

## ضمانات تداول السلطة السلمي في دستور جمهورية العراق لسنة 2005

### Guarantees of the peaceful transfer of power in the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005

الدكتور/ نجم عبود فيصل الجنابي

استاذ القانون الدستوري في قسم القانون، كلية الامام الاعظم الجامعة، بغداد، جمهورية العراق

Email: [najamaljanabi@yahoo.com](mailto:najamaljanabi@yahoo.com)

#### الملخص:

تعدّ السلطة من الضرورات التي تحتاجها المجتمعات، وأن الذي يحكم هذه التجمعات هم من البشر، وهذا يؤدي إلى أن حريات الناس وحقوقهم معرضة في بعض الأحيان إلى نوع من الظلم، بسبب المنهج الدكتاتوري والتسلط وهذا من صفات بعض البشر، وهنا لابد من ضوابط ومحددات وآليات لضمان تحقيق التوازن والمساواة بين الأفراد، ويعود ذلك كون المجتمعات في تطور مستمر، ووجود المبادئ الديمقراطية وتطبيقها في أغلب هذه المجتمعات، حيث أمتد هذا المبدأ إلى السلطة، فظهر لدينا مبدأ مهم ومتطور ألا وهو التداول السلمي للسلطة، وهذا ما تضمنه صراحةً الدستور العراقي لسنة 2005، ويعتبر هذا المبدأ انعكاس إيجابي على الواقع السياسي، ودليل على نضوج وعي المجتمع في قبول تحقيق الانتقال السلمي للسلطة من خلال وسائل الديمقراطية التي رسمها الدستور، في إطار الضمانات القانونية والسياسية والقضائية، ولابد من الحرص على تفعيل هذه الضمانات لتطبيق هذا المبدأ بشكل سليم. ويثير هذا البحث تجربة العراق الجديدة بعد 2003 حيث اختلفت اختلافاً كبيراً عن الفترة التي سبقتها، إذ تغيرت طبيعة نظام الحكم، وبدأت مرحلة جديدة من الديمقراطية، وتضمن قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 والدستور العراقي الدائم لسنة 2005 موضوع الحريات، لكن لم يتوسع في جانب مهم وهو تداول السلطة السلمي، والعمل على خلق وسائل لإجراء إنتخابات حرة ونزيهة، لكي لا يتم الدخول في الصراعات السياسية، ويتحول إلى تداول خشن وبالتالي يحد من فاعلية تطبيق الديمقراطية.

وتكمن أهمية هذا البحث في أن مبدأ التداول السلمي للسلطة من المبادئ الأساسية للديمقراطية، ويعد من الأركان المهمة في تطبيقها، فالواجب أن يكون الشعب هو صاحب الإرادة في تغيير من يعتلي هرم السلطة، وفق الأسس الديمقراطية التي كفلها الدستور.

اتباع الباحث المنهج الوصفي من أجل دراسة شاملة للموضوع، وتحليل النصوص الدستورية والقوانين، للتوصل إلى تفعيل هذا المبدأ وتطبيق الديمقراطية بشكل سليم.

**الكلمات المفتاحية:** التعددية الحزبية، الرقابة، مبدأ المشروعية، الدستور، حقوق الإنسان، الديمقراطية.

## Guarantees of the peaceful transfer of power in the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005

### Abstract :

Authority is considered as one of the necessities that societies need, and since those who govern these human gatherings are human beings, and this leads to people's freedoms and rights sometimes subjected to a kind of injustice, because of the dictatorial approach and authoritarianism and this is one of the characteristics of human beings, and here there must be controls, limitations and mechanisms to ensure balance and equality between individuals that is due to the fact that societies are in constant development, and the existence and application of democratic principles in most of these societies, where this principle extended to power, so we have an important and developed principle, which is the peaceful alternation of power, and this is what is expressly stipulated in the Iraqi constitution for the year 2005. This principle is considered a positive reflection on the political reality, and evidence of the maturity of society's awareness of accepting the peaceful alternation of power through the democratic means drawn up by the constitution within the framework of legal, political and judicial, and care must be taken to activate these guarantees to properly implement this principle.

This research raises the new experience of Iraq after 2003, as it differed greatly from the period that preceded it, as the nature of the regime changed, and a new phase of democracy began. The Law of State Administration for the Transitional Period of 2004 and the Permanent Iraqi Constitution of 2005 included the subject of freedoms, but did not expand on the aspect of freedom. It is important, which is the peaceful transfer of power, and working to create means to conduct free and fair elections, so that political conflicts do not take place, and turn into coarse exchanges and thus limit the effectiveness of the application of democracy.

The importance of this research lies in the fact that the principle of peaceful transfer of power is one of the basic principles of democracy, and is one of the important pillars in

its application. The people must have the will to change those who climb the pyramid of power, according to the democratic foundations guaranteed by the constitution.

The researcher followed the descriptive approach in order to comprehensively study the subject, and analyze the constitutional texts and laws, to reach the activation of this principle and the proper application of democracy.

**Keywords:** partisan pluralism, censorship, the principle of legality, the constitution, human rights, democracy.

### مقدمة:

إن وجود البشر على شكل مجموعات أمر طبيعي منذ القدم، وأن هذه التجمعات السكانية لا بد من ضوابط وقوانين تحكمها، فظهرت الاحكام العرفية وتطورت حتى اصبحت على شكل قوانين مدونة، وأن هذه القوانين والتشريعات نظمت علاقة المحكومين كفراد مع اعضاء السلطة الحاكمة، ولاستمرار هذه العلاقة بطريقة ديمقراطية ظهرت ارادة الافراد في اختيار من يحكمهم، واستمرت هذه القوانين بالتطور حتى ظهرت نظرية العقد الاجتماعي، وأن التعاقب من قبل الحكام على السلطة ينتهي بانتهاء فترة الحكم، ويحل محله شخص يكون نظيره في المسؤولية والقيادة والإدارة، ولا بد من استمرار هذه العملية على اعتبار أنها إحدى مبادئ الديمقراطية، ويكون هنالك تجدد في الأفكار وممارسات الحكم، من هذا المنطلق أغلب الدول أصبح لديها هذا المبدأ كجزء من ثقافتها القانونية والسياسية حتى استقر بشكل كامل فيها، وانتظمت قاعدة شرعية الاختلاف والذي أفرز وجود معارض ومؤيدين، ووجود حوار وتبادل بشرط أن لا يمس بإرادة الأفراد الحرة، وبما أن للأغلبية مشروعية في الإدارة والقيادة، فهذا لا يمنع الأقلية من المساهمة في الإدارة والانتقاد وطرح آرائهم، إن الحوار بين الأغلبية والأقلية موجود ويعد ضروري لخلق نوع من التوازن وفق قواعد محددة، ولأجل دراسة ضمانات تداول السلطة السلمي، فقد أثرنا بحثها وتسلط الضوء عليها في ظل التشريعات العراقية الحديثة، وهي كل من قانون إدارة الدولة لعام 2004، ودستور جمهورية العراق لسنة 2005، وهذا المبدأ لا يمكن تحقيق تطبيقه إلا إذا توافرت عدة ضمانات، تناولها الباحث وهي المبحث الأول ماهية مبدأ التداول السلطة السلمي، وفي المبحث الثاني الضمانات القانونية لتطبيق هذا المبدأ، وفي المبحث الثالث الضمانات القضائية.

### مشكلة الدراسة:

تعد تجربة العراق الجديدة بعد 2003 تختلف اختلاف كبير عن الفترة التي سبقتها، حيث تغيرت طبيعة نظام الحكم، وبدأت مرحلة جديدة من الديمقراطية، وتضمن قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 والدستور العراقي الدائم لسنة 2005 موضوع الحريات، لكن لم يتوسع في جانب مهم وهو تداول السلطة السلمي، وأن النصوص التي تم صياغتها تفتقر الى الإشارات الواضحة والقوية، لكي يتم التأكيد على تطبيقها كتجربة ديمقراطية، وتفعيل قانون الانتخابات،

والعمل على خلق وسائل لإجراء إنتخابات حرة ونزيهه، لكي لا يتم الدخول في الصراعات السياسية، ويتحول الى تداول خشن وبالتالي يحد من فاعلية تطبيق الديمقراطية.

#### أهمية البحث:

يعتبر مبدأ التداول السلمي للسلطة وجه من وجوه الديمقراطية، ويعد من الأركان المهمة في تطبيقها، وبما أن الديمقراطية تعني (حكم الشعب)، فالواجب أن يكون الشعب هو صاحب الإرادة في تغيير من يعتلي هرم السلطة، وتحقيق العدالة في اختيار من هم مؤهلين لهذا المنصب، وفق الأسس الديمقراطية التي كفلها الدستور.

#### أهداف الدراسة:

1. مشاركة الشعب بالحكم من خلال الانتخابات وفرض إرادتهم الحرة فعلياً في اختيار من يمثلهم في الحكم.
2. قيام نظام الحكم على أسس المساواة والعدالة وتحقيق الديمقراطية.
3. الحد من التفرد بالسلطة وظهور نظام دكتاتوري.
4. جعل التداول السلمي أداة للتخلص من الفساد في جميع مؤسسات الدولة ومنع ظهور مبدأ المحاصصة.

#### فروض الدراسة:

1. ماهية مبدأ التداول السلمي للسلطة ؟
2. ما الضمانات لتطبيق مبدأ التداول السلمي ؟
3. ما مدى وجود النصوص الدستورية لتطبيق التداول السلمي للسلطة ؟

#### منهجية الدراسة:

اتبع الباحث المنهج الوصفي من أجل دراسة شاملة للموضوع، وتحليل النصوص الدستورية والقوانين، للتوصل إلى تفعيل هذا المبدأ وتطبيق الديمقراطية بشكل سليم.

#### خطة البحث:

على هدي ما سبق قمنا بتقسيم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث، تناولنا في الأول: ماهية مبدأ التداول السلمي للسلطة، وتطرقنا في المبحث الثاني إلى: الضمانات القانونية والسياسية لمبدأ التداول السلمي للسلطة، ونختم هذا البحث من خلال المبحث الثالث: الضمانات القضائية لمبدأ التداول السلمي للسلطة.

### المبحث الأول

#### ماهية مبدأ التداول السلمي للسلطة

لا شك في أن نزعة (التجمع والجماعة) ضرورة تحتمها الحياة البشرية، ووجود هذه الجماعة يفرض وجود السلطة التي تحكمها وتنظم شؤونها، وهذا يعني ظهور السلطة السياسية مع مولد الجماعة، ولذلك فإن السلطة تعد من الظواهر الاجتماعية، ولا يتصور وجودها خارج إطار الجماعة، وبالنتيجة وجود الجماعة ووجود السلطة المنظمة يعني بأن هناك دولة قائمة.

وبما أن الدولة الحديثة تعتمد التجانس الاجتماعي والمساواة والمواطنة منطلقاً لها وأساساً في نشأتها، وهذا لن يكون إلا من خلال واقع الديمقراطية كنظام سياسي في الدولة، وهذه الديمقراطية لن تكون إلا من خلال وجود عدة مبادئ، ومن ضمنها وأهمها هو (مبدأ التداول السلمي للسلطة) الذي هو مدار البحث؛ لأن هذا المبدأ يعد من الركائز الأساسية القائمة عليها النظم الديمقراطية، لذا سوف نقوم ببيان ماهية التداول السلمي للسلطة، وذلك من خلال مطلبين كالتالي: المطلب الأول تحت عنوان: مفهوم مبدأ التداول السلمي للسلطة وأنماطه، والمطلب الثاني: فقد خصصناه لبيان مقومات التداول السلمي للسلطة.

### المطلب الأول : مفهوم مبدأ التداول السلمي للسلطة وأنماطه

يعد التداول السلمي للسلطة من المبادئ الدستورية التي تتم مراعاته في النظم الديمقراطية، لذا ينبغي الوقوف عند معنى هذا المبدأ، وذلك من خلال بيان المعنى اللغوي والاصطلاحي للمبدأ ولإعطاء مفهوم دقيق للمبدأ لا بد من تمييزه عما يشته به من مصطلحات سياسية ودستورية ذات معان قد تشترك مع مدلول التداول السلمي للسلطة وذلك سيكون في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فقد عقدناه للبحث في أنماط تداول السلطة سلمياً، في حين خصصنا المطلب الثالث لبيان أشكال التداول السلمي للسلطة، ولذلك سنقسم المطلب إلى فرعين على النحو التالي:

#### الفرع الأول: تعريف مبدأ التداول السلمي

سنحاول في هذا الفرع أن نقف على المعنى اللغوي للمبدأ، والحديث عن المعنى الاصطلاحي للمبدأ، وتمييز مبدأ التداول السلمي للسلطة عما يشته به من مصطلحات.

#### أولاً- المعنى اللغوي لمبدأ التداول السلمي للسلطة:

إن محاولة تعريف مفهوم التداول للسلطة لا تخلو من صعوبات وإشكالات ترتبط بتعدد وجوه التداول، وتنوع لوازم إمكانه، مما يعرقل عملية حصره في إطار مفهومي واحد، لذا فإن التداول يكون بعضها مكان بعض كالدول والملك، ومتى رسخت أي تحولت من حال إلى حال، يعني أمر الأمة وتغاير أحوالها<sup>(1)</sup>.

وهذا يعني أخذ شيء مكان الآخر مهما يكن هذا الشيء (وتداولن الأمر: أخذناه بالدول)<sup>(2)</sup>، فالتداول يعني الانتقال والتجول، يقال دال الدهر دولاً دولة: إذا انتقل من حال إلى حال ... ويقال دالت الأيام بكذا، ودالت له الدولة... و((أندال القوم)) تحولوا من مكان إلى مكان<sup>(3)</sup>، ويقال (تداولنا العمل والأمر بيننا بمعنى تعاورناه)<sup>(4)</sup>.

(1) ابن منظور، محمد بن مكرم، لسان العرب، ط1، دار صادر، بيروت، ج3، 1976م، ص68.

(2) ابن منظور، المصدر السابق، ج11، ص252.

(3) إبراهيم مصطفى وآخرون، المعجم الوسيط، ج1، دار الدعوة، إسطنبول، 1989م، ص304.

(4) ابن منظور، لسان العرب، مصدر سابق، ج11، ص253.

(دول: الدول في الحرب أن تدال إحدى الفئتين على الأخرى، يقال كانت لنا عليهم الدولة والجمع الدولة بكسر الدال، والدولة بالضم في المال يقال صار الشيء بينهم يتداوله مرى بهذا ومرة لهذا والجمع دلالات ودول، وقال أبو عبيد الدولة بالضم اسم الشيء الذي يتداول به بعينه<sup>(1)</sup>).

أما مصطلح السلطة فيعني: التسلط والسيطرة والتحكم و(السلطة) اسم من السلطان، والسلطان: الوالي، وجمعه سلاطين، والسلطان صاحب الحجة أو صاحب الشدة والحدة والسطوة أو صاحب القدرة، والسلطان من السليط، والسليط ما يضاء به<sup>(2)</sup>.

وبالرجوع إلى المعجم اللغوي (تاج العروس) نجد أربعة معانٍ اشتقت منها كلمة (سلطان) وهي<sup>(3)</sup>:

1. **الحجة والبرهان:** ولا يجمع بهذا المعنى؛ لأنه يعامل معاملة المصدر، وسمي الخليفة سلطاناً؛ لأنه ذو حجة بها تفنن الرعية وبها تخضع.
2. **الشدة والحدة والسطوة:** فسلطان كل شيء شدته وحدثه ووسطوته، وسمي الوالي سلطاناً لما يتمتع به من شدة وحدة ووسطوة.
3. **القدرة:** فمن جعلت له قدرة، فهو في اللغة ذو سلطان، كقوله قد جعلت له سلطاناً على أخذ حقي من فلان، أي قدرة.
4. **السليط وهو ما يضاء به، والسلطان كالمصباح تضيء به الأرض ويستنير به الناس.**

وبما أن السلطة تجمع الخير والشر، والمشروعية وعدم المشروعية، فإنه يترتب عليها الطغيان والاستبداد وانتهاك الحريات، ومن ثم فإنها تعني ترحيب من جانب ورفض من جانب آخر، بحيث يرى الرفض لوجود السلطة أنها تنظيم سيء لا ضرورة له؛ لأنه يؤدي إلى استغلال الأفراد واضطهادهم.

أما المرحبين بالسلطة فإنهم يرون أنها ضرورة لا بد منها، وذلك لتنظيم شؤون الجماعة لذلك فهم جاءوا بعدة تعريفات للسلطة، وعلى رأسهم الفقيه الفرنسي "جورج بوردو" حيث عرفها: "قوة في خدمة فكرة"، بالإضافة إلى أنها قوة تتبع من خلال الوعي الاجتماعي، وخصصت لقيادة الجماعة للبحث عن الخير المشترك وتجبر الأفراد إذا لزم الأمر على الالتزام بالمواقف التي تأمر بها<sup>(4)</sup>.

(1) محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، تحقيق: محمود خاطر، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت، 1972م، ص215.

(2) ابن منظور، لسان العرب، مصدر سابق، ج7، ص322.

(3) ينظر: مرتضى الزبيدي، تاج العروس من جواهر القاموس، ج10، دار الفكر، بيروت، ص292.

(4) د. جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحريّة في الأنظمة الدستورية، ط1، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2008م، ص20-21.

ويؤيد الباحث من ينادي بضرورة وجود السلطة؛ لأن السلطة هي أساس قيام مجتمع منظم يقوم على أساس الشعور بالمسؤولية والعمل من أجل المجتمع ككل بعيداً عن المصالح الشخصية، لذا يمكن أن نعرف السلطة بأنها: "قوة الجماعة التي تعمل من أجل تنظيم المصالح وفق قواعد محددة سلفاً".

### ثانياً- المعنى الاصطلاحي لمبدأ التداول السلمي للسلطة:

إن مبدأ التداول السلمي للسلطة من المبادئ الأساسية في الدساتير الديمقراطية؛ ولكن على الرغم من ذلك فإن معظم مؤلفات فقهاء القانون الدستوري جاءت خالية من تعريف وتحديد لمصطلح (تداول السلطة) أو انتقالها، وهذا ربما كان نتيجة حتمية لوضوح المعنى اللغوي للمصطلح، إلا أن تحول المصطلح من الدلالة اللغوية إلى مبدأ يمثل ركن من أركان النظام الديمقراطي يجعل من اللازم تحديد معناه، فقد ورد عن (ميشيل ستوروات) بأن من متطلبات الديمقراطية إمكان نقل القابضون على السلطة إلى صفوف المعارضة وإحلال آخرين محلهم<sup>(1)</sup>.

كذلك ما أشار إليه العميدة أندريه هوريو (Andre Hauriou) في تحديد معنى تداول السلطة بأنه: "تناوب الأحزاب السياسية على الحكم والمعارضة بفعل تغير الأكتريات الناتج عن تبدل المواقف السياسية للأحزاب، أو عن حصيلة ما تفرزه نتائج الانتخابات"<sup>(2)</sup>.

وهناك تعريف للتداول قدمه الفقيهان الفرنسيان أوليفيه دو هاميل و ايف ميني (Yves و Olivie Duhamel و Men) في مؤلفهما المشترك Dictionnaire Constitutionnel، فقد عرفا التداول بأنه: "نقل الدور السياسي في إطار احترام المؤسسات، وبموجبه تنفذ أحزاب المعارضة أو قسم منها إلى السلطة السياسية وتدخل الأحزاب التي كانت في الحكم أو قسم منها في المعارضة"<sup>(3)</sup>.

هذه التعريفات قد وردت على مستوى الفقه الغربي، أما على صعيد الفقه العربي فإن تعريف المبدأ لم يحتل حيزاً في كتاباتهم؛ وذلك ربما لغياب مبدأ تداول السلطة بشكل رسمي في قواميس النظم العربية؛ ولكن على الرغم من ذلك فإن بعض الكتاب والقانونيين قد أوردوا تعريفات لذلك المبدأ ومنها:

تعريف الدكتور رافع شير لتداول السلطة بأنه: "التعاقب الدوري للحكام على سدة الحكم تحت صيغ الانتخابات، حيث يمارس هؤلاء الحكام المنتخبون اختصاصاتهم الدستورية لمدة محددة سلفاً"<sup>(4)</sup>.

- (1) ميشيل ستوروات، نظم الحكم الحديثة، ترجمة: أحمد كامل، مراجعة: سليمان الطماوي، دار الفكر العربي، 1962م، ص309.
- (2) أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة: علي مقلد وآخرون، ج2، ط1، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1974م، ص224.
- (3) أوليفيه دو هاميل، إيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة: منصور القاضي، مراجعة: د. زهير شكر، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996م، ص353.
- (4) راند حمدان عايج المالكي، التداول السلمي لمنصب رئاسة الدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2011م، ص9.

وكذلك هناك تعريف لأحد الكتاب يبين ما الذي يقصد بـ "تداول السلطة" بأنه: "وجود آليات لانتقال المنصب السياسي من شخص إلى آخر سواء أكان شاغل المنصب رئيساً للجمهورية أو للوزراء في النظم الرئاسية والبرلمانية على الترتيب"<sup>(1)</sup>.

والمتمثل لهذا التعريف سوف يلاحظ بأنه يعني عملية تغيير الحاكم الفرد في أعلى السلطة، أو نقلها ككل على المستوى الرئاسي في الدولة من تيار سياسي إلى آخر، وهذا ما يؤخذ على هذا التعريف، حيث إنه ركز على الجانب الشكلي لتداول السلطة، بالرغم من أهميته فلا بد من آليات لانتقال السلطة بدون إيضاح طبيعة هذه الآليات، فضلاً عن أنه يضيق من دائرة تداول السلطة ويحصرها بالمناصب التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء)، وتداول السلطة ينبغي ألا يفهم بهذا المستوى الضيق.

وعرفه آخرون بأنه: "انتقال السلطة من شخص لآخر أو من جماعة سياسية لأخرى وفقاً للطرق المحددة في الدستور"<sup>(2)</sup>.

كذلك عرف التداول على السلطة بأنه: "مبدأ ديمقراطي لا يمكن وفقه لأي حزب سياسي أن يبقى في السلطة إلى ما لا نهاية له، ويجب أن يعوض بتيار سياسي آخر"<sup>(3)</sup>.

ولو أمعنا النظر على هذه التعاريف لتبين بأن التداول على السلطة يمثل آلية لإدارة الدخول والخروج من وإلى السلطة بين تيارات سياسية مختلفة؛ ولكن في الحقيقة إن إشكالية التداول على السلطة هي لا تقف عند تحديد المعنى وإنما هي أعمق من ذلك بكثير، فهي تكشف عن طبيعة الحالة الاجتماعية من صراعات وتحالفات بين أعضاء المجتمع الواحد، وكذلك في درجة الوعي السياسي العام لأي شعب من الشعوب.

وحقيقة الأمر فإن التداول السلمي للسلطة مصطلح ومن ثم مبدأ ديمقراطي أخذت به النظم السياسية الغربية والتي على شاكرتها، بحيث يتم تطبيق ذلك المبدأ عن طريق الانتخابات والحصول على الأغلبية، إذ من يحصل على أغلبية الأصوات في الانتخابات سوف يتسلم زمام الأمور للسلطة السياسية، وهذا حتماً سيكون بصورة سلمية عن طريق تطبيق المبدأ، لذا نرى بأن الدول التي تبنت هذا المبدأ وعملت على تطبيقه، أي أنها اختارت المنهج الديمقراطي كأساس لتداول السلطة سلمياً، ومن خلال صناديق الاقتراع العام فإنها - الدول - قد جنت ثمار تطبيق ذلك المبدأ من خلال الاستقرار السياسي، وبالنتيجة الاستقرار الاجتماعي؛ ومن ثم الازدهار الاقتصادي، ولا ريب في أن وجود صناديق الاقتراع، أي يوجد انتخابات حرة ونزيهة بشكل دوري سيمكن الناخبين وبعد مرور فترة زمنية معينة من محاسبة مرشحهم الذين يمكون زمام السلطة والذين لم يؤديوا ما عليهم من واجبات على الوجه المطلوب؛

(1) صفي الدين خربوش، تداول السلطة في الوطن العربي بين التشريعات والتطبيقات، مقال متاح على الرابط:

<http://www.algazerah.net>

(2) محمد اليدومي، التداول السلمي للسلطة... الغاية والوسائل، متاح على الرابط:

<http://www.marebpress.net/articles>

(3) التعريف لشارل دباش، أورده عماد بن محمد، التداول على السلطة، متاح على الرابط الإلكتروني:

<http://www.kalimatunistic.com>



ومن ثم يتسنى للناجيين تنحيهم عن السلطة وإحلال آخرين محلهم، وهذا حتمًا لن يكون إلا في ظل الانتخابات التي تتوفر فيها كل معايير الشفافية.

### الفرع الثاني: أنماط التداول السلمي للسلطة (الوراثي والانتخابي والتعيين)

نمط انتقال السلطة هو: أسلوب أو طريقة أو كيفية ملئ الفراغ في السلطة العليا، أو تقييد تولية الحكام في قمة الهرم السياسي، أو أسلوب تداول السلطة، والذي ينبغي أن يتسم بقدر من الرتابة والتواتر في الاستخدام الفعلي في مواقع مختلفة وتحت ظروف متباينة<sup>(1)</sup>.

ومما تقدم يتبين بأن هناك أكثر من أسلوب أو طريقة لكي يتم ملئ الفراغ في السلطة أو استبدال من هو متزعم للسلطة، وهذه الأساليب أو الطرق منها ما يكون بشكل سلمي ومن دون حدوث اضطرابات أو ثورات، وهذه هي نقطة البحث الأساسية في الموضوع، ومنها ما يكون بشكل فوضوي أي أسلوب عنيف يصل إلى حد الحرب والاقْتتال، وبما أن الأسلوب أو الطريقة السلمية للسلطة هي محور البحث، لذلك سوف نقتصر في هذا الفرع على بيان أنماط تداول السلطة بشكل سلمي، وذلك من خلال الآتي:

#### أولاً- النمط الوراثي:

ثمة خلاف لدى جانب من الفقه حول أسلوب النمط الوراثي لتداول السلطة بين من يؤيد أسبقية الوراثة على الكاريزما<sup>(2)</sup>، غير أن الجانب الأكبر من الفقه يذهب إلى الكاريزما أسبق من الوراثة كأسلوب لنقل السلطة من الناحية التاريخية؛ ولكن سرعان ما اختلطا فيما بينهما؛ بسبب تمازج كليهما بالطقوس الدينية، ومن ثم أصبحت هناك حالة تعانق يعصب معها فصل واحد عن الآخر، ولكن الطقوس الدينية لم تستخدم يوماً وحدها، ومن ثم فإنها لم تألف في يومٍ ما نمطاً قائماً بذاته.

كانت الكريزما أسبق وتمثلت في البداية على أساس الاعتقاد المسبق بقُدسية الحاكم، وكان تفضيل الحاكم يتم وفق معايير مختلفة، وأكثر أشكال الكاريزما تطرفاً هو الاعتقاد في إلهية الحاكم لدى المصريين القدماء، وبني إسرائيل وإسرائيل القديمة، والغريب أن هذه الاعتقادات كان يفترض فيها أن تكون ركيزة لتحقيق انتقال سلمي للسلطة، إلا أن الملاحظ عليها أنها أثارت مشكلة خطيرة، فقد أدت هذه الاعتقادات إلى ممارسة قتل الحكام كلما ظهر الضعف على الحاكم، أو عند توقع قرب رحليه، حيث يقوم الشعب عندئذٍ بقتله، وخير مثال على ذلك اعتقد شعب الكونغو أن الحاكم المقدس الذي عضد الأرض بقوته، وملاها بفضله، لو مات ميتة طبيعية فسيغنى العالم وتهلك الأرض، والملاحظ أن هذه المعتقدات كانت قد تباينت شدة وضعفًا، حيث كانت أقل حدة لدى الرومان بحيث امتزجت الكاريزما عندهم بعناصر الحكم المقدس، ثم اختلطت الكاريزما بالوراثة،

(1) د. صلاح سالم زرنوقة، أنماط الاستيلاء على السلطة في الدول العربية، ط2، مكتبة مدبولي، القاهرة، 1993م، ص91.  
(2) يستخدم تعبير الكاريزما للدلالة على القائد التاريخي أو البطل الملهم أو الذي يتمتع بتبجيل شعبي وذي صفات خارقة أو قدرات غير عادية، ينظر: د. صلاح سالم زرنوقة، أنماط انتقال السلطة في الوطن العربي، ط1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2012م، ص44.

ففي المجتمعات الوراثية القديمة كانت توجد علامات مثل جودة الطقس، وتحسن مستويات الصحة العامة، وهذه كلها تشير إلى توافر الخصائص الكاريزمية لدى هذا الحاكم الذي وصل إلى السلطة على أساس الوراثية<sup>(1)</sup>.

وهكذا استمر الحال إلى أن برزت الوراثية كأسلوب لتولي السلطة بشكل سلمي بصورة مستقلة عن تلك المعتقدات، والوراثية هي من أقدم الوسائل التي عرفت لتولي السلطة بعد الكاريزما على حد قول جانب من الفقه ونحن مع هذا الرأي.

وقد عُرفت (الوراثية) كوسيلة لتولي السلطة في دول الشرق القديمة (دول وادي الرافدين وعند الفراعنة في مصر) كما اتبعت هذه الوسيلة عند الفرس والرومان، وأخذت به العرب كوسيلة لتولي الخلافة منذ بداية الدولة الأموية وسارت عليها الدولة العباسية، وما زالت متبعة في الأنظمة الملكية<sup>(2)</sup>.

ويعد أسلوب الوراثية انعكاساً لانتقال الأموال من السلف إلى الخلف في القانون الخاص، وهكذا يلاحظ أن السلطة تورث كما تورث الذمة المالية، وقد تباينت تطبيقات هذا النظام عبر التطور التاريخي للمجتمعات<sup>(3)</sup>.

وتتجسد الوراثية بوضوح بوراثية العرش، فالملك يمكن أن يرث منصبه من غيره، وبذلك يقبض على السلطة كلياً أو يسهم في ممارستها مع القابضين الآخرين، والتاريخ يقدم أنواع متعددة لوراثية العرش، فهي يمكن أن تكون عن طريق الأب، أي أن تنتقل السلطة إلى ابنه وهكذا، كما يمكن أن تكون عن طريق الأم إلى البنت وهكذا، ولا تقتصر الوراثية على وراثية العرش فحسب، بل يمكن أن تتضمن وراثية العضوية في المجالس السياسية<sup>(4)</sup>.

وقد اعتبر القبض على السلطة عن طريق الوراثية أمراً شرعياً، وهذا يعود تاريخياً إلى عاملين يتعلق كلاهما بطبيعة السلطة نفسها:

**أولهما:** هو أنه بعد سقوط الإمبراطورية الرومانية في الغرب جاءت الفترة الإقطاعية فاضمحت سلطة الملوك؛ ولكن رغم هذا فإن معظم الأفراد كانوا يعتبرون الملك القاضي الأعلى، وساد الاعتقاد بأن الملك مكلف بإقامة السلام عن طريق العدالة، وهذا الواجب يتطلب إعطاء الملك سلطة للقيام به، وانطلاقاً من هذا فقد استطاع أهل الفكر القانوني، من أنصار الملكية في فرنسا بناء نظرية مفادها أن السلطة تعود إلى الملك بمعنى أنها ملكيته، فالملكية هي الحق المطلق للمالك على الشيء الذي يملكه، فللملك إذن الحق المطلق على سلطة البلاد، وحيث إن الملكية يمكن أن تنتقل بين الأحياء كما يمكن أن تورث، فلكذلك السلطة باعتبارها ملك للملك يمكن أن تنتقل بالاتفاق أو عن طريق الوراثية<sup>(5)</sup>.

(1) د. صلاح سالم زرنوقة، أنماط الاستيلاء على السلطة، مرجع سابق، ص 93-94.

(2) د. علي غالب خضر العاني، د. نوري لطيف، القانون الدستوري، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر، بلا سنة نشر، ص 56.

(3) د. حميد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، 1990م، ص 81.

(4) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، ط 2، ج 1، المكتبة القانونية، بغداد، 2007م، ص 57.

(5) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 159.

أما العامل الثاني: فيرجع إلى فكرة الشرعية الدينية (الثيوقراطية) لتعزز دور الوراثة كوسيلة من وسائل تولي السلطة على أساس أن الله قد اختار شخصاً معيناً أو عائلة معينة وفوضه أو فوضها الحكم في الأرض، وما دام الأمر كذلك فمن الطبيعي أن تنتقل السلطة إلى وريثه<sup>(1)</sup>.

ويلاحظ في الوقت الراهن أن الدول التي أخذت بهذا الأسلوب في تلاشي مستمر؛ وذلك لانتشار النظام الجمهوري، فضلاً على ذلك فإن البعض من الأنظمة السياسية في الدول الأوروبية التي لا تزال هذا الأسلوب مطبقاً فيها، لم يعد للملك سلطة فعلية، وإنما يباشر هذه السلطة من قبل مؤسسات دستورية منتخبة، إذ إن الملك لا يملك من السلطة سوى اسمها فقط، وهذا ما جرى عليه العمل في بريطانيا وغيرها من الدول التي لا تزال تأخذ بأسلوب الوراثة<sup>(2)</sup>.

### ثانياً- النمط الانتخابي:

النمط الانتخابي هو من أفضل الوسائل التي عرفتها الشعوب في تغيير حكامها حتى الآن، فبعد أن كانت القضية تحسم في قصور الملوك أو وفق رغبات الديكتاتور، أصبح الاحتكام لإرادة الشعب، الذي أعطى للقوى السياسية في المجتمع فرصة التطلع إلى السلطة العليا أو المشاركة في تدبير شؤون الخلافة، ونظم التنافس على السلطة، وألغى استخدام القوة، حيث قام هذا النمط على نظام التعددية السياسية والانتخابات الحرة<sup>(3)</sup>.

وفي الوقت الراهن يرتبط الانتخاب بالديمقراطية ارتباطاً وثيقاً، بحيث أصبح الانتخاب من الوسائل الأساسية التي يتم فيها إسناد السلطة في النظم الديمقراطية الحديثة، وذلك على عكس الديمقراطيات القديمة التي لم يلعب الانتخاب فيها دوراً بارزاً؛ وذلك بسبب قيام تلك الأخيرة على أساس الديمقراطية المباشرة من ناحية، ولأخذها بوسيلة القرعة بصيغة أساسية من ناحية أخرى<sup>(4)</sup>.

وأخذ الانتخاب هذه المكانة في الوقت الراهن بسبب استحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة، نظراً لزيادة عدد السكان وانتشار المدن والقصبات هذا من ناحية؛ ولأن الديمقراطية النيابية أصبحت ضرورة في الدول الديمقراطية من ناحية أخرى<sup>(5)</sup>.

وعلى هذا الأساس فإن النمط الانتخابي يعني: "مكنة المواطنين الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية من المساهمة في اختيار الحكام وفقاً لما يرونه صالحاً لهم"<sup>(6)</sup>.

- (1) د. علي غالب خحضر العاني، د. نوري لطيف، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 57.
- (2) د. حميد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص 83.
- (3) د. صلاح سالم زرنوقة، أنماط الاستيلاء على السلطة في الدول العربي، مرجع سابق، ص 118.
- (4) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، ط4، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002م، ص 223.
- (5) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 224.
- (6) د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، 1991م، ص 35.

ومن خلال هذا التوضيح لمفهوم النمط الانتخابي نراه قد ركز على الديمقراطية التمثيلية (النيابية) والتي طغت على الديمقراطية المباشرة للأسباب التي ذكرناها آنفاً، لذا نجد أن معظم الدساتير في العالم قد أقرت حق المواطنين في ممارسة الانتخاب في إطار يضيق أو يتسع مداه بنسبة ديمقراطية النظام أو تسلطه واستبداده.

وهكذا نرى بأن النمط الانتخابي هو النمط الثاني من أنماط تولي أو تداول السلطة بشكل سلمي؛ ولكنه النمط الأكثر تطوراً والأقوم إن صح التعبير من جانب شرعية تولي السلطة، فيقوم هذا النمط على زج الأشخاص الذين نالوا ثقة الشعب إلى دفة الحكم، أو الإبقاء على من كان في السلطة فيما لو عبر الشعب عن ارتضائه بحكمهم من خلال نتائج الانتخابات، ومن هنا نستطيع القول بأن هذا النمط هو الأنسب والأصلح للمجتمعات المعاصرة، طالما استخدم بالشكل المطلوب والأسلوب السليم.

### ثالثاً- نمط التعيين:

المراد بالتعيين: "وضع شخص بعينه في السلطة بما يعني تركها في يد شخص قد حاز على ثقة السلف، أو لتحاشي حدوث الصراع على هذه السلطة بعد رحيله بما يعني تأمينها وقطع الطريق على المتربصين بها"<sup>(1)</sup>.

تاريخياً عرف هذا النمط مختلطاً مع الوراثة كجزء من الإجراءات المتممة لها، ومن ثم يمكن القول بأن هذا النمط يمثل الترجمة العصرية والشكل الحديث للنمط الوراثي، فهو كالوراثة من حيث مجافاته للديمقراطية، وإن كان يتم بعيداً عن العنف، أي بشكل سلمي، وهو كالوراثة في قيامه ليس بالضرورة على صلة الدم، وإنما على التجانس بين السلف وخلفه، فالسلف يعين الشخص الذي يضمن أنه لن يعرقل سلطاته وهو في السلطة، وأنه سوف يسير على خطاه، ويمضي في نفس الاتجاه ويحمل نفس التوجهات، لذا يمكن تسمية هذا النمط مجازاً بـ(الوراثة الانتقائية)<sup>(2)</sup>.

وعلى العكس ففي الوراثة العادية أو التقليدية قد تأتي الأقدار بخلف مستنير، بحيث يغير الكثير من سياسات سلفه؛ لكن في هذا النمط الاحتمال غير وارد، فالخلف نظرياً أسير ولا يستطيع التحلل من هذا الأسر بتغيير الكثير من الظروف<sup>(3)</sup>.

ولهذا النمط نموذجان من حيث الجهة التي تمارسها، وهما: التعيين عن طريق السلف شاغل السلطة، والتعيين عن طريق هيئة أو مجلس أو لجنة، الأول عرفته مجتمعات المانشو في الصين القديمة، حيث كان الإمبراطور يعين خلفه من بين الوراثة الذين لهم حق ولاية العرض، والثاني كان معمولاً به لدى قبائل السوازي في أفريقيا<sup>(4)</sup>.

- (1) د. صلاح سالم زرنوقة، أنماط انتقال السلطة في الوطن العربي، مرجع سابق، ص 64.
- (2) د. سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2007م، ص 73.
- (3) جاسم محمد أحمد الجبوري، التعاقب على السلطة في العراق المعاصر، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2014م، ص 33.
- (4) د. صلاح سالم زرنوقة، أنماط انتقال السلطة في الوطن العربي، مرجع سابق، ص 63.

ولهذا النمط خصائص يمكن إيجاز أهمها بما يأتي<sup>(1)</sup>:

1. إنه يمثل الحل الوسط بين الوراثة كأسلوب تعسفي تقليدي، فقد مزاياه في العصر الحديث والنظام الانتخابي كأفضل الأساليب؛ لكنه يفترض عدة شروط ليست متاحة لكل المجتمعات، هذا ما لم يختلط مع أنماط أخرى كالوراثة أو الانقلابات العسكرية أو السياسية.
2. إنه ينطوي على خطورة واضحة، هذه الخطورة ناجمة عن أن الحاكم في السلطة عندما يعين خلفه، فإنه يبحث عن رجل ضعيف، تحسباً من تطاول هذا الخلف المحدد على سلطاته، وكذلك هذا الخلف سوف يبحث عن أضعف منه لنفس السبب وهكذا، والنتيجة ستكون سلسلة من الحكام الضعاف، ولا يقطع هذه السلسلة إلا انفجار التنافس على السلطة مع هذا الخلف الضعيف.
3. من أهم مزايا هذا النمط، توافر الوضوح والتأكد، قدر كبير من الاستقرار، تجنب التنافس واستخدام العنف، تقديم خلف جاهز تنتفي معه حالات الفراغ المفاجئ في السلطة.

### المطلب الثاني: مقومات التداول السلمي للسلطة

بما أن مبدأ التداول السلمي للسلطة يعد من المبادئ الديمقراطية، والتي بدورها تعد وسيلة تهدف إلى احترام وتعزيز كرامة الفرد وحقوقه الأساسية، وإعطاء كل فرد الحق بالمشاركة في الشؤون العامة وإدارتها، وفتح المجال لمنافسة سياسية ديمقراطية للوصول للسلطة وتداولها، وبناء مؤسسات نيابية على المستويات كافة، يتم اختيارها من خلال إجراء انتخابات حرة ونزيهة على فترات منتظمة يعبر فيها الشعب عن إرادته وعلى أساس الانتخابات الدورية؛ ومن ثم فإن هذه الوسيلة سوف لن تتحقق من دون تطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة والإيمان به من قبل الأطراف القابضة على السلطة، أي شركاء العملية السياسية.

ولتطبيق المبدأ المذكور يتوقف على مدى توافر مقومات معينة، وعند التعمق في البحث عن هذه المقومات نجد أنها تركز على ثلاث مقومات رئيسية، وهي: التعددية الحزبية، أو ما يسمى بالسياسية، ووجود دستور للبلاد يتم من خلاله الاتفاق حول مؤسسات الدولة، وتحديد النطاق الزمني لتولي السلطة،

وهذا يعني بأننا سوف نسلط الضوء على كل من هذه المقومات، وذلك من خلال فرعين، كالآتي:

### الفرع الأول: التعددية الحزبية

إن موضوع التعددية الحزبية والسياسية في الدول العربية قد شغل حيزاً كبيراً من تفكير مواطنيها في العقود الأخيرة، وقد تمثل تحول بعض من النظم العربية للأخذ بأشكال التعدد الحزبي بدلاً من نظام الحزب الواحد الذي ساد في فترة سابقة من أهم التحولات التي شهدتها النظم السياسية العربية والعراق واحد من هذه النظم قد شهد اليوم انفتاحاً واتجاهاً واضحاً نحو الديمقراطية والتعددية الحزبية،

(1) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 254.

ومن هنا لا بد لنا من أن نبين ماذا يقصد بالتعددية الحزبية خصوصاً إذا ما علمنا أن مصطلح التعددية الحزبية مصطلح حديث الظهور والاستخدام، وذو صلة وثيقة بمصطلح الديمقراطية، إلا أنها أوسع منه من حيث المفهوم<sup>(1)</sup>.

والتعددية الحزبية تعود بالأصل إلى المفكرين الغربيين "جون لوك" و"مونتسكيو"، فقد كان الفيلسوف الإنجليزي "جون لوك" أول من أكد في أواخر القرن السابع عشر على أن الدولة يجب أن تقوم على القبول العام، والعمل على رفاهية المجتمع ورعاية مصالحه، وإذا أهملت شيئاً من ذلك وجب تغييرها، وعلى الفئات الحاكمة ألا تتخذ من القوة أساساً لها، لذا فإن التعددية الحزبية تعني: "توزيع السلطة السياسية عن طريق ترتيبات أو أشكال مؤسسية"<sup>(2)</sup>.

فالسلطة السياسية ليست حكراً على فئة معينة، سواء أكانت هذه الفئة سياسية أم أيديولوجية أم أثنائية أم فكرية، وهذا يعني بأن المراد بالتعددية الحزبية أن تكون هناك حرية في إنشاء الأحزاب السياسية والانتماء إليها، أو هي وجود أحزاب سياسية متعددة في مجتمع معين والاعتراف بها من قبل الأنظمة السياسية، وتقبل مساهمتها عن طريق الوصول والمشاركة بالسلطة<sup>(3)</sup>؛ ومن ثم فإن هذا النظام يستلزم وجود أكثر من حزبين سياسيين يتنافسان فيما بينهما، بحيث لا يستطيع أي منهما أن يتولى الحكم إلا بالاشتراك مع الأحزاب الأخرى، وقد ارتبط مصطلح (التعددية) بظهور وانتشار المبادئ الديمقراطية، فتعد الأحزاب يساعد جمهور الناخبين على تكوين وتنظيم آرائهم السياسية، فضلاً عن صيانة حقوق وحرريات الأفراد من خلال منع الحكومات من الاستبداد بوجود معارضة تنزعها أحزاب منظمة.

ففي المجتمع الواحد توجد تناقضات أيديولوجية واقتصادية واجتماعية، قد تساهم في تكوين أحزاب سياسية جديدة، فضلاً عن انقسام كل من الأحزاب القائمة إلى حزبين أو أكثر بسبب اختلاف الأهداف أو وجهات النظر المتعلقة بالقضايا السياسية، ولا يمكننا أن نغفل أثر النظام الانتخابي على النظام الحزبي؛ لأن اعتماد طريقة التمثيل النسبي أو طريقة الأغلبية المطلقة مع الاقتراع على دورين يؤدي إلى تعدد الأحزاب، فطريقة التمثيل النسبي تكفل حصول كل حزب على مقاعد في البرلمان تتفق مع ما حصل عليه من أصوات، وهذا يضمن للأحزاب الصغيرة وجودها واستقلالها في مواجهة الأحزاب الكبيرة، كما تؤدي هذه الطريقة إلى عدم ضياع صوت الناخب في حالة التصويت إلى أحد الأحزاب الصغيرة، وساهم نظام التمثيل النسبي في إيطاليا بدور بارز في تعزيز التعددية الحزبية، مما جعلها إحدى أبرز الدول في هذا المضمار<sup>(4)</sup>.

- (1) آذار عبد خليفة، التعددية الحزبية المحاسن والمساوئ "دراسة حالة العراق بعد عام 2003م"، مجلة كلية التربية الأساسية، الجامعة المستنصرية، العدد التاسع والستون، 2011م، ص228.
- (2) د. صالح جواد كاظم، د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص143.
- (3) آذار عبد خليفة، التعددية الحزبية المحاسن والمساوئ "دراسة حالة العراق بعد عام 2003م"، مرجع سابق، ص229.
- (4) ميثم حنظل شريف، التنظيم الدستوري والقانوني للأحزاب السياسية في العراق، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2002م، ص24.

لذا فإن تعدد الأحزاب والفئات السياسية هو في حقيقة الأمر من أهم مقومات التداول على السلطة، إذ يرتبط الأخير بوجود تعدد حزبي يسمح بتنافس فعلي بين عدد من الأحزاب ذات التوجهات المتباينة كي تنتقل السلطة من حزب أو زعيم أحد الأحزاب إلى زعيم حزب آخر، الأمر الذي يعني أن التداول السلمي للسلطة قد لا يستقيم في ظل وجود حزب وحيد، وإن كان من الممكن حدوث نوع من التداول بين زعماء الحزب أو زعماء الاتجاهات المختلفة داخله، ففي الصراع على السلطة تتجلى التعددية الحزبية كظاهرة طبيعية لاختلافات سياسية تتضمن تمايزات فكرية أيديولوجية... الخ بين مكونات المجتمع السياسي، وتمثل ظاهرة – الاختلاف- هذه عمق حراك المجتمع، وهدف النظام السياسي الذي يتوجه إليها بالتنظيم لحفظ الدولة والمجتمع من التفكك والتحلل.

وأدنى أشكال التعددية الحزبية هو وجود حزبين متنافسين ينحصر التداول على السلطة بينهما في فترات تحددها القوانين المنظمة للانتخابات، وبالمقابل تنعدم في نظام الحزب الواحد حرية الاختيار بين تيارات سياسية مختلفة، وينحصر الانتخاب في حزب السلطة الذي يهيمن عادةً على كل الوظائف السياسية في الدولة، وبذلك يفقد الانتخاب كل مضامينه الأساسية ليتحول إلى أشكال أقرب إلى الاستفتاء أو التركيز أو غيرها من المصطلحات المعبرة عن إبداء الرأي إزاء طرف واحد.

### الفرع الثاني: الانتخابات الحرة والنزيهة

من الضروري بمكان التعرف على ماهية موضوع الانتخابات بوصفها من الوسائل الأساسية لإسناد السلطة وتداولها سلمياً، ويكون من خلال التعرف على معنى الانتخاب؛ ومن ثم التطرق إلى التكييف القانوني للانتخاب، وأخيراً نبين أهم الضمانات اللازمة لكي تأتي الانتخابات حرة ونزيهة؛ ومن ثم تحقيق الغرض المنشود منها، وذلك سيكون من خلال الآتي:

#### أولاً- المعنى اللغوي للانتخاب:

يقال في اللغة تَحَبَّ، أي انْقَضَ الشيء: اختاره وانتقاه<sup>(1)</sup>، وانتخب الشيء انتزعه، أخذ نخبته، والنخبة: ما اختاره منه، ونُخْبَةُ القوم ونُخْبَتُهُم خيارُهُم، قال الأصمعي: يقال هم نخبة القوم، ويقال جاء في نُخب أصحابه، أي في خيارهم، والانتخاب – كما أسلفنا- الاختيار والانتقاء، ومنه النُخبة وهم الجماعة تختار من الرجال، فتنترزع منهم<sup>(2)</sup>.

#### ثانياً- المعنى الاصطلاحي:

إن عملية الانتخاب تتصل بالعديد من الجوانب السياسية والاجتماعية والديمقراطية، لذا اتخذ الكتاب مذاهب شتى في تبيان المعنى الاصطلاحي للانتخاب<sup>(3)</sup>.

- (1) مجد الدين بن يعقوب الفيروز آبادي، القاموس المحيط، ط1، دار الكتب العلمية، بيروت، 2004م، ص163.
- (2) للمزيد حول المعنى اللغوي للانتخابات ينظر: ابن منظور، لسان العرب، الجزء الرابع عشر، ط3، دار إحياء التراث العربي، بيروت، ص79.
- (3) سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضمان حريتها ونزاهتها، ط1، دار دجلة، بغداد، 2009م، ص26.



فمن الناحية الموضوعية نجد بأن الانتخاب يعني اختيار شيء أو أمر معين، لذا يمكن أن يعرف من هذه الناحية بأنه: "اختيار الناخبين لشخص أو أكثر من بين عدد من المرشحين لتمثيلهم في حكم البلاد"<sup>(1)</sup>.

أما من الناحية الشكلية فقد عرف الانتخاب بأنه: "مجموعة القواعد التي تحدد الأشخاص الذين يملكون حق الاشتراك في تكوين الهيئات الحاكمة في الدولة، وكذلك كيفية إجراء الاقتراع وإقرار نتائجه"<sup>(2)</sup>، وإذا ما أمعنا النظر في هذا التعريف سوف نلاحظ بأنه قد ركز على الطابع الإجرائي في الانتخابات بشكل كبير، في حين ركز جانب من الفقه على الجمع بين الجانبين الشكلي والموضوعي للانتخاب، فيعرف بذلك الانتخاب بأنه: "الوسيلة الأساسية الوحيدة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية المعاصرة من ناحية، ولتحقيق حق المشاركة في الحياة السياسية من جانب أفراد الشعب من ناحية أخرى"<sup>(3)</sup>.

وهناك من الباحثين من نظر إلى الجانب الوظيفي للانتخاب بوصفه وسيلة تداول السلطة في الديمقراطية النيابية تحديداً، والتي تختلف بذلك عن الديمقراطية المباشرة وشبه المباشرة، بالقول بأن الانتخاب هو وسيلة الديمقراطية النيابية، فعن طريق الانتخاب يختار الشعب نوابه الذين يمثلون ويعبرون عن إرادته، وأن الانتخاب يعد جوهر النظام النيابي، وبدونه لا يكتمل النظام النيابي ويكون مجرد مسألة صورية<sup>(4)</sup>.

ونحن من جانبنا نميل إلى أن تحديد معنى الانتخاب يجب ألا يقتصر على جانب معين دون غيره، وإنما يجب أن يشمل جميع النواحي العضوية (الشكلية) والموضوعية والوظيفية؛ لكون عملية الانتخابات عملية ذات أبعاد مختلفة عضوياً وموضوعياً ووظيفياً.

لذا يمكن أن نعرف الانتخاب بأنه: "تمكين الناخبين في اختيار من يرغبون في تمثيلهم ضمن نطاق سلطات الدولة، سواء أكان على المستوى المركزي أم المحلي في إطار حكم نيابي ديمقراطي وفق آليات ونصوص قانونية محددة سلفاً".

### ثالثاً- التكيف القانوني للانتخاب:

وهنا نسلط الضوء على التكيف القانوني للانتخاب، ولكن بشكل موجز؛ وذلك أن ثمة سؤال يتبادر إلى الأذهان وهو متى تكون الانتخابات ديمقراطية؟

لأن مجرد حصول عملية الانتخابات بغض النظر عن النتائج، وأياً كانت الأساليب المعتمدة في عملية الانتخاب هذا سوف لن يكون مجدداً؛

- (1) د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004م، ص103.
- (2) راند حمدان عاجب المالكي، التداول السلمي لمنصب رئاسة الدولة، مرجع سابق، ص42.
- (3) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، أنظمة الانتخابات في مصر والعالم، منشأة المعارف للطباعة، الإسكندرية، 1990م، ص70.
- (4) د. جورج شفيق ساري، النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005م، ص7.



ومن ثمّ لن تكون سلطة من وصل إلى الحكم عن طريق مثل هذه الانتخابات سلطة شرعية، وهذا يعني بأنه لكي تكون سلطة القابضين على السلطة شرعية لابد من انتخابات ديمقراطية، ومتى تكون ديمقراطية سيكون الجواب على السؤال المطروح آنفًا.

وعلى أية حال فإن آراء الفقه السياسي والدستوري قد تباينت بشأن التكييف القانوني للانتخاب، فقد عدّها جانب من الفقه بأنها: حق شخصي معتمدين في ذلك على أساس مبدأ المساواة بين الأفراد في الحقوق السياسية والمدنية<sup>(1)</sup>.

إن وجهة النظر هذه ناتجة عن الأخذ بمبدأ سيادة الشعب، وما قد يترتب عليها باعتبار مضمون سيادة الشعب يقوم أساسًا على أن كل فرد يمتلك جزءًا من السيادة، وإن الانتخاب هو إحدى طرق ممارسة هذه السيادة<sup>(2)</sup>.

في حين كيّف جانب آخر من الفقه الانتخاب على أنه وظيفة، وهم يستندون في ذلك على أساس مبدأ سيادة الأمة، وهذا المبدأ يقوم على أساس عدم جواز تجزئة السيادة بين الأفراد، وهذا يعني بأن الأمر سيصبح واجبًا على أفراد الشعب في اختيار النواب الممثلين لهم ضمن مجموعة واحدة يعبر عن إرادتهم ويحقق مصالحهم، ومن هذا المنطلق عدّ الانتخاب وظيفة وواجب دستوري<sup>(3)</sup>.

في حين حاول جانب ثالث من الفقه الأخذ بموقف وسط والجمع بين الفكرتين السابقتين على أساس أن الانتخاب ليس وظيفة اجتماعية خالصة، بل أن فيه شيء من صفة الحق الفردي، فلو كان وظيفة اجتماعية خالصة لما اعترض على المشرّع عند تضييقه لدائرة الناخبين، أو اشتراطه نصابًا ماليًا في الناخب، كما أن المنتخبين لا يعملون لحسابهم وإنما للصالح العام أو يفترض بهم ذلك<sup>(4)</sup>.

وذهب آخرون معتبرين الانتخاب سلطة قانونية على أساس أن الانتخاب يعد سلطة أو مكنة قانونية للناخب لمصلحة المجموع وليس للمصلحة الشخصية، وهذه السلطة يتحدد استعمالها بالقانون، وبطريقة واحدة بالنسبة لجميع الناخبين، ويترتب على هذا المنطق إنه من حق المشرّع التدخل بالتنظيم والتعديل في أي وقت يشاء؛ لأن الانتخاب ليس حقًا شخصيًا مولّدًا لمركز ذاتي، ولكنه سلطة قانونية لا يعترف بها لكل شخص، إنما يعترف بها للأشخاص الذين يحدددهم القانون، وفقًا للشروط التي يقررها، وللمشرّع أن يعدل فيها لكونها تولد مراكز عامة مجردة لا مراكز شخصية<sup>(5)</sup>.

**ومن كل ما تقدم يمكننا القول بأنه:** فيما لو كان الانتخاب حق لترتب عليه تقرير حق الاقتراع العام لعموم المواطنين وعدم جواز تقييده بقيود طبقية أو مالية أو علمية،

- (1) د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، كلية القانون، جامعة بغداد، بلا طبعة، 2008م، ص75.
- (2) د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009م، ص277.
- (3) د. نعمان أحمد الخطيب، المرجع السابق، ص275-276.
- (4) سعد مظلوم العبدلي، الانتخابات ضمان حريتها ونزاهتها، مرجع سابق، ص44.
- (5) علي محمد صالح الدباس، نظم الانتخاب "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، 1997م، ص13.

وهذا الأمر يتفق مع التداول السلمي للسلطة، الذي يفترض فيه اتساع دائرة المشاركة للمواطنين بالتساوي، وبعكس ذلك لو افترضنا بأن الانتخاب وظيفة، فإن من شأن ذلك التكييف تقييد الاقتراع دون أدنى شك؛ ومن ثمّ تضيق مساحة تداول السلطة.

في حين لو تم الأخذ بالرأي أو الاتجاه الآخر، والذي يجمع بين الاثنين، فإن من شأنه أن يعطي نتيجة مركبة، هي عمومية الاقتراع ولزوميته، وهما نتيجتان لا نرى فيها تعارضاً، فالأقتراع عام لكل مواطن يقيد اسمه وهو ملزم لمن فعل ذلك، وهذا حتماً لا يُعارض مبدأ التداول السلمي للسلطة، وهذه النتيجة نحن نتفق معها؛ لأننا نحبذ أن يكون الاقتراع عاماً ولجميع المواطنين دون الحاجة إلى توافر شروط معينة في الناخب، عدا تلك المتفق عليها لدى الجميع، وكذلك ندعو لأن يكون هناك على الأقل شعور بالالتزام أو الإجماع من قِبَل الناخبين بضرورة الانتخاب؛ لأن التغيير وإصلاح النظام السياسي في الدولة، وخصوصاً تلك التي تبنت النظام الديمقراطي النيابي، كل هذا يتم عن طريق تحقق مبدأ التداول السلمي للسلطة في أعلى معايير الوضوح والشفافية، وهذا لا يتم إلا عن طريق الانتخابات الحرة والنزيهة، وأمام هذه النتيجة نرى بأن المواطن سوف يصبح مسيراً لا مخيراً بالإدلاء بصوته لكي يقوم بعملية التغيير حتى وإن لم يكن هناك تشريع أو سلطة معينة تلزمه بذلك، بل يصبح الأمر كامناً في النفس كما هو الحال في اعتياد الناس على اتباع عرف معين؛ ومن ثمّ يصبح الأمر كأنه تشريع؛ ولكن في نفوس الناس.

وبالعودة إلى تحليل الآراء التي قيلت بشأن التكييف القانوني توصل الباحث إلى الرأي الأخير، والذي اعتبر الانتخاب سلطة قانونية، فإنه باعتقادنا لا يختلف عما ذهب إليه من اعتبار الانتخاب وظيفة، وذلك من حيث النتيجة، حيث إن المشرّع يستطيع التدخل والتعديل في أي وقت يشاء على النظام الانتخابي، بل ويستطيع إجبار المواطنين على الاقتراع.

#### رابعاً- معيار الحرية والنزاهة في الانتخاب:

ليس كل الانتخابات التي تشهدها دول العالم اليوم هي انتخابات ديمقراطية، إذ طور الحكام أساليب عدة للتلاعب في الانتخابات أو في نتائجها؛ لتحقيق مقاصدهم والبقاء في السلطة، لذلك لكي تكون الانتخابات ديمقراطية، يجب أن تتحقق جملة من المتطلبات والتي منها:

1. تنظيم عمل مؤسسات الحكم من خلال الاستناد إلى حكم القانون، أي تقييد سلطة الحكومة بدستور يخضع له الحكام والمحكومين على قدم المساواة.
2. مشاركة المواطن في صنع القرارات السياسية والاعتماد على مبدأ التداول السلمي للسلطة، وحق الجميع من القوى السياسية في التنافس على مقاعد الحكم، وذلك من خلال الاستناد إلى مبدأ (الشعب مصدر السلطة)، وأن الحكومة يجب عليها أن تمارس السلطة بهدف تحقيق المصلحة العامة وليس لتحقيق مصالح فئة ما أو حزب معين.

3. تنظيم علاقة مؤسسات الحكم بالجمهور على أساس رابطة المواطنة، أي تمتع كل فئات المجتمع بكل الحقوق والواجبات على قدم المساواة<sup>(1)</sup>.

إذا ما تحققت تلك المتطلبات فإن الانتخابات سوف تأتي بالنتائج المرجوة منها، أي أنها ستكون ديمقراطية؛ ولكن تحقق هذه المتطلبات مرهون بتوافر عدة ضمانات معينة، وهذه الضمانات هي<sup>(2)</sup>:

أ- حسن تنظيم الدوائر الانتخابية.

ب- حرية التصويت.

ج- منع تزيف عملية التصويت.

**ويرى الباحث:** أن وجود التداول السلمي للسلطة بوصفه مبدأ ديمقراطياً يكون مشروطاً بالاشتراك السلمي الحقيقي للشعب في تداول السلطة، وأن تكون إرادة الشعب هي المحرك الأساسي لعجلة التداول والتناوب على سدة الحكم دون غيرها من العوامل والأسباب، وإن التداول السلمي للسلطة من خلال انتخابات حرة ونزيهة يجب أن يتمخض عنه اتفاق حول مؤسسات الدولة وحكم الأغلبية في ظل احترام الأقلية في حدود الدستور؛ لأن التداول هو ليس تغييراً للدولة وإنما هو تغيير في الدولة، وهو ليس تبديلاً لنظام بقدر ما هو تغيير للنخبة الحاكمة فقط.

#### **المبحث الثاني: الضمانات القانونية السياسية لمبدأ التداول السلمي للسلطة**

كل ما يصدر من الجهات المختصة دستورياً من تشريعات وقوانين، بحيث توفر ضماناً لتطبيق المبادئ الديمقراطية من خلال حماية الدستور والمؤسسات الدستورية ونظام الحكم تعد من الضمانات القانونية لمبدأ التداول السلمي للسلطة، وهذه الضمانات قد تكون في صلب الوثيقة الدستورية، وتكون حينها ضمانات دستورية، وقد تكون شرعت من قِبَل سلطة مختصة بالتشريع بموجب الدستور، تسمى الضمانات التشريعية، وستتناول كل منهما خلال المطالبين الآتيين:

#### **المطلب الأول: الضمانات الدستورية لمبدأ التداول السلمي للسلطة**

سنقسم هذه الضمانات إلى قسمين: ضمانات مباشرة في صلب الوثيقة الدستورية وستكون في الفرع الأول، و ضمانات غير مباشرة في الفرع الثاني.

(1) محمد فهيم درويش، مرتكزات الحكم الديمقراطي وقواعد الحكم الرشيد، ط1، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، 2010م، ص140.

(2) د. سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، مرجع سابق، ص373.

### الفرع الأول: الضمانات الدستورية المباشرة

يقصد بالضمانات الدستورية المباشرة هي تلك الموجودة في صلب الوثيقة الدستورية والتي تشير بشكل صريح إلى تبني مبدأ التداول السلمي للسلطة من خلال طرق ووسائل ديمقراطية نص عليها الدستور، وهي الانتخابات الحرة والنزيهة، والدستور العراقي الدائم لعام 2005م، هو واحد من الدساتير التي تبنت المبادئ الديمقراطية وأهمها مبدأ التداول السلمي للسلطة، حيث جاءت أول إشارة إلى تبني المبدأ في ديباجة دستور عام 2005م، حيث جاء فيها: "لم يثتنا التكفير والإرهاب من أن نمضي قدمًا لبناء دولة القانون،

ولم توقفنا الطائفية والعنصرية من أن نسير معًا لتعزيز الوحدة الوطنية، وانتهاج سبل التداول السلمي للسلطة، وتبني أسلوب التوزيع العادل للثروة ومنح تكافؤ الفرص للجميع"<sup>(1)</sup>.

كذلك وردت الإشارة إلى تبني ذلك المبدأ في مادة واضحة وصريحة من مواد الدستور حيث جاء فيها: "يتم تداول السلطة سلميًا، عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور"<sup>(2)</sup>.

بذلك يعد دستور 2005م، قد نص ولأول مرة على مبدأ تداول السلطة السلمي، حيث إن الأخير يعتبر جوهر عملية الديمقراطية هو المعبر عن مصداقيتها ويكون ضمن مكوناته ومضامينه التعددية السياسية والتي تشكل التعددية الحزبية العمود الفقري لها والانتخابات الدورية النزيهة، وإقرار حكم الأغلبية"<sup>(3)</sup>.

وقد أقر الدستور العراقي لعام 2005م التعددية الحزبية وحظر تدخل القوات المسلحة في الشأن السياسي، ولم يجعل لها دور في تداول السلطة، وجعل سيادة القانون للشعب الذي يعد مصدر السلطات وأساس شرعيتها يمارسها بالاقتراع السري العام، المباشر وعبر المؤسسات الدستورية، وكذلك عمد إلى تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية"<sup>(4)</sup>.

هذه المسائل كلها تعتبر ضمانات لتطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة، ولكن هذه الضمانات لن تحقق أهدافها المنشودة ما لم تهيا لها الأرضية المناسبة والملائمة لنمو ذلك المبدأ، ونظرًا لأهمية هذا المبدأ في تعزيز الاستقرار الداخلي للبلدان، فقد أصبح محل اهتمام مجلس اتحاد البرلمان الدولي، والذي انعكس في الإعلان العالمي بشأن الديمقراطية والذي أقره المجلس في دورته الحادية والستين بعد المائة في القاهرة في أيلول عام 1997م، حيث جاء في الإعلان: "إن مجلس الاتحاد البرلماني الدولي إذ يؤكد من جديد التزام الاتحاد البرلماني الدولي نحو السلام والتنمية وقناعته بأن تعزيز العملية الديمقراطية والمؤسسات النيابية من شأنه الإسهام بقسط عظيم من تحقيق هذا الغرض"، وهذا ما أكدته البند (12) من الإعلان، حيث أكد على إقرار التعددية الحزبية والاحتكام إلى الانتخابات"<sup>(5)</sup>.

(1) ينظر في ذلك: ديباجة دستور جمهورية العراق لسنة 2005م.

(2) المادة السادسة من دستور جمهورية العراق لسنة 2005م.

(3) سرهنك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات المدافعة عنه، ط1، دار دجلة، عمان، 2009م، ص86.

(4) ينظر: المواد (5-9-72) من دستور العراق لسنة 2005م.

(5) د. سرهنك حميد صالح البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات المدافعة عنه، مرجع سابق، ص88-89.

هذا وقد اشترط البعض لتحقيق عملية تداول السلطة بشكل سلمي عدة شروط ومنها<sup>(1)</sup>:

1. التوافق بين أطراف العملية السياسية حول سير المؤسسات وطريقة عملها بما في ذلك سياستها الداخلية والخارجية.

2. تعدد الأحزاب السياسية وتحقيق الاستقرار والانسجام فيما بينها وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني.

3. وجود معارضة حقيقية وتفعيل الضمانات اللازمة للقيام بدورها.

وبرأينا فإنه يجب أن تضاف إلى هذه الشروط عدة شروط أخرى، منها على سبيل المثال:

أ- الالتزام بالدستور والاتفاق مع القواعد والمبادئ القانونية التي أشار إليها أو جاء بها وخصوصاً تلك المتعلقة بالنظم الديمقراطية.

ب- العمل من أجل تطوير وإنجاح نظام الانتخابات السائد في البلد؛ لأن أي انتخابات ديمقراطية سوف تحقق مقاصد الحكم الديمقراطي.

ويكفي لتحقيق النظام الديمقراطي برأي بعض الفقه بمجرد التسليم للمواطن بالحقوق الآتية<sup>(2)</sup>:

1. حق المواطن في اختيار ممثلين عنه على قدم المساواة.

2. أن يتم ذلك بطريقة دورية، بحيث لا تكون الانتخابات لمدى الحياة.

3. أن يكون لهؤلاء الممثلين حق الرقابة على السلطة.

إن دستور جمهورية العراق لعام 2005م، وإن أقر وتبنى مبدأ تداول السلطة السلمي في إشارة صريحة وواضحة، إلا أنه عاد وانزلق في منزلق خطير وهو منزلق التعصب والتطلع إلى الماضي وترك النظرة المستقبلية الجادة التي ينبغي أن يبني كل دستور عليها، وهذا ما أدى به إلى هدم ما بناه في بعض نصوصه، كسلب السلطة التشريعية حقها في التشريع بموجب المادة (60/ أولاً)، وكذلك المادة (72/ أولاً)، عندما عمد إلى تحديد ولاية رئيس الجمهورية ذو السلطات الشرفية، وترك تحديد ولاية رئيس مجلس الوزراء دون تحديد المنصب ذو السلطات الحقيقية والفعالية، لذا ينبغي إعادة النظر في بعض مواد الدستور العراقي الدائم لسنة 2005م، وذلك لجعل روح النص القانوني يطابق متطلبات واقع المرحلة والابتعاد عن الانحراف عن مسار النص الدستوري الواضح في مثل هذه المواضع.

(1) د. نغم محمد صالح، التعددية الحزبية في العراق في ظل غياب قانون الأحزاب، مجلة العلوم السياسية، العدد (43)، 2011م، ص64.

(2) جاسم محمد أحمد، التعاقب على السلطة في العراق المعاصر، مرجع سابق، ص54.

### الفرع الثاني: الضمانات الدستورية غير المباشرة

تناولنا في الفرع الأول الضمانات التي جاءت بصورة صريحة ومباشرة في الدستور، والتي عززت مبدأ التداول السلمي للسلطة، وحثت على العمل بموجبه، أما في الفرع الثاني فإننا نسلط الضوء على أبرز المبادئ الدستورية، والتي تشكل دعائم أساسية لتطبيق المبدأ وتعمل على كبح جماح السلطة من الانحراف عن النظام الدستوري الذي جاء به الدستور، وهذه المبادئ هي ما يلي:

#### أولاً- مبدأ سيادة القانون:

موضوع سيادة القانون موضوع قديم متجدد، حاضر دائماً في أغلب الدراسات، ويكون حيويًا وفعالًا عندما يتصل بالديمقراطية<sup>(1)</sup>؛ لأنه حينئذٍ سيكون نقطة انطلاق الجميع – حكامًا ومحكومين- فهو يعني شمولية الاختصاص الذي تتمتع به القاعدة قبل الأشخاص الطبيعيين والمعنويين المخاطبين بها<sup>(2)</sup>، بعبارة أخرى هو يعني ممارسة السلطة بشكل شرعي من خلال خضوع القائمين عليها والمحكومين لقانون مسبق على قدم المساواة، وهذا يعني ضرورة احترام القواعد القانونية القائمة وأن تكون تصرفات السلطة العامة في الدولة تتفق مع أحكام القانون بمدلوله العام.

لذا فهو يعد أحد الأسس المهمة التي تقوم الدولة الحديثة عليها، فلا يجوز للإدارة اتخاذ أي إجراء – قرارًا إداريًا أو عملاً ماديًا- إلا بمقتضى القانون<sup>(3)</sup>.

ويقصد بالقانون هنا هو: "القانون بمعناه العام من قواعد دستورية أو قوانين عادية وغيرها من اللوائح وقواعد عرفية ومبادئ عامة للقانون"<sup>(4)</sup>.

وبما أن الدستور يعتبر أعلى القوانين من حيث المرتبة، لذا فإن القوة الإلزامية لقواعده تعلو على كل ما عداها من قوانين وأعمال قانونية أخرى وهو ما يعرف بـ (سمو الدستور)، أي علوه على القوانين الموجودة في الدولة كافة<sup>(5)</sup>.

وتسري قواعده على الجميع، حكامًا ومحكومين وهو ما يعني بأن السلطة مقيدة بالقانون، وليست مطلقة وأن سيادة القانون فوق الإرادات جميعًا<sup>(6)</sup>، ومبدأ سيادة أحكام القانون يعد أحد أهم الضمانات العامة بل وشرطًا أساسيًا لممارسة الحقوق والحريات العامة في مواجهة سلطات الدولة وتعسف الغير، ومنها الحرية السياسية،

(1) د. عصمت سيف الدولة، الطريق إلى الديمقراطية، ط1، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت، 1970م، ص7.

(2) سمير خيرى توفيق، مبدأ سيادة القانون، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1978م، ص14.

(3) د. جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، ص195.

(4) د. حميد إبراهيم الحمادي، الرقابة على دستورية القوانين في دولة الإمارات العربية المتحدة، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، الإمارات، 2011م، ص78.

(5) د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية في ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، ط2، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، 2005م، ص124.

(6) يحيى الجمل، حصاد القرن العشرين في علم القانون، ط1، دار الشروق، مصر، 2006م، ص69.

التي من أهم مظاهرها حرية التصويت في الانتخابات والتعبير عن الرأي؛ ومن ثم العمل على تحقيق التداول السلمي للسلطة من خلال المظاهر الديمقراطية.

وهذا يعني بأن ذلك المبدأ هو: "التعبير القانوني الصادق عن معنى الديمقراطية، فهو الذي يجعل سلطة الحكم الديمقراطي، الذي يقوم على أساس من الرضا والمشاركة الشعبية – سلطة قانونية وليس مجرد سلطة مادية مفروضة على المحكومين"<sup>(1)</sup>.

وإذا طبق هذا المبدأ بطريقة سليمة، فإنه يشكل ضماناً قوية وفعّالة لتطبيق مبدأ تداول السلطة السلمي، لاسيما عندما يكون حاضراً في صلب الوثيقة الدستورية كما هو الحال في دستور 2005م.

### ثانياً- مبدأ الفصل بين السلطات:

يمكن القول بأن مبدأ الفصل بين السلطات هو الذي يقضي بإسناد خصائص السيادة المختلفة إلى أفراد وهيئات مختلفة ومستقلة بعضها عن بعض، ولما كانت الأمة هي مصدر السلطات، فهي التي تسند هذه الخصائص المختلفة والمستقلة إلى الهيئات المختلفة والمستقلة.

وهذا يعني أن المراد به عدم تركيز السلطة في قبضة هيئة واحدة، وإنما توزع على هيئات متعددة يتمتع كل منها بالاستقلال<sup>(2)</sup>، حيث تكون السلطة التشريعية مسؤولة عن أمور التشريع، وللسلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القانون، والقضائية يكون اختصاصها تطبيق القانون على ما يعرض عليها من منازعات، ودون أن يكون في ذلك استقلال تام ومطلق، وإنما يكون هناك تعاون متبادل بين السلطات الموجودة في الدولة<sup>(3)</sup>.

وأساس ذلك المبدأ يقوم على ركيزتين أساسيتين<sup>(4)</sup>:

1. عدم تركيز وظائف الدولة بيد هيئة واحدة.

2. تقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف أساسية هي الوظيفة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

فهاتان الركيزتان تساعدان سلطات الدولة لكي تقوم بأداء المهام الملقاة على عاتقها على أكمل وجه، ولضمان حقوق وحرريات الأفراد وللحيلولة دون استبداد الحكام، وعلى الرغم من الانتقادات التي تم توجيهها إلى مبدأ الفصل بين السلطات إلا أنه يحقق كثير من المزايا ومنها:

أ – حماية الحرية ومنع الاستبداد.

(1) د. جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، مرجع سابق، ص 196.

(2) د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 88.

(3) د. سرهنگ حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات المدافعة عنه، مرجع سابق، ص 24.

(4) تغريد عبد القادر علي الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 2003م، ص 8.

ب- إتقان وحسن أداء وظائف الدولة.

ج- ضمان احترام مبدأ سيادة القانون.

أما دستور جمهورية العراق لعام 2005م، فقد تبني ذلك المبدأ بصورة صريحة في المادة (47) منه، حيث ورد فيها: "تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات".

ما دام ذلك المبدأ يقوم على حماية الحريات ويمنع الاستبداد، وما دام منع الاستبداد يعني نبذ الدكتاتورية، وتبني نظام الديمقراطية، وتوزيع السلطات؛ فإن ذلك سيؤدي وظيفة في غاية الأهمية ألا وهي ضمان تطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة من خلال منع الاستبداد وتوزيع السلطات، بحيث تكون كل سلطة مسؤولة عما يدخل في اختصاصها تجاه السلطات الأخرى، وذلك سيكون من شأنه تحقيق الاستقرار وأداء مهام كل سلطة دون التجاوز على مهام السلطة الأخرى، وهذا حتماً سيكون ضماناً لتطبيق مبدأ تداول السلطة السلمي.

ولأن مبدأ الفصل بين السلطات يعد من وسائل معارضة السلطة المطلقة لمن بيده السلطة<sup>(1)</sup>، حتى ذهب رجال الثورة الفرنسية إلى القول بأن الدولة لا تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات تفقد أساسها الدستوري<sup>(2)</sup>.

كذلك يعتبر أحد أهم الضمانات العامة الأساسية واللازمة لتنظيم الدولة القانونية الحرة، والحفاظ على الحقوق والحريات، ومنع استبداد إحدى السلطات على الأخرى، ومنع تركيز السلطة بيد هيئة واحدة دون الأخرى<sup>(3)</sup>، فإن ذلك سيكون وبلا ريب ضماناً قوية وفعالة لتطبيق مبدأ تداول السلطة السلمي كما أسلفنا.

### ثالثاً- مبدأ استقلال القضاء:

يعد أحد المبادئ الأساسية التي أقرت بها أغلب دساتير الدول؛ لأنه لا يوجد معنى لسيادة القانون ومبدأ الفصل بين السلطات بدون وجود قضاء مستقل، يكون عمله بعيد عن أي تدخلات من قِبَل السلطات بالدولة،

ويعتبر القضاء هو الحامي للحقوق وميزان العدل في الدولة، فلا بد من أن يكون استقلاله عن سلطات الدولة (التشريعية والتنفيذية) لكي يمارس مهامه على أتم وجه<sup>(4)</sup>.

واستقلال القضاء يعني تحرير السلطة القضائية من تأثير السلطين التشريعية والتنفيذية، بحيث تقف السلطة القضائية على قدم المساواة مع السلطات الأخرى،

- (1) د. فريد علوش، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة، الجزائر، 2010م، ص60.
- (2) د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، ط2، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، 2009م، ص27.
- (3) د. السيد أحمد محمد مرجان، دور القضاء والمجتمع المدني في الإشراف على العملية الانتخابية، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010م، ص37.
- (4) وسن حميد رشيد، الضمانات الدستورية للحقوق والحريات في الدستور العراقي لعام 2005م، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد (21)، العدد (3)، 2013م، ص661.



ويكون القاضي حرًا في أن يحكم الوقائع التي أمامه طبقًا لإدراكه للحقائق وفهمه للقانون بعيدًا عن أي تأثير آخر بالترهيب أو الترغيب، فعندما يعطي للقضاء الاستقلال الكامل في ممارسة عمله، فإنه سوف يقف بحزم أمام أي انتهاك لأي مبدأ دستوري لاسيما تلك المبادئ الدستورية المتعلقة بنظام الدولة وحقوق المواطنين ومنها مبدأ تداول السلطة بشكل سلمي، ومبدأ المساواة، ومبدأ الفصل بين السلطات وغيرها<sup>(1)</sup>.

وبما أن سلطات الدولة من صنع البشر الميل في طبيعته للسيطرة والسير خلف ما تشتهيئه نفسه، ومادام الأمر كذلك فإن الدستور سيكون معرضًا في أي وقت للانتهاك والعبث فيه من قبل السلطة الحاكمة بما يساير مصالحها، لذا فإنه لا بد من سلطة مستقلة تراقب عمل السلطات وتكبح جماحها تسيير على هدي الدستور<sup>(2)</sup>.

لذلك يعد مبدأ استقلال القضاء من المبادئ الأساسية التي تضمن تطبيق المبادئ الديمقراطية، ومنها مبدأ التداول السلمي للسلطة، ومبدأ استقلال القضاء – نجده في أغلب الدساتير الديمقراطية، ومنها دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005م، الذي أشار إليه في المادة (19) منه: "أولاً: القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون"، وكذلك خصص الفصل الثالث من الباب الثالث منه للسلطة القضائية<sup>(3)</sup>، ولكي يقوم القضاء بأداء مهامه بصورة صحيحة؛ ومن ثم يكون ضمان لتطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة، فإنه يجب العمل على الابتعاد عن كل تأثير على عمل واستقلال القضاء، وهو ما لا يمكن إنكاره في الواقع السياسي للدولة العراقية، إذ أن هناك تأثير على القضاء من الناحية الذاتية والموضوعية نتيجة التجاذبات السياسية بين الكتل والأحزاب السياسية في البلد، والتي أثرت بصورة واقعية على عمل القضاء؛ ومن ثم الحد من دوره<sup>(4)</sup>.

**ويؤيد الباحث:** أن يكون القضاء بمنأى عن مثل تلك المماحكات وأن يجرد من أي تأثير، أيًا كان مصدره؛ لأن وجود هذا المبدأ يعكس مظهرًا من مظاهر الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، ويعد علامة من علامات الاستقرار السياسي والاجتماعي في المجتمع،

فإذا كان العدل أساس الملك، فإن استقلال القضاء هو أساس العدل، لذا فإن أهمية استقلال القضاء والعمل به بمقتضى الدستور لا تقل عن أهمية مبدأ التداول السلمي للسلطة فكلاهما يكمل الآخر، ويعمل على ضمان استمرار ديمومته.

- (1) د. أحمد فاضل حسين العبيدي، ضمانات مبدأ المساواة في بعض الدساتير العربية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013م، ص94.
- (2) د. حميد إبراهيم الحمادي، الرقابة على دستورية القوانين في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص82.
- (3) ينظر المواد (87-88-89) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005م.
- (4) يعقوب عزيز قادر، ضمانات حقوق الإنسان في إقليم كردستان العراق، ط1، مؤسسة O.P.L.C للطباعة والنشر، أربيل، 2005م، ص87.

## المطلب الثاني: الضمانات التشريعية لمبدأ التداول السلمي للسلطة

يقصد بالضمانات التشريعية، التشريعات والقوانين التي تصدر من الجهات المختصة دستورياً بإصدارها، والتي توفر ضمانات لتطبيق مبدأ تداول السلطة السلمي من خلال حماية الدستور والمبادئ الدستورية من الانتهاك، وذلك بتنظيم تلك التشريعات والقوانين للمسائل التي شرّعت من أجلها، لذا سأقسم المطلب إلى فرعين، حيث أتناول في الفرع الأول: دور قانون الانتخابات في ضمان تطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة، في حين سيكون الفرع الثاني عن دور قانون الأحزاب في ضمان تطبيق المبدأ.

### الفرع الأول: دور قانون الأحزاب في ضمان تطبيق المبدأ

تمثل الانتخابات أفضل الوسائل التي عرفتها الشعوب في تغيير حكامها حتى الآن على أقل تقدير، فهي التي نقلت عملية تداول السلطة من الكواليس السياسية الخفية إلى الساحات الشعبية العريضة، فالانتخابات أصبحت تعني: "الوسيلة الديمقراطية لوصول الحكام إلى السلطة"<sup>(1)</sup>، وهناك من يعرف الانتخابات انطلاقاً من مبدأ تداول السلطة السلمي فيعرفها بأنها: "الوسيلة الأساسية لإسناد السلطة في المنظمة الديمقراطية المعاصرة ولتحقيق المشاركة في الحياة السياسية من جانب أفراد الشعب"<sup>(2)</sup>، لذا فإن عملية الانتخاب تعد من الوسائل الهامة في صنع القيادات السياسية من خلال الاختيار وتوفير آلية لهذا الاختيار<sup>(3)</sup>.

ما دام الأمر كذلك فإنه لا بد من تنظيم الانتخابات كونها طريقة لاختيار القادة وصنّاع القرار<sup>(4)</sup>،

من خلال إدارة عملية الانتخاب وذلك عن طريق ما يعرف بـ (قانون الانتخابات) الذي يقوم بدوره في إدارة عملية الانتخاب عن طريق تنظيم وشرح التحفظات والتقييدات للحيلولة دون سيطرة أصحاب المال والسياسيين وغيرهم، على إدارة العملية الانتخابية بأكملها، مع إدخال نظم الانتخابات النزيهة من أجل تحسين فعالية النظم القائمة أو نزاهتها عن طريق عملية الإصلاح الانتخابي، وأغلب دول العالم اليوم تشترع القوانين الانتخابية من أجل أن تنظم عملية الانتخاب ويعد العراق واحداً من تلك الدول.

حيث بدأ بنظام انتخابي يقوم على الترشيح الفردي للدوائر المتوسطة في أواخر سنوات تبعية العراق للسلطة العثمانية (مجلس المبعوثان) وفي العهد الملكي في عشرينيات القرن العشرين صدر قانون للانتخابات عام 1922م،

- (1) د. ناظم عبد الواحد الجاسور، موسوعة علم السياسة، ط1، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، 2004م، ص87.
- (2) عبد الغني بسبوني عبد الله، أنظمة الانتخابات في مصر والعالم، مرجع سابق، ص7.
- (3) د. عبد الوهاب حميد رشيد، التحول الديمقراطي والمجتمع المدني، دار المدى للثقافة والنشر، بيروت، 2003م، ص53.
- (4) عرفت الموسوعة الأكاديمية Academic American Encyclopedia الانتخاب بأنه: طريقة لاختيار القادة أو صنع القرار بواسطة عملية التصويت.

Academic American Encyclopedia Arete Babliching compauyh Inc. Volume (7), United State, New Jerssy, 1981, p.103.

نقلاً عن: هاشم حسين علي صالح الجبوري، الضمانات الدستورية لنزاهة الانتخابات النيابية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2013م، ص17.

لانتخابات المجلس التأسيسي تبعه قانون أكثر تطوراً عام 1924م، مع إلحاقه ببعض التعديلات البسيطة، ثم صدر قانون 1946م، الذي اعتمد حتى عام 1958م تاريخ سقوط النظام الملكي، وكذلك صدر قانون رقم (7) لعام 1967م على الرغم من أنه لم يتكون برلمان في ذلك العهد (الجمهوري) على الرغم من صدور القوانين الخاصة بالبرلمان وانتخابه، وبقي الأمر على ما هو عليه إلى أن أصدرت سلطة الاحتلال بعد احتلال العراق عام 2003م قانوناً لانتخابات ما أطلق عليه المجلس الوطني للحكومة العراقية الانتقالية، ثم استقر على تسميته لاحقاً "الجمعية الوطنية العراقية" برقم (96) لسنة 2004م، وبعد ذلك صدر قانون لاحق شرعه المجلس المنتخب وعلى أساس تشريعه للدستور الجديد لعام (2005م) وهو قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005م<sup>(1)</sup>، ثم تبعه بعد ذلك تعديل رقم (26) لسنة 2009م والتعديل الصادر في الرابع من تشرين الثاني عام 2013م<sup>(2)</sup>.

ولكي يؤدي قانون الانتخابات دوره في تنظيم وحماية العملية الانتخابية، فإنه لا بد من إنشاء مؤسسة مستقلة تضطلع بعملية إجراء الانتخابات وتعمل على تطبيق قوانين وشروط الانتخابات وهذه المؤسسة عادةً ما تعرف بـ (لجنة الانتخابات) أو (الإدارة العامة للانتخابات)، (مجلس الانتخابات)، (وحدة الشؤون الانتخابية) أو (مفوضية الانتخابات)، وأخذ العراق بهذه التسمية الأخيرة، حيث تأسست المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بموجب الأمر رقم (92) في 2004/5/31م، وتألقت من مجلس المفوضين (المكونة من تسعة أشخاص)، وهو ما يمثل الهيئة التشريعية للمفوضية، ومن الإدارة الانتخابية وهي الجهة التنفيذية للإدارة<sup>(3)</sup>.

ويجب أن تكون الهيئة (المفوضية) مستقلة استقلالاً تاماً من جميع سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، وهو ما أشار إليه دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005م في المادة (102) منه،

تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم أعمالها بقانون<sup>(4)</sup>.

وما دام أن الأصل في السلطة أن يتم تداولها سلمياً وفقاً لإرادة صاحب السيادة الأصلي وهو الشعب<sup>(5)</sup>، ولكي يؤدي قانون الانتخابات دوره في ضمان عملية تداول السلطة بشكل سلمي عن طريق مفوضية الانتخابات المستقلة، فإنه لا بد من توافر جملة مبادئ بحيث تشكل الركائز الأساسية لتحقيق الانتخابات النزاهة والشفافة، وهذه المبادئ يجب أن تتحلى بها الإدارة الانتخابية ومنها<sup>(6)</sup>: (الإدارة المستقلة، النزاهة، الشفافية، الحياد، المهنية)، فإذا ما تحلت الإدارة الانتخابية بتلك المبادئ، فإنها حتماً ستؤدي إلى تفعيل دور قانون الانتخابات عمومًا، وفي المساواة وعدم التمييز

(1) د. فاطمة حسين سلومي، الانتخابات البرلمانية العراقية 2007-2010م، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد (40)، 2012م، ص 121.

(2) قانون التعديل الأول والثاني لقانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005م.

(3) صفاء إبراهيم الموسوي، الإدارة الانتخابية في العراق وأنماط الإشراف على الانتخابات في العالم، مجلة جامعة كربلاء العلمية، المجلد الثامن، العدد الرابع، 2010م، ص 50.

(4) دستور جمهورية العراق لسنة 2005م.

(5) يحيى الجمل، حصاد القرن العشرين في علم القانون، مرجع سابق، ص 69.

(6) صفاء إبراهيم الموسوي، الإدارة الانتخابية في العراق وأنماط الإشراف على الانتخابات في العالم، مرجع سابق، ص 53.

خصوصاً، بحيث يكون هناك مساواة بين المرشحين في التصويت والمساواة في حملة الانتخاب، وكذلك المساواة في نفقات الانتخاب<sup>(1)</sup>.

بهذا يكون قانون الانتخابات قد أدى دوراً كبيراً في عملية التداول للسلطة، وشكل ضماناً قوية من ضمانات تطبيق مبدأ تداول السلطة السلمي، بحيث يمنع وقوع أي مغالطة أو افتتات على الدستور أو القانون.

### الفرع الثاني: دور قانون الأحزاب في ضمان تطبيق المبدأ

قبل الولوج في صلب الموضوع لابد لنا من إشارة سريعة على تعريف الحزب السياسي كونه واحد من أهم المؤسسات السياسية، وإحدى آليات المشاركة في السلطة، فقد عرف قانون الأحزاب السياسية المصري الحزب السياسي بأنه: "كل جماعة منظمة مشتركة وتعمل بالوثائق السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وذلك عن طريق المشاركة في مسؤوليات الحكم"<sup>(2)</sup>.

أما قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (30) لسنة 1991م، فقد عرف الحزب السياسي بأنه: "تنظيم سياسي يتكون من أشخاص تجمعهم مبادئ وأهداف مشتركة ومنهاج محدد ومعلن ويعمل الحزب بوسائل مشروعة وسلمية وديمقراطية في إطار النظام الجمهوري طبقاً للدستور والقانون"<sup>(3)</sup>.

في حين أن معظم التعاريف الغربية للحزب كانت مركزة وبشكل كبير على أهداف الحزب في تعريفاتها، فقد عرف "فريد ريجز" الحزب بأنه: "أي تنظيم يعين مرشحين للانتخابات لدخول الهيئة التشريعية"<sup>(4)</sup>،

ومن خلال سياق هذه التعاريف بات الأمر جلياً بأن الأحزاب السياسية من مستلزمات النظام الديمقراطي والنيابي وركناً من أركانه، لذا نجد أغلب دساتير العالم قد تشير إلى تبني نظام تعدد الأحزاب وتسمح بتكوين الهيئات والجمعيات السياسية والانضمام إليها، فنجد مثلاً إشارة غير مباشرة إلى ذلك في القانون الأساسي العراقي لعام 1925م، نصت المادة الثانية عشر منه على أن: "العراقيين حرية إبداء الرأي والنشر والاجتماع وتأليف الجمعيات والانضمام إليها ضمن حدود القانون"<sup>(5)</sup>، كذلك ما جاء في دستور 1964م في المادة (31) منه التي جاء فيها: "حرية تكوين الجمعيات والنقابات بالوسائل المشروعة وعلى أسس وطنية مكفولة في حدود القانون"<sup>(6)</sup>.

وجاء دستور 21 أيلول لعام 1968م، وتحديداً في المادة (33) منه، بالنص على هذا الحق بأنه: "حرية تكوين الجمعيات والنقابات بالوسائل المشروعة وعلى أسس وطنية مكفولة في حدود القانون"<sup>(7)</sup>، أما دستور عام 1970م،

(1) هاشم حسين علي صالح الجبوري، الضمانات الدستورية لنزاهة الانتخابات النيابية، مرجع سابق، ص 66 وما بعدها.

(2) المادة (2) من قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (40) لسنة 1977م.

(3) المادة (1) من قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (30) لسنة 1991م.

(4) د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 110.

(5) القانون الأساسي العراقي لعام 1925م.

(6) دستور العراق (29) نيسان 1964م.

(7) دستور العراق (21) أيلول 1968م.

فقد كان مختلفاً عما سبقه، حيث جاء وبإشارة صريحة في المادة (26) على حق تأسيس الأحزاب السياسية بقوله: "يكفل الدستور حرية الرأي والنشر والاجتماع والتظاهر وتأسيس الأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات وفق أغراض الدستور وفي حدود القانون..."<sup>(1)</sup>.

وهو ما أشارت إليه المادة (13) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في الفقرة (ج) والتي جاء فيها: "إن الحق بحرية الاجتماع السلمي وبحرية الانتماء في الجمعيات هو حق مضمون كما أن الحق بحرية تشكيل النقابات والأحزاب والانضمام إليها وفقاً للقانون هو حق مضمون"<sup>(2)</sup>، أما دستور جمهورية العراق لعام 2005م، فقد جاءت المادة (39) منه: "أولاً: حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية أو الانضمام إليها مكفولة وينظم ذلك وبقانون"<sup>(3)</sup>.

من هذا المنطلق يجب أن يكون هناك قانون يسمى بـ (قانون الأحزاب السياسية) يقوم على تنظيم عمل الأحزاب السياسية، وفي العراق شهدت الحقبة الملكية ثلاثة قوانين نظمت عمل الأحزاب السياسية، قانون تأليف الجمعيات لسنة 1922م، مرسوم الجمعيات رقم (19) لسنة 1954م، وقانون الجمعيات رقم (63) لسنة 1955م، أما فترة العهد الجمهوري فقد شهدت صدور قانونين نظما شؤون الأحزاب السياسية وهما: قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 1960م، وقانون الأحزاب السياسية رقم (3) لسنة 1991م<sup>(4)</sup>.

أما بعد أحداث 2003م، فإن تنظيم الأحزاب السياسية كان وما يزال يجري على وفق قانون الأحزاب والهيئات السياسية رقم (97) لسنة 2004م<sup>(5)</sup>، الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقت بإدارة بول بريمر<sup>(6)</sup>، ولما لقانون الأحزاب من أهمية جلية وكبيرة في تنظيم عمل الأحزاب وشروط الانضمام إليها، لذا ندعو المشرع العراقي للإسراع بتسريع قانون يعمل على تنظيم الأحزاب وعملها وإزالة ما موجود من هياكل حزبية، أي تلك الأحزاب الخالية من المضمون والتي تفتقر لقاعدة جماهيرية وندعو إلى عدم الإسراف في تأخير سن ذلك القانون؛ وذلك لأن دوره في ضمان عملية تداول السلطة كبير جداً إذا ما قورن بنضيره من قوانين البلدان المقارنة، ولكي يأتي قانون الأحزاب كضمانة لتطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة، فإنه يجب أن يراعي جملة مبادئ أساسية ينبغي عدم إغفالها ومنها:

1. يجب أن يكون للأحزاب والكيانات السياسية منهج تسعى لتحقيقه بالوسائل السلمية والديمقراطية في إطار القانون واحترام حقوق المواطنين وحياتهم.

- (1) دستور العراق 1970م.
- (2) قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004م.
- (3) دستور جمهورية العراق لسنة 2005م.
- (4) د. رعد ناجي الجدة، تشريعات الجمعيات والأحزاب السياسية في العراق، ط1، دار الحكمة، بغداد، 2002م، ص9 وما بعدها؛ د. بشار حسن يوسف، د. سحر محمد نجيب، تطور قانون الأحزاب السياسية في العراق، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد (12)، العدد (54)، 2012م، ص239 وما بعدها.
- (5) قانون الأحزاب والهيئات السياسية رقم (97) لسنة 2004م.
- (6) د. نغم محمد صالح، التعددية الحزبية في العراق في ظل غياب قانون الأحزاب، مرجع سابق، ص68.

2. عدم السماح للأحزاب والكيانات السياسية وقيادتها بالانتماء والارتباط بالأحزاب والتنظيمات المعادية والمناهضة للثوابت المتفق عليها في الدستور، وهذا يجب أن ينظمه قانون الأحزاب.
  3. أن يحظر على جميع الأحزاب إقامة تنظيمات عسكرية أو شبه عسكرية بنص صريح وواضح<sup>(1)</sup>.
  4. أن يأتي القانون بهيئة مستقلة يتوفر فيها الحياد والموضوعية لكي تكون رقيبة على الجوانب المالية للأحزاب ومصادر تمويلها، وذلك كله لضمان عدم انحراف تلك الأحزاب عن المسار الصحيح والخضوع لهيمنة وإرادة الجهة الممولة<sup>(2)</sup>.
  5. وضع المؤتمر التأسيسي للأحزاب السياسية بحيث يناقش كل حزب نظامه الداخلي ومبادئه من خلال ذلك المؤتمر وهذا لن ينظمه إلا قانون الأحزاب<sup>(3)</sup>.
- بهذا فإن قانون الأحزاب السياسية سوف يوقف عجلة الأحزاب السياسية من الانزلاق في خندق الطائفية والتجاذبات السياسية في بلد تقسمت أطرافه وتعددت مكوناته، مما سيكون ضماناً لتطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة بصورة أكيدة وفعّالة.

### المطلب الثالث: الضمانات السياسية

إلى جانب الضمانات القانونية والدستورية لضمان مبدأ تداول السلطة السلمي، يجب أن تكون هناك ضمانات أخرى ربما تكون أكثر فاعلية وحيادية؛ لأنها يجب أن تستقل وتتبع من صميم الشعب الذي يعد مصدر السلطات، وهذه الضمانات عادةً تكون على نوعين: الرقابة البرلمانية ورقابة الرأي العام، لذا سوف نتناول في الفرعين الآتيين في مدار الحديث عن دورهما لضمان تطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة.

### الفرع الأول: الرقابة البرلمانية

تعد الرقابة السياسية عن طريق البرلمان وهو ما يعرف بـ (الرقابة البرلمانية) من أبرز مظاهر سيادة البرلمان، كونه المعبر عن سيادة الأمة<sup>(4)</sup>، فالرقابة في النظام السياسي تعني بشكل عام، مجموعة السلطات التي تستعملها الدولة بقصد احترام القانون وحماية الصالح العام<sup>(5)</sup>.

لذا عرّفت الرقابة البرلمانية بأنها: "عملية تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية لأعمال الحكومة للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة وتحديد المسؤول عن ذلك ومسائلته"<sup>(1)</sup>.

- (1) د. بشار حسن يوسف، د. سحر محمد نجيب، تطور قانون الأحزاب السياسية في العراق، مرجع سابق، ص 253.
- (2) د. حنان محمد القيسي، دراسة في تمويل الأحزاب السياسية في العراق، مجلة الحقوق، العدد الرابع عشر، 2011م، ص 76.
- (3) د. نغم محمد صالح، التعددية الحزبية في العراق في ظل غياب قانون الأحزاب، مرجع سابق، ص 69.
- (4) عدنان ضامن مهدي حبيب، دور القضاء الدستوري العراقي في حماية الحقوق والحريات، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة تكريت، 2012م، ص 57.
- (5) حسن علي عبد الحسين البديري، الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، بحث منشور، مجلة الكوفة، العدد (12)، 2011م، ص 96.

ومن خلال ذلك يتضح أن الرقابة على عمل الحكومة غدت وظيفة سياسية تبنتها المجالس المنتظمة من قبل الشعب، وهذه الوظيفة تكون ضمن حدود يرسمها القانون، وتكون هذه الرقابة في الأنظمة البرلمانية من خلال عرض مطالب الرأي العام والضغط على الحكومة لاحترامه، حيث إن البرلمان يحاسب الحكومة عن تصرفاتها ويراقب أعمالها من خلال مناقشة سياساتها العامة<sup>(2)</sup>، وهذا حتمًا سيكون عن طريق أدوات الرقابة البرلمانية وهي:

1. **السؤال:** يعني استجلاء حقيقة الأمر التي تبدو غامضة في مسألة معينة عن طريق طرح السؤال من قبل عضو البرلمان إلى الحكومة،

وهذا ما أشارت إليه الفقرة سابعًا -أ- من المادة (61) من الدستور العراقي لعام 2005م<sup>(3)</sup>. فالسؤال قد يكون أداة استفهام لتبادل المعلومات بين البرلمان والحكومة<sup>(4)</sup>، وقد يكون وسيلة للرقابة البرلمانية عندما يستخدم لغرض الكشف عن مخالفات الحكومة للقوانين واللوائح<sup>(5)</sup>.

2. **الاستجواب:** يعني المحاسبة والاتهام الموجه من البرلمان إلى الحكومة، ويكون عن طريق فتح باب المناقشة العامة، وينتهي عادةً إما بتأكيد الثقة أو سحبها<sup>(6)</sup>.

3. **الاستضافة:** هي استدعاء للحكومة أو أحد أعضائها من قِبل مجلس النواب، وذلك للمناقشة والاستيضاح عن سياسة وأداء الحكومة، وهذا ما بينته المادة (55) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام 2006م<sup>(7)</sup>.

4. **التحقيق البرلماني:** يعد من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة عن طريق لجنة يتم تشكيلها لهذا الغرض، أو عن طريق تكليف إحدى اللجان القائمة للوقوف على حقيقة معينة تتعلق بنشاط الحكومة<sup>(8)</sup>.

يتضح من خلال ذلك بأن رقابة البرلمان تعمل من أجل المصلحة العامة، بحيث تسعى للتأكيد على أعمال الدستور والقوانين في الدولة وتشخيص مواطن الخلل في التشريع وبيان عجزه والمطالبة بإصلاح الخلل عن طريق تعديل الدستور أو المطالبة بتشريع جديد، وذلك كله من خلال عرض مطالب الرأي العام وحاجاته المتجددة، وهي بهذا ستكون حتمًا ضمانًا لتطبيق مبدأ تداول السلطة السلمي من خلال محاسبة المقصرين وتنحيهم عن السلطة.

=

- (1) المرجع السابق، ص 97.
- (2) د. علي كاظم الرفيعي، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، مجلة العلوم القانونية، المجلد (22)، الإصدار الثاني، 2007م، ص 47.
- (3) ينظر: نص المادة (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005م.
- (4) المادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام 2007م، المنشور على الوقائع العراقية، العدد (4032)، في شباط، 2007م.
- (5) د. حنان محمد القيسي، رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة "دراسة في الاستجواب البرلماني"، مجلة الحقوق، المجلد (3)، الإصدار العاشر، 2010م، ص 7.
- (6) المرجع السابق، ص 4.
- (7) حسن علي عبد الحسين البديري، الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 110.
- (8) حسن علي عبد الحسين البديري، الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص 115.



هذا وقد أخذ الدستور العراقي الحالي برقابة البرلمان على الأعمال الحكومية من خلال نص المادة (61) /ثانيًا) منه بأنه: "يختص مجلس النواب بما يأتي: ثانيًا – الرقابة على أداء السلطة التنفيذية"<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: الرأي العام

إن الرأي العام يعني اتجاهات أعضاء مجموعة اجتماعية ما نحو قضية معينة، أو أنه تفضيلات يفصح عنها كم يعتقد به من أفراد المجتمع نحو مسألة ذات أهمية عامة، والرأي العام يقوم على عناصر عدة<sup>(2)</sup>:

1. وجود جماعة معينة من الناس، لديهم قضية، سواء أكانت هذه الجماعة صغيرة أم كبيرة.
2. وجود رأي لم يفصح عنه كتابةً أو شفاهةً، أو حتى بحركة اليد.
3. وجود قضية معينة تتطلب إبداء الرأي اتجاهها عامة كانت تلك القضية أو خاصة.
4. أن تكون هناك أغلبية في هذا الرأي.
5. إنه رأي محدد بوقت زمني وليس دائمًا.

فالحديث عن الرأي العام هو حديث في الديمقراطية، وذلك يعود إلى قوة تأثيره على مسار النشاط السياسي والاجتماعي والاقتصادي في تلك الدولة الديمقراطية، فالرأي العام كما عرفه الفقيه مینار بأنه: "مجموعة من الاجتهادات التي يكونها قطاع كبير من الأفراد في مسألة مهمة وفي فترة معينة تحت تأثير الدعاية"<sup>(3)</sup>.

في حين أن البعض ينظر إلى الرأي العام من الناحية السياسية فقط، فيعرف عندها بأنه: "المعتقدات والقيم والاتجاهات التي يعبر عنها فرد أو جماعة كبيرة من الناس حول الأمور السياسية المعاصرة"، فبالرغم من اعتراضنا على إيراد عبارة – يعبر عنها فرد- لأن من عناصر الرأي العام هو وجود جماعة معينة من الناس، والفرد من الجماعة إلا أنه بمفرده لا يشكل الأخيرة، وأما الاتجاه الآخر من الفقه يؤكد على أن الرأي العام ينصب على كل القضايا العامة في المجتمع، فيعرفه بأنه: "مواقف الناس المجتمعين في فئات حول موضوع مركزي"، ومن خلال سياق التعاريف التي أوردناها يمكن لنا أن نعرفه – الرأي العام- بأنه طلبات الناس ورؤاهم مكرس في شكل معين – ديمقراطي أو غير ديمقراطي- إزاء قضية معينة، وفي الأغلب تكون سياسية<sup>(4)</sup>.

فالتعبير عن الرأي العام بأسلوب غير ديمقراطي كالثورة أو الانقلاب، عندما تكون الأرض التي برز فيها الرأي العام أرض غير خصبة بمبادئ الديمقراطية والثقافة السياسية، والأمثلة في هذا السياق كثيرة جدًا على مدى التاريخ فقانون (الماجنا كارتا) "Magna Carta" سنة 1215م، الذي يطلق عليه اسم العهد الكبير،

(1) دستور جمهورية العراق لسنة 2005م.

(2) د. قحطان أحمد سليمان الحمداني، الأساس في العلوم السياسية، ط1، دار مجدلوي للنشر والتوزيع، الأردن، 2004م، ص345.

(3) أحمد بدر، الرأي العام طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة، دار غريب للطباعة، القاهرة، 1977م، ص41.

(4) صادق الأسود، الرأي العام ظاهرة اجتماعية وقوة سياسية، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1991م، ص93.



هو أول دستور مكتوب في إنجلترا فلم يصدر إلا بعد ثورة الإشراف والكنيسة على الملك جان وبمقتضى هذا القانون تقررت حرية الكنيسة وتحررت من سيطرة الملك، وغيره الكثير من الأمثلة على ذلك كالثورة الفرنسية المشهورة عام 1789م، والتي قامت لغرض المطالبة بحقوق الشعب والبحث عن حرياته المفقودة والعمل على احترامها وصدر عنها دستور يتضمن المبادئ الأساسية ويقرر حقوقاً للأفراد<sup>(1)</sup>.

إن الوصول إلى الديمقراطية وضمن الحريات ليس مسألة تلقائية ترتبط بإحكام صياغة الدستور، ما لم يكون هناك رأي عام فعّال يوجه اهتمامه للتأكيد من حسن نفاذ الدساتير وتطبيقاتها بشكل صحيح<sup>(2)</sup>، فالانطلاق في رحاب مشروعات التنمية الشاملة وعلى كافة المستويات بما فيها المستوى السياسي لا يكون إلا تحت تأثير رأي عام وقوي معبر عن تطلعات الجماهير<sup>(3)</sup>، ولكي يكون للرأي العام اليد الطولى في البناء الديمقراطي وضمن لتداول السلطة بشكلٍ سلمي، فإنه لا بد من أن تكون قدرة للجماهير في تأثيرها على العملية السياسية من خلال الوعي السياسي<sup>(4)</sup>.

كما أن الرأي العام له دور كبير في رسم الاتجاهات السياسية وإحداث التغييرات الكبرى؛ وذلك لأن الديمقراطية تعتمد أساساً على حرية تكوين الرأي العام والتعبير عنه وتمكينه من أداء وظائفه في التأثير على تصرفات الحاكمين وسلوك المحكومين، وبهذا سيصبح له تأثير على السلطة السياسية من خلال إدخال التغييرات على المجتمع وتمثل أبرزها بدوره الفعال في نشأة الدساتير – الديمقراطية وغير الديمقراطية وتعديل الدساتير ونهايتها<sup>(5)</sup>.

هذا وأن الرأي العام، ظاهرة اجتماعية تلعب في الدول الديمقراطية دور الرقيب على الممارسات السياسية والأداء الحكومي، فهو يفترض التعددية انطلاقاً من الإيمان بالحرية، ويتخذ صفات القانون الأخلاقي في مجتمع معين، لذا فإن ثمة ارتباطاً عضوياً بين الرأي العام والحرية، فالرأي العام لا يمكن أن يتجلى بصورة صادقة إلا في ظل نظام ديمقراطي يؤمن بالحرية ويمارسها كدليل على إيمانه بالمساواة بين الأفراد<sup>(6)</sup>، ومادام الرأي العام بتلك الأهمية فإنه حتماً سيكون ضماناً من ضمانات تطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة إذا ما كان نابع عن الإيمان بالقضية التي جاء من أجلها وبروح وطنية بعيدة عن كل المسميات الفرعية.

(1) ميثم حسين الشافعي، دور الرأي العام في الكفاح الدستوري للشعوب، مجلة جامعة كربلاء العلمية، العدد الثاني، 2009م، ص159.

(2) د. جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، مرجع سابق، ص209.

(3) محمد محفوظ، الحرية الاصطلاح في العالم العربي، ط1، الدار للعلوم، بيروت، 2005م، ص83.

(4) جاسم محمد أحمد، التعاقب على السلطة في العراق المعاصر، مرجع سابق، ص141.

(5) ميثم حسين الشافعي، دور الرأي العام في الكفاح الدستوري للشعوب، مرجع سابق، ص157 وما بعدها.

(6) فالرأي العام يوجد في المجتمعات الديمقراطية والمجتمعات الشمولية، حيث يوجد في تلك الأخيرة على عدة صور ومنها على سبيل المثال الرأي العام المستتر، أو المعارضة – الذي يتحين الفرصة للكشف عن نفسه، ينظر في ذلك: د. خضر خضر، مفاهيم أساسية في علم السياسة، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011م، ص299-300.

### المبحث الثالث: الضمانات القضائية لمبدأ التداول السلمي للسلطة

لقد استقر فقه القانون العام والخاص على أن الضمان الحقيقي والفعال لمبدأ المشروعية، يتمثل في إخضاع تصرفات السلطات العامة للرقابة القضائية حتى يكتمل بذلك نظام دولة القانون من جهة، وتعزيز المبادئ التي يرتكز عليها من جهة أخرى،

فالمشروعية مبدأ معروف في جميع النظم السياسية في العالم وتحرص أغلبها على تحقيقه وتأكيد الالتزام به من خلال إلزام الحكام والمحكومين بقواعد القانون<sup>(1)</sup>، لذا فإنه لا بد من أن يكون للمواطن سلاح فعال يحول دون الانحراف عن مبدأ المشروعية.

فالرقابة القضائية تعد ذلك السلاح الذي يضمن للأفراد عدم التجاوز على حقوقهم الأساسية<sup>(2)</sup>، لذا فإننا سنتناول الرقابة القضائية في هذا المبحث كونها من الضمانات الفعالة للالتزام بالحكام والمحكومين بقواعد القانون، وهي بذلك تعد من ضمانات تطبيق مبدأ تداول السلطة السلمي، وسيتم تقسيم هذا المبحث لمطلبين، تناول المطلب الأول: دور القضاء الدستوري في ضمان تطبيق المبدأ، أما المطلب الثاني: القضاء الإداري ودوره في ضمان المبدأ.

#### المطلب الأول: دور القضاء الدستوري في ضمان تطبيق المبدأ

القضاء الدستوري هو الجهة التي يناط بها حماية الدستور وتفسير أحكامه، ورقابة أعمال السلطات الأخرى للتأكد من انسجامها مع النصوص والمبادئ الدستورية، مما يجعل مكانته مستمدة من مكانة وسمو الدستور ذاته، لذا فلا بد من استعراض أبرز التعريفات التي جاءت بصدد تعريف القضاء الدستوري ليتسنى بذلك الوقوف على دوره كضمانة لتطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة، فقد اتجه بعض الفقهاء إلى تعريف القضاء الدستوري بأنه: "سلطة أو هيئة حصري، وذلك لكي تحافظ بالدرجة الأولى على التزام قواعد توزيع صلاحيات السلطات، وعدم انتهاك أي منها لصلاحيات الأخرى التي خصها بها الدستور"<sup>(3)</sup>.

كما وعُرف بأنه: "الجهة القضائية التي خصها الدستور برقابة الشرعية الدستورية عندما تكون الرقابة مركزية أو مجموعة المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها بصدد بحث مسألة الدستورية عندما تكون الرقابة لا مركزية"<sup>(4)</sup>.

وهذا المعنى الشكلي للقضاء الدستوري، أما المعنى الموضوعي فمفاده: "الفصل في المسائل الدستورية والتي هي المسائل التي تنثير تطابق التشريع مع الدستور"،

(1) علي حسين أحمد غيلان الفهداوي، الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 2000م، ص1.

(2) حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004م، ص70.

(3) د. أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2002م، ص114.

(4) د. عصمت عبد الله الشيخ، مدى استقلال القضاء الدستوري في شأن الرقابة على دستورية التشريعات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003م، ص2.

ويعني هذا أن الرقابة الدستورية عن طريق القضاء الدستوري تعني التحقق من الالتزام بأحكام الدستور، وجعل تصرفات كافة السلطات تدور في فلكه ولا تجافيه أبداً<sup>(1)</sup>، وبهذا فإن القضاء الدستوري يقوم على عدة أسس فلسفية تصب في مجموعها في خدمة الشرعية الدستورية وضمانها، وبالتالي ضمان مبدأ التداول السلمي للسلطة ومن هذه الأسس حماية النظام الديمقراطي، وسيادة الدستور، وضمان احترام الحريات، وإشباع حاجات المجتمع، فضلاً عن تحقيق الاستقرار السياسي والقانوني، وبهذا فإنه سيكون حتماً ضماناً حقيقية لتطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة.

أما ما يتعلق بمسألة القضاء الدستوري في العراق فإنه دخل حيز الوجود والتطبيق في ظل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004م، حيث أنط في المادة (44) منه مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى المحكمة الاتحادية العليا، حيث جاء فيها إشارة إلى إنشاء المحكمة الاتحادية بقانون<sup>(2)</sup>، أما غير ذلك فإن جميع الدساتير المؤقتة منذ قيام الدولة العراقية الحديثة عام 1921م إلى ما بعد 2003م لم ترد فيها أية إشارة صريحة للأخذ بالرقابة على دستورية القوانين باستثناء دستوري عام 1925م ودستور 1968م، إذ أخذ القانون الأساسي العراقي لعام 1925 بالرقابة على دستورية القوانين حينما نص على إنشاء المحكمة الدستورية العليا<sup>(3)</sup>.

أما دستور (1968م) المؤقت، حيث جاء فيه بأن تشكل محكمة دستورية عليا يكون مهامها البت في دستورية القوانين وبالفعل صدر في 14/تشرين الثاني/1968م، قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (159) لسنة 1968م، إلا أن هذه المحكمة لم تقم بممارسة مهامها خلال فترة نفاذ ذلك الدستور المؤقت<sup>(4)</sup>، وفي غضون دستور 1970م تباينت الآراء حول مصير هذه المحكمة، فذهب البعض إلى ضرورة إبقاء قانون المحكمة الدستورية ساري المفعول؛ لأنه لم يتم إلغاؤه استناداً إلى أحكام المادة (96) من دستور 1970م<sup>(5)</sup>، في حين ذهب البعض الآخر إلى أن قانون المحكمة الدستورية العليا قد سقط بسقوط دستور (1968م)،

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء العراقي لم يتجرأ على الأخذ بالدفع بعدم دستورية القوانين إلا في سابقة واحدة لإحدى المحاكم العراقية التي امتنعت عن تطبيق قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (581) الصادر بتاريخ (5/آيار/1981م)، لمخالفته لحكم الفقرة (ب) من المادة (16) من دستور 1970م المؤقت<sup>(6)</sup>.

أما بعد عام 2003م فإنه - كما أسلفنا - فقد تم النص على إنشاء المحكمة الاتحادية العليا في المادة (44) من قانون إدارة الدولة العراقية،

- (1) د. حميد إبراهيم الحمادي، الرقابة على دستورية القوانين في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 55.
- (2) ينظر في ذلك قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004م.
- (3) ينظر في ذلك المادة (81) من القانون الأساسي العراقي لعام 1925م، بغض النظر عن الانتقادات التي وجهت لهذه الرقابة القضائية حينها بأنها تجربة متواضعة جداً، ولم تؤسس لأية تقاليد دستورية ذات قيمة قانونية، ينظر في ذلك: سليم نعيم خضير الخفاجي، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الدساتير العراقية، مجلة جامعة أهل البيت، المجلد (1)، العدد (8)، 2009م، ص 327.
- (4) للمزيد: ينظر نص المادة (87) من الدستور العراقي المؤقت لسنة 1968م.
- (5) ينظر: نص المادة (96) من دستور العراق لسنة 1970م.
- (6) عدنان ضامن مهدي حبيب، المرجع السابق، ص 21.

وبالفعل واستنادًا إلى المادة المذكورة فقد أصدر مجلس الوزراء بالاستناد إلى صلاحياته التشريعية الأمر رقم (30) لسنة (2005م) (قانون المحكمة الاتحادية العليا) إذ جاء في المادة (1) من القانون ما يلي: "تنشأ محكمة تسمى المحكمة الاتحادية العليا، ويكون مقرها في بغداد تمارس مهامها بشكل مستقل لا سلطان عليها لغير القانون"، كما ونصت المادة (2) من القانون على استقلال المحكمة ماليًا وإداريًا<sup>(1)</sup>.

أما دستور 2005م، فقد جاء معرفًا المحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة (92/أولاً) منه بقولها: "المحكمة الاتحادية العليا هي هيئة قضائية مستقلة ماليًا وإداريًا"، وجاءت الفقرة الثانية من المادة نفسها مبينة تشكيلة المحكمة وطريقة تكوينها، حيث جاء فيها بأن تتكون المحكمة من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون ويحدد عددهم، وتنظيم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة، بقانون يسن بأغلبية أعضاء مجلس النواب<sup>(2)</sup>، أما اختصاصات المحكمة فقد بينتها المادة (93) من دستور 2005م<sup>(3)</sup>.

بهذه الهيكلية أخذ دستور جمهورية العراق لعام 2005م بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، وبما أن الرقابة القضائية تهدف إلى حمل المشرّع على احترام وحماية الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، فوجود القضاء الدستوري يكفل كل من المشرّع والقضاء الدستوري تحديد الحقوق والحريات وحمايتها، فضلاً عن أنها تشكل ضمانة فاعلة لدستورية القوانين، حيث يتسم القضاء بالحياد والنزاهة والاستقلالية، فضلاً عن الخبرة القانونية<sup>(4)</sup>، وبما أن الرقابة الدستورية بهذه المكانة وتلك الأهمية، أي أنها تعمل على حماية النظام الديمقراطي وسيادة أحكام الدستور، وضمن حقوق الأفراد وحررياتهم وتمنع الافتئات عليها وتؤدي إلى تحقيق الاستقرار السياسي والقانوني، والذي بدوره لا يأتي إلا من خلال التداول السلمي للسلطة، فإن تلك الرقابة إذا ما مورست بالشكل المطلوب والأسس السليمة، فإنها حتمًا وبلا ريب ستكون ضمانًا لتطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة.

### المطلب الثاني: دور القضاء الإداري في ضمان تطبيق المبدأ

تؤدي الإدارة مهام كبيرة في حياة المجتمعات الحديثة، من خلال تدخلها بإشباع الحاجات العامة عن طريق إنشاء وإدارة المرافق العامة التي تهدف لتحقيق المصلحة العامة وحماية النظام العام، وعند ممارسة هذه المهام من جانب الإدارة، فإنه يتوجب عليها احترام قواعد المشروعية، وهذا لا يمكن ضمانه عن طريق النصوص القانونية فقط، بل لابد من إيجاد وسائل فعّالة وكفيلة تلزم الإدارة في التقيد بمبدأ المشروعية.

والقضاء الإداري يمثل أحد أهم هذه الوسائل، حيث إنه يتولى رقابة احترام الإدارة للقانون بمعناه الواسع، فيما يصدر عنها من تصرفات قانونية أو مادية، فيقيم بذلك نوعًا من التوازن بين المصلحة العامة التي تهدف لها الإدارة،

(1) مكي ناجي، المحكمة الاتحادية العليا في العراق، ط1، دار الضياء للطباعة والتصميم، النجف، ص38.

(2) ينظر في ذلك الدستور العراقي الدائم لعام 2005م.

(3) ينظر: نص المادة (93) من الدستور العراق لسنة 2005م.

(4) د. عبد الحكيم عبد الجليل المغبشي، أزمة المعارضة في النظم السياسية المعاصرة، ط1، المكتب الجامعي الحديث للنشر، 2012م، ص437-438.

والمصلحة الخاصة المتمثلة في حقوق الأفراد وحررياتهم التي يجب إلا تقيد إلا تحقيقاً للمصلحة العامة وفي حدود القانون<sup>(1)</sup>.

فالسطة الإدارية عندما تخضع للقانون في جميع تصرفاتهم أي أنها عندما تحترم مبدأ المشروعية فإن ذلك سيؤدي أن يكون نظام الحكم دستورياً، ولكي يكون الأمر كذلك فلا بد من وجود قضاء إداري متخصص يمارس رقابة فعّالة ومثمرة على أعمال الإدارة للتأكيد على مبدأ المشروعية من جهة، وضمان حماية حرية الأفراد وحقوقهم من جهة أخرى<sup>(2)</sup>.

يترتب على ذلك، أن حقوق الأفراد وحررياتهم لا يمكن ضمانها بصورة جديّة وفعّالة إلا في ظل الرقابة القضائية بشقيها الدستوري والإداري، ذلك نظراً لاستقلال وحياد القضاء وتخصّصه هذا من جهة، كما أن هذه الرقابة تؤدي من جهة أخرى إلى حرص الإدارة على القيام بأعمالها في حدود مبدأ المشروعية حتى لا تتعرض للطعن في قراراتها<sup>(3)</sup>.

وبهذا فإن القضاء الإداري يساهم في ضمان الشرعية الدستورية بشكل مباشر وغير مباشر، فهو يساهم بشكل مباشر عندما يلغي القرارات الفردية الصادرة خلافاً للقانون، ويساهم بشكل غير مباشر، في حال ما إذا كان القرار الإداري قد صدر استناداً إلى قانون غير دستوري،

فتقوم محكمة القضاء الإداري بوقف النظر في الدعوى وترفع البت في عدم دستورية القانون إلى المحكمة الدستورية المختصة، وبما أن الشرعية الدستورية تعني وفقاً لاتجاه البعض دستورية السلطة أي أن تكون ممارستها لصلاحياتها وفقاً للدستور والنظام القانوني القائم<sup>(4)</sup>، وبما أن القضاء الإداري يعد ضماناً لنظام الحكم برمته، حيث إن الأجهزة الإدارية تعد في حقيقتها واجهة النظام السياسي إزاء المواطن، والمرآة العاكسة التي يرى فيها الجمهور طبيعة الحكومة ونظام الحكم<sup>(5)</sup>، وبما أن القضاء الإداري يعد مظهرًا من مظاهر الدولة القانونية من خلال إخضاع جميع أعمال الإدارة لمبدأ المشروعية عن طريق الرقابة القضائية<sup>(6)</sup>، لذا فإن الدور الكبير للقضاء الإداري كضمانة لتطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة قد تجلى بوضوح من خلال ذلك.

أما في العراق فقد بدأ تنظيم القضاء الإداري منذ عام 1989م عهداً جديداً، عندما أنشأ التعديل الثاني لقانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979م، محكمة القضاء الإداري، وأعاد تنظيم مجلس الانضباط العام،

- (1) د. نجيب خلف أحمد، د. محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، الغفران للخدمات الطباعة، بغداد، 2010م، ص1.
- (2) د. عبد الغني بسبوني عبد الله، القضاء الإداري، ط3، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006م، ص68.
- (3) د. قيس عبد الستار عثمان، الأهمية العلمية للقضاء الإداري، بحث منشور، مجلة كلية الحقوق، جامعة النهدين، الإصدار التاسع، 2006م، ص5.
- (4) المرجع السابق، ص33؛ د. عليان بوزيان، دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009م، ص108.
- (5) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، القضاء الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006م، ص3.
- (6) د. قيس عبد الستار عثمان، الأهمية العلمية للقضاء الإداري، مرجع سابق، ص83.

وجعله هيئة من هيئات مجلس شورى الدولة وخوّل المحكمة والمجلس اختصاصات النظر في بعض النزاعات التي قد تثور بين الأفراد والإدارة<sup>(1)</sup>، إلا أن القضاء الإداري في العراق كان ضعيفاً نتيجة استثناءات وردت على اختصاصاته ومنفعته من النظر في حالات عديدة، وبقي الحال كما هو حتى صدور دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005م، حيث إن الأخير قد عمل على دسترة القضاء الإداري من خلال إيراد ذلك القضاء الإداري – في صلب الدستور نفسه، وهذا ما جاءت به المادة (101) من الدستور<sup>(2)</sup>، ونلخص مما تقدم بأن القضاء يعد المرجع الأعلى والملاذ الحقيقي الذي تلجأ إليه الإدارة والأفراد على حد سواء، للتأكد من الالتزام بمبدأ المشروعية، فالرقابة القضائية تعد ضماناً حقيقياً لمصلحة الأفراد وحقوقهم، وهذا ما أكده الدكتور محمد كامل ليلة، الذي يقول أن: "الرقابة القضائية تعد من أهم صور الرقابة في الدولة؛ ذلك لأن القضاء هو الجهة المؤهلة لحماية مبدأ المشروعية من العبث به والخروج على أحكامه، ويقوم القضاء بمهمته هذه إذا ما توفرت له الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في أداء وظيفته"، فالرقابة التي تمارسها المحكمة بهذا الخصوص تهدف إلى تحقيق هدفين أساسيين، الأول: يتجلى في توفير حماية للمواطنين، أما الثاني: فإنه يهدف إلى ضمان احترام الإدارة لمبدأ المشروعية.

وبهذا فإنه حتماً سيكون ضماناً مهمة من ضمانات تطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة، وصيانة وضمن حقوق الأفراد، فقد جاء قرار مجلس الانضباط العام داعماً لهذا الدور الكبير الذي يقوم به القضاء الإداري في ضمان تطبيق المبدأ، حيث جاء في قراره: "... ولدى تسديد النظر إلى قرار مجلس محافظة ميسان العدد (61) في 2006/4/16م... وجد المجلس أن هذا القرار قد صدر من دون الاستناد إلى قانون أو نص يخول هذه الصلاحية، حيث إن النظر في قضايا حزب البعث (المنحل) قد تحدد اختصاص النظر فيها من قبل الهيئة الوطنية لاجتثاث البعث، فإن قرار مجلس محافظة ميسان المنوه عنه قد خرق قواعد الاختصاص المحددة للهيئات، وحيث إن القرار الإداري الذي يصدر من سلطة غير مختصة بإصداره لا يرتب أثر قانوني فيكون قرار مجلس محافظة ميسان رقم (16) من القرارات المعدومة"<sup>(3)</sup>.

خلاصة القول أن مجلس محافظة ميسان قد أصدر قراره ذي الرقم (16) بخصوص منع أحد المرشحين من الترشيح للانتخابات بداعي أنه ينطبق عليه قانون اجتثاث البعث، وهذا القرار يعد من القرارات التي فيها الاغتصاب للسلطة أي فيه عيب اختصاص جسيم وهو ما يعني تعدي سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا توجد بينهما بصلة، مما دفع القضاء الإداري ممثلاً بمجلس الانضباط العام إلى اعتبار هذا القرار من القرارات المعدومة كون مجلس المحافظة المذكورة ليس جهة اختصاص في القضية،

- (1) د. نجيب خلف أحمد، د. محمد علي جواد كاظم، المرجع السابق، ص 83.
- (2) د. عصمت عبد المجيد بكر، مجلس شورى الدولة (الماضي، الحاضر، المستقبل)، موسوعة القوانين العراقية، ط1، إعداد ونشر صادق جعفر الأنباري، بغداد، 2009م، ص 31.
- (3) ينظر في قرار مجلس الانضباط العام رقم 2007، في 2007/8/19م؛ د. نجيب خلف أحمد، د. محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، ط2، 2011م، ص 162.

وبهذا فإن القضاء الإداري هنا قد منع الجهة الإدارية غير المختصة بالتجاوز على حقوق الأفراد من خلال إصدار قرارات ليست من اختصاصها بل قد يكون القرار الإداري من مجلس المحافظة أو من هيئات أخرى قد يصدر بناءً على اعتبارات طائفية أو شخصية وغيرها من الاعتبارات التي لا تمت للمصلحة العامة بصلة، ومادام الأمر كذلك فإن الدور الذي يقوم به القضاء الإداري في حدود المشروعية هو في ذات الوقت دور في ضمان تطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة.

### الخاتمة

تتخصر عملية تداول السلطة في الأنظمة السياسية بشكل عام في ممارسات تعمل في مجموعها على تثبيت الحاكم، وبالتالي فإنها تعمل جاهدة على استبعاد الكثير من أشكال الثقافة السياسية أو التنمية السياسية. إن المناداة بالإصلاح التي أطلقتها الحريات والديمقراطيات الدولية قد وصلت إلى العديد من الأنظمة السياسية، وأهم هذه الإصلاحات هي توسيع دائرة المشاركة السياسية، مما يعني بالضرورة إفساح المجال أمام كل القوى في الدولة للمساهمة في اتخاذ القرار السياسي أي بأخذ دورها المركزي في عملية تداول السلطة. وحتى نخرج من هذه الإشكالية لابد من إجراء إصلاحات سياسية واجتماعية واقتصادية وفكرية وثقافية تكون شاملة لكل مكونات المجتمع. ومن هنا يستخلص الباحث مجموعة من النتائج والتوصيات كما يلي:

### أولاً- النتائج:

1. من حق كل إنسان أن يعتبر موقفه صحيحاً غير خاطئاً، لكن اعتداد الإنسان بنفسه لا يعطيه حق مصادرة حق الآخرين في أن يعتقدوا بأنفسهم ما اعتقده هو بنفسه؛ لأن الاعتقاد بانفراد الذات بالصحة بصورة مطلقة يقطع الطريق على التواصل والمراجعة، وبالتالي يحول دون تأسيس صيغة سلمية للتعامل مع ظاهرة الاختلاف الأمر الذي يعني بدوره تداولاً سلمياً للسلطة.
2. انعدام الثقة بين مراكز القوى السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجتمع تؤدي إلى انعدام التداول الحر والسليم للسلطة، ويحل محل ذلك توزيع موارد الدولة على أسس ميزان القوة.
3. إن انقسام المجتمعات إلى جبهات متصارعة ومتعارضة هو دليل على خلل واضح في عملية تداول السلطة السلمي في الأنظمة السياسية، وسيقود ذلك في نهاية الأمر إلى ضياع التوجه والعودة إلى الاقتتال الداخلي ويلغى قانون المنطق والاستقرار.
4. إن التداول السلمي للسلطة يلخص سمات النظام الديمقراطي.
5. أن النصوص الدستورية قد لا تكون المحك الحقيقي للممارسة السياسية في كثير من الدول، إلا أنها تكون مؤشراً للتوجه فيما يتعلق بانتقال السلطة.
6. إن تداول السلطة يعد من العناصر المهمة والركائز الأساسية للحكم الديمقراطي الذي يبني على إرادة الشعب، وقد تواجه عملية تداول السلطة الكثير من المشاكل والعقبات بسبب مخالفة القواعد القانونية التي تنظم هذه العملية وعدم التقيد بألياتها، فلا بد لجميع القوى السياسية تولي السلطة أو المشاركة فيها، ومن ثم تأثيرها على صنع القرارات السياسية التي تخدم المصلحة العامة.



7. يؤدي التداول السلمي للسلطة إلى القضاء على شبخ العنف بداخل الدولة، وتجفيف ينابيعه، ومن ثم بناء مجتمع متماسك، والذي يسهم في تعزيز الديمقراطية، وتحقيق التنمية والاستقرار والتطور.
8. إن التداول السلمي للسلطة يؤدي إلى عدم قيام الثورات وزعزعة الاستقرار والانقلابات العسكرية.
9. إن التداول السلمي للسلطة يقوم على أساس الرجوع إلى الشعب في تحديد اختياره للشخص أو الحزب الذي يوليه السلطة نيابة عنه، فإن وسيلة هذا الرجوع لا بد أن تكون معبرة عن رأي المواطن ومحددة لاختياره بشكل حقيقي، وفي هذا الإطار يعد الانتخاب الوسيلة الأساسية لتداول السلطة سلمياً.
10. بعد التغيير الكبير الذي شهده العراق عقب أحداث 2003 دستوراً ومؤسسات، جاء الدستور الجديد لعام 2005 وقبله قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية على تبني المبادئ الديمقراطية وحتى أن دستور 2005 قد أشار بالنص على تبني مبدأ التداول السلمي للسلطة، إلا أنه أغفل النص على بيان الآليات والوسائل التي تضمن تطبيقه مما حدى به أن يبقى شكلياً من دون تطبيق.
11. جاء دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005 ليشير صراحة وفي المادة (السادسة) منه إلى تبني مبدأ التداول السلمي للسلطة، وكذلك جعل الشعب مصدر السلطات وأقر مبدأ الفصل بين السلطات والرقابة على دستورية القوانين وكفل حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب الديمقراطية وعمد إلى تعزيز دور مؤسسات المجتمع المدني وتطويرها.

### ثانياً- التوصيات:

1. لا بد من إيجاد نظام قانوني للفئات الاجتماعية كافة يؤمن لها تنظيم مستقل للتعبير عن آرائهم المشروعة في السعي السلمي للوصول إلى السلطة السياسية تحت مظلة نظام تشريعي ديمقراطي.
2. التركيز على أن تتحول الأنظمة السياسية إلى الأخذ بالدولة الحديثة بحيث تضمن تداولاً للسلطة بالطرق السلمية والسير دون إبطاء وبشكل ملموس وعملي في طريق بناء نظم ديمقراطية.
3. إيجاد تنظيمات وسيطة بين الحكومة والشعب لتنظيم العملية السياسية مثل الأحزاب السياسية والتي أصبحت من الظواهر المهمة في النظم الديمقراطية الحديثة.
4. أن تكون هذه الديمقراطية السياسية متناسبة مع الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في الدولة بما يحقق سيادة فعلية للشعب يستطيع أن يتعامل معها باقتدار.
5. التركيز على إصلاح قوانين الدولة وأهمها الدستور بحيث تتوافق مواده مع نموذج النظام السياسي الذي ينشده المجتمع ومع القانون الدولي العام وقوانين الانتخابات والصحافة والتكوينات الحزبية.
6. تشجيع قياسات الرأي العام وتحريرها من العوائق باعتبارها من وسائل الديمقراطية الأساسية، وتشكيل هيئات ومراكز بحثية لاستطلاع الرأي العام بصورة دقيقة في القضايا السياسية والاجتماعية والاقتصادية.
7. المساواة بين المواطنين في الانتخاب والترشيح وهو ما يمثل أهم أسس الديمقراطية، حيث إن المساواة في الانتخاب والترشح تمثل إتاحة الفرص بين جميع الأفراد.



8. أن تقوم هذه الانتخابات بصورة دورية وبما يمنع احتكار قيادة الحزب للسلطة، والسيرة من خلال النفوذ والأموال على مجرى العملية الانتخابية.
9. تنظيم العملية السياسية وذلك أن ممارسة الديمقراطية وتداول السلطة يتطلب تنظيم العملية السياسية وفقاً للإجراءات والقواعد الديمقراطية.
10. مراقبة مؤسسات حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني للانتخاب وهو ما يضمن حرية ونزاهة الانتخابات وعدم وقوع مخالفات تتعلق بالانتخاب بحيث لا تخضع في عملها لأي جهة حكومية أو حزبية
11. التأكيد على ضرورة استقلال القضاء وسيادة القانون والعمل بمبدأ الفصل بين السلطات فإنها الركائز الأساسية التي يستند عليها مبدأ التداول السلمي للسلطة.

### قائمة المصادر والمراجع:

#### أولاً- المعاجم والموسوعات:

1. ابن منظور، محمد بن مكرم. (1976). لسان العرب، ط1. ج3. دار صادر. بيروت. لبنان.
2. ابن منظور، محمد بن مكرم. (بدون تاريخ). لسان العرب. ط3. الجزء الرابع عشر. دار إحياء التراث العربي. بيروت. لبنان.
3. الرازي، محمد بن أبي بكر . (1972). مختار الصحاح. تحقيق: محمود خاطر. مكتبة لبنان ناشرون. بيروت. لبنان.
4. الزبيدي، مرتضى. (بدون تاريخ). تاج العروس من جواهر القاموس. ج10. دار الفكر. بيروت. لبنان.
5. الفيروز آبادي، مجد الدين بن يعقوب. (2004). القاموس المحيط. ط1. دار الكتب العلمية. بيروت. لبنان.
6. مصطفى، إبراهيم وآخرون. (1989). المعجم الوسيط، ج1. دار الدعوة. إسطنبول.

#### ثانياً- الكتب:

1. أحمد، نجيب خلف، ود. كاظم، محمد علي جواد. (2010). القضاء الإداري. الغفران للخدمات الطباعة. بغداد.
2. الأسود، صادق. (1991). الرأي العام ظاهرة اجتماعية وقوة سياسية. دار الكتب للطباعة والنشر. بغداد.
3. بدر، أحمد. (1977). الرأي العام طبيعته وتكوينه وقياسه ودوره في السياسة العامة. دار غريب للطباعة. القاهرة.
4. البرزنجي، سرهنگ حميد. (2009). مقومات الدستور الديمقراطي وآليات المدافعة عنه. ط1. دار دجلة. عمان.
5. بكر، عصمت عبد المجيد. (2009). مجلس شوري الدولة (الماضي، الحاضر، المستقبل). موسوعة القوانين العراقية. ط1. إعداد ونشر صادق جعفر الأنباري. بغداد.
6. بوزيان، عليان. (2009). دولة المشروعية بين النظرية والتطبيق. دار الجامعة الجديدة. الإسكندرية.

7. توفيق، سمير خيرى. (1978). مبدأ سيادة القانون. دار الحرية للطباعة. بغداد.
8. الجاسور، ناظم عبد الواحد. (2004). موسوعة علم السياسة. ط1. دار مجدلاوي للنشر والتوزيع. عمان.
9. الجبوري، هاشم حسين علي صالح. (2013). الضمانات الدستورية لنزاهة الانتخابات النيابية. دار الجامعة الجديدة. الإسكندرية.
10. الجدة، رعد ناجي. (2002). تشريعات الجمعيات والأحزاب السياسية في العراق. ط1. دار الحكمة. بغداد.
11. جمال الدين، سامي. (2005). القانون الدستوري والشرعية الدستورية في ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا. ط2. منشأة المعارف للنشر. الإسكندرية.
12. الجمل، يحيى. (2006). حصار القرن العشرين في علم القانون. ط1. دار الشروق. مصر.
13. الحلو، ماجد راغب. (2004). الاستفتاء الشعبي والشرعية الإسلامية. دار المطبوعات الجامعية. الإسكندرية.
14. الحمادي، حميد إبراهيم. (2011). الرقابة على دستورية القوانين في دولة الإمارات العربية المتحدة. ط1. المركز القومي للإصدارات القانونية. الإمارات.
15. الحمداني، قحطان أحمد سليمان. (2004). الأساس في العلوم السياسية. ط1. دار مجدلاوي للنشر والتوزيع. الأردن.
16. خالد، حميد حنون. (2008). الأنظمة السياسية كلية القانون. جامعة بغداد.
17. خضر، خضر. (2011). مفاهيم أساسية في علم السياسة. ط1. المؤسسة الحديثة للكتاب. لبنان.
18. الخطيب، نعمان أحمد. (2009). الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري. ط1. دار الثقافة للنشر والتوزيع.
19. الدراجي، جعفر عبد السادة بهير. (2008). التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية. ط1. دار الحامد للنشر والتوزيع. عمان.
20. درويش، محمد فهميم. (2010). مرتكزات الحكم الديمقراطي وقواعد الحكم الرشيد. ط1. دار النهضة العربية للنشر. القاهرة.
21. رشيد، عبد الوهاب حميد. (2003). التحول الديمقراطي والمجتمع المدني. دار المدى للثقافة والنشر. بيروت. لبنان.
22. زرنوقة، صلاح سالم. (1993). أنماط الاستيلاء على السلطة في الدول العربية. ط2. مكتبة مدبولي. القاهرة.
23. زرنوقة، صلاح سالم. (2012). أنماط انتقال السلطة في الوطن العربي. ط1. مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت.
24. الساعدي، حميد. (1990). مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق. دار الحكمة للطباعة والنشر. الموصل.

25. سيف الدولة، عصمت. (1970). الطريق إلى الديمقراطية. ط1. دار الطليعة للطباعة والنشر. بيروت. لبنان.
26. شاري، جورج شفيق. (2005). النظام الانتخابي على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا. ط2. دار النهضة العربية. القاهرة.
27. الشاوي، منذر. (2007). القانون الدستوري. ط2. ج1. المكتبة القانونية. بغداد.
28. شياح، إبراهيم عبد العزيز. (2006). القضاء الإداري. منشأة المعارف. الإسكندرية.
29. الشيخ، عصمت عبد الله. (2003). مدى استقلال القضاء الدستوري في شأن الرقابة على دستورية التشريعات. دار النهضة العربية. القاهرة.
30. صليبا، أمين عاطف. (2002). دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون. المؤسسة الحديثة للكتاب. لبنان.
31. العاني، حسان محمد شفيق. (2009). الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة. ط2. العاتك لصناعة الكتاب. القاهرة.
32. العاني، علي غالب خضر، ود. لطيف، نوري. (بدون تاريخ). القانون الدستوري. مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر. بغداد. العراق.
33. عبد الله، عبد الغني بسيوني. (1990). أنظمة الانتخابات في مصر والعالم. منشأة المعارف للطباعة. الإسكندرية.
34. عبد الله، عبد الغني بسيوني. (2002). النظم السياسية. ط4. منشأة المعارف. الإسكندرية.
35. عبد الله، عبد الغني بسيوني. (2006). القضاء الإداري. ط3. منشأة المعارف. الإسكندرية.
36. العبدلي، سعد مظلوم. (2009). الانتخابات ضمان حريتها ونزاهتها. ط1. دار دجلة. بغداد.
37. العبيدي، أحمد فاضل حسين. (2013). ضمانات مبدأ المساواة في بعض الدساتير العربية. ط1. منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت. لبنان.
38. علوش، فريد. (2010). آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر. دار الجامعة الجديدة. الجزائر.
39. علي، سعيد السيد. (2007). المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة. دار الكتاب الحديث. القاهرة.
40. قادر، يعقوب عزيز. (2005). ضمانات حقوق الإنسان في إقليم كردستان العراق. ط1. مؤسسة O.P.L.C للطباعة والنشر. أربيل. العراق.
41. الكاظم، صالح جواد وآخرون. (1980). النظام الدستوري في العراق. كلية القانون. جامعة بغداد.
42. الكاظم، صالح جواد، ود. العاني، علي غالب. (1991). الأنظمة السياسية. دار الحكمة. بغداد.
43. محفوظ، محمد. (2005). الحرية الاصطلاح في العالم العربي. ط1. الدار للعلوم. بيروت.

44. محمد، حسين عبد العال. (2004). الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون. دار الفكر الجامعي. الإسكندرية.

45. مرجان، السيد أحمد محمد. (2010). دور القضاء والمجتمع المدني في الإشراف على العملية الانتخابية. ط2. دار النهضة العربية. القاهرة.

46. المغبشي، عبد الحكيم عبد الجليل. (2012). أزمة المعارضة في النظم السياسية المعاصرة. ط1. المكتب الجامعي الحديث للنشر.

47. ناجي، مكي. (2007). المحكمة الاتحادية العليا في العراق. ط1. دار الضياء للطباعة والتصميم. النجف.

#### ثالثاً- الرسائل العلمية:

##### - رسائل الدكتوراه:

1. شريف، ميثم حنظل. (2002). "التنظيم الدستوري والقانوني للأحزاب السياسية في العراق"، رسالة دكتوراه. كلية القانون. جامعة بغداد، العراق.

2. الفهداوي، علي حسين أحمد غيلان. (2000). "الاتجاهات الحديثة في الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة"، رسالة دكتوراه. كلية القانون. جامعة بغداد، العراق.

##### - رسائل الماجستير:

1. الجبوري، جاسم محمد أحمد. (2014). "التعاقب على السلطة في العراق المعاصر"، رسالة ماجستير. كلية العلوم السياسية. جامعة بغداد، العراق.

2. حبيب، عدنان ضامن مهدي. (2012). "دور القضاء الدستوري العراقي في حماية الحقوق والحريات"، رسالة ماجستير. كلية القانون. جامعة تكريت، العراق.

3. الدباس، علي محمد صالح. (1997). "نظم الانتخاب دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير. كلية الحقوق. الجامعة الأردنية، الأردن.

4. الدليمي، تغريد عبد القادر علي. (2003). "الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة"، رسالة ماجستير. كلية القانون. جامعة بغداد، العراق.

5. المالكي، رائد حمدان عاجب. (2011). "التداول السلمي لمنصب رئاسة الدولة"، رسالة ماجستير. كلية القانون. جامعة بابل، العراق.

##### رابعاً- الأبحاث المنشورة في المجلات العلمية:

1. البديري، حسن علي عبد الحسين. (2011). "الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية". مجلة الكوفة: (12).

2. الخفاجي، سليم نعيم خضير. (2009). "الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الدساتير العراقية". مجلة جامعة أهل البيت: 1 (8).

3. رشيد، وسن حميد. (2013). "الضمانات الدستورية للحقوق والحريات في الدستور العراقي لعام 2005م". مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية: 21 (3).

4. الرفعي، علي كاظم. (2007). "وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة". مجلة العلوم القانونية: 22 (2).
5. سلومي، فاطمة حسين. (2012). "الانتخابات البرلمانية العراقية 2007-2010م". مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية: (40).
6. الشافعي، ميثم حسين. (2009). "دور الرأي العام في الكفاح الدستوري للشعوب". مجلة جامعة كربلاء العلمية: (2).
7. صالح، نغم محمد. (2011). "التعددية الحزبية في العراق في ظل غياب قانون الأحزاب". مجلة العلوم السياسية: (43).
8. عبد خليفة، آذار. (2011). "التعددية الحزبية المحاسن والمساوي" دراسة حالة العراق بعد عام 2003م". مجلة كلية التربية الأساسية. الجامعة المستنصرية: (69).
9. عثمان، قيس عبد الستار. (2006). "الأهمية العلمية للقضاء الإداري"، مجلة كلية الحقوق. جامعة النهريين: (9).
10. القيسي، حنان محمد. (2010). "رقابة مجلس النواب على أعمال الحكومة" دراسة في الاستجواب البرلماني". مجلة الحقوق: 3 (10).
11. القيسي، حنان محمد. (2011). "دراسة في تمويل الأحزاب السياسية في العراق". مجلة الحقوق: (14).
12. الموسوي، صفاء إبراهيم. (2010). "الإدارة الانتخابية في العراق وأنماط الإشراف على الانتخابات في العالم". مجلة جامعة كربلاء العلمية: 8 (4).
13. يوسف، بشار حسن، ونجيب، سحر محمد. (2012). "تطور قانون الأحزاب السياسية في العراق". مجلة الرافدين للحقوق: 12 (54).

#### خامساً- القوانين والأحكام القضائية والقرارات:

1. دستور العراق (21) أيلول 1968م.
2. دستور العراق (29) نيسان 1964م.
3. الدستور العراقي لسنة 2005م.
4. الدستور العراقي لسنة 1970م.
5. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004م.
6. قانون الأحزاب السياسية العراقي رقم (30) لسنة 1991م.
7. قانون الأحزاب السياسية المصري رقم (40) لسنة 1977م.
8. قانون الأحزاب والهيئات السياسية رقم (97) لسنة 2004م.
9. القانون الأساسي العراقي لعام 1925م.
10. قانون الانتخاب الفرنسي لسنة 1966م.
11. قانون الانتخابات العراقي رقم (16) لسنة 2005م.

12. قانون الانتخابات والاستفتاء اللبناني رقم (3) لسنة 2008م.

13. قرار مجلس الانضباط العام رقم 2007، في 19/8/2007م.

14. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2007م.

#### سادساً- المواقع الإلكترونية:

1. دباش، شارل. أورده عماد بن محمد، "التداول على السلطة". <http://www.kalimatunistic.com>.

2. خربوش، صفي الدين. "تداول السلطة في الوطن العربي بين التشريعات والتطبيقات".

<http://www.algazerah.net>

3. اليدومي، محمد. "التداول السلمي للسلطة... الغاية والوسائل". <http://www.marebpress.net/articles>.

#### سابعاً- الكتب المترجمة:

1. هوريو، أندريه. (1974). القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة: علي مقلد وآخرون. ج 2. ط 1.

الأهلية للنشر والتوزيع. بيروت. لبنان.

2. دو هاميل، أوليفيه، وميني إيف. (1996). المعجم الدستوري. ترجمة: منصور القاضي. مراجعة: د. زهير

شكر. ط 1. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. بيروت. لبنان.

3. ستوارت، ميشيل. (1962). نظم الحكم الحديثة. ترجمة: أحمد كامل. مراجعة: سليمان الطماوي. دار الفكر

العربي.

#### ثامناً- المراجع الأجنبية:

1. Academic American Eyclopedia Arete Babliching compauyh Inc. (1981). United State, New Jerssy. Volume: (7).

جميع الحقوق محفوظة © 2021، الدكتور/ نجم عبود فيصل الجنابي، المجلة الأكاديمية للأبحاث والنشر العلمي.

(CC BY NC)