

Effectiveness of the parliamentary opposition and its impact on the performance of the legislative authority

Dr. Sivan Bakrad Mesrob

College of Rights, University of Mosul, Nineveh, Iraq

sivan.1973@yahoo.com

Article info.

Article history:

- Received 6 Nov 2017
- Accepted 4 Dec 2017
- Available online 1 Dec 2019

Keywords:

- Effectiveness .
- Parliamentary opposition .
- Legislative authority.
- The political process
- Legislative role.
- Supervisory role.

Abstract: The parliamentary opposition is a cornerstone of the democratic system and the necessity of the success of any government. The presence of the parliamentary opposition is in line with the democratic process that can lead the political process and the performance of the government, as well as exercise the important oversight role to face and rectify mistakes.

Thus, it is not possible to measure the effectiveness of the performance of the legislative institution in the political systems without measuring the effectiveness of the parliamentary opposition and its role in the process of democratic transformation. The presence of real parliamentary opposition reflects the availability of a sound democratic practice. Conversely, the absence of such opposition means regression and regression of real democratic practice and thus imbalance between the legislative and executive branches. The importance of the opposition lies in the recognition of the ruling authority by the establishment of a peaceful opposition organized away from violence to be legitimate within a constitutional and legal framework. The

problem is that there is no special legal system that regulates the work of the parliamentary opposition in most contemporary constitutional regimes, except for some countries, such as England, which is the model of parliamentary opposition With no role for the opposition in Iraq . The existence of effective parliamentary opposition within national parliaments, Democratic principle, the principle of the peaceful transfer of power and thus the revitalization of parliamentary life and improve the performance of the legislative authority and create a formal opposition and official rights and duties that achieve a balance within the official bodies and turn this opposition to a political institution. It is therefore assumed that analyzing the performance of the parliamentary opposition in contemporary democratic regimes will allow us to stand behind the effectiveness or ineffectiveness of the legislative institutions in those regimes and to reveal the reasons for the weakness of their legislative and supervisory performance

فعالية المعارضة البرلمانية وتأثيرها على أداء السلطة التشريعية

أ.د. سيفان بأكراد ميسروب
كلية الحقوق، جامعة الموصل، نينوى، العراق
sivan.1973@yahoo.com

معلومات البحث :

تواريخ البحث:

- الاستلام : ٦ / تشرين الثاني / ٢٠١٧
- القبول : ٤ / كانون الأول / ٢٠١٧
- النشر المباشر : ١ / كانون الأول / ٢٠١٩

الكلمات المفتاحية :

- فعالية .
- المعارضة البرلمانية.
- السلطة التشريعية.
- العملية السياسية.
- الدور التشريعي.
- الدور الرقابي .

الخلاصة : تمثل المعارضة البرلمانية ركناً أساسياً من أركان النظام الديمقراطي وضرورة لازمة لنجاح أي حكومة من الحكومات فوجود المعارضة البرلمانية يتناغم مع العملية الديمقراطية التي يمكنها أن تقوم مسار العملية السياسية وأداء الحكومة فضلاً عن ممارسة الدور الرقابي المهم لمواجهة الأخطاء وتصحيحها.

وبذلك لا يمكن قياس فعالية أداء المؤسسة التشريعية في الأنظمة السياسية بدون قياس فعالية المعارضة البرلمانية ودورها في عملية التحول الديمقراطي فوجود معارضة برلمانية حقيقية يعكس لنا مدى توافر الممارسة الديمقراطية السليمة ، وبالعكس غياب لتلك المعارضة يعني تراجع وانحسار للممارسة الديمقراطية الحقيقية وبالتالي اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وتكمن أهمية المعارضة في اعتراف السلطة الحاكمة بها من خلال تأسيس معارضة سلمية منظمة بعيدة عن العنف ليكون عملها مشروعاً ضمن إطار دستوري وقانوني .

الا ان المشكلة تكمن في عدم وجود نظام قانوني خاص ينظم عمل المعارضة البرلمانية في معظم الأنظمة الدستورية المعاصرة باستثناء بعض الدول كانكلترا التي هي نموذج للمعارضة البرلمانية مع غياب اي دور للمعارضة في العراق، إن وجود معارضة برلمانية حقيقية فعالة داخل البرلمانات الوطنية في ظل الاعتراف بالنظام القانوني والدستوري لها ومنحها دور رسمي يعني القبول بالتعددية الديمقراطية ، ومبدأ التداول السلمي للسلطة وبالتالي تنشيط الحياة البرلمانية وتحسين أداء السلطة التشريعية وخلق معارضة نظامية ورسمية لها حقوق وواجبات يحقق نوع من التوازن داخل الهيئات الرسمية فتتحول هذه المعارضة إلى مؤسسة سياسية ثم إلى مؤسسة رسمية داخل الدولة تمتلك القدرة على منافسة السلطة نحو الوصول إلى الحكم فتصبح إحدى الآليات الفعالة والضامنة لعدم ميل الحكومة نحو الاستبداد ، لذا يفترض ان تحليل أداء المعارضة البرلمانية في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة سيتيح لنا الوقوف وراء فعالية أو عدم فعالية المؤسسات التشريعية في تلك الأنظمة والكشف عن أسباب ضعف أدائها التشريعي والرقابي.

- المقدمة:

تعتبر المؤسسة التشريعية في أي دولة جوهر العملية السياسية وإحدى المداخل الضرورية للإرتقاء بالثقافة السياسية لدى المواطنين لأنها هي المعبر عن إرادة الأمة ، وان من أهم مقومات عمل السلطة التنفيذية في مجتمع ينتهج النظام الديمقراطي هي وجود المعارضة البرلمانية التي تعد ركناً أساسياً من أركان النظام الديمقراطي وضرورة لازمة لنجاح أي حكومة تقوم أداء المؤسسة التشريعية فضلاً عن ممارسة دورها الرقابي في محاسبة ونقد أداء الحكومة وبالتالي تقوم مسار العملية السياسية وتوجها نحو المسار الصحيح . ولا يمكن الحديث عن ديمقراطية برلمانية بدون الاعتراف بالضمانات الأساسية لحماية حقوق المعارضة البرلمانية التي يجب ان تعمل دائماً في إطار القوانين المنظمة للدولة ، لذا لا بد من تنظيمها وبيان حقوقها وواجباتها، وبذلك تمنح المعارضة البرلمانية لأعضاء البرلمان فرصة تغيير الواقع الدستوري والسياسي وفي تحقيق التعددية الديمقراطية ومبدأ التداول السلمي للسلطة ، والمساهمة في اتخاذ القرار البرلماني والمشاركة في العملية التشريعية والرقابية في الدولة ضمن الإطار الدستوري والقانوني وبالتالي تحقيق التوازن والاستقرار السياسي بين المعارضين والحكومة. ولأجل الإحاطة بالموضوع والجوانب المتعلقة به فإننا سوف نتناوله من خلال النقاط الآتية .:

١. أهمية الموضوع

يُعد هذا الموضوع من المواضيع الحيوية والمتطورة والمتجددة وما زالت تثير الكثير من الخلاف والجدل في الأنظمة السياسية المعاصرة وبحاجة إلى عرض متجدد للكثير من مواضيعها إذ لم يحظ بدراسة وافية من الناحية القانونية والسياسية ، لذا يتطلب منا البحث والدراسة نظراً لعدم كفاية الكتب والمؤلفات والدراسات الدستورية والقانونية التي تعالج هذا الموضوع من كافة جوانبه ، والتوجه للاهتمام بالمؤسسات التشريعية في الدول المتقدمة أكثر منها في الأنظمة العربية الذي يشهد تراجع وانحسار للدور التشريعي والرقابي في هذه الدول نظراً لهيمنة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية وبالتالي سيضعف من دور المعارضة البرلمانية وتأثيرها على أداء المؤسسة التشريعية في تلك الدول.

وتُعد المعارضة البرلمانية إحدى الآليات الفاعلة والضمانة لعدم ميل الحكومة نحو الاستبداد ، إذ أنها تقوم بمهمة الموازن للسلطة الحاكمة والتي تراقب عملها وتمنعها عن كثير من الممارسات الخاطئة التي قد تقوم بارتكابها بسهولة في حالة عدم وجود المعارضة . وتكمن أهمية المعارضة في اعتراف السلطة الحاكمة بها من خلال تأسيس معارضة سلمية منظمة ضمن إطار دستوري وقانوني لها بعيدة عن العنف ليكون عملها مشروعاً وداخلياً في إطار التنظيم الدستوري للدولة.

٢. الهدف من البحث

يهدف البحث الى الوقوف حول مفهوم المعارضة البرلمانية بتعريفاتها المتغيرة والمتجددة واهم أشكالها واهميتها والدور التي تقوم بها الاحزاب المعارضة ومدى تأثيرها على أداء السلطة التشريعية من خلال ممارسة الدور التشريعي والرقابي في الأنظمة الدستورية المعاصرة ، والتطرق إلى أهم حقوق المعارضة في الانظمة الدستورية المختلفة .

٣. مشكلة البحث

تتركز مشكلة البحث في عدم وجود نظام قانوني خاص ينظم عمل المعارضة البرلمانية في معظم الأنظمة الدستورية المعاصرة وبالأخص العربية منها باستثناء بعض الأنظمة الديمقراطية المتطورة تقوم مسار العملية السياسية وأداء الحكومة ، ووجود ضمانات حقيقية تحمي حقوق المعارضة البرلمانية، ولكن ذلك لا يمنع من توفر حماية خاصة تمنح لكل برلماني معارض من خلال الاعتراف بحقوق المعارضة البرلمانية وتفعيل دورها الأساسي في تقييم أداء المؤسسة التشريعية ومراقبة ونقد أداء الحكومة وذلك ضمن إطار قانوني دستوري منظم.

٤. فرضية البحث

لا يمكن قياس فعالية أداء المؤسسة التشريعية في الأنظمة الديمقراطية بدون قياس فعالية المعارضة البرلمانية ودورها في عملية التحول الديمقراطي ، إذ إن فعالية المعارضة البرلمانية تنعكس بدون شك على فعالية البرلمان وضعفها ، إذ تقتضي فعالية البرلمان اشتراك وتمثيل المعارضة داخل قبة البرلمان، ووجود معارضة برلمانية حقيقية يعكس لنا مدى توافر الممارسة الديمقراطية السليمة ، وبالعكس غياب لتلك المعارضة يعني تراجع وانحسار للممارسة الديمقراطية الحقيقية وبالتالي اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. لذا يفترض ان تحليل أداء المعارضة البرلمانية في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة سيبين لنا الوقوف وراء فعالية أو عدم فعالية المؤسسات التشريعية في تلك الأنظمة والكشف عن أسباب ضعف أدائها التشريعي الرقابي.

٥. نطاق البحث

يتحدد نطاق دراستنا من خلال الوقوف حول ماهية المعارضة البرلمانية من حيث مفهومها المتجدد أشكالها صورها ، ومدى مشاركة المعارضة البرلمانية في الأنظمة الدستورية في اتخاذ القرار البرلماني ودورها في العملية التشريعية وتفعيل الدور الرقابي لها، في ظل غياب النظام القانوني الذي يحكمه من خلال دراسة النصوص الدستورية والتشريعات والانظمة الداخلية للمجالس البرلمانية في بعض الانظمة الدستورية المقارنة. وبالأخص انكلترا التي هي مهد النظام البرلماني وجوهر المعارضة البرلمانية وكندا وفرنسا الى جانب المغرب التي ضمنت في دستورها المعارضة البرلمانية والعراق بالرغم من عدم تضمين الدستور العراقي للمعارضة البرلمانية اذ لا توجد معارضة برلمانية ضمن إطار دستوري وقانوني منظم اسوة بالدول الاخرى.

٦. منهجية البحث

تقترن منهجية بحثنا بمنهج تحليلي قانوني وصفي مقارنة من خلال الاعتماد على نماذج من القواعد الدستورية والتشريعية والممارسات التطبيقية في الأنظمة الدستورية الديمقراطية التي لديها نظام قانوني خاص للمعارضة البرلمانية مقارنة مع الأنظمة أو الدول التي ليس لديها قاعدة قانونية رسمية للمعارضة داخل المؤسسات التشريعية .

٧. هيكلية البحث

تقوم هيكلية البحث على تقسيمه الى مقدمة وثلاثة مباحث يتضمن المبحث الأول ماهية المعارضة البرلمانية مفهومها وأشكالها وذلك ضمن مطلبين ، وفي المبحث الثاني سنتناول تأثير المعارضة البرلمانية على أداء السلطة التشريعية من خلال مشاركة المعارضة البرلمانية في العملية التشريعية وذلك ضمن مطلبين، وفي المبحث الثالث سنتطرق الى الدور الرقابي للمعارضة البرلمانية وذلك ضمن مطلبين .
وفي الختام سنوضح أهم النتائج التي تم التوصل إليها وتقديم أهم المقترحات التي لها علاقة بموضوع البحث .

المبحث الاول

ماهية المعارضة البرلمانية

خصصنا في هذا المبحث دراسة مفهوم المعارضة البرلمانية واهم اشكالها وصورها وذلك ضمن مطلبين .

المطلب الاول : مفهوم المعارضة لغةً واصطلاحاً

ان لفظ المعارضة مشتق من الأصل اللغوي للفعل "عَارَضَ" بمعنى نجد فيه التعريض وهو خلاف التصريح : "عرض عارض أي حال حائل ومنع مانع ، وفيه يقال لا تعرض لفلان أي لا تعترضه أن يقصد مراده ويذهب مذهبه ويقال سلكت طريق كذا فعرض بي في الطريق عارض أي جبل شامخ قطع علي مذهبي^(١) .

ويقال عارض فلاناً: ناقضه في كلامه وقاومه ، ويقال ايضاً المُعَارِضَةُ هي المقابلة، فيُقال فلانٌ يُعارضني أي : يباريني، وعارضته في السير إذا سرّت حِياله وحاذيته، وعَارَضَ الشيءَ بالشيءِ

(١) محمد بن مكرم ابن منظور ، لسان العرب ، الجزء ١٥ ، دار صادر ، بيروت ، د. ت ، ص ١٥ .

مُعَارِضَةً قَابِلَةً، وَعَارَضْتُ كِتَابِي بِكَتَابِهِ أَي قَابَلْتَهُ، وَعَارِضْتَهُ مِثْلَ مَا صَنَعَ أَي: أَتَيْتُ إِلَيْهِ بِمِثْلِ مَا أَتَى وَفَعَلْتُ مِثْلَ مَا فَعَلَ^(١).

أما المعارضة اصطلاحاً (Opposition) وهو الأكثر استعمالاً في علم السياسة "يعني أية جماعة أو مجموعة أفراد يختلفون مع الحكومة - على أساس ثابت وطويل الأمد - عادة ، ولو أن المصطلح يمكن أن يصف المعارضة المتعلقة بالقضايا في إطار تشريع واحد أو اقتراح سياسة ، ويطبق المصطلح على نحو أكثر تحديداً على الأحزاب في مجلس نيابي التي تختلف مع الحكومة وترغب الحلول محلها " ^(٢) . كما جاء في موسوعة السياسة بان المعارضة " مصطلح يستعمل في القانون الدستوري وفي علم السياسة ، ويقصد به الاحزاب والجماعات السياسية التي تناضل للإستيلاء على الحكم ، وغالباً ما تمارس المعارضة في الاطار الشرعي وضمن المؤسسات الثابتة ، غير ان المعارضة قد ترفض احياناً النظام السياسي القائم فتتمرد على قواعده واصوله ، مما يضفي عليها طابع التطرف. وخالصة القول تضم المعارضة الاشخاص والاحزاب التي تكون معادية كلياً او جزئياً لسياسة الحكومة"^(٣) .

ولمصطلح المعارضة تعاريف متعددة فهناك من يذهب الى تعريف المعارضة بالمفهوم الضيق أنها " التعبير عن حرية الأقلية في أن تعارض في مواجهة حق الأغلبية في أن تحكم " ^(٤) . والمقصود بالأقلية هنا هي "أقلية انتخابية"، أقلية لم تحظْ ببرامجها ومواقفها ، أو سياستها المقترحة بأغلبية أصوات الناخبين^(٥) . الا ان مصطلح المعارضة لا يقتصر على الأقلية الانتخابية وإنما يشمل جميع القوى غير المساندة للحكومة والتي تقف موقف الضد أو الرفض^(٦).

(١) د. لويس معلوف، المنجد في اللغة العربية المعاصرة ، دار المشرق ، ط٢ ، بيروت ، ٢٠٠١ ، ص٩٦٦ . وبالمعنى نفسه ينظر الموسوعة الفقهية ، ج ٣٨ ، ط ١ ، وزارة الاوقاف والشؤون الاسلامية ، الكويت ، ١٩٩٨ ، ص١٦٥ .

(٢) جفري روبرت وليستر إدوارد ، المعجم الحديث في التحليل السياسي ، ترجمة سمير عبد الرحيم الجلي ، ط١ ، الدار العربية للموسوعات ، بيروت ، ١٩٩٩ ، ص٢٩٠ .

(٣) د. عبد الوهاب الكيالي وآخرون ، موسوعة السياسة ، الجزء ٦ ، ط٣ ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، بيروت ، ١٩٩٥ ، ص٢٣١ .

(٤) د. نيفين عبد الخالق مصطفى ، المعارضة في الفكر السياسي الإسلامي ، ط١ ، مكتبة الملك فيصل الإسلامية ، القاهرة ، ١٩٨٥ ، ص٢٢ .

(٥) سعيد زيداني ، إطلالة على الديمقراطية الليبرالية ، في مجموعة باحثين ، المسألة الديمقراطية في الوطن العربي ، ط١ ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ٢٠٠٠ ، ص٦٧ .

(٦) د. أشرف مصطفى توفيق ، المعارضة ، العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، د. ت ، ص٢١ .

اما المعارضة بالمفهوم الواسع هي مجموعة الأشخاص أو المجموعات أو الأحزاب التي تكون في وقت معين على خلاف كلي أو جزئي مع الحكومة أو النظام السياسي^(١).

وهناك من يعرف المعارضة بشكل اشمل وادق بانها " حرية تمنح بموجب الدستور لحزب او احزاب خارج السلطة الحاكمة وتمارس نشاطها السياسي والمتمثلة في مراقبة السلطة الحاكمة بالطرق المشروعة قانونا وذلك بغرض تصحيح مسار نظام الحكم القائم في الدولة " ^(٢).

وتُعد المعارضة جزءاً لا يتجزأ من النظام السياسي للدولة في النظم الديمقراطية , ولذلك يجمع الفقه الدستوري على انه لا ديمقراطية ولا نظام ولا ضمان للحريات العامة بدون وجود معارضة، وبخاصة في صور الأحزاب، فالمعارضة تُعد ضرورة من ضرورات النظام الديمقراطي^(٣)، إذ ليست النظم الديمقراطية جامدة وانما تتقبل كل تغير أو تبديل ، لذا يأتي دور المعارضة للتعبير عن رأيها وتنظيم صفوفها وتدافع عن برامجها وتتنقد الحكومة وتقدم لها البدائل التي تساعد على تجاوز المشاكل بهدوء قد يؤدي إلى التغيير وتقبل هذه الفكرة في نطاق الشرعية مع الايمان بتحمل المسؤولية الذي يطلق عليه الفقه باستمرارية المؤسسات الدستورية^(٤).

وتُعد فكرة المعارضة وثيقة الصلة بمبدأ فصل السلطات ، اذ يرى مونتسكيو في كتابه روح القوانين بانه توجد في كل دولة ثلاثة أنواع من السلطات وهي السلطة التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية وعندما تدمج السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية تنعدم الحرية لذا من الضروري ان تحد كل سلطة من هذه السلطات العامة ، وان تراقب من قبل قوة موازنة ومجانسة لها ، وعلى هذا الأساس تتحقق الحرية عندما تقوم السلطات العامة في الدولة - المستقلة الواحدة عن الأخرى بتصدي بعضها بعضاً ، ومن ثم معارضة كل منهما للأخرى ، فهي معارضة ضمن أجهزة الدولة ، ومن ثم فان الحرية سوف تنهار وتزول إذا هيمنت سلطة واحدة على جميع السلطات الأخرى في الدولة^(٥).

وكان لأفكار "مونتسكيو" أثرها الواضح على رجال الثورة في فرنسا وأمريكا ، فذهبوا إلى أن فصل السلطات هو شرط الحكومة الدستورية الحرة ، وأعلنت الثورة الفرنسية ذلك صراحة في إعلان

(١) د.أحمد سعيغان ، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية ، ط١ ، مكتبة لبنان ناشرون ، بيروت ، ٢٠٠٤ ص ٣٨٨ .

(٢) د.ابراهيم عبدالله ابراهيم حسين ،المعارضة السياسية ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص٨٢.

(٣) وراقء محمد رحيم ، دور المعارضة في النظام السياسي المصري ١٩٨١ - ٢٠٠٧ ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٨ ، ص٢٧.

(٤) د. نبيلة عبد الحليم كامل ، الاحزاب السياسية في العالم المعاصر ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٧ ، ص٨٥..

(٥) د. محمد سعيد مجذوب ، الحريات العامة وحقوق الانسان ، ط١ ، جروس برس ، بيروت ، ١٩٨٦ ، ص٢٩.

حقوق الإنسان المواطن الصادر في ٢٦ اب عام ١٧٨٩ فنصت المادة ١٦ منه على أن : " كل مجتمع ليس فيه احكاماً لضمان الحقوق ، ولا يفصل بين السلطات ، هو مجتمع لا دستور له ". غير أن الثوار في فرنسا قد انتهوا في تفسير فصل السلطات إلى أبعد مما كان يستهدفه مونتسكيو فلاخير ما كان يتصور فصل السلطات فصلاً مطلقاً أو نهائياً يؤدي إلى استقلال الهيئات العامة استقلالاً كلياً ينتهي بها إلى نوع من العزلة ، وهو ما لم يفهمه الثوار في فرنسا ، فقد فسروا المبدأ بما يؤدي إلى الفصل المطلق أو التام ، بحيث تنتفي كل علاقة أو تداخل بين الهيئات القائمة على مباشرة هذه السلطات^(١).

ونجد أن مفكري الثورة الفرنسية قد ربطوا فكرة المعارضة بحق مقاومة الطغيان الذي اعتبروه (حقاً طبيعياً) وفقاً للمادة الثانية من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لسنة ١٧٨٩ ، أما المادة ٣٥ من إعلانات حقوق الإنسان التي صدر في ٢٤ حزيران لسنة ١٧٩٣ الفرنسي فقد اشارت: "حين تحرق الحكومة حقوق الشعب فان الثورة بالنسبة للشعب وبالنسبة لكل جزء من الشعب هي من أقدس الحقوق ومن اكثر الواجبات لزوماً^(٢). وجاء إعلانهم حق مقاومة الطغيان تفسره رغبتهم في الإطاحة بقوانين كانت بالأمس جائرة لطبقتهم ، فوجدوا في القانون الطبيعي خير عون لهم في هذا السبيل. وهذا يؤكد مدى تأثير فكرة القانون الطبيعي في الحقوق والحريات ومن ضمنها حرية الفكر وحق مقاومة الظلم والاستبداد.

ولقد ظهرت المعارضة كقوة سياسية لأول مرة في عام ١٨٢٦ في المملكة المتحدة^(٣) ويطلق عليها تسمية المعارضة المخلصة لصاحبة الجلالة، "His Majesty's Loyal Opposition" وقد منح لزعيم المعارضة بموجب قانون وزراء التاج الصادر في سنة 1937 راتب سنوي تقديراً لدوره المهم ويقوم الاخير بتعيين اعضاء حكومة الظل^(٤).

ومن ثم استعمل هذا المصطلح في عهد " لينين" وتحديداً في سنة ١٩٢٠ - ١٩٢١ عندما اختار إطلاقه على ناقدتي سياسته، أن استعمال "لينين" لمصطلح "المعارضة" إنما كان القصد منه أن

(١) د. عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٩ ، ص ١٧٩.

(٢) د. منذر الشاوي ، مذاهب القانون ، ط٣ ، دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٩١ ، ص ٤٥-٤٦.

(٣) د. محمد فتح الله الخطيب ، دراسات في الحكومات المقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٦ ، ص ٦٢.

(٤) Mark Sand ford : Oppositions Parties In The House of Commons , 2 August 2013 , p. 3 Research published on the Website : <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06057/oppositionparties-in-the-house-of-commons>, logged in 10/8/2014 ,

يصف ناقيده بعدم الولاء ، واحتفظ المصطلح في الاستعمال الشيوعي بهذا المعنى منذ ذلك الحين^(١) .

والجدير بالذكر ان دراسة المعارضة ضمن مؤسسات دستورية قانونية هي ظاهرة حديثة تعود الى نهاية الستينات من القرن العشرين ، والفقهاء القانونيون يتجنبون دراسة هذا الموضوع ، وذلك لقناعتهم بوجود خطوط فاصلة بين علم القانون وعلم السياسة، وهذا يتبين بالتحديد في طروحات الفقيه النمساوي (هانس كلسن) الذي حاول تحديد الاسس العلمية لعلم القانون بعيداً او خالياً من عناصر او مفاهيم علوم اخرى وبالأخص علم السياسة^(٢) .

وتُعد المعارضة البرلمانية شكل من اشكال المعارضة السياسية التي تهدف الى تشكيل الحكومة او هي حكومة الظل او الحكومة في انتظار^(٣) .

وتعني المعارضة السياسية كل الجماعات التي لها أهداف سياسية والتي تملك الإطار الحقوقي الدائم والقدرة على إعلان وجهة نظر ومواقف مغايرة لوجهات نظر الحكومة، وعلى التعبير العملي عن أفكارها عبر العمل السياسي^(٤) . وهناك من يذهب الى تعريف المعارضة السياسية على " أنها الأقلية التي لا تستطيع الوصول إلى الحكم بسبب قلتها وضعف تأثيرها في الرأي العام"^(٥) .

أما المعارضة البرلمانية وهو موضوع دراستنا فلها تعاريف متعددة فهناك من يعرفها بانها " تقبل تبادل الأدوار بالاحتكام للقاعدة الشعبية في انتخابات عامة فيها مبدأ التصويت ، ومن ثم يفوز الحاصل على أكبر عدد من الأصوات (الأغلبية) بدور الحكومة ، ويبقى الحاصل على العدد الأقل من الأصوات (الأقلية) دور المعارضة "^(٦) . ويعرف البعض الآخر بانها " تعبير عن الحق في توجية النقد والمناقشة والتقويم لسلوك السلطة السياسية ، استناداً الى حق الاختلاف في الرأي واعتباره حقاً مشروعاً ضمن المقبول لتعدد المفاهيم والتصورات ازاء القضية الواحدة، عليه فان اختلاف وجهات النظر ازاء قضايا الحكم والمشاكل والازمات الموجودة يصبح امراً طبيعياً بالتالي

(١) ليونارد شابيرو ، المعارضة السياسية في الدول ذات الحزب الواحد ، دار النهار ، بيروت ، ١٩٧٣ ص ١٠ .

(٢) هانس كلسن، النظرية المحضة في القانون ، ترجمة : د. اكرم الوتري ، منشورات مركز البحوث القانونية ، ١٩٨٦ ، بغداد، ص ٦٥ .

(٣) Yigal Mersel The Constitutional ,Role of the minority Party in times of Peace,p: 18 .

متاح على الموقع الالكتروني. www://globalpolitcs.edu.poliic.party.2000marsel.

(٤) د. عصام سليمان، مدخل إلى علم السياسة، ط٢، دار النضال للطباعة والنشر، بيروت ، ١٩٨٦ ، ص ٢٥٧ .

(٥) د. شمران حمادي ، النظم السياسية ، شركة الطبع الأهلية ، بغداد ، ١٩٦٦ ، ص ٩٤ .

(٦) نيفين عبد الخالق مصطفى ، مصدر سابق، ص ٢٩ .

فقيام معارضة لاسلوب ادارة الحكم في الدولة من قبل شرائح واحزاب يتولد من هذا الاختلاف في التوجهات والاراء والمصالح " (١) .

وبدورنا يمكننا تعريف المعارضة البرلمانية بانها اقلية لم تحظ باغلبية اصوات الناخبين تعمل بالصد تجاه الاكثرية البرلمانية الفائزة في الانتخابات تقدم نفسها كحكومة بديلة لمن يحكم تراقب وترصد عمل الحكومة وتبين أخطائها وتلعب دوراً رئيسياً في حماية حقوق الافراد وتقف بوجه الاغلبية الحاكمة في حالة التعسف في استعمال السلطة ومنع احتكارها وتركيزها في يد فئة اجتماعية او قوى سياسية ، وعادة ما تكون المعارضة البرلمانية نظامية ومؤسسية تعمل ضمن الإطار القانوني المعترف به وعبر قنوات شرعية او قد تكون غير نظامية .

المطلب الثاني : اشكال المعارضة البرلمانية

للمعارضة بشكل عام صور واشكال مختلفة تتنوع وتتعدد حسب التوجهات والأساليب التي تقوم عليها ، إذ يمكن أن تكون هناك معارضة داخل النظام السياسي تهدف الى السعي لتقييم البرامج التي تسعى الحكومة لتنفيذها ومتابعتها . وبما ان المعارضة البرلمانية هي صورة من صور المعارضة السياسية فالمعارضة السياسية قد تكون على صورتين :

الصورة الاولى : المعارضة السياسية الرسمية

وهي المعارضة التي يعترف بها القانون من حيث وجودها وممارسة نشاطاتها ، وبالتالي فانها تصبح شخصاً قانونياً اعتبارياً له حقوق وعليه التزامات ، وان هذا القانون هو القانون الداخلي سواء دستورياً ام قانوناً عادياً ، وهو ما يسمى بـ (المعارضة المشروعة) التي تكون عبر القنوات الشرعية أو التي اكتسبت شرعية الوجود ، إذ ليست بمعارضة سرية، ولا معارضة محظورة النشاط ، فالتنظيم القانوني للمعارضة يعني تنظيم المعارضة كظاهرة سياسية وجعلها شخصاً قانونياً اي انتقالها من عالم السياسة الى عالم القانون ، وان الاعتراف الرسمي بالمعارضة هو من متطلبات المجتمعات الديمقراطية التي تحترم حقوق الانسان وحرياته الاساسية ، وتتمثل هذه المعارضة في اهم الصور الآتية (٢) .

أ- المعارضة القانونية داخل البرلمان .

ب- المعارضة السياسية عن طريق الأحزاب .

ج- المعارضة غير المباشرة عن طريق الرأي العام وجماعات الضغط .

(١) د. سريست مصطفى رشيد اميدي ، المعارضة السياسية والضمانات الدستورية لعملها ، ط ١ ، مطبعة خاني، دهوك ، ٢٠١١ ، ص ٣٢ .

(٢) د. أشرف مصطفى توفيق ، المعارضة ، العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ب. ت ، ص ١١ .

وهناك من يذهب الى تعريف المعارضة السياسية القانونية او الرسمية بانه " نشاط سياسي مؤسساتي علني سلمي من مجموعة سياسية اقلية (حزب او كتلة برلمانية) في صورة برلمانية ام حزبية , يمارس بهدف الضغط على السلطة او الوصول اليها او تشكيل الحكومة بالاستناد الى الدستور او القانون " (١). هذا وان الاعتراف الرسمي للمعارضة البرلمانية يجعلها تلعب دورها في الميدان السياسي والقانوني والاجتماعي باتباع الطرق القانونية وفي نطاق الدستور او القوانين .

ومما تجدر الإشارة إليه انه رغم كل الظروف يجب أن تكون المعارضة منظمة، فالتنظيم هو الذي يجعلها حامية للحريات من التسلط ، دون أن يترك لها العنان لتشيع الفوضى والاضطراب في البلاد , كما ان المعارضة القانونية أو الرسمية تسمح للمعارضين لسياسة الحكومة بالعمل العلني المشروع ، فهي توفر للأفراد أو المجموعات الذين يتطلعون إلى الحكم، الطريق الشرعي لتحقيق هدفهم ، وهي تساعد المواطنين باتخاذ قراراتهم وإبداء وجهة نظرهم بطريقة منظمة وشرعية، ذلك يجعل الحكومة تتصرف وهي تضع في اعتباراتها وجودها ، وانه بدون معارضة قوية فلا يمكن أن تواجه السلطة بمسؤولياتها ، إضف إلى ذلك أهمية وجودها من أجل حماية الحريات العامة (٢). الا ان السلطة الحاكمة عادة ما تخشى من عواقب الاعتراف القانوني بالمعارضة كون المعارضة السياسية تعتبر بمثابة المصدات او العراقيل امام السلطة السياسية من خلال انتقاد السلطة وكيفية ممارستها , اوباعتبارها بديلا جاهزا للسلطة الحاكمة , وهي في جهة الخصم بالنسبة للسلطة الحاكمة , لذا فان السلطة التي تصدر القوانين لا تعترف بها بسهولة (٣).

وقد قدمت انكلترا نموذجا للمعارضة سميت ب "المعارضة المؤسسة" ، وفي هذا النموذج الانكليزي فأن دور المعارضة إيجابي طالما أن الإحلال ممكن إجراءه وعندها فالمعارضة تستطيع أن تصبح هي الحاكمة يوماً ما ، حيث تمارس المعارضة في الإطار الشرعي وضمن المؤسسات الثابتة ، ففي انكلترا يتيح التشريع الرسمي في الدولة للمعارضة ممارسة نشاطها وذلك عن طريق ما يسمى ب (حكومة الظل) "Shadow Cabinet" تلك الحكومة التي جرت العادة أن يترأسها الحزب الذي لا يحصل على أغلبية الأصوات في الانتخابات البريطانية العامة (٤).

(١) طة عمر رشيد، الاساس القانوني لحق المعارضة السياسية " العراق نموذجا" اطروحة دكتوراة مقدمة الى كلية القانون والسياسة ، جامعة السليمانية ، ٢٠١٠ ، ص ١٠ .

(٢) بان علي كاظم ، المعارضة البرلمانية في النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣ " الواقع والمستقبل " ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد، ٢٠١٣، ص ٢٠ .

(٣) طة عمر رشيد ، مصدر سابق ، ص ٩ .

(٤) عقيل محمد عبد ، النظام السياسي البريطاني "العلاقة بين الحكومة والمعارضة" ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ١٩٩٥ ، .

إذ تقوم حكومة الظل في الانظمة الديمقراطية بعدة وظائف في إطار العملية السياسية الديمقراطية حيث تمثل هذه الحكومة البديل الجاهز والمعلن للحكومة الفعلية , كما تمثل معارضة منظمة للحكومة الفعلية ، فالمعارضة المنظمة تجعل المعارضة منهجية في النظام الديمقراطي حيث يتم توزيع المعارضة على وزراء حكومة الظل ويتولى كل واحد من هؤلاء مهمة متابعة ومراقبة (أي معارضة) الوزارة المناظرة له ، وهذا يعني أن المعارضة سوف تكون قوية ، معارضة قوية مقابل حكومة قوية . وفي بعض الدول مثل كندا وأستراليا وتونس والمغرب للمعارضة نظام قانوني خاص بها .

الصورة الثانية : المعارضة السياسية غير الرسمية

وهي معارضة سياسية غير قانونية مناهضة للسلطة وخارجة عن التنظيم القانوني الداخلي وبالتالي فان نشاطاتها المختلفة تدخل ضمن نطاق غير قانوني حيث تتبع وسائل غير قانونية لتحقيق اهدافها . لذا لا يتم الاعتراف بهذا النوع من المعارضة لعدم وجود نص قانوني او دستوري ينظم عمل المعارضة حتى ان وجدت كان ينص الدستور على ان " حق المعارضة السياسية مصون وينظم ذلك بقانون " إلا ان القانون لا يصدر او يصدر ولكن لا ينظمها كي لا يسمح بإنشاء الاحزاب السياسية او يمنع تداول السلطة"^(١).

وتُعد المعارضة غير مشروعة عندما تتبع عدة وسائل في ممارستها حيث تقوم بتنظيم الاجتماعات السرية وتوزيع المنشورات السياسية كما تقوم بتنظيم المظاهرات المناهضة للسلطة وتُعد هذا النوع من المعارضة داخلية ، وقد تتخذ المعارضة غير المشروعة صورة المعارضة الخارجية وهي تلك المعارضة التي تمارس نشاطها من خارج اقليم الدولة من خلال اقامة الندوات والمؤتمرات المعادية للنظام الحاكم ، وغالباً ما تجد تلك المعارضة الدعم المعنوي والمادي من الدولة التي تباشر منها معارضتها بسبب الاختلاف في سياسات الدولتين او كانت من الدول التي تاخذ بنظام حماية اللاجئين السياسيين في دستورها^(٢). الا ان المعارضة قد تلجأ إلى استعمال أسلوب العنف والاستيلاء على السلطة إذا كانت هذه المعارضة ثورية تسعى الى تحطيم النظام وتغيير ملامحه الأساسية ، فهي تعارض وجود ذلك النظام جملة وتفصيلاً ، في حين هناك إستراتيجية اكتساب أكبر عدد من الأصوات في الانتخابات والحصول على الأغلبية البرلمانية، وقد تستعمل المعارضة إستراتيجية الدخول في ائتلافات حكومية حتى تحصل على أقصى ما تستطيع من مقاعد البرلمان أو التأييد الشعبي ليس كافياً لتحقيق أغراضها ، فهي تلجأ إلى السعي لدى جماعات الضغط أو المصالح والمساومات الداخلية في الأحزاب أو المناورات في البرلمان من اجل

(١) طه عمر رشيد ، مصدر سابق ، ص ٢٥ .

(٢) د. ابراهيم عبدالله ابراهيم حسين ، المعارضة السياسية ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٨٨ .

الحصول على أحكام قضائية لمصلحتها^(١)، وعندما لا توجد - أحزاب المعارضة- لا توجد هيئة تعبر عن مشاركة المتذمرين والمعارضين في مواجهة الحكومة ، وبذلك لا يكون خيار لهؤلاء إلا بين أمرين : الطاعة أو الثورة^(٢) . إلا ان وجود معارضة غير رسمية معترف بها بموجب القوانين الداخلية قد تستند مشروعية وجودها بموجب القانون الدولي كون القانون الدولي يعترف بعدة انواع للمعارضة السياسية وهي " الحركات التحررية مثلاً في حين لا يعترف القانون الداخلي به^(٣). فيبقى الفارق بين المعارضة الرسمية وغير الرسمية هو مدى تنظيمها او عدم تنظيمها ضمن اطار دستوري والقوانين الداخلية .

المبحث الثاني

دور المعارضة البرلمانية في العملية التشريعية

للمعارضة البرلمانية دوراً بارزاً في الحياة التشريعية وفي صنع القرار البرلماني اذ اشارت بعض الدساتير الاجنبية والعربية الى دور المعارضة في الحياة السياسية والعمل البرلماني من ضمنها دورها في العملية التشريعية من خلال المساهمة في تشريع القوانين وتحديد جدول اعمال المجلس البرلماني والمشاركة في تشكيل اللجان البرلمانية في الانظمة الدستورية المتطورة وسنوضح ذلك ضمن مطلبين :

المطلب الاول : دور المعارضة البرلمانية في تشريع القوانين

يُعد البرلمان المكان الطبيعي للنقاش والمداولة وتبادل الاراء حول المسائل والسياسات العامة التي تخص الشعب بأسره ، وعضو البرلمان بغض النظر عن انتمائه للأغلبية او للأقلية المعارضة فهو يمثل الشعب ككل واطراف الكتل السياسية داخل البرلمان ايضاً يمثلون الشعب بغض النظر عن انتماءاتهم الحزبية . وتساهم المعارضة البرلمانية بشكل واضح في عملية صنع القرار البرلماني من خلال حق التصويت او الاعتراض على بعض مشروعات القوانين التي لا تلي طموحات الشعب الذي تعمل المعارضة من اجلها في الانظمة الديمقراطية المتطورة .

وبالرغم من وجود حكومة اغلبية في النظام الانكليزي الا ان حقوق المعارضة مصادرة حيث يكون لها وقتاً مخصصاً لمناقشة مقترحاتها التشريعية فعمل النظام الثنائي في انكلترا منظم من الناحية الدستورية حيث يوجد حزب حاكم وحزب اخر معارض، ويطلق على الحزب المعارض

(١) د. هالة مصطفى ، الدولة والحركات الإسلامية المعارضة بين المهادنة والمواجهة في عهدي السادات ومبارك ،

١ ، مركز المحروسة للنشر والخدمات الصحفية ، القاهرة ، ١٩٩٦ ، ص ٣٤ - ٣٥

(٢) د. عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، ط ٣ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٦٤ ،

ص ١٣٤ .

(٣) طه عمر رشيد ، مصدر سابق ، ص ٢٥ .

(معارضة صاحبة الجلالة) ، ويؤلف زعيم المعارضة حكومة الظل التي تكون جاهزة لتولي مهمة الحكم عند الفوز بأغلبية مقاعد مجلس العموم ويلاحظ ان اغلبية الاعمال تنظم باتفاق الطرفين^(١). ويتم اختيار زعيم المعارضة في المملكة المتحدة من قبل ثاني أكبر حزب من عدد المقاعد في الانتخابات العامة وزعيم المعارضة يقود أكبر حزب لا يشكل الحكومة ، حيث يتم تشكيل الحكومة من قبل الحزب الفائز بأكثر عدد من المقاعد، ويتم النظر له أو التعامل على أنه رئيس وزراء بديل، ويعتبر عضو في مجلس الملكة الخاص .

وفي انكلترا صاحبة حكومة الظل تخصص للمعارضة عشرون يوماً من المناقشات التي تمنح للمعارضة للسماح لها باختيار مواضيع الجلسات ، وتحدد مواضيع النقاش في سبعة عشر يوماً من قبل زعيم المعارضة ، وفي الايام الثلاثة الاخرى من قبل زعيم الحزب الثاني في المعارضة من حيث عدد المنتخبين^(٢).

وتعين احزاب المعارضة وزراء لحكومة الظل ينطوقون باسمها حول القضايا التي تخضع للسلطة الشرعية لكل وزارة ، ويصوغون سياسات بديلة او انتقادات استناداً الى برنامج الحزب السياسي . فوزير الظل مستعد دائماً للعمل في حالة فشل الحكومة ويعمل الى جانب الاعضاء البرلمان المعارضين نحو إقرار قانون في مجلس يسيطر عليه اعضاء من غير حزبه ، كما ويسعى جاهداً الى تقريب سياسة الحكومة من موقف المعارضة من خلال نشر سياساته البديلة والترويج لها ، فاذا نجحت المعارضة في تجنيد الرأي العام ، وفشلت الحكومة في تعديل موقفها وفقاً لذلك، قد يعتبر اغلب اعضائها متعجرفين وعاجزين عن تمثيل الشعب بشكل سليم"^(٣).

ووفقاً للمادة ١٩ من اللائحة الداخلية لمجلس العموم يسمح لاعضاء المقاعد الخلفية بتقديم مقترحات القوانين وهو ما يسمى ب(فترة الدقائق العشر) ويتم يومي الثلاثاء والاربعاء في الغالب ، حيث يتقدم عضو باقتراح مشروع قانون جديد ويشرح اسباب الاقتراح في عشر دقائق ، بعد ذلك يمكن لعضو معارض للاقتراح ان يتحدث لمدة مماثلة موضحاً اسباب معارضته ، ثم يتم التصويت على النظر في هذا الاقتراح من حيث المبدأ فاذا وافق المجلس يتقدم العضو صاحب المقترح من مقعده نحو وسط القاعة وينحني ثلاث مرات خلال وصوله الى المنصة ولكن ذلك لا يعني الموافقة النهائية على المقترح التشريعي ، ويعد هذا اجراء شهير في البرلمان البريطاني ويلقى متابعة واهتمام الرأي العام كونه يتضمن إبداء وجهات نظر اعضاء البرلمان وتعريف الرأي العام بمواقفهم

(١) د. حميد حنون ، الانظمة السياسية ، ط١ ، دار السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٥ ، ص ١٨٠ .

(٢) د. وحيد رافت ود وايت ابراهيم ، القانون الدستوري ، المطبعة العصرية ، القاهرة، ١٩٣٧ ، ص ٤٧٩ .

(٣) تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية ، سلسلة الابحاث التشريعية ، ترجمة نور الاسعد،مراجعة وتحقيق مي الاحمر ، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٤ ، ص ٧ .

في الموضوعات الجوهرية وعلى العضو ان يقدم طلب الحديث مبكراً بنحو ثلاثة اسابيع قبل ادراجه في جدول الاعمال , ولهذا يتزاحم الاعضاء لتسجيل طلباتهم التشريعية " (١).

ولعل من اهم الامثلة الناجحة هو قانون سوء استخدام الطبيعة في اسكتلندا عام ١٩٨٣ قدمه عضو معارضة من اصحاب المقاعد الخلفية وكذلك قانون الكفالة عام ١٩٩٣ الذي قيد شرط منح الكفالة , وتعديل قانون النظام العام عام ١٩٩٦ قدمه عضو معارضة من المقاعد الخلفية ايضاً وكان له اثر في تقييد صلاحيات الشرطة خلال القبض والاعتقال (٢).

والجدير بالملاحظة ان المعارضة البرلمانية في بريطانيا لا تلعب دوراً فعالاً في مجال اعتماد النفقات العامة إذ لم يعد النواب البريطانيون يملكون منذ عام ١٧٣١ حق المبادرة في موضوع النفقات العامة بل ان ايام المعارضة تصبح على الاكثر مخصصة لمناقشة السياسة العامة اكثر مما تُعد اجراء حقيقياً لمناقشة الاعتمادات , باعتبار ان الميزانية تقرر في النهاية كتلة واحدة , مما يضعف من دور المعارضة في مناقشة المسائل الحيوية ومن ضمنها ميزانية الدولة لذا سعياً لضمان اشراف السلطة التشريعية بشكل فعال على شؤون الموازنة يجب ان تحظى احزاب المعارضة بفرصة هادفة للاعتماد على لجان الحسابات العامة كي تشرف على نفقات الحكومة بصورة فعالة , لذا ذهبت الرابطة البرلمانية للكومنولث الى حد التوصية بمنح رئاسة لجنة الحسابات العامة عادةً الى عضو من المعارضة , كما هو الحال في كندا حيث يرأس اللجنة الدائمة للحسابات العامة أحد نواب المعارضة بشكل يضمن المزيد من التدقيق في الهيئة التنفيذية ونشاطاتها (٣).

واذا كانت الحكومة تهيمن على معظم الاقتراحات التشريعية الا ان المعارضة تستطيع ان تؤدي دوراً غير مباشر باحتلالها مركز المنافس والناشط والواعي واذا كانت نادراً ما تستطيع احباط مشاريع قانون الحكومة الا ان بمقدورها ان تجذب انتباه الشعب الى التناقضات الحكومية وعواقب التشريع المقترح غير المرجوة مما يؤدي الى دعاية سلبية تضر بالحكومة في الانتخابات المقبلة , وفي المقابل لا تملك الحكومة الا تشكيل مقترحاتها على اكمل وجه للتخفيف من حدة بعض انتقادات المعارضة المتوقعة (٤).

(١) بول سيلك ورودرى والترز , كيف يعمل البرلمان , تعريب . د. علي الصاوي , ط١, مكتبة الشروق الدولية , القاهرة, ٢٠٠٤, ص١٢٢.

(٢) بول سيلك ورودرى والترز , مصدر سابق, ص١٨٢.

(٣) نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية , ترجمة نور الاسعد, المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية , بيروت , لبنان , ٢٠٠٧ , ص ٥٤-٥٥.

(٤) تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية , مصدر سابق , ص١٠.

ولقد حدث تمرد في دور الانعقاد بين ١٩٩٢/١٩٩٣ بشأن معاهدة ماستريخت وخسرت الحكومة في ٢٢ تموز ١٩٩٣ عندما صوت ٢٠ عضواً محافظاً مع المعارضة واستمر التمرد والتذمر بشأن السياسة المالية للاتحاد الاوربي وزيادة الضريبة المباشرة وضرائب المبيعات على الوقود. ومنذ عام ١٩٩٧ تناقص عدد المعارضين داخل الحزب الحاكم , الا انه بالرغم من ذلك كانت هناك موجة معارضة في الاشهر الاولى للحكومة الجديدة حول التأمين الاجتماعي والانفاق على المجلس وقضية العراق ومصروفات المدارس واستقلالية بنك انجلترا^(١).

وعلى غرار حكومة الظل في انكلترا تحتل المعارضة في كندا مكاناً مركزياً جداً في عملية اتخاذ القرار البرلماني , حيث تمنح لحزب المعارضة الرسمية في كندا مزايا واسعة إثناء النقاش حول مشاريع واقتراحات القوانين لهذا يحصل ان تأخذ الحكومة في النهاية ببعض المشاريع التي تقدمها المعارضة خصوصاً في المسائل ذات الطابع الاجتماعي, ويكون للممثل المعارضة الحق في الكلام بعد المتكلم الاول باسم الحكومة , وينظر بعض النواب عادة لهذا الحق باعتباره وسيلة هامة للحصول على المعلومات , ويصبح غالباً طريقة لاجراج الحكومة^(٢). الا انه بالمقابل تعترض المعارضة في داخل كتلة الاغلبية بعض الصعوبات بسبب الانضباط الحزبي , فالنائب الكندي الذي يصوت ضد مشروع قانون حكومي يمكن على سبيل المثال ان تسحب منه بعض المزايا , كرئاسة لجنة برلمانية وهو منصب يعود عليه بأجر اضافي علاوة على كونه منصباً فخرياً^(٣).

وفي فرنسا فانه ليس هناك نظام قانوني خاص بالمعارضة فلقد شهدت الجمهورية الفرنسية الخامسة نقلة نوعية سريعة من البرلمانية المعقلنة إلى نظام شبه رئاسي إذ رجحت المظاهر الرئاسية على الجوانب البرلمانية بعد اختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب الشعبي وفقاً للتعديل الدستوري في ٧ نوفمبر عام ١٩٦٢ الأمر الذي أدى إلى شخصنة السلطة , وهكذا أصبح رئيس الدولة يمثل الشرعية المجسدة على حساب البرلمان فأعضاء البرلمان لا يمكنهم لا فردياً ولا كفريق ان يعرضوا أنفسهم كخصوم لمن أولاه الشعب ثقته بالاسم وتضاءل دور البرلمان من جراء ذلك وبدأ مرحلة جديدة لإرساء النظام الشبه الرئاسي في فرنسا , وحوصر دور البرلمان في زاوية محددة لا يبارحها إلا بإذن منه وبصعوبة استثنائية بحيث أصبحت فرنسا تعيش بحق عصر السلطة

(١) بول سيلك ورودري والترز , مصدر سابق , ص ١٠٨.

(٢) وليم جيل , المعارضة البرلمانية , دراسة في القانون المقارن , مجلة القانون العام وعلم السياسة , ترجمة د. محمد عرب صاصيلا ومراجعة د. وسيم منصور, العدد ٥, ٢٠٠٦, ص ١٣٧٩.

(٣) D.Ducharme, "canada: Les relations majotite –opposition" in Actes du seminaire parlementaire Le travail et le role du parlementaire, Assemblée parlementaire , de la francophonie ,Brazzaville,Congo,8–10 mars,2004,P.50.

التنفيذية الأمر الذي أدى بالنتيجة إلى اختلال التوازن بين السلطات في الدولة^(١). وبذلك تضاعف دور المعارضة البرلمانية في الحياة السياسية .

وعلى الرغم من ان رئيس الجمهورية لا يملك حق اقتراح القوانين دستورياً سواء في المسائل العامة أو المالية كون المشرع الدستوري الفرنسي في دستور ١٩٥٨ المعدل منح حق اقتراح القوانين للحكومة الممثلة بالوزير الأول والبرلمان حصراً^(٢). إلا أنه يملك بموجب الدستور الفرنسي ضغطاً أدبياً وقانونياً فيما يتعلق بمسألة اقتراح القوانين باعتبار ان له حقاً في رئاسة مجلس الوزراء , وبالتالي يستطيع ان يشل عمل الحكومة عن طريق حقه في التوقيع على المراسيم والقرارات التي يتم تداولها في مجلس الوزراء^(٣).

وهكذا فان لرئيس الجمهورية سلطة حقيقية في تفعيل أو تعطيل أي نشاط حكومي في المجال التشريعي حيث يشارك في اختيار مضمون مشروع القانون المقترح تاركاً للوزراء تحديد مضمون المشروع من الناحية العملية، ويرجع ذلك في الأصل الى ان كل وزير يكون مختصاً بشؤون وزارته، وبالتالي هو أدرى بشؤون وزارته ومدى حاجة الدولة الى القوانين واللوائح التي تنظم الاعمال في الوزارة التي ينتمي إليها، ويقدم مشروع القانون مشفوعاً بالاسباب التي دعت الى تقديمه بإسم الوزير، لأنه هو الذي يتولى الإجابة عند مناقشة المشروع أمام الجمعية العامة الوطنية^(٤) ، ويتطلب الحصول على موافقته في حالة وجود أي تعديل يجرى عليه وهذا يؤكد على مدى التأثير البارز للرئيس الجمهورية على الوظيفة التشريعية في النظام الدستوري الفرنسي . الا ان المعارضة في الاخير تشترك بشكل ضعيف في اتخاذ القرار , ونتيجة لذلك تُعد في الحقيقة المعارضة البرلمانية في فرنسا مؤسسة مزعجة اكثر مما تعتبر عنصراً بناءً في العملية التشريعية , لذا يرى ج.ب.كامبي ان المعارضة البرلمانية الفرنسية التي ينظر لها كأمر مزعج اكثر مما ينظر لها كضرورة مؤسساتية محكوم عليه بان تظهر إما كقوة لعنة , وإما كقوة تحضير بديل , وهو ما تفكر الاغلبيات القائمة بالتمايز عنه بشكل خاص كلما اقتربت الاستحقاقات الانتخابية^(٥).

(١) د.شكري السويدي ، انحصار سلطات البرلمان في العالم ، دراسات دستورية سياسية لبرلماني فرنسا والكويت ، ٢٠١٠. منتديات بوابة العرب تاريخ الزيارة ٢٢/١٢/٢٠١٠ من متاح على الموقع الالكتروني

<http://vb.arabsgate.com/showthread.php?t=528640>

(٢) المادة ٣٩ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

(٣) ينظر المادتان ٩ و ١٣ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

(٤) د.احمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، رسالة دكتوراة منشورة ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ٢٠٠٣ ، ص ١٢٣ .

(٥) وليم جيل ، المعارضة البرلمانية ، مصدر سابق ، ص ١٣٩١ .

وفي فرنسا يمكن للمعارضة تمرير مشروع ما اذا وجدت نفسها متفوقة عددياً في قاعة الجلسات العامة للجمعية الوطنية ولقد اشار الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ بان " يمارس حق التصويت الممنوح لأعضاء البرلمان بشكل شخصي ، في حالات استثنائية ، يمكن لقانون أساسي أن يخول بحق التصويت بالوكالة، وفي هذه الحالة، لا يجوز إعطاء أي عضو أكثر من وكالة واحدة" (١) . وبذلك منع الدستور الفرنسي التصويت على نص قانوني ككتلة برلمانية . ويحدد النظام الاساسي لكل مجلس حقوق المجموعات البرلمانية المشكلة داخله ، وسوف تعترف بان جماعات المعارضة في المجلس المعني فضلا عن جماعات الاقليات لديها حقوق محددة (٢) .

ومن أجل عدم اختلال التوازن داخل البرلمان بين أكثرية برلمانية تنبثق منها الحكومة وتتحكم بالقرار داخل السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وأقلية برلمانية معارضة لا تستطيع أن تشارك في القرار عملياً لكونها أقلية ، هذا الخلل يتطلب وجود مرجعية دستورية تستطيع الأقلية البرلمانية الرجوع إليها لمنع الأكثرية من الهيمنة على مقدرات الحكم والحيلولة دون تحول الديمقراطية إلى دكتاتورية الأكثرية (٣) .

وعلى هذا الاساس اعتبر التعديل الدستوري الصادر في ٢٩/١٠/١٩٧٤ على طرق مراجعة المجلس الدستوري في فرنسا أساسياً فيما يتعلق برفع قيمة المعارضة البرلمانية فقد سمح هذا التعديل لستين نائباً من اعضاء الجمعية الوطنية او لستين شيخاً من اعضاء مجلس الشيوخ التقدم بطلب الى المجلس الدستوري لفحص دستورية قانون من القوانين (١) . وبذلك أصبح بإمكان المعارضة إحالة القوانين قبل إصدارها ، إلى القاضي الدستوري ، أي أن التعديل نقل عملياً مراجعة المجلس في مادة مراقبة دستورية القوانين من أيدي الأربعة الكبار رئيس الجمهورية، الوزير الأول ، رئيس الجمعية الوطنية ، ورئيس مجلس الشيوخ إلى أيدي المعارضة (٤) .

ويمكن القول ان من بين الدساتير العربية التي خطت خطوة مهمة نحو التحول الديمقراطي السليم هو الدستور المغربي النافذ لسنة ٢٠١١ الذي اشار الى المعارضة البرلمانية بشكل مباشر وصريح اذ نص على المعارضة البرلمانية كنظام قانوني رسمي يعترف لها بعدد من الحقوق من ضمنها المشاركة في العمل التشريعي حيث جاء في الدستور على ان " يضمن الدستور للمعارضة البرلمانية مكانه تحولها حقوقاً من شأنها تمكينها من النهوض بمهامها على الوجه الأكمل في

(١) المادة ٢٧ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

(٢) ينظر المادة ١/٥١ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل

(٣) د. عصام سليمان ، العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان ، تمت زيارة الموقع بتاريخ ١-٥-٢٠١٢ . متاح على

الموقع الالكتروني: www.conseilconstitutionnelliban.com

(٤) للمزيد من التفاصيل ينظر هنري روسيون ، المجلس الدستوري الفرنسي ، ترجمه : د. محمد وطفة ، ط١ ، المؤسسة

الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ٢٠٠١ ، ص ٣١-٣٣ .

العمل البرلماني والحياة السياسية , ويضمن الدستور بصفة خاصة للمعارضة الحقوق التالية : المشاركة الفعلية في مسطرة التشريع لا سيما عن طريق تسجيل مقترحات القوانين بجدول الاعمال مجلسي البرلمان " . كما اشار ايضا وبشكل واضح انه يجب على فرق المعارضة البرلمانية المساهمة في العمل البرلماني بكيفية فعالة وبناءة (١) .

يتبين من النص الدستوري اعلاه ان الدستور المغربي قد منح للمعارضة البرلمانية سلطة الاشراف في العملية التشريعية من خلال منحها الحق في المبادرة التشريعية في اقتراح القوانين ومناقشتها داخل اللجان المختصة وإثناء انعقاد الجلسات العامة وحق التقدم بالتعديلات والمناقشة والتصويت . ولقد عاد الدستور المغربي الى التاكيد على الدور البارز للمعارضة البرلمانية اذ نص فيه " ان المعارضة مكون اساسي في المجلسين , تشارك في وظيفتي التشريع والمراقبة طبقاً لما هو منصوص عليه خاصة في هذا الباب " (٢) .

وبذلك فان العملية التشريعية في المغرب ليست حكراً فقط على اعضاء الحكومة او على اعضاء الاغلبية , وانما مجال تنقاسمه مختلف الهيئات الرسمية من ضمنها المعارضة , اذ تتمثل دور احزاب المعارضة في البرلمان في العمل على مناقشة جدية وموضوعية التشريعات والقوانين التي تقدمها الحكومة , وفي تحدي التشريعات والقوانين التي تقدمها الحكومة عند تعارضها وتناقضها مع المصلحة العامة للشعب او لانها تأخذ في الاعتبار مصلحة الحزب الحاكم خاصة , ومن شأن المعارضة في هذه الحالة ان تقدم مقترحات بديلة وتدافع عنها بغرض ايجاد قاعدة مشتركة وحلول جيدة يقبل بها الطرفين ومقاربة من موقف المعارضة (٣) .

وقد نص الدستور ايضاً ان : "يخصص يوم واحد على الأقل في الشهر لدراسة مقترحات القوانين، ومن بينها تلك المقدمة من المعارضة " (٤) .

كما اشار النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة ٢٠١٣ الى اعطاء المعارضة صاحب المقترح حصة زمنية في حدود ١٠ دقائق في بداية الجلسة المخصصة لدراسة مقترحات القوانين طبقاً للفقرة الثانية من الفصل ٨٢ من الدستور لتقديم البيانات والتوضيحات بخصوص مقترحات القوانين المقدمة من قبله والاسباب التي ادت الى التأخر في البت فيه , تخصص بالمناسبة بين

(١) الفصل ١٠ من الدستور المغربي النافذ لسنة ٢٠١١ .

(٢) الفصل ٦٠ من الدستور المغربي النافذ لسنة ٢٠١١ .

(٣) نجيم مزيان , جديد المعارضة البرلمانية في دستور ٢٠١١ , جامعة محمد الاول , كلية العلوم القانونية والاقتصادية , تاريخ الزيارة في ٦ تموز ٢٠١٢ , نقلا عن الموقع الالكتروني <http://www.marocdroit.com>

(٤) الفصل ٨٢ من الدستور المغربي النافذ لسنة ٢٠١١ . وينظر المواد ٢٦ و ٤١ / أ و ٩٢ من النظام الداخلي لمجلس

النواب المغربي لسنة ٢٠١٣ .

الاجلبية والمعارضة حصة زمنية مناقشة مقترحات القوانين المقدمة من المعارضة , تقدم بالاسبقية التعديلات المقترحة من فرق المعارضة بالجلسة العامة حول كل مادة^(١).

يستشف من خلال ما جاء في الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب المغربي اعلاه أن على السلطة التشريعية تخصيص يوم واحد على الأقل لدراسة مقترحات القوانين، وقد يخصص لهذه الغاية أكثر من يوم في الشهر، ومن بين هذه المقترحات تلك المقدمة من طرف المعارضة , مع منح فترة زمنية للمعارضة تمنح بالمناصفة مع الاغلبية لمناقشة مقترحات القوانين المقدمة من المعارضة على ان تعطى الاولوية للمعارضة بتقديم التعديلات على مقترحات القوانين . إلا أن الإشكال الحقيقي هنا هو هل بإمكان البرلمانين بصفة عامة والمعارضة بصفة خاصة احترام هذه الفقرة ؟ ومن جانب آخر هل تنطبق هذه الفقرة على الفترة الفاصلة بين الدورات؟^(٢).

وفي المغرب الذي يعترف دستورياً بوجود المعارضة لا يوجد مصطلح الكتلة البرلمانية بل اشار المشرع الدستوري المغربي في دستور ٢٠١١ الى مصطلح فرق برلمانية في كل من الفصل ١٠ والفصلين ٦١ و ٦٩ وترك الدستور تفاصيل تنظيم الفرق او الكتل البرلمانية للنظام الداخلي للبرلمان موضعاً طريقة تكوينه والعدد الواجب لقيامها وعلاقتها برئيس المجلس وحقوقها المعترف بها^(٣).

كما اشار ايضاً الدستور التونسي النافذ لسنة ٢٠١٤ الى المعارضة البرلمانية اذ نص ان : المعارضة مكون اساسي في مجلس نواب الشعب , لها حقوقها التي تمكنها من النهوض بمهامها في العمل النيابي وتضمن لها تمثيلية مناسبة وفاعلة في كل هياكل المجلس وانشطته الداخلية والخارجية " ^(٤) .

وفي العراق لا توجد معارضة برلمانية ضمن إطار دستوري وقانوني منظم اسوة بالدول الاخرى وهو على النقيض من الدول الديمقراطية اذ لا توجد كتل سياسية معارضة داخل البرلمان فجميع

(١) المادة ٤١ / ب-ج-د من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة ٢٠١٣. للاطلاع ينظر على الموقع

الالكتروني <http://www.parlement.ma/sites/default/files/reglementinterieur27.11.2013>

(٢) عبد الإله فروات, المعارضة البرلمانية ورهان الفعالية بعد الدسترة, تاريخ الزيارة ٢٢ ايلول ٢٠١٦ نقلا عن الموقع

الالكتروني <http://www.hespress.com/writers/321598.html>

(٣) الفصل ١٠ من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ النافذ. وينظر المادتان ٦١ و ٦٩ من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ النافذ.

(٤) الفصل ٦٠ من الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ النافذ.

الكتل البرلمانية ترغب او تسعى المشاركة في الحكومة بدلاً من تشكيل كتلة للمعارضة , فلم تعلن أي كتلة رغبتها أن تكون ضمن المعارضة البرلمانية (١).

ولقد أشار المشرع الدستوري العراقي في دستور ٢٠٠٥ النافذ إلى الدور الباز للسلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية والحكومة في مجال التشريع إذ أصبح امراً لا مناص منه تبعاً للمسؤولية التي تتحملها السلطة التنفيذية في إدارة وحكم وتوجيه النظام السياسي البرلماني فيكون دور السلطة التنفيذية الأشد والأكبر في اقتراح القوانين وفقاً لما هو منصوص عليه في الدستور (٢) . وبذلك باتت السلطة التنفيذية الممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء المصدر الأساسي للقوانين المشتركة في الأنظمة السياسية البرلمانية فهي أداة للحكم وسلطة وليست أداة للتنفيذ (٣) . وهذا أدى الى ضعف دور السلطة التشريعية وبالتالي لا يوجد اي دور للمعارضة البرلمانية بل هي ضعيفة وهشة وتحاول دائماً بسبب عدم فعاليتها الانضواء بشكل وأخر تحت اجنحة حكومة الاغلبية .

وفي العراق فان كل عضو في البرلمان ان كان من الأغلبية او الأقلية المعارضة له حرية الكلام داخل مجلس النواب ولقد اشار النظام الداخلي الى حرية عضو البرلمان في الرأي والتعبير والمعارضة البناءة اذ جاء فيه " تكفل احكام هذا النظام حرية التعبير عن الرأي والفكر لجميع اعضاء مجلس النواب ايأ كانت اتجاهاتهم او انتماءاتهم السياسية او الحزبية بما لا يتعارض واحكام الدستور , وتضمن حرية المعارضة الموضوعية والنقد البناء , وتحقيق التعاون بين مجلس النواب والمؤسسات الدستورية الاخرى " (٤).

(١) لقد طرح عدد من الاسئلة بشأن هذا الموضوع على عدد من النواب اقدمهم النائب عن تحالف القوى الوطنية طلال الزويبي الذي قال: " لا توجد معارضة سياسية في العراق لان جميع الاحزاب السياسية مشتركة في السلطة. ثقافة المعارضة غير موجودة كما لا توجد ضوابط تحدد صلاحيات المعارضة او تمنح حصانة فعلية للمعارضة". ينظر رواء حيدر , هل توجد معارضة في العراق , تاريخ الزيارة ٩ نيسان ٢٠١٥ .

www.iraqhurr.org/a/26947210.html

(٢) تضمن الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين إلى جانب السلطة التشريعية إذ جاء فيه : أولاً :- مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء . ينظر ٦٠/أولاً وثانياً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥. كما اشار ثانياً:- مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانته المختصة وجاء في نص دستوري آخر مؤكداً صلاحيات مجلس الوزراء في اقتراح مشروعات القوانين. ينظر ٨٠/ ثانياً من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥. وينظر المادة الثانية /خامساً من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٨ لسنة ٢٠١٤.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة -الوزارة " في الأنظمة السياسية المعاصرة , منشأة المعارف ،الإسكندرية ، ٢٠٠٦ ، ص ٤٧ .

(٤) المادة ٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ النافذ.

وبموجب هذا النص نجد ان الحوار داخل اروقة البرلمان يكون على مستويين المستوى الاول هو الحوار بين الاعضاء دون الاخذ بنظر الاعتبار انتمائه الى أية كتلة برلمانية او حزبية , والمستوى الثاني هو الحوار بين الكتل السياسية لا سيما بين الاقلية المعارضة والاعلبية الحاكمة , فالتعددية السياسية والحزبية والثقافية تساعد على ايجاد حوارات جادة وبناءة في البرلمان وهذا يتطلب ان يكون التمثيل في البرلمان تمثيلاً شاملاً لمختلف الثقافات والطروحات السياسية بما فيها طروحات المعارضة السياسية^(١).

في الواقع نلاحظ ان التجربة العمل السياسي في العراق أثبتت إن الانضمام للحكومة أفضل من معارضتها لأن أصوات المعارضة تم تجاهلها من الحكومة بسهولة في السنوات الماضية وبسبب هذا التجاهل من قبل الحكومة لقرارات البرلمان أصبحت جميع الكتل ترغب بالانضمام للحكومة ولا تريد تشكيل كتلة معارضة للحكومة لأن النواب المعارضين لا أحد يستمع لهم بل على العكس تقوم الحكومة باتهام النواب المعارضين بأنهم خونة وفاسدين, وبصدد ذلك يقول النائب الكردي عن كتلة"التحالف الكردستاني" شوان طه لـ "نقاش" إن "الحكومة أضعفت البرلمان لأنه تمنع النواب من تنفيذ المهام الأساسية لعملهم وهو مراقبة عمل الحكومة وتجاهل طلبات البرلمان لمساءلة الوزراء والمسؤولين وقادة الجيش"^(٢).

وبذلك نجد من خلال رؤيتنا للواقع السياسي والدستوري العراقي ضعف أداء مجلس النواب ووقوعه فريسة للخلافات السياسية والتكتلات الحزبية ، والملاحظ ان معظم أعضاء مجلس النواب العراقي لا يتمتعون بثقافة برلمانية وهنا يكمن احد الأسباب المهمة لتلكؤ عمل مجلس النواب وتخلفه من الناحية التشريعية لذا هناك من يذهب إلى القول : " والألم ليس فيما يأخذه عضو مجلس النواب من امتيازات ، ولكن الألم فيما يقدمه عضو مجلس النواب العراقي"^(٣) .

الى جانب غياب مجلس الاتحاد الذي يُعد المجلس الثاني الى جانب مجلس النواب تتكون منه السلطة التشريعية في العراق وفقاً للدستور اذ لم يتم تشكيل هذا المجلس لحد الآن وانما فقط صدر مشروع قانون لم يشرع والذي يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في الاقليم ، وقد أشار الدستور بان تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به ينظم بقانون يسن باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب^(٤).

(١) طه عمر رشيد ، مصدر سابق، ص ٣١٥-٣١٦.

(٢) اختفاء المعارضة البرلمانية في العراق ، صوره مشوهة للبحث عن المناصب، كتابات ، تاريخ الزيارة ١٨ تموز ٢٠١٤ .
نقلا عن الموقع الالكتروني <http://www.marocdroit.com>

(٣) ميسون طه حسين ، انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠٠٩ ، ص ٤٥.

(٤) المادة ٦٥ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

والسؤال الذي يتبادر الى الازهان هل هناك قواعد منظمة لعمل عضو البرلمان سواء كان من الاغلبية ام الاقلية داخل الكتل البرلمانية ؟ لقد اشار المشرع الدستوري الى مصطلح الكتلة البرلمانية تحت تسمية (الكتل النيابية) اذ نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الناخذ ان " يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية" (١) .

الا انه لم يورد اي قواعد منظمة لعمل هذه الكتلة داخل البرلمان كنظام متكامل وانما هناك قواعد منظمة لعمل عضو البرلمان داخل الكتل البرلمانية بموجب النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ يعتمد على الآلية التي تعتمدها الاحزاب المكونة لهذه الكتل داخل البرلمان, والسبب في وجود هكذا قواعد هو نظام المحاصصة وتطبيق الديمقراطية التوافقية ونظام القوائم الانتخابية ومشاركة الاحزاب السياسية , ويعد هذا نقص واضح نأمل من المشرع العراقي تلافي هذا الأمر في الادوار البرلمانية اللاحقة للبرلمان والاستفادة من تجارب الدول الاخرى كانكلترا وفرنسا وكندا ووضع قواعد خاصة منظمة لعمل الكتلة البرلمانية وعدم تركها لتوجهات ومصالح الاحزاب السياسية تعمل وفق اهوائها الخاصة دون اعتبار للمصلحة العامة . وان ابرز ما ورد في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ بشأن الكتلة البرلمانية : تمارس هيئة الرئاسة المهام الاتية :

١. اتخاذ القرارات المتعلقة بايفاد اعضاء هيئة الرئاسة واطعاء مجلس النواب داخل وخارج العراق بالتشاور مع رؤساء الكتل البرلمانية (٢) .

يتضح لنا من خلال النص القانوني اعلاه ان النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد اشار الى جملة من المبادئ الاساسية التي نظمت عمل عضو البرلمان ضمن الكتلة البرلمانية بالاشارة الى

(١) المادة ٧٦ /ف اولاً من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥. اصدرت المحكمة الاتحادية العليا في العراق قرارها المرقم ٢٥ لسنة ٢٠١٠ الصادر بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٠ بشأن تفسير مصطلح الكتلة النيابية الاكبر بانها الكتلة الاكبر بعد مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على نتائج الانتخابات وتأدية الاعضاء اليمين الدستورية. اذ جاء في قرار المحكمة ان تعبير الكتلة النيابية الاكثر عدداً يعني اما :

١. الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات ومن خلال قائمة انتخابية واحدة وحازت على العدد الاكثر من المقاعد.
٢. او الكتلة التي تجمعت من قائمتين او اكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات باسماء وارقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب ايها اكثر عدداً, فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي اصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الاولى لمجلس النواب اكثر عدداً من الكتلة او الكتل الاخرى بتشكيل مجلس الوزراء استناداً الى احكام المادة ٧٦ من الدستور . انظر نص قرار المحكمة الاتحادية العليا بشأن الكتلة الاكبر التي تتكفل بتشكيل الحكومة , وكالة نون الخيرية , تاريخ الزيارة ١١ اب ٢٠١٤ . نقلنا عن الموقع الالكتروني www.non14net

(٢) المادة ٩ /ف ١٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ الناخذ.

فكرة التوازنات السياسية بين الكتل البرلمانية الى جانب التوافقات السياسية بين هذه الكتل في اروقة البرلمان^(١).

يتبين لنا مما تقدم ذكره ان عضو البرلمان يمارس دوره بفاعلية اكبر اذا ما عمل ضمن كتلة برلمانية , كون الكتلة البرلمانية تضم مجموعة من اعضاء البرلمان الذين لهم نزعة سياسية واحدة وهذا يؤدي الى توافق الاراء والافكار السياسية واحداث التغييرات التي يريدها عضو البرلمان ضمن كتلته البرلمانية بشكل اسرع اكثر مما لو عمل كل عضو بشكل مستقل عن الاخر , الى جانب وجود قواعد قانونية خاصة منظمة لعمل البرلمان ضمن الكتلة البرلمانية بحيث يضمن قيام اعضاء البرلمان داخل كتلتهم البرلمانية المساهمة بشكل فعال في تطوير الدور التشريعي والرقابي للبرلمان وفقاً للقواعد الموضوعة لهم بموجب النظام الداخلي للبرلمان.

الا اننا نجد من الناحية الواقعية وجود رقابة ضعيفة من قبل البرلمان على أعمال الحكومة بسبب ان جميع الكتل البرلمانية ممثلة في الحكومة وبالتالي ليس لتلك الكتل مساءلة ممثليها بحكم المحاباة وعدم قبول الكتل البرلمانية ان تكون محلاً للنقد من ممثليها فالحكومة التي لديها الأغلبية البرلمانية تعمل سوية مع الأعضاء البرلمانيين المنتمين إلى ذات الحزب الذي تنتمي إليه الحكومة وبذلك فلا يمكن ان يتصور وجود انشقاق بين الحزب الذي ينتمي إليه الحكومة وبين البرلمانيين من نفس حكومة الأغلبية كمعارضة في البرلمان^(٢). وهذا سوف يؤدي بالوزارة إلى القيام بأعمال غير دستورية تضر بالمصلحة العامة فقد تأتي مشروعات القوانين المقدمة من قبل الحكومة ملبية لمصالحها الشخصية وليس لمصالح الشعب كونها قد ضمنت الأغلبية المطلقة في البرلمان وهذا سوف يضعف بالتأكيد الرقابة البرلمانية التي تعد من الأدوات الرئيسية والمهمة التي يمارسها البرلمان لتقويم مسار السلطة التنفيذية والسير بها نحو الاتجاه الصحيح .

في الواقع يمكن القول ان المعارضة البرلمانية في العراق هي موجودة بالفعل من الناحية النظرية طالما كانت هناك اغلبية تحكم فتقف الاقلية في مواجهة الاغلبية في بعض المسائل , وهناك ثمة قواعد خاصة تنظم عمل عضو البرلمان بشكل عام سواء كان هذا العضو من الاغلبية او كان من المعارضة او حزب الأقلية المعارضة او كان مستقلاً لا ينتسب لاي حزب , ولكن هذه المعارضة من الناحية العملية ضعيفة وهشة ليست لها اي دور فعال في عملية صنع القرار السياسي ويعود السبب الرئيسي في ذلك الى الديمقراطية التوافقية التي كانت لها تأثير كبير على العملية السياسية في العراق بعد ٢٠٠٣ اذ سببت الكثير من الازمات وعرقلت عمل الحكومة وادت الى غياب الانسجام بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية , والاهم من ذلك غيبت المعارضة

(١) ينظرالمادة ١٢ /ف ٣, والمادة ٧٢/ف من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ النافذ.

(٢) د.حسان شفيق العاني ، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص٣٣٨.

البرلمانية لاشترك الجميع في الحكومة وتقاسم المناصب , فقد اصبحت الخلافات والتوافقات السياسية مانعاً وعائقاً امام أداء الحكومة السليم كما حالت دون تطور النظام الديمقراطي في العراق سياسياً وادارياً. وبسبب عدم حصول حزب او تيار على اغلبية مقاعد مجلس النواب ادى الى تكوين حكومة ائتلافية تشترك فيها جميع الكتل البرلمانية , نتج عن ذلك مجلس وزراء غير متجانس من الناحية الحزبية والائتلافية لانه لم يكن نتيجة الاستحقاق الانتخابي وإنما نشأ بناءً على توافقات سياسية بعيدة عن احكام الدستور فتكون بذلك ما يسمى بحكومة الوحدة الوطنية والتي كانت وليدة الواقع السياسي في العراق ونتج عن ذلك غياب او عدم وجود ما يعرف في الوقت الحاضر " بحكومة الظل" كما هو الحال في انكلترا نظراً لوجود حكومة الوحدة الوطنية التي ألغت وجود معارضة قوية لها في البرلمان لأن تشكيل تلك الحكومة تضمنت جميع الكتل البرلمانية الموجودة في البرلمان^(١).

المطلب الثاني : دور المعارضة البرلمانية في تحديد جدول الاعمال والمشاركة في رئاسة اللجان البرلمانية

اولا : دور المعارضة البرلمانية في تحديد جدول الاعمال

تتدخل الحكومة في تنظيم سير اعمال البرلمان عن طريق تحديد جدول اعماله وبحسب الترتيب والاسبقية التي تضعها , وان اشترك الحكومة مع البرلمان في وضع جدول الاعمال قد يجعلها تحاول منع ادراج المقترحات البرلمانية التي تتعارض مع سياستها وهذا الامر يتوقف على مدى قوة العلاقة بين رئيس مجلس الوزراء والبرلمان فاذا كان الاول صاحب اغلبية كبيرة فله التأثير على البرلمان واذا كان يتمتع بغالبية بسيطة فسيكون البرلمان في مركز قوة في مواجهته.

ففي انكلترا تقوم الحكومة بتحديد جدول اعمال البرلمان بواسطة احد اعضائها الذي يعين كزعيم في المجلس لهذا الغرض بعد استشارة رئيس الكتلة البرلمانية المؤيدة للحكومة , ورئيس كتلة المعارضة , فالحكومة هي التي تُعد مقدماً جدولاً بالقوانين التي سوف تعرض على البرلمان فانها تتمتع بالاصوات الكافية للحصول على ما تريده وللحيلولة دون سن ما لا تريده من قوانين , واذا تبين للحكومة أثناء مناقشة قانون ما ان له مساوئ خطيرة , او ان اعضاء الحزب او الجمهور لا يقبله , فان لها ان تقترح التعديلات المناسبة او تسحب مشروع القانون كلياً , وفي هذا السياق يشير الاستاذ " Neecholas D.Baldwin " الى ان الحكومة هي التي تضع جدول اعمال مجلس العموم , ومن خلال ذلك تسيطر على وظائف البرلمان " (٢) .

(١) ميادة عبد الكاظم الحجامي ، دراسة قانونية للنظام البرلماني والدولة الاتحادية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، مجلة القانون المقارن ، العدد ٤٨ ، ٢٠٠٧ ، ص١٣٨.

(٢) د. دانا عبد الكريم ، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة ، " ضعف الاداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٣ ، ص٢٦٨.

اما في فرنسا فتعطى الدور الاكبر للحكومة في تحديد جدول اعمال البرلمان الا ان المشرع الدستوري الفرنسي قد ادرك خطورة الدور المهيمن للحكومة في تحديد اوليات جدول الاعمال مما اثر على ضعف البرلمان ومنها المعارضة لذا ومن اجل تخفيف من حدة الدور المهيمن للحكومة والعمل باتجاه اعادة دور البرلمان اجريت تعديلات على الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ تقلص بموجبه دور السلطة التنفيذية في تحديد جدول اعمال المجالس البرلمانية واصبح لكل من مجلسي البرلمان تحديد جدول الاعمال حيث يخصص أسبوعان من الجلسات من أصل أربعة أسابيع بحسب الأولوية وبالترتيب الذي تضعه الحكومة لدراسة النصوص والمناقشات التي تطلب الحكومة إدراجها في جدول الأعمال , في حين تُخصص شهرياً جلسة لجدول أعمال يضعه كل مجلس بمبادرة من مجموعات المعارضة في المجلس المعني وبمبادرة من مجموعات الأقليات البرلمانية وبالتالي إعطاء جماعات المعارضة الحق في تحديد جدول الأعمال ليوم واحد من الجلوس كل شهر , ولكن بغض النظر عن ذلك، ترتبط الحقوق والصلاحيات للفئات لحزب وتأهل الأقليات ، وليس إلى المعارضة ككيان قانوني (١) .

ولقد منح الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ للبرلمان سواء من الاغلبية او الاقلية سلطة وضع جدول اعماله اذ نص فيه " يضع مكتب كل من مجلسي البرلمان وضع جدول اعماله ويتضمن هذا الجدول مشاريع القوانين ومقترحات القوانين بالاسبقية ووفق الترتيب الذي تحدده الحكومة " (٢) . وفي العراق لم يشير دستور ٢٠٠٥ الى وضع جدول اعمال مجلس النواب وانما اشار الى صلاحية مجلس النواب وضع نظام داخلي له لتنظيم سير العمل البرلماني فيه (٣) . بينما نص على ذلك النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ اذ جاء فيه تمارس هيئة الرئاسة المهام الاتية :-تنظيم جدول الأعمال بالتنسيق مع رئيس اللجنة المعنية او ممثليهم من اللجان لجلسات مجلس النواب وتوزيعه على الأعضاء وأعضاء مجلس الرئاسة وأعضاء مجلس الوزراء مرفقاً به مشاريع ومقترحات القوانين والتقارير الموضوعة (٤) . ويتضمن النظام الداخلي آلية وضع جدول اعمال مجلس النواب لحسن تنظيم العمل البرلماني واستغلال الوقت لانجاز الموضوعات المطروحة للنقاش.

ثانياً : المشاركة في رئاسة اللجان البرلمانية

وبغية اعطاء المعارضة دوراً فاعلاً في العملية التشريعية فيجب اشراكها في رئاسة اللجان البرلمانية مما يعكس ثقلها السياسي اذ تنص المجالس البرلمانية بمجملها على ان الكتل البرلمانية

(١) ينظر المادة ٤٨ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

(٢) الفصل ٨٢ من الدستور المغربي النافذ لسنة ٢٠١١.

(٣) المادة ٥١ من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.

(٤) المادة ٩/٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

تملك في كل لجنة عدداً من المقاعد يتناسب واهميتها العددية وتقوم اللجان البرلمانية بصفتها اجهزة العمل الرئيسية الاساسية للمجالس البرلمانية ببث المعلومات ووضع التقارير واعداد المقترحات التي ستخضع لاحقاً للتصويت, اذ للجان دوراً تقنياً بصفة رئيسية ومخصصة لمساعدة المجلس في اتخاذ القرار النهائي . ويبرر اتساع هذا الاختصاص ضرورة أن تكون أشبه بالبرلمانات المصغرة وتتمتع بالصلاحيات والحصانات نفسها التي يتمتع بها المجلس بأعضائه كاملاً تؤدي وظائف تشريعية وأخرى رقابية ، وهذه اللجان تكون على نوعين (دائمة وأخرى مؤقتة) يتم تنفيذ الجزء الأكبر من عمل البرلمان في اللجان الدائمة^(١) .

وتعتبر اللجان الدائمة بمثابة برلمانات مصغرة وعلى قدر اهمية العمل داخل اللجان البرلمانية فانه يتم الحرص على اشراك المعارضة في اعمال اللجان , ويتم هذا الاشراك في الديمقراطيات المتقدمة عادة عبر اعطاء المعارضة نسبة من المناصب الرئيسية في اللجان مثل رؤساء مقرري اللجان توازي نسبة المقاعد النيابية التي تحتلها في المجلس, وينطبق هذا بصورة خاصة على اللجان الدائمة التي تضطلع بمراقبة الموازنة , كذلك يمكن اشراك المعارضة في تشكيل اللجان المشتركة التي تفرضها ظروف طارئة واستثنائية^(٢) .

ويأخذ الكونجرس الامريكي بنظام اللجان اسوة بالهيئات التشريعية الاخرى في النظم الديمقراطية، ويبلغ عدد اللجان الدائمة في مجلس النواب عشرون لجنة دائمة حيث يرأس حزب الاكثرية اللجان كلها , وتضم هذه اللجان أعضاء من حزبي الأغلبية والأقلية في المجلس وبنسبة تقرب من نسبة اعضاء هذين الحزبين في كلا المجلسين ، وتؤدي اللجان الدائمة دوراً اساسياً في العملية التشريعية وتتمتع اللجان الدائمة بسلطة اكبر لاقرار التعديلات وإعادة صياغة مشاريع القوانين وتتمتع هذه اللجان بسلطات واسعة وذلك نتيجة لضعف التنظيم الحزبي وهذا ما دعى بالرئيس الامريكي "ود رو ولسن " الى ان يطلق عليها اسم "المجالس التشريعية الصغيرة " ^(٣) .

ويكون على لجنتي حزب الأغلبية اتخاذ القرار بشأن اختيار رئيس اللجنة وأعضائها وحجم العضوية فيها فضلاً عن نسبة عدد أعضاء الأغلبية للأقلية ، أما لجنتا حزب الأقلية فيكون عليها

(١) اللجان البرلمانية وحقوق الإنسان , الدولية ، ترجمة نور الأسعد , المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون ، لبنان ، ٢٠٠٧ ، ص ١١ .

(٢) نجيم مزيان ,جديد المعارضة البرلمانية في دستور ٢٠١١ , جامعة محمد الاول ,كلية العلوم القانونية والاقتصادية , تاريخ الزيارة في ٦ تموز, ٢٠١٢ نقلا عن الموقع الالكتروني <http://www.marocdroit.com>

(٣) اوستن رني، سياسة الحكم ، ترجمة: د.حسن علي ذنون، مطبعة المثني، بغداد ، ب-ت ، ص ١٠٤ .

اتخاذ القرار بشأن شخص زعيم الأقلية في كل لجنة وأسماء أعضاء كل لجنة من حزب الأقلية ، وهي القرارات التي يتم فيما بعد التصويت عليها من جانب كل أعضاء الحزب في المجلس^(١). وفي مجلس الشيوخ الأمريكي يخصص لحزب الاقلية عدد من المساعدين يتناسب وعدد اعضاء حزب الاقلية في كل لجنة وتتيح قوانين المجلس لرئيس كل لجنة فرعية وعضو اقلية ان يعين موظفاً واحداً على الاقل للممارسة مهامه في شؤون اللجان مع امكانية استخدام موظفين اضافيين في اللجنة الفرعية^(٢) .

اما اللجان البرلمانية في بريطانيا ذات اختصاص غير محدد فيما يتعلق بممارسة عملها، أما أشكال هذه اللجان في مجلس العموم البريطاني فهي^(٣).

١. لجنة المجلس بأكمله : وتتألف هذه اللجنة من كل اعضاء مجلس العموم التي تهمها القضية موضوع المناقشة، ولا يتراأس رئيس مجلس العموم "Speaker" هذه اللجنة بل رئيس الطرق والوسائل أو أحد الاعضاء العشرة الموجودين على لائحة الرؤساء وتختص بدراسة مشروعات القوانين.

٢. اللجان الدائمة : يعود تاريخ انشاء هذه اللجان بشكلها الحالي إلى عام ١٨٨٢ وهو التاريخ الذي تقرر فيه أن تكون لجنة المجلس بكامله غير صالحة لدراسة كل مشاريع القوانين، وتتألف كل لجنة من ٥٠ عضواً ، ٢٠ منهم دائمون، و ٣٠ عضواً يصبحون أعضاء فيها عند الاقتضاء والحاجة، وتتمتع هذه اللجان بصلاحيات دائمة وشاملة.

٣. اللجان الأخرى : وهي ذات أهمية أقل من اللجان السابقة، وتضم عدداً قليلاً من الأعضاء ومن هذه اللجان:

أ. اللجان المختارة : وهي لجان خاصة تعين لدرس مشروع قانون له خصوصية تقنية أو للقيام بتحقيق.

وتجدر الإشارة إلى أن عضوية اللجان المختارة تعكس وضع الأحزاب السياسية وقوتها داخل مجلس العموم ؛ وهذه حقيقة ، فعند الرجوع إلى القائمة المتضمنة كيفية توزيع الأعضاء على

(١) حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس ، كلية حقوق، ص٦٠٥.

(٢) اللجان في الهيئات التشريعية "تقسيم العمل" سلسلة الابحاث التشريعية " البحث ٢، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ، بيروت، ١٩٩٦، ص١٤-١٥. وبالمعنى نفسه ينظر د. عثمان سلمان غيلان العبودي، اللجان البرلمانية في النظام الدستوري والمقارن، مجلة القانون والقضاء، العدد ٩، ٢٠١٢، ص٤٣.

(٣) للمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع ينظر: أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ط٢، ج١، ترجمة: علي مقلد، شقيق حداد، عبد الحسن سعد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت ١٩٧٧، ص ٣٤٦ وما بعده. وبالمعنى نفسه ينظر، د. عثمان سلمان غيلان العبودي، مصدر سابق ، ص٢١-٢٤.

اللجان المختارة المختلفة من حيث انتماءاتهم الحزبية ، تبين لنا أن العضوية في تلك اللجان تتوزع ما بين الأحزاب الرئيسية الثلاثة بنسب تتعادل والقوة العددية لكل حزب في مجلس العموم ، فحزب العمال الحاكم له في كل لجنة مختارة ٣ من - ٧ أعضاء ، بينما حزب المعارضة الرئيسي ، وهو حزب المحافظين ، فله في كل لجنة من ٣-٤ أعضاء ، كما ان حزب المعارضة الثاني الأكبر ، وهو حزب الديمقراطيين الأحرار ، له في كل لجنة عضو واحد أو اثنان فقط^(١).

ب. اللجان المشتركة أو المختلطة : وتتألف من أعضاء من مجلسي العموم واللوردات تكون مهمتها التدقيق في عمل الوزارات وابداء المشورة بشأن اجراءات المجلس ودراسة المشاريع التي تهم كلا المجلسين واعداد تقارير بشأنها ولها صفة سياسية معينة.

ج. اللجان الدورية : وهي لجان تعين في كل دورة، وكذلك يطلق عليها لجان دور الانعقاد، ويكون عملها تنظيم المسائل الاجرائية والاصول.

وتختلف المجالس النيابية في توزيع رئاسة اللجان بين الاحزاب الممثلة في البرلمان ، ففي الكونجرس الأمريكي يتولى حزب الاغلبية رئاسة جميع اللجان التابعة للكونجرس ، أما البرلمان الألماني فيتم توزيع رئاسة اللجان على حسب عدد المقاعد التي يحوزها كل حزب، في حين تتميز اللجان في النظام البرلمان البريطاني بالضعف كون تشكيل اللجان البرلمانية الخاصة تعكس طبيعة البرلمان التنافسية التي يهيمن عليها الاحزاب ، حيث تخضع كل اللجان باستثناء لجنة الحسابات العامة لرئاسة عضو من حزب الاكثرية حيث يكون قادة حزب الاكثرية اعضاء في مجلس الوزراء فيبسط هؤلاء الوزراء سيطرتهم على العملية التشريعية ضمن اللجان ، وبالتالي يهيمن مجلس الوزراء بشكل كبير على البرلمان ، فيما تؤدي اللجان دوراً محدوداً في عملية صنع القوانين^(٢).

وتخضع العضوية والقيادية في اللجان البرلمانية لاعتبارات عدة دستورية وقانونية ولاعتبارات سياسية او حزبية ، حيث تعكس تركيبة العضوية في اللجان القوة المختلفة للأحزاب المتمثلة في البرلمان ككل ، فعلى سبيل المثال يحكم مبدأ التوازن والتمثيل الحزبي عملية توزيع العضوية في لجان (البوندستاج الألماني) حيث يسيطر حزب الاغلبية على جميع لجان الوندستاج ، الا انه تمنح لجنة الموازنة التي تعد احدى اللجان الرئيسية في البرلمان منذ عام ١٩٤٩ لعضو من حزب المعارضة الاول وهو الأمر الذي يسمح بمراقبة فعالة للمعارضة للمواضيع المتعلقة بالميزانية العامة في البرلمان^(٣).

(١) حسن مصطفى البحري ، مصدر سابق ، ص ١٨١

(٢) اللجان في الهيئات التشريعية "تقسيم العمل" سلسلة الابحاث التشريعية " البحث ٢، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ، بيروت، ١٩٩٦، ص ٧.

(٣) وليم جيل ، المعارضة البرلمانية، مصدر سابق ، ص ١٣٨٩.

ولا يختلف الحال كثيراً في مجالس كل من بلغاريا وكندا وفرنسا والمجر وانكلترا حيث تحكم المساندة الانتخابية للأحزاب عملية التعيين في اللجان ، وفي فرنسا تعود رئاسة اللجان الى ممثلي الاغلبية البرلمانية وليس الى اعضاء المعارضة وبذلك لا يجوز للأحزاب الصغيرة ان تمثل في اللجان الا بعد ان تستحوذ على ٢٠ مقعداً على الاقل من مقاعد الجمعية الوطنية ، على العكس ما يجري عليه العمل في المجلس التشريعي في البرتغال اذ يحق للأحزاب الصغيرة ان تمثل عضو واحد في لجنة واحدة من بين كل ثلاث لجان ، وتأخذ الأحزاب الصغيرة في السلفادور مقعداً واحداً في كل لجنة من لجان البرلمان لديها ، وإذا كان لهذه الأحزاب عضو واحد فقط في البرلمان فهذا العضو نفسه يمثلها في كل اللجان الموجودة في المجلس^(١).

ولقد شغلت المعارضة البرلمانية في الجمعية الوطنية في فرنسا في عام ٢٠٠٦ منصب نائب رئيس كل من اللجان الدائمة الثمان بعد ان كانت عددها ستة ، في حين اسندت رئاسة بعثة تقصي معلومات للمعارضة ، لكن هذا المنصب يمكن ان يكون اما نتيجة مشتركة يؤمنها عضو من المعارضة وآخر من الاغلبية ، او رئاسة ينفرد بها ممثل المعارضة ، وفي هذه الحالة يعين ممثل الاغلبية بالمقابل مقررراً^(٢). وتعود رئاسة لجنة المالية داخل المجلس الوطني لنائب عن المعارضة ومن باب أولى يمكن منح رئاسة لجنة برلمانية للتحقيق لعضو من المعارضة بل أكثر من ذلك، إذ ليس من النادر أن يعين أحد أعضاء المعارضة في منصب نائب رئيس أحد المجلسين^(٣).

وفي المغرب فقد حصر الدستور ٢٠١١ حق رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع للمعارضة البرلمانية، كما اشار ايضا الى تمثيلية ملائمة في الانشطة الداخلية لمجلسي البرلمان^(٤). ولقد حرص الدستور المغربي على ضمان تخصيص رئاسة لجنة أو لجتين من طرف المعارضة، خصوصاً التنصيص بصريح العبارة على رئاسة المعارضة للجنة التشريع اذا جاء في الدستور "يحدد النظام الداخلي بصفة خاصة عدد اللجان الدائمة واختصاصاتها وتنظيمها مع تخصيص رئاسة لجنة او لجتين للمعارضة على الاقل ، مع مراعاة مقتضيات الفصل ١٠ من هذا الدستور"^(٥).

(١) Lawrence D.Longley and Roger H. Darodson (eds.): The new roles of parliamentary committees, (Londo) farms Cass, 1998, P. 82.

(٢) وليم جيل ، المعارضة البرلمانية ، مصدر سابق ، ص١٣٨٧.

(٣) المنظمة الدولية للتقرير الديمقراطية ، تقرير المدرسة الدستورية الجديدة ، الشكل الجديد للمسار التأسيسي برلين ، تشرين الثاني لسنة ٢٠١٢ ألمانيا ، ص٨. نقلا عن الموقع الالكتروني <http://www.democracy-reporting.org>

(٤) ينظر الفصل ١٠ من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ النافذ.

(٥) الفصل ٦٩ من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ النافذ.

وهذا تأكيد ما لهذه اللجنة من أهمية في العمل البرلماني ، وبالتالي رئاستها من طرف المعارضة البرلمانية في حد ذاته تعبير على إعطاء المعارضة مكانة متقدمة في مجال التشريع وذلك لكون أن كل الجوانب المتعلقة بالعمل التشريعي يتم انجازها داخل اللجان، ومن جهة أخرى فسح رئاسة اللجان للمعارضة من شأنه أن ينأى بعملها عن هيمنة توجهات الاغلبية مما قد يساهم في إحداث نوع من التوازنات ، وعلى الرغم من ذلك يبقى دور رئيس اللجنة حيادي يمارس مهام التنسيق بين اللجنة والحكومة فالدور الذي تضطلع به رئاسة اللجنة يتعين على الرئيس أن يبني علاقة طيبة مع كافة أعضاء اللجنة وأن يدخل في مفاوضات من وراء الستار مع مختلف الاحزاب الممثلة في اللجنة لضمان تقدم العملية التشريعية إلى الأمام، وضرورة دراسة مشاريع القوانين المقترحة في الوقت المناسب فرئيس اللجنة يتعين عليه أن يضمن تمثيلاً متساوياً بين آراء وأفكار كافة أعضاء اللجنة ، ويعطي الوقت الكافي لأعضاء اللجنة للتعبير عن آرائهم واهتماماتهم ثم يراجع النقاط الاساسية التي ينبغي أن يتركز النقاش حولها^(١).

ولقد اشار النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠١٣ الى تخصيص منصب رئيس او مقرر اللجنة النيابية لتقصي الحقائق للمعارضة مع تخصصي نصف الحصّة الزمنية لتقارير تقصي الحقائق للمعارضة، كما تخصص للمعارضة وجوبا صلاحية رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع^(٢).

كما اشار الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ الى حق المعارضة البرلمانية في رئاسة اللجان البرلمانية من ضمنها المسائل المالية والشؤون الخارجية وهو حق وجوبي الى جانب الحق في تكوين لجنة تحقيق اذ جاء فيه : "..... تسند اليها وجوباً رئاسة اللجنة المكلفة بالمالية وخطة مقررّة بالجنة المكلفة بالعلاقات الخارجية ، كما لها الحق في تكوين لجنة تحقيق كل سنة وترؤسها ، ومن واجباتها الاسهام النشط والبناء في العمل النيابي"^(٣). كما اشار النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي لسنة ٢٠١٥ الى منح المعارضة صلاحية رئاسة عدة اللجان منها لجنة الحقوق والحريات والعلاقات الخارجية ، لجنة المالية والتخطيط والتنمية^(٤).

وفي العراق لا يوجد نص في الدستور او في النظام الداخلي لمجلس النواب يلزم ان يكون عضو البرلمان تابعاً لحزب الاغلبية حتى يحق له عضوية اللجان البرلمانية مما يسمح للأقلية البرلمانية المعارضة في عضوية اللجان البرلمانية الا ان الواقع العملي يفرض على الحزب او الكيان السياسي الذي يحصل على اكثرية المقاعد البرلمانية هو الذي سيمثل اكثر في عضوية اللجان البرلمانية وبالتالي سيكون مسيطر داخل قبة البرلمان، وتشكل اللجان الدائمة في اول جلسة

(١) نجيم ميزان ، جديد المعارضة البرلمانية في دستور ٢٠١١، مصدر سبق ذكره.

(٢) ينظر الفصلين ٤٢ و٤٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة ٢٠١٣.

(٣) الفصل ٦٠ من الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ النافذ.

(٤) ينظر الفصل ٨٧ من النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي لسنة ٢٠١٥.

يعقدتها المجلس بعد اقرار النظام الداخلي يراعى في تشكيلها رغبة العضو واختصاصاته وخبرته ، وتتكون كل لجنة من اللجان الدائمة من عدد من الاعضاء لا يقل عددهم عن سبعة اعضاء ولا يزيد على خمسة عشر عضواً ، وتتخذ القرارات داخل كل لجنة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه بعد تحقق نصاب الانعقاد بحضور اكثرية اعضاء اللجنة^(١).

ولقد منح المشرع العراقي لكل لجنة دائمة اقتراح القوانين ذات العلاقة بأختصاصها وفقاً للضوابط التي ينص عليها هذا النظام . كما تتولى كل لجنة من اللجان الدائمة دراسة مشروعات القوانين واقتراحات مشروعات القوانين، المتعلقة باختصاصها وإبداء الرأي فيها وغير ذلك من الموضوعات التي تحال إليها من هيئة الرئاسة والمتعلقة بالاختصاصات المبينة في هذا النظام. كما اشار ايضاً ان لكل لجنة متابعة ومراقبة حفظ التوازن في المؤسسات ذات العلاقة بأختصاصها^(٢).

أما الرقابة عن طريق اللجان الدائمة فينبغي ان تمنح رئاسة أغلب اللجان البرلمانية للمعارضة البرلمانية ، وذلك من أجل تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، لكن الذي يعمل به في البرلمان العراقي (السابق والحالي) ان من يتم اختيارهم للجان البرلمانية يتبعون الكتل البرلمانية الكبيرة بصورة مباشرة وغير مباشرة وهذا كان واضحاً من خلال توزيع لجان مجلس النواب البالغة ٢٤ لجنة ، حيث ان توزيع اللجان في المجلس يستند إلى نسبة تمثيل الكتل في البرلمان على ان تكون رئاسة اللجنة من غير الكتلة التي ينتمي إليها الوزير^(٣) . وأن توزيع اللجان قد خضع لمبدأ المحاصصة بين الكتل الفائزة وحسب عدد مقاعدها ، وان كان لكل عضو من أعضاء البرلمان الحق في أن يرشح نفسه لعضوية إحدى اللجان ورئاستها وهذا حسب المادة ٧٢ من القانون الداخلي لمجلس النواب ، ولكن الفقرة ثانياً من المادة نفسها جاءت لتؤكد مبدأ التوافق بين الكتل البرلمانية حيث نصت " تعرض هيئة الرئاسة أسماء المرشحين لكل لجنة من اللجان الدائمة على المجلس للتصويت عليها في قائمة واحدة يتم التوافق عليها من قبل الكتل البرلمانية"^(٤).

وهذا ما يؤكد على مبدأ التوافق والمحاصصة حيث ان الكثير من اللجان هي صورية شكلت للترضية والمساومات حالها حال بعض الوزارات التي أنشأت لاستكمال المحاصصة.

في ضوء ما تقدم يمكن القول ان النصوص الدستورية التي اقرها الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ ، لم تتركس موقعاً قانونياً للمعارضة البرلمانية لذا لا توجد كتل سياسية معارضة داخل البرلمان فجميع الكتل البرلمانية تسعى للمشاركة في الحكومة بدلاً من تشكيل كتلة للمعارضة ،

(١) ينظر المواد ٦٩ و٧٣ و٧٥/ف ثانياً وثالثاً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ النافذ.

(٢) ينظر المادة ٨٧/ اولاً وثانياً وثالثاً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ النافذ.

(٣) طه حميد العنبي، أداء البرلمان العراقي "رؤية تقييمية"، متاحة على الرابط الآتي ، تمت زيارة الموقع بتاريخ ١-٥-٢٠١٢

٢٠١٢ متاح على الموقع الالكتروني www.alnaspaper.com/inplview.aspx .

(٤) المادة ٧٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ .

ومن اجل الوصول إلى معارضة برلمانية قوية وفاعلة ينبغي ان يكون لها دوراً رسمياً داخل البرلمان . ومن اجل إصلاح عمل المجلس التشريعي (مجلس النواب) وكذلك السلطة التنفيذية ينبغي ان تكون العلاقة بين السلطات مبنية على أساس التعاون والرقابة المتوازنة ، وبذلك نضمن عدم هيمنة إحدى السلطات الأخرى وذلك متأثراً من إقرار حق المعارضة دستورياً .

المبحث الثالث

الدور الرقابي للمعارضة البرلمانية

تمارس المعارضة البرلمانية وظيفة محاسبية ومراقبة اعمال الحكومة فالمعارضة في النظام البرلماني لها الحق في مراقبة ومحاسبة السلطة التنفيذية وممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وهو اختصاص أصيل كفلته الدساتير لمجالسها ورسمت له الطرق التي تدير عليها هذه الممارسة بما يضمن استمرار هيمنة المجلس على مراقبة أعمال الحكومة وتصرفاتها، ولذلك فإن الرقابة البرلمانية هي وظيفة سياسية بالدرجة الأولى تتصل بمراجعة أعمال الحكومة، وإسداء النصح لها ، وإبلاغها بكل رغبة تتصل بمصالح مجموع الناخبين الذين تمثلهم السلطة التشريعية. وتتمثل الرقابة من خلال الكثير من الآليات كالسؤال والاستجواب وتشكيل لجان التحقيق البرلمانية حيث تمارس دورها من خلال البرلمان .

ومن ذلك المنطلق يمكن القول أن المعارضة يجب أن تكون قوية ومتماسكة وفاعلة لتستطيع ممارسة وأداء دورها في الرقابة والنقد وتوفير البدائل . والمعارضة يجب أن تكون على دراية وإدراك أنه فيما لو تغيرت الظروف ودعي حزب الأقلية الممثل للمعارضة لتشكيل الحكومة في المستقبل فالعود أو النقد المنسوب للمعارضة سوف يحسب عليها ، لذلك المعارضة يجب التفكير مرتين في سياستها التي تتبعها في كشف العيوب وتسليط الأضواء عليها عن طريق النقد الموجه للحكومة سواء من خلال الأسئلة أو الاستجابات الموجهة للوزراء^(١) .

وتختلف الاطراف الخاضعة للرقابة البرلمانية بحسب النظام السياسي المتبع في الدولة ، إذ نجد في النظم البرلمانية يكون لرئيس الوزراء والوزراء ، وفي بعض الدول يصبح الكادر الأول من ضمن الاطراف الخاضعة للمسؤولية وتدور الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة فيما يتعلق بتطبيق السياسة العامة للدولة ، اما في النظام الرئاسي فان السلطتين التشريعية والتنفيذية هي من صنع الشعب فكان لابد ان تخضع أعمال السلطتين جميعها إلى الرقابة البرلمانية ، في حين نجد الوزير

(١) د. نعمان أحمد الخطيب ، الوجيز في النظم السياسية، ب-م ، ١٩٩٩ ، ص٤٢٧.

الأول والوزراء في النظام شبه الرئاسي هم الذين يتحملون هذه الرقابة من دون رئيس الدولة^(١). ويتضح دور المعارضة البرلمانية في الرقابة على اعمال الحكومة باستخدام ادوات ووسائل الرقابة البرلمانية المنصوص عليها في الدساتير وهي توجيه الاسئلة واجراء الاستجواب البرلماني والتحقيق البرلماني وذلك ضمن مطلبين.

المطلب الاول: توجيه الاسئلة واجراء الاستجواب البرلماني

تُعد الوظيفة الرقابية الوظيفة الثانية للبرلمان بعد الوظيفة التشريعية وتتمثل في مراقبة اعمال السلطة التنفيذية باستخدام مجموعة من ادوات الرقابة البرلمانية ووضع نظاماً داخلياً يحدد الية استخدامها .

ومن اهم وسائل مراقبة المعارضة للبرلمانية على اعمال الحكومة هي توجيه السؤال ويعد حق لاي عضو من اعضاء البرلمان توجيه سؤال او اسئلة الى رئيس الوزراء او اي وزير بقصد طلب استيضاحات او استفسارات عن موضوع معين دون ان يتضمن مفهوم الاتهام او النقد او المساءلة.

في الواقع يعد ممارسة الرقابة البرلمانية بواسطة الاسئلة هو المجال الانسب للمعارضة لابرار قدراتها ومدى جديتها في تتبع ومراقبة العمل الحكومي بحكم مرونة إجراءاتها وتوظيفاتها المختلفة . وتظهر أهمية السؤال في انه يعد وسيلة لإجبار أعضاء الوزارة للدفاع عن مهامها وتسويغ تصرفها الذي قامت به في مواجهة الاغلبية البرلمانية والمعارضة كليهما. وفي انكلترا تمارس المعارضة البرلمانية دوراً رقابياً فعالاً من خلال الاعتراض على السياسة الحكومية أثناء الجلسة المخصصة لتوجيه اسئلة الى الحكومة , والمناقشات التي تجري في اللجان , او في الجلسة العامة , ويفتخر الفقه الانكليزي بوجود نظام السؤال الذي يعده وسيلة ناجحة تعادل برأيهم وجود مجلس الدولة في فرنسا^(٢) .

في الحقيقة لم تطبق المسؤولية السياسية في النظام البرلماني بشكل عملي في انكلترا لان حزب الاغلبية يساند الوزارة ، الا ان البرلمان في وسيلتين يستطيع احراج الوزارة هما الازمات الجافة, والسؤال الشفوي ، ويقصد بالازمات الجافة هي الظروف التي تجبر رئيس الوزراء على الانسحاب كما حصل في ١٩٤٠ عندما تنازل تشميرين لصالح تشرشل . ولقد شاع مصطلح الازمات الجافة

(١) د. عمرو هاشم ربيع ، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية ، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري ، مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية ، القاهرة، ٢٠٠٢ ، ص٣٣.

(٢) د. خالد عبد الله عبد الرزاق النقيب ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دولة الامارات العربية المتحدة ، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٢ ، ص ٢١٢.

في بريطانيا للدلالة على عجز أو فشل أو تورط رئيس الوزراء في فضيحة مما يجعل الحزب والاعلانية في مجلس العموم على التخلي عن رئيس الوزراء (١) .

اما الاسئلة الشفوية فهي وسيلة تجعل البرلمان يعمل على اجبار الوزارة على توضيح موقفها وتكون على صلة بالرأي العام ، وبمشاركة احزاب الاغلبية والاقلية . ويحتل السؤال في النظام السياسي الانجليزي مركزاً هاماً في تفعيل دور المعارضة البرلمانية ، ويمتاز هذا النظام بانه يجبر الحكومة على ان تدافع عن نفسها وتبرر تصرفها ، وانه يجعل الحكومة على اتصال مستمر بالرأي العام (٢) .

ووفقاً للنظام السياسي البريطاني توجد عدة انواع من الاسئلة البرلمانية التي يخصص لها وقتاً محدداً للرد عليها من كل اسبوع سواء كان السؤال موجهاً لرئيس الوزراء او لوزير معين ، ولقد جرى العرف في مجلس العموم البريطاني على جعل ساعة واحدة في كل جلسة من جلساته عدا يوم الجمعة لإدراج لاسئلة في جدول أعماله ويصل عددها حوالي سنوياً ٨٠٠ الالف سؤال، وتتم الاجابة عنها في الجلسة ذاتها بنعم أو لا أو لا اعرف من دون اطالة ويمكن لعضو البرلمان ان يعقب في حالة عدم اقتناعه بالاجابة (٣) .

وهناك نوع آخر من الاسئلة وهي اسئلة الساعة التي تخص المسائل العاجلة والمهمة التي تتعلق بالمسائل الداخلية والخارجية للبلاد ، وتتميز هذه الاسئلة عن الاسئلة الشفوية بسرعة اجراءاتها وكثرة عددها ويستطيع عضو الوزارة الامتناع عن الاجابة إذا ما تعلقت هذه الاجابة بأمر عسكري او دبلوماسي ، ويرى جانب من الفقه ان هذه الاسئلة ما هي الا نوع من انواع الاسئلة الشفوية (٤) .

ومنذ عام ١٩٦١ اصبح بالامكان توجيه الاسئلة مباشرة الى الوزير الأول فيما يتعلق بسياسة الحكومة العامة ، حيث يتولى زعيم المعارضة البرلمانية توجيه الاسئلة بشكل رئيسي للوزير الاول وهو ما يفسح المجال امام المعارضة لتوجيه الانتقادات الى برنامج الحكومة وسياساتها ، ويقوم رئيس مجلس الوزراء برد على الاسئلة كل يوم اربعاء لمدة ٣٠ دقيقة ، وتُعد هذه الفترة ذات اهمية وشعبية كبيرة، فكل الاعضاء يحاولون التدخل في المناقشات وتسجيل مواقف امام الرأي العام سواء

(١) د. سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر ، ط ، ٣ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٨ ، ص ٤٤٣ .

(٢) د. اندرية هورية ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج١ ، ترجمة علي مقلد، شفيق حداد، عبد الحسن سعد، الاهلية للنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٧٤ ، ص ١٨١ .

(٣) د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، تطور الانظمة الدستورية ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص ٤٣٣ .

(٤) للمزيد ينظر : د. عادل الطبطبائي ، الاسئلة البرلمانية ، "نشأتها ، انواعها ، وظائفها" ، ط ٢ ، مجلة الحقوق الكويتية ، جامعة الكويت ، ٢٠٠٦ ، ص ١٦١ .

من جانب رئيس مجلس الوزراء او المعارضة , وتحاول الاحزاب تنسيق مواقفه اعضائها في تلك المناسبة حتى تتمكن من احراج الحزب الآخر وابراز سلامة موقفها^(١). ويجب الرد على معظم الاسئلة البرلمانية باستثناء بعض الامور الحساسة , واذا لم تقترن الاسئلة باجابات مقنعة فان ذلك يمكن ان يؤثر في العلاقة بين البرلمان والوزارة , اذ يجوز لعضو البرلمان تصعيد الأمر الى حد طلب المناقشة القائمة التي يمكن ان يترتب عليها سحب الثقة من الوزارة^(٢).

وفي كندا فان للمعارضة البرلمانية سياق قانوني خاص في تقديم الاسئلة البرلمانية وضمن جدول زمني محدد لمنع اضعافه الوقت سداً^(٣). وهي كالآتي :

١ . تحدد دقيقة وثلاثين ثانية تمنح بشكل اساسي للأسئلة المقدمة من المعارضة . ٢ . الاسئلة الخاصة بالبرلمانيين ويجب ان لا تتخطى دقيقة واحدة. ٣ . المدة المخصصة للإجابة فتحدد بدقيقة وخمسة واربعون ثانية. ٤ . الوقت المخصص للأسئلة الاضافية هي ثلاثين ثانية. ٥ . لا يتجاوز اجوبة الوزراء على الاسئلة الاضافية ٤٥ ثانية.

اما في فرنسا يحق لكل من اعضاء الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ توجيه الاسئلة المكتوبه الى الوزراء حيث تخصص جلسة واحدة في الاسبوع لهذا الغرض اذ تمنح الاولوية لاسئلة اعضاء البرلمان واجوبة الحكومة^(٤) , واذا تعلق السؤال بالسياسة العامة للحكومة , فيجب توجيهه الى رئيس مجلس الوزراء , ولكل الكتل ان تسأل على الاقل سؤالاً واحداً خلال احدى الجلسات الاسبوعية , على ان تعطي نصف الاول من الوقت المحدد للأسئلة لكتلة المعارضة , ويجب اعطاء فرصة تقديم اول سؤال لكتلة المعارضة او كتلة الاقلية او للعضو الذي لا ينتمي لأية كتلة, وهذا الوضع يهدف الى احترام المعارضة^(٥).

(١) د. محمد سامر التركاوي , دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني "دراسة مقارنة", منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , ٢٠١٧, ص ٣٧٠.

(٢) د. عادل الطبطبائي , الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والقضائية (دراسة مقارنة) , ط ١ , مجلس النشر العلمي , جامعة الكويت , الكويت, ٢٠٠٠ , ص ٢٢ . هناك مجموعة من الاسئلة التي تقدم بها الحزب المعارض في مجلس العموم البريطاني في شباط ٢٠٠٤ لحكومة توني بليز حول الحرب على العراق واكتشاف المشكلات الخطيرة مع الاستخبارات, Holms Loraine, The concept of political responsibility,

Durham Theses, Durham University, 2009, p.119

(٣) د. عبد الله إبراهيم ناصف , مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة , دار النهضة العربية , القاهرة, ١٩٨١, ص ١٣٧ - ١٣٨. وبالمعنى نفسه ينظر . د. عادل الطبطبائي , الاسئلة البرلمانية , مصدر سابق , ص ١٦١ .

(٤) المادة ٤٨ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.

(٥) د. دانا عبد الكريم سعيد , دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة " ضعف الاداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , ٢٠١٣, ص ١٨٨.

الا ان تأسيس كتلة برلمانية في فرنسا لا يسمح بالحصول على حقوق خاصة للاغلبية او للمعارضة باعتبار ان القانون البرلماني الفرنسي يجهل هذين المفهومين ، إذ أن الكتلة هي القاعدة التي تنظم حياة البرلمان ، والتي سيكون باستطاعة أعضاء المعارضة التصرف بفضلها حيث نصت المادة ١٩ من النظام الداخلي للجمعية الوطنية على السماح بالتكتلات وإن التكتلات البرلمانية تعزز دور مجلس النواب الرقابي وذلك لأن التكتلات البرلمانية الحزبية أكثر قدرة من النواب الأفراد على مراقبة الأداء الحكومي^(١) .

ولقد منح الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ للمعارضة البرلمانية حق المشاركة في مراقبة اعمال الحكومة اذ جاء فيه " المشاركة الفعلية في مراقبة العمل الحكومي ، لا سيما عن طريق ملتصم الرقابة ، ومساءلة الحكومة ، والاسئلة الشفوية الموجهة للحكومة ، واللجان النيابية لتقصي الحقائق"^(٢) .

كما اشار المشرع الدستوري المغربي الى تخصيص اوقات التي يتم من خلاله توجيه الاسئلة من قبل المعارضة الى اعضاء الحكومة اذ نص فيه : "تخصص بالأسبقية جلسة كل أسبوع لأسئلة أعضاء مجلسي البرلمان وأجوبة الحكومة ، وتُدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوماً المالية لإحالة السؤال عليها، تقدم الاجوبة على الاسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة وتخصص لهذه الاسئلة جلسة واحدة كل شهر وتقدم الاجوبة عنها أمام المجلس الذي يعنيه الأمر خلال الثلاثين يوماً المالية لإحالة الاسئلة على رئيس الحكومة"^(٣) .

ولقد نص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على حق السؤال اذ جاء فيه " لعضو مجلس النواب ان يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء اسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم....."^(٤) . فحق السؤال هو حق دستوري ممنوح لجميع اعضاء البرلمان سواء كانوا من حزب الاغلبية ام من حزب الاقلية المعارضة في معظم الانظمة الدستورية المعاصرة .

وبعد السؤال يأتي الاستجواب الذي يعد تمهيداً لإمكان سحب الثقة من الوزير أو الوزارة بأكملها ، ويعتبر الاستجواب اخطر وسائل الرقابة البرلمانية فهو ليس مجرد طلب ايضاح او استفسار عن

(١) د. وسيم حسام الدين ، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي "دراسة مقارنة" ، ط١ ، منشورات الحلبي ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ٨ .

(٢) الفصل ١٠ من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ النافذ .

(٣) الفصل ١١١ من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ . وينظر المادة ١٨٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة ٢٠١٣ .

(٤) المادة ٦١/سابعاً-أ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

مسألة معينة بل هو محاسبية لعضو الحكومة عن عمل او سياسة وزارته وقد تؤدي الى التصويت على سحب الثقة عن الوزير او عن الحكومة بأكملها او الى تغييرها^(١).

ولم يعرف النظام الانكليزي الاستجواب كوسيلة من وسائل المراقبة البرلمانية على اعمال الحكومة وانما هناك اجراء مشابهة لاستجواب تلجأ المعارضة عادة الى استخدامه من اجل تحقيق عدة اغراض منها الحصول على معلومات من الحكومة , وإثارة المناقشة حول الموضوع المعروض, ونقد الحكومة , ولكنه ليس نقداً مطلقاً وهو ما يعرف ب"الاقتراح بالتأجيل" ومضمونه السؤال مع المناقشة او اقتراح بتأجيل اعمال المجلس بغرض مناقشة أمر محدد وعاجل ذي اهمية عامة , يتطلب لتقديمه موافقة رئيس المجلس^(٢).

ولقد اشار المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ الى مسألة الاستجواب اذ جاء فيه ان " لعضو مجلس النواب , وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم , ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه"^(٣). ويتضمن الاستجواب الاشتراك من اعضاء البرلمان جميعهم في المناقشة التي من الممكن ان تؤدي الى سحب الثقة أو إعادة الثقة بالوزير أو الوزارة ، ولذا فليس الاستجواب محض اسئلة متبادلة بين مقدم الاستجواب والمستجوب^(٤).

المطلب الثاني : تشكيل لجان تحقيق برلماني

من الوسائل غير المباشرة للرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة هو اجراء التحقيق البرلماني اذ تعد وسيلة لإثارة المسؤولية السياسية للوزارة في حال ثبوت مخالفتها أو تجاوزها على الدستور أو القانون اذ قد ينص الدستور أو النظام الداخلي للبرلمان على حق تشكيل لجنة للتحقيق تقوم بفحص نشاط احدى المصالح الادارية أو المؤسسات العامة أو أي مشروع من المشروعات العامة لتقصي الحقائق.

(١) . د . حسين عثمان محمد عثمان , النظم السياسية , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , ٢٠٠٨ , ص ٣٠٤.

(٢) . د. محمد سامر التركاوي , مصدر سابق , ص ٣٨١.

(٣) ينظر المادة ٦١ / سابقاً ج من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥. تقابلة المادة ٦٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

(٤) د. أحمد خورشيد حميدي ، السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي لسنة ، ٢٠٠٥ ، مجلة جامعة كركوك ، الدراسات الانسانية ، المجلد السابع ، العدد ٢ ، ٢٠١٢ ، ص ٤٨٨.

ويذهب بعض الفقهاء الى القول بان التحقيق البرلماني يعد حق مقرر لأعضاء البرلمان حتى وان لم ينص عليه الدستور أو النظام الداخلي للبرلمان بوصفه وسيلة من الوسائل الضرورية التي يتمكن البرلمان عن طريقها مباشرة اختصاصه الدستوري^(١).

ويُعد تشكيل اللجان النيابية لتقصي الحقائق آلية من آليات مراقبة المعارضة للعمل الحكومي، والهدف من إحداث مثل هذه اللجان هو تجميع المعلومات المتعلقة بوقائع محددة ، تثار مواضيعها بحدّة خلال الجلسات العامة للبرلمان. وينتهي عمل هذه اللجان بصياغة تقارير تتضمن خلاصتها وتقدم أمام البرلمان . وتشكيل لجان التحقيق البرلمانية الذي يؤدي إلى الاقتراح بالثقة على الحكومة هذا الإجراء لا تستعمله الأغلبية البرلمانية عادةً التي تنبثق عنها الحكومة إلا في حالة الانشقاق في صفوفها ، وإنما تستعمله المعارضة في حالات كثيرة على الرغم من أنها تعرف مسبقاً بأنها لا تمتلك الأغلبية المطلوبة للتصويت على حجب الثقة ، وذلك كإجراء احتجاجي على سياسة الحكومة في مجال معين^(٢).

وفي انكلترا يحق لأي عضو من اعضاء مجلس العموم التي يطلق عليها بـ(اللجان المختارة المختصة) بالكشف عن الحقائق في أمر من الامور التي يعرضها عضو البرلمان فيما إذا كانت اجابات الوزارة ناقصة في وقت عرض الاسئلة أو في وقت المناقشة ، وقد تدعو الوزارة البريطانية بتشكيل لجنة لفحص أي من الموضوعات المقدمة التي اظهرت اجابات الوزراء بانها غير مكتملة، وقد تم تعديل نظام اللجان المختارة سنة ١٩٧٩ وأخذت ترتبط بالإدارات الحكومية إذ يتاح لها القيام بالمتابعة والمراقبة لوظائف وسياسة كل وزارة^(٣).

اما في فرنسا يحق لأي عضو من اعضاء البرلمان الفرنسي ممثلاً بمجلسه الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ في تقديم مقترح بتشكيل لجنة تحقيق ، وعلى الرغم من ان المقترح بتشكيل لجنة التحقيق في فرنسا يتم تقديمه من أي عضو من اعضاء الجمعية الوطنية إلا ان صدور قرار لمؤتمر الرؤساء في سنة ١٩٨٨ جعل لكل عضو من اعضاء الجمعية الوطنية الحق في تقديم طلبه لتشكيل لجنة تحقيق من رئيس المجموعة البرلمانية او الكتلة البرلمانية، وتعهد كما اسلفنا رئاسة اللجان البرلمانية الى ممثلي الاغلبية البرلمانية وليس الى اعضاء المعارضة ، حيث يتم تشكيل لجنة مكونة من بعض اعضاء البرلمان تقوم بتجميع المعلومات الضرورية ، وتقديم تقرير

(١) د. نبيل شنطاوي ، دور لجان التحقيق البرلماني في فعالية الرقابة البرلمانية في الاردن، مجلة الحقوق ، المجلد الاول ، العدد الثاني ، المؤسسة العربية للطباعة والنشر ، المنامة ، ب-ت ، ص ١٩٧ .

(٢) د. عصام علي الدبس ، النظم السياسية "الخصائص العامة" ، الجزء ٢ ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٢٤٠ .

(٣) د. مدحت أحمد يوسف غنايم ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨ ، ص ٣ .

بالنتائج التي توصلت اليها وعلى ضوء هذه النتائج التي توصلت اليها يصدر البرلمان قراره ، وفي حالة التأكد مسبقاً من وجود مخالفة فلا يشترط تشكيل هذه اللجان البرلمانية للتحقيق ، بل يقدم البرلمان على استجواب الحكومة لمحاسبتها على تلك المخالفات وبعد انتهاء من التحقيق تقوم اللجنة بتقديم تقرير حول ما توصلت اليه (١) .

وقامت اللجان الخاصة بدور محوري في مجال الرقابة على المسائل المالية في فرنسا ، ويعود هذا الدور إلى القوانين التي صدرت في ١/٨/٢٠٠١ التي تتعلق بقوانين المالية ، لذا استطاع البرلمان ان يخفف حدة عدم التوازن الذي بدأ لصالح الوزارة (٢) .

ومن اجل منح المعارضة البرلمانية بعض الامتيازات في المجال الرقابي فقد تبنت الجمعية الوطنية في ٧ حزيران ٢٠٠٦ قراراً معدلاً للمواد ٨٦ و ١/١٤٠ و ١٤٥ من النظام الداخلي للبرلمان يهدف الى السماح للنواب المنتمين الى الكتل البرلمانية التي تعلن انها من المعارضة بتقديم تقارير حول تنفيذ القوانين، وبالوصول حكماً الى وظيفة رئيس او مقرر للجان التحقيق ، او لبعثات تقصي الحقائق، الا ان المجلس الدستوري الفرنسي رفض هذه الاحكام لانها تخالف الفقرة الاولى من المادة الرابعة من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ لانها تقيم على حساب الكتلة البرلمانية التي تنكر انتماءها الى المعارضة البرلمانية فرقاً غير مبرر في المعاملة (٣) .

ولقد سمح الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ بتقديم طلب تشكيل هذه اللجان من طرف ثلث أعضاء أحد المجلسين، شرط أن لا يتم تشكيلها في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية . اذا جاء فيه... تشكل بمبادرة من الملك أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أو ثلث أعضاء مجلس المستشارين لجان نيابية لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، ولا يجوز تكوين لجان لتقصي الحقائق في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية ما دامت هذه المتابعات جارية،... (٤) . وهذا فيه دلالة على إمكانية تقديم المعارضة البرلمانية لتشكيل لجان تقصي الحقائق باشتراط الثلث على خلاف دستور ١٩٩٦ الذي كان يشترط توفر الاغلبية ، وهذا الأمر سيفعل من دور المعارضة في الرقابة والضغط على الحكومة في اتجاه خدمة المصلحة العامة للدولة.

(١) اقين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان ، دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراة مقدمة الى كلية القانون السياسة ، جامعة صلاح الدين ، ٢٠١٣، ص ٢٣٥ .

2). Quelles Sont Les Relations enter Le Gouvernement et Les autres(www.vie-publique.fr تاريخ الزيارة. 2013/6/ 9

(٣) وليم جيل ، مصدر سابق، ص ١٣٨٨ .

(٤) الفصل ٦٧ من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ . وينظر المادة ٢٢٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة ٢٠١٣ .

اما الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ فلقد منح لأغلبية أعضاء المعارضة في كل سنة نيابية الحق في طلب تكوين لجنة تحقيق وترؤسها، وليس لمكتب المجلس أي سلطة تقديرية في مبدأ إنشاء تلك اللجنة، كما لا تعرض على مصادقة الجلسة العامة - ولا يجوز تشكيل أكثر من لجنة تحقيق في نفس الموضوع فإن تزامن طلبان في نفس الموضوع تكون الأولوية لطلب المعارضة.^(١) وفي العراق لم ينظم الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ التحقيق البرلماني او حق البرلمان في تشكيل اللجان التحقيقية كما هو الحال في بعض الدساتير العربية الاخرى^(٢)، بينما أشار النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ الى عدة نصوص قانونية ينظم صلاحية عضو البرلمان في ممارسة وسيلة التحقيق البرلماني ومن ضمنها :-

١. لمجلس النواب من خلال اعضائه صلاحية اجراء التحقيق مع اي من المسؤولين من اعضاء مجلس الرئاسة ومسائلة واستجواب اعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء واي مسؤول اخر في السلطة التنفيذية بشأن اية واقعة يرى البرلمان ان لها علاقة بالمصلحة العامة او حقوق المواطنين^(٣).

٢. للمجلس تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه. ويتم تشكيل اللجان المؤقتة ولجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء^(٤).

٣. تتمتع لجنة التحقيق بصلاحيه تقصي الحقائق فيما هو معروض عليها من قضايا ويحق للجنة دعوة أي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية ولها حق الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء ولها الاستعانة بالخبراء ويتم تحديد اجورهم بالاتفاق مع هيئة الرئاسة^(٥).

٤. ترفع لجنة التحقيق بعد انتهاء التحقيق تقرير وتوصيات الى هيئة رئاسة مجلس النواب من اجل عرضها على المجلس لإتخاذ ما يراه مناسباً.^(٦)

نستنتج مما تقدم ذكره اعلاه ان لاعضاء البرلمان ممارسة الرقابة الشاملة على اعمال وتصرفات السلطة التنفيذية سياسية كانت ام اقتصادية او ادارية بغض النظر اذ اكان اعضاء لجنة التحقيق

(١) ينظر الفصلين ٩٨ و٩٩ من الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ .

(٢) راجع المواد ١٣٥ من الدستور المصري النافذ لسنة ٢٠١٤. والمادة ١٦١ من الدستور الجزائري النافذ لسنة ١٩٩٦،

والمادة ١١٤ من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢. الفصل ٥٩ من الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤.

(٣) المادة ٣٢/ اولاً وثانياً من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

(٤) ينظر المادتان ٨٢ و٨٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ .

(٥) المادة ٨٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ .

(٦) المادة ٨٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ .

البرلمانية من الاغلبية البرلمانية او الاقلية المعارضة ويفضل ان يتم تشكيل لجنة تحقيق برلمانية خاصة تضم مجموعة من الاعضاء المختصين بالموضوع التي يتم التحقيق فيه , لكي يتم البحث والتحقيق والنقسي عن الحقيقة وفق اسس موضوعية وعلمية مجردة .

في الواقع نجد قصور واضح من قبل مجلس النواب في اتخاذ الاجراءات اللازمة بحق المنتهكين للحقوق والحريات فاللجان التحقيقية التي تشكلت منذ عام ٢٠٠٦ وحتى سنة ٢٠١٤ اقتصر دورها فقط على بيان المخالفة الموجودة والتوصية بما تراه مفيداً بشأن الانتهاكات الواقعة من قبل السلطات الحكومية وسلطات الضبط الاداري , وبدوره مجلس النواب غير ملزم بالتوصيات الواردة في لجان التحقيق وبالتالي لا تستطيع ان تقرر اللجان التحقيقية الجزاءات او القرارات المناسبة كونها ليست الجهة المخولة بذلك . بحيث بات اعضاء اللجان التحقيقية مكتوفي الايدي وخصوصاً منها المتعلق بانتهاكات حقوق الانسان من قبل سلطات الحكومة العراقية والسلطات المخولة بالضبط الاداري , ومنها لجنة التحقيق في قانونية الاجراء الذي اتخذه زير الدفاع المتضمن إنهاء خدمة عدد من الضباط العسكريين والموظفين المدنيين , ولجنة تقصي الحقائق المتعلقة باقتحام وقتل المتظاهرين في احداث ٢٠١٣ في الرمادي والموصل والحويجة والفلوجة والتي لم يصدر من مجلس النواب اي قرار بل حتى بيان بادانة هذه الاعمال وذلك بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني للسماح باتخاذ القرار او بسبب عدم رفع اللجنة التحقيقية توصياتها اصلاً الى مجلس النواب^(١).

لذا ندعو المشرع العراقي الى وضع نص دستوري يجيز لمجلس النواب تشكيل لجان تحقيقية للنظر في الانتهاكات المتعلقة بحقوق الانسان واحالة المسؤولين الحكوميين الى القضاء لينالوا جزاءهم العادل مع ضرورة تفعيل عمل هذه اللجان من الناحية العملية لاداء دورها بشكل رئيسي . ويمكن القول انه بعد انتهاء اعمال لجنة التحقيق يتم عرض التقرير الى البرلمان لاتخاذ الاجراء اذ قد ينتهي الأمر بعدم وجود تقصير في عمل الوزير او الوزارة او يتطور الامر الى سحب الثقة وهي وسيلة تتم بموجبها رقابة البرلمان على أعمال الوزارة جميعها من دون استثناء حتى في حالة عدم الرضا عن سياسة الوزير أو لإحراج الوزارة امام البرلمان^(٢).

اما طرح الثقة فيعد اجراء يسمح به عادة لرئيس الوزراء بان يعلق مصير سياسة معينة أو ربطه إلى تصويت على ابقاء الوزارة ، ويعد هذا الاجراء بمثابة رقابة يمارسها رئيس الوزراء على طبيعة نتائج سياسة الوزارة ، فلا يبطل مجلس الوزراء في سلطته على حقائب معينة ولا اعضاء البرلمان

(١) احمد خورشيد توفيق , ضمانات الحقوق والحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الاداري " دراسة تحليلية "

اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون والسياسة , جامعة صلاح الدين , اربيل , ٢٠١٥, ص , ١٤٤ .

(٢) د. عمرو هاشم ربيع ، مصدر سابق ، ص 254.

في استعمال الاقتراح بسحب هذه الرقابة على ارضية البرلمان ، ومن بين الامثلة التي جرت استناداً إلى هذا الاجراء ما تم في بريطانيا عندما بادرت الوزارة بإجراءات التصويت على الثقة في ٢٣/٧/١٩٩٣ إذ صوت مجلس العموم البريطاني على مقترح الوزارة الذي يقضي بتبني معاهدة ماستر يخت للاتحاد الاوربي وعارضته احزاب المعارضة(الحزب الديمقراطي والليبرالي وحزب العمال)^(١).

وهناك ثمة تساؤل هل للمعارضة في البرلمان دور في التصويت بعدم الثقة بالوزارة ؟ في الحقيقة لم نجد في دساتير الدول المقارنة دور الاحزاب المعارضة في التصويت بعدم الثقة على اساس ان كل عضو في البرلمان له الحق في هذا الأمر ويمكن تقديمه في العدد المطلوب في مقترح سحب الثقة ، ففي ظل النظام البرلماني في انكلترا يقدم مقترحاً لطرح الثقة صراحة وهو ما يطلق عليه ب (اقتراح اللوم)^(٢) .

وهو إجراء برلماني يوضع على نحو تقليدي أمام مجلس العموم من قبل المعارضة يتم قبوله أو رفضه بواسطة أسلوب التصويت البرلماني ويسمى في هذه الحالة الاقتراع بعدم الثقة أو التصويت على حجب الثقة (Vote of no Confidence)^(٣) .

(١) استطاع رئيس الوزراء البريطاني جون ميجر ان يستتني بلاده من بعض الحقوق المنصوص عليها في الميثاق الاجتماعي الملحق بالمعاهدة مقابل تنازلات في امور أخرى ، ومن بين هذه الحقوق اتباع نظام العمل الذي يبلغ ٨ ساعة اسبوعياً وزيادة تدريب العمال الحكوميين وتقديم ضمانات في اجازة الامومة وسن حقوق معينة للعمال الوقتيين ، للمزيد ينظر: Dr. John D. Huber : The vote of confidence in parliamentary democracies, The

American Science Review, Vol.90, No.2, January 1996, pp.269-282.

(٢) د. سيد رجب السيد ، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الاسلامي ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص ٧١.

(٣) كما حدث في التصويت الذي جرى في ٢٤ نوفمبر ١٩٩٤ حول مشروع الجماعات الاوربية المالية حيث اعلن مجلس مجلس العموم بان هذه الجماعات غير مقبولة لانها تزيد مساهمات المملكة المتحدة الى الاتحاد الاوربي دون اتخاذ حكومة صاحبة الجلالة اجراءات لخفض الاحتيايل والهدر في اوربا او للحد من الانفاق على السياسة الزراعية المشتركة بموافقة ٣٣٠ وعدم موافقة ٣٠٣.

see : HC Deb , Session (1994-1995) ,Volume (250) ,Column (1026) , Posted on Website

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199495/cmhansrd/1994-11-28/Debate-logged.8.html> . 15/8/2014 , (10) Am .

ويوجه هذا الاجراء من أعضاء مجلس العموم ضد الوزارة ككل ، أو تجاة رئيسها او اي عضو من اعضائها بصورة منفردة ، وقد تتبنى الوزارة طرح الثقة وتربط مصيرها به نفسها للتثبيت من موقف المجلس من سياستها بشأن موضوع عام مهم كقانون أو معاهدة معينة وتسمى اقتراحات الثقة Confidence Motions^(١) .

والذي يعنينا هو طرح الثقة الذي يتم بتقديم طلب من دون الأسباب على ان يقدم هذا الطلب بمناسبة إجراء تم اتخاذه من الوزارة ويحتاج هذا الأمر تصويت بالأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين بجلسة الاقتراع ، ويحق لأعضاء المعارضة التقدم باقتراح طرح الثقة عن الحكومة لجهة اي سياسة تنتهجها أو أي عمل تُقدم عليه، وتكون الغاية من طرح الثقة بمبادرة من البرلمان هو اسقاط الحكومة او اراجها واضعاف مركزها امام الرأي العام وتسمى اقتراحات عدم الثقة No Confidence Motions^(٢) .

وعلى سبيل المثال الذي حصل في اقتراح المعارضة الذي تقدم به حزب المحافظين برئاسة السيدة تاتشر سنة ١٩٧٩ لسحب الثقة من وزارة جيمس كالاهاان إذ انتهى التصويت لصالح المعارضة بفارق صوت واحد^(٣) .

ويلاحظ في هذا الشأن أن قدرة المعارضة على إلحاق الهزيمة بالحكومة بموجب اقتراح عدم الثقة يعتمد بصفة أساسية على قوة التصويت النسبية في مجلس العموم ، بحيث إذا كانت الحكومة تملك أغلبية مريحة أو كافية فإن مثل هذا الاقتراح من غير المحتمل إطلاقاً أن ينجح . كما أن هناك أيضاً مخاوف لدى المعارضة في أن يؤدي اقتراح عدم الثقة المقدم من جانبها إلى توحيد صفوف الحزب الحاكم ، ولذلك فإن مثل هذه الاقتراحات تكون نادرة نسبياً ، كما أن الاقتراحات الناجحة هي أيضاً أكثر ندرة^(٤) .

كما انه يجوز للمعارضة ان تطلب من الحزب الحاكم الانضمام اليها دعماً لاقتراح طرح الثقة بالحكومة ، الا انها نادراً ما تحظى بهذا الدعم ، او لا تحضى به على الاطلاق ، والسبب في ذلك يتعلق بمسالة بقاء الحكومة ، لأن النظام البرلماني بحسب العرف المتبع يقضي بان تقدم الحكومة استقالتها اذا ما نال اقتراح توجيه اللوم بتأييد أكثرية الاعضاء ، وعند استقالة الحكومة يصبح

(١) د. عبد الله ناصف ، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨١، ص ١٣٩ .

(٢) د.حسن مصطفى البحري، مصدر سابق ، ص ٢٨١ .

(٣) د. محمد أحمد محمد غوير ، الوزير في النظم السياسية المعاصرة ، دراسة مقارنة، ب.م، ٢٠١٠ ، ص ٢ .

(٤) حسن مصطفى البحري ، مصدر سابق، ص ٢٨٢ .

البرلمان بحكم المنحل ، فيتحتم إعادة انتخاب كل أعضائه^(١). ويمكن القول ان لسيطرة نظام الحزبين في انكلترا دور في حصول الوزارة على ثقة (الاجلبية البرلمانية) لذا تستبعد أي حجب للثقة على برنامج الوزارة ، ويؤدي الحزب المتنفذ في الوزارة دوراً في الائتلاف القائم بين الاحزاب قبل تقديم رئيس الوزراء للتشكيلة والبرنامج الوزاري إلى البرلمان^(٢).

اما في الدستور الفرنسي فهي حالة خاصة إذ يتولى رئيس الجمهورية مهام رئاسة مجلس الوزراء ، فتحوز الوزارة الثقة ضمناً من الجمعية الوطنية ولا تقدم الثقة بها الا بناءً على طلب الوزير الأول . فلقد جمع الدستور الفرنسي سحب الثقة من الوزارة وطرح الوزارة الثقة بنفسها بعد المشاورة في مجلس الوزراء وتفويض الوزير الأول بطرح الثقة بالوزارة امام الجمعية الوطنية . وقرار سحب الثقة لا يكون مقبولاً إلا اذا كان موقفاً من عشر اعضاء الجمعية الوطنية ، ولقد اشترط مرور ٤٨ ساعة بعد اقتراح سحب الثقة^(٣). ونجد ان وسيلة سحب الثقة من أعضاء الجمعية الوطنية وطرح الثقة من الوزارة والتي بموجبها اخذت جانب من الاختصاص الرقابي للبرلمان ، اصبحت الوزارة في مركز قوي إذ تعد وسيلة سحب الثقة عقبة رئيسة في جملة الإجراءات الملثوية التي وضعت امام الجمعية الوطنية وهو ما يسميه جانب من الفقه ب (الاقتراح المقلل)^(٤).

ويختلف هذا الدور بين الدول المقارنة إذ لا ترقى احزاب المعارضة في الدول العربية إلى ما وصلت اليه هذه الاحزاب في الدول الاجنبية المتطورة ، ولا تصل مواقفها الا إلى مجرد النقد الذي يتسم بكثير من التلطف من دون القدرة على الوصول إلى السلطة بحكومة بديلة تتشكل من اعضائها لما تواجهه من بطش وتقنيت^(٥).

وتستطيع احزاب المعارضة ان تتصدى للأحزاب التي تشكل الاغلبية في البرلمان في قدرتها على كشف الاخطاء التي تقع فيها حكومة الاغلبية بوصفه كياناً رقابياً من جهة ومحفز لعمل

(١) د. بركات حابتي سيلاسي، السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية "الضوابط والموازن واستقلال القضاء ، ترجمه ناتالي سليمان ونور الاسعد،مراجعة وتدقيق مي الاحمر، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية،بيروت ٢٠٠٥، ص٨.

(٢) Lieven De Winter: The Role of parliament in Government Formation and Resignation, p.148 بحث منشور على الموقع الالكتروني

تاريخ الزيارة . 9/6/2013 www.uni-posdamde/db/vergleich

(٣) ينظر المادة ٤٩ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٨٥ المعدل .

(٤) د. اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات العامة ، ج ٢، الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت، ١٩٧٥، ص٤٧٦.

(٥) د. عبد الحكيم عبد الجليل محمد قايد المغيشي ، المعارضة في الفكر السياسي الإسلامي والوضعي، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٥٢.

الوزارة من جهة أخرى ، بمواقف هذه الأخيرة التي تترجم في التشريعات والقوانين التي تعالج المشاكل السياسية والاجتماعية والاقتصادية في الدولة ، لذا تحدد مسؤولية كل من يتولى إدارة السياسة العامة للوزارة في جانبها الحكومي والاداري ، ولتحقيق هذه المكانة لأحزاب المعارضة لابد من تهيئة ضمانات داخل مؤسسات الدولة ومنها البرلمان .

في حين اشار المشرع الدستوري المغربي الى مسالة طرح الحكومة الثقة بنفسها لدى مجلس النواب في تحمل مسؤوليتها بتصويت بمنح الثقة بشأن تصريح يدلي به في موضوع السياسة العامة او بشأن نص يطلب الموافقة عليه . وان سحب الثقة من الحكومة او رفض النص لا يكون الا بالاغلبية المطلقة لاعضاء مجلس النواب ، وهذا لا يتم الا بعد مرور ثلاثة ايام على تاريخ طرح الثقة بالحكومة ، وبالنتيجة يؤدي سحب الثقة بالحكومة الى استقالة الحكومة استقالة جماعية^(١).

وتجدر الاشارة ان المشرع الدستوري المغربي لم يشير الى استمرار الحكومة بتصريف اعمال الوزارة من عدمه في حالة استقالتها بعد سحب الثقة منها . بينما نص المشرع الدستوري التونسي في دستور ٢٠١٤ النافذ تُعد استقالة رئيس الحكومة استقالة للحكومة بكاملها ، ويمكن لرئيس الحكومة ان يطرح على مجلس نواب الشعب التصويت على الثقة لمواصلة الحكومة لنشاطها ، ويتم التصويت بالاغلبية المطلقة لاعضاء مجلس نواب الشعب ، واذا لم يجدد المجلس الثقة في الحكومة اعتبرت مستقيلة^(٢).

ولقد أشار المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ الى سحب الثقة من الوزير او رئيس مجلس الوزراء اذ نص فيه ان " لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالاغلبية المطلقة، ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته ، او طلب موقع من خمسين عضواً اثر مناقشة استجواب موجهٍ اليه ، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تاريخ تقديمه " . كما اكد ان " ١ . لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس الوزراء بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء . ٢ . لمجلس النواب بناءً على طلب خمس اعضاء سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب الا بعد استجواب موجهٍ الى رئيس مجلس الوزراء ، وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب . ٣ . يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه. وتُعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء^(٣).

(١) ينظر المادة ١٠٣ من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ النافذ .

(٢) ينظر المادتان ٩٨،٩٧ من الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ النافذ .

(٣) ينظر المادة ٦١ ثامنا/ أ- ب- ج من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ . تقابله المادتان ٦٤ و ٦٥ من النظام الداخلي

لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ .

في الواقع لم يوضح الدستور العراقي والنظام الداخلي لمجلس النواب آلية سد الفراغ الحكومي اذ تصبح الوزارة مستقيلة بعد قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب وكان من الافضل تطبيق نص الفقرة د من البند ثامناً من المادة ٦١ من الدستور العراقي التي أشارت في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الامور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً الى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لاحكام المادة ٧٦ من الدستور .

ونجد ان المشرع العراقي في هذه الحالة لم يبين آلية سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله ولا الاغلبية المطلوبه لسحب الثقة كما ان سحب الثقة من مجلس الوزراء اكثر خطورة من سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء لأن في الحالة الاولى من الصعوبة تكليف احد اعضاء مجلس الوزراء التي سحبت عنهم الثقة في الوزارة الجديدة , في حين في الحالة الثانية من الممكن تكليف احد اعضاء مجلس الوزراء في تسير امور الوزارة وان عدت الوزارة مستقيلة .

الخاتمة :

بعد أن إنتهينا من بحثنا الموسوم " فعالية المعارضة البرلمانية وتأثيرها على اداء السلطة التشريعية". إستخلصنا بعض النتائج ووضعنا بعض المقترحات والتي نأمل أن تكون جديرة بالاهتمام وكما يأتي .:

أولاً : النتائج

تمثل المعارضة البرلمانية ركناً أساسياً من أركان النظام الديمقراطي وضرورة لازمة نجاح أي حكومة من الحكومات فوجود المعارضة البرلمانية يتناغم مع العملية الديمقراطية التي يمكنها أن تقوم مسار العملية السياسية وأداء الحكومة فضلاً عن ممارسة الدور الرقابي المهم لمواجهة الأخطاء وتصحيحها.

ان وجود المعارضة البرلمانية امر لا بد منه لحسن سير النظم السياسية البرلمانية ويقضي مثل هذا الهدف بشكل محتم الاحترام المتبادل بين أعضاء الأغلبية البرلمانية ، وأعضاء المعارضة ، ولكي يتم هذا الأمر تفرض قاعدتان إضافيتان نفسيهما ، إن قبول الأقلية بحق الأغلبية باتخاذ القرارات يستلزم بالمقابل اعتراف الأغلبية بحق الأقلية بتبني خيار مختلف ومن هنا تأتي ضرورة تأسيس حقوق المعارضة البرلمانية على قواعد صلبة كضامن للحكم الصالح ، سواء في النظم ذات التقاليد الديمقراطية أم في تلك التي تسعى جاهدة للعمل لصالح القبول بالتعددية السياسية.

المعارضة في انكلترا تتمتع بوضع قانوني رسمي فزعيم المعارضة لا يشكل فقط لازمة طبيعية لصفته كرئيس كتلة برلمانية ، وإنما لأنه مرتبط بشكل أوسع بالدور المؤسسي والسياسي الذي يلعبه في الوقت نفسه كرئيس لحكومة الظل ومن المهم توضيح أنه إذا كان النموذج البريطاني يتميز اليوم بمنح نظام مميز لأعضاء المعارضة البرلمانية فأنا الاعتراف بهذه الحقوق نشأ

بالأصل وما زال يقوم كليا على الأعراف ، وقد حذت بعض الدول حذو بريطانيا بإعطائها الصفة المؤسسية مثل كندا .

هناك دول وضعت نظام قانوني خاص بالمعارضة كانكلترا وكندا والمغرب وتونس بينما لا يوجد في العراق نظام قانوني خاص ينظم عمل المعارضة البرلمانية إذ لم يرد الإشارة إلى المعارضة البرلمانية نهائياً في الدستور العراقي كنظام قانوني رسمي يعترف لها بعدد من الحقوق في الحياة السياسية. وان الإشارة في بعض الدساتير الديمقراطية إلى ضمان وحماية حقوق المعارضة البرلمانية تعني ان المعارضة هي نظامية ومؤسسية ، أي إن تثبيت نظام خاص بالمعارضة البرلمانية في الديمقراطيات الجديدة يكشف عن القبول بالتعددية الديمقراطية القائمة على أساس سليم (حكومة+معارضة) . ولكن الأهم من ذلك هو التطبيق وأن لا يبقى هذا النظام حبراً على ورق .

إن النظام الدستوري العراقي تغيب ما يسمى بـ (حكومة الظل) على غرار ما يجري في الدول الديمقراطية لوجود حكومة الشراكة الوطنية التي ألغت وجود معارضة قوية داخل البرلمان لان تشكيلها ضم الكتل البرلمانية جميعها ، فمن سلبيات حكومة الوحدة الوطنية إضافة إلى غياب المعارضة البرلمانية هو ضعف سيطرة البرلمان وفرض رقابته على السلطة التنفيذية لان جميع الكتل ممثلة فيها ، ومن ثم فلا يمكن لتلك الكتل مساءلة ممثليها في تلك الحكومة بحكم المحاباة وعدم قبول الكتل البرلمانية ان تكون محلاً للنقد ، وهذا يضعف الرقابة البرلمانية التي تعد من السلطات المهمة التي يملكها البرلمان تجاه الحكومة لتقويم مسارها نحو الاتجاه الصحيح ، وبالتالي فان عدم وجود معارضة حقيقية للحكومة داخل البرلمان يجعل من إجراءات الرقابة البرلمانية مجرد إجراء شكلي يبغي من ورائه إظهار الحكومة بصورتها الديمقراطية اللاتقة ، مستبعدة الغاية المرجوة من الرقابة ، إلا وهي ضبط الحكومة في حدود اختصاصاتها .

ثانياً : المقترحات

١ . ندعو المشرع الدستوري العراقي النص في الدستور على المعارضة البرلمانية اسوة بالدساتير الاخرى كالدستور المغربي والتونسي وحماية حقوقها مع ضرورة تنظيم ممارسة هذا الحق بموجب قانون كحق من الحقوق الدستورية بحيث لا يمكن للمشرع العادي التدخل في تعديل النصوص المتعلقة بهذا الحق.

٢ . ضرورة دراسة او ادراج موضوع المعارضه البرلمانية ضمن مفردات القانون الدستوري مع التطرق الى حقوق المعارضة البرلمانية ومدى ضرورة مدها بأليات ووسائل دستورية التي تمكنها من الاضطلاع بمهامها على الوجه الأكمل في العمل البرلماني والحياة السياسية ، وتضمن لها تمثيل مناسبة وفاعل في كل هياكل مجالس النواب وانشطتها الداخلية والخارجية.

٣. ندعو الكتل المعارضة في البرلمان القادم الى تشكيل حكومة ظل من الكتل البرلمانية , والابتعاد عن المحاصصة الطائفية والدينية وتفعيل البرامج والافكار السياسية التي تؤثر في خلق رغبة الائتلاف بين الكتل السياسية , وزرع ثقافة المعارضة البرلمانية لدى الاحزاب والكيانات السياسية المختلفة ومن اجل تفعيل دورها الاساسي في مراقبة اعمال الحكومة ونقد سياسات الحكومة وتقديم البديل ومنع سوء استخدام السلطة .
٤. تفعيل دور الاقلية البرلمانية من خلال دورها في رسم سياسات البرلمان من خلال تقديم اقتراحاتها ومشاريعها القانونية وتأثيرها على رأي الاغلبية البرلمانية والعمل على ايجاد حوار متمدن بين الكتل المعارضة وكتل الاغلبية، واذ لم تسنح الفرصة للمعارضة البرلمانية بطرح مشاريعها والتعبير عن آرائها وتطلعاتها المختلفة، فان الطريق سوف يمهّد امام الجماعات السرية والمتطرفة لتحل محلها ، لذلك فان منح الحريات للاحزاب المعارضة يؤدي بأنصار ومؤيدي هذه الاحزاب بأن يشعروا بوجود قناة حرة للتعبير عن آرائهم.
٥. ندعو المشرع الدستوري العراقي الى ايراد نص دستوري جديد يسمح لمجلس النواب تشكيل لجان تحقيقية للنظر في كل ما يشكل انتهاكات للحقوق والحريات العامة , واحالة الملفات الخاصة بحق منتهكي حقوق الانسان من قبل السلطات الحكومية او سلطات الضبط الاداري من البرلمان الى السلطة القضائية لتحقيق الكامل فيها واتخاذ القرار القضائي المناسب لها .
٦. لقد آن الأوان للتخلي عن نهج الديمقراطية التوافقية والتجاوز إلى ما هو أرقى وأسمى ألا وهو الديمقراطية الليبرالية الحقيقية التي تؤمن بشرعية وقانونية وضرورة وجود معارضة برلمانية رسمية كونها ظاهرة صحية وضرورية ولا بد من وجودها في الحياة البرلمانية تتعايش سلمياً وتعمل جنباً إلى جنب مع الأكثرية البرلمانية الحاكمة، ، أي بمعنى آخر أن وجود الاثنين معاً يمثلان وجهان لعملية واحدة لا يمكن لأحدهما أن يكون من دون وجود الآخر. ومن اجل ان يكون للمعارضة دور رسمي داخل البرلمان ومن اجل تحقيق التوازن ومنع الميل نحو الاستبداد الاعتراف الدستوري للمعارضة ببعض الحقوق من اجل المساهمة الفعلية في العملية التشريعية وتسهيل مهامها الرقابية يساعد هذا الاعتراف على إفراز حكومة أغلبية قوية قادرة على تنفيذ برنامجها على الوجه الأكمل، ومعارضة برلمانية فاعلة ومتماسكة.

المصادر :

أولاً : - المعاجم اللغوية .

١. أحمد سعيغان ، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية ، ط ١ ، مكتبة لبنان ناشرون ، بيروت ، ٢٠٠٤ .
٢. جفري روبرت وليستر إدوارد ، المعجم الحديث في التحليل السياسي ، ترجمة سمير عبد الرحيم الجلي ، ط ١ ، الدار العربية للموسوعات ، بيروت ، ١٩٩٩ .
٣. د. عبد الوهاب الكيالي وآخرون ، موسوعة السياسة ، الجزء ٦ ، ط ٣ ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، بيروت ، ١٩٩٥ .
٤. الموسوعة الفقهية ، ج ٣٨ ، ط ١ ، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية ، الكويت ، ١٩٩٨ .
٥. لويس معلوف ، المنجد في اللغة العربية المعاصرة ، ط ٢ ، دار المشرق ، بيروت ، ٢٠٠١ .
٦. محمد بن مكرم ابن منظور ، لسان العرب ، الجزء ١٥ ، دار صادر ، بيروت ، د.ت .

ثانياً :- الكتب العربية .

١. د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة -الوزارة" في الأنظمة السياسية المعاصرة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٦ .
٢. د. إبراهيم عبد الله إبراهيم حسين ، المعارضة السياسية ، ط ١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٩ .
٣. د. اندرية هورية ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج ١ ، وترجمة علي مقلد ، شفيق حداد ، عبد الحسن سعد ، الاهلية للنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٧٤ .
٤. د. اندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات العامة ، ج ٢ ، ترجمة علي مقلد ، شفيق حداد ، عبد الحسن سعد الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٧٥ .
٥. د. أشرف مصطفى توفيق ، المعارضة ، العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، د.ت .
٦. د. بركات حابتي سيلاسي ، السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية "الضوابط والموازن واستقلال القضاء ، ترجمه ناتالي سليمان ونور الاسعد ،مراجعة وتدقيق مي الاحمر ، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ، بيروت ، ٢٠٠٥ .
٧. بول سيلك ورودري والترز ، كيف يعمل البرلمان ، تعريب . د. علي الصاوي ، ط ١ ، مكتبة الشروق الدولية ، القاهرة ، ٢٠٠٤ .
٨. د. حسان شفيق العاني ، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٧ .
٩. د. حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨ .

١٠. د. حميد حنون ,الانظمة السياسية ,ط١, دار السنهوري , بغداد , ٢٠١٥ .
١١. خالد عبد الله عبد الرزاق النقبى ، الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دولة الامارات العربية المتحدة ، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠١٢ .
١٢. د. دانا عبد الكريم سعيد ,دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة " ضعف الاداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت , ٢٠١٣ .
١٣. سعيد زيداني ، إطلالة على الديمقراطية الليبرالية ، في مجموعة باحثين ، المسألة الديمقراطية في الوطن العربي ، ط١ ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ٢٠٠٠ .
١٤. د. سريست مصطفى رشيد اميدي ، المعارضة السياسية والضمانات الدستورية لعملها ، ط١ ، مطبعة خاني، دهوك ، ٢٠١١ .
١٥. د. سعاد الشراوي ، النظم السياسية في العالم المعاصر ، ط٣ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص١٩٨٨ .
١٦. د. سيد رجب السيد ، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الاسلامي ، رسالة دكتوراه ,كلية الحقوق ,جامعة القاهرة ,١٩٨٦ .
١٧. د. شمران حمادي ، النظم السياسية ، شركة الطبع الأهلية ، بغداد ، ١٩٦٦ .
١٨. د. عادل الطبطبائي ، الحدود الدستورية بين السلطة التشريعية والقضائية "دراسة مقارنة" ، ط١ ، مجلس النشر العلمي ,جامعة الكويت ,الكويت,٢٠٠٠ .
١٩. د. عبد الحكيم عبد الجليل محمد قايد المغبشي ، المعارضة في الفكر السياسي الإسلامي والوضعي, دراسة مقارنة ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية,٢٠٠٦ .
٢٠. د. عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، ط٣ ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٦٤ .
٢١. د. عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٩٩ .
٢٢. د. عبد الله إبراهيم ناصف ، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨١ .
٢٣. د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد ، تطور الانظمة الدستورية ، ط١ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٦ .
٢٤. د. عصام سليمان، مدخل إلى علم السياسة، ط٢، دار النضال للطباعة والنشر، بيروت ، ١٩٨٦ .

٢٥. د. عصام علي الدبس ، النظم السياسية "الخصائص العامة" ، الجزء ٢ ، ط ١ ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١١.
٢٦. د. عمرو هاشم ربيع ، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية ، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري ، مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية ، القاهرة، ٢٠٠٢.
٢٧. ليونارد شايبرو ، المعارضة السياسية في الدول ذات الحزب الواحد ، دار النهار ، بيروت ، ١٩٧٣،
٢٨. د. محمد أحمد محمد غوبر ، الوزير في النظم السياسية المعاصرة ، دراسة مقارنة، ب- م، ٢٠١٠.
٢٩. د. محمد سامر التركاوي ، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني "دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٧.
٣٠. د. محمد سعيد مجذوب ، الحريات العامة وحقوق الانسان ، ط١، جروس برس، بيروت، ١٩٨٦.
٣١. د. محمد فتح الله الخطيب ، دراسات في الحكومات المقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٦٦
٣٢. د. مدحت أحمد يوسف غنايم ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام البرلماني، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٨.
٣٣. المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، اللجان في الهيئات التشريعية "تقسيم العمل" سلسلة الابحاث التشريعية " البحث ٢ ، بيروت ، لبنان، ١٩٩٦.
٣٤. المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية ، تعزيز القدرة التشريعية في العلاقات التشريعية التنفيذية ، سلسلة الابحاث التشريعية ، ترجمة نور الاسعد،مراجعة وتحقيق مي الاحمر ، بيروت ، لبنان، ٢٠٠٤.
٣٥. المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، نحو تطوير المعايير الدولية للهيئات التشريعية الديمقراطية ، ترجمة نور الاسعد، ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٧ .
٣٦. المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، اللجان البرلمانية وحقوق الإنسان ، ، ترجمة نور الأسعد ، لبنان، ٢٠٠٧.
٣٧. د. منذر الشاوي ، مذاهب القانون ، ط٣ ، دار الحكمة ، بغداد ، ١٩٩١.
٣٨. د. نعمان أحمد الخطيب ، الوجيز في النظم السياسية، دون دار نشر ، دون مكان نشر ، ١٩٩٩.
٣٩. د. نيفين عبد الخالق مصطفى ، المعارضة في الفكر السياسي الإسلامي ، ط ١ ، مكتبة الملك فيصل الإسلامية ، القاهرة ، ١٩٨٥ .

٤٠. هانس كلسن، النظرية المحضة في القانون ، ترجمة: د. اكرم الوتري ، منشورات مركز البحوث القانونية ، بغداد ، ١٩٨٦ .

٤١. د. هالة مصطفى ، الدولة والحركات الإسلامية المعارضة بين المهادنة والمواجهة في عهدي السادات ومبارك ، ط ١ ، مركز المحروسة للنشر والخدمات الصحفية ، القاهرة ، ١٩٩٦ .

٤٢. هنري روسيون ، المجلس الدستوري الفرنسي ، ترجمه د. محمد وطفة ، ط ١ ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، ٢٠٠١ .

٤٣. د. وحيد رافت ود وايت ابراهيم ، القانون الدستوري ، المطبعة العصرية ، القاهرة، ١٩٣٧

٤٤. وسيم حسام الدين ، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في النظام البرلماني والرئاسي "دراسة مقارنة" ، ط ١ ، منشورات الحلبي ، بيروت ، لبنان ، ٢٠٠٨ .

ثالثاً :- الرسائل والاطاريح الجامعية

١. احمد خورشيد توفيق ، ضمانات الحقوق والحريات العامة في مواجهة سلطات الضبط الاداري " دراسة تحليلية " اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية القانون والسياسة ، جامعة صلاح الدين ، اربيل، ٢٠١٥ .

٢. د. احمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٣ .

٣. ائين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان ، دراسة مقارنة ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون السياسة ، جامعة صلاح الدين ، ٢٠١٣ .

٤. بان علي كاظم ، المعارضة البرلمانية في النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣ " الواقع والمستقبل" ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية العلوم السياسية فرع النظم السياسية ، جامعة بغداد ، ٢٠١٣ .

٥. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس ، كلية حقوق

٦. طة عمر رشيد، الاساس القانوني لحق المعارضة السياسية "العراق نموذجاً" اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية القانون والسياسة ، جامعة السليمانية ، ٢٠١٠ .

٧. عقيل محمد عبد ، النظام السياسي البريطاني "العلاقة بين الحكومة والمعارضة" ، رسالة ماجستير غير منشورة ، كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، ١٩٩٥ .

٨ . ميسون طة حسين، انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بابل ، ٢٠٠٩ .

رابعاً :- البحوث والمقالات

١. د. أحمد خورشيد حميدي ، السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، مجلة جامعة كركوك ، الدراسات الانسانية ، المجلد السابع ، العدد ٢، ٢٠١٢ .
٢. د. نبيل شنتاوي ، دور لجان التحقيق البرلماني في فعالية الرقابة البرلمانية في الاردن، مجلة الحقوق، المجلد الاول، العدد الثاني ، المؤسسة العربية للطباعة والنشر ، المنامة ، ب-ت.
٣. د. عادل الطبطبائي ، الاسئلة البرلمانية ، نشأتها ، انواعها ، وظائفها ، ط٢ ، مجلة الحقوق الكويتية ، جامعة الكويت ، ٢٠٠٦ .
٤. ميادة عبد الكاظم الحجامي ، دراسة قانونية للنظام البرلماني والدولة الاتحادية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، مجلة القانون المقارن ، العدد ٤٨ ، ٢٠٠٧ .
٥. وليم جيل ، المعارضة البرلمانية ، دراسة في القانون المقارن ، مجلة القانون العام وعلم السياسة ، ترجمة د. محمد عرب صاصيلا ومراجعة د. وسيم منصوري، نجد المؤسسة الجامعية للنشر بيروت، العدد ٥، ٢٠٠٦.

خامساً: الدساتير

١. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.
٢. الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢.
٣. الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.
٤. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
٥. الدستور المغربي لسنة ٢٠١١.
٦. الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ .
٧. الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

سادساً : القوانين والانظمة الداخلية

١. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ النافذ.
١. النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي لسنة ٢٠١٣
٢. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٨ لسنة ٢٠١٤.
٣. النظام الداخلي لمجلس النواب التونسي لسنة ٢٠١٥.

سابعاً:- المصادر الأجنبية

- 1.D.Ducharme, "canada: Les relations majotite –opposition" in Actes du seminaire parlementaire Le travail et le role du parlementaire, Assemblee parlementaire , de la francophonie ,Brazzaville,Congo,8-10 mars,2004.
- 2.Dr. John D. Huber : The vote of confidence in parliamentary democracies, The American Science Review, Vol.90, No.2, January 1996.

3.Lawrence D.Longley and Roger H. Darodson (eds.): The new roles of parliamentary committees, (Londo) farms Cass, 1998.

ثامنا : المواقع الالكترونية

١. اختفاء المعارضة البرلمانية في العراق , صوره مشوهة للبحث عن المناصب, كتابات , تاريخ

الزيارة ١٨ تموز ٢٠١٤ . <http://www.marocdroit.com>

٢. رواء حيدر , هل توجد معارضة في العراق , تاريخ الزيارة ٩ نيسان ٢٠١٥ ,
www.iraqhurr.org/a/26947210.html

٣. طه حميد العنكي, أداء البرلمان العراقي "رؤية تقييمية", تاريخ الزيارة ١-٥-٢٠١٢
www.alnaspaper.com/inplview.aspt

٤. د.شكري السويدي ,انحسار سلطات البرلمان في العالم , دراسات دستورية سياسية لبرلماني
فرنسا والكويت , ٢٠١٠. منتديات بوابة العرب ,تاريخ الزيارة ٢٢/١٢/٢٠١٠
<http://vb.arabsgate.com/showthread.php?t=528640>

٥. عبد الإله فروات, المعارضة البرلمانية ورهان الفعالية بعد الدستور, تاريخ الزيارة ٢٢ ايلول
٢٠١٦ <http://www.hespress.com/writers/321598.html>

٦. د.عصام سليمان , العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان , تاريخ الزيارة ١-٥-٢٠١٢
www.conseilconstitutionnelliban.com

٧. نجيم مزيان ,جديد المعارضة البرلمانية في دستور ٢٠١١ , جامعة محمد الاول ,كلية العلوم
القانونية والاقتصادية ,تاريخ الزيارة في ٦ تموز, ٢٠١٢ <http://www.marocdroit.com>

٨. نص قرار المحكمة الاتحادية العليا بشأن الكتلة الاكبر التي تتكفل بتشكيل الحكومة ,وكالة نون
الخيرية , تاريخ الزيارة ١١ اب ٢٠١٤ . www.non14net

٩. المنظمة الدولية للتقرير الديمقراطية , تقرير المدرسة الدستورية الجديدة , الشكل الجديد للمسار
التأسيسي ,برلين , تشرين الثاني لسنة ٢٠١٢ الماني

<http://www.democracy-reporting.org>

10.HC Deb , Session (1994-1995) ,Volume (250) ,Column (1026) , Posted on
Website ;

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199495/cmhansrd/1994-11-28/Debate-8.html> . logged in 15/8/2014 ..

11.Lieven De Winter: The Role of parliament in Government Formation
and Resignation ٩/٦/ ٢٠١٣. تاريخ الزيارة. بحث منشور على الموقع الالكتروني

www.uni-posdamde/db/vergleich

- 12 .Mark sand ford,Opposition Parties parts in the house of commons,2013 , 2 August 2013 ,Research published on the Website :
<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06057/oppositionparties-in-the-house-of-commons>, logged in 10/8/2014.
13. Quelles Sont Les Relations enter Le Government et Les autres institutions www.vie-publique.fr ٩/٦/٢٠١٣ تاريخ الزيارة .
14. Yigal Mersel The Constitutional ,Role of the minority Party in times of Peace. www://globalpolitics.edu.poliic.party.2000marsel.

Reference :

First: Language dictionaries.

- 1- Ahmad Saifan, Dictionary of Political, Constitutional and International Terms, 1st edition, Lebanon Publishers Library, Beirut, 2004.
2. Geoffrey Robert and Lester Edward, The Modern Lexicon in Political Analysis, translated by Samir Abdel Rahim Chalabi, 1st edition, The Arab Encyclopedia, Beirut, 1999.
- 3.d. Abdel-Wahab Al-Kayali and others, Encyclopedia of Politics, Part 6, 3rd Edition, The Arab Institute for Studies and Publishing, Beirut, 1995
4. Jurisprudence Encyclopedia, Part 38, First Edition, Ministry of Awqaf and Islamic Affairs, Kuwait, 1998.
5. Louis Maalouf, Upholstered in Contemporary Arabic, 2nd floor, Dar Al-Mashriq, Beirut, 2001.
6. Muhammad bin Makram Ibn Manzoor, Tongue of the Arabs, Part 15, Dar Sader, Beirut, d. T.

Second: - Arabic books.

1. Dr. Ibrahim Abdel-Aziz Shiha, The Executive Authority “Head of State - Ministry” in Contemporary Political Systems, Al-Maaref Institution, Alexandria, 2006.
2. Dr. Ibrahim Abdullah Ibrahim Hussein, the political opposition, 1st edition, Arab Renaissance House, Cairo, 2009.
3. Dr. Andrea Hourieh, Constitutional Law and Political Institutions, Part 1, and translation by Ali Muqalled, Shafiq Haddad, Abdel-Hassan Saad, Al-Ahlya for Publishing and Distribution, Beirut, 1974.
4. Dr. André Horyou, Constitutional Law and Public Institutions, part 2, translated by Ali Muqalled, Shafiq Haddad, Abdel-Hassan Saad Al-Ahlya for Publishing and Distribution, Beirut, 1975.
5. Dr. Ashraf Mustafa Tawfiq, The Opposition, Al-Arabi Publishing and Distribution, Cairo, d. T .

6. Dr. Barakat Habti Selassie, Executive, Legislative and Judicial Powers "Controls, Balances and Independence of the Judiciary, Translated by Natalie Suleiman and Nour Al-Asad, May Al-Ahmar Review and Auditing, National Democratic Institute for International Affairs, Beirut 2005.
7. Paul Silk and Rudry Walters, How Parliament Works, Arabization. Dr.. Ali Al-Sawi, 1st Floor, Al-Shorouk International Library, Cairo, 2004.
8. Dr. Hassan Shafiq Al-Ani, Comparative Political and Constitutional Systems, Al-Atak for Book Industry, Cairo, 2007.
9. Dr. Hussein Othman Muhammad Othman, Political Systems, Al-Halabi Human Rights Publications, Beirut, 2008
10. Dr. Hamid Hanoun, Political Systems, 1st Floor, Dar Al-Senhouri, Baghdad, 2015.
11. Khalid Abd Al-Razzak Al-Naqbi, Parliamentary Oversight of the Work of the Executive Authority in the United Arab Emirates, A Comparative Study, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 2012.
12. Dr. Dana Abdel Karim Saeed, The Role of Parliament in Contemporary Parliamentary Systems "Poor Legislative and Supervisory Performance of Parliament and the Dominance of the Executive Authority, Al-Halabi Human Rights Publications, Beirut, 2013.
13. Said Zaidani, An Overview of Liberal Democracy, in a group of researchers, The Democratic Question in the Arab World, 1st edition, Center for Arab Unity Studies, Beirut, 2000.
14. Dr. Sarbas Mustafa Rashid Amidi, political opposition and constitutional guarantees of her work, 1st floor, Khani Press, Duhok, 2011.
- 15 D. Souad Al-Sharqawi, Political Systems in the Contemporary World, I, 3, The Arab Renaissance, Cairo, p. 1988.
16. Dr. Sayed Ragab El-Sayed, Ministerial Responsibility in Contemporary Political Systems compared to the Islamic Political System, PhD Thesis, Faculty of Law, Cairo University, 1986.
17. Dr. Shamran Hammadi, Political Systems, Al-Nabaa National Company, Baghdad, 1966.
18. Dr. Adel Al-Tabtabaei, Constitutional Boundaries between the Legislative and Judicial Authority, "A Comparative Study", 1st edition, Scientific Publishing Council, Kuwait University, Kuwait, 2000.
- 19 d. Abdel-Hakim Abdel-Jalil Mohamed Qayed Al-Mughabshi, opposition in Islamic and situational political thought, a comparative study, the modern

- university office, Alexandria, 2006.
- 20 Dr. Abdel-Hamid Metwally, Constitutional Law and Political Systems, 3rd Floor, Monshaat El-Maaref, Alexandria, 1964.
 21. Abdel Hamid Metwally, Constitutional Law and Political Systems with Comparison with Constitutional Principles in Islamic Law, Menchafa Al-Maarif, Alexandria, 1999.
 22. Dr. Abd الله Ibrahim Nasif, The extent of the balance of political power with responsibility in the modern state, Arab Renaissance House, Cairo, 1981.
 23. Dr. Abdel-Azim Abdel Salam Abdel-Hamid, The Evolution of Constitutional Systems, 1st edition, Arab Renaissance House, Cairo, 2006.
 24. Dr. Issam Suleiman, Introduction to Political Science, 2nd edition, Dar Al-Nidal for Printing and Publishing, Beirut, 1986.
 25. Dr. Issam Ali Al-Debs, Political Systems "General Characteristics", Part 2, 1st Floor, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2011.
 26. Dr. Amr Hashem Rabie, Parliamentary Oversight in Political Systems, a study in the experience of the Egyptian People's Assembly, Al-Ahram Center for Political and Strategic Studies, Cairo, 2002.
 27. Leonard Shapiro, Political Opposition in One-Party Countries, Dar Al-Nahar, Beirut, 1973.
 - 28 D. Muhammad Ahmad Muhammad Ghubar, Minister of Contemporary Political Systems, A Comparative Study, M.A., 2010.
 29. Dr. Muhammad Samer Al-Terkawi, The Role of the Prime Minister in the Parliamentary System "A Comparative Study", Al-Halabi Human Rights Publications, Beirut, 2017.
 - 30 D. Muhammad Saeed Majzoub, Public Liberties and Human Rights, 1st Edition, Gross Press, Beirut, 1986.
 - 31 Dr. Muhammad Fathallah Al-Khatib, Studies in Comparative Government, Arab Renaissance House, Cairo, 1966
 32. Dr. Medhat Ahmed Yusef Ghanayem, "Means of Parliamentary Oversight of Government Work in the Parliamentary System", Cairo, Arab Renaissance House, 1998.
 33. National Democratic Institute for International Affairs, Committees in Legislative Bodies "Division of Labor," Legislative Research Series, Research No. 2, Beirut, Lebanon, 1996.
 34. National Democratic Institute for International Affairs, Strengthening Legislative Capacity in Executive Legislative Relations, Legislative Research Series, Nu translation