتان 66 - 67 من النظام الداخلي لبرلمان اقليم كردستان - العراق.
79. للتفاصيل ينظر نص المواد 43 – 46 من النظام الداخلي لبرلمان اقليم كردستان - العراق.
80. للتفاصيل راجع: المادة (45) من قانون انتخاب المجلس الوطني لكوردستان العراق المرقم (1) لسنة 1992 المعدل، المادة (الثالثة عشرة) من قانون مجلس الوزراء اقليم كردستان المرقم (3) لسنة 1992 المعدل، المادة (74-75) من النظام الداخلي لبرلمان اقليم كردستان.
81. أنظر المادة (السادسة عشر) من قانون رقم (1) لسنة 2005 قانون رئاسة اقليم كردستان العراق.
82. أنظر: المادة الأولى/الفقرة ثانياً من قانون رقم 1 لسنة 2009 قانون التعديل الثاني لقانون رئاسة اقليم كردستان.
83. أنظر: المادة العاشرة/الفقرة ثالثاً من قانون رئاسة اقليم كردستان رقم 1 لسنة 2005، وكذلك نص المادة الثالثة من النظام الداخلي للبرلمان.
84. أنظر المادة / 7/ رابعاً من النظام الداخلي لبرلمان اقليم كردستان - العراق.
85. أنظر المادة /8/ ثانياً من النظام الداخلي لبرلمان اقليم كردستان - العراق.
86. أنظر المادة / 9 / ثالثاً من النظام الداخلي لبرلمان اقليم كردستان - العراق.
87. أنظر: المادة الأولى: أولاً: 1 – 2 من قانون رقم 1 لسنة 2009 قانون التعديل الثاني لقانون رئاسة اقليم كردستان العراق رقم 1 لسنة 2005 المعدل ؛ والمادة 95 من النظام الداخلي لبرلمان اقليم كردستان).
88. المادة الثامنة/2-3 من قانون مجلس وزراء اقليم كردستان العراق.
89. المادة/49/ثالثاً والمادة 53 من النظام الداخلي لبرلمان اقليم كردستان؛ المادة السادسة عشرة من قانون مجلس الوزراء اقليم كردستان.
90. وقد يجوز الجمع بين عضوية احدى المجالس التشريعية والوزارة في بعض النظم البرلمانية مثل النظام البريطاني.
91. أنظر المادة الثانية من قانون رقم 16 لسنة 2008 قانون اقرار دستور اقليم كردستان رقم (16) لسنة 2009.
92. للاطلاع على نص القانون راجع الموقع الرسمي لبرلمان اقليم كردستان على الرابط الآتي:
<http://www.perlemanikurdistan.com/files/articles/120109080806.pdf>
93. للاطلاع على نص القانون راجع الموقع الرسمي لبرلمان اقليم كردستان على الرابط الآتي:
<http://www.perlemanikurdistan.com/files/articles/310809085327.pdf>
94. للاطلاع على نص القانون راجع الموقع الرسمي لبرلمان اقليم كردستان على الرابط الآتي:
<http://www.perlemanikurdistan.com/files/articles/200513011754.pdf>
95. أنظر المادة/60/ من مشروع دستور اقليم كردستان العراق.
96. أنظر المادة/60/ من مشروع دستور اقليم كردستان العراق.
97. أنظر المادة/65/ ثالث وعشرون من مشروع دستور اقليم كردستان العراق.
98. المادة// ثامناً من مشروع دستور اقليم كردستان العراق.
99. المادة/74/ ثانياً من مشروع دستور اقليم كردستان العراق.
100. المادة/109/ من مشروع دستور اقليم كردستان العراق.
101. المادة/61/ من مشروع دستور اقليم كردستان العراق.
102. المادة/53/ رابعاً من مشروع دستور اقليم كردستان العراق.
103. المادة/ 56 / الرابعة عشر/ 1 من مشروع دستور اقليم كردستان العراق.
104. المادة/ 70 / أولاً من مشروع دستور اقليم كردستان العراق.
105. المادة/ 74 / ثانياً من مشروع دستور اقليم كردستان العراق.
106. المادة/ 73 / من مشروع دستور اقليم كردستان العراق.
107. المادة/ 53، خامساً من مشروع دستور اقليم كردستان العراق.
108. المادة/ 53 / خامساً من مشروع دستور اقليم كردستان العراق.
109. المادة/ 50 / من مشروع دستور اقليم كردستان العراق.
110. المادة/ 53 / رابعاً من مشروع دستور اقليم كردستان العراق.
111. المادة/ 65 / من مشروع دستور اقليم كردستان العراق.
112. المادة/ 74 / رابعاً، خامساً من مشروع دستور اقليم كردستان العراق.