



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة بابل

كلية القانون

مظاهر النظام الرئاسي في دستور العراق لعام ٢٠٠٥

”دراسة مقارنة“

رسالة تقدمت بها

الطالبة رشا حمزة عبيد

إلى مجلس كلية القانون/ جامعة بابل

وهي من متطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

إشراف

المدرس الدكتور

أركان عباس حمزة الخفاجي

كلية القانون- جامعة بابل

٢٠٢٢ م

١٤٤٤ هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَأَنْزَلْنَا إِلَيْكَ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ مُصَدِّقًا لِّمَا بَيْنَ يَدَيْهِ مِنْ
الْكِتَابِ وَمُهَيْمِنًا عَلَيْهِ ۖ فَآخُذْ بِهِمَا ۖ بِنَا أَنْزَلَ اللَّهُ ۗ وَلَا
تَتَّبِعْ أَهْوَاءَهُمْ عَمَّا جَاءَكَ مِنَ الْحَقِّ ۚ لِكُلِّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ
شِرْعَةً وَمِنْهَاجًا ۚ وَلَوْ شَاءَ اللَّهُ لَجَعَلَكُمْ أُمَّةً وَاحِدَةً وَلَٰكِن
لِّيَبْلُوَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ ۖ فَاسْتَبِقُوا الْخَيْرَاتِ ۚ إِلَى اللَّهِ مَرْجِعُكُمْ
جَمِيعًا فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ فِيهِ تَخْتَلِفُونَ

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمُ

سورة المائدة / الآية ٤٨

الاعتراف

إله من أنار د ربي بالامل ومتلي الله اعلى

والدي

إله من طال نظرها إله النساء ويدها مرفوعة للرجاء

والدي اعز ما في الوجود

إله من خمر وفي مجهم وحظفهم فخراً واعز ازراً

اسموتي واسمواني

إله عيني اللين اري من خلاطها المستقبل

ابنائني طمح ومن اجلهم

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلوة والسلام على سيدنا محمد وعلى آله الطيبين الطاهرين وعلى صحبه ومن والاه إلى يوم الدين .

انقدح بخالص الفكر وحميم الالمساة إلى الاساذ الدكتور اركاذ عباس حمزة الخفاجي لقبوله الاشراف على كتابة هذه الرسالة، وتوجيهاته السديدة وعلى ما قدمه من ملاحظات علمية قيمة، وانمى له دوايح التوفيق والسداد.

كما انخص بالشكر حمادة كلية القانون / جامعة بابل والهيئة التدريسية فيها وانقدح بالشكر الجزيل إلى رئيس والاضاء لجنة المناقشة الافاضل الذين تفصلوا بالقبول لمناقشة هذه الرسالة.

كما انقدح بجزيل الفكر والالمساة إلى موظفات وموظفي مكتبة كلية القانون جامعة بابل ومكتبة كلية القانون جامعة الكوفة ومكتبة كلية القانون جامعة كربلاء والمكتبة العلوية والمكتبة الحسينية والعباسية.

كما انا شكري وتنائي موصول لجميع من ازرني ووقف إلى جانبي طيلة مدة الدراسة.

المستخلص

تتبنى الدول اتجاهات متعددة في اختيار انظمتها السياسية، منها ما تأخذ بالنظام الرئاسي ومنها من تعتنق النظام البرلماني في حين تتبنى دول أخرى النظام المجلسي أساساً لنظام الحكم في دساتيرها، أخرى تنص على النظام المختلط، حيث أن لكل نظام نيابي مظاهر تنعكس على طبيعة العلاقة بين السلطات وتتحدد بموجبها طبيعة عمل المؤسسات العامة في الدولة وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وجوهر هذا المبدأ تنظيم العلاقة بين السلطات في الدولة بهدف منع استبداد سلطة معينة على باقي السلطات ووقف هيمنتها إذا ما تجاوزت الإطار المحدد أو محاولة إساءة استعمال السلطة المحددة لها وفق نصوص الدستور، إلا أن هذا المبدأ يتباين تبعاً لطبيعة النظام السياسي في الدولة، وعلى الرغم من أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد تبني النظام البرلماني أساساً لنظام الحكم، إلا أن بعض مظاهر النظام الرئاسي قد تبلورت فيه، إذ لم يعتمد هذا الدستور أسس النظام البرلماني الذي يتجسد في وجود طرفين للسلطة التنفيذية هما رئيس دولة يسود ولا يحكم ومن ثم فهو غير مسؤول سياسياً ومن رئيس حكومة يحكم فعلياً ويكون مسؤولاً أمام السلطة التشريعية، حيث أكدت الكثير من مضامين مواد دستور العراق لعام ٢٠٠٥ أن رئيس الدولة يمتلك صلاحيات واسعة ذات طبيعة تشريعية وتنفيذية وقضائية ويكون مسؤولاً جنائياً وسياسياً أمام البرلمان وفي ذات الوقت نجد ضعافاً لدور رئيس الوزراء إذ حملته الدستور المسؤولية التنفيذية عن السياسة العامة للدولة وعن أداء الحكومة دون منحها إمكانية إقالة الوزراء، زيادة على منحه اختصاص القائد العام للقوات المسلحة دون إمكانية تعيين قاداتها، الأمر الذي انعكس سلباً على جوانب التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن ثم لا بد من تبيان تلك المظاهر من خلال هذا البحث، لذا حاولنا في هذا البحث تسليط الضوء على تلك المظاهر المرتبطة بالسلطة التنفيذية والتي لها علاقة بالسلطة التشريعية والمتمثلة بالمظاهر المرتبطة بالاندماج العضوي لمنصبي رئيس الدولة و رئيس الوزراء، والمظاهر المرتبطة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية وكذلك على المظاهر المرتبطة بإختصاصات رئيس الدولة ومسؤوليته وختمنا بحثنا بخاتمة تضمنت أهم النتائج والمقترحات.

المحتويات		
العنوان		الصفحات
الآية القرآنية		أ
الاهداء		ب
الشكر والتقدير		ت
المستخلص		ث
المقدمة		١ - ٤
الفصل الأول: مظاهر النظام الرئاسي المرتبطة بالسلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية		
المبحث الأول		٥ - ٧٤
المطلب الأول		٥ - ٤١
الفرع الأول		٦ - ٢٤
اولا		٦ - ١٣
ثانياً		٧ - ٩
الفرع الثاني		٩ - ١٣
اولا		١٣ - ٢٥
ثانياً		١٣ - ٢٤
المطلب الثاني		٢٥ - ٤١
الفرع الاول		٢٥ - ٣١
الفرع الثاني		٣٢ - ٤١
المبحث الثاني		٤١ - ٧٤

المطلب الاول	المظاهر المرتبطة بالاستقلال العضوي بين السلطات	٥٤-٤٢
الفرع الاول	الاستقلال العضوي بين السلطات في النظامين الرئاسي والبرلماني	٥٠-٤٣
اولاً	الاستقلال العضوي بين السلطات في النظام الرئاسي	٤٧-٤٣
ثانياً	الاستقلال العضوي بين السلطات في النظام البرلماني	٥٠-٤٧
الفرع الثاني	الاستقلال العضوي بين السلطات في دستور العراق لعام ٢٠٠٥	٥٤-٥١
المطلب الثاني	المظاهر المرتبطة بالتوازن السياسي بين السلطات	٧٤-٥٥
الفرع الاول	حل البرلمان كوسيلة للتوازن السياسي بين السلطات	٦٨-٥٥
اولاً	مفهوم حل البرلمان	٦٣-٥٦
ثانياً	صور حل البرلمان	٦٥-٦٣
ثالثاً	الحل في تشريعات الدول المقارنة	٦٨-٦٥
الفرع الثاني	حل البرلمان كوسيلة للتوازن السياسي في دستور العراق لعام ٢٠٠٥	٧٤-٦٩
الفصل الثاني: مظاهر النظام الرئاسي المرتبطة باختصاصات رئيس الدولة ومسؤوليته		
المبحث الاول	المظاهر المرتبطة باختصاصات رئيس الدولة	١١٥-٧٥
المطلب الاول	اختصاصات رئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني	٩٧-٧٦
الفرع الاول	اختصاصات رئيس الدولة في النظام الرئاسي	٨٩-٧٦
اولاً	اختصاصات رئيس الولايات المتحدة الامريكية في مجال السلطة التنفيذية	٨٢-٧٧
ثانياً	اختصاصات رئيس الولايات المتحدة الامريكية في مجال السلطة التشريعية	٨٦-٨٢
ثالثاً	اختصاصات رئيس الولايات المتحدة الامريكية في مجال السلطة القضائية	٨٧-٨٦
رابعاً	اختصاصات رئيس الولايات المتحدة الامريكية في المجال الخارجي	٨٩-٨٧
الفرع الثاني	اختصاصات رئيس الدولة في النظام البرلماني	٩٧-٨٩
اولاً	اختصاصات رئيس الدولة في بريطانيا	٩٣-٨٩
ثانياً	اختصاصات رئيس الجمهورية في لبنان	٩٧-٩٣
المطلب الثاني	اختصاصات رئيس الدولة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وطبيعته	١١٥-٩٧
الفرع الاول	اختصاصات رئيس الدولة في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥	١١٢-٩٨
اولاً	اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال السلطة التشريعية	١٠٥-٩٨
ثانياً	اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال السلطة التنفيذية	١١٠-١٠٥

١١٢-١١٠	اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال السلطة القضائية	ثالثاً
١١٥-١١٢	طبيعة اختصاصات رئيس الدولة وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥	الفرع الثاني
١١٣-١١٢	رأي يعتبر تلك الاختصاصات واسعة	أولاً
١١٥-١١٣	رأي يعتبر تلك الاختصاصات ضيقة وتشريعية	ثانياً
١٥٢-١١٦	المظاهر المرتبطة بمسؤولية رئيس الدولة في الانظمة الدستورية المقارنة	المبحث الثاني
١٣٤-١١٧	مسؤولية رئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني	المطلب الاول
١٢٧-١١٧	مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي	الفرع الاول
١٢٥-١١٨	المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي	أولاً
١٢٧-١٢٥	المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي	ثانياً
١٣٤-١٢٧	مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني	الفرع الثاني
١٥٢-١٣٤	مسؤولية رئيس الدولة في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥	المطلب الثاني
١٤٦-١٣٥	المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة وفق الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥	الفرع الاول
١٤٠-١٣٥	الاسباب الموجبة للاتهام	أولاً
١٤٢-١٤٠	اجراءات تحريك الاتهام والجهة المختصة بتوجيهه	ثانياً
١٤٤-١٤٢	الجهة المختصة بالمحاكمة	ثالثاً
١٤٦-١٤٤	الاثر المترتب على المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة	رابعاً
١٥٢-١٤٦	المسؤولية السياسية لرئيس الدولة وفق دستور ٢٠٠٥	الفرع الثاني
١٥٨-١٥٣		الخاتمة
١٧٣-١٥٩		قائمة المصادر
١٧٤		الملخص باللغة الاجنبية

المقدمة

المقدمة

يعرف النظام السياسي بأنه مجموعة القواعد والمبادئ والأجهزة المتناسقة المترابطة فيما بينها والتي تنظم فن قيادة المجتمع البشري وتبين نظام الحكم ووسائل ممارسة السلطة وأهدافها وطبيعتها وما يترتب على الفرد وفقاً لذلك من حقوق وواجبات، ويختلف النظام السياسي من دولة الى اخرى تبعاً لتبني هذه الدولة او تلك نظاماً سياسياً معيناً قائماً على اساس مبدأ الفصل بين السلطات، وقد اتخذ رجال الفقه الدستوري من هذا المبدأ معياراً للتمييز بين النظم السياسية المختلفة استناداً الى تكييف العلاقة التي تنشأ بين كل سلطة مع غيرها من السلطات العامة في الدولة، اذ تتفاوت دساتير الدول الديمقراطية في تقرير هذا المبدأ، فإما ان يفصل الدستور بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفقاً لمبدأ الفصل شبه التام بين السلطات وهو ما يطلق عليه النظام الرئاسي، او ان يأخذ الدستور بمبدأ الفصل المرن بين السلطات بما يحقق التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو ما يسمى بالنظام البرلماني، او ان يأخذ بمبدأ تدرج السلطات من خلال تقوية السلطة التشريعية بحيث تكون مهيمنة على السلطة التنفيذية وهو ما يعرف بالنظام المجلسي او اندماج السلطات او ان يأخذ بالنظام المختلط.

ويعد النظام الرئاسي احد صور النظم النيابية آنفة الذكر، ومن المتفق عليه ان الولايات المتحدة الامريكية هي المثال التقليدي البارز لهذا النظام الذي نشأ وترعرع فيها، اذ يرجع مصدره التاريخي الى الدستور الامريكي الصادر عام ١٧٨٧، ويقوم هذا النظام على اساس الفصل شبه المطلق بين السلطات حيث تتولى كل سلطة وظيفة معينة تمارسها بصورة مستقلة بعيداً عن تأثير السلطات الاخرى ومن اهم مظاهر هذا النظام أحادية السلطة التنفيذية، بمعنى ان الرئيس يتولى رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة معاً، اذ تنحصر مهام السلطة التنفيذية في يده بالكامل، وهذا يقتضي بالضرورة عدم وجود مجلس وزراء كما هو الحال في النظام البرلماني، والوزراء ليسوا سوى معاونين (سكرتاريين) للرئيس واداة لتنفيذ سياسته ومن ثم فهم مسؤولون امامه عن نتائج عملهم، الا ان الكثير من الدساتير لم تنقيد بالاسس العامة التي يقوم عليها نظام سياسي معين سواء كان (رئاسياً، برلمانياً، مجلسياً) بل اخذت تلك الدساتير ببعض المظاهر التي تلائمها من كل نظام سياسي، ومن تلك الدساتير الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والذي اعتنق النظام البرلماني كنظام للحكم، الا انه اقتبس بعض مظاهر النظام الرئاسي مع الإبقاء على بعض خصائص النظام البرلماني وبذلك ولد نظام هجين، اذ ان هنالك مظاهر عديدة في هذا النظام تقترب من النظام الرئاسي وهي ماتتعلق بموضوع الانفصال العضوي لطرفي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية و رئيس الوزراء) والذي يتعلق بموضوع ثنائية السلطة التنفيذية وما لها من

اثر في تحقق الاختلال في حالة خلو منصب رئيس الوزراء وكذلك الاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية التي لا تتلائم مع طبيعة الاختصاصات الاسمية في النظام البرلماني ومن حيث تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية وما الى ذلك من تفاصيل سوف يتم بحثها بشكل مفصل في هذا البحث.

اهمية البحث

تحوز دراسة موضوع (مظاهر النظام الرئاسي في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة) اهمية كبيرة، كونها تسلط الضوء على دراسة واقع النظام الدستوري في العراق وفقاً لدستوره لعام ٢٠٠٥ والذي اخذ بالنظام البرلماني، اذ تتمثل اهمية البحث من خلال ما ياتي :

- ١- تبرز اهمية البحث في معرفة مدى اخذ النظام السياسي في العراق وفق دستوره لعام ٢٠٠٥ بالنظام البرلماني ام انه خرج عن مبادئ وأسس هذا النظام وانحرافه صوب مظاهر النظام الرئاسي.
- ٢- الواقع السياسي الذي افرز لنا تطبيقاً مشوهاً للنظام البرلماني والذي يُعد انعكاساً للنظام البرلماني الموجود في نصوص دستور العراق لعام ٢٠٠٥، اذ لم يكن المشرع الدستوري موفقاً .
- ٣- تبرز اهمية الموضوع من خلال الاثر المترتب على تكيف العلاقة بين السلطات، والوقوف على اوجه الغموض والنقص التشريعي لنصوص الدستور ومحاولة تحليلها ومقارنتها مع التطبيق العملي لتلك النصوص من اجل الوصول الى طبيعة النظام البرلماني وفق دستور ٢٠٠٥ فيما اذا كان نظاماً برلمانياً بالمعنى الحقيقي، ام انه اقتبس من بعض مظاهر النظام الرئاسي ولما له من الاثر البالغ في تحديد المركز الدستوري للسلطات كافة في الدولة.

منهج البحث

سوف تكون دراسة هذا البحث وفقاً للمنهج المقارن على اساس تحليل النصوص الدستورية للأنظمة السياسية للدول محل المقارنة، وقد تم اختيار النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الامريكية وفقاً لدستورها لعام ١٧٨٧ باعتبارها محل نشوء هذا النظام، كما تم اختيار النظام السياسي في بريطانيا بوصفها مهد النظام البرلماني بأسسه التقليدية، والنظام السياسي في لبنان وفقاً لدستور ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤ بوصفه المثال الحي للأنظمة السياسية البرلمانية التي اخذت بالنظام الجمهوري ومقارنة تلك الأنظمة محل المقارنة مع دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الذي اخذ بالنظام البرلماني .

مشكلة البحث

يثير موضوع مظاهر النظام الرئاسي في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ اشكاليات متعددة تحتاج الى البحث ومحاولة وضع اجابات للتساؤلات في هذا الخصوص والتي تتعلق بجوانب الغموض والنقص في النصوص الدستورية التي تتعلق بطبيعة النظام البرلماني الجمهوري الذي اعتنقه الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ اساساً للحكم وتدور مشكلة البحث حول المسائل الرئيسة الآتية: (مظاهر السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية، واختصاصات رئيس الدولة ومسؤوليته)، فلا بد ان يثير التنظيم الدستوري والتطبيق العملي احد المشكلات التي ترتبط بتلك الموضوعات والتي تتعلق بموضوع التوازن بين طرفي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، ويحاول البحث حل تلك المشكلات وغيرها عن طريق الاجابة على الاسئلة الآتية: هل ان جميع المظاهر المرتبطة بالسلطة التنفيذية هي من مظاهر النظام البرلماني ؟ وهل ان علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية تعتمد على مظاهر النظام البرلماني ام الرئاسي؟ وهل ان نظام الحكم في العراق وفقاً لدستوره لعام ٢٠٠٥ كان في الواقع نظاماً برلمانياً؟ وهل حدد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ اختصاصات رئيس الدولة بشكل ضيق ام انه منحه اختصاصات واسعة؟ وما هي طبيعة المسؤولية المترتبة على رئيس الجمهورية ؟ وهل ان تلك المسؤولية بعيدة ام قريبة على النظام البرلماني؟ الامر الذي يتطلب الوقوف على تلك المظاهر وبيان اوجه القصور والغموض والنقص التشريعي.

خطة البحث

لدراسة موضوع مظاهر النظام الرئاسي في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة، سوف يتم تقسيم البحث على فصلين وعلى النحو الآتي:

الفصل الاول: مظاهر النظام الرئاسي المرتبطة بالسلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية ويقسم الفصل الى مبحثين، يخصص الاول لمبحث المظاهر المرتبطة بالاندماج العضوي لمنصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء، ويتناول المبحث الثاني المظاهر المرتبطة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية .

الفصل الثاني: مظاهر النظام الرئاسي المرتبطة باختصاصات رئيس الدولة ومسؤوليته في الانظمة الدستورية المقارنة، ويقسم هذا الفصل الى مبحثين، يتناول الاول المظاهر المرتبطة باختصاصات رئيس الدولة، ويخصص المبحث الثاني لمبحث المظاهر المرتبطة بمسؤولية رئيس الدولة في الانظمة الدستورية المقارنة.

الخاتمة: التي ستحتوي على نتائج هذا البحث ومقترحات توصل اليها الباحث من خلال هذا البحث.

الفصل الأول

مظاهر النظام الرئاسي المرتبطة بالسلطة

التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية

الفصل الأول

مظاهر النظام الرئاسي المرتبطة بالسلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية

تتبنى الدول بشكل عام اتجاهات مختلفة في اختيار أنظمتها الدستورية، فمنها من تتبنى النظام الرئاسي، وأخرى تأخذ بالنظام البرلماني، ومنها من تختار النظام المجلسي، في حين رسمت دول أخرى لنفسها أسلوباً خاصاً في الحكم خارج الأنظمة الدستورية التقليدية، ويعود الفضل في نشأة تلك الأنظمة وتبلورها لبعض الدول، فإلى بريطانيا يعود السبق في نشأة النظام البرلماني التقليدي، وإلى الولايات المتحدة الأمريكية - البلد الأم للنظام الرئاسي، كما ان النظام المجلسي لم ينشأ ويتطور إلا في سويسرا، وان الوضع الدستوري والصلاحيات التي يتمتع بها طرفي السلطة التنفيذية تتحدد اتساعاً وضيقاً تبعاً لطبيعة النظام السياسي الذي تتبناه الدولة^(١).

إذ تتجلى الكثير من الملامح التي ترسم المظاهر المرتبطة بالسلطة التنفيذية بالعلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تبعاً لطبيعة النظام السياسي القائم في الدولة، والذي يُحدد طبيعة تلك العلاقة وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات متمثلاً بالفصل شبه المطلق بين السلطات في النظام الرئاسي، والفصل المرن بينها في النظام البرلماني التقليدي.

ومن أجل بيان المظاهر المرتبطة بالسلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية، سوف يقسم الباحث هذا الفصل إلى مبحثين، يكرس المبحث الأول لتحديد المظاهر المرتبطة بالاندماج العضوي لمنصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء، في حين خصص المبحث الثاني لبيان المظاهر المرتبطة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية.

المبحث الأول

المظاهر المرتبطة بالاندماج العضوي لمنصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء

ان كل مظهر من المظاهر التي ترتبط بطرفي السلطة التنفيذية في الدولة تتحدد وفقاً لطبيعة النظام السياسي الذي اعتنقه دستور تلك الدولة، وتتجلى اهم تلك المظاهر بالاندماج او الانفصال العضوي لمنصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء تبعاً لنوع النظام السياسي، ولأجل معرفة موقف المشرع الدستوري العراقي وفقاً لدستور العراق النافذ والصادر عام ٢٠٠٥ وجب تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، يُكرس

(١) د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٤، ص ١١.

المطلب الأول لبيان مناصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظامين الرئاسي والبرلماني، في حين يُخصص المطلب الثاني لبيان مناصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

المطلب الأول

مناصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظامين الرئاسي والبرلماني

يختلف منصب رئيس الدولة ورئيس الوزراء من نظام لآخر تبعاً لتبني هذا النظام او ذاك شكلاً معيناً للسلطة التنفيذية، ويتأثر شكل تلك السلطة في الدولة بطبيعة النظام السياسي الذي يتبناه دستورها^(١)، اذ يختلف شكل السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي عنه في النظام البرلماني التقليدي، حيث يمتاز الاول بحصر السلطة التنفيذية بيد رئيس الدولة الذي يتم انتخابه عن طريق الشعب وخضوع الوزراء له خضوعاً تاماً واستقلالهم عن البرلمان، حيث لاوجود لمجلس الوزراء بالمعنى الحقيقي والوزراء هم مجرد معاونين للرئيس (سكرتاريين) يعاونوه في تنفيذ سياسته بالكامل^(٢)، بمعنى ان فردية السلطة التنفيذية تتحقق في النظام الرئاسي، على خلاف النظام البرلماني الذي تتحقق فيه ثنائية السلطة التنفيذية، اذ تتكون الاخيرة من رئيس دولة غير مسؤول ومن هيئة جماعية تسمى مجلس الوزراء تكون مسؤولة امام البرلمان^(٣).

ولأجل معرفة طبيعة مناصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء في كل من النظام الرئاسي والنظام البرلماني، سوف يتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين، يتناول الفرع الاول مناصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام الرئاسي، في حين يكرس الفرع الثاني لبيان المنصبين في النظام البرلماني.

الفرع الأول

مناصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام الرئاسي

ان مناصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء مرتبطان بشكل او باخر بمدى اخذ النظام السياسي في دستوره بمفهوم أحادية السلطة التنفيذية او بمفهوم ثنائية السلطة التنفيذية، وبما ان النظام الرئاسي قد اخذ بأحادية السلطة التنفيذية، وان تلك الأحادية مرتبطة بالاندماج العضوي للمنصبين، لذا ولأجل بحث موضوع مناصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام الرئاسي، سيقسم الباحث هذا الفرع الى بندين،

(١) د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، دار الحكمة للطباعة، الموصل، ٢٠٠٧، ص ١٢٤.

(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية- الدول والحكومات، دار النهضة العربية، القاهرة، ص ٨٥.

(٣) اثيل خزل عبد الحميد، المركز القانوني لرئيس الدولة في النظام البرلماني- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٠، ص ٥٤.

يُخصّص البند الاول لبحث طبيعة الاندماج العضوي لمنصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء وعلاقته بمفهوم احادية السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي، في حين يُكرس البند الثاني لبيان كيفية تكوين تلك السلطة في النظام الرئاسي.

اولاً : الاندماج العضوي لمنصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء وعلاقته بمفهوم أحادية السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي

تعد الولايات المتحدة الامريكية مهداً " للنظام الرئاسي الذي نشأ بعد نفاذ الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧^(١)، حيث اتسم هذا النظام بخصائص مهمة ومتعددة سُجلت لمؤسسي هذا النظام تأثرهم بمونتسكيو بإقامتهم سلطة تنفيذية تعتمد الأحادية وتتحصر مهامها بشخص رئيس الدولة^(٢)، إذ أقاموا سلطة تنفيذية قوية من خلال إناطتها بشخص واحد منتخب من الشعب^(٣)، وعدم إقرار مسؤوليته أمام البرلمان، ويمارس سلطات فعلية لا اسمية^(٤)، فواضعو الدستور الامريكي كانوا يؤمنون بان وحدة السلطة التنفيذية تؤدي بلا شك إلى القدرة، إذ إن الحسم والفاعلية والسرية وسرعة الانجاز هي سمات لتصرفات شخص واحد، وكلما ازداد عدد الأشخاص تضاعلت هذه السمات^(٥).

حيث تتحصر السلطات الفعلية بيد رئيس الدولة ، وهذا ما اكده دستور الولايات المتحدة الامريكية الذي نص على ان " تتاط السلطة الفعلية برئيس الولايات المتحدة الامريكية ويشغل الرئيس منصبه مدة اربع سنوات"^(٦).

(١) د. حميد حنون خالد: الانظمة السياسية، المكتبة القانونية، بغداد، بلا سنة نشر، ص ٧٩.

(٢) د. علي هادي حميدي الشكراوي: النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٢٢٤.

(3) Wilfred E. Binkley and Malcolm C. Moos: A Grammar of American Politics, Alfred A. Knopf, New York, 1949, p.343.

(٤) حميد حنون خالد الساعدي: الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨١، ص ٣١.

(5) Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay: The Federalist Papers, Palgrave Macmillan, New York, 2009, Federalist no.70, p.200. E book Available on the following website: <http://library.lol/main/2387E3D200914A7B010CD5670C843324>. Date of visit 30/1/2022, 10:30 pm.

(٦) ينظر الفقرة (الاولى) من المادة (الثانية) من الدستور الامريكي لسنة ١٧٨٧، متاح على الموقع الالكتروني الاتي https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005?lang=ar الزيارة: ٣٠/١/٢٠٢٢،

٩:٠٠ مساءً، وما تجدر الإشارة إليه هنا ان مدة الرئاسة كانت موضع خلاف لدى المندوبين في مؤتمر فيلادلفيا، إذ ظهرت عدة آراء، منهم من اقترح ان تكون مدة الرئاسة مدى الحياة، ومنهم من اقترح ان يبقى الرئيس في منصبه مادام حسن السيرة، بينما رأى بعضهم ان تكون مدة الرئاسة == محددة بمدة

وهذا يعني عدم وجود مجلس الوزراء او منصب رئيس الوزراء كما هو الحال في النظام البرلماني، وبالتالي لا يتحقق الفصل بين شخص رئيس الدولة وشخص رئيس الحكومة، اذ يجمع رئيس الدولة بين الصفتين في آن واحد فهو يمثل رأس الدولة والحكومة في ذات الوقت^(١).

ويترتب على مبدأ أحادية السلطة التنفيذية حصر مهامها بشخص واحد هو رئيس الجمهورية، الذي تكون له الحرية الكاملة في اختيار الوزراء، وتعيينهم بعد موافقة مجلس الشيوخ، كما ان اقالة الوزراء تتم بإرادة الرئيس وحده ولا يخضع الوزراء للمساءلة السياسية امام الكونغرس وانما امام رئيس الدولة فقط، ومن ثم فإن مهام الوزراء تنحصر في تنفيذ سياسة الرئيس في الميادين الموكلة اليهم وينفرد وحده في اتخاذ القرارات وان تعارضت مع آراء جميع وزرائه^(٢)، وقد اشتقت تسمية (حكومة رئاسية) نسبةً الى رئيس الدولة المنتخب من الشعب، كونه هو الذي يرسم خطوط السياسة العامة للحكومة، ويملك القسط الاوفر من السلطة، وان مصدر رجحان كفة الرئيس في ميزان السلطات يعود الى الاختصاصات الواسعة في ما يتعلق بأعمال السلطة التنفيذية، والتي يكاد يكون الرئيس وحده بصددتها يُكوّن كل شيء،

=معينة، وبعد مناقشات مستفيضة اتفق المندوبون على فترة سبع سنوات، وعدم جواز توليه المنصب لولاية اخرى، ثم أعادوا النظر في الأمر وحددوا في نهاية المطاف المدة بأربع سنوات مع التمديد لمرة واحدة التي يُعاد فيها انتخاب الرئيس للمنصب، ينظر:

William Bennett Munro: The Government of the United States, Fifth edition, The Macmillan Company, New York, 1946, p.147.

(١) د. ابراهيم عبد العزيز شيجا: وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة- الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٨٧.

(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شيجا: وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة- الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة، المصدر السابق، ص ٨٧، وقد ظهر في مؤتمر فيلادلفيا اتجاهاً، إحداها يرى ضرورة إضعاف السلطة التنفيذية، بحيث تقوم السلطة التشريعية الاتحادية باختيار أعضائها، وتكون مسؤولة أمامها، والآخر يرى ضرورة إقامة سلطة تنفيذية قوية يتم اختيارها من قبل الشعب مباشرة، لم تحظ هذه الفكرة الأخيرة إلا بقدر ضئيل من التأييد لدى أغلب المندوبين، ويرجع سبب ذلك إلى الآراء المعادية للديمقراطية التي أبدتها العديد من المندوبين، كما يرجع إلى أن فكرة انتخاب الرئيس من قبل الشعب مباشرة كانت غريبة إلى حد ما عن التجربة الأميركية، ثم تم اقتراح حل وسط مفاده ان يتولى الشعب في مختلف الولايات اختيار ممثلين ينتخبون الرئيس، هذا الاقتراح مع بعض التعديلات اعتمد في نهاية المطاف من قبل المؤتمر، ينظر:

Alfred H. Kelly, Winfred Harbison: The American Constitution: Its Origins and Development, W. W. Norton & Company, New York, 1948, p.132-133.

فهو المسؤول عن تعيين الوزراء وعزلهم في حرية تامة^(١)، ولا يجوز محاسبة الوزراء عن اعمالهم امام البرلمان عن طريق توجيه الاسئلة والاستجوابات او سحب الثقة كما هو الحال في النظام البرلماني، لأنهم مسؤولون امام رئيس الجمهورية فقط^(٢)، ويترتب على ما تقدم خلق مركز قوي لرئيس الدولة يقابل مركز البرلمان، باعتباره منتخباً من الشعب أيضاً، وقد اعطت هذه الصفة التمثيلية لرئيس الدولة سلطات واسعة في مباشرة السلطة التنفيذية لأنه يمثل الشعب ولا يدين بمنصبه هذا للبرلمان^(٣).

وبذلك يتبين للباحث ان أحادية السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي هي التي جعلت منصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء متوحدين ومندمجين في شخص واحد.

ثانياً: تكوين السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي

بما ان السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي تتكون فقط من رئيس الدولة، وبما ان الولايات المتحدة الامريكية هي اشهر الدول التي اخذت بهذا النظام، لذا سيتم التركيز على كيفية تكوين تلك السلطة في الولايات المتحدة الامريكية وفقاً لدستورها النافذ، الذي حدد في المادة (٢/٥) الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئاسة الدولة، اذ نصت على ان " لا يكون اي شخص سوى المواطن بالولادة او من يكون من مواطني الولايات المتحدة وقت اقرار هذا الدستور، مؤهلاً لمنصب الرئيس، كما لا يكون مؤهلاً لذلك المنصب اي شخص لم يبلغ سن الخامسة والثلاثين، ولم يكن مقيماً في الولايات المتحدة مدة اربعة عشر عاماً"، وبذلك فإن الدستور الامريكي اشترط في من يتولى هذا المنصب ان يكون متمتعاً بالجنسية الامريكية بالميلاد (وليس بالتجنس) وتشمل الاشخاص المولودين على اقليم الولايات المتحدة فهم امريكيون بالميلاد بغض النظر عن جنسية آبائهم وامهاتهم اخذاً بمعيار الاقليم، وكذلك كل من وُلد خارج الولايات المتحدة لأب او لأم بالتجنس فهو امريكي اخذاً بمعيار الدم^(٤).

(١) زينة صاحب كوزان عبد العباس السيلوي، المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور ٢٠٠٥ العراقي - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، كلية القانون والعلوم السياسية، ٢٠١٠، ص ٣٤.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، ٢٠٠٤، ص ٢٧٦-٢٧٧.

(٣) د. نصار عمران عبد الجناحي، التنظيم الدستوري للسلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٢١، ص ٢٧.

(٤) طارق اسماعيل الغزالي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة دمشق، ٢٠١٢، ص ١٢.

فضلاً عما تقدم فإن كل من يولد بالخارج لأب بالتجنس فهو امريكي بشرط الإقامة في الولايات المتحدة لمدة عشر سنوات متصلة في الاقل، وتأسيساً على ذلك فإن من يكتسب الجنسية الامريكية بالتجنس لا يحق له تولي منصب الرئيس، لأن ولاءه يكون موزعاً بين موطنه الاصلي وبين الولايات المتحدة، بعكس اولاده اذ لم يُحرّموا من هذا الحق وخاصة بعد اشتراط الإقامة^(١).

اما عن شرط السن فقد اشترط الدستور الامريكي في المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية بلوغ سن الخامسة والثلاثون من عمره^(٢).

وقد راعى واضعو الدستور ان الشخص الذي ينفرد بهذا المنصب المهم يجب ان يكون قد بلغ سناً تجاوز فيها مرحلة التسرع والتهور واتيح له اكتساب شيء من الحكمة والاعتزان والخبرة تنعكس على ما يتخذه من قرارات وتصرفات، وقد كان هذا الشرط محل انتقاد كبير على اساس ان سن الخامسة والثلاثين هو سن صغير لشخص سيتولى رئاسة دولة بحجم الولايات المتحدة الامريكية، علماً ان اغلب الرؤساء الذين تولوا رئاسة الولايات المتحدة الامريكية كانت اعمارهم تتراوح بين العقدين الخامس والسادس^(٣)، وهذا الشرط بالغ الاهمية من وجهة نظر الباحث، حيث ان هذا الرئيس سيكون سيد السلطة التنفيذية فهو رئيس الدولة ورئيس الوزراء وهذا الامر يجعل شرط السن ذا اهمية خاصة.

وفيما يتعلق بشرط الإقامة فقد استلزم الدستور الامريكي اقامة المرشح لرئاسة الولايات المتحدة الامريكية مدة اربعة عشر عاماً داخل الولايات المتحدة الامريكية، ويهدف هذا الشرط الى تحقيق نوع من الولاء والارتباط بين المرشح لمنصب الرئاسة وبين الولايات المتحدة لان الاشخاص المقيمين خارج الولايات المتحدة لن يُضمن ولائهم التام وبالتالي عدم جدارتهم لهذا المنصب المهم^(٤)، وقد استثنى الدستور من هذا الشرط من كان متمتعاً بالجنسية الامريكية وقت الموافقة على الدستور الامريكي ذلك ان الكثير

(١) احمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨١، ص ٨١.

(2) See: Article (second) of paragraph (first) of the US Constitution of 1787. No person but a citizen by birth, or a citizen of the United States at the time of the adoption of this Constitution, shall be eligible for the office of President, nor shall any person who has not attained to the age of thirty-five years and who has not been a resident of the United States for fourteen years.

(٣) تجدر الإشارة الى ان الرئيس جون كينيدي ترشح للرئاسة وهو في سن الثامنة والاربعين وكان قد عانى أبان حملته الانتخابية عام ١٩٦٠ من صغر سنه مما دفع به الى إظهار الكثير من الاتزان والصرامة في مواجهة تلميحات منافسه نيكسون وانصاره التي تشير الى قلة خبراته وصغر سنه. يحيى الصباحي، النظام الرئاسي - دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩١، ص ٤٦.

(٤) د. يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الامريكي والخلافة الاسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٢، ص ٤١.

منهم ولد خارج الولايات المتحدة الامريكية وشارك في حرب الاستقلال، ولا يشترط في الإقامة ان تكون مستمرة ومتصلة، اذ قد تتخللها فترات تغيب خارج البلاد وقد حدث ذلك عند انتخاب (هريتهوف) رئيساً للولايات المتحدة عام ١٩٢٨، على الرغم من عدم اقامته بشكل مستمر خلال مدة الاربعة عشر عاماً^(١).

اما عن آلية اختيار الرئيس الامريكي فإن المادة (الثانية) من الدستور الامريكي اشارت الى ان يتم انتخاب الرئيس بطريقة الانتخاب غير المباشر، ويمر اختيار الرئيس الامريكي بمراحل عدة، والتي تتمثل بالاتي:

المرحلة الاولى: الترشيح الحزبي وتتمثل هذه المرحلة باختيار المرشحين من قبل المؤتمرات الانتخابية للحزبين الرئيسيين (الديمقراطي، الجمهوري)، اذ يدعو كل حزب انصاره لعقد المؤتمر الوطني الذي ينعقد قبل انتخابات الرئاسة بأربعة اشهر، وقبل انعقاد هذا المؤتمر تقوم فروع الحزب في الولايات بانتخاب مرشحين، وترسل اسماء المرشحين الذين وقع عليهم الاختيار الى مقر الحزب، وتعد هذه المرحلة من صنع العرف، اذ لم ينص عليها الدستور الأمريكي، ومن ثم لا يوجد مانع قانوني يحول دون ترشيح المستقلين، الا انه من الناحية العملية لا يفوز في الانتخابات الا مرشحو احد الحزبين^(٢).

ويضع المؤتمر الحزبي شروطاً عدة في اختيار المرشح، منها ان يكون قد شغل مراكز مهمة في الدولة، بمعنى انه مارس العمل السياسي- كنائب رئيس الجمهورية او حاكم ولاية، كما اشترط ان يكون المرشح من بين الولايات التي تتمتع بثقل انتخابي، وينبغي ان يحصل المرشح على الاغلبية البسيطة من اصوات المؤتمرين، وفي حالة عدم الحصول على الاغلبية المطلوبة، يُعاد التصويت حتى يتم الحصول على هذه النسبة من بين المرشحين^(٣).

المرحلة الثانية: وهي مرحلة انتخاب الناخبين الرئاسيين او ما تسمى (الهيئة الانتخابية) او (المجمع الانتخابي)، اذ يقوم الشعب الامريكي كل اربعة اعوام وتحديداً في يوم الثلاثاء الذي يلي اليوم الثاني من شهر نوفمبر- تشرين الثاني بانتخاب من ينوب عنهم لانتخاب رئيس الجمهورية، وتقوم كل ولاية

(1) Wilfred E. Binkley and others', op.cit, p.302.

(٢) د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٨٤ .

(٣) اقبال عبد الله امين حسن الجيلاوي، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٤، ص ٢٩.

باختيار عدد من المندوبين (الناخبين الرئاسيين) وبالطريقة التي تحددها السلطة التشريعية في تلك الولاية^(١).

ويكون عدد الناخبين الرئاسيين (٥٣٨) مندوباً، يقومون باختيار الرئيس ونائبه، بحيث يتم توزيع المندوبين على كل ولاية بحسب عدد اعضاءها في مجلس الشيوخ ومجلس النواب، ويتطلب الفوز في الانتخابات الرئاسية حصول المرشح على اكثر (٢٧٠) من اصوات المندوبين على مستوى الولايات^(٢)، ويشترط ان لا يكون هؤلاء المندوبين اعضاء في الكونغرس او يشغل احدهم منصبا" يقتضي الثقة او يجلب مكاسب للولايات المتحدة الامريكية، ويتعهد الناخبون الرئاسيين بأن يقوموا بالتصويت لمرشح الحزب الذي انتخبهم من اجل اختياره رئيساً للجمهورية^(٣).

المرحلة الثالثة: هي انتخاب الرئيس، والتي تتم في الثاني من شهر كانون الثاني، اذ يجتمع الناخبون الرئاسيون على مستوى كل ولاية في جلسة رسمية ويصوتون عن طريق الاقتراع السري للرئيس ونائبه^(٤)، ويتم بعدها اعداد لائحة يُدون فيها اسماء المرشحين وعدد الاصوات التي حصل عليها كل مرشح وبعد ختم هذه اللائحة يتم ارسالها الى رئيس مجلس الشيوخ، الذي يقوم _ عند اكتمال لوائح جميع الولايات لديه - بفض اختامها امام اعضاء مجلسي الكونغرس الذين يحضرون في جلسة مشتركة ويقومون بحساب عدد الاصوات التي حصل عليها كل مرشح، فإذا حصل احد المرشحين على الاغلبية المطلقة لأصوات المندوبين أعلن رئيساً للولايات المتحدة الامريكية^(٥)، اما في حالة عدم حصول احد المرشحين على الاغلبية المطلوبة، يقوم مجلس النواب باختيار رئيس الدولة عن طريق الاقتراع السري بين المرشحين الثلاثة الحاصلين على اعلى الاصوات^(٦)، في حين يتولى مجلس الشيوخ اختيار نائب الرئيس، إذ ان الواقع العملي يشير الى ان المرشح للرئاسة يتم انتخابه من الشعب مباشرة، لان نتيجة الانتخاب تُعرف بمجرد انتهاء مرحلة انتخاب الناخبين الرئاسيين كونهم ملزمين بالتصويت لصالح مرشح

(١) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٤، ص٥٨٦.

(٢) حافظ ابراهيم البعاج، اختيار الرئيس الامريكي بين النص الدستوري والواقع العملي، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠١٧، ص٨٦.

(٣) ينظر: المادة (الثانية/ الفقرة الاولى/ ثانياً وثالثاً) من الدستور الامريكي لعام ١٧٨٩.

(٤) د.علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، مصدر سابق، ص٨١.

(٥) حميد حنون خالد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، مصدر سابق، ص٧٢.

(٦) د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، كلية الحقوق، جامعة الشام الخاصة، ٢٠٢٠، ص ٢٩٥.

الحزب الذي اختارهم لأداء هذه المهمة، ومن ثم فإن مرحلة انتخاب الناخبين الرئاسيين لا داعي لها لأنها أصبحت صورية^(١).

من خلال ما تقدم يرى الباحث بأن آلية اختيار رئيس الجمهورية تتسم بالدقة لكونها تنصب على المركز المهم والمستوى الرفيع الذي يتمتع به رئيس الدولة في النظام الرئاسي، الذي يتحقق فيه اندماج عضوي بين مناصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء، حيث لا يوجد رئيس للوزراء كما هو الحال في النظام البرلماني، وتتنحصر كافة السلطات الفعلية بيد رئيس الجمهورية، إذ يشغل منصب رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء في آن واحد.

الفرع الثاني

منصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني

كما مر ذكره - فإن منصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء مرتبطان بشكل السلطة التنفيذية، والتي بدورها مرتبطة بشكل النظام السياسي، وبما ان النظام البرلماني كنظام سياسي قد اخذ بثنائية السلطة التنفيذية، ومن اجل بحث موضوع منصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء في هذا النظام، وبالنظر لإرتباط الموضوع بالانفصال العضوي للمنصبين، لذا سيتم تقسيم هذا الفرع الى بندين يُخصص البند الاول منهما لبحث مفهوم الانفصال العضوي لمنصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء وعلاقته بمفهوم ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني التقليدي، في حين سوف يُخصص البند الثاني لبيان كيفية تكوين تلك السلطة في هذا النظام .

اولا : الانفصال العضوي لمنصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء وعلاقته بمفهوم ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: تعد انكلترا البلد الام الذي نشأ فيه النظام البرلماني وتطور قبل ان ينتقل منها الى الكثير من دول العالم، وقد نشأ هذا النظام نتيجة لتطورات سياسية واجتماعية كثيرة^(٢)، وقد عرف البعض النظام البرلماني بأنه (ذلك النظام الذي يكون فيه التوجيه للمسائل العامة نتيجة لتعاون البرلمان ورئيس الدولة غير المسؤول بواسطة مجلس الوزراء الذي يكون مسؤولاً امام البرلمان)^(٣)، فالسلطة التنفيذية في النظام البرلماني ليست في مركز التابع للسلطة التشريعية كما هو الحال عليه

(١) د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٨٥.

(٢) د. علي هادي الشكراوي، النظم السياسية المعاصرة ، مصدر سابق، ص ٢٢٠.

(٣) هذا تعريف الاستاذ بارتلمي اورده: د. فلاح مطرود العبودي، توازن السلطة وفاعلية النظام السياسي، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ٣١ .

في نظام حكومة الجمعية، كما ويختلف وضع السلطة التنفيذية في النظام البرلماني عنها في النظام الرئاسي الذي يجعل من السلطة التنفيذية في مركز متوازن إن لم تكن أقوى من السلطة التشريعية^(١)، ويقوم النظام البرلماني على ثنائية السلطة التنفيذية التي تقوم من الناحية الشكلية على تحقق الفصل العضوي بين المنصبين^(٢)، فأولى متطلبات ذلك وجود منصبتين منفصلين عضوياً بعضهما عن البعض على رأس السلطة التنفيذية وهما (رئاسة الدولة ورئاسة الوزراء)، وتتجلى ملامح هذا الانفصال العضوي في وسيلة تعيين رئيس الدولة ورئيس الوزراء، زيادة على حظر الجمع بين منصبي رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة في يد شخص واحد حظراً مطلقاً^(٣).

وقد تباينت آراء الفقهاء حول الاثر المترتب على ثنائية السلطة التنفيذية وجدواها، اذ يرى الاتجاه الاول ان مما يؤخذ على النظام البرلماني قيامه على اساس الفصل العضوي بين منصب رئيس الدولة ورئيس الوزراء، ويقف على رأس السلطة التنفيذية شخصان مختلفان، مما قد يؤدي الى الصراع بينهما في سبيل السلطة وحدوث اخطار وانقسام السلطة في الدولة، الامر الذي يهدد استقرار الحكم ويعطل عملية الإصلاح، ويعزز اصحاب هذا الرأي من وجهة نظرهم بالقول: ان رئيس الدولة وان كان هو من يتولى اختيار رئيس الوزراء والوزراء^(٤)، الا ان بقاءهم في الحكم يعتمد على ثقة البرلمان، فضلاً عن إمكانية منازعتهم لرئيس الدولة في السلطة وفرض اتجاههم في شؤون السياسة العامة^(٥).

في حين يرى الاتجاه الاخر ان النظام البرلماني التقليدي يقوم على اساس عدم مسؤولية رئيس الدولة، وعدم تمتعه بسلطات فعلية في شؤون الحكم، اذ لا يملك الا الجانب الاسمي من تلك السلطات ويقع تحمل عبء المسؤولية كاملة على الوزارة التي تباشر السلطات الحقيقية كونها تمثل المحور الاصلي والفعال في مباشرة شؤون السلطة، ويترتب على ذلك عدم حدوث زعزعة او تهديد لاستقرار الحكم وعدم

(١) د. شعبان احمد رمضان، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٢٢٢.

(٢) د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ٢٧.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٤٤.

(٤) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، المصدر السابق، ص ٤٥.

(٥) د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم _ دراسة مقارنة، ط ٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٥٩٤.

قيام الصراع بين طرفي السلطة التنفيذية في سبيل السلطة، وان حدوث هذا الصراع يعني خروجاً على القواعد والاصول المعروفة في النظام البرلماني التقليدي^(١).

وتتحقق الثنائية من خلال وجود قطبين في السلطة التنفيذية، اذ يكون رئيس الدولة هو القطب الاول الذي يعد رمزا" للسيادة وسواء أكان رئيس الدولة (ملكاً ام رئيس جمهورية) فلا يجوز بأي حال من الاحوال ان يكون شخص رئيس الدولة هو ذاته شخص رئيس الحكومة^(٢).

اما بالنسبة للقطب الثاني من السلطة التنفيذية فيتمثل في الوزارة وهي العنصر الاهم في تلك السلطة وحجر الزاوية في النظام البرلماني التقليدي القابضة على زمام الامور في مجال الحكم والادارة، ويقع عليها عبء ممارسة السلطات الفعلية للسلطة التنفيذية، وبالتالي تكون الوزارة مسؤولة امام البرلمان مسؤولية فردية وتضامنية^(٣)، وتمثل الوزارة المحور الرئيسي والفعال في النظام البرلماني التقليدي، اذ يتم عن طريقها التعاون بين السلطة التنفيذية والبرلمان^(٤).

وقد جرى الحال في بريطانيا حيث النظام البرلماني بأسسه التقليدية بأن تنبثق الوزارة من الحزب الحائز على الاغلبية البرلمانية في حالة فوز اي من الحزبين بالمقاعد النيابية^(٥)، اما بعد الحربين العالميتين شهد العالم تطوراً في النواحي الاقتصادية والاجتماعية ادى الى تعدد الاحزاب مما دفعها الى الاتحاد فيما بينها في الانظمة البرلمانية الحديثة من اجل تحقيق الاستقرار السياسي وتكوين ما يسمى بالائتلاف الوزاري الذي لم يكن معروفاً في الانظمة البرلمانية التقليدية^(٦).

ويتمتع رئيس الوزراء بحرية نسبية في اختيار الوزراء الذين سيتحملون معه مسؤولية ادارة شؤون الدولة وغالباً ما يختار وزراءه من بين قيادات حزبه، اذ يكون لقيادة الحزب الدور المؤثر في عملية الاختيار

(١) د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة _ الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة، مصدر سابق، ص ١١.

(٢) د. محمد طه حسين الحسيني، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٨١.

(٣) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص ٩١٨.

(٤) د. احمد سعيان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٢٢٨.

(٥) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط ١، ٢٠١٠، ص ٣٧٩.

(٦) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، مصدر سابق، ص ٣٣٦.

ووفقاً لمبادئ النظام البرلماني، فإن رئيس الوزراء والوزراء يجب ان يكونوا اعضاء في البرلمان، ولا دخل لرئيس الدولة باختيار الوزراء^(١).

ويكون الوزراء بمجموعهم مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الوزراء ويكون وحدة قائمة بذاتها ويتولى رسم السياسة العامة للدولة وادارة مؤسساتها ويسعى الى تحقيق الانسجام والتوافق بين الوزارات^(٢)، وتتص الدساتير على ان مراسيم وقرارات رئيس الدولة لكي تكون نافذة وملزمة يجب ان يوقع عليها رئيس الوزراء والوزراء المختصون^(٣).

ويترتب على قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة فــــــي إنجلترا اعمالاً للمبدأ الإنكليزي الشهير " الملك لا يخطئ" انتقال تلك المسؤولية بالكامل الى الوزارة تحقيقاً لمبدأ تلازم السلطة مع المسؤولية، اذ يتخذ شكل المسؤولية السياسية لرئيس الوزراء شكل اللوم اذا تبين من خلال التحقيق ارتكابه لمخالفات جسيمة تبرر سحب الثقة وبالتالي وجوب استقالته^(٤)، اما بالنسبة للمسؤولية الجنائية لرئيس مجلس الوزراء في إنجلترا فإنها تتحقق في حالة ارتكاب الرئيس فعلاً يعاقب عليه قانون العقوبات او القوانين العقابية الأخرى^(٥).

اما في لبنان فيقوم النظام السياسي فيها على أساس التوافقات السياسية من ناحية توزيع المناصب السياسية، وفقاً للنسب التي تحددها أصوات الناخبين، ويقوم هذا النظام على أساس الفصل بين السلطات، وثنائية السلطة التنفيذية التي هي من اهم معالم النظام البرلماني^(٦).

وقد مرت السلطة التنفيذية في لبنان بمرحلتين، إذ تركزت السلطة التنفيذية بيد رئيس الدولة في المرحلة الأولى، أما في المرحلة الثانية وبموجب التعديل الدستوري الصادر عام ١٩٩٠ تم اسناد هذه السلطة بيد مجلس الوزراء، وأصبحت الوزارة هي المسؤولة أمام (مجلس النواب) بناءً على تعديل المادتين

(١) د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٦٨.

(٢) د. احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤، ص ٢٥-٢٦.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ٥٩.

(٤) ميثم حسين الشافعي، المسؤولية الوزارية - دراسة مقارنة: مجلة اهل البيت (ع)، العدد ٩، ص ٢٣٣.

(٥) د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، مصدر سابق، ص ١٤٠.

(٦) وهذا ما اكدته مقدمة الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤ في (هـ) " النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها".

(٥٤ و ٦٦) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل في عام ٢٠٠٤، فيما كانت الصلاحيات كافة ممنوحة بيد رئيس الجمهورية ويمارسها بصورة منفردة^(١).

أما بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء، فلم يأت الدستور اللبناني قبل التعديل عام ١٩٩٠ على ذكر رئيس الوزراء سوى مرتين فقط وبشكل عابر، إذ اكتفى بمجرد الإشارة اليه في المادة (٥٣)^(*) بأن " رئيس الجمهورية يعين الوزراء، ويسمي منهم رئيساً، إذ ان رئيس الجمهورية هو من كان يتأرض اجتماعات مجلس الوزراء بصورة كلية، وان السلطة التنفيذية في لبنان أوكلت برئيس الجمهورية الذي يتولاها بمعاونة وزرائه"^(٢)، وبعد توقيع وثيقة الوفاق الوطني في مدينة الطائف في المملكة العربية السعودية عام ١٩٨٩، صدر قانون التعديلات الدستورية، إذ شمل هذا القانون العديد من التعديلات على الدستور ومنها تعديل المادة (٥٣) الخاصة بحق رئيس الجمهورية في تعيين الوزراء وإقالتهم، والتي عززت من مكانة رئيس مجلس الوزراء، إذ غدا يتمتع بدور مهم وفعال في مجال السلطة التنفيذية^(٣).

ويعد رئيس مجلس الوزراء في لبنان ممثلاً عن الحكومة، ويتكلم باسمها ويعد مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء، ويعد نائباً لرئيس المجلس الأعلى للدفاع، كما أوضحت المادة (٥٤) من الدستور اللبناني المعدل عام ٢٠٠٤ ان مقررات رئيس الجمهورية يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون، وقد نصت المادة (٦٦) من الدستور المعدل عام ٢٠٠٤ على ان " يتحمل الوزراء اجمالاً اتجاه المجلس تبعة سياسة الحكومة ويتحمل افرادها تبعة أعمالهم الشخصية وبعد بيان خطة الحكومة يعرض على المجلس بواسطة رئيس الوزراء او وزير يقوم مقامه "، ويفهم من نص المادة المذكورة ان المشرع الدستوري اللبناني قد اخذ بالمسؤولية التضامنية والفردية، إذ يتم تحريك المسؤولية التضامنية للوزارة حين تكون المسألة محل المسؤولية تتصل بالسياسة العامة للحكومة، او بسياسة رئيس الوزراء، في حين يتم تحريك المسؤولية الفردية ضد وزير معين في حالة عدم نياله قبول مجلس النواب^(٤)، وتتمتع السلطة التشريعية في لبنان وفقاً لدستورها الصادر عام

(١) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص٣٢٣.

(*) تنص المادة (٥٣/ رابعاً) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ والمعدل عام ٢٠٠٤ على ان " يصدر رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء او اقاللتهم ".

(٢) د. نزيه كباره، السلطة التنفيذية في لبنان وضوابطها - دراسة مقارنة، بيروت، منشورات جوريرس، ١٩٨٥، ص٧.

(٣) د. احمد سعيان، مصدر سابق، ص١٠٦.

(٤) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٦، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠، ص٦٩٥.

١٩٢٦ والمعدل عام ٢٠٠٤ بالحق بطرح الثقة بالحكومة وفقاً للمادة (٣٧) منه والتي نصت على ان " حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية وفي العقود الاستثنائية ولا تجري المناقشة في هذا الطلب ولا يقترح عليه الا بعد انقضاء خمسة أيام على الأقل من تاريخ ايداعه امام عمدة المجلس وابلاغه الوزراء المقصودين بذلك " .

كما يتولى رئيس مجلس الوزراء الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة، إذ يقوم بالتوقيع مع رئيس الجمهورية على مرسوم تشكيل الحكومة وتتقدم الأخيرة من مجلس النواب ببيانها الوزير لنيل الثقة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم التشكيل، إذ لا تمارس الحكومة أي من الصلاحيات قبل نيل الثقة ولا بعد تقديم استقالتها إلا في اطار حكومة تصريف الاعمال، ويتولى ايضاً طرح السياسة العامة للحكومة، وعقد جلسات عمل مع الجهات المعنية بحضور الوزير المختص، كما يقوم بدعوة مجلس الوزراء للانعقاد ووضع جدول اعماله^(١).

ويرى البعض ان العلاقة بين ثنائية السلطة التنفيذية وانفصال مناصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء علاقة وجود وعدم، اذ لا يمكن الحديث عن ثنائية السلطة التنفيذية ان اندمج المنصبان معاً في شخص واحد، ومن ثم لا يمكن الحديث عن النظام البرلماني نفسه^(٢).

ويرى الباحث وجود تلك العلاقة الوطيدة بين ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني والانفصال العضوي لمناصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء، اذ ومن خلال ما تقدم فإن النظام البرلماني يتحقق بالانفصال العضوي بين المنصبين، حيث يستقل كل طرف استقلالاً تاماً عن الطرف الاخر، ولا يجوز الجمع بين المنصبين في شخص واحد بشكل مطلق.

ثانيا : تكوين السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من رئيس دولة غير مسؤول^(٣)، ومن هيئة جماعية تسمى مجلس الوزراء تكون مسؤولة امام البرلمان^(١)،

(١) تنص المادة (٦٤ / ثانياً) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤ " يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلي وعلى الحكومة ان تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها او اعتبارها مستقيلة الا بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال " .

(٢) د. اركان عباس حمزة، اختلال النظام البرلماني- الدستور العراقي انموذجاً، بحث منشور في مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ٢٠٢٢، ص ٨.

(٣) نشأ هذا المبدأ في انجلترا عندما كان الملك يمثل كل شيء في المملكة واستند على مثل " لا يخطئ " واصبح من المبادئ المسلم بها في القانون الانجليزي، وكان سبباً " رئيسياً" في قيام الوزارة في النظام البرلماني، لأن رئيس الدولة ذاته

ولأجل معرفة كيفية تكوين السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، سيتطرق الباحث الى كيفية تكوينها في بريطانيا أولاً ومن بعدها في لبنان.

١ - تكوين السلطة التنفيذية في بريطانيا

تعد بريطانيا مهداً للنظام البرلماني التقليدي والتي اخذت بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، بمعنى انها تتكون من رئيس الدولة والوزارة^(٢)، حيث يقوم النظام البرلماني على مبدأ الفصل بين شخصية رئيس الدولة وشخصية رئيس الحكومة، اذ لا يتمتع رئيس الدولة الا بسلطات اسمية ومن ثم فهو غير مسؤول، في حين يتمتع رئيس الحكومة ووزرائه بسلطات فعلية تحملهم عبء المسؤولية امام البرلمان بنوعيتها التضامنية والفردية^(٣).

وتعد طريقة الوراثة من اسبق الوسائل لاختيار رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي واكثرها شيوعاً في الدول التي يكون نظام الحكم فيها ملكياً، اذ تتوالى الرئاسة من رئيس الدولة الى من يخلفه وفقاً لقواعد محددة، وغالباً ما ينحصر هذا المنصب في اسرة معينة في الدولة^(٤)، بحيث يكون لأفرادها دون سواهم الحق في تولي السلطة^(٥)، وليس هناك اي دور للشعب في تحديد شخصية الملك^(٦)، ويحق للبرلمان الانكليزي تعديل الاصول المتبعة في توارث العرش وقد مارس هذا الحق مرات عدة بهدف استبعاد فروع معينة من العائلة المالكة من وراثة العرش، اما عن الشروط الواجب توافرها في من يتولى

=> مصونة لا تمس ولا يسأل في القضايا الجنائية ولا في التصرفات السياسية لأنه "لا يخطئ" لذلك يجب ان يكون هناك شخص مسؤول . ينظر د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٠، ص ٢٥٣.

(١) د. محمد كاظم المشهاني، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٢٤ .

(٢) د. يحيى الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة نشر، ص ١٩٣.

(3) Sarah Joseph and Melissa Castan: Federal Constitutional Law, Fifth Edition, Thomas Reuters, Sydney, 2019, p.11-12.

(٤) د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٥٣.

(٥) واللقب الغالب لرئيس الدولة في هذا النظام هو (الملك)، وان كانت هناك ثمة تسميات مختلفة مثل (امبراطور، قيصر، امير، سلطان، دوق). ينظر: د. عصام الدبس، النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٧٨ .

(٦) وقد منع النظام الانكليزي الكاثوليك من الوصول الى العرش، اذ يشترط ان يكون الوارث - رجلاً - كان ام امرأة عضواً في الكنيسة الانكليكانية، اذ يجري تتويج الملك في احتفال ديني خاص ولم يستبعد النظام البرلماني التقليدي النساء من عملية توارث العرش فيمكن ان يكون الملك رجلاً او امرأة. ينظر: د. محمد طه حسين الحسيني، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٨٨ - ٨٩.

رئاسة الدولة في النظام البرلماني التقليدي، فعلى الرغم من ان هذا النظام قد اخذ بطريقة الوراثة في تعيين رئيس الدول، الا انه نص على شروط لابد من توافرها في من يعتلي عرش الدولة والتي تتعلق بالقرابة والاهلية، فبالنسبة لشروط القرابة فإن النظام الملكي تؤول رئاسة الدولة فيه الى من تحدده قوانين الوراثة، اذ لا يملك احد ان يحرمه من المنصب الا لأسباب مقررة وبإجراءات محددة^(١).

وفيما يتعلق بالمدة المقررة لولاية الملك في النظام البرلماني التقليدي، فلم يحدد هذا النظام مدة ولاية الملك على العرش، اذ قد يستمر مدى الحياة طالما كان متمتعاً بالأهلية القانونية^(٢)، ويتركز دور رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بمعنى ان رئيس الدولة يكون مستقلاً عن الحكومة وعن البرلمان ويتمثل استقلاله عن الحكومة في عدم جواز الجمع بين منصب رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، اما استقلاله عن البرلمان فيتمثل في عدم جواز خضوعه في بقاءه في منصبه لإرادة البرلمان^(٣).

اما الوزارة فتتألف من عدد من الوزراء يكونون مع بعضهم هيئة جماعية تسمى (مجلس الوزراء) ، يقع عليها عبء ممارسة السلطات الحقيقية للسلطة التنفيذية وتكون مسؤولة امام البرلمان كونه المعبر عن ارادة الشعب مسؤولية تضامنية وفردية^(٤)، ولا بد من الاشارة الى ان حق اختيار رئيس الوزراء في الحكومات البرلمانية من اختصاص رئيس الدولة، الا انه مقيد بوجوب اختيار زعيم الاغلبية حتى تحصل الوزارة على ثقة البرلمان، وغالباً ما تتألف الوزارة من بين اعضاء حزب الاغلبية في البرلمان^(٥)، ذلك من اجل ان تنال التأييد والمساندة من اعضاء البرلمان على النحو الذي يمكنها من اداء وظائفها وتحقيق التجانس بين اعضاء الوزارة الذي يجعلها اكثر فاعلية في ممارسة تلك المهام، اذ تعمل الوزارة كوحدة واحدة وتقوم برسم السياسة العامة للدولة والهيمنة على جميع اختصاصات السلطة التنفيذية^(٦)، وفي بعض الاحيان قد لا يحصل حزب معين على الاغلبية البرلمانية، مما يؤدي الى

(١) اقبال عبد الله امين حسن الجيلوي، مصدر سابق، ص ٩-١٠.

(٢) د. علي يوسف الشكري، الوسيط في الانظمة السياسية المقارنة، ط١، دار الصادق الثقافية، ٢٠١٢، ص ١٥١.

(٣) د. احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني - دراسة مقارنة، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤، ص ١٨.

(٤) د. علي يوسف الشكري، الوسيط في الانظمة السياسية المقارنة، مصدر سابق، ص ٢٣٠.

(٥) جون ستيورات مل، الحكومات البرلمانية، نقله الى العربية: اميل الغوري، ط١، المركز العربي للابحاث ودراسة السياسات، بيروت، ٢٠١٧، ص ٢٧١.

(٦) د. محمد طه حسين الحسيني، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٨٣.

الحيلولة دون تشكيل وزارة الاغلبية، ففي هذه الحالة يُصار الى تشكيل الوزارة الائتلافية لا يكون دائماً امراً سلبياً كونه يعد في حالات معينة امراً ضرورياً حتى مع توافر اغلبية برلمانية لحزب ما عندما تواجه الدولة خطراً جسيماً يهدد كيانها^(١).

ويتولى رئيس الوزراء المكلف اختيار وزرائه من بين اعضاء البرلمان وتكون له السلطة التقديرية في ذلك، شرط ان يراعي في اختياره تمثيل كافة اطراف الحزب فضلاً عن وجوب مراعاة قيد قانوني يوجب ان يكون ثلاثة من الوزراء على الاقل من اعضاء مجلس اللوردات^(٢).

ولا بد من الاشارة الى مجموعة الاجراءات التي يقوم بها الملك تتمثل بقيام الاخير باستدعاء رئيس حزب الاغلبية البرلمانية (بعد فرز الانتخابات البرلمانية) وتكليفه بتشكيل الحكومة وبعدها يقوم رئيس الوزراء المكلف بتقديم اسماء اعضاء وزارته الى الملك الذي يصادق عليها ومن ثم يعرض رئيس الوزراء اسماء اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على البرلمان لينال ثقته^(٣)، اذ ليس للوزارة في النظام البرلماني ممارسة عملها مالم تكن حائزة على ثقة الاغلبية البرلمانية^(٤).

٢- تكوين السلطة التنفيذية في لبنان: اخذ الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ بثنائية السلطة التنفيذية، إذ تلك السلطة تتكون من (رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء)^(٥)، ولم يتضمن الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ والمعدل عام ٢٠٠٤ على نصوص دستورية تتناول كيفية تكوين السلطة التنفيذية، وانما نصت المادة (١٧) من الدستور على ان "تتاط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو يتولاها وفقاً لأحكام هذا الدستور".

(١) ويطلق على الوزارة الائتلافية في البلد الام للنظام البرلماني في انجلترا اسم وزارة الاتحاد المقدس، وينبغي التمييز بين الوزارة والكابينة في انجلترا، فالوزارة تعني الجهاز الحكومي عموماً، اي الاشخاص الذين يباشرون الحكم وهم على قمة الجهاز التنفيذي قد يصل عددهم الى اكثر من ثمانين شخصاً من الذين يشغلون الحقائق الوزارية او وزراء دولة فضلاً عن السكرتارين البرلمانيين، اما (الكابينة) فتتألف من عدد محدود من الوزراء يتراوح ما بين (١٥ - ٢٠) وزيراً من ضمنهم رئيس الوزراء (الوزير الاول) ويعود الى الكابينة امر تقرير السياسة العامة للدولة، ويمثل مجلس الوزراء الهيئة الرئيسية للجهاز التنفيذي وعلى الوزراء جميعاً تنفيذ سياسته. ينظر: د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ١٣٨. و د. محمد طه حسين الحسيني، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٩١.

(٢) د. يحيى الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة، مصدر سابق، ص ٢٠٧.

(٣) د. محمد طه حسين الحسيني، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٩٢.

(٤) د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط ٢، مطبعة السندباد، بغداد، ١٩٨٤، ص ٤٥.

(٥) د. محمد المجذوب، مصدر سابق، ص ٣٠٧.

وقد نصت المادة (٤٩) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ على ان " ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفي بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تليها، وتدوم رئاسته ست سنوات، ولا تجوز إعادة انتخابه إلا بعد ست سنوات لانتهاء ولايته، ولا يجوز انتخاب احد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة وغير المانعة لأهلية الترشيح " ، ويلاحظ على النص الدستوري ان المشرع اللبناني لم يحدد الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية بشكل تفصيلي وواضح، إلا ان قانون الانتخابات اللبناني رقم (٤٤) لعام ٢٠١٧ قد عالج ذلك النقص التشريعي، إذ نصت المادة (٥) منه على ان " لا يجوز انتخاب المتجنسين بالجنسية اللبنانية إلا بعد انقضاء عشر سنوات على تجنسهم، كما نصت المادة (٣) منه على ان " لكل لبناني او لبنانية اتم الخامسة والعشرين من العمر الحق بأن يترشح للانتخابات النيابية ".

علماً ان انتخاب رئيس الجمهورية في لبنان يتم بواسطة البرلمان على مرحلتين، حيث يقوم رئيس مجلس النواب بالدعوى الى الانتخاب في المرحلة الأولى، أما المرحلة الثانية فيتم عقد جلسة خاصة لانتخاب رئيس الجمهورية قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بشهر الى شهرين كحد أقصى، وإذا لم تتم الدعوى من قبل رئيس المجلس فإن مجلس النواب يجتمع حكماً في اليوم العاشر السابق لانتهاء ولاية الرئيس^(١).

اما عن تكوين مجلس الوزراء اللبناني فقد نصت المادة (٦٥) من الدستور اللبناني المعدل عام ٢٠٠٤ على ان " تتناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة ... "، ويعد مجلس الوزراء الطرف الثاني بالسلطة التنفيذية في النظام اللبناني، اذ يتكون من رئيس مجلس الوزراء وعدد من الوزراء يجتمعون في مجلس متضامن ويقومون بمهام السلطة التنفيذية^(٢).

وقد قنن الدستور اللبناني العرف الدستوري الذي كان سائداً قبل اتفاق الطائف، والذي كان يقضي بتوافق رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة على تشكيل الوزارة، على الرغم من تعارض هذا التوافق مع الأسس العامة للنظام البرلماني، والتي تقضي باقتصار تشكيل الحكومة على رئيس مجلس الوزراء،

(١) تنص المادة (٧٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤ على ان " قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الاقل او شهرين على الاكثر يلتئم المجلس بناءً على دعوة من رئيسه لانتخاب الرئيس الجديد وإذا لم يدع المجلس لهذا الغرض فإنه يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق اجل انتهاء ولاية الرئيس.

(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية ، ١٩٨٣، ص٥٢٨.

وكان من مبرراته ما يمثله رئيس الجمهورية لفئة أساسية لمكونات المجتمع اللبناني، ويجري رئيس الحكومة اللبنانية سلسلة من الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة، ويوقع مع رئيس الجمهورية على مرسوم تشكيلها وعلى الأخيرة ان تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم التشكيل، اذ لا يمكنها ان تمارس صلاحياتها قبل نيل الثقة، ولا بعد استقالتها، او عدها مستقلة الا في حدود تصريف الاعمال^(١).

ولابد من الاشارة الى ان الدستور اللبناني لم يحدد اليات واضحة لحل النزاع القائم بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة فيما يتعلق بالتركيبة الوزارية خاصة وان رئيس الجمهورية لا يمكنه سحب التكليف، اذ ان ظاهرة التباعد او التقارب بين الرئيسين تحتاج الى معالجة قانونية ونفسية من اجل تفادي انعكاسات الامزجة على الاوضاع السياسية^(٢).

ويمارس مجلس النواب دوره الرقابي من خلال التدخل من اجل حل النزاع القائم بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة عن طريق ازالة جميع العراقيين التي تعترض تأليف الحكومة الجديدة ونيلها الثقة من خلال قيامه بواجباته الدستورية كونه صاحب الصلاحية في تسمية رئيس الحكومة من خلال اجراء الاستشارات الملزمة، فضلاً عن سلطته في منح الثقة للحكومة الجديدة من عدمه^(٣)، وهذا ما اكدته المادة (٦٩/ ثانياً) من الدستور اذ نصت على " عند استقالة الحكومة او اعتبارها مستقلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة".

ويشترط في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء في لبنان ثمة شروط، فبالنسبة للجنسية فقد اكد الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤ على ان " لا يلي الوزارة إلا اللبنانيون، ولا يجوز تولي الوزارة إلا لمن يكون حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة"^(٤)، إذ لم يفرق الدستور بين اللبناني الأصل واللبناني بالتجنس، ويرى البعض ان سبب اشتراط واضعي الدستور اللبناني لهذا القيد هو أن الدستور تم اقامته ابان الانتداب الفرنسي، إذ كان يرادو الأخير فكرة عدم استبعاد تعيين فرنسي للوزارة فحسب، وانما لرئاسة الدولة ايضاً، الامر الذي أدى الى وضع هذه المادة بعد مناقشات حادة^(٥).

(١) د. شلال الصرايفي، اشكالية تكوين الحكومة والمركز الدستوري لرئيسها واعضاءها - دراسة مقارنة، ط ١، منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٩، ص ١٧٨-١٨٠.

(٢) د. محمد المجنوب، مصدر سابق، ص ٣٦٨.

(٣) د. شلال الصرايفي، مصدر سابق، ص ١٨٠.

(٤) المادة (٦٦) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤.

(٥) د. احمد سعيان، مصدر سابق، ص ٤٨٩.

اما عن شرط الاهلية، فقد أشار قانون الانتخابات اللبناني رقم (٤٤ لسنة ٢٠١٧) الى شرط تمتع المرشح لمنصب رئاسة مجلس الوزراء بالحقوق المدنية والسياسية، وفيما يخص شرط السن فيشترط في المرشح لمنصب رئاسة مجلس الوزراء ما يشترط في المرشح لعضو المجلس النيابي، وهو ان يكون المرشح قد اتم الخامسة والعشرين من العمر^(١).

وعن شرط المؤهل العلمي فلم يحدد المشرع الدستوري اللبناني في قانون الانتخاب اللبناني رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٧ شرطاً محدداً يتضمن حصول المرشح لمنصب رئاسة الوزراء على شهادة معينة، وانما اكتفى بان يكون متعلماً .

اما عن الية اختيار رئيس مجلس الوزراء وفقاً للدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ والمعدل عام ٢٠٠٤، فلم يكن لرئيس مجلس الوزراء قبل اتفاق الطائف اية سلطات تنفيذية حقيقية، كما لم يكن مجلس الوزراء من المؤسسات الدستورية، إذ كانت السلطة التنفيذية تتركز بيد رئيس الجمهورية الذي يعاونه الوزراء فلم يرد ذكره في الدستور اللبناني إلا في المادتين (٥٣ و ٦٤) من الدستور^(٢).

إلا ان التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ أعادت التوازن داخل السلطة التنفيذية، إذ ارتفعت مكانة رئيس مجلس الوزراء الذي اصبح يتمتع بدور مهم في مجال السلطة التنفيذية ترتب على اثره تقييد رئيس الجمهورية في نطاق حريته في اختيار رئيس الحكومة، بأن يسمي رئيس الجمهورية المكلف الذي تسميه الأكثرية النيابية، فضلاً عن التشاور مع رئيس مجلس النواب قبل التكليف وهو ما أكدته المادة (٢/٥٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤، إلا انه لا يمكن الجزم بأن آلية الاختيار بهذه الطريقة قد اخذت بالاعتبار الواقع السياسي في لبنان^(٣)، فضلاً عن ان منح رئيس الجمهورية الدور المهم في اختيار المرشح لمنصب رئاسة مجلس الوزراء لا يصدق عليه القول بالدور المهم الذي يتمتع به النواب، الا في حالة وجود اكثر من مرشح واحد لهذا المنصب^(٤).

ويرى الباحث من خلال ما تقدم تحقق الانفصال العضوي بين المنصبين في بريطانيا ولبنان من حيث الية اختيار رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني، وكذلك من حيث الاختصاصات

(١) المادة (٧) من قانون الانتخابات اللبناني رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٧.

(٢) المادتين (٥٣) و (٦٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤.

(٣) د. لقاء مهدي سلمان، اقطاب الحكومة - دراسة مقارنة في الولاية وبعض الاختصاصات (العراق ولبنان نموذجاً)، مجلة كلية التربية الاساسية للعلوم التربوية والانسانية، جامعة بابل، العدد ٤١، ٢٠١٨، ص ٢٣٦٢.

(٤) ياسر حسن حسين الزبيدي، المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في كل من العراق ولبنان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان، بيروت، ٢٠١٧، ص ٥٢.

التي يتمتع بها كل طرف، ومن حيث المسؤولية والاثر المترتب عليها لكلا المنصبين في النظام البرلماني.

المطلب الثاني

منصب رئيس الدولة ورئيس الوزراء في دستور العراق لعام ٢٠٠٥

يقوم نظام الحكم في العراق على مؤسسات دستورية، ويتولى بيان كيفية تشكيلها واختصاصاتها والعلاقة فيما بينها دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، ومن بين تلك المؤسسات السلطة التنفيذية، ولأجل معرفة مدى التزام المشرع الدستوري في العراق بمبدأ الانفصال العضوي لمنصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء، والذي يعد من ركائز النظام البرلماني القائم اصلاً على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، ومدى ابتعاده عن مبدأ الاندماج العضوي للمنصبين سالف الذكر والذي يرتبط بالنظام الرئاسي كون الأخير يعتمد أحادية السلطة التنفيذية، سوف يتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين، يُخصص الفرع الاول لبحث الانفصال العضوي لمنصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء وعلاقته بمفهوم ثنائية السلطة التنفيذية في دستور ٢٠٠٥، والاندماج العضوي لمنصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء وعلاقته بمفهوم أحادية السلطة التنفيذية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ في الفرع الثاني .

الفرع الأول

الانفصال العضوي لمنصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء وعلاقته بمفهوم ثنائية السلطة التنفيذية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥

تبنى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النظام البرلماني واخذ بثنائية السلطة التنفيذية، واوكل مهام قطبي تلك السلطة الى شخصين مختلفين منفصلين تماماً وان هنالك بوادر عدة قد اظهرها الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ بشكل صريح على اخذه بثنائية السلطة التنفيذية كشكل لتلك السلطة وكذلك انفصال منصبي رئيس الجمهورية عن رئيس الوزراء، اذ بينت المادة (١) من الدستور ان نظام الحكم في العراق جمهوري نيابي (برلماني) وان الاخذ بالنظام البرلماني يعني تلقائياً الاخذ بثنائية السلطة التنفيذية وانفصال المنصبين محل البحث ايضاً^(١)، إذ نصت المادة (٦٦) من الدستور على أنه " تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وتمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون"، ويفهم من هذا النص ان النظام الدستوري وفقاً للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ يقوم

(١) د. اركان عباس حمزة، اختلال النظام البرلماني - الدستور العراقي انموذجاً، مصدر سابق، ص ٩.

على ثنائية الهيئة التنفيذية، إذ أسند السلطة التنفيذية الى رئيس الجمهورية بمساعدة مجلس الوزراء الذي يتولى مهامه ويستند في سلطاته الى الدستور^(١).

ويقوم مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية من الناحية الموضوعية على قاعدة أساسية مفادها وجود منصبتين منفصلين فيما بينهما عضوياً ووظيفياً رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، ويمارس كل طرف اختصاصاته الواردة في الوثيقة الدستورية، سواء بصورة منفردة أو يشترك في ممارستها مع البرلمان^(٢). ان من مقتضيات مبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي الفصل العضوي والوظيفي بين مؤسستي رئاسة الدولة ومجلس الوزراء، ويقوم هذا المبدأ على أساس عدم جواز تولي مناصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء من قبل شخص واحد، فيجب أن يستقل كل عضو عن الآخر، من حيث طريقة اختياره، ومن حيث الاختصاصات بينهما^(٣).

وتبعاً لذلك فقد افرد المشرع الدستوري مواد خاصة برئيس الجمهورية في الفرع الأول من الفصل الثاني والمعنون (رئيس الجمهورية)، كما افرد ايضاً لرئيس مجلس الوزراء بعض مواد الفرع الثاني من الفصل نفسه والمعنون (مجلس الوزراء)، ويلاحظ ان كلا المنصبتين منفصلان تماماً، ليس من الناحية العضوية فقط بل من ناحية الشروط الواجب توافرها، وكذلك آلية تولي المنصب إضافة للمسؤولية^(٤)، ويشكل رئيس الدولة الطرف الأول في السلطة التنفيذية، وهذا ما أكدته المادة (٦٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، إذ نصت على ان " رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق ووحدته وسلامه أراضيهِ وفقاً لأحكام الدستور"، كما أكدته المادة (١) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية، ونصت على ان " رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق ووحدته وسلامه أراضيهِ وفقاً لأحكام الدستور"^(٥).

كما افرد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ المادة (٧٨) منه الى رئيس مجلس الوزراء، إذ نصت على ان " رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات

(١) د. رافع خضر صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠، ص ٢٣.

(٢) ميثم منفي كاظم الحسيني، ثنائية السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١١، ص ١١٨.

(٣) د. محمد كامل ليله، مصدر سابق، ص ٩٣٤.

(٤) د. اركان عباس حمزة، اختلال النظام البرلماني - الدستور العراقي انموذجاً، مصدر سابق، ص ٩.

(٥) المادة (١) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.

المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويتأخر اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب".

وقد أورد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ شروطاً لا بد من توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية وفقاً للمواد (٦٨ - ١٣٥ - ١٣٨) منه، وكذلك حددها قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢^(١)، فقد اشترطت المادة (٦٨/ ثانياً) من الدستور في المرشح لرئاسة الجمهورية ان يكون كامل الاهلية^(٢)، واتم الأربعين سنة من عمره، كما اشترط البند رابعاً من ذات المادة ان يكون المرشح لمنصب رئيس الجمهورية غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف، ويشترط في المرشح ايضاً الخبرة السياسية، والسمعة الحسنة، اذ اشارت المادة (٦٨/ ثالثاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على ان " يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية ان يكون ،...، ثالثاً: " ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن "، وقد اتجهت المحكمة الاتحادية العليا بقرارها الحكم بعدم دستورية قرار قبول ترشيح المرشح (هـ. م. م. ز) لمنصب رئيس الجمهورية^(٣)، وذلك لفقدانه شروط المرشح المنصوص عليها في المادة (٦٨) من الدستور، وحيث ان المرشح المذكور قد تم استجوابه في الجلسة المرقمة (١٤) بتاريخ ٢٥/٨/٢٠١٦ عن الفقرات الواردة في موضوع الاستجواب والتصويت على سحب الثقة منه، باعتباره وزيراً للمالية سابقاً، فان ذلك يخل بتوافر الشروط الدستورية والقانونية في المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية، واشترط الدستور في المادة (١٣٥/ ثالثاً) سلامة الموقف السياسي، اذ يجب ان لا يكون المرشح مشمولاً "بإجتهات البعث، كما اشترط ايضاً سلامة الموقف القانوني، اذ استلزم البند (ثالثاً/ د) من المادة (١٣٨) من الدستور ان لا يكون المرشح قد شارك في قمع الانتفاضة في عام ١٩٩١ او الانفال ولم يقترب جريمة بحق الشعب العراقي، كما اشترطت (الفقرة / ج) من ذات المادة ان يكون المرشح قد ترك حزب البعث المنحل قبل

(١) ينظر المادة (١) من قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢.

(٢) بينت الفقرة (١) من المادة ٤٦ من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ المقصود (بكامل الاهلية) بقولها (كل شخص يبلغ سن الرشد متمتعاً بقواه العقلية غير محجور عليه يكون كامل الاهلية لمباشرة حقوقه المدنية). وتعني الاهلية العقلية سلامة المرشح من العوارض التي قد تصيب العقل كالجنون والسفه والغفلة التي تعيقه عن اداء واجباته الرئاسية، اما بالنسبة للاهلية الادبية، فتعني عدم ارتكاب المرشح لرئاسة الجمهورية فعلاً "جنائياً" يحول دون ترشحه لهذا المنصب . ينظر: مورييس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الانظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢، ص٨٢.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية بالعدد (١٧/ اتحادية / ٢٠٢٢) في ٢٠٢٢/٢/١٣ . متاح على الموقع الرسمي للمحكمة: <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php>

سقوطه بعشر سنوات اذا كان عضواً فيه، كما اشترط الدستور العراقي النافذ بأن يكون المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين^(١).

اما عن شرط السن فقد اشترط الدستور في المادة (٦٨ / البند ثانياً) ان يكون المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية اتم الاربعين سنة من عمره .

اما شرط التعليم (المؤهل العلمي) فإن المشرع الدستوري في دستور ٢٠٠٥ قد اغفل ذكر شرط المؤهل العلمي في المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية، إلا أن قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ نص على شرط المؤهل العلمي للترشح لمنصب الرئاسة تمثل في ان يتمتع المرشح بتحصيل دراسي لا يقل عن الشهادة الجامعية الاولى^(٢).

في حين حدد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الشروط اللازم توافرها في المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء، إذ يعد منصب رئيس مجلس الوزراء من المناصب السيادية ومن غير المتصور اسناد هذا المنصب الى شخص لا تتوفر فيه شروط محددة والتي تمثل الحد الأدنى لخط الشروع في من يرغب بالتصدي للعمل السياسي^(٣).

اما بالنسبة للشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء، فقد اشترط الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ في المادة (٧٧/أولاً) منه على ان " يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية وان يكون حائزاً الشهادة الجامعية او ما يعادلها واتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره "، وبالرجوع الى نص المادة (٦٨) من الدستور واحكام المادة (٧٧/ أولاً) منه يمكن تحديد شروط المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء بأن يكون عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين، وان يكون كامل الاهلية، واتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره، وان يكون ذا سمعة حسنة، وخبرة سياسية، ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة للوطن، وغير محكوم بجريمة مخلة بالشرف، وان يكون حائزاً على الشهادة الجامعية او ما يعادلها.

(١) نصت المادة (١٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على ان (اولاً: الجنسية العراقية حق لكل عراقي، وهي اساس مواطنته، ثانياً: يعد عراقياً كل من ولد لأب عراقي ام لأُم عراقية وينظم ذلك بقانون).

(٢) المادة (١/رابعاً) من قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢.

(٣) د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال الى الاستقلال، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط ١، ٢٠١٨، ص ١٥٤ - ١٥٥.

اما عن آلية اختيار رئيس الدولة فقد اناط الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مسألة انتخاب رئيس الجمهورية بمجلس النواب، اذ نصت المادة (٧٠/ البند اولا) من الدستور على ان "ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد اعضائه " .

ووفقاً للمادة (٧٠/ ثانياً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ التي تنص على " اذا لم يحصل اي من المرشحين على الاغلبية المطلوبة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات ويعلن رئيساً" من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني".

بينما آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء، فإن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد ساير الانظمة البرلمانية فيما يتعلق باختيار رئيس الوزراء، اذ جعل الدستور آلية اختيار الرئيس حقا " مشتركا" بين رئيس الدولة والبرلمان^(١)، وقد اشارت المادة (٧٦/ البند اولا) الى ان (يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا" بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية)، إذ يتقيد رئيس الجمهورية وفقاً للمادة (٧٦) من الدستور في اختياره لمرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً لتولي منصب رئيس مجلس الوزراء .

أما عن اختصاصات رئيس الجمهورية، فقد تجسدت في الفقرات التي أشار اليها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والتي حددت اختصاصات رئيس الجمهورية بإصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب، والفساد المالي والإداري، والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ومصادقة القوانين واصدارها، فضلاً عن دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد، وقبول السفراء، ومنح الاوسمة والنياشين وإصدار المراسيم الجمهورية، والمصادقة على احكام الإعدام، والقيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والاحتفالية^(٢)، وممارسة اية صلاحيات أخرى واردة في هذا الدستور، فضلاً عن اختصاص رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الوزراء واقتراح سحب الثقة منه واشغال منصبه^(٣)، ويمارس رئيس الجمهورية اختصاصه في المصادقة على تعديل الدستور، وفقاً للمادة (١٢٦) منه.

اما عن رئيس مجلس الوزراء، فيمارس اختصاصه بدعوة مجلس النواب الى جلسة انعقاد غير عادية، وتقديم طلب يتضمن تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب، ويعد هذا الاختصاص مشتركاً

(١) ميثم منفي كاظم الحسيني، ثنائية السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ١٠٣.

(٢) المادة (٧٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) ينظر المواد (٧٦ / اولاً وثانياً) و (٦١ / ثامناً / ب) و (٨١ / أولاً) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

لرئيس الجمهورية او خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب^(١)، فضلاً عن الاختصاصات التي نظمتها المادة (٧٣ / خامساً) التي منحت الحق لرئيس مجلس الوزراء بالتوصية الى رئيس الجمهورية بمنح الاوسمة والنياشين، كما يتولى رئيس الجمهورية مشتركاً مع رئيس مجلس الوزراء المبادرة بتقديم طلب الى مجلس النواب لإعلان الحرب وحالة الطوارئ بعد موافقة المجلس بأغلبية الثلثين^(٢)، كما يختص رئيس مجلس الوزراء بتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة للأشرف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، والتوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم برتبة قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية^(٣)، فضلاً عن اختصاص رئيس مجلس الوزراء بتقديم طلب الى رئيس مجلس النواب وبناءً على موافقة رئيس الجمهورية بحل مجلس النواب^(٤).

اما من حيث المسؤولية السياسية والجنائية لطرفي السلطة التنفيذية وفق الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فإنها تتباين على حسب نوع المسؤولية، إذ ان الجوانب الموضوعية لتلك الثنائية لا تكتمل بمجرد فصل الاختصاصات المحددة لرئيس الدولة عن رئيس الوزراء، وانما يشترط لاكتمال وتبلور تلك الثنائية ان يتم فصل قواعد المسؤولية بين قطبي السلطة التنفيذية^(٥)، وقد نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية عندما نظم الاحكام الخاصة بمجلس الرئاسة، إذ اناطت المادة (١٣٨/ثانياً/ج) من الدستور صلاحية اقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة ارباع عدد أعضائه بسبب عدم الكفاءة او النزاهة، كما نظم الدستور حالات قيام المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية وفقاً للمادة (٦١/سادساً/ب) منه، اذ حدد حالات توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية بالحنث في اليمين الدستورية وانتهاك الدستور والخيانة العظمى.

كما قرر الدستور العراقي النافذ المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء، وذلك في المادة (٨٣) منه التي نصت على " تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء امام مجلس النواب تضامنية وشخصية " ، كما ان المسؤولية السياسية قد تكون مسؤولية فردية، بمعنى يسأل كل وزير على حده، او

(١) المادة (٥٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٢) المادة (٦١ / تاسعاً / أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٨٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) المادة (٦٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٥) ميثم منفي كاظم الحسيني، ثنائية السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ١٧٣.

ان تكون مسؤولية تضامنية بأن تسأل الوزارة بكامل اعضائها كهيئة واحدة^(١)، ويتولى مجلس النواب وفقاً للمادة (٦١/ ثامناً /ب/٢) وبناءً على طلب خمس (٥/١) اعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولا يجوز ان يقدم الطلب الا بعد استجواب موجه الى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب.

ويترتب على تحقق المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء و سحب الثقة منه ان تعد الوزارة مستقلة وفقاً للمادة (٦١/ ثامناً/ج) ، وفي حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الامور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً لحين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من الدستور^(٢)، بمعنى ان الوزارة لا يمكنها ان تتخذ قرارات خارج الاطار القانوني الذي ينظم او يحكم عمل حكومة تصريف الاعمال اليومية^(٣). ولم يقرر الدستور العراقي النافذ الاحكام الخاصة بالمسؤولية الجنائية لرئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما ورد في المادة (٩٣/ سادساً) منه التي نصت على ان تختص المحكمة الاتحادية العليا " ... الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون".

من خلال ما تقدم يرى الباحث تحقق الانفصال العضوي لمنصبي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، إذ يتمثل هذا الانفصال في الالية والشروط التي يتم من خلالها اختيار طرفي السلطة التنفيذية، زيادة على الاختصاصات المحددة لكل منهما وفقاً لنصوص الدستور، وطبيعة المسؤولية المترتبة على كل طرف بما يتماشى مع القواعد الأساسية للنظام البرلماني.

(١) د. رافع خضر صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ٤٠٣.

(٢) ينظر: المادة (٦١/ ثامناً / د) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) ويتجلى ذلك بشكل واضح في قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (١٢١/اتحادية/٢٠٢٢) في ٢٠٢٢/٥/١٥ على اثر طلب الاستفسار المقدم من قبل رئيس الجمهورية (السيد برهم صالح) والمقدم اليه من مجموعة من اعضاء مجلس النواب العراقي حول تفسير المقصود بالامور اليومية الوارد في نص المادة (٦٤/ثانياً) من الدستور بخصوص اقتراح مشاريع القوانين (مشروع قانون الامن الغذائي الطارئ)، حيث اجابت المحكمة ان المقصود بحكومة تصريف الامور اليومية هو تقييد الحكومة بصلاحيات محددة بما يضمن استمرار سير عمل المرافق العامة بانتظام و ديمومه لخدمة الشعب ولا يجوز لهذه الحكومة اتخاذ قرارات سياسية ذات اهمية كبرى واثر محسوس على حياة الامة مستقبلاً.

الفرع الثاني

الاندماج العضوي لمنصبي رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء وعلاقته بمفهوم أحادية

السلطة التنفيذية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

كما مرّ ذكره - فإن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد انتهج النظام البرلماني، إذ نصت المادة (١) منه على إن " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق"، وان من أهم الركائز الاساسية للنظام البرلماني هي توزيع الاختصاصات بين المؤسسات الدستورية، إذ يتحدد رسم دور كل مؤسسة دستورية وفقاً للإطار العام للنظام البرلماني، وتأسيساً على ذلك فإن المشرع الدستوري العراقي قد حدد دور رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، ووفقاً للمادة (٦٦) من الدستور فإن السلطة التنفيذية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، بمعنى انه اخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية والتي مفادها عدم جواز الجمع بين منصب رئيس الدولة ومنصب رئيس الوزراء في شخص واحد^(١).

إلا أن ما يلاحظ على الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ إنه قد أهدر تلك القواعد المنظمة لطرفي السلطة التنفيذية من خلال إجازة الجمع بين منصب رئيس الدولة ومنصب رئيس الوزراء وذلك فـي (المادة ٨١ / أولاً) من الدستور التي نصت على أن " يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان".

ويعرف الخلو بأنه " متى ما يكون المنصب بدون صاحب حق، او بمعنى آخر متى ما انعدم جسد صاحبه"، ويعرف الخلو الدائم بانه (هو الخلو الذي لا عودة فيه للمنصب من جديد بعد انتهاء المانع لانقضاء السبب المبني عليه الخلو)^(٢)، كما عرف جانب من الفقه مصطلح (الشغور) بالنسبة للوظيفة العامة بأنه "الحالة التي تكون فيها الوظيفة العامة غير مشغولة، أي غياب لحائز الوظيفة عقب وفاة او استقالة او اقالة أو بانقضاء المدة التي أسندت الوظيفة اليه من اجلها"^(٣).

(١) د. رافع خضر صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ٢٣.

(٢) حيدر غالب حسين المرشدي، خلو منصب رئيس الدولة في الانظمة الدستورية المعاصرة، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٧، ص ٥.

(٣) جبرار كورنو، معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، ج ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بلا سنة نشر، ص ٩٦٧. ويقصد بـ (الخلو) لغةً خُلُو (اسم) وهو مصدر (خلا) وجمعها (أخلاء) وتأتي بمعاني عدة، فقد تأتي بمعنى البراءة، خُلُو صحيفته من السوابق أي لم يصدر ضده حكم، ويقال أيضاً فلان خُلُو من هذا الامر)

فقد يتعرض رئيس الوزراء لأي عارض، مما يؤدي الى المساس بالمسار المنظم لمدة ولايته، وسواءً كان هذا الخلو لمدة محددة يعود بعدها رئيس الوزراء لمزاولة مهامه_ وهذا ما يخرج عن نطاق بحثنا_ أو ان يكون خلوً نهائياً يستلزم معه اختيار رئيس وزراء جديد.

ويرى البعض ان عدم تحديد المشرع الدستوري لحالات خلو المنصب بشكل محدد امر محمود فحصر الحالات قد يؤدي الى عدم شمول حالة تستجد بالمستقبل، ويمكن حصر اهم تلك الحالات ب (الاستقالة، العجز الصحي الدائم، الوفاة، الاقالة، الخطف او الاسر)^(١).

وبالنسبة للإقالة(*) فقد عرفت بانها " انتهاء الولاية بفعل الادانة بجريمة جنائية او بناءً على قرار صادر عن الجهة التي يخولها الدستور هذه الصلاحية "^(٢)، وقد حدد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ صورتين لطلب اقالة رئيس الوزراء تتمثل الصورة الأولى في تخويل رئيس الجمهورية طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء^(٣)، والثانية اناطها لمجلس النواب، بناءً على طلب خمس اعضاء^(٤).

وقد جعل الدستور رئيس مجلس الوزراء مستمراً في إدارة جلسات مجلس الوزراء في حالة سحب الثقة من المجلس بالكامل، اذ يتولى تصريف الاعمال اليومية للحكومة استناداً الى المادة (٦١/ثامناً/ د) والتي تنص " في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً الى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من هذا الدستور، ويرى البعض ان الدستور لم يتطرق الى حالة جواز او عدم جواز تكليف رئيس الوزراء الذي سحبت الثقة منه بمفرده، فلا يمكن تطبيق ما ورد في المادة (٦١/ثامناً/د) على هذه الحالة، لأن الدستور لو اراد ذلك لما سكت، ناهيك عن عدم معقولية

==>(خال) كما تأتي بمعنى خلو المنصب فترة خلو سدة الرئاسة وهي فترة ممتدة من نهاية حكم وتسلم الحاكم الجديد سلطاته . ينظر: معجم لسان العرب، ابن منظور، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٤٠٩.

(١) د. اركان عباس حمزة، اختلال النظام البرلماني - الدستور العراقي انموذجاً، مصدر سابق، ص ١١.
(*) ان مفهوم الاقالة لغة مأخوذ من الفعل أقال، كأن يقال (اقال التاجر البيع) ، والإقالة هي الفسخ، وقد تأتي الاقالة بمعنى الابعاد او الاعفاء، ينظر: صلاح الدين الهواري، المعجم الوسيط، دار ومكتبة الهلال، ط١، بيروت، ٢٠٠٧، ص ١٣٨٥.

(٢) د. علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٤، ص ٤١٨.

(٣) المادة (٦١ / ثامناً / ب/١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ اذ تنص على " لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء".

(٤) المادة (٦١ / ثامناً / ب/٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ اذ تنص على " لمجلس النواب بناءً على طلب خمس اعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب الا بعد استجواب موجه الى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب".

تكليف رئيس الوزراء مسحوب الثقة منه بإدارة اعمال مجلس الوزراء، ولا يمكن القول ان الدستور قد منح مجلس الوزراء بالكامل مسؤولية تصريف الاعمال اليومية لمجلس الوزراء في حال سحب الثقة منه بالكامل ومن باب اولى ان يمنح رئيس مجلس الوزراء مسؤولية ادارة مجلس الوزراء إن تم سحب الثقة منه فقط، ذلك لأننا في حالة سحب الثقة من مجلس الوزراء بالكامل وعدم تكليفهم بتصريف الاعمال اليومية نكون امام حقيقة عدم وجود بديل لهم مطلقاً^(١).

اما بالنسبة للاستقالة (*) تعرف بأنها (ترك الرئيس مهام عمله بحريته بصفة نهائية فهي عمل ارادي من جانب الرئيس ويفصح فيه عن رغبته في ترك الرئاسة نهائياً)^(٢)، كما عرفها البعض بأنها " اظهار الرئيس رغبته بترك العمل في سدة الرئاسة نهائياً " ^(٣).

ولم ينظم الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ حالة الاستقالة، الا ان المادة (١٨/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ قد تداركت ذلك من خلال تنظيمها لإستقالة رئيس مجلس الوزراء، إذ نصت على " يقدم الرئيس طلب اعفائه من منصبه الى رئيس الجمهورية "، وقد تجلّى ذلك عندما قدم رئيس مجلس الوزراء السابق (ع . ع . م) طلب استقالته الى مجلس النواب في عام ٢٠١٩، اذ تكفل بإدارة مجلس الوزراء رئيس الجمهورية لحين تسمية المرشح الجديد، الا ان الحكومة التي قدم رئيسها استقالته بقيت تصرف الاعمال اليومية برئاسة رئيس الجمهورية وذلك بالاستناد لنص المادة (٨١/أولاً) بما يزيد على خمسة اشهر، رغم ان استقالة رئيس الوزراء لم تكن ضمن حالات تصريف الاعمال اليومية الواردة في المادة (٤٢/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ والتي سيتم الحديث عنها لاحقاً، اذ ان طلب الاستقالة في ٢٠١٩/١١/٣٠ وموافقة مجلس النواب عليها في ٢٠١٩/١٢/١، الى ان تم تشكيل الحكومة الجديدة ونيلها الثقة بصدر المرسوم الجمهوري رقم (١٩) لسنة ٢٠٢٠ في ٢٠٢٠/٥/٧ .

اما بالنسبة للعجز الصحي^(١) الدائم فيعرف بأنه " نقصان القدرة على العمل بشكل كامل أو جزئي بسبب المرض"^(٢)، ولم ينص الدستور العراقي على مسألة العجز الدائم لرئيس مجلس الوزراء، واكتفى بالإشارة

(١) د. اركان عباس حمزة، اختلال النظام البرلماني - الدستور العراقي انموذجاً، مصدر سابق، ص ١٢.

(*) وتعرف الاستقالة لغةً بأنها طلب الاعفاء من المنصب، أي تركه واعتزاله او التنازل عنه، والاستقالة مشتقة من

استقل، ويقال استقالة البيع أي طلب اليه ان يفسخه. ينظر: صلاح الدين الهوارى: مصدر سابق، ص ١٣٨٥.

(٢) د. سحر محمد حسنين، المحاكمة السياسية لرئيس الدولة في النظم المقارنة، دار العادل للنشر والتوزيع، ط ١، القاهرة ، ٢٠٢١، ص ٣٨٩.

(٣) د. علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، مصدر سابق، ص ٣٠٢.

إلى حالة خلو المنصب لأي سبب كان، ويؤيد الباحث ما ذهب اليه البعض من ضرورة معالجة حالة العجز الدائم في من يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء عن طريق ادراج نصوص دستورية تعالج هذه الحالات لما يحتله هذا المنصب كونه اعلى منصب تنفيذي فعلي وما يحققه العجز الدائم من خلق فراغ دستوري فضلاً عن التساؤلات التي قد تثار حول الجهة التي ستقدم طلب اعلان حالة العجز الدائم^(٣). اما بالنسبة للوفاة^(٤) فهي احدى الحالات التي يتحقق بموجبها الخلو الدائم لمنصب رئيس مجلس الوزراء، وتعرف الوفاة بأنها " توقف الحياة وهذا هو الموت الجسماني حيث تنقطع الاجهزة الجسمية عن اداء عملها "^(٥)، ولم يرد تعريف للوفاة في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، إلا ان قانون رعاية القاصرين رقم (٧٨) لسنة ١٩٨٠ أشار الى حالة الوفاة حكماً والتي تتحقق عند فقدان الشخص، بمعنى انها الوفاة التي تثبت بحكم القانون نتيجة فقدان الشخص وعدم العثور عليه، إذ للمحكمة ان تحكم بموت المفقود اذا قام دليل قاطع على وفاته، او اذا مرت اربع سنوات على اعلان فقده، او اذا فقد في ظروف يغلب معها افتراض هلاكه ومرت سنتان على اعلان فقده^(٦)، كما لم يتفق الفقهاء على ايراد تعريف محدد للوفاة، الا ان الوفاة القانونية تتحقق بشكل عام بإحدى الصورتين، اما وفاة حقيقةً او حكماً. اما بالنسبة للخطف^(٧) او الاسر، فان معظم التشريعات الدستورية لم تضع تعريفاً محدداً لموضوع الاختطاف، وقد خلا قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل من تعريف محدد لجريمة

(١) يعرف العجز لغةً بأنه الضعف او مؤخرة الشيء، وهو نقيض الحزم، ويقال اعجزت فلان أي لقيته عاجزاً، ويقال اعجزه الشيء فإنه تعجزه، والعجز اصله التأخر عن الشيء، وقد اصبح متداولاً في العرف بأنه اسم يستخدم للقصور عن القيام بعمل وهو نقيض القدرة . ينظر: ابي الحسين احمد بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، راجعه محمد عوض مرعب وفاطمة محمد هلال، ص ٧١٢.

(٢) المادة (١/ رابعا) من قانون العجز الصحي للموظفين العراقي رقم ١١ لسنة ١٩٩٩.

(٣) د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال الى الاستقلال، مصدر سابق، ص ١٩٨.

(٤) تعرف الوفاة لغةً بأنها الميئة والوفاة هو الموت، وتوفي فلان توفاه الله اذا قبض روحه، وهو توقف دائم وكامل لجميع الوظائف الحيوية للإنسان وانعدام نشاط موجات المخ الذي ادركته الوفاة، والوفاة (الموت) هو ضد الحياة، ينظر: معجم لسان العرب، ابن منظور، مصدر سابق، ص ٤٢٥٩.

(٥) د. وصفي محمد علي، الوجيز في الطب العدلي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة ، ٢٠١٠، ص ٣١.

(٦) ينظر: المادة (٩٣) من قانون رعاية القاصرين رقم (٧٨) لسنة ١٩٨٠.

(٧) يعرف الاختطاف لغةً بأنه الاستلاب، وهو اسم مشتق من المصدر خطف، والخطف هو سرعة اخذ الشيء، إذ يقال خطف البرق البصر أي ذهب به. ينظر: ابن منظور، مصدر سابق، ص ٧٦.

الاختطاف، الا ان بعض الفقهاء عرفه بانه " سلب الفرد حريته باستخدام أسلوب او اكثر من أساليب العنف والاحتفاظ به في مكان ما يخضع لسيطرة المختطفين ورقابتهم من اجل تحقيق غرض معين^(١). ويرى البعض ان حالي الاختطاف او الاسر والاقالة من حالات الخلو الدائم لمنصب رئيس الوزراء لان هاتين الحالتان لا يمكن تطبيق نص المادة (٣) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ بحقهم أي (الخلو المؤقت)، والتي تنص على ان " يقوم الرئيس بإدارة المجلس وترأس اجتماعاته، وفي حالة غيابه يعقد الاجتماع برئاسة من يخوله من نوابه او أي من الوزراء"، لان تطبيق ذلك يحتاج الى تخويل مسبق لأحد الأشخاص من قبل رئيس الوزراء، وهذا الامر غير ممكن في حالة الاختطاف او الاسر على اعتبار ان المخطوف او الأسير لا يمكن ان يصرح عن ارادته في تخويل احدهم كونه مقيد الإرادة، إلا اذا اعتبرنا ان المقصود بعبارة (في حالة غياب رئيس الوزراء يعقد الاجتماع برئاسة من يخوله من نوابه او أي من الوزراء)، هو ان التخويل سابق على حالة الاسر او الاختطاف، أي ان يقوم رئيس الوزراء بتخويل مسبق لأي من نوابه او وزرائه، فعند ذلك يتم تطبيق المادة (٣) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩^(٢).

وان الأثر المترتب على خلو منصب رئيس مجلس الوزراء هو تحقق حالة الاندماج العضوي لمنصبي رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء وفقاً للمادة (٨١/أولاً) من الدستور، اذ سيقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء، وسيترتب التزام دستوري على عاتق رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة (٨١/ثانياً) أنفة الذكر والتي تنص على " عند تحقق الحالة المنصوص عليها في البند أولاً من هذه المادة يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً ووفقاً لأحكام المادة (٧٦) من الدستور"، ويرى البعض ان مدة تكليف رئيس الجمهورية بمنصب رئيس مجلس الوزراء، وبالتالي الاندماج العضوي بين المنصبين قد تطول، اذ ان تطبيق المادة (٨١ / ثانياً) من الدستور يؤدي الى منح رئيس الجمهورية مهلة لا تزيد عن (١٥) يوماً لأجل تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من الدستور، وان تلك المادة تمنح رئيس الوزراء المكلف مدة اقصاها (٣٠) يوماً لأجل تسمية اعضاء وزارته، وان اخفاقه في ذلك يؤدي الى منح رئيس الجمهورية مهلة (١٥) يوم جديد لأجل تكليف مرشح جديد لرئاسة مجلس الوزراء، والذي بدوره يُمنح (٣٠) يوم لأجل تسمية وزارته، وان استطاع تسمية اعضاء وزارته فإنه ملزم بالحصول على ثقة مجلس النواب،

(١) د. فكري عبد الرزاق الحديثي، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، مطبعة الزمان، بغداد، ١٩٩٦، ص ٢٢٥.

(٢) د. اركان عباس حمزة، اختلال النظام البرلماني - الدستور العراقي انموذجاً، مصدر سابق، ص ١٣.

فإن لم يحصل على الثقة فإن رئيس الجمهورية سيضطر لتكليف مرشح آخر خلال (١٥) يوم من تاريخ عدم نيل الثقة، وهكذا دواليك دون ان يضع المشرع الدستوري حداً للانتهاك من تطبيق تلك المادة، اذ ان المادة (٧٦) قائمة وتطبق مادام المرشح لمنصب رئيس الوزراء لم يستطع تسمية اعضاء وزارته خلال (٣٠) يوم او إن وزارته لم تتل ثقة البرلمان^(١).

وهنا يثار تساؤل حول طبيعة الحكومة التي سوف يرأسها رئيس الجمهورية اثناء فترة خلو منصب رئاسة مجلس الوزراء، هل هي حكومة كاملة الصلاحيات، ام انها حكومة تصريف الاعمال اليومية ؟ ولا بد أولاً من تحديد ماهية حكومة تصريف الاعمال اليومية، إذ نصت المادة (٤٢/ ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ على ان " يقصد بتصريف الأمور اليومية اتخاذ القرارات والإجراءات غير القابلة للتأجيل التي من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام واطراد، ولا يدخل من ضمنها مثلاً اقتراح مشروعات القوانين، أو إعادة هيكلة الوزارات والدوائر " .

ولم يتفق الفقهاء على تعريف محدد لحكومة تصريف الاعمال اليومية ، فقد عرفها البعض على انها " حكومة عادية بكامل الصلاحيات تحولت الى حكومة ذات صلاحيات محددة ولمدة مؤقتة وانتقالية ، بمعنى انها تكون قائمة لحين تشكيل حكومة جديدة وفق القواعد الدستورية القائمة، فهي حكومة مقيدة الصلاحيات يقتصر نطاق عملها على الاعمال الادارية العادية واليومية التي تؤمن ضمان استمرار العمل في مؤسسات الدولة والمرافق العامة "^(٢).

كما عرفها البعض بانها " هي حكومة مؤقتة، تضطلع بمهام تصريف الأمور اليومية العاجلة التي لا تتطلب على صبغة سياسية من شأنها ترتيب التزامات مستقبلية على الدولة لحين عقد البرلمان لجلسته الأولى، وانتخاب رئيس الجمهورية وفقاً للمدة المقررة دستورياً، والذي يقوم بتكليف رئيس الكتلة الأكبر عدداً بتشكيل الحكومة الجديدة "^(٣).

ويرى البعض ان سكوت المشرع الدستوري العراقي عن تحديد نطاق الصلاحيات المناطة بالحكومة التي يرأسها رئيس الجمهورية خلال فترة الخلو المتحققة بتحقيق المادة (٨١)، مما يترتب عليه ان تمارس الحكومة صلاحياتها بشكل كامل، خاصة ان المادة (٤٢/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء، قد

(١) د. اركان عباس حمزة، اختلال النظام البرلماني - الدستور العراقي انموذجاً، مصدر سابق، ص ١٤.

(٢) د. سيفان بأكراد ميسروب، حكومة تصريف الاعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها، مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، المجلد ١٩، العدد ٦٦، ٢٠١٨، ص ٩١.

(٣) ختام حمادي محمود، الشرعية الدستورية لقرارات حكومة تصريف الاعمال في ظل نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد السادس، العدد الأول، الجزء الأول، ٢٠٢١، ص ٣٣٣.

اشارت الى استمرار مجلس الوزراء في تصريف الأمور اليومية للدولة الى حين تشكيل الحكومة الجديدة في الحالات الآتية :

١. انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب.

٢. سحب الثقة من مجلس الوزراء او رئيسه .

٣. حل مجلس النواب

ولم يرد ذكر لحالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء لأي سبب كان من بين تلك الحالات^(١). ويثار تساؤل هنا عن طبيعة العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزراء في اثناء فترة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء، إذ ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم يحدد طبيعة تلك العلاقة، الا انه بالرجوع الى نص المادة (٨١) من الدستور والتي نصت على " يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان "، حيث ان النص جاء مطلقاً بمعنى ان رئيس الجمهورية يتمتع بكامل الصلاحيات المقررة لرئيس مجلس الوزراء تجاه الوزراء اثناء فترة الخلو، وبالتالي تترتب المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية باعتباره رئيساً لمجلس الوزراء، ونحن نؤيد الرأي المتعلق بمدى إمكانية استجواب رئيس الجمهورية اثناء تلك الفترة، والذي يرى بأنه طالما انيطت اختصاصات رئيس مجلس الوزراء الى رئيس الجمهورية اثناء فترة الخلو، واخذاً بقاعدة " حيث توجد السلطة توجد المسؤولية"، فأن من الطبيعي ان يترتب على تلك الصلاحيات تحقق الرقابة البرلمانية على اعمال رئيس الجمهورية باعتباره رئيساً لمجلس الوزراء امام البرلمان، لا بل ان تلك المسؤولية قائمة حتى ولو كانت الحكومة التي يرأسها رئيس الجمهورية حكومة تصريف امور يومية، اذ ان تلك الامور اليومية خاضعة لرقابة مجلس النواب ايضاً، كما ان الاحكام المنظمة لمساءلة اعضاء مجلس الوزراء قائمة ولا يمكن تعطيلها بتحقيق المادة (٨١) من الدستور^(٢).

وان تولي رئيس الجمهورية لمنصب رئاسة مجلس الوزراء اثناء فترة الخلو له اثاره السلبية، إذ ان الجمع بين المنصبين في شخص واحد يؤدي إلى إهدار الخصائص التي يفترضها النظام البرلماني في اختيار رئيس الدولة والتي تتناقض بدورها مع الخصائص المطلوبة في رئيس الوزراء^(٣)، وبالتالي فإن الجمع بين تلك الخصائص في شخص واحد وهي مقررّة أصلاً إلى وظيفتين مستقلتين من شأنه أن يؤدي إلى

(١) د. اركان عباس حمزة، اختلال النظام البرلماني - الدستور العراقي انموذجاً، مصدر سابق، ص ١٥.

(٢) د. اركان عباس حمزة، اختلال النظام البرلماني - الدستور العراقي انموذجاً، المصدر السابق، ص ١٦.

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص ٢٠.

الخروج عن القواعد المحددة وفقاً للنظام البرلماني والتي تحظر الجمع بين المنصبين معاً في شخص واحد^(١).

وتكمن سلبية وخطورة اندماج منصبي رئيس الجمهورية بمنصب رئيس الوزراء في شخص واحد ليس في الاختصاصات الواسعة التي سيتمتع بها هذا الشخص، اذ يمسك بيده الاختصاصات الممنوحة لرئيس الوزراء والاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية بل تكمن السلبية والخطورة في ان هنالك اختصاصات تحتاج الى مشاركة رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء مجتمعين عليها لكي تكتمل والتي سيمارسها شخص واحد عند خلو المنصب^(٢)، ومنها صلاحية رئيس مجلس الوزراء بالتوصية الى رئيس الجمهورية بمنح الاوسمة والنياشين^(٣)، كما اناط الدستور برئيس الجمهورية اصدار قرار العفو الخاص بناءً على توصية من رئيس مجلس الوزراء^(٤)، ويختص رئيس مجلس الوزراء وفقاً للمادة (٦٤) من الدستور بتقديم طلب الى مجلس النواب بحل المجلس ويجب ان يقترن هذا الطلب بموافقة رئيس الجمهورية^(٥)، كما نظم الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ حالة الطوارئ وإعلان الحرب^(٦)، واناطتها بطرفي السلطة التنفيذية مجتمعين، إذ يختص مجلس النواب بالموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ

(١) د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ، ١٩٩٩، ص ٣٨.

(٢) د. اركان عباس حمزة، اختلال النظام البرلماني - الدستور العراقي انموذجاً، مصدر سابق، ص ١٣-١٤.

(٣) نصت المادة (٧٣/ خامساً) على " يتولى رئيس الجمهورية ... منح الاوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون ".

(٤) نصت المادة (٧٣/ أولاً) على ان " يتولى رئيس الجمهورية اصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء بإستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بإرتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري".

(٥) اذ تنص المادة (٦٤ / أولاً) على ان " يُحل مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناءً على طلب من ثلث اعضائه او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ولايجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء ".

(٦) تعرف حالة الطوارئ بانها نظام استثنائي خطير لما يتضمنه من استثناءات محددة، إذ لا يفرض إلا في حالة تعرض البلاد لأخطار من شأنها ان تهدد سلامة واستقرار وامن البلاد، ويشترط لتطبيق هذه الحالة ان يكون هناك سبب مبرر لإعلان حالة الطوارئ، مثل وقوع الحرب، او وقوع حالة تهدد بوقوع الحرب، او انتشار وباء الخ، ينظر:

د. محمود الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري- دراسة مقارنة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ١٣٨-١٤٠.

بأغلبية الثلثين بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء^(١)، وقد خول الدستور بمقتضى المادة (٦١/تاسعاً/ج) رئيس الوزراء الصلاحيات الاستثنائية اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ، ومن الطبيعي ان يخول رئيس مجلس الوزراء تلك الصلاحيات الاستثنائية خلال تلك المدة كونه الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية في الوقت الذي يمثل رئيس الجمهورية رمز وحدة الدولة ورئيسها التشريعي^(٢).

يرى الباحث مما تقدم، ان المشرع الدستوري العراقي لم يعالج مسألة حصول ظروف استثنائية اثناء خلو منصب رئيس مجلس الوزراء، والتي تستوجب اعلان حالة الطوارئ، إذ ان تلك الحالات سوف يقوم بها شخص واحد وهو رئيس الجمهورية، كما لم يبين المشرع الدستوري مدى إمكانية تطبيق تلك الحالات التي تستوجب تقديم طلب مشترك لكلا طرفي السلطة التنفيذية، وما أثرها في التطبيق اثناء مدة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء، فضلاً عن عدم نص المشرع الدستوري لمصطلح تصريف الاعمال اليومية وبيان صلاحيتها، فان ذلك من شأنه ان تستغل الحكومة غياب النص الدستوري الذي يرسم الطريق الذي تمارس من خلاله الحكومة صلاحياتها في تلك الظروف .

ان نص المادة (٨١/أولاً) من الدستور التي سبق ذكرها تشير بشكل واضح الى قيام رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان، وبمقتضى ذلك سوف يتمتع رئيس الجمهورية فضلاً عن اختصاصاته كرئيس للدولة بجميع الصلاحيات التي اوكلها الدستور برئيس الوزراء، إذ يتطلب ذلك ان يمارس رئيس الجمهورية الاختصاصات كافة المقررة أصلاً لرئيس مجلس الوزراء، والذي يعد اخلاً لمبدأ الفصل العضوي بين قطبي السلطة التنفيذية، واهداراً لأهم قاعدة يرتكز عليها النظام البرلماني التي مفادها عدم جواز الجمع بين المنصبين المقررين لوظيفتين منفصلتين في يد شخص واحد، كونه سوف يمارس الاختصاصات المقررة لطرفي السلطة التنفيذية^(٣)، وترى الباحثة ضرورة معالجة الامر بإدراج نص دستوري يقضي بأن يحل نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس الوزراء لحين عودة الشخص المكلف اصالةً (رئيس الوزراء) .

يتضح مما تقدم إن مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية وفقاً للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ سوف يختل في حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء لأي سبب كان، إذ ان إناطة منصب رئيس الوزراء برئيس

(١) المادة (٦١/تاسعاً/أ) من الدستور العراقي ٢٠٠٥.

(٢) د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال الى الاستقلال، مصدر سابق، ص ٢٤٢.

(٣) د. رافع شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ٧٣.

الجمهورية وفقاً للمادة (٨١) من الدستور يتعارض مع قواعد الفصل العضوي والوظيفي لمنصبي رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني والذي أخذ به الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ سيتحقق الاندماج العضوي والوظيفي بين المنصبين، إذ ان منح منصبي رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء لشخص واحد يُعد خروجاً عن قواعد النظام البرلماني، حيث سوف تتركز السلطة التنفيذية بالكامل في يد رئيس الدولة ويجعل منه صاحب الاختصاصات الفعلية مما يزيد من دوره الفعال، الأمر الذي يتعارض مع الاسس العامة في النظام البرلماني، ويميل به نحو مظاهر النظام الرئاسي الذي يأخذ بأحادية السلطة التنفيذية وان رئيس الجمهورية سيتمتع حينها فضلاً عن اختصاصاته كرئيس جمهورية بالاختصاصات المقررة اصلاً لرئيس مجلس الوزراء الامر الذي يؤدي الى الخروج عن قواعد النظام البرلماني وتحوله نحو مظاهر النظام الرئاسي الذي يتمثل بأحادية السلطة التنفيذية .

المبحث الثاني

المظاهر المرتبطة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية

إن اهم ما يميز انظمة الحكم الديمقراطية إنها تستند في حكمها على مبدأ الفصل بين السلطات^(١)، ويعد المفكر الفرنسي مونتسكيو المنظر الاساسي لهذا المبدأ والذي احتواه كتابه روح القوانين عام ١٧٤٨، إذ ميز مونتسكيو سلطات الدولة بالسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، ودعا الى ضرورة فصل تلك السلطات وتوزيعها على هيئات مستقلة، لما يترتب على جمع السلطة وتركيزها بيد شخص واحد من استبداد وخطر على حريات الافراد^(٢)، حيث لا قيمة للقواعد الدستورية مالم يتم توزيعها على هيئات مستقلة تعمل على تحقيق الصالح العام^(٣).

إلا إن تطبيق هذا المبدأ يختلف تبعاً لطبيعة النظام السياسي القائم في الدولة، ففي النظام البرلماني يكون تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات قائماً على اساس الفصل النسبي (المرن) ووجود تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما في النظام الرئاسي فيكون هناك فصل مطلق (جامد) بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٤).

(١) د. رافت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٥٠.

(2) Richard Clements and Jane kay: constitutional and Administrative law, 3rd Edition, oxford University press, New York, 2004, p.10.

(٣) د. علي هادي حميدي الشكراوي، النظم السياسية المعاصرة، مصدر سابق، ص ٢١٠ - ٢١١.

(٤) آدم اسماعيل فاضل حلواص، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في النظام الرئاسي، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، مجلد ٧ العدد ٢٤، ٢٠١٨، ١٤٦.

ولأجل معرفة مدى التزام المشرع الدستوري في العراق وفقاً لدستوره الصادر عام ٢٠٠٥ النافذ بمظاهر النظام البرلماني وبخاصة ماتعلق منها بالمظاهر المرتبطة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، سوف يقسم الباحث هذا المبحث الى مطلبين، يخصص المطلب الأول للمبحث في المظاهر المرتبطة بالاستقلال العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، في حين يكرس المطلب الثاني لبيان المظاهر المرتبطة بالتوازن السياسي بين السلطات.

المطلب الأول

المظاهر المرتبطة بالاستقلال العضوي بين السلطات

اتفقت الآراء على إن الوظائف الاساسية للدولة هي الوظيفة التشريعية التي مهمتها سن القوانين اللازمة لتنظيم العلاقات والانشطة والروابط في الدولة، والوظيفة التنفيذية التي تقوم بوضع التشريعات موضع التنفيذ، والوظيفة القضائية التي تقوم بالفصل في المنازعات الناجمة عن تنفيذ القوانين، ومن خلال تلك الوظائف الثلاث يتم ضمان المحافظة على كيان الدولة وسلامتها في الداخل والخارج وتحقيق العدالة بين افرادها، إذ ان توزيع السلطة واستقلال كل هيئة عن الهيئات الأخرى يعمل على ضمان حسن الأداء وعدم اساءة استعمال السلطة الممنوحة وفق نصوص الدستور، الامر الذي يختفي معه مبدأ تركيز السلطة الذي يؤدي الى اهدار حقوق وحريات الافراد، ويتحقق الاستقرار السياسي للدولة وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات^(١).

وان من اهم المظاهر المرتبطة بالنظام البرلماني تلك المظاهر المرتبطة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، وان اهم مظاهرها تلك المرتبطة بالاستقلال العضوي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ذلك الاستقلال المرتبط بموضوع عدم جواز الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان، والذي يختلف باختلاف الانظمة السياسية^(٢).

ومن اجل بيان المظاهر المرتبطة بالاستقلال العضوي بين السلطات، سوف يتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين، يتناول الفرع الاول مظاهر الاستقلال العضوي بين السلطات في النظامين الرئاسي والبرلماني، في حين يتناول الفرع الثاني الاستقلال العضوي بين السلطات في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(١) د. نزار عمران عبد الجناحي، مصدر سابق، ص ٢٥ - ٢٦.

(2) Arkan Abbass Hamza, Yasir Otaiwi Abbood, Hussien Jabbar Abed, The Presidents Contribution To Dissolving Parliament In Parliamentary System, International Journal Of Innovation And Change, 2020, p.25.

الفرع الاول

الاستقلال العضوي بين السلطات في النظامين الرئاسي والبرلماني

اتخذ مبدأ الفصل بين السلطات - وكما مرّ ذكره - أنماطاً مختلفة في تنظيمه للعلاقة بين السلطات وفقاً لتبني كل نظام سياسي في ثنايا نصوصه الدستورية شكلاً معيناً من الفصل بين السلطات، بما يتناسب والايولوجية الدستورية السائدة في كل دولة وبحسب ظروفها ونظامها السياسي القائم^(١). ويعد مبدأ الفصل بين السلطات من صور توزيع اختصاصات السلطة والذي يعني في أولى ما يعنيه عدم جواز الجمع بين السلطات وتركيزها في يد فرد واحد منعاً من اساءة استعمال تلك السلطات^(٢)، أو قيام هيئة محددة بذاتها بالاستحواذ على باقي السلطات، إذ أوجب هذا المبدأ تنظيم العلاقة بين تلك السلطات بما يحقق الاستقلال العضوي والتخصص الوظيفي فيما بينها، والذي يعد جوهر العملية الديمقراطية الهادفة الى حماية حقوق الافراد وحياتهم من خلال عدم حصر تلك السلطات في يد واحدة^(٣).

الا ان الاستقلال العضوي بين السلطات من خلال عدم جواز الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان يختلف في النظام البرلماني عنه في النظام الرئاسي، لذا سيتم تقسيم هذا الفرع الى بندين، يُحدد البنداأول منهما لبحث الاستقلال العضوي بين السلطات في النظام الرئاسي، ويُحدد البند الثاني لبيان الاستقلال العضوي بين السلطات في النظام البرلماني.

أولاً : الاستقلال العضوي بين السلطات في النظام الرئاسي

تقوم العلاقة بين السلطات على اساس توزيع السلطة بين مؤسسات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، والتي يرسم ملامحها وتحددها طبيعة النظام السياسي في تلك الدولة^(٤)، ففي النظام الرئاسي يقتضي توزيع وظائف الدولة بين هيئات تتمتع كل منها بكيان خاص يمكنها من القيام بعملها منفردة ومن دون أي تدخل أو إجراء يؤدي الى انتقاص أو اخضاع السلطات الأخرى لها، اذ تكون العلاقة الفعلية لتلك المؤسسات محددة بواسطة العادة والعرف أكثر مما هي محددة وفقاً لنصوص دستورية

(١) د. نصار عمران عبد الجناي، مصدر سابق، ص ١١-١٢.

(2) Sarah Joseph and Other's, Op.cit, 2019, p.13.

(٣) د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١١٦.

(٤) د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ٧٢.

رسمية وذلك بهدف تحقيق الاستقلال العضوي والوظيفي لكل منها^(١)، اما في النظام البرلماني فإنه يقوم على الفصل المرن بين السلطات مع وجود نوع من التعاون والرقابة فيما بينها^(٢).

ويقصد بالاستقلال العضوي هو "استقلال اعضاء السلطات الثلاث استقلالاً ذاتياً في مواجهة بعضهم البعض اثناء مزاوله اختصاصهم"^(٣)، إذ يقوم النظام الرئاسي على اساس الفصل الجامد بين السلطات، والذي يتطلب تحقيق المساواة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بالشكل الذي يجعلها متساوية من ناحية القوة والاختصاصات فلا تهيمن سلطة على أخرى^(٤).

وقد ذهب جانب من الفقه في تفسيره لمفهوم الفصل التام بين السلطات الذي أخذ به النظام الرئاسي الى إنه ليس المقصود به انعدام التعاون أو الرقابة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وانما يقصد به أن لا تكون تلك الرقابة من شأنها النيل من استقلال السلطات بعضها عن الأخرى، بمعنى أن وجود الرقابة لا يتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات طالما إنها لا تتال من استقلال باقي السلطات^(٥)، ويتجلى الاستقلال (العضوي) بين السلطات في النظام الرئاسي من خلال عدم جواز الجمع بين عضوية الوزارة والبرلمان^(٦)، ويقصد بعدم جواز الجمع التفرغ التام لعضوية المجالس النيابية من اجل تمكين العضو من التفرغ للقيام بالوظيفة النيابية دون معوقات تحول بينه وبين القيام بهذه المهمة بالشكل الامثل، اذ يعد ذلك مطلباً مهماً جداً من اجل تمكين العضو من القيام بالواجبات الموكلة اليه على اكمل وجه^(٧).

وهذا ما اكدته المادة (الاولى/ الفقرة السادسة/ثانياً) من الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧، اذ نصت على ان " لا يجوز لأي شيخ او نائب ان يعين خلال الفترة التي انتخب لها في اي منصب مدني خاضع لسلطة الولايات المتحدة يكون قد انشأ او تكون اجوره قد زيدت خلال تلك الفترة كما لايجوز لأي

(١) جيروم أ. بارون، س. توماس دينيس، الوجيز في القانون الدستوري- المبادئ الاساسية للدستور الامريكي، ترجمة : محمد مصطفى غنيم، ط١، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ١٢٦.

(٢) د. محمد طه حسين الحسيني، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٨٤.

(٣) د. ايمن محمد شريف، الازدواج العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة- دراسة تحليلية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥، ص ٤٥.

(٤) د. علي هادي حميدي الشكراوي، النظم السياسية المعاصرة، مصدر سابق، ص ٢٢٤.

(٥) د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٨٠.

(٦) د. محمد عدنان ناجي، تأثير رئيس الدولة على البرلمان بين النص القانوني والواقع العملي على ضوء اهم التعديلات الدستورية المستحدثة - دراسة مقارنة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٢٠، ص ٥٩.

(٧) د. محمد محمود العمار العجارمة، الوسيط في القانون الدستوري الاردني (ضمانات استقلال المجالس التشريعية)، ط١، دار الخليج، عمان، ٢٠١٠، ص ٣٢٨.

شخص شغل اي منصب خاضع لسلطة الولايات المتحدة ان يكون عضواً في اي من المجلسين اثناء استمراره في منصبه".

إذ ليس للوزراء (السكرتاريين) أن يجمعوا بين عملهم الحكومي وعضوية احد مجلسي الكونغرس أو حضور جلساته، فضلاً عن عدم جواز الاشتراك في المناقشات اثناء تلك الجلسات أو الكلام فيها أو شرح سياسة الحكومة او الدفاع عنها بأي شكل من الأشكال^(١)، وإذا اراد احد الوزراء حضور جلسات البرلمان فإن ذلك يتم بصفته مواطناً وليس استناداً الى منصبه الوزاري، حيث يترتب عليه الجلوس حال حضوره في المكان المخصص للزائرين^(٢)، وفي حال قيام رئيس الجمهورية بأختيار بعض وزرائه من بين اعضاء البرلمان فإن على أولئك الوزراء تقديم استقالتهم فوراً من البرلمان ويتم انتخاب من يحل محلهم^(٣).

وقد لاقى موضوع الاستقلال (العضوي) بين السلطات في النظام الرئاسي العديد من الانتقادات كونه يتناقض مع مبدأ سلطان الدولة ووحدة ارادتها، إذ أن مبدأ تجزئة السلطات في الدولة يتنافى مع جوهر مبدأ الفصل بين السلطات^(٤)، حيث إن سلطات الدولة ما هي سوى اعضاء في جسد تلك الدولة، لا يمكن فصلها، ومن ثم فإن فصلها سوف يؤدي الى تعطيل الاعمال وتعريض الدولة للخطر^(٥)، كما ان تحقق الاستقلال العضوي يؤدي الى توزيع المسؤولية والتشجيع على التهرب منها، وبالتالي عدم تحديدها خلافاً لمبدأ تركيز السلطة الذي يقوم على حصر المسؤولية وتحديدها^(٦)، كما إن الاستقلال العضوي يعد أمراً وهمياً ومناقضاً لطبيعة الأشياء ولا يمكن المحافظة على بقائه لأنه سرعان ما تعلق احدى السلطات على بقية السلطات الأخرى على الرغم من الحدود التي يضمنها الدستور في ثناياه،

(١) د. علي مجيد العكيلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، المركز العربي للنشر والتوزيع، ط ١، ٢٠١٧، ص ١٣٥.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، ١٩٦٧، ص ٣٤٢.

(٣) د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٤٢٤.

(٤) د. وحيد رأفت و د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، ١٩٣٧، ص ٣٤٣.

(٥) د. طه حميد العنبيكي، النظم السياسية والدستورية - اسسها وتطبيقاتها، ط ١، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٣، ص ١٠٥.

(٦) د. طه حميد العنبيكي، النظم السياسية والدستورية - اسسها وتطبيقاتها، المصدر السابق، ص ٩٤.

وتكون السلطة المسيطرة هي السلطة التشريعية كونها المسؤولة عن اصدار القوانين وتحديد ميزانية الدولة، وبالتالي امتلاكها ايقاف عمل باقي السلطات^(١).

أما الجانب المؤيد لفكرة الاستقلال العضوي، فقد أكدوا على ضرورة عدم الجمع بين أكثر من سلطة من سلطات الدولة الثلاث في يد فرد واحد أو هيئة واحدة، ذلك لأن هذا الجمع يؤدي بلا شك الى الاستبداد وانتهاك حقوق الافراد وحررياتهم^(٢)، كما يؤدي الاستقلال العضوي الى اتقان وحسن اداء الدولة واتقان كل هيئة لوظيفتها، حيث من الثابت أن التخصص وتقسيم العمل يحقق ميزة اتقانه^(٣)، ليس على مستوى علم الادارة فحسب وإنما على المستوى السياسي أيضاً، وبالتالي فإن توزيع الوظائف على السلطات الثلاث في الدولة بشكل مستقل بعضها عن البعض الآخر له مردود ايجابي في ضمان المراقبة وحسن الأداء^(٤).

ويرى البعض ان التطبيق العملي لدستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧ ادى الى ايجاد نوع من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فعلى الرغم من عدم امكانية الوزراء الحضور الى جلسات الكونغرس وعدم استطاعة الاخير ان يرغم الوزراء على تقديم حساب عن ادارتهم، الا ان التعاون بين السلطتين يتم عن طريق اللجان البرلمانية الدائمة والتي تكاد تقوم بمعظم العمل التشريعي حيث تقتصر وظيفة المجلس على تسجيل اعمال اللجان، وتقوم السلطة التنفيذية من اجل تمرير مشروع او اعتماد معينين بالخضوع الى نوع من الرقابة البرلمانية والتي تمارسها تلك اللجان^(٥).

ورغم ان الدستور الامريكي قد اخذ بمبدأ عدم جواز الجمع بين عضوية الوزارة والبرلمان، الا انه اورد استثناءً على هذا المبدأ، اذ نصت المادة (الاولى/الفقرة الثالثة/رابعاً) منه على "يكون نائب رئيس الولايات المتحدة رئيساً لمجلس الشيوخ ولكن لا يجوز له الادلاء بصوته مالم تتعادل الاصوات"، وقد حاول المشرع الدستوري التخفيف من حدة هذا الاستثناء من خلال احاطته بالضمانات التي تكفل ذلك،

(١) احمد شوقي محمود، مصدر سابق، ص ٤٥٦ - ٤٥٧.

(٢) ويقرر ماديسون في واحدة من مقالاته ان تجميع كل السلطات سواء كانت تشريعية أو تنفيذية أو قضائية في قبضة واحدة سواء كانت لفرد واحد او لهيئة، أو مجموعة صغيرة أو كبيرة وبغض النظر عن طريقة وصولها للسلطة فإنه يؤدي الى الطغيان بكل معنى الكلمة وإنه لن تكون ثمة حرية إذا ما اجتمعت السلطات التشريعية والتنفيذية في يد واحدة وكذلك الحال إذا لم يتم فصل القضاء عن السلطتين الاخرين . ينظر: احمد شوقي محمود، مصدر سابق، ص ٤٧٤.

(٣) موريس دوفرجه، مصدر سابق، ص ١١٠.

(٤) د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط ٢، ١٩٨٦، ص ١٣٣-١٣٤.

(٥) د. وحيد رأفت و د. وايت ابراهيم، مصدر سابق، ص ٣٤٨.

ومنها عدم اسناد ممارسة اية وظيفة تنفيذية لنائب الرئيس، كون دوره شرفياً ولا يحق له التصويت الا في حالة تعادل الاصوات، زيادة على قيام مجلس الشيوخ بانتخاب الرئيس المؤقت من بين اعضاءه من اجل رئاسة الاجتماعات عند غياب نائب الرئيس والذي يكون عادةً اكبر الاعضاء سناً، ومن ثم فإن هذا الاستثناء يرتبط الى حد كبير برغبة الرئيس الامريكي وشخصية نائب الرئيس ومدى مقدرته على اثبات ذاته (١).

ثانياً:- الاستقلال العضوي بين السلطات في النظام البرلماني

ان اهم ما يميز النظام البرلماني تبنيه الفصل المرن بين السلطات بالشكل الذي يتيح اقامة علاقات متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على اساس من التعاون والرقابة المتبادلة خلافاً عن النظام الرئاسي الذي اخذ بالفصل شبه المطلق بين السلطات.

وتتمثل أهم مظاهر التعاون بين السلطات في النظام البرلماني في جواز الجمع بين عضوية المجلس النيابي والوزارة، بمعنى إنه يحق للنائب في البرلمان أن يشغل منصب وزير دون ان يفقد عضويته في البرلمان، او على العكس من ذلك، إذ يمكن للوزير القيام بترشيح نفسه لعضوية البرلمان والفوز بالعضوية البرلمانية والإبقاء على منصبه كوزير وهذا الامر طبيعي لأن الوزارة عادةً ما تتشكل من أقطاب حزب الأغلبية الفائز في الانتخابات أو من أقطاب الاحزاب المتألّفة المكونة للأغلبية البرلمانية (٢)، كما يحق للوزراء دخول البرلمان من دون توجيه دعوة خاصة لهم ويتولون شرح سياسة الحكومة والدفاع عنها فضلاً عن مشاركتهم في عملية التصويت بخصوص مسألة معينة داخل البرلمان (٣).

وتتكون الوظيفة التنفيذية في النظام البريطاني من عضوين أساسيين هما الملك والوزارة، حيث لكل عضو ذاتيته المستقلة واستقلاله الخاص، وتكون الوزارة بمثابة همزة الوصل بين الملك والبرلمان، حيث يجمع الوزير كما تم ذكره سابقاً بين عضوية الوزارة والبرلمان، الأمر الذي يتجلى معه التداخل في الكيان العضوي للسلطات كافة، والترابط الذي يحقق المصلحة العامة للدولة (٤)، ووفقاً للتقليد البريطاني السائد الذي اجاز الجمع بين عضوية الوزارة والبرلمان، فإن اعضاء الوزارة يجب انتقاءهم من البرلمان

(١) مروج هادي الجزائري، استقلال السلطة التشريعية- دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٤، ص ٢٥٤.

(٢) د . محمد طه حسين الحسيني، النظم السياسية، مصدر سابق، ٨٣.

(٣) د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية ، مصدر سابق، ص ٧٠.

(٤) د. حازم صادق، مصدر سابق ، ص ٩٨ - ٩٩.

فإذا تم اختيار وزير من خارج المجلس النيابي بصورة استثنائية فإن على الوزير الغير نائب ان يتقدم لانتخابات مجلس العموم فــــي اول فرصة انتخابية وقد تم الغاء هذه القاعدة بالقانون رقم (٤ يونيو/١٩١٥) الذي منح لعضو مجلس العموم الذي يدخل الوزارة ان يحتفظ بكرسيه في البرلمان دون الحاجة لإعادة انتخابه^(١).

وقد اختلفت آراء الفقهاء حول مسألة الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، وانقسمت آرائهم الى اتجاهين، حيث يرى الاتجاه الاول وهو الاتجاه المعارض لفكرة الجمع بأن الاخير يعد أمراً خطيراً، كونه يتعارض ويتنافى مع الحرية ويشجع على الاستبداد، وقد استند اصحاب هذا الرأي إلى ان الجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من شأنه أن يؤدي الى اضعاف الدول الرقابي للبرلمان على اعمال السلطة التنفيذية، فضلاً عن أن تحقق الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية الوزارة بيد شخص واحد يجعل منه جامعاً لصفتين معاً في آن واحد، صفة المراقب بوصفه عضواً في البرلمان وصفة المراقب بوصفه عضواً في الحكومة الخاضعة للبرلمان، وفي هذا إهدار للرقابة البرلمانية وإضعافاً لدورها^(٢).

كما عزز اصحاب هذا الرأي وجهة نظرهم بالقول: بأن الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة يعمل على استخدام المنصب الوزاري من اجل تحقيق مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة، كأن يقوم الوزير الذي يرشح نفسه لعضوية البرلمان باستغلال امكانيات وزارته من اجل خدمة الدعاية الانتخابية، فضلاً عن ذلك فإن فكرة الجمع تتعارض مع الاستقلال العضوي وحرية كل من السلطتين عن أداء دورهما الدستوري إذا ما تم تغليب المصلحة الخاصة (الشخصية) على المصلحة العامة، كأن يقوم الوزير باستغلال نفوذه لتلبية مصالح افراد دائرته الانتخابية، وذلك من اجل ضمان اعادة انتخابه مرة ثانية، الامر الذي يصبح معه مقيداً بأغلال تحقيق تلك المصالح^(٣)، كما إن الجمع بين عضوية السلطتين له انعكاسه السلبي متمثلاً في عدم تكافؤ الفرص بين المرشحين لعضوية المجلس النيابي، ويتمثل ذلك بوضوح من خلال الوعود التي يقدمها الوزير للناخبين استناداً على نفوذه ومنصبه والتي لا يستطيع المرشح العادي تحقيقها ، وبالتالي ترجيح كفة الوزير في هذا المجال^(٤).

(١) د. وحيد رأفت و د. وايت ابراهيم، مصدر سابق، ص ٤٧٧-٤٧٨.

(٢) د. ايمن محمد شريف، مصدر سابق، ص ٣٩٦.

(٣) قبلان النوري الخرشة، اثر الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على فاعلية الاداء البرلماني- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العالية، جامعة عمان العربية، ٢٠٠٨، ص ١٥.

(٤) د. ايمن محمد شريف، مصدر سابق، ص ٣٩٦.

أما الاتجاه الثاني المؤيد لفكرة الجمع فإنه يرى استناد امكانية الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة في اساسه الى مبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي هو من ضروريات النظام البرلماني القائم على وجود علاقة التعاون بينها، ويعزز اصحاب هذا الرأي ذلك بالقول (إن الواقع العملي يشير الى انعدام تحقق الفصل التام بين السلطات كونه يعد مبدأً سلبياً لا تنتظم معه الحياة الدستورية المنتجة، حيث إن الجمع بين السلطات جاء وليداً لفكرة الفصل المرن القائم على وجود علاقة التعاون والتوازن بينهما^(١))، وذهب البعض الآخر الى ابعاد من ذلك من خلال مطالبتهم بتوسيع مشاركة النائب في الوزارة، وجعل مبدأ الجمع من الثوابت، إذ ان الوزير برأيهم يصل الى منصبه استناداً الى الثقة التي يمنحها البرلمان وفقاً لسياسة الأغلبية البرلمانية، الامر الذي يجعل من الأخيرة من أقوى مظاهر تأكيد التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٢).

وتسائل البعض عن أثر الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة على المركز القانوني للوزير النائب، إذ بمقتضى هذا الجمع سوف يمارس الوزير النائب صلاحياته كوزير في الحكومة التي تخضع لرقابة السلطة التشريعية متمثلة بالبرلمان تارة، وصلاحياته كعضو في البرلمان متمثلة في الدور الرقابي تجاه السلطة التنفيذية وأداء أعمالها على الوجه المطلوب تارة أخرى، فهل إن علاقة التعاون والرقابة سوف تظل قائمة وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، أم إن هذا الجمع بين السلطتين بيد الشخص ذاته من شأنه المساس بالمركز القانوني لكل سلطة^(٣) ؟

ويؤيد الباحث رأي البعض بأن تولي الوزير النائب لمهام عمله في السلطتين التشريعية والتنفيذية سوف يجعل منه ذو صفة مزدوجة فيكون رقيباً تارة ومُراقباً تارة أخرى، وهنا سوف يحدث تعارض للآراء ومشاريع القوانين التي تم اقتراحها باشتراك الوزير النائب مع باقي الوزراء في الحكومة، والتي ربما لن تنال قبول البرلمان، فهل يعقل هنا ان يقوم الوزير النائب بناءً على دوره الرقابي كعضو في المجلس النيابي أن يقوم باستجواب اعضاء الوزارة أو سحب الثقة من رئيس الوزراء بناءً على آراء هو جزء في

(١) د. فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والانشطة الاخرى، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ٣٩٠.

(٢) قبالن النوري الخرشة، مصدر سابق، ص ١٦ - ١٧ .

(٣) د. اركان عباس حمزة، اختلال النظام البرلماني - الدستور العراقي انموذجاً، مصدر سابق، ص ٢٢.

مشاركتها ؟ أي أن الوزير النائب في هذه الحالة سوف يكون خصماً وحكماً في آن واحد، الامر الذي يؤدي الى اضعاف الدور الرقابي في النظام البرلماني^(١).

وفي لبنان، فقد اقر الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤ مبدأ الجمع بين عضوية النيابة والوزارة، إذ نصت المادة (٢٨) منه على أن "يجوز الجمع بين النيابة ووظيفة الوزارة، أما الوزراء فيجب انتقائهم من اعضاء المجلس النيابي أو من اشخاص خارجين عنه أو من كليهما"، وهذا يعني ان الدستور اللبناني قد اخذ بمبدأ الفصل بين السلطات وفقاً لما هو عليه في النظام البرلماني وسمح بإمكانية تشكيل حكومة من داخل المجلس النيابي (حكومة برلمانية) أو من خارجه، أو أن يتم تشكيل حكومة مكونة من وزراء غير نواب (حكومة مختلطة).

وليس بالإمكان تقييم الجمع بين عضوية المجلس النيابي والوزارة بشكل عام واغفال خصوصيات النظام السياسي لكل بلد على حدة، أو طبيعة وحجم الاحزاب والتيارات السياسية السائدة فيه، ذلك إن أعمال مبدأ الجمع بين السلطتين في بلد معين تختلف نتائجه عما هو عليه في بلد آخر تبعاً لعوامل سياسية معينة^(٢)، ويرى البعض ان الفصل بين السلطات يعد المدخل الصحيح لكل اصلاح سياسي يتمشى مع تحقيق اصول النظام البرلماني والقضاء على نزعة السباق بين النواب والحيلولة دون ممارسة سياسة "قم لأجلس مكانك"^(٣).

ولم يسلم هذا الرأي من الانتقادات، اذ عبر اصحاب الرأي المعارض عن وجهة نظرهم بالقول: ان تحقيق هذا المبدأ سوف يحول النظام البرلماني في لبنان الى نظام رئاسي وفقدان الوزراء شرعيتهم التي يستمدونها من شرعية رئيس الجمهورية، كما ان تحقيق مبدأ عدم جواز الجمع بين عضوية الوزارة والبرلمان لا يتناسب وفلسفة اتفاق الطائف لجهة تمثيل جميع القوى والتيارات السياسية في البلاد، الامر الذي يؤدي الى حصر المهام في حكومة شخص واحد وتحقق الاحتكار السياسي للسلطة^(٤).

خلاصة القول جواز الجمع بين عضوية الوزارة والبرلمان في النظام البرلماني وذلك بسبب الاخذ بالفصل المرن بين السلطات، إذ ان الفصل بين تلك السلطات ليس فصلاً تاماً انما هناك أوجه للتعاون

(١) د. ايمن محمد شريف، مصدر سابق، ص ٤٠٢.

(٢) جهاد اسماعيل، إشكالات ودلالات الجمع بين النيابة والوزارة في لبنان، مقال منشور على موقع الالكتروني الاتي: [https:// al-akbar.com/opinion/278682](https://al-akbar.com/opinion/278682). تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٢ الساعة ١١:٠٠ صباحاً.

(٣) د. محمد المجذوب، مصدر سابق، ص ٢٩٧.

(٤) جهاد فرحان اسماعيل، اشكالية الجمع بين النيابة والوزارة في لبنان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠١٤، ص ٦٢.

بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تتجلى في جواز الجمع بين عضوية السلطتين بما يحقق المصلحة العامة للدولة، إلا ان ما يعاب على ذلك هو تعارضه مع مبدأ الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة.

الفرع الثاني

الاستقلال العضوي بين السلطات في دستور العراق لعام ٢٠٠٥

يعرف مبدأ الفصل بين السلطات بأنه عنصر من عناصر الدولة القانونية التي يسود فيها مبدأ سيادة القانون و الذي يحتوي على فكرة سياسية تتعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة^(١)، وإن تقرير هذا المبدأ بات لا بد منه لمواجهة الاتجاه الانساني وميوله الى اساءة استعمال السلطة، وسعيه الى تحقيق مصالحه على حساب المصلحة العامة، إذ إن توزيع السلطات وانفصالها بين هيئات متعددة سوف يمكنها من ممارسة رقابة متبادلة بالشكل الذي يضمن تجنب الانحراف وابتعاد النظام السياسي عن الوقوع فيه^(٢) ،

وقد اكد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على الاخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، وذلك في المادة (٤٧) منه التي نصت على ان " تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات ".

كما اكد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على وجوب الاستقلال العضوي بين السلطات، إذ نصت المادة (٤٩/ سادساً) منه على أن " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر"، كما أكد ذلك النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ وفقاً للمادة (١٩/ أولاً) منه نفس المضمون أعلاه^(٣)، وقد حظر النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجالس التشريعية في الاقاليم ومجالس المحافظات، وعلى العضو أن يختار العضوية في احدى الجهتين وإن لم يختار يعد عضواً في مجلس النواب فقط^(٤).

(١) د. نجدت صبري ئاكره يي، الاطار القانوني للامن القومي، دراسة تحليلية، مطبعة زانكو، جامعة صلاح

الدين، كلية القانون، اربيل، ٢٠٠٤، الطبعة الاولى، ص ٥٠.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ٢٨٦.

(٣) تنص المادة (١٩/ أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب على " أولاً: لايجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب واي عمل او منصب رسمي آخر...".

(٤) المادة (١٩ / ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

وهذا ما أكدته المادة (٨/ أولاً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨، إذ نصت على " لا يجوز الجمع بين النيابة وأي عمل أو منصب رسمي آخر".

كما اكد ذلك قانون استبدال اعضاء مجلس النواب، إذ نص على " تنتهي العضوية في مجلس النواب لأحد الاسباب الآتية: ١- تبوء عضو المجلس منصبا في رئاسة الدولة أو في مجلس الوزراء أو أي منصب رسمي آخر" (١).

فيما أكد النظام الداخلي لمجلس النواب على ان " يعد عضو المجلس النيابي الذي يصبح عضواً في مجلس الرئاسة أو في مجلس الوزراء مستقياً من عضوية المجلس، ولا يتمتع بامتيازات العضوية " (٢). ومن هذا المنطلق فإن التفرغ لعضوية المجلس النيابي هو نتيجة منطقية وطبيعية لمبدأ الفصل بين السلطات، إذ إن تقرير هذا المبدأ يستلزم وجود مبدأ التفرغ ويحقق الأخير مبدأ الفصل بين السلطات خلافاً لعدم التفرغ الذي يعد بمثابة اعتداء على هذا المبدأ (٣)، حيث يعد مبدأ الفصل بين السلطات ركيزة أساسية من ركائز الديمقراطية النيابية من أجل تسيير اعمال المؤسسات الدستورية بالشكل الذي يؤمن استقلال كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية عن بعضهما، وبما يحقق الفصل العضوي والوظيفي بين السلطات العامة في الدولة (٤).

ويرى البعض إن عضو المجلس النيابي لن يستطيع القيام بالدور التشريعي والرقابي المكلف به مالم يتمتع بالقدر اللازم من استقلاله، والذي يتمثل في ابعاده عن الانشطة التي من شأنها أن تنعكس سلباً على ادائه لدوره البرلماني (٥)، وحيث ان من القواعد الاساسية في النظام النيابي أن يكون عضو البرلمان مستقلاً في ممارسته لوظيفته النيابية بعيداً عن أي مؤثرات وضغوط خارجية تحول دون ضمان تحقيق دوره في العمل النيابي بالشكل المطلوب، لذلك فقد حرصت معظم الدساتير ومنها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على النص صراحة على وجوب تفرغ العضو للعضوية البرلمانية ومنعه من الجمع

(١) المادة (١/ أولاً) من التعديل الاول لقانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٧.

(٢) ينظر المادة (١٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ٢٨٧.

(٤) د. أفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان، المركز العربي للدراسات والبحوث، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٢٧٨.

(٥) د. لمى علي الظاهري و علي مجيد العكلي، القيود الدستورية على الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد ٦، ص ٧٤.

بين صفته كعضو في البرلمان وبين الممارسة الفعلية للوظائف العامة^(١)، حيث إن اباحة الجمع بين المنصبين، منصبه ك(نائب) ومنصبه ك(موظف او وزير) يحول حتماً دون تمتع العضو النيابي بالاستقلال الكامل تجاه السلطة التنفيذية، إذ إن المهام الرئيسة للعضو البرلماني تتمثل في الرقابة على السلطة التنفيذية، وبالتالي فإن عدم التفرغ التام للعضو يجعل مستقبله الوظيفي مرهوناً بقرارات الحكومة، مما يؤدي به أن يكون أداة طيعة في يدها^(٢).

كما إن الجمع بين عضوية البرلمان وأي عمل آخر من شأنه أن يؤدي إلى صعوبة التوفيق عملياً بين جميع تلك المهام، خصوصاً مع تزايد دور السلطة التنفيذية وتزاحم العمل الحكومي، سواء في رسم السياسات العامة للدولة وإدارة الأجهزة التنفيذية والإشراف على أعمالها، فضلاً عن ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي على وجه الانفراد، أو عن طريق الاشتراك مع البرلمان في العملية التشريعية في مقابل تزايد دور البرلمان في الاسهام في اقرار السياسة العامة، وتمثيل الشعب بمجموعه من خلال عمله البرلماني في التشريع والرقابة، فضلاً عن تمثيل مصالح الناخبين وتلبية مطالبهم في حدود دائرته المحلية الامر الذي يتعارض دون ادنى شك مع متطلبات سير العمل البرلماني، إذ يستحيل أن يوفق العضو بين المنصبين في آن واحد^(٣).

وقد اعتنق المشرع الدستوري العراقي مبدأ تفرغ النائب الوزير من اجل ضمان استقلال عضو البرلمان تجاه السلطة التنفيذية، بمعنى لا يجوز لعضو المجلس النيابي الاحتفاظ بعضويته في المجلس وعضوية الوزارة في آن واحد، وإنما عليه أن يختار بينهما ويعد عضو المجلس النيابي الذي يصبح عضواً في مجلس الرئاسة أو مجلس الوزراء مستقياً من عضوية المجلس، ولا يتمتع بامتيازاته كعضو في مجلس النواب^(٤)، إلا إن المشرع العراقي لم يتطرق لحالة الوزير الذي يرشح نفسه لعضوية المجلس النيابي واكتفى بعدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان وأي عمل أو منصب رسمي آخر، إلا إنه - وبإنعام النظر - فإن الوزير لا يقوم بالدخول في معترك العملية الانتخابية ويتحمل ما ترتبه عليه الاخيرة من نفقات وجهد إلا إذا كان يدرك جيداً بأنها افضل من الوظيفة التي يشغلها، وبالتالي فإن ذلك يقود الى

(١) د. محمد عباس محسن، الجمع بين الوظيفة العامة وممارسة العضوية البرلمانية، مقاربة دستورية في النظام البرلماني العراقي، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٥، السنة ٥، العدد ١٧، ص ٣٦٩.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ٢٨٦.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، المصدر السابق، ص ٢٨٨.

(٤) د. محمد عباس محسن، مصدر سابق، ص ٣٨٠-٣٨١.

تطبيق قاعدة تفضيل العضوية المكتسبة مؤخراً، بالرغم من عدم نص المشرع العراقي عليها كونها الأقرب الى الصواب، خصوصاً مع عدم وجود نص يقرر تغليب الصفة الوزارية على ما سواها^(١). ويرى البعض انه وبالرغم من ان تفرغ عضو مجلس النواب للوظيفة التشريعية والرقابية اصبح ضرورة ملحة بسبب تطور وتعقيد عمل السلطة التشريعية في الوقت الحاضر مما يستوجب التفرغ التام لأعضائها، وكذلك يسبب الخوف من تأثر الدور الرقابي إن تم اجازة الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية الحكومة، الا انه يجب القول ان المشرع الدستوري في العراق قد اعلن عن الاخذ بالنظام البرلماني الا انه لم يأخذ بجميع مظاهره، منها جواز الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان، وكان بالإمكان ترجيح المصالح من خلال جواز الجمع مع تحديدات وضمانات معينة هدفها التقليل من سلبيات ذلك الجمع دون هدر محاسنه، منها مثلاً عدم جواز قيام الوزير النائب بالتصويت على قرارات مجلس النواب، وكذلك عدم جواز تدخله في الوظيفة الرقابية حتى لا يكون عمله متناقضاً، وكذلك انتهاجه قواعد خاصة بالوزير النائب تأخذ في نظر الاعتبار انشغاله بوظيفة اخرى والتي تتمثل بالوظيفة التنفيذية^(٢).

ولابد من الاشارة بأن المشرع الدستوري العراقي لم يورد نصوصاً تحدد المدة الزمنية للإختيار بين العضوية البرلمانية والوزارة، الا إن الاوفق هو إنه بمجرد اداء النائب الوزير اليمين الدستورية ومنح الوزارة ثقة البرلمان، فإن ذلك بمثابة تنازله عن عضوية البرلمان وقبوله المنصب الوزاري^(٣).

ويرى الباحث من خلال ما تقدم إن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد أهدر أحد قواعد النظام البرلماني الذي يعتنقه عندما حظر الجمع بين عضوية المجلس النيابي والوزارة وأوجب على العضو أن يختار بين المنصبين، أما عضوية البرلمان أو الوزارة، من أجل أن يضمن الاستقلال العضوي بين السلطات، وفقاً لمبدأ الفصل بينها، وبالتالي فإن المشرع الدستوري العراقي خرج عن مظهر من مظاهر النظام البرلماني وتوجه بذلك صوب مظاهر النظام الرئاسي الذي يؤيد عدم جواز الجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في قبضة واحدة وفي آن واحد.

(١) د. محمد عباس محسن، المصدر السابق، ص ٣٨٢.

(٢) د. اركان عباس حمزة، اختلال مظاهر النظام البرلماني - الدستور العراقي نموذجاً، مصدر سابق، ص ٣٢٧.

(٣) د. محمد عباس محسن، مصدر سابق، ص ٣٨١.

المطلب الثاني

المظاهر المرتبطة بالتوازن السياسي بين السلطات

في النظام البرلماني- يضع المشرع الدستوري جملة من الوسائل التي تمكن السلطة التنفيذية من مجابهة السلطة التشريعية والعكس صحيح ايضاً، اذ ان تلك الوسائل هي من تعمل على اعادة التوازن السياسي بين السلطات فلا تستبد سلطة على حساب أخرى^(١)، ويحتل موضوع حل البرلمان مكانة مهمة في الأنظمة الدستورية، كونه يمثل احد وسائل التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٢)، فضلاً عما يترتب عليه من ضمانات فعالة تكفل عدم انحراف الهيئة المنتخبة من الشعب عن مسارها الطبيعي في ممارسة وظائفها الدستورية بما يكفل المساواة والتوازن بين هاتين السلطتين من خلال إيجاد الرقابة المتبادلة بينهما، بحيث تستطيع كل منهما ان تحد وتمنع السلطة الاخرى في حالة تجاوزها حدود اختصاصاتها^(٣).

ولأجل بيان طبيعة المظاهر المرتبطة بالتوازن السياسي بين السلطات، سوف يقسم الباحث هذا المطلب الى فرعين، يخصص الفرع الأول منهما لبيان حل البرلمان بعده وسيلة للتوازن السياسي بين السلطات في النظامين الرئاسي والبرلماني، في حين يخصص الفرع الثاني لحل البرلمان باعتباره وسيلة للتوازن السياسي بين السلطات في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

الفرع الأول

حل البرلمان كوسيلة للتوازن السياسي بين السلطات

يعد اجراء حل البرلمان احد الجزاءات التي تنظمها الوثيقة الدستورية في ثنايا نصوصها، والتي تتحدد طبيعتها في صلب الدستور تبعاً لطبيعة النظام السياسي القائم في الدولة، والذي يحدد بدوره طبيعة العلاقة بين المؤسسات الدستورية وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، ومن اجل بيان طبيعة حل البرلمان كونه يمثل وسيلةً للتوازن السياسي بين السلطات، سوف يتم تقسيم هذا الفرع الى ثلاثة بنود، يتناول البند الأول مفهوم حل البرلمان، في حين يخصص البند الثاني لبيان صور حل البرلمان، وفي البند الثالث يتم بحث موضوع حل البرلمان في التشريع العراقي وتشريعات الدول المقارنة.

(١) د. اركان عباس حمزة، اختلال مظاهر النظام البرلماني - الدستور العراقي انموذجاً، مصدر سابق، ص ٣٨٧.

(٢) د. نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٣٨٢ .

(٣) د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٧٠.

أولاً : مفهوم الحل: تعد عملية حل^(١) البرلمان جزءاً من عملية التوازن بين المؤسستين الدستوريتين التشريعية والتنفيذية، فهو أداة فعالة في النظام البرلماني الذي كان لتطوره ارتباطاً مباشراً بنشوء حق الحل^(٢)، إذ إن الفلسفة الكاملة وراء فكرة حل البرلمان هو تحقيق ذلك التوازن بين الحكومة والبرلمان^(٣)، إلا أن الفقه قد اختلف في تحديد مفهوم محدد لحل البرلمان، فقد عرفه بعض الفقهاء بأنه " إنهاء نيابة النواب في المجلس النيابي قبل حلول المدة الدستورية المحددة له "^(٤)، كما عرفه آخرون بأنه (قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية الفصل التشريعي، أي بمعنى الانتهاء المعجل للفصل التشريعي)^(٥)، وعرفه آخرون بأنه " إنهاء نيابة المجلس النيابي أو احد مجلسيه قبل نهاية الفصل التشريعي المحدد دستورياً والرجوع الى الناخبين الذين يكون لهم الحرية في انتخاب مجلس نيابي جديد بغض النظر عن كون أعضائه من المجلس المنحل ام من غيرهم "^(٦).

كما يعرف الحل بأنه " سلطة اقالة البرلمان بحيث يتوقف اعضاء المجلس التشريعي عن شغل مناصبهم وضرورة اجراء انتخابات جديدة بالتالي فإنه يختلف عن تأجيل الجلسات اذ تعلق جلسة المجلس دون ان يؤدي ذلك الى توقف الاعضاء عن شغل مناصبهم او اجراء انتخابات جديدة "^(٧) ويعد حل البرلمان احد الاسس التي يقوم عليها تنظيم العلاقات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الانظمة السياسية المعاصرة التي تقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات والتعاون والتوازن فيما

(١) مفهوم الحل لغةً : حل أي فك، ارخاء ما كام مشدوداً ويقال حل مؤسسة أي انهى وجودها واعلن بطلانها قانونياً،

ويعرف بانه حل العقدة بمعنى فتحها ونقضها فانحلت فالحال بمعنى الفاك والحلال صيغة مبالغة للفاك ينظر : انطون نعمة وآخرون، المنجد في اللغة العربية المعاصرة، دار الشرق ، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٣١٨.

(٢) د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في بعض الانظمة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٤.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، الاصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الفيدرالية، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ١٢٣.

(٤) د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط ١، ٢٠١٩، ص ٤٩.

(٥) د. محمد عبد الحميد ابو زيد، حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٤٤.

(٦) علي سعد عمران، حدود حل البرلمان، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤، ص ٢٧.

(7) Elliot Bulmer, International IDEA Constitution-Building Primer 16, Dissolution of Parliament, Second edition, Sweden , 2017, p.5.

بينها بالشكل الذي يضمن عدم طغيان سلطة على أخرى أو تجاوزها لصلاحياتها المقررة وفق نصوص الدستور، إذ يرسى حق حل البرلمان المبدأ الذي يحقق التوازن بين السلطات^(١).

وتتجلى أهمية حق الحل في اطار ضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال قيامه بوظيفتين أساسيتين، تتمثل الوظيفة الأولى في تحقيق التوازن، لأن حق الحل عادةً ما يكون مقابلاً للمسؤولية السياسية للحكومة، إذ يتمتع البرلمان برقابة دائمة على اعمال السلطة التنفيذية وله حق سحب الثقة منها، وفي مقابل ذلك الحق المقرر للسلطة التشريعية يجب منح السلطة التنفيذية حق الدفاع عن نفسها للحد من سلطة البرلمان والزامه بالحدود الموضوعية والشكلية والاجرائية وفقاً لنصوص الدستور^(٢).

ولما كان التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو جوهر النظام البرلماني والاساس الذي تبنى عليه الفكرة البرلمانية وحيث ان حق الحل يمثل اهم اركان هذا التوازن الذي يشكل مع المسؤولية الوزارية مصدره، لذا بات لازماً ان يكون للسلطة التنفيذية الحق في حل المجلس النيابي^(٣)، كون انعدام هذا الحق سوف يؤدي الى انتفاء وجود هذا النظام وينتهي الامر بالحكومة الى الخضوع وبشكل كامل للبرلمان وجعل الوزارة لقمة سائغة له يستطيع اسقاطها متى شاء وبالتالي اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٤)، اما الوظيفة الثانية التي يمارسها حق الحل فتتمثل في حل الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في حال تعذر حله بطرق أخرى^(٥).

ولابد من الإشارة الى المبررات الموجبة لحل البرلمان، يحقق حل البرلمان اغراضاً مختلفة فيما يتعلق بالديمقراطية البرلمانية، إذ قد تشجع القواعد المحددة في كل دولة أو تثبط أو تسمح أو تحظر استخدام هذا الحق^(٦).

(١) د. خليل عبد المنعم خليل مرعي، حل البرلمان بين النظرية والتطبيق، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٣، ص ١٩.

(٢) ممتاز علي حمه حسين، التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة السليمانية، ٢٠١٧، ص ١٣١.

(٣) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ٣٢ شارع عبد الخالق ثروت، القاهرة، ١٩٧٢، ص ٣٣٧.

(٤) القانون الدستوري (حل البرلمان)، محاضرات القتها الاستاذ المساعد الدكتورة سلمى طلال عبد الحميد على طلبية الدراسات العليا - الماجستير - كلية الحقوق، جامعة النهريين، للسنة الدراسية ٢٠١٩ - ٢٠٢٠، ص ١.

(٥) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ٣٣٨.

(6) Elliot Bulmer, op.cit , p.9.

وقد أورد الفقه الدستوري مجموعة من المسوغات التي توجب حق الحل^(١)، فقد يكون استعمال حق الحل من اجل تعديل الدستور وبالتالي فلا بد من العودة الى الناخبين في هذه الحالة من اجل اختيار نواب جدد، كما قد تظهر الحاجة الى حل البرلمان في حالة عدم توفر الأغلبية المطلوبة من اجل تمرير تعديل دستوري ما، فضلاً عما تقدم فإن حل البرلمان قد يكون شرطاً من شروط التعديل الدستوري في بعض النظم السياسية^(٢).

كما يتم حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية اذا ما رأت وجود الاخلال في الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان والذي من شأنه تعطيل سير العملية الدستورية والسياسية والاضرار بمصالح الشعب، وقد تقوم السلطة التنفيذية باتخاذ اجراء حل البرلمان قبل انتهاء مدته الدستورية كاجراء وقائي تلافياً لقيام أعضاء البرلمان بإصدار قوانين تخدم فئات معينة وتراعي مصالح الانتخابات المقبلة^(٣).

ومن أسباب حل البرلمان ايضاً قيام نزاع جدي بين الوزارة والبرلمان نتيجةً للخلاف حول مسألة معينة وعجز الوزارة عن اقناع البرلمان بوجهة نظرها فينتهي الامر بإبداء المجلس عدم ثقته بالوزارة، فتلجأ الأخيرة الى حل المجلس والعودة الى الهيئة الناجبة على اعتبارها السلطة العليا في الدولة^(٤)، وقد يجري حل البرلمان من اجل دعم الأغلبية البرلمانية داخل أروقة البرلمان ويفترض في هذه الحالة عدم تمتع اياً من الأحزاب الموجودة بأية أغلبية وهذا ما يقوم بتحقيقه حل البرلمان^(٥).

كما يستهدف الحل من وراء تقريره استطلاع آراء الشعب في مسألة تحتل اهمية خاصة في العلاقة بين الوزارة والمعارضة، فتقوم الوزارة طوعية بالاحتكام الى الشعب بخصوص تلك المسألة، ويعد هذا النوع من الحل اكثر الصور شيوعاً في النظام السياسي الإنجليزي لكثرة استخدامه، كونه يمثل استفتاءً من حيث الموضوع والهدف، كما يتم اللجوء الى حل مجلس العموم قبل انتهاء المدة الدستورية للبرلمان

(١) د. علي سعد عمران، المنتقى من احكام دستور العراق لعام ٢٠٠٥ - دراسة تحليلية مقارنة، العلمين للنشر، ط١، ٢٠٢١، ص ٢٤٢ .

(٢) د. مها بهجت يونس و كمال علي حسين، التنظيم الدستوري لحل مجلس النواب في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥- دراسة مقارنة، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد ١٢، المجلد ٢٠١٦، ص ١١.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ٣٥١ .

(٤) د. عصام علي الدبس، النظم السياسية (الحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها) ، مصدر سابق، ص ٨٢.

(٥) ميثم منفي كاظم، الحل الذاتي للبرلمان في بعض الانظمة الدستورية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، مجلد ٨، العدد ٣، ٢٠١٦، ص ٥٤٥.

بفترة قصيرة والذي يسمى (الحل المبكر) من اجل حماية العمل التشريعي والرقابي من اساليب المزايدات التي تقع عادة عند نهاية الفصل التشريعي^(١).

كما تنظم الدساتير حق حل البرلمان اذا ماحدث نزاع بين المجلسين التشريعيين بالنسبة لدساتير الدول التي تتبنى نظام المجلسين التشريعيين وذلك في حالة حدوث خلاف وتنازع في الاختصاص البرلماني بينهما في اثناء القيام بالعملية التشريعية او الرقابية الى الحد الذي يصل الى عدم الاتفاق واصرار كل مجلس على رأيه ويرى انه على صواب، فتقوم السلطة التنفيذية اثر ذلك باللجوء الى حل المجلسين او احدهما وفقاً لنصوص الدستور^(٢).

ولابد من الاشارة الى القيود المقررة من اجل منع اساءة استعمال حق حل المجلس النيابي، والتي تتمثل بما يأتي :-

١- تسبب قرار الحل : ويقصد بتسبب قرار الحل ذكر الاسباب التي ادت الى حل البرلمان صراحةً في صلب قرار الحل، اذ ان ذكر السبب في القرار يتفق مع ضمان اهم حقوق الانسان الا وهو العلم والمعرفة حيث ان عدم الالتزام بالإفصاح عن الاسباب المؤيدة الى قرار الحل من شأنه ان يتعارض مع هذا الحق مما ذهب بجانب من الفقه الى الاعتراف بضرورة اتباع هذا الشرط الدستوري عند اتخاذ قرار الحل من اجل تمكين الراي العام من الاطلاع على الاسباب التي ادت الى الحل عند اعطاء اصواتهم في الانتخابات الجديدة ، فضلاً عن ان التسبب يدفع باتجاه التروي ووزن الملابس والظروف قبل اصدار قرار الحل^(٣).

٢- التوقيع المجاور من قبل الوزارة على مرسوم الحل: اما بالنسبة للتوقيع المجاور فإن اغلب الدساتير جعلت من توقيع الوزارة على مرسوم الحل قيداً شكلياً على اجرائه والذي يرد غالباً في نص عام^(٤)، ويعني هذا القيد تشكيل حكومة محايدة للإشراف على الانتخابات من اجل ضمان عدم تدخل الوزارة في تلك الانتخابات^(٥)، ويرى البعض ان الربط بين تشكيل حكومة تتولى مهمة الاشراف على الانتخابات وبين حق حل البرلمان من شأنه ان يؤدي الى تضاول فرص استخدام هذا الحق من جانب الحكومة

(١) د. احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، حل البرلمان، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤، ص ٥١-٥٢.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ٣٤٥ .

(٣) د. علي سعد عمران، المنتقى من احكام دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، مصدر سابق ، ص ٢٤٥.

(٤) د. احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، حل البرلمان، مصدر سابق، ص ١٩.

(٥) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير المعاصرة ، مصدر سابق ص ٦٢٤.

كون النتائج تكون غير مضمونة في حالة اشراف الجهة المحايدة على الانتخابات على خلاف ذلك اذا ماتم الاشراف على الانتخابات من قبل الحكومة التي قررت اتخاذ قرار الحل او وافقت عليه لأنها سوف توظف كل امكاناتها من اجل انجاح مرشحها وهو مايتحقق غالباً الامر الذي يجعلها لا تتورع عن تقرير الحل في المرات القادمة^(١).

٣- عدم تكرار الحل لذات السبب: يعد هذا القيد ضرورياً من اجل منع التعسف في استعمال حق الحل وضابطاً لإحترام القواعد الدستورية، لان تكرار الحل انما يدل على الرغبة في التسلط والسيطرة على البرلمان^(٢)، ذلك ان الغاية من حل المجلس النيابي هو التعرف على رأي الشعب في موضوع معين، فإذا صرح الشعب عن رأيه بشكل واضح فإن الغاية من وراء حل المجلس لذات السبب مرة اخرى سوف تعد بمثابة تحدي لإرادة الأمة^(٣).

٤- موافقة جهة معينة قبل اجراء الحل : ووفقاً لذلك لايمكن لرئيس الدولة اتخاذ قرار حل البرلمان الا بعد تدخل جهة معينة يحددها الدستور^(٤).

٥- ضرورة اجراء استفتاء شعبي قبل حل المجلس النيابي: حيث اخذت بعض الدساتير بهذه الضمانة، اذ يعد اجراء الاستفتاء بذاته تمثيلاً لموضوع الاستفتاء الذي يتمثل بحل المجلس النيابي^(٥). وتؤيد الباحثة ماذهب اليه البعض بعدم اهمية شرط الاستفتاء بإعتباره ضمانة على حق حل المجلس النيابي، انطلاقاً من عدم تحقيق الاستفتاء الغرض منه وهذه الحالة متمثلاً برقابة الشعب على مدى ضرورة حل المجلس النيابي، لأن اجراء الانتخابات الجديدة كفيلة بتحقيق تلك الرقابة من خلال اظهار

(١) د. حسين جبار عبد النائلي، القيود التي ترد على حق حل البرلمان، مجلة العلوم الانسانية، كلية القانون، جامعة بابل، المجلد ١، العدد ١٢، ٢٠١٢، ص ٦٥ .

(٢) فرح شاكر خدام الاسدي، حل البرلمان في الانظمة النيابية - دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٩، ص ١٣٨.

(٣) محمد عبد علي خضير الغزالي، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢، ص ٩٥ .

(٤) دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية اعمال الدولة، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٠، ص ١١٢.

(٥) ومن الدساتير التي اخذت بهذا القيد الدستور اليمني الصادر عام ١٩٩٤، اذ نصت المادة (١٠١) منه على ان " لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب الا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب". ينظر: د. علي مجيد العكيلي، د. لمى علي الظاهري، القيود الدستورية على حل البرلمان، المركز العربي للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٨، ص ١١٣.

الناخبين موقفهم في الانتخابات، فضلاً عن عدم وجود الوعي الثقافي الكافي لدى الشعب لإدراك وفهم موضوع الاستفتاء^(١).

٦- عدم اجراء الحل خلال فترة معينة : وهذا ما قرره بعض الدساتير، اذ لا يمكن لرئيس الدولة ان يقوم بحل المجلس النيابي الا بعد مرور فترات محددة، من اجل تحقيق استقرار المجالس التشريعية وعدم اجراء انتخابات متتالية تترك العملية السياسية وتزعزع الاستقرار السياسي في البلاد^(٢)، كما يحظر اجراء الحل اثناء اعلان حالة الضرورة كون رئيس الدولة يمتلك جميع السلطات المقررة له دستورياً من اجل مجابهة الظرف الاستثنائي والاحداث الجسيمة التي تواجه الدولة بما في ذلك سلطة التشريع ووقف العمل ببعض المواد الدستورية اذا ما رأى تعارضها مع مصلحة البلاد^(٣).

وقد اختلفت آراء الفقهاء حول مدى دستورية حق حل البرلمان، فذهب الرأي الاول الى عده حقاً دستورياً، في حين ذهب الرأي الثاني الى عده اجراءً منافياً للأسس الديمقراطية، بينما ذهب الرأي الثالث الى الاعتراف بشرعية قرار الحل على ان يكون ذلك بتضييق نطاق استخدامه.

ويرى الرأي الاول (المؤيد) ان حق حل المجلس النيابي يتفق مع مقتضيات الحكم الديمقراطي ويساعد في استقرار نظام الحكم ويتيح للسلطة اجراء التعديلات الدستورية الجوهرية والذي يعمل بدوره على تحقيق استقرار نظام الحكم والمصلحة العليا للدولة والتي لا يمكن تصور تحققها الا في ظل برلمان جديد منتخب من الشعب^(٤).

اما الرأي الثاني (المعارض) لحق حل المجلس النيابي فإنه يرى بأن حق الحل يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات كما انه يعد سلاحاً يعمل على تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية^(٥)، فضلاً عن ان حق الحل يعد اجراءً غير ديمقراطي لتعارضه مع مبدأ سيادة الامة كون الشعب هو من قام بانتخاب السلطة التشريعية لمدة معينة من خلال وسائل ديمقراطية من اجل ان تعبر

(١) دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ١١٤.

(٢) د. حسين جبار عبد النائي، مصدر سابق، ص ٦٣.

(٣) فرح شاكر خدام، مصدر سابق، ص ١١٤.

(٤) د. علاء عبد المتعال، مصدر سابق، ص ٧.

(٥) سلام صالح خميس المعموري، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الانظمة الديمقراطية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٢١، ص ١٦٦.

عن تلك السيادة ومن ثم فلا يحق لأي جهة ان تقطع على تلك السلطة مدتها الدستورية^(١)، كما ان حق الحل يتعارض مع مبدأ الوكالة حيث ان البرلمان هو من يقوم بإنتخاب رئيس الدولة وباقي اعضاء السلطة التنفيذية وان منح حق الحل لأية جهة منهم انما هو بمثابة قيام الوكيل بحل الموكل الاصيلي^(٢)، وقد يستطيع الرئيس استغلال هذا الحق من اجل الوصول الى اغلبيه تتفق مع رغباته الامر الذي يؤدي الى اضعاف النظام الديمقراطي وتقويضه عن طريق حل المجلس وتزوير الانتخابات^(٣).

اما الرأي الثالث (الرأي التوفيقى) فقد قصر انصاره حق حل المجلس النيابي على حالات محددة تتمثل في قيام نزاع جدي بين الوزارة والبرلمان وعجز المجلس عن الوصول الى اتفاق مع الحكومة وفشل الوزارة في اقناع المجلس النيابي بوجهة نظرها وتأكدها من تجاوز المجلس الحدود المقررة لسلطاته، ويستخدم حق الحل ايضاً في جميع المسائل التي تمس مصالح البلاد القومية والحيوية كعقد المعاهدات والاحلاف العسكرية، وكذلك في حال اختلاف وجهات النظر بين المجلس النيابي والشعب، ذلك ان حق الحل يعد اجراء دستوري خطير لابد من تنظيمه على نحو يمنع السلطة المختصة من استخدامه متى شاءت^(٤).

ويرى البعض ان قصر استخدام حق الحل على حالات معينة انما هو اتجاه معيب كونه من الصعوبة ضبط تلك الحالات خصوصاً مع عدم وجود معيار محدد للنزاع الجدي الذي يقع بين الوزارة والبرلمان، اضاف الى ذلك ان منح الوزارة الحق في حل المجلس النيابي لا يضيف ايأاً من الحماية على الاخير، اذ من السهل جداً ان تدّعي الوزارة ان المجلس النيابي تجاوز حدوده الدستورية، كما ان اعتماد الحكومة على مصادر قياس الرأي العام يصعب التعويل عليه لوجود نوايا غير دقيقة وواضحة وبالتالي فإن أية محاولة للحل وفق حالات محددة يعد جهداً فقهيأً ضائعاً^(٥).

(١) د. ابراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة، مصدر سابق، ص ٧٨ .

(٢) د. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٤، ص ٦١

(٣) د. شمران حمادي، النظم السياسية والدستورية في الشرق الاوسط، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٦٤، ص ٨٦.

(٤) ميثم منفي كاظم و ميثم حنظل شريف، الحل الذاتي للبرلمان في بعض الانظمة الدستورية، مصدر سابق، ص ٥٤٨.

(٥) د. بشير علي محمد باز، مصدر سابق، ص ٦٥.

وان الأثر المترتب على حل المجلس النيابي تحول الحكومة الى حكومة تصريف الاعمال اليومية، اذ تتجرد الأخيرة من كامل الاختصاصات القانونية والدستورية المناطة بها ما خلا الاعمال التي تكفل استمرارية سير المرافق العامة للدول^(١)، الا انه وعلى الرغم من اجماع الفقه ونصوص الدساتير واحكام القضاء في غالبية الدول البرلمانية على حصر اختصاصات الحكومة بتصريف الامور اليومية في اثناء فترة حل المجلس النيابي، الا ان بعض الدول لم تلتزم بهذه القاعدة وجرت على اطلاق اختصاصات الحكومة بشكل كامل اثناء فترة الحل^(٢).

ثانياً: صور حل البرلمان

يرى بعض فقهاء القانون الدستوري ان الاخذ بالمعيار العضوي لتحديد صور حل البرلمان من افضل المعايير في معرفة الجهة المناط بها حق الحل، إذ تحدد وفقاً لهذا المعيار الجهة التي تكون صاحبة الارادة في استخدام هذا الحق^(٣)، وان الحل المناط بالسلطة التنفيذية يأخذ صورتين هما : الحل الرئاسي والحل الوزاري.

ويقصد بالحل الرئاسي صلاحية رئيس الدولة في حل البرلمان كون هذا الاختصاص يعد وسيلة رئيس الدولة في الدفاع عن الافكار والآراء التي يعتنقها والمؤيدة من قبل الرأي العام^(٤)، إذ إن الحل يتم بإرادة رئيس الدولة منفرداً وفقاً لتقديره الشخصي وعلى مسؤوليته دون التقيد بنصيحة جهة معينة^(٥)، وذلك اثر نشوء نزاع بينه من جهة، والوزارة والبرلمان من جهة أخرى^(٦)، في اعقاب قيام رئيس الدولة بسحب الثقة من الحكومة المتمتعة بثقة الاغلبية البرلمانية، أو اقالمتها عند اعتقاده ان البرلمان او الوزارة لم يعودا

(١) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ٣٧٦.

(٢) من تلك الدساتير الدستور المصري عام ١٩٧١ والذي تضمنت المادة (١٤٧) منه منح رئيس الجمهورية حق اصدار لوائح الضرورة وعلان حالة الطوارئ. ينظر: د. رشا خليل محمود و كنعان محمد محمود، حل السلطة التنفيذية للبرلمان - دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد ٢، العدد ٥، ٢٠١٣، ص ١٩٩.

(٣) علي سعد عمران، حدود حل البرلمان، مصدر سابق، ص ٢٣.

(٤) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، ط ٦، الاسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٨٩، ص ٣٣٢.

(5) Elliot Bulmer, op.cit , p.14.

(٦) د. حسين نعمة خشان الزاملي، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، مجلة دراسات الكوفة، المجلد ١، العدد ٢٥، ٢٠١٢، ص ١١٨.

يمثلان آمال الشعب في مسألة من المسائل التي لها ارتباط بالمصلحة العامة^(١)، مما يؤدي برئيس الدولة الى القيام بإقالة الوزارة وتشكيل وزارة أخرى من الاقلية البرلمانية أو من خارج البرلمان لتقوم بإدارة شؤون الدولة، والتي تكون مؤيدة لوجهة نظره وقادرة على تحمل مسؤولية حل البرلمان .

وتتم إجراء انتخابات جديدة عند صدور مرسوم الحل، فإذا جاءت نتيجة الانتخابات بأغلبية برلمانية مؤيدة للوزارة الجديدة المؤيد للحل، فإن ذلك يعني التصرف السديد لرئيس الدولة في اتخاذ هذا الإجراء، أما اذا تمخضت نتائج الانتخابات عن فوز الوزارة السابقة (الاغلبية القديمة) فإن ذلك يدل على اساءة استعمال حق الحل من قبل رئيس الدولة وخطأه، الامر الذي يجعل رئيس الدولة في موقف محرج^(٢).

وتختلف الدول في مسألة حل البرلمان رئاسياً، ففي بعض الدول تنص دساتيرها على وجوب توقيع الوزارة على المراسيم التي يصدرها رئيس الدولة، والتي تعرف بقاعدة التوقيع المجاور^(٣)، إلا إن هناك بعض الدول قد اوردت في دساتيرها سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان من دون اشتراط وجود التوقيع الوزاري المجاور^(٤)، ويرى البعض انه على الرغم من تمتع رئيس الدولة بحق حل البرلمان، الا ان ذلك يعتبر من العناصر الثانوية في النظام البرلماني كونه مقيداً برغبة الامة واتجاهات الرأي العام ويعمل على تحقيق رغبة الشعب، اذ لايجوز وفقاً لهذا النظام ان يقوم رئيس الدولة بإستعمال حق الحل وفقاً لسياسته الشخصية او تقديره الشخصي^(٥).

أما بالنسبة للحل الوزاري فإنه يمثل سلطة تمتلكها الحكومة في مواجهة البرلمان، إذ يكون قرار الحل بناءً على رغبة الوزارة واراقتها نتيجةً لحدوث خلاف شديد بين الوزارة والبرلمان حول موضوع غالباً ما يتعلق بالسياسة العامة للدولة التي هي من صميم اختصاص مجلس الوزارة^(٦)، فكما هو معروف بأن رئيس الحكومة هو من يتولى رسم السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع الوزراء، إذ يقوم كل وزير برسم

(١) د. رمضان محمد بطيخ، النظم السياسية والدستورية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩، ص ١٢٨.

(٢) د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ٩٤٠.

(٣) ومن امثلة ذلك الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦، إذ نصت المادة ١٢٩ منه (لرئيس الجمهورية حل المجلس الشعبي الوطني واجراء انتخابات تشريعية قبل اوانها ...)، ينظر: د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص ٥٥٥.

(٤) كما هو الحال في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ إذ نصت المادة (١٢) منه على إن " رئيس الجمهورية بعد مشاورة الوزير الاول ورؤساء مجلسي البرلمان أن يحل الجمعية الوطنية..."

(٥) د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ٩٤١.

(٦) حسين نعمه خشان الزامل، مصدر سابق، ص ١١٩.

سياسة وزارته في ضوء السياسة العامة للدولة^(١)، ومن ثم فإن تنفيذ تلك السياسة يكون عن طريق استصدار القوانين أو قيام السلطة التنفيذية بإصدار المراسيم والقرارات الادارية بنوعيتها الفردية والتنظيمية، وهنا من الممكن تصور حدوث نزاع عندما ترى الوزارة إنها على صواب في الوقت الذي يتمادى فيه البرلمان في استخدام صلاحيته أو قيامه بعرقلة عمل الحكومة أو رفضه لمشاريع القوانين أو اقرار معاهدة تروم الوزارة إنفاذها في النظام القانوني للدولة، فتطلب الوزارة على أثر ذلك من رئيس الدولة حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة، ليكون الشعب حكماً بين الوزارة والبرلمان^(٢).

ولابد من الاشارة الى إنه ليس كل خلاف يقع بين الوزارة والبرلمان تلجأ على أثره الوزارة الى استعمال حق الحل، إذ لا يخفى ما للخلاف من اثر ايجابي في ابراز وجهات النظر المختلفة وتوضيح الحقائق من خلال المناقشات، فضلاً عن إن بإمكان الوزارة في حال خلافها مع البرلمان أن تختار الخضوع لرأي الاخير أو تقديم استقالتها^(٣).

ويرى البعض ان الحل الوزاري هو اكثر الصور شيوعاً، نتيجة انتقال المسؤولية من رئيس الدولة الى الوزارة، اذ إن إناطة استعمال هذا الحق بيد رئيس السلطة التنفيذية يعد بحد ذاته سلاحاً يعمل على حفظ وتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية الذي هو أحد دعائم النظام البرلماني، كما إن تنظيم هذا الحق لرئيس الحكومة من شأنه أن يشل يد البرلمان إذا ما أسرف الأخير في استخدام الحقوق الممنوحة له وفقاً لنصوص الدستور^(٤).

ثالثاً: الحل في تشريعات الدول المقارنة

١ - حل الكونغرس الامريكي

لا وجود لفكرة حل البرلمان في النظام الرئاسي القائم على أحادية السلطة التنفيذية، ذلك ان من الدعائم الأساسية للنظام البرلماني وجود حكومة مسؤولة امام البرلمان وهذا ما ينعدم وجوده في النظام الرئاسي، كون رئيس الدولة في هذا النظام هو ذاته رئيس السلطة التنفيذية، وتكون السلطات بيد رئيس الدولة الذي خوله الشعب ولا يوجد مجلس وزراء متضامناً معه، كما هو عليه في النظام البرلماني وما

(١) علي سعد عمران، حدود حل البرلمان، مصدر سابق، ص ٢٩-٣٠.

(٢) د. علي سعد عمران، الطبيعة القانونية لحق حل البرلمان، مجلة اهل البيت (ع)، جامعة كربلاء، كلية القانون، العدد ١٩، ص ١٧٤.

(٣) د. عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص ١١٣.

(٤) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ١٩٢.

الوزراء سوى (سكرتاريين) يساعدون الرئيس في ميدان العمل الوظيفي وتتحقق مسؤوليتهم امام الرئيس فقط^(١)، ومن ثم لا يستطيع رئيس الدولة في الولايات المتحدة الامريكية التي تعد مهذاً للنظام الرئاسي القيام بحل الكونغرس ولا يملك كذلك دعوته للإنعقاد العادي او فض دور انعقاده^(٢).

حيث تعد صلاحية حل البرلمان من اهم المعالم المميزة للنظام البرلماني، إذ لا مثيل لتلك الصلاحية في النظام الرئاسي، مما يترتب عليه ان انتقائها يعد انتقاءً للنظام البرلماني وتحوله صوب نظام دستوري اخر تبعا للأركان المتوافرة فيه^(٣)، اذ ان تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية انما هو قائم على حقين، يتمثل الحق الأول في حق البرلمان بسحب الثقة من الحكومة، ويتمثل الحق الثاني في امتلاك الحكومة حق حل البرلمان^(٤).

٢ - حل البرلمان في بريطانيا

ان حق الحل في بريطانيا يتجسد بشكل نظري في شخص الملك، إلا إنه عملياً لا يمارس الملك هذا الحق، إذ أصبح الأخير في متناول يد رئيس الوزراء شخصياً، بعد تطور قاعدة التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٥)، وانتقالها من مرحلة الملكية المطلقة في العصور الوسطى إلى مرحلة الملكية المقيدة في القرن الثالث عشر، وصولاً الى مرحلة النظام البرلماني القائم على التوازن بين السلطات^(٦)، فلا يجوز للملك في بريطانيا حق الحل الآن من تلقاء نفسه من دون قيام الوزير الأول بتقديم طلب يتضمن حل مجلس العموم^(٧).

والحل الوزاري في بريطانيا يتم عن طريق طلب من رئيس الوزراء يتم تقديمه للملك الذي له أن يوافق عليه بعد مناقشة الامر من جميع جوانبه، ومدى حصول الحكومة على الاغلبية المنتخبة في مجلس

(١) د. فلاح مطرود العبودي، مصدر سابق، ص ٣٢ - ٣٣.

(٢) د. بشير علي محمد الباز، مصدر سابق، ص ٦٠.

(٣) د. علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق تاريخ وتجربة، دار الصادق الثقافية، ٢٠١٧، ص ٣٠٢.

(٤) وبالرجوع الى بريطانيا باعتبارها مهذاً للنظام البرلماني، فإن مفهوم حق الحل لم يتبلور بشكل جلي الا عام ١٦٩٤ عندما صدر قانون يحدد مدة لوجود البرلمان، اذ كانت فترة بقاء البرلمان غير معروفة قبل صدور هذا التشريع. ينظر: د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، دراسة نقدية تحليلية، شركة ناس للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٥٣٥.

(٥) محمد عبد علي خضير الغزالي، مصدر سابق، ص ٨.

(٦) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٩٤.

(٧) د. مريد احمد عبد الرحمن حسن، مصدر سابق، ص ٢٢٨ - ٢٢٩.

العموم، اذ يكون دور الملك شكلياً يقتصر على اصدار الارادة الملكية بالحل دون ان يكون له حق القبول او الرفض^(١)،

وبعد الحل الوزاري هو المعمول به اليوم في بريطانيا من الناحية العملية، أي إن رئيس الوزراء هو الوحيد الذي له تقديم طلب للملك يتضمن حل مجلس العموم، واجراء انتخابات جديدة لأخذ رأي الشعب في مسألة معينة من المسائل الهامة، إذ يمثل الحل الوزاري الطريق الطبيعي لتجديد المجلس النيابي في بريطانيا وهو إن دل على شيء فإنما يدل على قوة السلطة التنفيذية^(٢).

وقد تبادر الوزارة الى الحل الوزاري من اجل تقليص مدة النيابة البرلمانية والوقوف على اتجاهات الرأي العام وتطلعاته والذي يلعب دوراً مهماً في الحياة السياسية في بريطانيا، الامر الذي يؤدي بالوزير الاول الى القيام بحل البرلمان لتحقيق اهداف سياسية لحزبه الذي يتمتع بالأغلبية البرلمانية وكذلك من اجل معرفة مدى ثقة الناخبين به^(٣).

٣- **حل البرلمان في لبنان:** أما في لبنان فقد حدد الدستور اللبناني النافذ لعام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤ حق رئيس الجمهورية في حل المجلس النيابي قبل انتهاء عهد النيابة، ويكون ذلك بناءً على طلب يتقدم به رئيس الجمهورية الى مجلس الوزراء وفقاً للمادة (٦٥) من الدستور واقتترانه بموافقة ثلثي اعضاء المجلس^(٤).

وقد حددت المادة (٦٥/ رابعاً) من الدستور اللبناني المعدل عام ٢٠٠٤ حالات حل المجلس بما يأتي:-

١- إذا امتنع مجلس النواب لغير اسباب قاهرة عن الاجتماع طوال عقد عادي او عقدين استثنائيين أو متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر.

٢- في حالة قيام مجلس النواب برد الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل ولا يجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت الى حل المجلس في المرة الاولى .

(١) د. عدنان عادل عبيد، حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط، مجلة البحوث والدراسات العربية، العدد ٥٩، ٢٠١٣، ص ١٤٨.

(٢) د. مريد احمد عبد الرحمن حسن، مصدر سابق، ص ٢٢٩.

(٣) د. احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، حل البرلمان، مصدر سابق، ص ٥٠.

(٤) إذ نصت المادة (٦٥/ خامساً) من الدستور اللبناني النافذ عام ١٩٢٦ والمعدل عام ٢٠٠٤ على ان " أما المواضيع الأساسية فإنها تحتاج الى موافقة ثلثي عدد اعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها ويعتبر مواضيع أساسية: تعديل الدستور، اعلان الحرب،، حل مجلس النواب، ... " .

كما اشارت المادة (٧٧) من الدستور الى (حل مجلس النواب في حالة وقوع خلاف بين البرلمان والحكومة حول تعديل الدستور، فإذا اصرر مجلس النواب على اقتراح تعديل الدستور بأكثرية ثلاثة ارباع مجموع اعضائه فلرئيس الجمهورية حينئذ اما اجابة المجلس الى رغبته او ان يطلب من مجلس الوزراء القيام بحل المجلس ويصار الى انتخابات جديدة خلال مدة ثلاثة اشهر فإذا اصرر المجلس الجديد على وجوب تعديل الدستور فإنه يجب على الحكومة الانصياع وطرح مشروع التعديل في مدة اربعة اشهر) .

كما نصت الفقرة الاولى من المادة (٥٥) من الدستور اللبناني على ان " يعود لرئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عنها في المادتين (٦٥ و ٧٧) من هذا الدستور الطلب الى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة فإذا قرر مجلس الوزراء بناءً على ذلك حل المجلس يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل وفي هذه الحال تجتمع الهيئات الانتخابية وفقاً لأحكام المادة الخامسة والعشرين من الدستور ويدعى المجلس الجديد للاجتماع في خلال الايام الخمسة عشر التي تلي اعلان الانتخاب".

ويفهم من ذلك ان رئيس الجمهورية يقوم بإصدار مرسوم الحل بناءً على قرار مجلس الوزراء، وفي هذه الحالة تجتمع الهيئات الانتخابية وفقاً لأحكام المادة (٢٥) من الدستور التي نصت على " اذا حل مجلس النواب وجب ان يشتمل قرار الحل على دعوة لإجراء انتخابات جديدة وهذه الانتخابات تجري وفقاً للمادة (٢٤) وتنتهي في مدة لا تتجاوز الثلاثة اشهر " ، ويدعى المجلس الجديد للاجتماع في خلال الايام الخمسة عشر التالية لإعلان الانتخاب^(١).

ووفقاً للفقرة الثانية من المادة (٥٥) آنفة الذكر، فإن هيئة المجلس تستمر في تصريف الاعمال اليومية حتى انتخاب مجلس جديد، وفي حال عدم اجراء الانتخابات ضمن المهلة المنصوص عليها في المادة (٢٥) من الدستور يعد مرسوم الحل باطلاً و كأنه لم يكن ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقاً لأحكام الدستور .

يتضح مما تقدم من نصوص الدستور ان صلاحية السلطة التنفيذية بحل مجلس النواب مقيدة بشروط ومحاطة بضمانات مهمة من اجل الحيلولة دون اساءة استعمالها نظراً لخطورتها على مبدأ توازن السلطات^(٢)، ويرى البعض ان امكانية حل مجلس النواب غير متاحة عملياً على الرغم من ان حق

(١) د. احمد سعيّفان، مصدر سابق، ص ٥٠٣.

(٢) د. احمد سعيّفان، المصدر السابق، ص ٥٣.

الحل يندرج في عداد الاليات الديمقراطية التي تبدو معطلة عملياً في لبنان، اذ ان تعطيل هذه الالية شاهد على شحوب الديمقراطية في لبنان^(١).

الفرع الثاني

حل البرلمان كوسيلة للتوازن السياسي في دستور العراق لعام ٢٠٠٥

يعد موضوع الرقابة المتبادلة التي تقوم بها كل من السلطة التشريعية من جهة والسلطة التنفيذية من جهة أخرى من الموضوعات الهامة في نطاق الدراسات الدستورية، وان من اهم واخطر هذه الوسائل هي حل البرلمان^(٢)، الا ان واضعي الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ حاولوا التوفيق بين ما يتطلبه النظام البرلماني من دعائم اساسية لا بد من توافرها في الوثيقة الدستورية للدولة التي تعتق هذا النظام، وبين منح مجلس النواب مركزاً دستورياً خاصاً بين المؤسسات الدستورية الأخرى من خلال النص عليها في بنود الدستور^(٣).

وقد عالج الدستور موضوع حل البرلمان بعده احد وسائل التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ نصت المادة (٦٤) من الدستور على أن " يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناءً على طلب من ثلث أعضائه أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء "، ويفهم من نص المادة آنفة الذكر إن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ منح حق تحريك طلب حل المجلس النيابي الى جهتين :-

تتمثل الجهة الأولى في أن يتقدم ثلث أعضاء المجلس النيابي بطلب الحل ويتم التصويت من قبل أعضائه على الطلب بالموافقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب^(٤)، أما الجهة الثانية فتتمثل في منح رئيس الجمهورية حق الموافقة على طلب الحل الذي يتقدم به رئيس مجلس الوزراء

(١) د. محمد المجذوب، مصدر سابق، ص ٣٧٠.

(٢) د. حسين جبار عبد النائي، مصدر سابق، ص ٥٧.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ٣٧٣.

(٤) ومن التطبيقات العملية لحل مجلس النواب العراقي ما جاء بناء على الطلب المقدم من (١٧٢) نائباً في مجلس النواب بالنظر لإستيفائه الشروط الشكلية والموضوعية حيث قرر مجلس النواب في جلسته المرقمة (٤٦) في ٢٠٢١/٣/٣١ حل مجلس النواب بتاريخ ٢٠٢١/١٠/٧ على أن تجري الانتخابات النيابية العامة في ٢٠٢١/١٠/١٠

بموجب قرار مجلس النواب العراقي (٣٢) بتاريخ ٢٠٢١/٣/٣١.

ليتخذ رئيس الجمهورية قراره بالموافقة على طلب الحل الذي بدوره سوف يُحال الى البرلمان للتصويت الذي قد يكون بالموافقة أو الرفض لطلب حل المجلس النيابي^(١).

وقد ألزمت المادة (٦٤/ ثانياً) من الدستور رئيس الجمهورية بعد اصدار قرار حل المجلس النيابي أن يدعو الشعب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء مستقيلاً في هذه الحالة ويواصل تصريف اعماله اليومية، ومن ثم فإن النص الدستوري للمادة آنفة الذكر قد حسم الجدل الفقهي حول الاثر المترتب على تقرير الحل^(٢)، وإن هذا القيد يعد ضماناً قوية وفعالة للحيلولة دون حدوث انقطاع طويل الأمد لوكالة المجلس النيابي وحتى لا تستبد السلطة التنفيذية لفترة طويلة، فإذا كان حل المجلس النيابي وُجد لضرورة ما، فإنه لا داعي لإطالة مدة هذا الصراع الدستوري لفترة طويلة^(٣)، وقد بينت المادة آنفة الذكر الاثر المترتب على الحل، إذ يعد مجلس الوزراء مستقيلاً ويستمر بتصريف الأمور اليومية، ويدعو رئيس الجمهورية الى اجراء انتخابات عامة في البلاد عند حل مجلس النواب خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل .

ويثار تساؤل هنا حول مدى سلطة رئيس الجمهورية في الموافقة على طلب رئيس مجلس الوزراء بخصوص حل المجلس النيابي هل هو دور شكلي أم إن سلطة رئيس الجمهورية في هذا الصدد مطلقة ؟

يرى البعض إن لرئيس الجمهورية السلطة المطلقة في الموافقة أو الرفض بخصوص موضوع طلب الحل، فضلاً عن تمتعه بالسلطة التقديرية في مجال الرفض، اذا وُجدت اسباباً معقولة تقضي بحل مجلس النواب^(٤)، في حين يعرض جانب من الفقه تصوراته حول سلطة رئيس الدولة في موضوع الحل، إذ يشير الى أن مراجعة نص المادة (٦٤/ أولاً) التي نظمت موضوع الحل تفيد بأن دور رئيس الجمهورية يقتصر على الموافقة، حيث لا يتمتع بصلاحيات رفض الطلب الذي يقدمه رئيس الوزراء،

(١) حسين نعمة خشان، مصدر سابق، ص ١٢٠.

(٢) اذ شبه الفقه التقليدي فكرة البرلمان المنحل بنظرية الموت المدني والتي يرجع اصلها الى القانون الروماني ومفاد النظرية ان الانسان من اجل ان يتمتع بالشخصية القانونية يجب ان يكون حراً وان يكون مواطناً رومانياً فيستبعد الاجانب وان يكون رب اسرة مستقل غير خاضع لسلطة غيره، في حين اتجهت الانظمة الدستورية الحديثة نحو الحد من آثار هذه النظرية وترسيخ قاعدة استمرارية الحياة النيابية من خلال تضمين دساتيرها النصوص الكفيلة بتلافي حدوث فراغ تشريعي ورقابي. ينظر: دانا عبد الكريم سعيد، مصدر سابق، ص ١٤٤-١٥١.

(٣) د. شذى فلاح حسون، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، دراسة تحليلية، مجلة الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠١٧، المجلد ١٩، العدد ٢٠١٧، ص ٢٤٥.

(٤) سلام صالح خميس المعموري، مصدر سابق، ص ١٧٦.

وذلك ما يتفق مع قواعد النظام البرلماني ويعمل على تحقيق التوازن بين مجلس النواب ومجلس الوزراء، ومن جهة أخرى يرى الفقه إن امكانية الاعتراف لرئيس الجمهورية بصلاحيه رفض طلب الحل في حال عدم توافقه مع رأي رئيس مجلس الوزراء بخصوص موضوع الحل وهو ما لا يتفق مع قواعد النظام البرلماني والذي يترتب عليه حدوث اختلال في التوازن المطلوب بين مجلس الوزراء ومجلس النواب^(١).

إن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ أورد قيوداً على استعمال حق حل مجلس النواب، إذ يتمثل القيد الأول بضرورة اقتران الطلب المقدم من رئيس مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية، ويتمثل القيد الثاني في حظر حل مجلس النواب في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء، في حين تمثل القيد الثالث باشتراط موافقة المجلس بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه^(٢)، وإن من الصعوبة تصور موافقة مجلس النواب على حل نفسه بغض النظر عن الجهة التي بادرت بتقديم الطلب المتضمن اقتراح الحل، كون المجلس في هذه الحالة يحمل صفتين تتمثل الأولى في كونه احد اطراف الخصومة، أما الصفة الثانية فتتمثل في كونه الحكم الذي يختص في الفصل في طلب الحل، الأمر الذي يؤدي الى اختلال لأحدى وسائل التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فضلاً عن رجحان كفة السلطة التشريعية على كفة السلطة التنفيذية من خلال امتلاكها الوسائل التي تؤثر على عمل السلطة التنفيذية^(٣)، كما إن هناك قيوداً سابقة على حل البرلمان أخذت بها بعض الدول، إلا أن المشرع الدستوري العراقي لم يتطرق الى تلك القيود في ثنايا نصوصه الدستورية^(٤).

(١) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص ٣٧٤ - ٣٧٥.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، المصدر السابق، ص ٣٧٥.

(٣) سلام صالح خميس المعموري، مصدر سابق، ص ١٧٧.

(٤) ومن تلك القيود السابقة على اجراء حل البرلمان هو الاستشارة كحد سابق على حل البرلمان أي أخذ رأي جهة معينة قبل اتخاذ قرار الحل من ذلك ما استقر عليه النظام البرلماني في انجلترا بان يكون الحل وزارياً، إذ إن الملك لا يمكنه حل مجلس العموم دون نصيحة الوزارة ولا يتخذ قرار الحل داخل الوزارة الا بصورة جماعية بوجه عام وبعد عام ١٩١٨ اصبحت سلطة تقرير الحل ينفرد بها الوزير الاول بعد استشارته لكبار زملائه في الوزارة من الوزراء وهناك قيد آخر سابق على حل البرلمان وهو الاستفتاء الشعبي لأخذ رأي الشعب في أمر معين واجراء استفتاء التحكيم الشعبي، إذ يستخدم كأداة لتحكيم الشعب عندما يقوم اختلاف وجهات النظر والآراء السياسية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أو بين الحكومة والمعارضة أو بين الشعب والبرلمان ومن الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه الدستور المصري ١٩٧١ قبل التعديل عام ٢٠٠٧، إذ نصت المادة (١٣٦) منه على انه ((لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب ...)).

أما بالنسبة لحل مجلس الاتحاد فإن المشرع الدستوري العراقي لم يعالج مسألة حل مجلس الاتحاد، حيث احوال الى قانون يسنه مجلس النواب بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب ينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به^(١).

في الوقت الذي اشار فيه المشرع الدستوري العراقي الى تأجيل العمل بأحكام المواد المتعلقة بمجلس الاتحاد، اذ نصت المادة (١٣٧) منه على " يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد اينما وردت في هذا الدستور الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور"، إلا أن لجنة مراجعة الدستور ارتأت معالجة الاحكام الدستورية المتعلقة بمجلس الاتحاد، إذ نصت المادة (٨٣) في الشطر الاخير منها على أن " يحل مجلس الاتحاد عند حل مجلس النواب دون العكس" ^(٢).

ويفهم من النص المتقدم ذكره إن حل مجلس الاتحاد يتحقق حكماً عندما يتم حل مجلس النواب ، إلا إن المشرع الدستوري العراقي لم يقرر الحكم نفسه بحق مجلس النواب في حالة حل مجلس الاتحاد، حيث يبقى مجلس النواب الجهاز التشريعي الذي يتمتع بكامل الاختصاصات المحددة له وفقاً لنصوص الدستور^(٣).

==> ينظر: د. داوود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٣٦٦ . و علي سعد عمران، حدود حل البرلمان، مصدر سابق، ص ٧٣ - ٧٧ . وهناك ايضاً قيد التسبب لإجراء الحل وقيد التوقيع المجاور ومن الدول التي أخذت بقيد التسبب كإجراء سابق على حل البرلمان هي الدستور الاردني لعام ١٩٥٢، إذ نص في المادة (١/٧٤) على ان (اذا حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز أخذ بقيد التوقيع المجاور وهذا ما استقرت عليه الاتفاقات الدستورية البريطانية على وجوب أن يقترن قرار حل مجلس العموم بتوقيع الوزارة عليه ويصدر إعلاناً ملكياً مهوراً بالختم الكبير الذي يكون مودعاً عند وزير العدل وكذلك الدستور الاسباني لعام ١٩٧٨، اذ بين في المادة (٩٩) بأنه في حالة عدم حصول أي مرشح لرئاسة الحكومة بثقة مجلس النواب خلال شهرين من تاريخ التصويت الاول على منح الثقة فإن للملك أن يقوم بحل المجلسين ويدعو لإجراء انتخابات جديدة مع اخذ التوقيع المجاور من رئيس مجلس النواب، ينظر: علي سعد عمران، حدود حل البرلمان، مصدر سابق، ص ١٠٢ .

(١) نصت المادة (٦٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أن " يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى مجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير منتظمة في اقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب " .

(٢) د. رافع خضر صالح شير، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ٣٧٧ .

(٣) د. رافع خضر صالح شير، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ٣٧٧ .

وقد حددت المادة (٩٨) من التعديل المقترح الآلية والقواعد الاجرائية لحل مجلس الاتحاد، إذ نصت على ان "أولاً:- يُحل مجلس الاتحاد بأغلبية ثلثي عدد اعضائه بناءً على طلب ثلث من اعضائه، او طلب رئيس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية، ثانياً: يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس الاتحاد الى انتخابات عامة خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل لغرض انتخابات مجلس جديد"، اذ جعل الدستور مجلس الاتحاد ذاته هو الجهة المختصة بالفصل في اقتراح الحل^(١).

ويؤيد الباحث مذهب اليه البعض بأن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد أخذ بالحل الذاتي لمجلس النواب، اي قيام المجلس بحل نفسه بنفسه، فهو صاحب الكلمة الاخيرة في الفصل في موضوع الحل، الامر الذي سيؤدي الى فقد أحد أهم ركائز النظام البرلماني والتي اعتنقها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والتي توجب تحقق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بأن تمتلك كل سلطة سلاحاً تشهريه في مواجهة السلطة الأخرى اذا ما انحرفت عن مسارها المقرر وفق نصوص الدستور، وهنا عندما اوكل الدستور حل البرلمان بالمجلس النيابي ذاته فإن ذلك سوف يؤدي الى ترجيح كفة السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية، حيث سيظل مجلس النواب متمتعاً في حقه بفرض الرقابة على الحكومة من خلال سحب الثقة منها، في الوقت الذي تعجز فيه الحكومة عن شهر سلاحها بوجه مجلس النواب متمثلاً بحل المجلس، الامر الذي سوف يؤدي الى الاخلال بفكرة التوازن بين السلطتين، فضلاً عن ذلك فإن تبني الحل الذاتي سيمنح الفرصة لظهور دكتاتورية واستبداد المجلس النيابي ذاته وذلك لإنعدام التأثير المتبادل بينه والسلطة التنفيذية، مما يعني خروج الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ عن قواعد النظام البرلماني^(٢)، ولا بد من الاشارة هنا الى حكم المحكمة الاتحادية العليا في هذا الخصوص والذي يتمثل بقراره _____ بالعدد (١٣٢) وموحد _____ داتها ١٦٢ و ١٨٤ و ١٨٥ و ١٨٦ و ١٨٧ و ١٨٨ و ١٨٩ و ١٩٠ و ١٩٢ و ١٩٣ و ١٩٤ و ١٩٥ و ١٩٦ و ١٩٧ و ١٩٩ و ٢٠٠ و ٢٠١ / اتحادية/ (٢٠٢٢) والذي تضمن تصريح المحكمة الاتحادية العليا بعدم اختصاصها بحل البرلمان ورد الدعوى

(١) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، المصدر السابق، ص ٣٧٨.

(٢) د. علي سعد عمران، الطبيعة القانونية لحق حل البرلمان، مصدر سابق، ص ١٨٣ .

الاصولية وموحداتها، اذ لم يرد هذا الاختصاص للمحكمة ضمن اختصاصاتها المنصوص عليها في الدستور او في قانونها وان الاستجابة لهذا الطلب يشكل خرقاً واضحاً لمبدأ الفصل بين السلطات^(١). ويرى الباحث ان حل البرلمان من عدمه يتوقف على ارادة الكتل السياسية والذي تفتقر اليه تلك الكتل حالياً على امل ان يتحقق التوافق والضمانات في المستقبل من اجل انتهاء هذه الازمة السياسية .

(١) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا المنشور على الموقع : <https://www.iraqfsc.iq/news.4859>

تاريخ الزيارة: ٢٠٢٢ / ٩ / ٥ الساعة ٦:٠٠ مساءً.

الفصل الثاني

مظاهر النظام الرئاسي المرتبطة باختصاصات

رئيس الدولة ومسؤوليته

الفصل الثاني

مظاهر النظام الرئاسي المرتبطة باختصاصات رئيس الدولة ومسؤوليته

على الرغم من اختلاف طبيعة الانظمة السياسية بين الدول وبغض النظر عن هذه الاختلافات، فإن جميع هذه الانظمة تجتمع وتتوحد في مسعاها نحو ترسيخ النظام فيها وتفعيل نشاطات الافراد استناداً الى قوة معينة توجه الجماعة نحو تحقيق الأهداف والمثل العليا ومراقبتها، إذ تتمثل هذه القوة في السلطة السياسية العليا في المجتمع والتي تتمحور في رئيس الدولة حيث يتمتع بالعديد من الصلاحيات التي يستمدّها من قوة وأهمية منصبه، والتي تتحدد وفق طبيعة النظام السياسي القائم في الدولة (سواء كان برلمانياً أو رئاسياً أو مجلسياً أو مختلطاً)، ويظل الرئيس محتفظاً بأثر خاص خاصة في ظل التحولات السياسية الأخيرة التي لعبت دوراً مهماً في هيمنة السلطة التنفيذية متمثلة في شخص رئيس الدولة على مجريات السياسة العامة، الأمر الذي يستلزم معه اخضاع رئيس الدولة لمبدأي السلطة والمسؤولية من اجل أن لا يجنح نحو الدكتاتورية والاستبداد اللذان قامت ثورات عدة منذ فجر التاريخ من اجل القضاء عليها، حتى وصل كل مجتمع وكل دولة الى ما هو عليه من نظام سياسي يحقق الديمقراطية^(١).

ولأجل بيان المظاهر المرتبطة باختصاصات رئيس الدولة ومسؤولياته، سوف يتم تقسيم هذا الفصل الى مبحثين، يخص المبحث الاول لبيان المظاهر المرتبطة باختصاصات رئيس الدولة، في حين يكرس المبحث الثاني للحديث عن المظاهر المرتبطة بمسؤولية رئيس الدولة في الانظمة السياسية للدول محل المقارنة.

المبحث الأول

المظاهر المرتبطة باختصاصات رئيس الدولة

يشكل منصب رئيس الدولة أهمية كبرى ضمن المؤسسات الدستورية والسياسية في الدولة كونه يمثل رأس الدولة ووجهها، فهو العضو الهام الذي يدير جسم الدولة ويحافظ على كيانها ويعمل على ضمان تقدمها^(٢)، إلا إن الوضع الدستوري لرئيس الدولة والصلاحيات التي يتمتع بها تتحدد سعةً وضيقاً بصورة اساسية وفقاً للنظام السياسي الذي تتبناه الدولة، ففي النظام الرئاسي تتسع تلك الصلاحيات الممنوحة

(١) ياسين طه ياسين الدليمي، تنامي سلطة رئيس الدولة في الانظمة الدستورية - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠٢١، ص ١١.

(٢) عامر عبد رسن الموسوي، سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٤، ص ١.

لرئيس، حتى يغدو الأخير رئيساً للسلطة التنفيذية بأسرها وليس مجرد رئيس للدولة بل إن صلاحياته لا تتحدد في النطاق التنفيذي فحسب، بل تمتد بعض الصلاحيات التي تعد من صميم اختصاصات السلطة التشريعية، على خلاف الحال في النظام البرلماني، إذ يأفل دور الرئيس في هذا النظام وتتحدد صلاحياته في اضيق نطاق^(١).

ولأجل بيان المظاهر المرتبطة باختصاصات رئيس الدولة، سوف يقسم الباحث هذا المبحث الى مطلبين، يكرس المطلب الاول منه للحديث عن اختصاصات رئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، في حين يخصص المطلب الثاني للحديث عن اختصاصات رئيس الدولة في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وطبيعته.

المطلب الاول

اختصاصات رئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني

بات من المسلم به ان الدولة تتكون من ثلاث مؤسسات هي المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية والمؤسسة القضائية، إذ إن كلاً منها تضطلع بوظائف مخصصة وتباشر المهام المسندة اليها في الحدود التي رسمها الدستور، ويحتل رئيس الدولة دوراً في مساهمة السلطات بممارسة اختصاصاتها، إلا أن الدور الذي يمارسه يختلف وفقاً لاختلاف الانظمة السياسية التي تتبعها الدول^(٢).

ومن اجل بيان اختصاصات رئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، سوف يقسم الباحث هذا المطلب الى فرعين، يخصص الفرع الأول لبيان اختصاصات رئيس الدولة في النظام الرئاسي، ويخصص الفرع الثاني لبيان اختصاصات رئيس الدولة في النظام البرلماني.

الفرع الأول

اختصاصات رئيس الدولة في النظام الرئاسي

تعد الولايات المتحدة الامريكية المعيار الامثل للنظام الرئاسي، ويُعد رئيس الدولة في هذا النظام صاحب السلطة الفعلية في ميدان السلطة التنفيذية^(٣)، فهو الرئيس الاعلى للجهاز الاداري التنفيذي

(١) د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، مصدر سابق، ص ١١ - ١٢.

(٢) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٣٦ - ٣٧.

(٣) سوف يركز الباحث على الدستور الامريكي النافذ عام ١٧٨٧ كمثال شهير للنظام الرئاسي، وقد نصت المادة

(٢/اولاً) من هذا الدستور على " ان تناط السلطة التنفيذية رئيس الولايات المتحدة الامريكية ويشغل الرئيس منصبه مدة

اربع سنوات ويتم انتخابه مع نائب الرئيس الذي يختار لنفسه المدة المحددة...".

ويتولى ممارسة السلطات الممنوحة له بصورة فعلية^(١)، وبالتالي فهو يتمتع بالعديد من الصلاحيات الدستورية الواسعة والمركز القانوني المنفرد ويمارس الاختصاصات المنفردة المقررة له وفق نصوص الدستور، فضلاً عن مشاركته السلطة التشريعية ببعض اختصاصاتها.

ويرى البعض ان السبب في اتساع سلطات الرئيس الامريكي يعود الى تركيز السلطة التنفيذية بيديه وحده كونه يمثل السلطة التنفيذية بأكملها، فضلاً عن انتخابه من قبل الشعب الذي يجعله في مركز متعادل مع البرلمان^(٢)، ويمكن اجمال اختصاصات الرئيس الامريكي بما يأتي:-

أولاً: اختصاصات رئيس الولايات المتحدة الامريكية في مجال السلطة التنفيذية

١ - سلطة رئيس الولايات المتحدة الامريكية في تعيين وإقالة اعضاء السلطة التنفيذية وقضاة المحكمة العليا:

يمارس الرئيس حقه في تعيين الوزراء دستورياً بعد أن يأخذ مشورة وموافقة مجلس الشيوخ، وهذا ما نصت عليه المادة (٢/ ثانياً/٢) من الدستور على ان " ...، كما له ان يرشح بمشورة مجلس الشيوخ وموافقة أن يعين سفراء ووزراء ومفوضين اخرين وقناصل وقضاة للمحكمة العليا وسائر موظفي الولايات المتحدة الآخرين الذين لا ينص الدستور على أحكام تعيينهم والتي سيتم استحداثها بقانون ولكن يمكن للكونغرس حسبما يرى أن ينيط بواسطة قانون بالرئيس وحده أو بالمحاكم أو الوزراء تعيين الموظفين الأدنى رتبة ".

ولابد من الاشارة الى تأثير الرئيس الامريكي الى حد كبير بآراء اعضاء مجلس الشيوخ عند قيامه بممارسة صلاحياته في التعيين وذلك بأخذ آراءهم في الولاية التي يراد تعيين الموظف فيها وذلك قبل عرض اسم المرشح على مجلس الشيوخ من اجل الموافقة على تعيينه واصبح بمثابة العرف وهو ما يطلق عليه قاعدة مجاملة مجلس الشيوخ^(٣)، وقد جرى العرف على عدم اعتراض المجلس على الترشيحات التي يتقدم بها الرئيس الامريكي^(٤)، كونه مسؤولاً امام الشعب عن اختياره لوزرائه ولم يتم

(١) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص ٨٤.

(٢) د. محمد طه حسين الحسيني، اختصاصات البرلمان في المسألة الجزائرية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٦، ص ٨٧.

(3) Wilfred E. Binkley and Other's, op.cit, p.

(٤) حميد حنون خالد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، مصدر سابق، ص ١٤٤.

تقييده بمجلس الشيوخ الا مرتين فقط منذ الحرب الاهلية^(١)، إلا أن هذا العرف لا يعني سلب مجلس الشيوخ حق الاعتراض بشكل مطلق^(٢).

ويرى البعض ان الرئيس الامريكي يخضع في اختياره لوزرائه الى اعتبارات عدة، إذ يراعي في اختيار الوزراء إرضاء شتى الولايات واستجلاب تأييد المناطق التي لديها اصوات يرغب في كسبها، فضلاً عن مراعاة تكافؤ توزيع المناصب بين مختلف الكتل الدينية والاقتصادية والاجتماعية وكذلك مراعاة عنصر الولاء ولا سيما في المناصب الوزارية الحساسة^(٣).

ويتولى رئيس الولايات المتحدة الامريكية ايضاً صلاحية تعيين فئة من الموظفين وهم موظفو الدرجات العليا، بما في ذلك تعيين المرشحين الذين يختارهم الرئيس كالوزراء والسفراء والقناصل وكبار القادة العسكريين وقضاة المحكمة العليا وغيرهم من موظفي الولايات المتحدة الذين تنشأ مناصبهم بموجب قانون يصدره الكونغرس، إلا إن سلطته هذه ليست مطلقة، حيث تطلب الدستور الامريكي اشتراك مجلس الشيوخ مع رئيس الجمهورية في بعض اختصاصاته المهمة المتعلقة بشؤون السلطة التنفيذية^(٤)، ويرى البعض ان الهدف من ذلك لم يكن الرغبة في تخفيف المسؤولية عن الرئيس الامريكي، بل كان نوعاً من فرض الرقابة والاشراف عليه للحد من تعيين غير ذوي الخبرة والكفاية من الاشخاص^(٥). وبالمقابل يتمتع الرئيس الامريكي بحق اقالة الوزراء دون الرجوع الى موافقة مجلس الشيوخ^(٦)، على الرغم من عدم نص الدستور الامريكي على ضرورة الرجوع الى مجلس الشيوخ عند رغبة الرئيس في اقالة وزرائه ونص على ذلك عند التعيين فقط^(٧).

(1) Wilfred E. Binkley and Other's, op.cit, p. 310.

(٢) اذ اعترض المجلس على ترشيح الرئيس كنيدى ل (دين د. جونسون) في ٣ كانون الثاني عام ١٩٦٢ مديراً عاماً للبريد، واعترض كذلك على ترشيح الرئيس كارتر لكل من (تيودر سورنسن) مديراً لوكالة المخابرات المركزية في ١٧ كانون الثاني عام ١٩٧٧ و (جريفيت بل) في التاريخ نفسه نائباً عاماً للولايات المتحدة الامريكية. ينظر: د. داوود مراد حسين، سلطات الرئيس الامريكي بين النص الدستوري والواقع العملي، مركز الكتاب الامريكي، ط ١، ٢٠٠٦، ص ١٣٧-١٣٨.

(٣) حميد حنون خالد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، مصدر سابق، ص ١٤٦-١٤٧.

(٤) Clinton Rissiter, The American Presidency, Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1987, p. 5- 6.

(٥) د. داوود مراد حسين، مصدر سابق، ص ١٤٣.

(٦) وفي عام ١٨٦٧ حدث خلاف بين الرئيس الامريكي اندريو جاكسون والكونغرس حول مدى حق الرئيس في اقالة وزرائه، ما أدى الى صدور قانون شغل الوظائف الذي استلزم موافقة مجلس الشيوخ في اسناد اي وظيفة مدنية من جانب الرئيس الامريكي الى أي شخص واستمر هذا التشريع حتى عام ١٨٧٠، إذ تم الغاؤه في عهد الرئيس جرانت ومنذ <==

وقد فرق النص الدستوري بين طائفتين من الوظائف، الاولى تشمل كبار الموظفين - كما سبق ذكرهم وهؤلاء يعينهم الرئيس بعد موافقة مجلس الشيوخ، اما الطائفة الثانية فتشمل صغار الموظفين الذي للكونغرس سلطة تحديد من يعتبرون كذلك، إذ ترك أمر تعيينهم للرئيس وحده أو وزرائه أو المحاكم . إلا إن حق الرئيس الأمريكي في استخدام صلاحيته في العزل يكون بعد التشاور و موافقة مجلس الشيوخ بالنسبة للموظفين الذين يتولون وظائفهم تحت اشراف الكونغرس، كما لا يحق للرئيس عزل القضاة عند انحرافهم عن اداء وظائفهم، كما يتولى الرئيس الأمريكي حق إقالة العسكريين وقت الحرب بعد اخذ مشورة وموافقة مجلس الشيوخ^(٢)، وقد تسائل البعض عن معيار التمييز بين الطائفتين وتوصلوا الى نتيجة مفادها ان تحديد طبيعة الموظف فيما اذا كان من كبار الموظفين او الادنى رتبة يتوقف على اجراء تحقيق وظيفي وبحث نطاق واتساع دائرة اختصاص الموظف المعني ومدى الواجبات الملزم باداءها^(٣).

٢- سلطة رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في اصدار اللوائح التنفيذية وتنفيذها وادارة المرافق العامة : كما يجوز للرئيس اصدار اللوائح التنفيذية والتي يقصد بها توجيه يصدر بناء على سلطة الرئيس الأمريكي أما منه مباشرة او من إحدى الوزارات التنفيذية تتطوي على تغيير في اللوائح الخاصة بوكالة معينة أو اجراء لازم لتنفيذ بند في اتفاقية أو من الدستور او على وفق أحكام المحاكم، أي إن الامر التنفيذي ينطوي في الجزئيات الواردة في تشريعات الكونغرس أو أحكام المحاكم، ويستمد الرئيس الأمريكي اختصاصه في اصدار اللوائح التنفيذية من نصوص الدستور التي تمكنه من ممارسة سلطاته التنظيمية^(٤).

==> ذلك الحين استقر العرف على أن يمارس الرئيس الأمريكي سلطاته المطلقة في عزل وزرائه دون الحاجة للرجوع الى مجلس الشيوخ، كون الدستور الأمريكي قد سكت في هذه المسألة. ينظر: د. علي ضياء حسين، سلطات رئيس الدولة في النظام الرئاسي، دراسة مقارنة، مجلة مركز دراسات الكوفة، دار المنظومة، ٢٠١٥، العدد ٣٩، ص ١٣٣. و د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٣٩١.

(١) ولم يشير الدستور الأمريكي سوى الى حالة ادانة الوزراء بجريمة الخيانة او الرشوة أو غيرها من الجنايات والجناح الخطيرة ومنح مجلس الشيوخ صلاحية اقالته في هذه الحالة. ينظر: د.علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، مصدر سابق ، ص ١٠٤.

(٢) د. محمد فتوح محمد عثمان، رئيس الدولة في النظام الفدرالي- دراسة تحليلية مقارنة وفقاً لأحدث الوثائق بالولايات المتحدة الأمريكية واتحاد الامارات العربية المتحدة واتحاد الجمهوريات العربية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٧، ص ١٤٥-١٤٦.

(٣) جيروم أ. بارون، س. توماس دينيس، مصدر سابق، ص ١٣٤.

(٤) د. داوود مراد حسين، مصدر سابق، ص ١٨٥-١٨٧.

ويتمتع الرئيس الأمريكي بسلطة تنفيذ القوانين وحفظ النظام، وهذا ما أكدته الدستور الأمريكي للولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧، إذ نص على " يزود الرئيس الكونغرس من وقت لآخر بمعلومات عن حال الاتحاد ويقدم له للدراسة توصيات بتلك الاجراءات التي يعتقد انها ضرورية وملائمة... ، كما عليه أن يراعي بأن تنفذ القوانين بإخلاص وأن يشمل بتكليفه جميع موظفي الولايات المتحدة " (١).
إن تنفيذ القوانين لا يخص فقط نصوص التشريعات والمعاهدات الدولية وإنما تمتد لتشمل كافة القواعد القانونية المقررة للحقوق والحريات الخاصة للأفراد أو السلطات والواجبات والحصانات الخاصة بالحكومة، إذ يستطيع الرئيس الأمريكي، فضلاً عن اصدار الاوامر التنفيذية أو القرارات استخدام القوة من خلال استخدام الحرس الوطني وقوات الجيش بناء على تقديره الشخصي في حالة وجود اضطرابات في ولاية معينة تحول دون تنفيذ القوانين الاتحادية او اللوائح ويلتزم الرئيس الأمريكي بتنفيذ تلك القوانين حتى ولو كانت غير متفقة مع آراءه الشخصية غير إن بإمكانه من الناحية العملية التراخي في تنفيذها (٢).

ويتولى الرئيس الأمريكي صلاحية إدارة المرافق العامة، إذ له في سبيل ذلك اتباع اساليب لتنفيذ سياسته منها إعادة التنظيم والهيكلية للمؤسسات في الدولة والاهتمام بموظفيها وإعادة تنظيم الميزانية (٣)، ولما كان من الصعوبة بمكان أن يقوم الرئيس الأمريكي منفرداً بإدارة هذا الجهاز الاداري الاتحادي الكبير، فإنه يعتمد في سبيل تحقيق ذلك على مجموعة من ذوي الاختصاصات من المساعدين في ادارته (٤).

٣- سلطة رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في قيادة القوات المسلحة وفي حالة الطوارئ :

نصت المادة (٢/ ثانياً) من الدستور على ان " الرئيس هو القائد الاعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة... " (٥)، وهذا يعني ان الرئيس الأمريكي هو القائد الاعلى للقوات المسلحة على اختلاف

(١) المادة (٢ /ثالثاً) من دستور الولايات المتحدة لعام ١٧٨٧.

(٢) د. اركان عباس حمزة الخفاجي وعبد الحسين عبد نور هادي الجبوري، اثر توافر بعض مظاهر النظام الرئاسي في دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، مجلة كلية التربية الاساسية للعلوم التربوية والانسانية، كلية القانون، جامعة بابل، المجلد ١٤، العدد ٥٥، ٢٠٢٢، ص ٦٤٧.

(٣) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٤٠١.

(٤) د. محمد طه حسين الحسيني، النظم السياسية، مصدر سابق ، ص ٧٥ .

(٥) المادة (٢ /ثانياً/١) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧.

أنواعها في وقت السلم وفي وقت الحرب والازمات^(١)، لتحل المرتبة الاولى والاهمية الكبرى لدرجة أصبحت ذات صيغة ديكتاتورية وذلك لما يتمتع به الرئيس الأمريكي في تلك الاوقات من اختصاصات واسعة، كما له أن يأمر بوقف القتال وأن يقيم حكومات عسكرية في المناطق المحتلة وقد ازدادت أهمية تلك الاختصاصات بعد تنامي دور الولايات المتحدة الأمريكية وصيرورتها كأقوى دولة في العالم^(٢). كما انط الدستور الأمريكي سلطة اعلان الحرب بالكونغرس وحده، إذ نصت المادة (١/ثامناً/١١) منه على ان "تكون للكونغرس سلطة ... اعلان الحرب ومنح التفويض برد الاعتداء والاستيلاء على السفن والبضائع ووضع قواعد تتعلق بالاستيلاء على غنائم في البر والبحر"، ولابد للرئيس الأمريكي أن يقوم بإبلاغ الكونغرس عن طريق توجيه رسالة حرب إليه ومن ثم يقوم الكونغرس بالمداولة والبحث في رسالة الرئيس الحربية^(٣)، إذ يتخذ الاخير قراراً يعلن للرئيس في ضوءه حالة الحرب في الولايات المتحدة، وبالتالي فإن الكونغرس يتمتع وحده بسلطة اعلان الحرب، إلا أن للرئيس عملياً اليد الطولى في عملها^(٤).

أما بالنسبة لسلطة الرئيس الأمريكي في اعلان حالة الطوارئ التي تعد نظاماً قانونياً يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية ولا يتم اللجوء الى هذه القوانين الا بصفة استثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة التي تقصر عن ادائها الحكومة الشرعية وينتهي بانتهاء مسوغاته^(٥)، فإن الرئيس الأمريكي يمارس سلطات خطيرة وواسعة عند قيام الظرف الاستثنائي تؤدي غالباً الى تجاوز حدود السلطات الممنوحة له وفق الدستور، وقد جعل الدستور سلطة اعلان حالة الطوارئ حقاً مشتركاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد ميز دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ بين

(١) وقد اختلفت آراء المؤتمرين في مؤتمر فيلادلفيا حول تحديد السلطة المختصة في الاشراف على الشؤون العسكرية والحربية، إذ ذهب الاتجاه الاول الى ايداع الصلاحية لرئيس الدولة، بينما أكد الاتجاه الثاني على منح الكونغرس منفرداً هذه الصلاحية، فيما نادى الاتجاه الثالث منح هذه الصلاحيات لمجلس الشيوخ، وانتهى المؤتمر الى حل وسط أوكل بموجبه رئيس الدولة والكونغرس معا هذه الصلاحيات. ينظر: د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، مصدر سابق، ص ١٤.

(٢) د. اركان عباس حمزة الخفاجي وعبد الحسين عبد نور هادي الجبوري، اثر توافر بعض مظاهر النظام الرئاسي في دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٦٤٧.

(٣) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص ٨٥.

(٤) د. محمد فتوح محمد عثمان، مصدر سابق، ص ٢٣١.

(٥) د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. علي محمد بدير ود. ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، ط ١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٢٢٧.

الخطر الداخلي (حالة الطوارئ المدنية) وبين الخطر الخارجي (حالة الطوارئ القصوى)^(١) ، اذ نصت المادة (١/ثامناً/١٥) من الدستور على أن " للكونغرس الأمريكي وضع احكام لدعوة القوات الشعبية الى تنفيذ قوانين الاتحاد وقمع التمرد وصد الغزو " ، كما نصت المادة (٤/ رابعاً) من الدستور على أن "تضمن الولايات المتحدة لكل ولاية في هذا الاتحاد حكومة ذات نظام جمهوري وتحمي كلاً منها الغزو كما تحميها عند طلب السلطة التشريعية أو التنفيذية في حال تعذر انعقاد السلطة التشريعية من اعمال العنف الداخلية".

كما نصت المادة (٢/ ثانياً) من الدستور على إن " رئيس الجمهورية هو القائد الاعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة وللقوات الشعبية في مختلف الولايات عندما يتم استدعاؤها لأداء الخدمة الفعلية لدى الولايات المتحدة... " .

يتضح مما تقدم ان الدستور جعل سلطة اعلان حالة الطوارئ حقاً مشتركاً بين الكونغرس والرئيس، في حين ترك للكونغرس بمجلسيه صلاحية اعلان الحرب^(٢)، إلا أن الواقع العملي جعل هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية، وربما تعود مسوغات ذلك الى عدم انعقاد مجلس الشيوخ باستمرار، وبالتالي فإن اعلان حالة الطوارئ لا يمكن تأجيل النظر فيه لحين اجتماع مجلس الشيوخ^(٣)، وهناك مسوغات اخرى تعود الى الطبيعة الاستثنائية للظروف الاستثنائية وحالة الطوارئ والتي تعد استثناءً من احكام مبدأ الشرعية الذي يتيح للسلطة التنفيذية ذلك الحق، بالإضافة الى طبيعة نظام اللجان في الكونغرس التي غالباً ما تسعى الى تحقيق المصالح المحلية والاقليمية على المصلحة القومية، كما إن اتصاف الرئيس الأمريكي بالسرعة والحزم والقوة في أوقات الازمات يحقق ما يستلزمه نظام الطوارئ^(٤).

ثانياً: اختصاصات رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في مجال السلطة التشريعية على الرغم من ان الدستور الأمريكي قد أخذ بمبدأ الفصل النسبي بين السلطات، إلا أن مقتضيات الواقع الدستوري لم

(١) د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، مصدر سابق، ص ١٢٨.

(٢) المادة (الاولى/ الفقرة ثامناً/ بند ١١) من الدستور الأمريكي التي نصت على " اعلان الحرب ومنح التفويض برد الاعتداء والاستيلاء على السفن والبضائع...".

(٣) د. داوود مراد حسين، مصدر سابق ، ص ٢٤٤.

(٤) د. علي هادي حميدي الشكراوي، النظم السياسية المعاصرة ، مصدر سابق ، ص ٢٣٠.

تجعل هذا الفصل مطلقاً^(١)، حيث منح الدستور رئيس الدولة الحق في مشاركة السلطة التشريعية في المجال التشريعي^(٢)، وللرئيس الأمريكي اختصاصات تشريعية تتمثل بالاتي:-

١ - سلطة الرئيس الأمريكي في اقتراح القوانين والاعتراض عليها:

وتتجلى اختصاصات رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في الظروف الاعتيادية في حق الرئيس في اقتراح القوانين، وقد نص الدستور الأمريكي في المادة (٢/ ثلثاً) منه بأن " يزود الرئيس الكونغرس من وقت لآخر بمعلومات عن حال الاتحاد ويقدم له للدراسة توصيات بتلك الاجراءات التي يعتقد انها ضرورية وملائمة..." وقد قام عرف في الولايات المتحدة الأمريكية يقضي بقيام رئيس الجمهورية بتوجيه رسالة تحريرية أو شفوية الى الكونجرس عند افتتاحه يشرح فيها احوال الدولة الفيدرالية^(٣)، ويلتزم الرئيس الأمريكي بإرسال الحد الأدنى من الرسائل وهي الرسائل الثلاث، تتمثل الاولى برسالة الاتحاد تتضمن حساب النشاط الاداري والحكومي للرئيس والتوصيات التي يقترحها، والرسالة الثانية المنصوص عنها في قانون الميزانية والمحاسبة الصادرة في ١٩٢١ وتتضمن تفاصيل البرنامج الحكومي المراد تنفيذه، اما الرسالة الثالثة فإنها تتعلق بالتطورات الاقتصادية في مجال العمل والاستثمار^(٤)، وقد تطورت قيمة هذه الرسائل مع تطور النظام السياسي الأمريكي، إذ لم تكن تلقى في بادئ الأمر من قبل الرئيس شخصياً في الكونجرس بل يتم تكليف أحد موظفيه بإلقائها، أما في الوقت الحاضر فقد ذهب الرؤساء الى الظهور أمام الكونغرس بأنفسهم والقاء البيانات الهامة سواء ما تعلق بالرسائل السنوية أو نتيجة بروز مسائل ملحة تدعو إلى دعوة الكونغرس عقد اجتماع استثنائي^(٥).

ويباشر الرئيس هذا الاختصاص ايضاً بصورة غير مباشرة من خلال أنصاره في الكونغرس، كأن يعهد الرئيس إلى أحد أعضاء الكونغرس من المنتمين لحزبه بأن يقدم إلى الكونغرس اقتراحاً لقانون يعده مكتب الرئيس^(٦)، ولابد من الإشارة الى ما تلعبه شعبية الرئيس الأمريكي من دور مهم وتأثير كبير على

(١) د. عبد الحميد متولي، د. سعد عصفور، د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، بلا سنة نشر، ص ٢٣٧-٢٣٨.

(٢) د. حميد حنون خالد، العلاقة بين الرئيس الأمريكي والكونغرس، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهريين، المجلد ٩، العدد ٢، ٢٠٠٧، ص ٩٢.

(٣) د. طه حميد العنبيكي، مصدر سابق، ص ٢٧٣.

(٤) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٤٠٥.

(٥) د. حميد حنون خالد، العلاقة بين الرئيس الأمريكي والكونغرس، مصدر سابق، ص ٩٦-٩٧.

(٦) احمد شوقي محمود، مصدر سابق، ص ٥٠٤.

تمرير مقترحات مشاريع القوانين، فكلما زادت شعبية الرئيس زادت نسبة مشاريع القوانين التي سيقرها الكونغرس^(١).

ويتمتع الرئيس الأمريكي بصلاحيّة الاعتراض على مشروعات القوانين، وهذا ما اكده دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧ اذ نص على " كل مشروع قانون ينال موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ يجب قبل ان يصبح قانوناً ان يقدم الى رئيس الولايات المتحدة فإذا وافق عليه وقعه واذا لم يوافق عليه اعاده مقروناً بإعتراضاته الى المجلس الذ قدّم فيه وعلى المجلس ان يسجل الاعتراضات بمجملها في محاضره ثم يباشر بإعادة دراسة المشروع فإذا وافق اعضاء ذلك المجلس بعد اعاده الدراسة على اقرار مشروع القانون ارسل مع الاعتراضات الى المجلس الآخر حيث يعاد دراسته كذلك فإذا اقره ثلثا اعضاء ذلك المجلس اصبح قانوناً وفي جميع الحالات يجب ان يتحدد التصويت بتصويت اعضاء المجلسين بالموافقة او الرفض وتدرج اسماء المصوتين بالموافقة على مشروع القانون او بمعارضته في محاضر كل من المجلسين على حده واذا لم يُعد الرئيس اي مشروع قانون في غضون عشرة ايام بإستثناء يوم الاحد من تقديمه له اصبح مشروع القانون ذاك قانوناً مالم يحل الكونغرس بسبب رفعه لجلساته دون اعاده رفعه اليه وفي مثل هذه الحالة لا يصبح المشروع قانوناً"^(٢)، ولابد من الاشارة ان رئيس الولايات المتحدة الأمريكية ليس لديه سلطة الاعتراض على جزء من مشروع القانون والسماح للجزء الباقي بأن يصبح قانوناً، اذ يجب ان يوافق على مشروع القانون بالكامل او ان يعترض عليه بالكامل^(٣)، ويشترط أن يتم ذلك خلال عشرة ايام من تاريخ إصدار القانون ويحق للكونغرس رد الاعتراض إذا صوت على القانون مرة ثانية أغلبية ثلثي أعضاء كلا المجلسين ويعد الفيتو التشريعي مصدر قوة كبير للرئيس الأمريكي كونه يحول دون صدور أي تشريع إذا ضمن تأييد ثلثي أعضاء المجلسين^(٤).

٢- سلطة رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في اصدار اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة واللوائح المستقلة

(1) James Q. Wilson, John J. DiIulio, Jr , Meena Bose, Matthew Levendusky, American Government, Cengage Learning, Boston, 2016, p. 205 .

(٢) المادة (١/ سابعاً/٢) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧.

(3) William H Taft: The presidency, C. Scribner's sons, New York, 1916, p.11.

(٤) د. أركان عباس حمزة الخفاجي وعبد الحسين عبد نور هادي الجبوري، اثر توافر بعض مظاهر النظام الرئاسي في دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٦٤٩.

يتمتع رئيس الدولة الامريكية باختصاصات واسعة في الظروف الاستثنائية لما تتطلبه الاخيرة من اجراءات سريعة وعاجلة كحالة الحرب أو الازمات الكبرى من أجل مواجهة تلك الظروف وفرض القيود على حقوق الافراد وحياتهم واتخاذ بعض التدابير التي يختص الكونغرس وحده في الاصل بمباشرتها^(١)، ولم يتضمن الدستور الامريكي في ثنايا نصوصه أي نص يشير بشكل صريح أو ضمني الى جواز تفويض الكونغرس سلطة التشريع الى الرئيس في الظروف الاستثنائية، إلا أن الواقع العملي أدى الى قيام الكونغرس بإصدار العديد من التفويضات التي تخول الرئيس الامريكي سلطة التشريع في الظروف الاستثنائية وذلك على أثر الحكم الصادر عن المحكمة العليا بهذا الخصوص في عام ١٩٤٠ الذي أيد منح الرئيس الامريكي صلاحية اصدار اللوائح التفويضية أبان ثلاثينات واربعينات هذا القرن^(٢)، حيث ادى هذا الحكم الى عدول المحكمة عن موقفها ودفعها الى تبني موقف جديد بخصوص التفويض التشريعي للرئيس، وقضت في حكم سابق لها إن السلطة التشريعية تختص بوضع المبادئ العامة تاركة التفاصيل والجزئيات للسلطة التنفيذية تنظمها وفق احتياجات المرافق العامة ورعاية حقوق الافراد^(٣).

وقد منح القضاء الامريكي لنفسه سلطة الرقابة على قيام حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية، إذ وضع شروطاً تمثلت بأن يكون التفويض لمدة محددة تحديداً دقيقاً على اعتبار إنه نظام استثنائي يزول بزوال ظرف الاستثنائي وعدم تحديد مدة التفويض يجعله باطلاً^(٤).

زيادة على وجوب تحديد موضوع التفويض والحالات التي يسمح بها للرئيس بإصدار اللوائح التفويضية في نطاقها، حتى لا يستأثر الرئيس باستغلال هذا الحق، وعدم تفويض الاختصاصات التشريعية الموكلة اليه الى اية جهة أخرى، كما يتوجب عليها الالتزام بقانون الاجراءات الادارية وخاصة ما يتعلق بنشره القرارات التي يصدرها في السجل الفدرالي (الجريدة الرسمية) أو اي سجل يحدد مسبقاً أو نشرها

(١) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٤٢١.

(٢) وذلك بعد أن تباين موقف المحكمة العليا من قيام الكونغرس بتفويض الرئيس جزء من صلاحياته التشريعية في الظروف الاستثنائية، فأتجهت في احكامها الاولى الى معارضة هذا التفويض، وقضت في حكم لها في قضية (field x cleck) ان هناك حقيقة لاختلاف عليها بعدم استطاعة الكونغرس تفويض اختصاصاته الى الرئيس. ينظر: د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، مصدر سابق، ص ١٤٧.

(٣) د. احمد كمال ابو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والاقليم المصري، مكتبة النهضة العربية، القاهرة ، ١٩٦٠، ص ١٣٧.

(٤) احمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، مصدر سابق، ص ٢٥٧.

بشكل كامل حتى يتسنى للكونغرس الاطلاع والرقابة على ما يصدره الرئيس من أعمال قانونية بموجب التفويض التشريعي الممنوح له^(١)، كما إن القيد الاساسي والأهم من جميع ما تقدم هو ضرورة حدوث ظرف استثنائي طارئ يحتم على الكونغرس منح التفويض التشريعي للرئيس، فإذا ما خالف الرئيس الأمريكي هذه الشروط والضوابط التي حددها القضاء فإن جميع القرارات التي اتخذها الرئيس استناداً الى هذا التفويض سوف تكون باطلة^(٢).

كما لم يتضمن الدستور الأمريكي بين مواد الدستور أي نص يجيز للرئيس الأمريكي حق إصدار لوائح الضرورة في ظل غيبة الكونغرس أو عجزه عن التشريع في الظروف الاستثنائية^(٣)، إلا أن الظروف والاضطرابات التي شهدتها الولايات المتحدة خصوصاً في فترات الحروب الكبرى التي خاضتها كحرب الانفصال والحربين العالميتين أدت الى تدخل الرئيس في أثناء غيبة الكونغرس دون ترخيص منه في الظروف الاستثنائية على أن يقدم الرئيس ما أتخذه من قرارات الى الكونغرس من أجل مناقشتها وإبداء الرأي بخصوصها وله في ذلك صلاحية الموافقة أو الرفض^(٤).

كما يتولى الرئيس الأمريكي سلطة اصدار اللوائح المستقلة دون ان تكون تنفيذاً لتشريع صادر عن الكونغرس ودون الحاجة الى تفويض مسبق او تصديق لاحق من الكونغرس وهذا ما يكسبها الصفة المستقلة، وبالتالي فإن اصدارها من قبل الرئيس يكون ضرورياً من اجل ممارسة احدى السلطات التي خولها الدستور صراحة للرئيس في حال تخلف الكونغرس عن وضع التشريع اللازم لذلك لإدارة المرافق العامة^(٥).

ثالثاً: اختصاصات رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في مجال السلطة القضائية

يمارس الرئيس الأمريكي صلاحياته في مجال السلطة القضائية والتي تتمثل بالآتي:-

(١) ليلي حنتوش ناجي الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩، ص ١٢٤ - ١٢٥.

(٢) د. محمد فتوح محمد عثمان، مصدر سابق، ص ١٩٠ - ١٩١.

(٣) موريس دوفرجيه، مصدر سابق، ص ٣٠٣.

(٤) مثال ذلك اللوائح التي اصدرها الرئيس فرانكلين روزفلت ابان الحرب العالمية الثانية والتي تضمنت انشاء وتنظيم العديد من الوكالات الادارية التي اسند اليها العديد من المهام التي تتعلق بمواجهة الظروف الناجمة عن الحرب ومن ابرزها مكتب ادارة الطوارئ ومجلس العمل الحربي ومكتب ادارة الاسعار حيث كان اصدار هذه اللوائح يعد تعدياً على اختصاص الكونغرس. ينظر: احمد شوقي محمود، مصدر سابق، ص ٥٤٧.

(٥) احمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، مصدر سابق، ص ٥٣٤.

١ - سلطة رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في تعيين القضاة وعزلهم

يتولى الرئيس الأمريكي اختصاص تعيين قضاة المحاكم الاتحادية بعد مشورة وموافقة مجلس الشيوخ، وقد سار المجلس على القاعدة ذاتها بشأن تعيين قضاة سائر المحاكم الاتحادية الأخرى عند تنظيمه لتلك المحاكم استناداً الى السلطة التي يتمتع بها في تنظيمه للسلطة القضائية، كما استقر العرف على أن يقوم الرئيس الأمريكي بترشيح القضاة بناءً على طلب من اعضاء مجلس الشيوخ ممن ينتمون الى ذات الحزب الذي ينتمي اليه الرئيس والذي توجد المحكمة المراد تعيين القضاة فيها ضمن نطاق دائرة ولايتهم، ولايرفض الرئيس هذا الطلب مطلقاً^(١)، كما وتسري القواعد ذاتها المعمول بها في عزل الموظفين على عزل قضاة المحاكم وذلك وفقاً لدرجتهم الوظيفية والمحكمة التي يعملون بها^(٢).

٢ - سلطة رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في اصدار العفو الخاص

نصت المادة (٢/ثانياً/١) من الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ على أن " ... ، تكون للرئيس سلطة ارجاء تنفيذ الاحكام ومنح العفو عن جرائم ترتكب ضد الولايات المتحدة ماعدا في حالات تهم المسؤولين ..."، ولابد من الاشارة الى ضرورة توافر شرطان من أجل ممارسة رئيس الدولة صلاحياته في اصدار العفو، إذ يتمثل الشرط الاول في ضرورة وقوع جريمة ضد قوانين الاتحاد كون الجريمة التي ترتكب ضد قوانين أحد الولايات تختص بالفصل في العفو فيها الولايات التي ارتكبت فيها تلك الجريمة، أما الشرط الثاني فيتمثل في اشتراط أن لا تكون الجريمة قد اتخذت بشأنها إجراءات المحاكمة الجنائية امام الكونغرس، بهدف منع الرئيس من مباشرة سلطة العفو في هذه الحالة^(٣).

رابعا : اختصاصات رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في المجال الخارجي

تتمثل اختصاصات الرئيس الأمريكي في المجال الخارجي في الاتي:-

١ - سلطة رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في عقد المعاهدات والاتفاقيات التنفيذية

تحتل المعاهدات في الولايات المتحدة أهمية كبيرة بسبب الالتزامات المترتبة على عاتق الدولة، ويقع اختصاص ابرامها على عاتق الرئيس، فهو الذي يقوم بالتفاوض بشأن ابرام المعاهدات إلا أنها لا تبرم إلا بمشورة وموافقة ثلثي اعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين، حيث نص الدستور الأمريكي النافذ على

(١) كرار عباس متعب، النظام الرئاسي الأمريكي - ادارة باراك اوباما نموذجاً، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، السنة الثانية، العدد الثاني، ٢٠١٠، ص ٢٣٢ .

(٢) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٤١٩ .

(٣) د. حازم صادق، المصدر السابق، ص ٤٢٠ .

ان تكون له السلطة، بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته لعقد معاهدات شرط أن يوافق عليها ثلثا عدد اعضاء المجلس الحاضرين،^(١)، أما بالنسبة لصلاحيات رئيس الدولة في عقد الاتفاقيات التنفيذية^(٢)، فلم يخول الدستور الأمريكي للولايات المتحدة الامريكية رئيس الدولة صلاحية عقد تلك الاتفاقيات، إلا إن العرف الدستوري استقر على اسناد هذه الصلاحية للرئيس^(٣)، ويلجأ الرؤساء لعقد الاتفاقيات التنفيذية بهدف تجاوز الاعتراض المحتمل لمجلس الشيوخ على المعاهدة، إذ كثيراً ما كانت تعقد تلك الاتفاقيات عند التحضير للقيام بالعمليات العسكرية والحربية^(٤).

٢- سلطة رئيس الولايات المتحدة الامريكية في تعيين الممثلين الدبلوماسيين واستقبال السفراء والاعتراف بالدول والحكومات الاجنبية

اما بالنسبة لاختصاصات الرئيس في مجال تعيين الممثلين الدبلوماسيين، فإن رئيس الدولة يتولى أمر تعيين الممثلين الدبلوماسيين والسفراء والقناصل بالاشتراك مع مجلس الشيوخ، حيث يقوم الرئيس الأمريكي بمهمة الترشيح إلا أن التعيين لا يصدر إلا بعد موافقة مجلس الشيوخ، حيث وجد واضعو الدستور الأمريكي ان ترشيح اعضاء الهيئة الدبلوماسية بوساطة رئيس الدولة وتعيينهم عن طريق مصادقة مجلس الشيوخ ومن أجل تجاوز اعتراضات مجلس الشيوخ على المرشحين الذين يختارهم رئيس الدولة، فقد ابتكر الرؤساء الأمريكيون اسلوباً جديداً في تعيين هؤلاء سمي (المنسوب الشخصي) وهم عبارة عن مفاوضين في الخارج يتم تعيينهم دون الحاجة الى موافقة مجلس الشيوخ^(٥). كما يتمتع رئيس الولايات المتحدة الامريكية على وجهة الاستقلال بصلاحية استقبال السفراء والممثلين الدبلوماسيين للدول الاجنبية كونه يمثل الامة ورمز وحدتها^(٦).

(١) المادة (٢/ثانياً) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧.

(٢) يعرف الاتفاق التنفيذي بأنه: اتفاق في صورة مبسطة يقصد به معاهدة ابرمت بواسطة تبادل المذكرات أو بالموافقة على محضر لجلسة مذكرة باتفاق ما أو اعلان مشترك أو أية وسيلة أخرى تتم بإجراء مشابه لا يخضع للتصديق، ينظر: د. عصام العطية، القانون الدولي العام، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٢، ص ٥٧.

(٣) وقد ذهب رأي في الفقه الأمريكي الى إن الاتفاقيات التنفيذية تجد اساسها في المادة (٢/اولاً) من الدستور، إذ تنص على ان " تتاط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الامريكية ... ". ينظر: د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، مصدر سابق، ص ١٤١.

(٤) جيروم أ. بارون، س. توماس دينيس، مصدر سابق، ص ١٤٠.

(٥) د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، مصدر سابق، ص ١٤٧.

(٦) احمد شوقي محمود، مصدر سابق، ص ٣٣٩.

كما يتمتع الرئيس بصلاحيه الاعتراف بالدول والحكومات الاجنبية حسب ما يراه من وجه المصلحة حيث استقر الرأي على انفراد الرئيس بذلك دون اشتراك الكونغرس معه^(١).
و خلاصة القول إن رئيس الدولة في النظام الرئاسي يسود ويحكم في الوقت ذاته نظراً لما يتمتع به من اختصاصات وسلطات حقيقية وفعالية تمكنه من اتخاذ القرارات الحيوية ما يجعل لإرادته المكانة العليا في الدولة فضلاً عن احتلاله مركزاً مرموقاً ومكاناً بارزاً بين السلطات لما يمثله الرئيس الأمريكي من محور تتبع منه سياسة البلاد الداخلية والخارجية ومنطلقاً للسلطات الضخمة في كافة الميادين العسكرية والمدنية على حد سواء^(٢).

الفرع الثاني

اختصاصات رئيس الدولة في النظام البرلماني

لأجل معرفة اختصاصات رئيس الدولة في النظام البرلماني، سيتناول الباحث تلك الاختصاصات في بدين، يخصص البند الاول لاختصاصات رئيس الدولة في بريطانيا، ويخصص البند الثاني لاختصاصات رئيس الدولة في لبنان .

اولاً: اختصاصات رئيس الدولة في بريطانيا

سوف يتم الحديث عن اختصاصات رئيس الدولة (الملك) في بريطانيا وكما يأتي:

١ - اختصاصات الملك في بريطانيا في مجال السلطة التشريعية

يمارس الملك في بريطانيا مجموعة من الاختصاصات في مجال السلطة التشريعية منها دعوة البرلمان للانعقاد^(٣)، ويتم ذلك وفقاً لإعلان ملكي بمشورة المجلس الخاص على أن يصدر الاعلان قبل الموعد المحدد للانعقاد بعشرين يوماً في الاقل ويتم توجيه دعوة الى رئيس مجلس اللوردات بجانب رئيس

(١) د. علي مجيد العكيلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، مصدر سابق، ص ١٤٥.

(٢) د. اركان عباس حمزة الخفاجي و عبد الحسين عبد نور هادي الجبوري، اثر توافر بعض مظاهر النظام الرئاسي في دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٦٤٦.

(٣) حيث كان الملك يقوم بدعوة البرلمان الانجليزي للانعقاد ويعمد بعدها الى حله في الوقت الذي يراه مناسباً وفي عام ١٦٩٤ صدر قانون ينظم اجتماع البرلمان ودوراته التي باتت تتعقد مره واحدة على الاقل خلال السنة . ينظر: منى السيد محمد عمران، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني والرئاسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٢، ص ٥٨.

مجلس العموم ومن بعدها يتم توجيه دعوات فردية الى كل عضو من اعضاء المجلسين^(١)، كما يحق للملك دعوة البرلمان للانعقاد في حالة حدوث ظروف استثنائية كما له سلطة فض الدورة البرلمانية^(٢). ويحق للملك أن يعلن وبارادته الملكية عن الدعوة لانتخاب مجلس العموم ويتم ذلك بعد استشارة المجلس الخاص، بقيام الملك بتوجيه دعوات رسمية الى المسؤولين للقيام بالعملية الانتخابية والتي يتم اجرائها ضمن سقف زمني محدد قانوناً، كما يحق للملك في انجلترا حق حل مجلس العموم إلا أن هذا الحق لا يعدو أن يكون رمزياً، كونه يتم بناءً على اقتراح الوزير الأول، كما ليس للملك إذا ما تقدمت الوزارة بطلب حل البرلمان الاعتراض على ذلك الطلب فليس امامه سوى قبول ذلك^(٣)، ولاوجود للحل الرئاسي في بريطانيا^(٤).

ولقد كان الملك في انجلترا هو من يتولى تشريع القوانين منفرداً في بادئ الامر، إلا أن هذه الصلاحية تأثرت الى حد كبير بظهور مجلس الوزراء، فأصبحت الوزارة هي التي تقترح مشروعات القوانين من الناحية الواقعية مع الالتزام بأخذ رأي الملك قبل اقتراحها على البرلمان^(٥)، اذ يتولى ذلك لجنة تدعى "لجنة صياغة القوانين وتنسيقها" تقوم بمراقبة سير العمل وادخال التحسينات المطلوبة وصياغة القوانين بدقة وذكاء، اذ ليس من صلاحياتها منع القوانين حيث يكون القرار الاخير في ذلك للبرلمان او لأحد مجلسيه حيث لا تكون له سلطة رفض المشروع فحسب، بل اعادته الى اللجنة المذكورة لإجراء التعديلات اللازمة في صياغته^(٦).

وعلى الرغم من الدور السلبي للملك في مجال اقتراح القوانين في المسائل العادية، الا انه يتمتع بسلطات واسعة في ميدان اقتراح القوانين المتعلقة بالمسائل المالية وقد جرى العمل في انجلترا ان الدولة

(١) ياسين طه ياسين الدليمي، مصدر سابق، ص ٧٠.

(٢) لطيف مصطفى امين، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، اطروحة دكتوراه، جامعة السليمانية، كلية القانون والسياسة، ٢٠٠٨، ص ١٧٨.

(٣) ياسين طه ياسين الدليمي، مصدر سابق، ص ٧٤.

(٤) اثيل خزرل عبد الحميد، مصدر سابق، ص ١٠٩.

(٥) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بلا سنة نشر، ص ٥٦.

(٦) جون ستيورات مل، مصدر سابق، ص ١٢٩.

إذا احتاجت للنفقات أو الإيرادات العامة في مجال معين فلا بد أن يتم ذلك بواسطة اقتراح الملك الذي يقوم بمخاطبة البرلمان، حيث يوافق الأخير بعد أخذ رأي الحكومة وعلى مسؤوليتها^(١). أما بالنسبة لحق الملك في الاعتراض على القوانين، فقد كان هذا الحق من أهم الحقوق المقررة للملك في إنجلترا، إلا أنه أخذ بالاختفاء والتلاشي بعد ظهور المسؤولية الوزارية وانتقال سلطات الملك للوزارة. ويعد تنصيب الإشراف حقاً من حقوق الملك في إنجلترا والذي يتم بناء على اقتراح الوزير الأول على اثر معارضة أغلبية أعضاء مجلس اللوردات على قانون مهم تمت الموافقة عليه بواسطة مجلس العموم^(٢)، فيلجأ الملك إلى استخدام هذا الحق لإجبار مجلس اللوردات على الموافقة على مشروع القانون عن طريق تعيين أعضاء جدد في مجلس اللوردات تدعم الأغلبية في المجلس لصالح مشروع القانون^(٣)، وقد تلاشت أهمية هذا الحق في الوقت الحاضر بعد صدور قانون البرلمان عام ١٩١١ الذي انتزع من مجلس اللوردات الحق في ممارسة جميع الصلاحيات المتعلقة بالتصويت على المشاريع ذات الطابع المالي وضمها إلى اختصاص مجلس العموم^(٤)، إذ لا يجوز لمجلس اللوردات تعديل أو رفض أي إجراء يقره مجلس العموم فيما يتعلق بتلك المشاريع، وإذا ما رفض مجلس اللوردات أي مشروع قانون آخر لمرتين متتاليتين فإن لمجلس العموم أن يمرره في المرة الثالثة ويوافق عليه الملك تلقائياً كونه لا يملك حق النقض^(٥).

كما أن سلطات الملك في الازمات ضئيلة جداً بسبب القاعدة التي تقول بأن الملك يسود ولا يحكم، فضلاً عن تمسك البرلمان بسيادته التشريعية، الأمر الذي يؤدي إلى معارضة رغبات الملك في حيازته سلطة استثنائية مستقلة، كما إن عدم تنظيم القانون الانجليزي نصوصاً تنظم لوائح الضرورة واشتراط عرض كل حالة على حدة على البرلمان من أجل الموافقة عليها مما يتطلب مناقشات وإجراءات مطولة تتعارض مع حالة الضرورة التي تتسم بالتأقيت وضرورة الإسراع في مواجهتها، فضلاً عن عدم معالجة القانون الانجليزي وقوع حالة الضرورة اثناء غيبة البرلمان^(٦).

(١) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٢١٢ - ٢١٣.

(٢) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣، ص ٣٧١.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ٥٨.

(٤) اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، الاهلية للنشر والتوزيع، دون سنة نشر، ص ٣٥٤.

(5) American Historical Association: Our British Ally, Government Printing Office, Washington, 1944, P.31.

(٦) د. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، ط ١، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، ٢٠٠٣، ص ٥٦٨ - ٥٦٩.

٢ - اختصاصات الملك في بريطانيا في مجال السلطة التنفيذية

كانت للملك في إنجلترا السلطة المطلقة في مجال تعيين رئيس الوزراء وإدارة شؤون الحكم، إلا أنه بعد تطور النظام البرلماني أصبح الملك مقيداً بإختيار رئيس الوزراء بزعم الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية، حيث تكون سلطة الملك رمزية في هذا الجانب^(١)، كما ليس للملك سلطة عزل رئيس الوزراء طالما أن الأخير يتمتع بثقة الأغلبية البرلمانية^(٢)، ويتولى رئيس الوزراء حق إختيار الوزراء وأقالتهم بالرغم من تطلب الأمر موافقة الملك، إلا أن ذلك الإجراء لا يعدو أن يكون موافقة شكلية من الملك الذي ليس له رفض طلب رئيس الوزراء المؤيد من الأغلبية البرلمانية^(٣).

وقد اثبت الواقع السياسي أن الوزير الأول يتولى ترأس الوزارة ويدير اجتماعاتها على الرغم من عدم وجود ما يمنع من قيام الملك برئاسة وحضور تلك الاجتماعات^(٤)، إلا أن الملك اعتاد على عدم حضور الاجتماعات، ويكون رئيس الوزراء ملزماً بإطلاع الملك على قرارات مجلس الوزراء وإرسال نسخ محاضر الجلسات التي تخص المجلس إلى الملك^(٥)، وليس للملك الحق في تعديل في قرارات مجلس الوزراء أو الغائها، كون هذا الحق يخضع للعادات والتقاليد الدستورية في إنجلترا، وكل ما يستطيع الملك فعله هو طلب إعادة النظر في القرار الصادر من الوزارة، فإذا أصرت الأخيرة على ذلك فإن ليس للملك إلا الإذعان^(٦).

وكان للملك في إنجلترا وضع خطاب العرش والقاؤه بنفسه في البرلمان عند افتتاحه في بداية انعقاده كل سنة، ولكن تطور النظام البرلماني أدى إلى عد خطاب العرش بيان لسياسة الوزارة وأصبح يوقع بموافقة الملك والوزارة معاً وللملك الاعتراض على ذلك الخطاب أو بعضه^(٧)، وكان للملك أيضاً أن ينفرد في منح الرتب والنياشين، كونه يعد مصدر المجد والشرف وله الحق في إختيار من يراه أهلاً لهذا المنح،

(١) د. مريد أحمد عبد الرحمن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٩٩.

(2) American Historical Association, op.cit, P.38.

(٣) إقبال عبد الله أمين الجيلاوي، مصدر سابق، ص ٦١.

(٤) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ١٩٨.

(٥) د. مريد أحمد عبد الرحمن، مصدر سابق، ص ١٠٢ - ١٠٣.

(٦) د. مريد أحمد عبد الرحمن، المصدر السابق، ص ١٨٣.

(٧) حيث استخدمت الملكة فكتوريا حقها في الاعتراض على أحد الفقرات الواردة في خطاب العرش عام ١٨٨١ م . ينظر: د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٢٠٣.

إلا أن تطور النظام البرلماني وانتقال العديد من السلطات الى الوزارة أدى الى استقرار العرف بأن الملك لا يستخدم هذا الحق إلا بعد استشارة رئيس الوزراء في معظم الأحيان والوزير المختص أحياناً^(١).

٣- اختصاصات الملك في بريطانيا في مجال السلطة القضائية

للملك في بريطانيا الحق في العفو الخاص عن العقوبة بناءً على مشورة وزير الداخلية في حال وجود اسباب تتطلب عدم تنفيذ العقوبة، وان اختصاص الملك في هذا المجال لا يعدو أن يكون اختصاصاً شكلياً قائماً على الاستشارة الملكية غير الملزمة للوزير المعني^(٢).

ويقوم الملك في انكلترا بتعيين القضاة في الوظائف القضائية العليا، إذ يمارس الملك هذا الحق بعد مشورة الوزير الأول، أما القضاة الأقل درجة فيشترط لتعيينهم ان يتم عن طريق الملك بعد مشورة رئيس مجلس اللوردات^(٣).

ثانياً: اختصاصات رئيس الجمهورية في لبنان: يختص رئيس الجمهورية في لبنان اختصاصات عدة اهمها:-

١- اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال السلطة التشريعية

نصت المادة (١٨) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤ على أن " لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب". ومن ثم فقد اعطى الدستور اللبناني لكل من الحكومة والبرلمان الحق في اقتراح القوانين، ويرى البعض ان رئيس الجمهورية يمارس هذا الحق عن طريق الوزارة، إذ تتقدم الاخيرة باقتراحها الى مجلس النواب^(٤).

كما منح المشرع الدستوري اللبناني رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين، إذ نص على أن " لرئيس الجمهورية بعد اطلاع مجلس الوزراء حق طلب اعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره ولا يجوز أن يرفض طلبه، وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من اصدار القانون الى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة اخرى في شأنه وإقراره بالغالبية المطلقة من

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ٦١.

(٢) د. حازم صادق، مصدر سابق ، ص ٢٤٢.

(٣) د. حازم صادق، المصدر السابق ، ص ٢٤١.

(٤) د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، ١٩٨٣، ص ٥٧٥.

مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً وفي حال انقضاء المهلة دون اصدار القانون أو إعادته يعتبر القانون نافذ حكماً ووجوب نشره^(١).

وبذلك فإن المشرع الدستوري اللبناني اخذ بحق الاعتراض التوقيفي (النسبي) على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان، اي أن المشرع لم يشأ أن تكون إرادة رئيس الجمهورية مساوية لإرادة مجلس النواب وإنما إرادة الاخير هي العليا حينما منحه سلطة اقرار القانون مرة ثانية^(٢)، وفي حالة سكوت الرئيس خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ إحالة مشروع القانون الى الحكومة، فإنه يعد بذلك متنازلاً عن حق الاعتراض نهائياً، إذ يجب أن يزول رئيس الجمهورية هذا الحق خلال مدة معينة^(٣).

ولم يتطرق الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل الى حق رئيس الجمهورية في ممارسة حق الاعتراض على القانون بأكمله او جزء منه بل تكلم عن القانون بشكل عام، ويرى البعض ان من يستطيع الكثير يستطيع القليل بالتالي فإن العبرة تبقى لإرادة البرلمان الذي قد يقرر الاخذ بالملاحظات التي يشير اليها الرئيس في طلب اعادة النظر في القانون من عدمه وسواء تناولت تلك الملاحظات جزءاً من القانون ام القانون بأكمله^(٤).

ونصت المادة (٥١) بعد التعديل على " يصدر رئيس الجمهورية القوانين وفق المهلة المحددة في الدستور بعد أن يكون وافق عليها المجلس ويطلب نشرها وليس له أن يدخل تعديلاً عليها أو أن يعفي أحداً من التقيد بأحكامها" .

كما نصت المادة (٥٦) بعد التعديل على " يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد إحالتها الى الحكومة ويطلب نشرها اما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً بوجوب استعجال اصدارها فيجب عليه ان يصدرها في خلال خمسة ايام ويطلب نشرها " .

٢- اختصاص رئيس الجمهورية في لبنان في مجال السلطة التنفيذية

يمارس رئيس الجمهورية في لبنان العديد من الصلاحيات في مجال العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وفقاً لنصوص الدستور والتي تتمثل في حق الرئيس في دعوة مجلس النواب الى جلسات

(١) المادة (٥٧) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤.

(٢) د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، النظام الدستوري اللبناني، مصدر سابق، ص ٥٧٧.

(٣) د. مصطفى ابو زيد فهمي، مصدر سابق، ص ٣٠٣.

(٤) انطوان أ. سعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي قبل وبعد اتفاق الطائف - دراسة مقارنة،

١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٣٤٠.

استثنائية^(١)، وتأجيل انعقاد المجلس^(٢)، وحق توجيه رسائل الى المجلس عند الضرورة، اذ يمارس الرئيس الحق في توجيه رسائل الى المجلس النيابي عند الضرورة والتشاور مع رئيس المجلس عندما تقتضي الضرورة ذلك^(٣)، ويمارس رئيس الجمهورية حقه في حل مجلس النواب^(٤)، وفقاً للمادة (٥٥) من الدستور والتي نصت على " يعود لرئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المادتين ٦٥ و ٧٧ من هذا الدستور الطلب الى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة، فإذا قرر مجلس الوزراء بناءً على ذلك حل المجلس يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل وفي هذه الحالة تجتمع الهيئات الانتخابية...."^(٥)، اذ يشارك الرئيس في حل المجلس النيابي وله سلطة استثنائية في تقدير الوضع السياسي وتقدير الشروط المتوافرة لطلب الحل وتعد هذه الصلاحية مهمة

(١) نصت المادة (٣٣) من الدستور اللبناني عام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤ على ان "....، ولرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة ان يدعو مجلس النواب الى عقود استثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها واختتامها وبرنامجهما وعلى رئيس الجمهورية دعوة المجلس الى عقود استثنائية اذا طلبت ذلك الاكثية المطلقة من مجموع اعضائه".

(٢) نصت المادة (٥٩) من الدستور اللبناني المعدل عام ٢٠٠٤ على ان " لرئيس الجمهورية تأجيل انعقاد المجلس الى امد لا يتجاوز شهراً واحداً وليس له ان يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد".

(٣) نصت المادة (٥٣/عاشراً) من الدستور اللبناني على ان "يوجه رئيس الجمهورية عندما تقتضي الضرورة رسائل الى مجلس النواب".

(٤) المادة (٦٥) من الدستور اللبناني لعام ٢٠٠٤.

(٥) تنص المادة (٦٥) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤ على ان "٤- حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية اذا امتنع مجلس النواب لغير اسباب قاهرة عن الاجتماع طوال عقد عادي او طوال عقدين استثنائيين متواليين لاتقل مدة كل منهما عن الشهر او في حال رد الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل.... ٥-....، اما المواضيع الاساسية فإنها تحتاج الى موافقة ثلثي عدد اعضاء الحكومة المحددة في مرسوم تشكيلها ويعتبر مواضيع اساسية... حل مجلس النواب...". كما نصت المادة (٧٧) من الدستور اللبناني على ان "يمكن ايضاً اعادة النظر في الدستور بناءً على طلب مجلس النواب فيجري الامر حينئذ على الوجه التالي : يحق لمجلس النواب في خلال عقد عادي وبناءً على اقتراح عشرة من اعضائه على الاقل ان يبدي اقتراحه بأكثرية الثلثين من مجموع الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً بإعادة النظر في الدستور، على ان المواد والمسائل التي يتناولها الاقتراح يجب تحديدها وذكرها بصورة واضحة فيبلغ رئيس المجلس ذلك الاقتراح الى الحكومة طالباً اليها ان تضع مشروع قانون في شأنه، فإذا وافقت الحكومة المجلس على اقتراحه بأكثرية الثلثين، وجب عليها ان تضع مشروع التعديل وتطرحه على المجلس خلال اربعة اشهر، واذا لم توافق فعليها ان تعيد القرار الى المجلس ليدرسه ثانية، فإذا اصرر المجلس عليه بأكثرية ثلاثة ارباع مجموع الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً فلرئيس الجمهورية حينئذ اما اجابة المجلس الى رغبته او الطلب من مجلس الوزراء حله واجراء انتخابات جديدة في خلال ثلاثة اشهر، فإذا اصرر المجلس الجديد على وجوب التعديل وجب على الحكومة الانصياع وطرح مشروع التعديل في مدة اربعة اشهر".

جداً كونها تخول رئيس الجمهورية حق تقدير عمل المؤسسات وانتظامها وما لذلك من الاثر البالغ وانعكاسه على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(١).

ونصت المادة (٥٣/ثانياً) من الدستور اللبناني على أن " يسمى رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب واستناداً الى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها".

كما نصت المادة (٥٣ / الفقرة خامساً) من الدستور بأن " يصدر منفرداً المراسيم بقبول استقالة الحكومة او اعتبارها مستقيلة "، اذ يكون لرئيس الجمهورية منفرداً الحق في إصدار المراسيم الخاصة بقبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة دون ان تحمل الى جانبها توقيع رئيس الحكومة او الوزير او الوزراء المختصين^(٢).

ونص الدستور اللبناني على ان " يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وابرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء، وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة، اما المعاهدات التي تتطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة فلا يمكن ابرامها الا بعد موافقة مجلس النواب"^(٣).

وقد اشار الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤ الى صلاحية رئيس الجمهورية في اعلان الحرب وتطلب موافقة مجلس الوزراء ومشورته في هذا الشأن، إذ عدها من المواضيع الأساسية التي تحتاج الى موافقة ثلثي اعضاء الحكومة المحددة في مرسوم تشكيلها^(٤).

وبعد ان تم بحث اختصاصات رئيس الدولة في كل من بريطانيا ولبنان، يتضح للباحث ان دور رئيس الدولة في بريطانيا والتي تعد مهد النظام البرلماني دور ادبي وتتحصر الصلاحيات التنفيذية الحقيقية بيد مجلس الوزراء، كما ان رئيس الدولة في لبنان على الرغم من منحه صلاحيات دستورية الا ان تلك الصلاحيات اما ادبية او تشريفية او انها لا يمكن استعمالها الا بموافقة جهة دستورية.

(١) محمود عثمان، رئيس مجلس الوزراء في لبنان بعد الطائف، ط ١، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت، ٢٠٠١، ص ٥٧.

(٢) ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي (موقعه، دوره، صلاحياته، مسؤوليته السياسية)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٧٨.

(٣) المادة (٥٢) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤.

(٤) المادة (٦٥/خامساً) من الدستور اللبناني عام المعدل عام ٢٠٠٤.

وخلاصة لما تقدم وعلى الرغم من اختلاف آراء الفقهاء حول دور رئيس الدولة في النظام البرلماني سواء كان دوراً سلبياً أم ايجابياً، فإن جانباً من الفقه دعا الى تعميم دور الرئيس في إنجلترا على النظام البرلماني بشكل عام واعتبر لذلك إنه يتعين في النظام البرلماني أن يقتصر اختصاص رئيس الدولة على الدور الادبي المحض من خلال بقاءه بعيداً عن شؤون الحكم بحيث لا يتمتع بأية سلطات فعلية في هذا المجال اعتماداً على قاعدة حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، تأسيساً على ذلك فإن رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يمتلك اختصاصات فعلية بل اختصاصات تشريفية وبروتوكولية محضة، إذ لا يمتلك هذا المنصب من الاختصاصات الكبيرة في مجال التنفيذ وغيرها بل له دور فاعل في كونه حكم بين السلطة التشريعية ومجلس الوزراء أكثر من كونه عنصراً من عناصر السلطة التنفيذية^(١).

المطلب الثاني

اختصاصات رئيس الدولة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وطبيعته

باستقراء نصوص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ يتبين بأنه اعتنق النظام البرلماني^(٢)، واخذ بثنائية السلطة التنفيذية^(٣)، واخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات حيث تمارس السلطات الاتحادية التشريعية والتنفيذية والقضائية اختصاصاتها وفقاً لهذا المبدأ^(٤)، وان من خصائص النظام البرلماني هو ثنائية السلطة التنفيذية، بمعنى انها تتكون من طرفين، اذ يكون دور رئيس الدولة شكلياً وهو اقرب الى الحكم بين السلطات وليس له من الاختصاصات الا الاسمية (البروتوكولية) فقط و لا يتحمل اي مسؤولية وفقاً لقاعدة " حيث توجد السلطة توجد المسؤولية "، فضلاً عن وجود الوزارة التي تتولى السلطة بصورة فعلية وتكون مسؤولة امام البرلمان^(٥)، فهل ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد اخذ بالنظام البرلماني بأسسه التقليدية ام انه منح رئيس الجمهورية اختصاصات فعلية تتنافى مع طبيعة هذا النظام؟

ومن اجل الاجابة على هذا التساؤل لا بد من بيان اختصاصات رئيس الدولة وفقاً لدستور العراق لعام ٢٠٠٥، وسوف يتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين، يتناول الفرع الاول لأهم اختصاصات رئيس الدولة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، في حين يكرس الفرع الثاني للبحث في طبيعة تلك الاختصاصات.

(١) د. أركان عباس حمزة الخفاجي و عبد الحسين عبد نور هادي الجبوري، اثر توافر بعض مظاهر النظام الرئاسي في دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٦٤٥.

(٢) المادة (١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٣) المادة (٦٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٤) المادة (٤٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٥) د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٣٣٢.

الفرع الأول

اختصاصات رئيس الدولة في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

حدد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ المركز الدستوري لرئيس الجمهورية بأنه " رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور "^(١)، ويتولى رئيس الجمهورية العديد من الاختصاصات منها الاختصاصات في مجال السلطة التشريعية وفي مجال السلطة التنفيذية وفي مجال السلطة القضائية وسوف يتم بحثها وفقاً للآتي:-

أولاً: اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال السلطة التشريعية

١ - اختصاص رئيس الجمهورية في دعوة مجلس النواب للانعقاد: يتمتع رئيس الجمهورية وفقاً للمادة (٥٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بصلاحيّة اصدار مرسوم جمهوري^(٢) يدعو فيه مجلس النواب للانعقاد، إذ يقوم رئيس الجمهورية بدعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على نتائج الانتخابات^(٣).

ووفقاً للمادة (٧٣/ رابعاً) من الدستور العراقي النافذ، فإن رئيس الجمهورية يقوم بدعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز (١٥) يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات.

كما يقوم رئيس الجمهورية ايضاً بدعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية^(٤) وفقاً للمادة (٥٨/أولاً) التي تنص على " لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو لخمسين عضواً من أعضاء المجلس دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية ويكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي اوجبت الدعوة إليه"، كما يقوم رئيس الجمهورية منفرداً وفقاً للمادة (٥٨/ ثانياً) بتقديم طلب تمديد

(١) المادة (٦٧) من الدستور العراقي عام ٢٠٠٥.

(٢) حيث صدر المرسوم الجمهوري رقم (٦٦) بتاريخ ٢٠٢١/١٢/٣٠ والمتضمن دعوة مجلس النواب المنتخب بدورته الخامسة للانعقاد بتاريخ ٢٠٢٢/١/٩ على ان يترأس الجلسة اكبر الاعضاء سناً.

(٣) نصت المادة (٥٤) من الدستور على أن " يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة وتعد الجلسة برئاسة أكبر الاعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه ولا يجوز التحديد لأكثر من المدة المذكورة أنفاً ".

(٤) حيث عقد مجلس النواب العراقي جلسة استثنائية لأداء اليمين الدستورية للبدلاء واكمال تعديل نظامه الداخلي، بيان منشور على الموقع الرسمي لمجلس النواب: <https://iq.parliament.iq/blog/2022/06/23e> _ تاريخ الزيارة :

٢٠٢٢/٧/١٦ الساعة ٦:٠٠ مساءً.

الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على (٣٠) يوماً لإنجاز المهام التي تستدعي ذلك.

ويتفق الباحث مع رأي البعض بأن منح رئيس الجمهورية هذه الصلاحيات إنما يعد خروجاً عن إطار النظام البرلماني، إذ إن رئيس الوزراء في هذا النظام هو الذي يختص بذلك الاجراء الذي يمارسه من خلال تقديمه الطلب الى رئيس الجمهورية لإصدار مرسوم الدعوة والذي يكون ممهوراً بتوقيع رئيس مجلس النواب الى جانب توقيع رئيس الجمهورية، في حين ان المشرع الدستوري العراقي منح هذا الحق لكل من طرفي السلطة التنفيذية على حده وكأنهما هيئتان مستقلتان وليستا سلطة تنفيذية واحدة^(١).

٢ - اختصاص رئيس الجمهورية بالموافقة على اقتراح حل مجلس النواب

اشتراط الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ موافقة رئيس الجمهورية على الطلب المقدم من رئيس مجلس الوزراء والمتضمن اقتراح حل مجلس النواب، إذ نص على ان " يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناءً على طلب من ثلث اعضائه او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء"^(٢)، إذ يتولى رئيس الجمهورية الموافقة على طلب حل المجلس النيابي الذي يتقدم به رئيس مجلس الوزراء، إلا أن الرئيس لا يملك سوى الموافقة على احالة الطلب الى مجلس النواب كون الدستور العراقي النافذ أخذ بالحل الذاتي لمجلس النواب وبالتالي فإن للأخير سلطة الفصل في قرار الحل من عدمه^(٣)، وان حل مجلس النواب يتوقف على موافقة رئيس الجمهورية على تقديم طلب الحل الى المجلس، إذ لا تستطيع الحكومة تقديم طلب حل المجلس إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية^(٤).

(١) د. احمد عبد الله ناهي الحمداني، صلاحيات رئيس الجمهورية في الدستور العراقي الدائم، مجلة كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، قضايا سياسية، ٢٠١٧ المجلد، العدد ٥٠، ص ١٥٥.

(٢) المادة (٦٤/أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) قرر مجلس النواب حل المجلس بتاريخ ٢٠٢١/١٠/٧ إستناداً لأحكام المادة (٥٩/ثانياً) والمادة (١٣٨/خامساً/أ) من الدستور، وصدر قرار الحل بالنظر للطلب المقدم من قبل (١٧٢) نائب وإستيفاء الشكلية المنصوص عليها بموجب أحكام البند أولاً من المادة (٦٤) من الدستور، على أن تجري الإنتخابات النيابية العامة في البلاد بتاريخ ٢٠٢١/١٠/١٠ بدعوة من السيد رئيس الجمهورية، وقد صدر هذا المرسوم بالرقم (١٨) بتاريخ ٢٠٢١/٤/٢١ إستناداً لأحكام البند (ثانياً) من المادة (٦٤) وتم التصويت بالموافقة على حل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة بتاريخ ٢٠٢١/٣/٣١، الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي: <https://archive4.parliament.iq/ar/2021/03/31>

تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٨/٢، ٧:٠٠ مساءً

(٤) ياسين طه ياسين الدليمي، مصدر سابق، ص ٧٥.

كما إن لرئيس الجمهورية حق رفض طلب الحل، إذ إن إقرار الدستور بإمتلاك رئيس الجمهورية حق الموافقة، يعني تمتعه أيضاً بحق الرفض، إذا لم يرَ سبباً معقولاً أو مصلحة تستوجب حل المجلس النيابي وهذا الرأي قد لا يتفق مع القواعد العامة للنظام البرلماني ويؤدي إلى إخلال في التوازن بين مجلس النواب ومجلس الوزراء طالما إن الرئيس يستطيع تعطيل إرادة رئيس مجلس الوزراء في ممارسة واستخدام الوسيلة الأساسية في التأثير على مجلس النواب، خصوصاً ان رئيس الجمهورية منتخب من البرلمان نفسه^(١).

ويرى الباحث بأن لرئيس الجمهورية دوراً مهماً في الموافقة على طلب الحل الذي يتقدم به رئيس مجلس الوزراء، ويتجلى ذلك واضحاً في حال عدم موافقة رئيس الجمهورية على الطلب، الامر الذي سيؤدي الى انعدام طلب حل المجلس النيابي من الاساس على الرغم من تعارض هذه الطريقة مع قواعد النظام البرلماني وتعد خروجاً عنها .

٣ - اختصاص رئيس الجمهورية باقتراح مشروعات القوانين

تعد المبادرة التشريعية العملية التي تبدأ منها الاجراءات التشريعية وقد عرفها الفقه بأنها (العمل الذي يضع الأسس الأولية للتشريع ويحدد مضمونه)^(٢)، وتعد الخطوة الأولى التي تتبثق منها عملية تشريع القانون واجراء يرمي الى وضع النصوص القانونية موضع التطبيق، ويتم ذلك عن طريق الاقتراح الذي يقدم للتشريع مادته ويساهم في تحديد القاعدة القانونية^(٣).

وقد جعل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ اقتراح مشروعات القوانين حقاً مشتركاً بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومجلس النواب، إذ نصت المادة (٦٠ / الفقرة أولاً) منه على " مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء"، كما نصت (الفقرة ثانياً) من ذات المادة ان "مقترحات القوانين تقدم من عشرة من اعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة".

وقد استلزم قانون مجلس النواب عند تقديم مشروع القانون^(٤) من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء الى مجلس النواب من أجل مناقشة مشروع القانون وقراره ضرورة ارسال الاعمال التحضيرية والجدوى

(١) د . رافع خضر شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ١٧٢.

(٢) د . رافع خضر شبر، المصدر السابق، ص ١٣٨.

(٣) ايمان قاسم هاني الصافي، الجهة المختصة بتقديم مشروعات القوانين الى البرلمان - دراسة مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية، ببيروت، ٢٠١٨، ص ٢٧-٢٨.

(٤) ومن تلك المشاريع مشروع قانون الناجيات الايزيديات الذي ارسله رئيس الجمهورية (برهم صالح) الى مجلس النواب لغرض مناقشته وقراره والذي صدر بالقانون رقم (٨) لسنة ٢٠٢١ في ٢٠٢١/٣/٨ منشور على الموقع

التشريعية من المشروع، فضلاً عن اسناد مشروع القانون بما يتوافر من آراء استشارية تدعم موضوعه وما يؤيد موافقة الجهة مقدمة المشروع سواء رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء^(١).

ويتفق الباحث مع ماذهب اليه البعض بأن منح رئيس الجمهورية صلاحية اقتراح مشاريع القوانين بصورة منفردة انما يجعله ممارساً للسلطات التنفيذية والتشريعية بصورة فعلية، كون اقتراح القوانين هو عمل تشريعي يتقدم به مجلس الوزراء بناءً على اسس النظام البرلماني، ومن ثم لابد من تعديل نص المادة (٦٠/أولاً) من الدستور بالشكل الاتي(مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية بإقتراح من مجلس الوزراء)^(٢).

٤- اختصاص رئيس الجمهورية بالاعتراض على القوانين : يعد حق الاعتراض على القوانين احد الاركان التي تحقق مبدأ التوازن بين سلطة رئيس الدولة والبرلمان، اذ لا يكفي من اجل تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بالشكل الامثل ان تباشر كل سلطة الاختصاصات المقررة لها بموجب نصوص الدستور، بل لابد ان تتسلح بما يكفل لها وقف تعدي السلطات الاخرى ومن هنا كانت الحاجة الى النص على حق الاعتراض^(٣).

وقد نظم الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين المحالة إليه من مجلس النواب وفقاً للمادة (١٣٨/ خامساً) من الدستور، اذ ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب الى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالإجماع واصدارها خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها اليه بإستثناء ما ورد في المادتين (١١٨ و ١١٩) المتعلقتين بتكوين الأقاليم، فإذا وافق عليها مجلس الرئاسة بالإجماع خلال تلك المدة قام بإصدارها^(٤).

==الرسمي لمكتب رئاسة الجمهورية <https://presidency.iq> تاريخ الزيارة : ٢٠٢٢/٧/١٦ الساعة ٦:٠٠ مساءً. وكذلك مشروع قانون استرداد عوائد الفساد الذي تقدم به رئيس الجمهورية السيد (برهم صالح) الى مجلس النواب من اجل استعادة اموال الفساد ومحاسبة المفسدين حيث تم عقد الاجتماع بتاريخ ٢٠٢١/٦/٢ ومشروع قانون مناهضة العنف الاسري الذي ارسلته رئاسة الجمهورية الى مجلس النواب للمصادقة عليه، الا ان المشروعين لم يتم المصادقة عليهما من قبل المجلس.

(١) المادة (١٨) من قانون مجلس النواب العراقي وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.

(٢) د. فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، دار البستان للصحافة والنشر، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٣٨-٣٩.

(٣) د. محمد عدنان ناجي، مصدر سابق، ص ٢٧٧.

(٤) المادة (١٣٨/خامساً/ أ) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

أما إذا لم يوافق المجلس على تلك القوانين فإنها تعاد الى مجلس النواب الذي يقوم بعقد جلسة لهذا الغرض^(١)، لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية وترسل ثانية الى مجلس الرئاسة للموافقة عليها^(٢)، اما في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها إليه تعاد الى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة اخماس عدد اعضائه غير قابلة للاعتراض وتعد مصادقاً عليها^(٣).

ولابد من الاشارة الى ان اختصاص رئيس الجمهورية بالاعتراض على مشاريع القوانين التي يسنها مجلس النواب كان من صلاحيات مجلس الرئاسة، اذ نصت المادة (١٣٨/أولاً) من الدستور العراقي النافذ بأن " يحل تعبير مجلس الرئاسة محل تعبير رئيس الجمهورية اينما ورد في هذا الدستور ويعاد العمل بالاحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور " ، كما نصت الفقرة (ثانياً/أ) من ذات المادة اعلاه بأن " ينتخب مجلس النواب رئيساً للدولة ونائبين له يؤلفون مجلساً يسمى مجلس الرئاسة يتم انتخابه بقائمة واحدة وبأغلبية الثلثين " ، ونصت الفقرة رابعا بأن " يتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالاجماع ويجوز لأي عضو ان ينيب احد العضوين الاخرين مكانه " ، حيث بالرجوع الى نص المادة (٧٣/ثالثاً) من الدستور^(٤)، فإنه لم يُمنح هذه الصلاحية بعد اعادة العمل بالاحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد انتهاء الدورة الاولى لمجلس النواب^(٥)، ويؤيد الباحث رأي البعض ان لرئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة (٧٣/ثالثاً) من الدستور الحق في الامتناع عن تصديق مشروعات القوانين، ذلك ان نص المادة (١٣٨) من الدستور لا يوجد نص صريح بإلغائها كما انها تعد مكملة للمادة (٧٣)

(١) نصت المادة (١٣٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ على " أولاً: يعقد مجلس النواب جلسة لهذا الغرض ويحيل المجلس قرار النقض والبيانات المتعلقة بها الى لجنة مختصة لدراسة المشروع محل الاعتراض والاسباب التي استند عليها قرار عدم الموافقة ويعرض تقرير اللجنة المختصة على المجلس للنظر فيه على وجه الاستعجال، فإذا أقر المجلس مشروع القانون محل النقض بالأغلبية ترسل الى مجلس الرئاسة للموافقة عليه، ثانياً: في حالة عدم موافقته ثانية خلال عشرة ايام من تاريخ وصولها اليه فلمجلس النواب بعد اعادتها اليه ان يقرها بأغلبية ثلاثة اخماس عدد اعضائه غير قابلة للاعتراض وتعد مصادقاً عليها " .

(٢) المادة (١٣٨/خامساً/ب) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٣) المادة (١٣٨ /خامساً /ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٤) نصت المادة (٧٣/ثالثاً) من الدستور على ان " يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها " .

(٥) د. ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط١، دار نيبور للطباعة والنشر، ٢٠١٤، ص٤٧٦ .

منه، بالتالي فإن كل من المادتين أنفتا الذكر مكملتان لبعضهما في تحديد نطاق اختصاصات رئيس الجمهورية خاصة وان المادة (١٣٨/سادساً) نصت بأن " يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور " ، فضلاً عما اكدته المادة (٧٣/عاشراً) بأن " يمارس رئيس الجمهورية اية صلاحيات رئاسية اخرى واردة في هذا الدستور " ، كما أن ما قررته المادة (٧٣/ثالثاً) لا يعني فقط منح رئيس الجمهورية امكانية التصديق على مشروعات القوانين بل يمنحه ايضاً حق الامتناع عن تصديق تلك المشاريع اذا ماشابتها عيوب شكلية او موضوعية توجب عدم التصديق، كما ان رئيس الجمهورية قد اقسام عند ادائه اليمين الدستورية على حماية استقلال وسيادة البلاد وحماية الدستور وفقاً للمادة (٥٠/٦٧) من الدستور^(١).

٥- اختصاص رئيس الجمهورية في المصادقة على القوانين والمعاهدات الدولية

تعد المصادقة على القوانين واصدارها بمثابة شهادة الميلاد بالنسبة للتشريع، بمعنى إنه اعلان بإتمام الاجراءات لإقراره وصيرورته قانوناً نهائياً كأحد قوانين الدولة النافذة^(٢)، وقد أقر الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ سلطة رئيس الدولة في المصادقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب واصدارها، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها من قبل رئيس الجمهورية^(٣).

ويرى جانب من الفقه إن المشرع الدستوري العراقي قد خول رئيس الجمهورية صلاحيات متميزة تتجلى في سلطة المصادقة على مشروعات القوانين التي أقرها مجلس النواب، والمصادقة هنا أما أن تكون بصورة صريحة أو ضمنية، فالحالة الأولى تتحقق بأن يصادق رئيس الجمهورية ويوقع على مشروع القانون ضمن المدة التي حددها الدستور بخمسة عشر يوماً، أما الحالة الثانية فتتحقق باحتفاظ رئيس الجمهورية بمشروع القانون خلال المدة المحددة آنفاً دون أن يوافق عليه أو يرفضه، وبالتالي فإن مشروع القانون يصبح قانوناً نافذاً بانقضاء خمسة عشر يوماً وينشر القانون بعدها في الجريدة الرسمية^(٤).

ولابد من الإشارة الى اهمية المصادقة، اذ ان رئيس الجمهورية يستطيع اعلان رأيه من خلال المصادقة او عدم المصادقة مما قد يهيئ الرأي العام ضد القانون في حال عدم المصادقة مثلاً، رغم كون القانون

(١) ليلي حنتوش ناجي الخالدي، امتناع رئيس الدولة عن التصديق على مشروعات القوانين، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٦، ص ٢٥٣-٢٥٤.

(٢) د. محمد عدنان ناجي، مصدر سابق، ص ٢٢٨-٢٢٩.

(٣) المادة (٧٣/ثالثاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٤) د. رافع خضر صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ١٤٣.

سيمضي بعد خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمه من قبل رئيس الجمهورية، ويرى البعض ان سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين ذات مردود ايجابي كونها تمكن البرلمان من دراسة القانون مجدداً في ضوء آراء صادرة من رئيس الدولة الذي يمتلك القدرة الحسنة في اظهار جوانب المصلحة العامة^(١).

كما جعل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ابرام المعاهدات والاتفاقات الدولية حقاً مشتركاً بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب، إذ يختص مجلس الوزراء وفقاً للمادة (٨٠/سادساً) من الدستور " بالتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله"، ويتولى مجلس النواب تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب وفقاً للمادة (٦١/ رابعاً) من الدستور، كما نصت المادة (٧٣/ ثانياً) من الدستور على أن " يتولى رئيس الجمهورية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها ".

٧- اختصاص رئيس الجمهورية في اقتراح تعديل الدستور والمصادقة عليه

يعد اقتراح تعديل الدستور وسيلة للتنبيه بوجود ضرورة تقتضيه وحيث إن اقتراح سن القانون أو تعديله تعد أول مرحلة في العملية التشريعية، لذا فإن تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور إنما يكشف عن مركز الثقل الذي تتمتع به هذه السلطة في الواقع القانوني والسياسي للدولة وانطلاقاً من هذه الحقيقة فقد اختلفت الدساتير في تحديد هذه السلطة تبعاً لاختلاف الظروف السياسية السائدة ولرغبة السلطة المنشئة للدستور في تفضيلها على غيرها، إذ اتجهت بعض الدساتير الى جعل السلطة التنفيذية هي المختصة باقتراح تعديل الدستور ، وتذهب دساتير أخرى الى جعل السلطة التشريعية هي المختصة بحق الاقتراح باعتبارها ممثلة للشعب، في حين تعتمد بعض الدساتير الى ايجاد نوع من التوازن ولو بصورة نظرية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فتجعل منهما الحق في اقتراح تعديل الدستور وقد تعطي بعض الدساتير الشعب الحق في اقتراح تعديل الدستور^(٢).

وقد حدد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور بأن فرق بين الحالة الاعتيادية (التعديل الجزئي) للدستور وبين الحالة الغير اعتيادية (التعديل الكلي) للدستور، إذ عالج الدستور الحالة الأولى بالنص على "لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس اعضاء

(١) د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ١٤٦.

(٢) د. علي سعد عمران، المنتقى من احكام دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٢٨٤.

مجلس النواب اقترح تعديل الدستور^(١)، ويفهم من النص المذكور إن الدستور جعل رئيس الجمهورية شريكاً لمجلس الوزراء في ممارسة هذا الاختصاص فيكون رأيه معادلاً لرأي مجلس الوزراء بأجمعه في هذا المجال وهو ما لا يستقيم والمركز الدستوري لرئيس الجمهورية وفقاً للنظام البرلماني الذي تنبأه الدستور العراقي النافذ^(٢).

وقد عالج الدستور الحالة الثانية (التعديل الكلي للدستور) ووفقاً لنص المادة (١٤٢ / أولاً) منه التي نصت على "يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من اعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراؤها على الدستور وتُحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها". ووفقاً للبند (خامساً/ أ) من المادة (١٢٦) فإن "التعديل يعد مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانياً وثالثاً) من هذه المادة في حالة عدم تصديقه"^(٣).

ثانياً: اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال السلطة التنفيذية

يمارس رئيس الجمهورية وفقاً لدستور العراق لعام ٢٠٠٥ العديد من الاختصاصات في مجال السلطة التنفيذية التي سوف يتم بحثها تباعاً:-

١ - اختصاص رئيس الجمهورية في اختيار وإقالة اعضاء السلطة التنفيذية

يتولى الرئيس صلاحية اختيار نوابه، إذ نصت المادة (٦٩/ ثانياً) من الدستور على أن "تنظم بقانون أحكام اختيار نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية"، كما نصت المادة (٤) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ على "لرئيس الجمهورية اختيار نائب أو أكثر على أن لا يزيد عن ثلاثة ويعرض هذا الترشيح على مجلس النواب للمصادقة عليه بالاغلبية المطلقة"، وقد صدر قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١ الذي نص في المادة (الأولى) منه على أن "يختار

(١) ينظر: المادة (١٢٦ / أولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

(٢) د. علي سعد عمران، المنتقى من احكام دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٢٨٩.

(٣) نصت الفقرة (ثانياً) من المادة (١٢٦) على أن "لا يجوز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين وبناءً على موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام، ثالثاً: لايجوز تعديل المواد الاخرى غير المنصوص عليها في البند ثانياً من هذه المادة الا بعد موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام".

رئيس الجمهورية عند تسلمه مهامه الدستورية نائباً أو أكثر على أن لا يزيد على ثلاثة ويعرض هذا الترشيح على مجلس النواب للمصادقة عليه بالأغلبية".

كما رسم الدستور العراقي آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء ونص على ذلك في المادة (٧٦/ البند أولاً) بأن " يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية"، ووفقاً لهذا النص فإن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ألزم رئيس الجمهورية إلزاماً واضحاً بالتقييد بشخص المرشح لرئاسة الحكومة، ويقوم بتسمية المرشح وتكليفه بتشكيل الحكومة ليتم عرضها على مجلس النواب الذي سيحسم الموضوع في نهاية الأمر^(١).

ويبرز دور رئيس الجمهورية في حالة اخفاق مرشح الكتلة النيابية الاكثر بتشكيل الحكومة وفقاً للمدد المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً) من الدستور والتي نصت على " يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية اعضاء وزارته خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف"، كما نص البند (ثالثاً) من ذات المادة على ان " يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف ... " ، ويفهم من النص المذكور ان الدستور العراقي النافذ لم يعالج بوضوح ما اذا كان المرشح الجديد لتولي رئاسة الوزراء منتمياً الى الكتلة النيابية الاكبر عدداً ذاتها ام الى غيرها من الكتل، مما يعني ان لرئيس الجمهورية الحرية الكاملة في اختيار المرشح الجديد^(٢).

ويثار تساؤل هنا في حال اذا استمر مجلس النواب برفض منح الثقة لمرشحي رئيس الجمهورية؟ وحيث ان الدستور العراقي لم يحدد عدد المرات التي يحق للمجلس ان يستخدم فيها حقه بالرفض، الامر الذي يتطلب ادراج نصوص دستورية تعالج هذه المسألة.

اما بالنسبة لصلاحية رئيس الجمهورية بإقالة رئيس مجلس الوزراء، فقد منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ رئيس الجمهورية حق تقديم طلب الى مجلس النواب لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للمادة (٦١/ثامناً/ب/١) منه، ويرى جانب من الفقه ان هذا الاختصاص لا يخول لرئيس الجمهورية في الدساتير ذات التوجه البرلماني وحيث ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد أخذ بالنظام البرلماني، بالتالي

(١) د. كاظم علي عباس الجنابي، احمد نهير راهي، مصادر قوة رئيس الجمهورية في الانظمة السياسية، مجلة كلية التربية، جامعة واسط، المجلد ١، العدد ١٢، ٢٠١٢، ص ٣٨٩.

(٢) د. فلاح مطرود العبودي، مصدر سابق، ص ٣٢٣.

فإنه قد خرج عن المبدأ العام لدور رئيس الجمهورية في الانظمة البرلمانية في تقريب وجهات النظر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إذا ما احتدم الصراع بينهما وتفاقت شدته^(١). ويرى البعض ان اناطة صلاحية الاقالة لرئيس الجمهورية هي ذات صفة خطيرة من جهة وشاذة من جهة اخرى، وتتمثل الصفة الاولى بأنها تحول رئيس الجمهورية من حكم بين السلطات والساھر على ضمان الالتزام بالدستور الى طرف سياسي يمكن ان يؤدي الى اقالة رئيس الوزراء خاصة في الوضع السياسي في العراق الذي يكون رئيس الجمهورية فيه ليس محايداً بل يرأس الكتلة الكردية، ولا بد من الاشارة انه لا يوجد نص دستوري يلزم رئيس الجمهورية بأن يكون من طائفة او جهة معينة وانما هو عرف، فضلاً عن الحرج الذي يقع فيه رئيس الجمهورية اذا ماتم رفض اقتراحه من قبل المجلس النيابي وصعوبة التعامل مع رئيس مجلس الوزراء^(٢)، اما الصفة الثانية فأن تقرير حق سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء في الانظمة البرلمانية هو حق اصيل لمجلس النواب من اجل تحقيق التوازن بين السلطتين، اذ لا يكون رئيس الدولة طرفاً ثالثاً^(٣).

٢ - اختصاص رئيس الجمهورية في اشغال منصب رئيس مجلس الوزراء

عالج الدستور حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء وقضى أن يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان وفقاً للمادة (٨١/أولاً) منه وتأسيساً على ذلك سوف يتمتع رئيس الجمهورية، زيادةً على اختصاصاته الاصلية بجميع الصلاحيات والاختصاصات المقررة لرئيس مجلس الوزراء ولمدة غير محددة^(٤)، وبالتالي فإن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد أهدر قاعدة أساسية في النظم ذات التوجه البرلماني عندما أجاز الجمع بين المنصبين في يد شخص واحد^(٥).

ويرى الباحث ان قيام رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند تحقق الحالة المنصوص عليها في المادة (٨١/أولاً) سوف يؤدي الى اختلال ثنائية السلطة التنفيذية وتحقق الاحادية، حيث سوف تنحصر جميع المهام الموكلة لطرفي السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية وحده وبالتالي سوف يتحقق

(١) د. علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق في نظام برلماني أم رئاسي، بحث منشور في مجلة كلية الفقه، المجلد ٣، العدد ٤، ٢٠٠٧، ص ٨.

(٢) د. احمد خورشيد حميدي، مصدر سابق، ص ١٥٦.

(٣) د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ٦٩.

(٤) د. احمد خورشيد حميدي، المصدر السابق، ص ١١.

(٥) د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ١٣١.

مظهر من مظاهر النظام الرئاسي المتمثل بحصر مهام السلطة التنفيذية في شخص رئيس الجمهورية فقط.

٣ - اختصاص رئيس الجمهورية في اصدار المراسيم

يتمتع رئيس الجمهورية باختصاصه في اصدار المراسيم الجمهورية، إذ كفلت المادة (٧٣/ سابعاً) هذا الاختصاص، إلا أن هذه المادة لم تحدد معنى هذه المراسيم لأن هناك العديد من المراسيم التي يجوز لرئيس الجمهورية اصدارها مثال ذلك الأحكام العرفية والقرارات التي لها قوة القانون^(١).

ويرى البعض ان المراسيم الجمهورية ليست اختصاصاً بل هي أداة لممارسة السلطة تمكن رئيس الجمهورية من مباشرة اختصاصاته بقرار أو مرسوم جمهوري، إذ يفترض في القرار الصادر عن الرئيس أن يستعمل فيه الأخير اختصاصه بشكل محدد ومنفرد ويتحمل توقيعه منفرداً، أما المرسوم الجمهوري فيستعمل بموجبه الرئيس اختصاصاته التي يمارسها عبر مجلس الوزراء وتخضع لقاعدة التوقيع المجاور غير المعروفة في الدستور العراقي^(٢).

٤ - اختصاص رئيس الجمهورية في قبول وتعيين السفراء

نصت المادة (٧٣/ سادساً) من الدستور على أن " لرئيس الجمهورية حق قبول السفراء"، ويتولى مجلس الوزراء صلاحية ترشيح وتعيين السفراء وفقاً للمادة (٨٠/ خامساً) من الدستور، إذ نصت على " التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء و... " ، ولم يشر الدستور الى الجهة المختصة بإقالة وإعفاء السفراء والدبلوماسيين من مهام عملهم.

٥ - اختصاص رئيس الجمهورية في منح الاوسمة والنياشين

تخول الدساتير المعاصرة رئيس الدولة صلاحية منح الأوسمة والنياشين لمواطني الدولة عن عمل وطني متميز عرفاناً لهم بالجميل وتشجيعاً للآخرين من أجل الاقدام على بذل جهد وطني متميز، وقد منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ رئيس الجمهورية حق منح الاوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للمادة (٧٣/ خامساً) منه، حيث إن الدور الاهم في منح الاوسمة والنياشين مناط برئيس مجلس الوزراء، اما رئيس الدولة فإن له المنح أو الامتناع^(٣).

(١) د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، المصدر السابق، ص ١٩٢.

(٢) ميثم منفي كاظم الحسيني، ثنائية السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ١٣٣.

(٣) د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال الى الاستقلال، مصدر سابق، ص ٢٤٨.

٦- اختصاص رئيس الجمهورية في القيادة العليا للأغراض التشريعية والاحتفالية: جرى النص في الاغلب الاعم من الدساتير المعاصرة على منح حق القيادة العليا للجيش والقوات المسلحة الى رئيس الدولة بغض النظر عن كونه من تلقى العلوم العسكرية او من الحاصلين على المؤهل الاكاديمي في العلوم الأخرى ولعل ذلك يعود الى عرف موروث دأبت عليه الانظمة الحاكمة من ضرورة ادخال افراد الاسرة المالكة في الاكاديميات العسكرية من أجل ضمان تحقيق اشراف فعلي على قيادة الجيش حتى انتقل هذا الموروث الى الدساتير المعاصرة ولكن من الجانب النظري وحسب^(١).

وقد منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ رئيس الجمهورية حق قيادة القوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية وفقاً للمادة (٧٣/ تاسعاً) منه كونه يمثل رمز وحدة البلاد وسيادته.

٧- اختصاص رئيس الجمهورية في اعلان الحرب وحالة الطوارئ

من المعلوم ان الغرض الاساسي الذي يدعو الى تطبيق نظام حالة الطوارئ هو من اجل مواجهة الظروف الاستثنائية التي تهدد كيان الدولة كالحروب والازمات التي تنتج عن الاعتداء على حدود الدولة أو نتيجة الكوارث الطبيعية وغيرها بالشكل الذي يتسبب بإخلالها الامن العام، مما يؤدي ان تقف القوانين والاجراءات العادية عاجزة عن مواجهة تلك الظروف، فتظهر بالتالي حاجة السلطة التنفيذية الى اختصاصات اضافية تضاف الى صلاحياتها المقررة وفق نصوص الدستور، بالشكل الذي يؤدي الى توسيعها بما يتناسب مع الظروف القائمة^(٢).

أن اعلان الحرب وحالة الطوارئ وفقاً للدستور العراقي عام ٢٠٠٥ يتم بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء يقدم الى مجلس النواب ولا تعلن حالة الطوارئ الا بعد موافقة المجلس بأغلبية الثلثين لأعضائه وعند اصدار قرار من مجلس النواب بهذا الخصوص فإن ذلك يستمر لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد في كل مرة على أن يوافق عليها المجلس في كل مرة، ويتم تخويل رئيس مجلس الوزراء على اعتباره القائد العام للقوات المسلحة والمسؤول التنفيذي المباشر عن السياسية العامة للدولة أن يعرض النتائج والاجراءات المتخذة في اثناء تلك المدة على مجلس النواب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها^(٣).

(١) د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال الى الاستقلال، المصدر السابق، ص ٢٤٣.

(٢) د. محمد عدنان ناجي، مصدر سابق، ص ٣٥١.

(٣) ينظر: المادة (٦١ / تاسعاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

ويفهم من نص المادة أعلاه أن الدستور لم يمنح رئيس الجمهورية حق اعلان الحرب وحالة الطوارئ بصورة منفردة بل جعل ذلك من اختصاص مجلس النواب.

اما بالنسبة لوقف الحرب وعقد الصلح والهدنة فإن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم يحدد الجهة المختصة بممارسة هذه الصلاحية، إلا أن الاستناد الى قاعدة توازي الاختصاصات تقرر أن من يملك قرار الحرب يملك قرار وقفه والصلح والهدنة كذلك^(١).

يرى الباحث من خلال ما تقدم ان رئيس الجمهورية يتمتع بدور مهم في حالة الحرب والطوارئ، اذ من دونه لن تُعلن هذه الحالة، حيث لم يحدد الدستور جهة اخرى غير رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء لكي تقدم طلب اعلان الحرب وحالة الطوارئ وبذلك فإن رفض رئيس الجمهورية الاشتراك في تقديم الطلب يعني ان الاعلان لن يولد .

ثالثاً: اختصاصات رئيس الجمهورية في مجال السلطة القضائية

حرص الدستور على منح رئيس الجمهورية اختصاصات ذات صبغة قضائية وفقاً للمادة (٧٣/أولاً- ثامناً) منه وتتمثل في تعيين القضاة واصدار العفو الخاص والمصادقة على احكام الاعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.

١ - اختصاص رئيس الجمهورية في تعيين القضاة

منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ رئيس الجمهورية صلاحية اصدار المراسيم الجمهورية التي تقضي بتعيين القضاة واعضاء السلطة القضائية بناءً على اقتراح رئيس مجلس القضاء الاعلى^(٢)، وقد نصت المادة (٣/ثانياً) من قانون التعديل الاول (الامر رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥) قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ على ان " يتولى رئيس مجلس القضاء الاعلى ورئيس المحكمة الاتحادية العليا ورئيس جهاز الادعاء العام ورئيس جهاز الاشراف القضائي اختيار رئيس المحكمة ونائبه والاعضاء من بين القضاة المرشحين مع تمثيل الاقاليم في تكوين المحكمة وترفع اسماؤهم الى رئيس الجمهورية لإصدار المرسوم الجمهوري بالتعيين خلال مدة اقصاها (١٥) يوم من تاريخ اختيارهم"^(٣).

(١) د. احمد خورشيد حميدي، السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، مجلة جامعة كركوك للدراسات

الانسانية، كلية القانون، المجلد ٧، العدد ٢، السنة السابعة، ٢٠١٢، ص ١١.

(٢) المادة (٧٣/سابعاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) وقد اصدر رئيس الجمهورية (برهم صالح) المرسوم الجمهوري الخاص بتعيين رئيس واعضاء المحكمة الاتحادية

بالرقم (١٧) قي ٢٠٢١/٤/٨.

٢- اختصاص رئيس الجمهورية في اصدار العفو الخاص : نصت المادة (٧٣/ اولاً) من الدستور على أن " يتولى رئيس الجمهورية إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والإداري"، ويمارس كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء هذه الصلاحية حيث صدرت قرارات عدة في هذا الخصوص وكان محورها ومحركها رئيس الدولة وإن اتخذت ظاهراً مبادئة رئيس مجلس الوزراء^(١)، حيث ان رئيس الجمهورية وفقاً للمادة (٧٣/اولاً) آنفه الذكر لا يمتلك صلاحية اصدار العفو الخاص دون توصية من رئيس مجلس الوزراء^(٢)، إلا أنه يمتلك رسمياً رفض اصدار العفو^(٣).

٣- اختصاص رئيس الجمهورية في المصادقة على احكام الاعدام

منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وفقاً للمادة (٧٣/ البند ثامناً) رئيس الجمهورية الحق في المصادقة على احكام الاعدام التي تصدرها المحاكم المختصة، ويرى جانب من الفقه ان منح رئيس الجمهورية صلاحية المصادقة على احكام الاعدام انما بسبب خطورة هذه الصلاحية التي اسندها الدستور لرئيس الجمهورية كونه الساهر على ضمان الالتزام بالدستور وتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، ولا يحق لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره في ممارسة اختصاصه الا وفق نص دستوري يبيح له التفويض وبشكل صريح وحيث أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم يُجْزِ التفويض بخصوص ممارسة اختصاص المصادقة على احكام الاعدام، فإن على رئيس الجمهورية الالتزام بمباشرة هذا الاختصاص بنفسه^(٤).

(١) اذ اصدر رئيس الجمهورية (برهم صالح) بهذا الخصوص مرسوماً جمهورياً بالرقم (٢) في ٢٠٢٢/١/١٠ بناءً على التوصية الواردة الى رئاسة الجمهورية بموجب كتاب الامانة العامة لمجلس الوزراء بالعدد (ق/٢/٣/١٠٦/٤٢/٦١) في ٢٠٢٢/١/٥ المتضمن اصدار العفو الخاص عن نجل محافظ النجف السابق (لؤي الياسري) بعد ادانته بتجارة المخدرات عام ٢٠١٨، وقال بيان لرئاسة الجمهورية إن الرئيس وجه بسحب المرسومين الجمهوريين الخاصين بإصدار العفو الخاص، وذلك خلال اجتماع عاجل مع اللجنة التحقيقية المُشكلة في رئاسة الجمهورية حولهما، كما وجه بالإيعاز إلى الجهات القضائية لاتخاذ الإجراءات اللازمة بعد سحب المرسومين، ومخاطبة وزارتي العدل والداخلية لإلقاء القبض على المُدانين وإيداعهم في المؤسسات الإصلاحية، متاح على الموقع الالكتروني الاتي:

<https://www.alaraby.co.uk/society/crime>

تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٨/١٦، ١٠:٠٠ مساءً

(٢) م. محمد نجم جلاب، الاختصاص القضائي لرئيس الجمهورية - دراسة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٣، العدد ٤٧، ج٢، ٢٠٢٠، ص٤١٦.

(٣) د. كاظم علي عباس الجنابي، احمد نهير راهي، مصادر قوة رئيس الجمهورية في الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٤٠٧.

(٤) د. رافع خض صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ١٥٨ - ١٥٩.

ويرى البعض بعدم وجود اثر قانوني يترتب على عدم مصادقة رئيس الجمهورية على احكام الاعدام كون المصادقة هنا تعد صلاحية للرئيس وليس واجباً عليه، كما ويعزز اصحاب هذا الرأي من وجهة نظرهم بالقول ان الدستور العراقي النافذ جعل مصادقة رئيس الجمهورية على القوانين التي يسنها مجلس النواب محددة دستورياً بخمسة عشر يوماً، في حين ان الدستور لم يحدد مدة معينة للمصادقة على احكام الاعدام او عدم المصادقة، بالتالي فإن لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في هذا المجال^(١).

ويرى البعض ان امتناع رئيس الجمهورية عن المصادقة على احكام الاعدام يعد تعطيلاً للنصوص الدستورية ذات العلاقة ومخالفة صريحة لتلك النصوص تتحقق بها حالتا انتهاك الدستور والحنث في اليمين الدستورية اللتان توجبان مسائلة الرئيس وفق المادة (٦١/سادساً) منه، فضلاً عن تحقق الآثار السياسية المترتبة على الامتناع من خلال الاخلال بمبدأ المشروعية والاضرار بالمصلحة العامة للمجتمع، ناهيك عن الآثار الاجتماعية للامتناع عن المصادقة والتي لها تأثير مباشر على المجتمع وهي ظاهرة هروب السجناء المحكوم عليهم بالاعدام ومن ثم انتفاء الغاية من العقوبة^(٢).

ويرى الباحث ان على المشرع الدستوري العراقي ادراج نصوص دستورية تعالج مسألة تحديد المدة المقررة لرئيس الجمهورية في موضوع المصادقة على احكام الاعدام .

الفرع الثاني

طبيعة اختصاصات رئيس الدولة وفق دستور العراق ٢٠٠٥

اخذ الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ بالنظام البرلماني، إذ نص على " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ونظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق "^(٣)، حيث يقوم هذا النظام وكما مر ذكره على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية بمعنى وجود شخصين على رأس السلطة التنفيذية - رئيس الدولة ورئيس الوزراء - ، بحيث يمارس كل منهما اختصاصاته المحددة وفق نصوص الدستور بشكل يختلف عن الطرف الاخر، إذ يتمتع رئيس الوزراء

(١) طارق حرب، هل يترتب أثر على عدم مصادقة رئيس الجمهورية أحكام الإعدام، مقال منشور على الموقع الالكتروني الاتي: <https://www.iqiraq.news/political/9521--.html>. تاريخ الزيارة ١٦/٨/٢٠٢٢، ٣:٠٠ مساءً.

(٢) د. علي حمزة عسل الخفاجي، علاء عبد الحسن العنزي، الاء وديع عبد السادة، اثر امتناع رئيس الجمهورية عن مصادقة احكام الاعدام، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، المجلد ٨، العدد ٢، ٢٠١٦، ص ٢٢-٣٢.

(٣) المادة (١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

بالصلاحيات الفعلية الواسعة مقابل تقييد صلاحيات رئيس الدولة في اضيق نطاق بالشكل الذي يتماشى مع القواعد العامة المقررة للنظام البرلماني^(١).

وقد اختلف جانب من الفقه العراقي في مسألة طبيعة الاختصاصات المقررة لرئيس الجمهورية، حيث يرى الرأي الأول بأن اختصاصات رئيس الجمهورية هي ذات طبيعة واسعة ومهمة، في حين يرى الرأي الثاني ان تلك الاختصاصات ذات طبيعة تشريفية ومحددة^(٢)، ومن اجل بيان طبيعة تلك الاختصاصات، سوف يقسم الباحث هذا الفرع الى بندين، يتناول البند الأول منها الرأي الذي يعتبر تلك الاختصاصات واسعة، في حين يكرس البند الثاني للرأي الذي يعتبر تلك الاختصاصات ضيقة و تشريفية .

أولاً : رأي يعتبر تلك الاختصاصات واسعة

يرى جانب من الفقه ان رئيس الجمهورية وفقاً لدستور العراق لعام ٢٠٠٥ يتمتع بدور واختصاصات واسعة ، إذ يرى بأن الدستور منح رئيس الجمهورية حق مشاركة مجلس الوزراء في السلطة التنفيذية، إذ يمارس كل منهما دوراً في إدارة السلطة التنفيذية وفقاً لما تقرره نصوص الدستور، كما ان الدستور منح رئيس الجمهورية اختصاصات تشريعية، ووسع منها زيادةً على اختصاصاته المقررة في ميدان الوظيفة التنفيذية، اصف الى ذلك ما اجازه الدستور للرئيس من جواز الجمع بين منصبه ومنصب رئيس الوزراء عند خلو منصب الأخير لأي سبب كان وفقاً للمادة (٨١ / أولاً) منه والذي يعد اخلافاً بالمطلوبات الشكلية والموضوعية للنظام البرلماني، فضلاً عن ما يتمتع به رئيس الجمهورية من صلاحيات واسعة يمارسها بإدارته المنفردة دون مشاركة من وزرائه المختصين وهذا بدوره يعد خروجاً عن قواعد النظام البرلماني الذي توجب تطبيق قاعدة التوقيع المجاور^(٣).

ثانياً: رأي يعتبر تلك الاختصاصات ضيقة وتشريفية

على عكس الرأي الاول فإن هذا الاتجاه يرى ان رئيس الجمهورية في العراق وفقاً لدستور عام ٢٠٠٥ لا يتمتع بإختصاصات واسعة بل ضيقة وتشريفية فقط، اذ يرى البعض وعلى الرغم من تفاوت الأنظمة في مقدار السلطة الممنوحة لرئيس الدولة ملكاً كان ام رئيس جمهورية إلا ان الثابت بان القدر الأعظم

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة،

مصدر سابق، ص ١٠.

(٢) د. اركان عباس حمزه الخفاجي وعبد الحسين عبد نور هادي الجبوري، اثر توافر بعض مظاهر النظام الرئاسي في

دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٦٥٠.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، مصدر سابق ، ص ١٧٥.

من السلطة التنفيذية في النظام البرلماني يذهب الى الحكومة، وهذا ما يتجلى في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الذي بالغ في تجريد رئيس الجمهورية من اية اختصاصات تنفيذية كونه يمثل مركزاً رمزياً في السلطة التنفيذية لاشتراكه مع رئيس مجلس الوزراء في إدارة الدولة، حيث استحوذ مجلس الوزراء بشكل كامل على السلطة التنفيذية ، كما يرى هذا الاتجاه ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم يمنح رئيس الجمهورية اختصاصات مؤثرة في الشأن السياسي بالشكل الذي يجعلها تتسجم مع وصف المادة (٦٧) منه، وذلك كون اكثر الصلاحيات المهمة محصورة بيد مجلس الوزراء، وان الثنائية التي اخذ بها الدستور العراقي تفتقر الى التكافؤ والتوازن^(١).

فيما يرى جانب آخر من الفقه ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ اختط طريقاً وسطاً وهو يحدد الصلاحيات المقررة لرئيس الجمهورية، فالى جانب الصلاحيات البروتوكولية الشكلية يمارس بعض الصلاحيات الهامة والمحورية، إلا انها تمارس بالاشتراك مع رئيس الوزراء مما يدل على ان صلاحيات رئيس الجمهورية مقيدة وليست مطلقة الامر الذي يقلل من أهميتها^(٢).

ويرى جانب توفيقي من الفقه ان منشأ التباين والاختلاف في الآراء في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ هو النصوص الدستورية ذاتها، وبالرجوع الى نص المادة (٧٣) بفقراتها العشر يلاحظ انها تحدد صلاحيات رئيس الجمهورية وهي ليست صلاحيات فعلية، في حين عند الرجوع الى المادة (٦٠/أولاً) فإنها تشير الى اشتراك رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء بتقديم مشروعات القوانين، كما ان الفقرة (سادساً) من المادة (٦١) من الدستور تشير الى مسائلة رئيس الجمهورية وهذا سينتج معه بأن الصلاحيات المناطة برئيس الجمهورية هي صلاحيات حقيقية وليست شرفية، وإزاء هذا الاختلاف في قراءة نصوص الدستور وفهمها يفترض الرجوع الى نية واضعي الدستور والبحث عن توجههم عند كتابة النصوص الدستورية المشار اليها آنفاً^(٣).

(١) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص ٣٦٨، د. ساجد محمد الزامل، مصدر سابق، ص ٤٤٦.

(٢) علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال الى الاستقلال، مصدر سابق، ص ٢٢.

(٣) د. هادي نعيم المالكي، ادريس قاسم كاظم، صلاحية رئيس الجمهورية في المصادقة على احكام الإعدام في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة اهل البيت (ع)، كلية القانون، جامعة اهل البيت (ع)، العدد ٢٩، ٢٠٢١، ص ٥٩٠.

ويرى الباحث من خلال ما تقدم ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد خرج عن قواعد النظام البرلماني عندما منح رئيس الجمهورية اختصاصات وصلاحيات واسعة لا تتسجم مع مبادئ هذا النظام بأسسه التقليدية، وبالرجوع الى نصوص المواد الدستورية فإن الدستور العراقي النافذ افرد لرئيس الجمهورية في تلك النصوص اختصاصات لا تتلاءم والمركز الدستوري لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني، ويتجلى ذلك من خلال المادة (٦٤/اولاً) منه، اذ اشترط موافقة رئيس الجمهورية على طلب حل مجلس النواب الذي يتقدم به رئيس مجلس الوزراء حيث ينعدم هذا الطلب في حال رفض رئيس الجمهورية الموافقة عليه، وكذلك المادة (٦١/تاسعاً) من الدستور لتي تتعلق بإعلان الحرب وحالة الطوارئ بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، اذ لا يمكن للمجلس ان يوافق على الطلب في حال عدم موافقة رئيس الجمهورية عليه، كذلك المادة (٦٠/اولاً) التي منحت لرئيس الجمهورية منفرداً اقتراح مشروعات القوانين وهذا ما لا يتلاءم مع مبادئ النظام البرلماني من حيث الاختصاصات الاسمية التي يتمتع بها رئيس الدولة، كذلك المادة (٧٣/ثالثاً) التي منحت لرئيس الجمهورية منفرداً اختصاص المصادقة على مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب، اذ لرئيس الجمهورية الحق في الامتناع عن تصديق القوانين فمن يمتلك الموافقة يمتلك الرفض خاصة وان المادة (٧٣/عاشراً) اشارت بأن يمارس رئيس الجمهورية اية صلاحيات رئاسية اخرى واردة في الدستور، مما يعني عدم تعارض ذلك مع نص المادة (١٣٨) الخاصة بمجلس الرئاسة، كذلك المادة (٨١/اولاً) منه المتعلقة بحلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب، بالتالي الجمع بين اختصاصات طرفي السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية وهذا ما يتنافى مع مبدأ الثنائية الذي يتأسس عليه النظام البرلماني، كذلك المادة (٧٣/اولاً) من الدستور العراقي النافذ الخاصة بمنح رئيس الجمهورية اختصاص اصدار العفو الخاص بناءً على توصية من رئيس مجلس الوزراء، وتتجلى اهمية هذا الدور من خلال امتلاك رئيس الجمهورية حق رفض اصدار العفو، كذلك المادة (٧٣/ثامناً) التي منحت لرئيس الجمهورية اختصاص المصادقة على احكام الاعدام، وبالتالي اشترك رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس الوزراء في تلك الاختصاصات وهو ما يجعله يتجه صوب النظام الرئاسي، وهنا الباحث لا يدعي ان الاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية في ظل دستور العراق النافذ ترتقي الى الاختصاصات الممنوحة للرئيس الامريكي، بل انها تتجه صوب النظام الرئاسي وتبتعد عن النظام البرلماني.

المبحث الثاني

المظاهر المرتبطة بمسؤولية رئيس الدولة في الانظمة الدستورية المقارنة

يعد منصب رئيس الدولة من اهم المناصب في الدولة، لما يلقي على عاتق شاغله من اعباء وما يتمتع به من سلطات ووضع اجتماعي خاص، فضلاً عن تزايد سلطات رئيس الدولة وفقاً لأزدياد وظائف الادارة الحديثة، إذ أصبحت بعض اختصاصات رئيس الدولة في بعض الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني حقيقية وليست شرفية، ولما كانت القاعدة لدى الفقه الدستوري انه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، ومن ثم فإن الأخيرة أصبحت هي السياج المنيع الذي يقف في وجه كل جائر على السلطة خاصة في الجنايات والجنح^(١).

وقد مرت مسؤولية رئيس الدولة في النظم السياسية المقارنة بمراحل متعددة، اذ ساد في البداية مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة استناداً الى نظريات و اوهام اعتقدها البشر كان من شأنها ان تضع الحكام في مكانه تسمو على البشر، اذ جعلت من الحكام آلهة او نواباً عن الله او خلفاء في ارضه بعثهم لهداية الناس، ولا يمكن تصور الحديث عن المسؤولية كونها منعدمة تماماً، ولم يستمر هذا الوضع مع انتشار العلم والمعرفة لدى الافراد، اذ تغيرت النظرة الى الحكام وقام صراع مرير بين الشعوب والحكام مطالبين بمسؤولية الحكام عن الاعمال التي تنشأ عن تصرفاتهم واعطائهم حقوقهم المسلوبة منهم^(٢).

ومن المسلم به ان طبيعة النظام السياسي يتحدد وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يحدد علاقة الهيئات فيما بينها سواء كانت علاقة تعاون وتوازن في النظام البرلماني، أو اقامة الفصل شبه المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كما هو في النظام الرئاسي، الا ان تطبيق هذا المبدأ لا يمكن ان يكون كاملاً كونه لا يسمح لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية ان تمنع تجاوزات الاخرى او توقف استبدادها، بالتالي كان لازماً تقرير مسؤولية الرئيس لما تمثله من اهمية بإعتبارها تشكل موازنة للسلطة السياسية التي يتمتع بها رئيس الدولة والتي من دونها سوف يتجه النظام نحو الدكتاتورية فضلاً عن كون المسؤولية المقررة لرئيس الدولة تعد ضمانه اساسية لإصلاح النظام السياسي والحيلولة دون وقوع ثورات وانقلابات^(٣).

(١) فيصل عبد الكريم دندل، مسؤولية رئيس الدولة من انتهاك احكام الدستور، دراسة مقارنة، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٨١.

(٢) د. سحر محمد حسنين، مصدر سابق، ص ٩٢.

(٣) ليلي حنتوش ناجي الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، مصدر سابق، ص ١٣٦.

وبما ان مسؤولية رئيس الدولة تختلف باختلاف طبيعة النظام السياسي ولأجل بيان المظاهر المرتبطة بمسؤولية رئيس الدولة في الانظمة الدستورية المقارنة، سوف يقسم الباحث هذا المبحث الى مطلبين، يخص المطلب الاول للحديث عن مسؤولية رئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، في حين يخص المطلب الثاني للحديث عن مسؤولية رئيس الدولة في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

المطلب الاول

مسؤولية رئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني

تختلف مسؤولية رئيس الدولة سياسياً او جنائياً من دولة الى اخرى تبعاً لأخذ هذه الدولة او تلك بنوع معين من الانظمة السياسية، على اعتبار ان الرئيس في النظام البرلماني غير مسؤول وكما سيتم بحثه، وهذا بعكس ما موجود في النظام الرئاسي والذي يقرر مسؤولية الرئيس فيه، خاصة وان الانظمة تدور في هذا الشأن مع السلطة فكلما امتلك الرئيس سلطات معينة كلما اصبح مسؤولاً عن اعماله^(١). ومن اجل بيان مسؤولية رئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني سوف يقسم الباحث هذا المطلب الى فرعين، يكرس الفرع الاول لبيان مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي، بينما يكرس الفرع الثاني لبيان مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني .

الفرع الاول

مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي

يعد رئيس الدولة في النظام الرئاسي رئيس السلطة التنفيذية بأسرها، وحيث ان القاعدة العامة تقضي بأن السلطة تعود حتماً الى تقرير المسؤولية وحيث ان السلطة والمسؤولية متلازمان، فأن الشخص الذي يباشر السلطة يجب ان يكون مسؤولاً عن ممارستها حيث ان الذي يُسأل يجب ان يكون هو صاحب السلطة^(٢).

ويعرف البعض المسؤولية بشكل عام اصطلاحاً بأنها " حال او صفة من يُسأل عن امر تقع عليه تبعته، كما انها تعني الالتزام بإصلاح الخطأ الواقع على الآخر وفقاً لقانون " ^(٣)، وبما ان المسؤولية

(١) د. اركان عباس حمزه الخفاجي وعبد الحسين عبد نور هادي الجبوري، اثر توافر بعض مظاهر النظام الرئاسي في دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٦٥٠-٦٥١.

(٢) د. رفعت عبد سيد، موجز في اهم الانظمة السياسية، ج ١، ط ٣، دون دار ومكان نشر، ٢٠١٩، ص ٢٧١.

(٣) د. وليد الروابدة، المستجدات في مسؤولية رئيس الدولة عن اخطائه بين الفقه الاسلامي والنظم الدستورية المقارنة، دراسة مقارنة، ط ١، دار الفتح للدراسات والنشر، ٢٠١٥، ص ٢١. وتعرف المسؤولية لغة بأنها التقرير ==> والتوبيخ

نوعان، مسؤولية جنائية ومسؤولية سياسية، لذا سيقترض الحديث عن مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي تقسيم هذا الفرع الى بندين، يتناول الباحث في البند الاول بيان المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، في حين يكرس البند الثاني لبيان المسؤولية السياسية للرئيس في هذا النظام.

اولاً: المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي

نص الدستور الامريكي الصادر عام ١٧٨٧ على المسؤولية الجنائية للرئيس الامريكي وذلك في المادة (الثانية/ رابعاً) منه التي نصت على ان " يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين من مناصبهم اذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة او الرشوة او اية جرائم او جنح خطيرة أخرى وأدينوا بإرتكاب مثل تلك التهم " .

وجدير بالذكر ان المسؤولية الجنائية لرئيس الولايات المتحدة الامريكية لا تخضع لقواعد القانون الجنائي العادي كون الرئيس يتمتع بحصانة قانونية تحول دون القبض عليه او اتهامه او محاكمته مثل الافراد العاديين، الا انه مع ذلك يخضع لنفس القواعد الخاصة بالمسؤولية الجنائية التي تسري على جميع الموظفين الذين يشغلون وظائف عامة مدنية في الحكومة الفدرالية^(١).

وسوف يتم البحث في المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي من حيث الاسباب الموجبة للمسؤولية الجنائية واجراءات الاتهام والجهة المختصة بالمحاكمة والاثار المترتب على المسؤولية الجنائية وكما يأتي :-

١ - الاسباب الموجبة لتوجيه الاتهام

يتركز اساس اتهام رئيس الدولة في الدساتير المعاصرة على المخالفة للأحكام المقررة بموجب الدستور والتي تتجلى غالباً بإرتكاب جريمة الخيانة العظمى او الجرائم الجنائية الجسيمة^(٢)، اذ يخضع الرئيس الامريكي للمسؤولية الجنائية امام الكونغرس من خلال ما يعرف بنظام الاتهام الجنائي (الامبيشمنت) وهو الاجراء المتبع لتحريك المسؤولية الجنائية^(٣).

= وايجاد الحجة على المسؤول، كما تعرف بانها لفظ مشتق من الفعل سأل، وورد بمعنى سأله الشيء وسأله عن الشيء سؤالاً ومساءلة والسؤال هو ما يسأله الانسان. ينظر: المختار من صحاح اللغة، ط٣، المكتبة التجارية، مطبعة الاستقامة، القاهرة، باب السين، ص٢٢٤، و ينظر: ابن منظور، لسان العرب، مصدر سابق، ص٣١٨.

(١) د. سحر محمد حسنين، مصدر سابق، ص١٥٤.

(٢) د. سعيد بو شعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط٤، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة نشر، ص٢٢٢.

(٣) فيصل عبد الكريم دندل، مصدر سابق، ص١٢٢.

وقد حصر الدستور الأمريكي عام ١٧٨٧ في المادة (٢/رابعاً) منه حالات اتهام الرئيس الأمريكي ومسائلته بالخيانة والرشوة وغيرها من الجناح والجرائم الكبرى، وتعد الخيانة المسوغ الاول لتوجيه الاتهام الى رئيس الدولة، وقد نص الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ على مفهوم الخيانة العظمى وذلك في (المادة الثالثة / الفقرة الثالثة) منه، اذ نصت على " لا تكون جريمة الخيانة بحق الولايات المتحدة الا بشن حرب عليها، او بالانضمام الى اعدائها وتقديم العون والمساعدة لهم ولا يدان احد بتهمة الخيانة الا استناداً الى شهادة شاهدين يشهدان على وقوع نفس العمل البين النيه او استناداً الى اعتراف في محكمة علنية"^(١).

ويرى البعض ان الدستور الأمريكي قد حدد مفهوماً ضيقاً لجريمة الخيانة قصره على طائفة من حقوق الدولة ومصالحها في المجال الدولي، فالخيانة تتحقق في جرائم امن الدولة ويتمثل مضمونها في عدم الولاء للحكومة وترتكب الخيانة خلال فترة شن الحرب ضد الحكومة وتتمثل في حالات التواطؤ والتآمر والعمل مع قوى اجنبية ضد مصالح الامن القومي للولايات المتحدة الامريكية، مثال ذلك اذا تأمر الرئيس مع دولة معادية للتدخل في الانتخابات الامريكية او اضعاف سياسة الولايات المتحدة في الامور التي تمس المصالح العليا للدولة^(٢)، وقد اورد الدستور الأمريكي عام ١٧٨٧ ضمانات قانونية من اجل حماية الرئيس الأمريكي عند اتهامه بالخيانة العظمى، اذ ان الحكم الصادر بالإدانة يستلزم وفقاً لأحكام الدستور شهادة شاهدين والاعتراف في محاكمة علنية^(٣).

اما بالنسبة للرشوة فإنها تعد المسوغ الثاني من اجل توجيه الاتهام الى رئيس الدولة، ولم يتطرق الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٩ لبيان معنى الرشوة الا ان القانون الجنائي رقم (١٨) تكفل بتعريفها وتحديد اركانها وذلك في الفصل (١) في المواد (٢٠١ - ٢٠٩) حيث ميز هذا القانون بين رشوة اعضاء السلطة التشريعية ورشوة اعضاء السلطة التنفيذية، وحدد عقوبة مختلفة لكلا النوعين، وقد عد المشرع جريمة الرشوة من فئة الجرائم المضرة بالمصلحة العامة الداخلية للدولة، كونها تؤدي الى تفويض مبدأ سيادة القانون، الا ان الواقع السياسي يشير الى عدم حدوث توجيه تهمة الرشوة الى اي من الرؤساء الولايات المتحدة بعد توجيه الاتهام اليهم من قبل مجلس النواب^(٤).

(١) المادة (٣/ثالثاً) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧.

(2) Laurence Tribe and Joshua Matz: To End a Presidency: The Power of Impeachment, Basic Books, New York, 2018, p.43.

(٣) المادة (٣ / ثالثاً) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧.

(٤) ليلى حنتوش ناجي الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، مصدر سابق، ص ١٣٩.

اما بالنسبة للجنح والجرائم الكبرى فان الدستور الامريكي لم يحدد مضمون هذه الجرائم مما جعلها محلاً للجدل والخلاف الفقهي^(١)، وقد اختلف الفقه بشأن تحديد مدلول الجنايات والجنح الكبرى وقد نتج عن هذا الاختلاف في الآراء الى ظهور رأيين، اذ ذهب الرأي الاول الى الاخذ بالتعبير الواسع لنظام الاتهام حيث عدّ انصار هذا الرأي كافة الاخطاء بما فيها الاخطاء السياسية تحت الجنايات والجنح الكبرى الامر الذي يؤدي الى ايجاد المسؤولية السياسية بشأن الافعال التي تترتب عليها المسؤولية الجنائية ويرى اصحاب هذا الرأي بأن محاكمة رئيس الدولة تختلف من حيث الطبيعة والهدف عن المحاكمات الجنائية، كونها لا تهدف الى معاقبة الرئيس بشخصه وانما تهدف الى المحافظة على سلامة النظام الدستوري الذي لا يمكن تحقيقه اذا ما اقتصر نظام الاتهام على المخالفات الجنائية فقط^(٢)، فيما ذهب الرأي الثاني والذي ايده جمهور الفقهاء بأنه المقصود بالجنايات والجنح الخطيرة هي تلك المنصوص عليها في قانون العقوبات^(٣).

٢ - اجراءات الاتهام

نصت المادة (١/ ثانياً/ البند الخامس) من الدستور الامريكي لعام ١٧٨٧ على سلطة مجلس النواب بتوجيه الاتهام لرئيس الدولة وذلك بالنص "....."، ويكون لمجلس النواب وحده سلطة توجيه الاتهام"، اذ يكون توجيه الاتهام من اختصاص مجلس النواب وحده في حين تكون المحاكمة من اختصاص مجلس الشيوخ^(٤).

وتبدأ عملية توجيه الاتهام داخل مجلس النواب بتقديم شكاوى الاتهام ضد رئيس الدولة بسبب السلوك السيء الذي يقع فيه، اذ يمكن ان يتقدم باقتراح الاتهام أحد اعضاء الكونغرس او احد لجان التحقيق المنبثقة عن الكونغرس او اي محلف كبير او السلطة التشريعية للولاية، اضافة لما تقدم فإن التهم المنسوبة الى الرئيس الامريكي يمكن ان تصل اليه بأية وسيلة اخرى، كأن تكون على اثر مقالة صحفية او حكم صدر من أحد المحاكم^(٥)، ومنذ عام ١٩٠٠ وحتى الان كانت جميع حالات الاتهام قد

(١) ليلي حنتوش ناجي الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، مصدر سابق، ص ١٣٩.

(٢) فيصل عبد الكريم دندل، مصدر سابق، ص ١٢٤.

(٣) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٤٤٦.

(٤) د. محمد طه حسين الحسيني، اختصاص البرلمان في المساءلة الجزائية، مصدر سابق، ص ٨٨.

(٥) د. حيدر محمد حسن الاسدي، عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، دراسة مقارنة، ط ١، مؤسسة دار

الصادق الثقافية، بابل، ٢٠١٢، ص ١١٩-١٢٠.

تمت بناءً على اقتراح مقدم من اللجنة القضائية في مجلس النواب^(١)، ويقوم مجلس النواب بالتصويت على اقتراح الاتهام فإذا تم قبوله فإن المجلس يقوم بتشكيل لجنة من أعضائه وتتولى التحقيق في الاتهام المنسوب إلى رئيس الولايات المتحدة الأمريكية^(٢)، ولها في سبيل ذلك الاستماع إلى أقوال الشهود أو الاطلاع على الوثائق أو ما إلى ذلك من الإجراءات التي ترى لزومها بهذا الخصوص^(٣)، ولها أيضاً حق سماع الشهود للإثبات أو النفي ويحق للمتهمين الاستعانة بمحامي^(٤)، وقد جرت العادة أن يتشكل أعضاء هذه اللجنة القضائية من كلا الحزبين الجمهوري والديمقراطي حتى لا تظهر تحقيقاتها مغرضة ومن أجل درء شبهة القصد الحزبي^(٥).

وبعد انتهاء التحقيق تقوم اللجنة بإعداد ووضع توصياتها بشأن الاتهام المنسوب إلى رئيس الدولة وتجري عملية التصويت من قبل أعضائها على بنود الاتهام وتقوم برفعها إلى مجلس النواب^(٦)، إذ أن للمجلس الحق في تعديل مواد الاتهام سواء بالحذف أو الإضافة وفي حال رأى المجلس إضافة اتهامات يجب عرض الأمر على اللجنة القضائية، من أجل بحث ماذا وجد من اتهامات وتقوم اللجنة بتوضيح مواد الاتهام التي ترى اعتمادها بالنسبة لبنود الاتهام التي نالت تأييد أغلبية أعضاء اللجنة، أما البنود التي لم تتل أغلبية أصوات أعضاء اللجنة فيتم شطبها من لائحة الاتهام^(٧).

ويتم عرض تقرير اللجنة القضائية على مجلس النواب لغرض مناقشته والتصويت عليه وإقراره، فإذا ما أقر هذا المجلس موضوع الاتهام بالأغلبية البسيطة لأعداد الحاضرين، فإنه سيحيل الأمر إلى اللجنة القضائية مرة أخرى من أجل صياغة مواد الاتهام والتصويت عليها مادة مادة، حيث يعاد مرة ثانية إلى

(١) د. رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، ط١، الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤، ص ٢٠١.

(٢) إذ يقوم مجلس النواب بدراسة الاتهام استناداً إلى أحكام قانون المستشار المستقل الخاص بإجراءات بدء عملية الاتهام في داخل المجلس والذي نص على جواز تقديم المعلومات التي يتم جمعها لاتهام كبار المسؤولين الاتحاديين بناءً على طلب مدعي عام يعينه مجلس القضاة الثلاثة حيث يتقدم بتلك المعلومات إلى مجلس النواب من أجل دراسة موضوع الاتهام. ينظر: د. حيدر محمد حسن الاسدي، مصدر سابق، ص ١٢٠-١٢١.

(٣) د. مروان محمد محروس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، ط١، دار الاعلام، عمان، ٢٠٠٢، ص ٧٣-٧٥.

(٤) د. مريد احمد عبد الرحمن حسن، مصدر سابق، ص ٤٣٧.

(٥) د. سحر محمد حسنين، مصدر سابق، ص ٢١٣.

(٦) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٤٤٧.

(٧) د. رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، مصدر سابق، ص ٢٠٢.

مجلس النواب للتصويت عليه نهائياً وفقاً للأغلبية العادية للأصوات^(١)، ويقوم بانتخاب لجنة من أعضائه لتقديم القرار الى مجلس الشيوخ والقيام بدور الادعاء العام في المحاكمة ولا يجب ان يتمسك الرئيس بحصانة عامة او دائمة للإفلات من سلطة الرقابة التي يمارسها الكونغرس عليه من خلال ما يسمى بالامتياز التنفيذي، اذ قضت المحكمة العليا في ٢٤ يوليو ١٩٧٤ حكماً قاطعاً في هذا الامر قررت بموجبه ان فكرة الاحتفاء بإمتيازات السلطة التنفيذية لا اساس له من الناحية الدستورية، كون الرئيس يخضع في هذه الاجراءات كأبي مواطن من افراد الشعب وبالتالي فلا يحق لرئيس الدولة الامتناع عن الامتثال لمذكرة الاستدعاء امام اللجنة او الكونغرس للأدلاء بشهادته او تزويدهم ببعض الوثائق^(٢).

٣- الجهة المختصة بالمحاكمة

جعل الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ سلطة محاكمة الرئيس من اختصاص مجلس الشيوخ وحده، اذ نصت (المادة الاولى / الفقرة الثالثة / سادساً) منه على ان " ، لمجلس الشيوخ وحده سلطة اجراء محاكمة في جميع تهم المسؤولين وعندما ينعقد مجلس الشيوخ لذلك الغرض يقسم جميع اعضاءه باليمين او بالاقرار وعندما تتم محاكمة رئيس الولايات المتحدة يرأس رئيس القضاة الجلسات ولا يجوز ادانة اي شخص بدون موافقة ثلثي الاعضاء الحاضرين".

ويفهم من هذا النص ان مجلس الشيوخ هو من يتولى المحاكمة وتوقيع الجزاء على الرئيس في حالة ادانته، وقد اوجب الدستور الأمريكي ان تكون رئاسة مجلس الشيوخ عند محاكمة رئيس الدولة لرئيس المحكمة العليا الامريكية^(٣)، ولعل المبرر من وراء ذلك يكمن في تحقيق عنصري الحياد والاستقلال تجاه رئيس الدولة^(٤)، ولغرض تجنب استمرار نائب الرئيس في رئاسة مجلس الشيوخ عملاً لنزاهة المحاكمة خصوصاً مع احتمال وجود طموحات سياسية لديه تحمله على توجيه الامور باتجاه ادانة الرئيس من اجل الحلول محله فيما بقي من مدة الرئاسة^(٥).

(١) د. مروان محمد محروس المدرس، مصدر سابق، ص ٨٣.

(٢) د. اركان عباس حمزة الخفاجي وعبد الحسين عبد نور هادي الجبوري، اثر توافر بعض مظاهر النظام الرئاسي في دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٦٥٤.

(3) Laurence Tribe and other's, op.cit, p.85.

(٤) د. سحر محمد حسنين، مصدر سابق ، ص ٣٧٣.

(٥) فيصل عبد الكريم دنلد، مصدر سابق ، ص ١٦٠.

ويقوم مجلس الشيوخ بكامل اعضائه بدور المحكمة ويقوم بتحديد جلسة للمحاكمة يترأسها رئيس المحكمة العليا^(١)، بعد ان يقوم كامل اعضائه بتأدية القسم القانوني بأن يقيموا عدالة غير متحيزة حسب الدستور وقوانين الولايات المتحدة^(٢)، ولعل السبب من وراء تقرير هذا القسم الجديد هو دواعٍ احتياطية كون الرئيس معرض للتهمة الكيدية ومن اجل تأمين وضمان الوصول الى العدالة، خصوصاً وان بعض الاعضاء قد يكون على خصومة مع رئيس الدولة^(٣).

ويقوم رئيس لجنة المديرين (الادعاء) بتقديم طلب الى مجلس الشيوخ بإصداره أمر بمثل الرئيس المتهم شخصياً امام المجلس أو اي شخص ينوب عنه بصفة محامي ويتم تدوين ذلك في المحضر للرد على الاتهامات المنسوبة اليه، ويتولى رئيس لجنة المديرين (الادعاء) القيام بعرض تفصيلي بأسباب الاتهام المنسوبة للرئيس امام مجلس الشيوخ ويقوم مجلس الشيوخ بعد ذلك بإصدار قرار يحدد فيه وقت وتاريخ انعقاد الجلسة بإستثناء يوم الاحد لمناقشة ملف القضية^(٤).

ويمتلك الرئيس سلطة اجبار من يوجه اليهم الاتهام والشهود على المثل امام مجلس الشيوخ فضلاً عن توجيه الاسئلة اليهم ويكون للجنة الاتهام من مجلس النواب تقديم شهود الاثبات ويتم التصويت عن كل تهمة في مجلس الشيوخ على حده حيث يقدم كل عضو رأيه منفصلاً في مسألتين، يتضمن المسألة الاولى رأيه بالنسبة لوقائع القضية، في حين يتضمن المسألة الثانية التكييف القانوني لتلك الوقائع ومدى انطباقها على مادة الاتهام^(٥).

ونظراً لخطورة القرار المترتب على هذه الادانة، فإن التصويت على ادانة الرئيس في كل تهمة على حدة بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين^(٦)، اي ان سلطة مجلس الشيوخ في توقيع العقوبة

(١) لاري الويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية، ترجمة: جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٧٧.

(٢) د. محمد طه حسين الحسيني، اختصاص البرلمان في المسألة الجزائية، مصدر سابق، ص ٨٩.

(٣) د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي، مصدر سابق، ص ٩٥.

(٤) د. حيدر محمد حسن الاسدي، مصدر سابق، ص ١٨٦-١٨٧.

(٥) د. مريد أحمد عبد الرحمن حسن، مصدر سابق، ص ٤٣٨.

(٦) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٤٤٨.

رغم تحقق الاتهام هي ليست مطلقة وإنما مقيدة بتحقيق أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين ويُعد حكماً ببراءة الرئيس في حال عدم تحقق هذه الأغلبية^(١).

٤ - الأثر المترتب على المسؤولية الجنائية

بعد الانتهاء من التحقيق مع الرئيس الأمريكي ومحاكمته وصدور الحكم بإدانته تظهر آثار ذلك الحكم متمثلة بعقوبة العزل من المنصب والذي يعد أمراً وجوبياً يتم بصورة تلقائية بمجرد صدور قرار الإدانة ولا يحتاج إلى إجراء تصويت من قبل أعضاء مجلس الشيوخ^(٢).

وقد عالج الدستور الأمريكي عام ١٧٨٧ العقوبات المترتبة على محاكمة رئيس الدولة في موضعين مختلفين^(٣)، الموضع الأول ورد في المادة (٢/ رابعاً) منه، إذ نصت على أن " يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة أو الرشوة أو أية جنح وجرائم كبرى وأدينوا بمثل هذه التهم"، والذي تمت الإشارة إليه سابقاً، والموضع الثاني يتمثل فيما ورد في المادة (١/ ثالثاً/ ٧) من الدستور والتي نصت على " لا تتعدى الأحكام الصادرة في قضايا المحاكمات البرلمانية أكثر من العزل من الوظيفة والحرمان من تولي أو تقلد أي منصب آخر من حكومة الولايات المتحدة يتطلب الشرف والثقة أو يجلب منفعة، غير أن المسؤول المدان يكون عرضه للاتهام الجنائي ويمكن إقامة الدعوى ضده ومحاكمته ومعاقبته طبقاً للقانون".

وهذا يعني أن لمجلس الشيوخ سلطة توقيع نوعين من العقوبات حينما يصدر قراراً بالإدانة^(٤)، يتمثل النوع الأول بالعقوبة الأصلية والتي حددها الدستور بالعزل من الوظيفة وذلك وفق (المادة الثانية / الفقرة

(١) كما حدث ذلك في قضية الرئيس (بيل كلينتون) والتي تتلخص وقائعها بأن اللجنة القضائية في مجلس النواب قدمت اقتراحاً اتهامياً بحقه يتضمن عرقلة العدالة والكذب تحت القسم وسوء استخدام السلطة وبعد مناقشة مجلس النواب تقرير اللجنة القضائية تحت موافقته على اثنين من التهم الواردة فيه وهما عرقلة العدالة والكذب تحت القسم بعدها تم إحالة الاتهام إلى مجلس الشيوخ لغرض محاكمة الرئيس وبدأ مجلس الشيوخ بإجراءات المحاكمة التي انتهت في ١٢/٢/١٩٩٩ ببراءة الرئيس في التهمتين لعدم اكتمال النصاب القانوني للإدانة، ينظر: د. محمد طه حسين الحسيني، اختصاص البرلمان في المسألة الجزائية، مصدر سابق، ص ٩٠.

(٢) فيصل عبد الكريم دندل، مصدر سابق، ص ١٦٧.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، مصدر سابق، ص ٢٣٣.

(٤) ليلى حنتوش ناجي الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض الأنظمة الدستورية، مصدر سابق، ص ١٦٥.

الرابعة) منه حيث عدّها بمثابة الحد الأقصى لهذا النوع من العقوبة بقوله " لا تتعدى الاحكام في حالات اتهام المسؤولين حد العزل من المنصب وفقدان الاهلية من تولي وشغل منصب شرفي يقتضي الثقة او در الريح في الولايات المتحدة ولكن الشخص المدان يبقى مع ذلك مسؤولاً وخاضعاً للاتهام والمحاكمة والحكم عليه ومعاقبته وفق القانون" ^(١).

اما النوع الثاني فيتمثل بالعقوبة التكميلية والتي تتمثل في الحرمان من اي وظيفة شرفية او تقوم على الثقة والائتمان او تنطوي على تحقيق ربح فهي عقوبة سياسية تكميلية وفقاً للمادة (١/ ثانياً / ٧) آفة الذكر، ويرى البعض ان لمجلس الشيوخ سلطة في ان يوقع العقوبتين معاً- عقوبة العزل وعقوبة عدم الحرمان من تولي اية وظيفة شرفية، او ان يوقع عقوبة العزل فقط، وفي جميع الاحوال لا يجوز للمجلس ان يتعدى حدود العقوبتين التي نص عليهما الدستور ^(٢)، ويعد القرار الصادر بالعقوبة نهائياً ولا يمكن الطعن به امام اي جهة ^(٣).

كما تتحقق مسؤولية الرئيس الامريكي عن الاعمال التي ارتكبها والتي ادت الى عزله من منصبه ويكون ذلك بعد الحكم عليه بعقوبة العزل ^(٤)، وهذا ما اكدته المادة (٣/ ثانياً) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧، اذ نصت على " للكونغرس سلطة تحديد عقوبة جريمة الخيانة ولكن لايجوز الاقتصاص من نسل او اقارب المتهم او تجريده من حقوقه المدنية او مصادرة امواله وممتلكاته الا اثناء حياته "، حيث تتم مسائلته ومعاقبته كأى فرد من افراد الشعب ومن ثم فإنه يكون عرضةً للاتهام والمحاكمة والحكم عليه وعقابه مرة اخرى وفق القانون الجنائي الامريكي ^(٥).

ثانياً: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي

ان سلوك رجل السلطة وتصرفاته لا يتم النظر اليها وفقاً لزاويتها القانونية فحسب وانما ينظر اليها من زاوية ملائمتها ومدى موافقتها للمصلحة العامة، وبالتالي لا تثار تلك المسؤولية الا لمن يشغلون

(١) المادة (١ / الفقرة الثالثة / سابقاً) من دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧.

(٢) د. حيدر محمد حسن الاسدي، مصدر سابق، ص ٢٨٩.

(٣) حيث تعرضت المحكمة العليا لدراسة موضوع الرقابة القضائية على قرارات الاتهام الجنائي الصادر من مجلس الشيوخ، اذ تم عرض الامر على القضاء الامريكي عام ١٩٣٦ عندما قام القاضي (ريتر) برفع دعوى امام المحكمة للمطالبة بمرتبه على اثر صدور قرار مجلس الشيوخ المتضمن عزله من الوظيفة اذ اسس دعواه على اساس ان عزله قد تم اثر ارتكابه جرمًا لا يرقى الى مرتبة الجرائم والجنح الكبرى وقضت المحكمة بأن ليس لها اختصاص ولائي ولا لأي محكمة سلطة مراجعة قرارات الاتهام، كون الدستور لم يخولها ذلك كما رفضت المحكمة العليا ذلك عند عرض الامر ذاته عليها. ينظر: د. سحر محمد حسنين، مصدر سابق، ص ٤٤٨.

(٤) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٤٤٩.

(٥) د. مروان محمد محروس المدرس، مصدر سابق، ص ٥٧.

الوظائف العليا ذات الطابع السياسي كمنصب الرئاسة او الوزارة، فأذا ما ارتبطت المسؤولية السياسية برئيس الدولة فإنه يُسأل امام المجلس النيابي^(١).

وعلى الرغم من عدم نص الدستور الامريكي عام ١٧٨٧ على المسؤولية السياسية للرئيس الامريكي، الا ان الواقع العملي قد اوجد المسؤولية السياسية للرئيس امام الامة، ومن الاسباب التي ساعدت على ذلك هي انتخاب الرئيس من الشعب، اي ان الاخير هو صاحب الكلمة العليا في اختيار الرئيس الامريكي بما يمتلكه من وعي سياسي يمكنه من مسائلة الرئيس وعدم منحه الثقة في انتخابه لفترة رئاسية ثانية، اذ يشهد التاريخ الدستوري في امريكا قيام الشعب بعدم انتخاب العديد من رؤسائهم لفترة رئاسية اخرى^(٢).

ويعد ذلك امراً طبيعياً ونتيجة حتمية حيث ان انتخاب الرئيس الامريكي عن طريق الاقتراع المباشر من جانب الشعب يُعد معياراً لدرجة نضج الرأي العام، وهذا ما يفسر المسؤولية السياسية للرئيس الامريكي امام الشعب كونه غير مسؤول سياسياً امام البرلمان، اذ لا يمكن للكونغرس من تقرير وسيلة لعزله طالما ابتعدت اعماله التي يمارسها عن الجرائم المنصوص عليها في ثنايا الدستور والتي يخضع وفقاً لها للمحاكمة البرلمانية^(٣)، وقد شهد التاريخ الدستوري الامريكي أعمال هذا النوع من المسؤولية حيث جسد الواقع العملي ذلك في قضية اتهام ومحاكمة الرئيس نيكسون في قضية "ووترجيت" الشهيرة^(٤)، ويرى الفقيه "لانسييه" ان استقالة الرئيس الامريكي نيكسون تعود لأسباب سياسية تترتب عليها المسؤولية

(١) د. رفعت عبد السيد، مصدر سابق، ص ٢٣٨.

(٢) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ٤٤١.

(٣) د. محمد طه حسين الحسيني، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٦٢.

(٤) وتتلخص وقائع هذه القضية بقيام مجموعة من اللصوص بالتسلل الى مجمع ووترجيت حيث كان الهدف الظاهري من ذلك هو السرقة الا انه اتضح ان الهدف من وراء ذلك التجسس على مقر الحزب الديمقراطي عن طريق زرع اجهزة تنصت داخل المجمع حيث قام الرئيس نيكسون بأستجارتهم لهذا الغرض، وتم القاء القبض على اولئك اللصوص والحكم عليهم بالسجن لمدة ست سنوات، فيما حاول الرئيس شراء صمتهم كي لا يفتضح امره الا ان ادلة جديدة قد ظهرت تثبت تورطه قام مجلس النواب على اثرها بتوجيه اتهام للرئيس بتهمة عرقلة سير العدالة والادلاء ببيانات مضللة وكاذبة وحجب الادلة المادية والاشربة والمعلومات فضلاً عن اتهامه بأحتقار الكونغرس اثر ذلك مما ادى به الى الاسراع بتقديم استقالته من منصبه، ينظر: د. محمد طه حسين الحسيني، اختصاص البرلمان في المسائلة الجزائية، مصدر سابق،

السياسية ولا يخفى ما لعبه الرأي العام والشعب الأمريكي من دور جوهري في تقرير هذه المسؤولية كونهم احسوا ان الرئيس قد وصل الى سدة الحكم بطرق غير مشروع^(١). ويرى البعض بأنه على الرغم من الاختصاصات والواسعة التي يتمتع بها الرئيس الأمريكي الا انه غير مسؤول سياسياً امام البرلمان بشكل مباشر، غير ان تحقق المسؤولية الجنائية يمكن ان توصل الرئيس الى المسؤولية السياسية، خاصة وان الاتهام الجنائي ذو طبيعة سياسية وليست قضائية كونه يشمل الاخطاء السياسية للرئيس الأمريكي وان الجهة التي تتولى توجيه الاتهام والمحاكمة هي جهة ذات طابع سياسي وليس قضائياً، زيادة على ان العقوبة المتمثلة بالعزل هي عقوبة سياسية^(٢)، والباحث يؤيد هذا الرأي .

الفرع الثاني

مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني

يقصد بالمسؤولية السياسية بأنها " تلك المسؤولية التي تتعدى امام البرلمان او الشعب استناداً الى احكام القانون الدستوري حيث لا يقتصر مداها على الاعمال التي يخالف بها رجل السلطة نصاً قانونياً وانما تمتد الى الاعمال التي لا يمكن تكييفها بمقتضى نصوص القوانين على انها الاخطاء القانونية او الجرائم الناشئة عن السياسة العامة ولا تتفق مع مصالح الدولة^(٣) .

وكما مر ذكره - فإن النظام البرلماني يقوم على اساس مبدأ الفصل المرن بين السلطات القائم على التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وثنائية السلطة التنفيذية، اذ تقف كافة السلطات على قدم المساواة دون ان تسيطر احدهما على الاخرى، ويمثل رئيس الدولة في هذا النظام الطرف المحايد الذي يعمل على تحقيق واستقرار التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ويترتب على ذلك الدور الشكلي في المهام الموكلة للرئيس وبالتالي عدم مسؤوليته عن نتائج عمله كون المسؤولية تدور وجوداً وعدمياً مع السلطة^(٤)، اذ تنتقل المسؤولية للوزارة كونها وفقاً للنظام البرلماني هي من تتحمل عبءاً

(١) د. سحر محمد حسنين، مصدر سابق ، ص ٢٤١.

(٢) د. اركان عباس حمزه الخفاجي وعبد الحسين عبد نور هادي الجبوري، اثر توافر بعض مظاهر النظام الرئاسي في دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٦٥٥.

(٣) د. عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨. ص ١٩٥.

(٤) د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، مصدر سابق، ص ١٧٢.

مباشرة السلطة التنفيذية الحقيقية والفعلية لأن رئيس الدولة غير مسؤول لأنه لا يباشر اية سلطات في هذا النظام فأصبح لازماً ان يتم توجيه تلك المسؤولية الى الجهة التي تمتلك السلطة وهي الوزارة^(١). ومن مبادئ النظام البرلماني قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً لان تلك المسؤولية تقع على عاتق رئيس الحكومة والوزراء، وتختلف هذه القاعدة في تحديد عدم المسؤولية لرئيس الدولة فيما اذا كان ملكاً او رئيس جمهورية، اذ تقرر عدم مسؤولية الملك بصورة مطلقة في الانظمة الملكية سواء أكانت مسؤولية سياسية ام جنائية استناداً للمبدأ الانجليزي الشهير " ان الملك ذاته مصونه لا تمس" وبالتالي لا يمكن مساءلة الملك سياسياً او جنائياً او حتى مدنياً^(٢)، لان ذاته مقدسة ومحصنة ضد اية مسؤولية^(٣).

وتستند فكرة عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني الى حجتين اساسيتين، تتمثل الحجة الاولى في فكرة المصلحة العليا للدولة وجوهر هذه الفكرة يتمثل في ان اي اعتداء على رئيس الدولة هو اعتداء في الوقت نفسه على الدولة ذاتها، اما الحجة الثانية فتتمثل في مبدأ التحكيم الذي يجعل من رئيس الدولة حكماً محايداً بين السلطات العامة^(٤).

كما ان تقرير مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني الملكي ما هو الا نتيجة طبيعية لنظرية الحق الالهي للملوك وتجسيدا للمبدأ الانجليزي الشهير بأن " العدالة تتبع من ضمير الملوك" على اعتبار انهم يمثلون رمز العدالة في الدولة^(٥).

الا ان الاختلاف يثور بمناسبة اعتناق دولة ما النظام البرلماني الجمهوري، اذ تكون عدم مسؤولية رئيس الدولة غير مطلقة في هذا النظام، بمعنى ان رئيس الجمهورية وان كان غير مسؤول سياسياً ولا

(١) د. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان - دراسة مقارنة، بلا مكان نشر، ٢٠٠٨، ص ٣٧.

(2) George Stuart Robertson: The law and practice of civil proceedings, by and against the Crown and departments of the government. With numerous forms and precedents, Stevens, London, 1908, p.351.

(٣) اذ علق جانب من الفقه على ذلك بالقول انه لوحدة وقتل الملك بيده وزيراً فان المسؤولية تقع على عاتق رئيس الوزراء اما اذا قتل الملك رئيس الوزراء او الوزير الاول فلا تترتب المسؤولية على احد ينظر : د. حازم صادق ، مصدر سابق ، ص ٢٤٨.

(٤) د. اركان عباس حمزه الخفاجي وعبد الحسين عبد نور هادي الجبوري، اثر توافر بعض مظاهر النظام الرئاسي في دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٦٥١.

(٥) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة، مصدر سابق، ص ١٦.

يمكن اقالته او ابعاده عن منصبه او عزله لان اعضاء البرلمان لايمكنهم توجيه الاسئلة او الاستجابات او سحب الثقة منه، الا انه يكون مسؤولاً جنائياً باعتباره مواطن كسائر المواطنين وبالتالي يخضع للمسؤولية الجنائية حيث يمكن مسأئلته عن الافعال التي يرتكبها اذا ما اعتبرت من الجرائم ويستوي في ذلك ان يقوم الرئيس بارتكاب تلك الجرائم اثناء ادائه المهام الوظيفية او خارجها كما يكون مسؤولاً مدنياً عن الاعمال الشخصية التي يمارسها شأنه في ذلك كسائر الافراد العاديين في الدولة^(١).

اما في لبنان فقد حدد الدستور المسؤولية المقررة لرئيس الجمهورية طبقاً للأصول العامة للنظام البرلماني والذي اخذ به الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل، اذ رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً على الاطلاق، بينما يُسأل جنائياً في نطاق محدد، حيث وضعت المادة (٦٠) من الدستور الاصل العام بأنه " لا تبعه على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفه الا عند خرقه الدستور او في حال خيانه العظمى" وبالتالي فقد حدد الدستور اللبناني حالات تحقق المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية بخرق الدستور والخيانة العظمى^(٢)، ويعرف انتهاك الدستور وفقاً لمشروع (جوزف شاوول) لعام ١٩٩٠ بأنه كل عمل جسيم يتجاوز فيه حدود الدستور، اذ تنزل بالفاعل عند خرقه الدستور العقوبة المقررة في المادة (٣٠١) من قانون العقوبات اللبناني المرقم ٣٤٠ لسنة ١٩٤٣ تحت عنوان الجنايات الواقعة على الدستور بأن " يعاقب على الاعتداء الذي يستهدف تغيير دستور الدولة بطرق غير مشروعة بالاعتقال المؤقت خمس سنوات على الأقل وتكون العقوبة الاعتقال المؤبد اذا لجأ الفاعل الى العنف" ^(٣).

اما الخيانة العظمى فإن الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤ لم يحدد تعريفاً محدداً لهذا الفعل، اذ ان ارتكاب رئيس الجمهورية هذا الفعل لا بد ان يتضمن حصول جرم منصوص عليه في القانون او الدستور^(٤)، ويرى البعض ان تقرير هذا الفعل يكون بمناسبة استغلال رئيس الجمهورية موقعه السياسي لإرتكاب جرائم منصوص عليها في قانون العقوبات او مخالفة احكام الدستور بشكل متعمد او يقوم بأي فعل من شأنه الحاق الضرر بمصلحة الدولة والافراد^(٥) ، وقد بينت المادة (٦٠) أنفة الذكر تبعة ارتكاب رئيس الجمهورية الجرائم العادية، اذ نصت على ".... ، اما التبعة

(١) ياسين طه ياسين الدليمي، مصدر سابق، ص ٧٩-٨٠.

(٢) د. محسن خليل، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، ط١، ١٩٦٥، ص ١٩٩.

(٣) د. اردلان نور الدين محمود، المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة في التشريعات الداخلية- دراسة مقارنة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٢٣٨.

(٤) د. انور الخطيب، المجلس الاعلى في لبنان وسائر البلاد العربية، دار الثقافة للنشر، ١٩٦٧، ص ١٩١.

(٥) د. انطوان ا. سعد، مصدر سابق، ص ٤٤٧.

فيما يختص بالجرائم العادية فهي خاضعة للقوانين العامة ولا يمكن اتهمه بسبب هذه الجرائم او لعنتي خرق الدستور والخيانة العظمى الا من قبل مجلس النواب،...".

وقد ساوى الدستور اللبناني عام ١٩٢٦ بين جريمة خرق الدستور والخيانة العظمى وبين الجرائم العادية من حيث اختصاص المحاكم فلا يمكن توجيه الاتهام الجنائي الى رئيس الجمهورية بسببها الا من قبل مجلس النواب وفقاً لقرار يصدره المجلس بأغلبية ثلثي الاعضاء^(١)، وهذا ما اكدته المادة (١٨) من قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى الصادر عام ١٩٩٠، اذ نصت على " لايمكن اتهام رئيس الجمهورية لعنتي خرق الدستور او الخيانة العظمى او بسبب الجرائم العادية الا من قبل المجلس النيابي، وللمجلس النيابي ان يتهم رؤساء الحكومة والوزارة لإرتكابهم الخيانة العظمى او لإخلالهم بالموجبات المترتبة عليهم ".

ويتم تقديم طلب الاتهام الجنائي بحق رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب بموجب عريضة يوقع عليها خمس اعضاء المجلس على الاقل، ويجب ان يكون الطلب مفصلاً ومعللاً للأسباب التي ادت الى توجيه الاتهام وان يتضمن الطلب اسم الشخص المتهم والجرم المنسوب اليه فضلاً عن سرد كامل ومفصل لكافة الوقائع والادلة او القرائن المؤيدة^(٢).

وبعد استيفاء طلب الاتهام لكافة الشروط يقوم رئيس المجلس النيابي بتبليغ نسخة عنه الى جميع النواب والشخص او الاشخاص الموجه اليهم الاتهام على ان يتم امهالهم لعشرة ايام من اجل الاجابة خطياً على الطلب واتخاذهم الاجراءات المتعلقة بتكليف محام او اكثر للدفاع وبعد ان تتم الاجابة على الطلب من قبل من وجهة اليهم طلب الاتهام يقوم مجلس النواب بأرسال نسخة عن اجابة الشخص المتهم او الاشخاص الى جميع النواب وذلك في غضون عشرة ايام على الاقل قبل الموعد المقرر لانعقاد الجلسة المخصصة للنظر في طلب الاتهام^(٣).

وبعد ذلك ينعقد المجلس النيابي لجلسة خاصة تتعقد بعد العشرة ايام التي تلي تبليغ الشخص او الاشخاص المطلوب اتهامهم بنسخة من طلب الاتهام وبعد الاستماع الى مرافعتي الادعاء والمتمثل بأحد موقعي طلب الاتهام والدفاع، يلي ذلك ان يقرر المجلس النيابي وبالاغلبية المطلقة لأعضائه، اما

(١) د. مصطفى ابو زيد فهمي، مصدر سابق، ص ٢٧٥.

(٢) المادة (١٩) من قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى لعام ١٩٩٠ .

(٣) المادة (٢٠) من قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى لعام ١٩٩٠.

احالة الموضوع الى لجنة نيابية تُدعى لجنة التحقيق ويتم ذلك قبل التصويت على طلب الاتهام او ان تقوم برده ^(١).

وتتألف لجنة التحقيق التي يتم انشاءها فور الاحالة من المجلس النيابي من رئيس وعضوين اصليين وثلاثة نواب احتياطيين يتم انتخابهم عن طريق مجلس النواب في اثناء الجلسة التي يتقرر فيها الاحالة الى لجنة التحقيق وذلك عن طريق الاقتراع السري وبالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه، ولايمكن ان يكون عضواً في هذه اللجنة احد اعضاء المجلس الاعلى المنتخبين ^(٢)، حيث تلتئم هذه اللجنة في مبنى المجلس النيابي وتكون اجتماعاتها سرية ولها عند الاقتضاء ان تلتئم في اي مكان آخر تقرره ^(٣)، ويؤدي اعضاء هذه اللجنة اليمين الدستورية ^(٤)، وفقاً للمادة (٤) من قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى التي نصت على ان " يقسم اعضاء المجلس الاعلى الاصليون والاحتياطيون امام المجلس النيابي في جلسة علنية اليمين الاتية : اقسم بالله العظيم على ان اقوم بوظيفتي في المجلس الاعلى بكل اخلاص وامانة وان اصون سر المذاكرة والتزم في كل اعمال الصديق والشرف "، وتتحرى هذه اللجنة حول ما اذا كانت الافعال المنسوبة الى الشخص او الاشخاص المطلوب اتهامهم ثابتة الثبوت الكافي ^(٥).

وتجتمع اللجنة فور الانتهاء من التحقيق في جلسة سرية فتتذكر وتضع تقريرها في القضية المعروضة امامها وتقدير مدى تقرر الافعال المنسوبة بموجبها التهم الى الرئيس واعطاءها الوصف القانوني واسنادها الى النصوص القانونية التي تنطبق عليها وبعدها تقوم اللجنة بأحالة التقرير الى مجلس النواب على الفور وتبليغ كل من ممثلي الادعاء والدفاع ^(٦)، بعدها يلتئم المجلس النيابي في جلسة خاصة على اثر دعوة من رئيس المجلس خلال مدة لا تتجاوز (١٠) ايام من تاريخ ايداع التقرير النهائي للجنة لدى المجلس ويستمع فيها الى التقرير والى مرافعتي الادعاء والدفاع حيث يتم التصويت بالاقتراع السري على الاتهام بغالبية ثلثي مجموع اعضاء المجلس، وفي حالة عدم قيام رئيس المجلس بتوجيه الدعوة

(١) المادة (٢٢) من قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى لعام ١٩٩٠.

(٢) المادة (٢٣) من قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى لعام ١٩٩٠.

(٣) المادة (٢٦) من قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى لعام ١٩٩٠.

(٤) تنص المادة (٢٤) من قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى لعام ١٩٩٠ بأن " تخضع هذه اللجنة للأحكام المنصوص عنها في المادة الرابعة ومايليها من الفصل الاول من هذا القانون".

(٥) المادة (٢٥) من قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى لعام ١٩٩٠.

(٦) المادة (٣٣) من قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى لعام ١٩٩٠.

لمجلس النواب ضمن المهلة المحددة، فإن المجلس يلتئم حكماً في اليوم الحادي عشر التالي لايداع لجنة التحقيق تقريرها لدى مجلس النواب الذي يستمر في جلساته حتى اصدار قراره في الموضوع^(١). وبعد صدور قرار الاتهام عن المجلس النيابي يرفع رئيس المجلس القضية على الفور الى المجلس الاعلى بموجب احالة يبلغها الى كل من رئيس المجلس الاعلى والى النائب العام لديه، كما يتم تبليغ المتهم او المتهمين بقرار الاتهام، اذ تتضمن الاحالة قرار الاتهام الذي اتخذه المجلس النيابي، فضلاً عن ملف التحقيق^(٢).

ويكف رئيس الجمهورية عن عمله عند اتهامه حيث يبقى المنصب خالياً لحين الفصل في الاتهام الموجه اليه وتتناط السلطة الاجرائية في هذه الحالة وكالة بمجلس الوزراء^(٣)، وهذا ما اكده الدستور اللبناني بالنص على " يكف رئيس الجمهورية عن العمل عندما يتهم وتبقى سدة الرئاسة خالية الى ان تفصل القضية من قبل المجلس الاعلى "^(٤).

وقد حدد الدستور اللبناني الجهة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية واوكلها بالمجلس الاعلى^(٥)، اذ نص على ان "يتألف المجلس الاعلى ومهمته محاكمة الرؤساء والوزراء من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب وثمانية من اعلى القضاة اللبنانيين رتبة حسب درجات التسلسل القضائي او بأعتبار الاقدمية اذا تساوت درجاتهم ويجتمعون تحت رئاسة ارفع هؤلاء القضاة رتبة وتصدر قرارات التجريم من المجلس الاعلى بغالبية عشرة اصوات وتحدد اصول المحاكمات لديه بموجب قانون خاص"^(٦)، حيث يباشر المجلس الاعلى حقه في المحاكمة بعد ان يتم احالة القضية موضع الاتهام اليه، اذ يجب ان يفصل في القضية خلال شهر واحد من تاريخ تبليغه بالاحالة قابلة للتجديدة لمرة واحدة^(٧)، وينعقد المجلس الاعلى

(١) المادة (٣٤) من قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى لعام ١٩٩٠.

(٢) المادة (٣٥) من قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى لعام ١٩٩٠.

(٣) د. محمد طي، مصادر القانون الدستوري اللبناني، ط ١، مكتبة زين الحقوقية والادبية، ٢٠١٩، ص ٤٦.

(٤) المادة (٦١) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤.

(٥) د. رافع خضر صالح شير، اجراءات اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلس التشريعي الواحد، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٤٨.

(٦) المادة (٨٠) من الدستور اللبناني عام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤.

(٧) المادة (٣٦) من قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى لعام ١٩٩٠.

في قصر العدل في بيروت او في اي مكان آخر يقرره، ولا تكون جلسات المجلس قانونية مالم يتم حضور (١٥) من اعضائه بما فيهم الرئيس^(١).

وتكون المحاكمة علنية كأصل عام الا انه بالامكان جعلها سرية بناءً على قرار من المجلس الاعلى وتتبع في المحاكمة اصول المحاكمات لدى محكمة الجنايات حيث يبقى المتهم حراً طليقاً لحين صدور القرار النهائي بحقه^(٢)، كما يتم التصويت بورقة سرية بخصوص كل متهم على حدة وبشأن كل تهمة ولا يمكن تجريم المتهم الا بغالبية عشرة اصوات^(٣)، وهذا ما اكدته المادة (٨٠) من الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤، اذ نصت على ان "...، وتصدر قرارات التجريم من المجلس الاعلى بغالبية عشرة اصوات،...".

وتجدر الاشارة ان قرار الحكم الصادر عن المجلس الاعلى يعد قراراً نهائياً ولا يخضع لأي طريقة من طرق المراجعة القضائية، كما ان العقوبات الصادرة عن المجلس الاعلى قد تكون سياسية او جنائية وذلك عندما يرى المجلس ان عمل رئيس الجمهورية يشكل جريمة او جنحة محددة في القانون الجنائي^(٤).

ومن ثم فإن الدستور اللبناني قد اقر مبدأ عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية عن مجمل التصرفات والاقوال التي تصدر عنه اثناء قيامه بوظيفته^(٥)، الا انه قرر مسؤوليته الجنائية في حال ارتكابه الجرائم العادية او الخيانة العظمى او خرق الدستور^(٦).

خلاصة القول ان تحديد مدى مسؤولية رئيس الدولة وتقريرها تختلف باختلاف الانظمة السياسية، ففي النظام الرئاسي يتمتع الرئيس الامريكي بإختصاصات واسعة وفعلية تجعل منه في مركز متعادل مع البرلمان او يفوقه احياناً وبالتالي فلا بد من تقرير المسؤولية بحقه وذلك لتلازم السلطة مع المسؤولية وحيث ان السلطة تحد السلطة، اما في النظام البرلماني فإن رئيس الدولة ليس له من السلطات الا

(١) المادة (٣٧) من قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى لعام ١٩٩٠.

(٢) المادة (٣٩) من قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى لعام ١٩٩٠.

(٣) المادة (٤١) من قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى لعام ١٩٩٠.

(٤) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري والمؤسسات الدستورية، بدون دار نشر، المجلد الثاني، ٢٠٠٦، ص ٧٥٨.

(٥) د. عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩١، ص ١٤٥.

(٦) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط ٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٣٣٥.

الاسمية فقط، اذ تتولى الوزارة السلطات الفعلية وتحمل عبء تحملها وبالتالي فإن عدم مسؤولية الرئيس تكون متحققة في هذا النظام، الا ان تحديد طبيعة تلك المسؤولية تختلف باختلاف النظام البرلماني ذاته فيما اذا كان نظاماً ملكياً او نظاماً جمهورياً، حيث تكون عدم مسؤولية الرئيس في النظام الملكي متحققة بشكل مطلق فهو لا يُسأل سياسياً او جنائياً، اما في النظام البرلماني الجمهوري صحيح انه تتحقق عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً، الا انه يُسأل مسؤولية جنائية بحسب الاحوال التي يقررها دستور الدولة.

المطلب الثاني

مسؤولية رئيس الدولة في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

بات مبدأ اقتران السلطة بالمسؤولية امراً مستقراً في الانظمة السياسية المعاصرة، اذ يُقر هذا المبدأ بأنه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية فمن يمارس السلطة لابد له ان يخضع للمسؤولية، ويعد هذا التلازم بينهما عاملاً حاسماً لتأسيس نظام الحكم في الدولة واساساً في تطوير المجتمع في جميع المجالات القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، الا ان تطبيق هذا المبدأ يتعذر تحقيقه على النحو الامثل في الانظمة السياسية المختلفة بالشكل الذي يعمل على تحقيق التوازن بين سلطة رئيس الدولة والمسؤولية المترتبة عليها^(١).

وقد اخذ الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ بالنظام البرلماني ونص على ذلك صراحة في المادة (١) منه، ومن اولى دعائم هذا النظام هو عدم مسؤولية رئيس الدولة، كون الوزارة هي من تتولى المهام الفعلية للسلطة التنفيذية وبالتالي فلا يمكن مسائلة رئيس الدولة في هذا النظام مع الاخذ بنظر الاعتبار طبيعة نظام الحكم ما اذا كان ملكياً او جمهورياً^(٢).

وقد جعل الدستور العراقي النافذ سلطة رئيس الجمهورية غير مطلقة وانما مقيدة بأحكام الدستور والقوانين السائدة في الدولة وبالتالي فإن رئيس الجمهورية يكون مسؤولاً سياسياً وجنائياً عن الاعمال المتعلقة بوظيفته الرئاسية^(٣)، ومن اجل بيان مسؤولية رئيس الدولة وفقاً للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، سوف يقسم الباحث هذا المطلب الى فرعين، يخصص الفرع الاول لبيان المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، في حين يُخصص الفرع الثاني لبيان المسؤولية السياسية للرئيس في هذا النظام .

(١) د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، ط١، مطبعة البيئة، ٢٠٠٩، ص ١١.

(٢) د. نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٣٧٦.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، الاصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الفدرالية، مصدر سابق، ص ١٨٠.

الفرع الاول

المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة وفق الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

يعد مبدأ المساواة من اهم مقومات الدولة القانونية، اذ يقترن هذا المبدأ بالعدالة في ميدان تطبيق القانون، ومن مقتضيات مبدأ المساواة وجوب معاملة جميع افراد الشعب بشكل عادل في الحقوق والواجبات، حيث يتجلى تطبيق ذلك المبدأ بوضوح في المواد الجنائية كون حق المجتمع في العقاب يقتضي مساءلة كل شخص عن فعل تم تجريمه والعقاب عليه وفق نصوص الدستور وقواعد القانون الجنائي، وسواء كان شخصاً عادياً او يمثل احدى السلطات العامة في الدولة^(١)، ويترتب على وصول رئيس الدولة الى السلطة ان يتحمل تبعة العمل الذي يقوم به متمثلاً بتقرير المسؤولية الجنائية بحقه وذلك حسب القاعدة التي تقضي بأنه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية^(٢).

ومع امكانية تقرير المسؤولية الجنائية بحق رئيس الجمهورية والتي تتحدد بالاتهام والمحاكمة، الا ان الدساتير لم تجعله كالافراد العاديين في هذا المجال، اذ يخضع الافراد العاديون للقضاء العادي بينما لا يخضع الرئيس لهذا القضاء، وذلك بالنظر لأهمية المنصب الذي يشغله رئيس الدولة والصفة السياسية التي يتصف بها^(٣).

وسوف يتم بيان المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ من خلال تحديد الاسباب الموجبة للاتهام واجراءات الاتهام والجهة المختصة بالمحاكمة والاثار المترتب على تحقق تلك المسؤولية .

اولاً: الاسباب الموجبة للاتهام

نظم الدستور العراقي النافذ الاسباب الموجبة لتحقيق المسؤولية الجنائية، اذ نص على ذلك في المادة (٦١/٦) سادساً / ب) بـ " اعفاء رئيس الجمهورية بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في احدى الحالات الاتية : ١- الحنث في اليمين الدستورية ٢- انتهاك الدستور ٣- الخيانة العظمى " ، ويفهم من نص المادة بأن ارادة المشرع الدستوري قد اتجهت الى تقنين قاعدة المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية فضلاً عن رفع الحصانة عنه في حال ارتكابه

(١) د. رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، مصدر سابق، ص ١٣.

(٢) د. سحر محمد حسنين، مصدر سابق، ص ١٣٧.

(٣) د. محمد طه حسين الحسيني، اختصاص البرلمان في المساءلة الجزائية، مصدر سابق، ص ٨.

فعلاً يستوجب ادراجه ضمن الحالات الموجبة للمسائلة، كما ان المشرع الدستوري لم يصف تلك الحالات بالجرائم ولم يحدد مضمونها او الافعال التي تؤدي الى توجيه الاتهام بارتكابها^(١).

كما نص النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ على ذلك^(٢)، وهذا ما اكدته المادة (٢٨) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨^(٣).

وعلى ذلك سيركز الباحث على تلك الحالات وكما يأتي:-

١- الحنث في اليمين الدستورية .

٢- انتهاك الدستور .

٣- الخيانة العظمى.

ويراد بالحنث^(٤) في اليمين الدستورية انه " نقض العهد المؤكد في اليمين والمأخوذ على رئيس الجمهورية ومحتوى هذا العهد ورد في صيغة اليمين الدستورية التي يؤديها رئيس الجمهورية " ، وبالرجوع الى صيغة اليمين الواردة في المادة (٥٠) من الدستور يتبين بأن مضامين اليمين تتحدد في تأدية المهام والمسؤوليات القانونية بتفانٍ واخلاص والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ومراعاة مصالح الشعب والسهر على سلامة الارض والسماء والمياه والنظام الديمقراطي الاتحادي للبلاد والعمل على حماية وصيانة الحريات العامة والخاصة واستقلال القضاء والالتزام بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد^(٥).

(١) د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص ٢٠٦.

(٢) نصت المادة (٦٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ على ان " يتم اعفاء احد اعضاء مجلس الرئاسة بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب بعد ادانة احدهم من المحكمة الاتحادية العليا في احدى الحالات الاتية :
١- الحنث في اليمين الدستورية ٢- انتهاك الدستور ٣- الخيانة العظمى " .

(٣) اذ نصت المادة (٢٨) على ان " للمجلس بالاغلبية المطلقة لعدد نوابه اولاً : مسائلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب، ثانياً: اعفاء رئيس الجمهورية بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في احدى الحالات الاتية: ١-الحنث في اليمين الدستورية ٢- انتهاك الدستور ٣- الخيانة العظمى " .

(٤) يعرف الحنث لغةً بأنه الاثم والذنب وبلغ الغلام الحنث اي المعصية، والحنث: الخُلف في اليمين، يُقال أحنثُ الرجل في يمينه فحنثت اي لم يبر فيها والحنث في اليمين نقضها والنكث فيها، وقيل هو اليمين الفاجرة، ينظر: ابن منظور، مصدر سابق، ص ١٣٨.

(٥) د. اركان عباس حمزه الخفاجي وعبد الحسين عبد نور هادي الجبوري، اثر توافر بعض مظاهر النظام الرئاسي في دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، مصدر سابق ، ص ٦٥٨.

اما انتهاك الدستور^(١)، فقد نظم الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ المركز الدستوري لرئيس الجمهورية واوكل اليه حماية القواعد الدستورية والسهر على ضمان الالتزام بالدستور والالتزام بممارسة الاختصاصات الموكلة اليه والتقيد بالحدود التشكيلية والموضوعية والاجرائية المنظمة لها بما لا يتعارض مع ما تضمنته الوثيقة الدستورية^(٢).

ويرى البعض ان كل فعل يترتب عليه المساس بنصوص الوثيقة الدستورية يعد انتهاكاً للدستور ويستوي في ذلك ان يكون الانتهاك سياسياً او اقتصادياً او فلسفياً ام انتهاكاً لحقوق الافراد وحررياتهم بما يشكل خروجاً عن الحدود الشكلية والموضوعية للوثيقة الدستورية^(٣).

ومن ثم فان حالة انتهاك الدستور تتحقق عند ارتكاب رئيس الجمهورية احدى الافعال التالية :

١- **مخالفة نص من نصوص الدستور:** قد تكون مخالفة رئيس الدولة لنصوص الدستور بصورة شكلية او موضوعية على صعيد الشكل والاجراءات او الاختصاص التي يتم تحديدها، ويتحقق انتهاك الدستور وفقاً للصورة الشكلية عند قيام رئيس الدولة بممارسة صلاحياته المقررة له دستورياً بعيداً عن الاشكال والاجراءات المحددة دستورياً التي تستوجب اتباع اجراءات معينة^(٤).

كما يتحقق انتهاك الدستور عند قيام رئيس الدولة بمخالفة قواعد الاختصاص، اذ لا يملك رئيس الدولة ان يمارس اي تصرف بصورة صحيحة قانوناً ومنتجاً لآثاره القانونية ما لم يصدر تصرفه في حدود الضوابط المقررة لاختصاصاته في الوثيقة الدستورية^(٥).

اما بالنسبة للمخالفة الموضوعية لنصوص الدستور، فانها تتحقق في حالة الانتهاك الظاهر او الباطن للقواعد الدستورية، وتتحقق الحالة الاولى عندما لا يلتزم رئيس الدولة بالقيود الموضوعية التي حددها الدستور في ثنايا نصوصه، كمبدأ التداول السلمي للسلطة ومبدأ سيادة الشعب، اما الانتهاك الباطن

(١) يقصد بالانتهاك لغة: خرق الستر كما وراءه وكذلك يعني ما لا يحل ولا يحمل، ينظر: ابن منظور، مصدر سابق، ص ٥١٩.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص ٢١٦.

(٣) د. ميثم حنظل شريف، دور السلطة التشريعية في المسائلة الجزائية لاعضاء السلطة التنفيذية، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، ٢٠١٥، المجلد ١، العدد ٢٤، ص ١٨٥.

(٤) د. علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ١، ٢٠١٤، ص ١٠٧.

(٥) د. رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، مصدر سابق، ص ١٤٤.

فيتحقق عند قيام رئيس الدولة بممارسة اختصاصاته المقرره له دستورياً ليس من اجل تحقيق المصلحة العامة وانما من اجل تحقيق اغراض اخرى وبالتالي يكون قد وقع في مخالفة الدستور^(١).

٢- **تعليق الدستور:** ويقصد به ايقاف العمل بتطبيق النصوص الدستورية الواردة في الوثيقة الدستورية بشكل كلي او جزئي ولمدة زمنية معينة^(٢)، ويتمثل ذلك في امكانية تدخل رئيس الجمهورية في المجال الدستوري اثناء تطبيق المواد المنظمة لحالة الضرورة والتي تبيح له ان يوقف العمل ببعض نصوص الدستور خلال فترة الازمة التي تتعرض لها البلاد حيث ان التعليق الفعلي (غير الرسمي) هو الذي يثير مسؤولية رئيس الدولة ويعرضه للعقاب^(٣)، لان الرئيس لا يستند الى الدستور ولا يسعى الى تحقيق مصلحة عامة وانما يروم الى تحقيق اغراضه الشخصية او الخاصة متذرعاً في سبيل ذلك بحجج مختلفة^(٤)، منها الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة كالحرب والعصيان المس لح والتمرد والخطر الداهم الذي يهدد استقلال الدولة وسلامة اراضيها والذي لا بد من مواجهته باتخاذ تدابير استثنائية وهو ما يعرف بالتعطيل الرسمي للدستور^(٥).

٣- **تعديل الدستور:** يقصد بتعديل الدستور هو اقتراح تغيير نص يخضع لتصديق البرلمان عليه ويعد حق التعديل نتيجة طبيعية للحق العام في المبادرة^(٦)، ويتم ذلك عند قيام رئيس الجمهورية بمخالفة الاجراءات المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية المتضمنة تنظيم آلية تعديل الدستور او في حالة تجاوز الرئيس الحظر الزمني للتعديل او الانحراف في الغاية من التعديل^(٧).

اما **الخيانة العظمى** فقد نص الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ على الخيانة العظمى كأحدى الحالات التي توجب تطبيق النظام الاجرائي للاتهام والمحاكمة دون تحديد معناها، غير ان نصه عليها بشكل متلازم مع حالتي الحنث في اليمين الدستورية وانتهاك الدستور جاء للدلالة على ان معنى هاتين

(١) د. محمد طه حسين الحسيني، اختصاص البرلمان في المسائلة الجزائية، مصدر سابق، ص ١٤٩.

(٢) د. ميثم حنظل شريف، دور السلطة التشريعية في المسائلة الجنائية لاعضاء السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ١٨٥-١٨٦.

(٣) د. اردلان نور الدين محمود، مصدر سابق، ص ٢٤٨.

(٤) د. علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، مصدر سابق، ص ١٠٩.

(٥) د. احسان حميد المفرجي و د. كطران زغير نعمه و د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٨٩، ص ١٦٨.

(٦) د. حنان محمد القيسي، النظرية العامة في القانون الدستوري، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ٢٠٧.

(٧) سلام صالح خميس المعموري، مصدر سابق، ص ٢٢٧.

الحالتين يختلف عن معنى الخيانة العظمى^(١)، ولم يحدد الدستور ماهية الخيانة العظمى والافعال المكونة لها سواء في الوثيقة الدستورية ام في القوانين الاخرى، الا ان جانب من الفقه عرفها بأنها " العبث بأمن الدولة الخارجي والداخلي والتآمر على حقوق المواطنين وتسليم البلاد للأجنبي او خلق حالة من الفوضى تسهل تدخل الدول الاجنبية في شؤون الدولة ^(٢) .

ويرى البعض ان ابرز العناصر المكونة للخيانة العظمى تتجلى بالاتي^(٣):-

١- الانحراف في اداء الواجبات الدستورية

يحرص المشرع الدستوري على تحديد الواجبات التي تقع على عاتق رئيس الدولة وبيان اختصاصاته وتقرير مسؤوليته عنها اذا ما انحرف في ممارسته لوظائفه الدستورية التي قد تصل الى درجة كبيرة من الجسامه تتحقق معها الخيانة العظمى^(٤).

وقد حدد الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ اختصاصات رئيس الدولة، اذ نصت المادة (٦٧) منه على ان "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة اراضيه وفقاً لاحكام الدستور"، كما استلزم الدستور ان " يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية امام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور " ^(٥)، وتأسيساً على ذلك فإن على رئيس الجمهورية الالتزام بما ورد في نصوص الدستور واحترام الاحكام الواردة في الوثيقة الدستورية وتطبيقها تطبيقاً سليماً والا عُدّ عملها خروجاً عن مبدأ الشرعية الدستورية^(٦).

وقد اختلف الفقه في تحديد مضمون الخيانة العظمى وانقسموا الى اتجاهين، اذ يرى اصحاب الاتجاه الاول ان هذا المضمون يتحقق في الفعل المتعمد المرتكب من قبل رئيس الجمهورية بواجباته المنوطة به، في حين يرى اصحاب الاتجاه الثاني بأن تحقق الخيانة العظمى بحق رئيس الجمهورية يستوجب

(١) د. حيدر محمد حسن الاسدي، مصدر سابق، ص ٦٢.

(٢) د. اردلان نور الدين محمود، مصدر سابق، ص ١٧٨.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ٣٦٠.

(٤) ليلى حنتوش ناجي الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، مصدر سابق، ص ١٥٢.

(٥) المادة (٧١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٦) د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، مصدر سابق، ص ٥٥.

صدور فعل عنه على سبيل الخطأ غير العمدي في اثناء ممارسته لواجباته الرسمية والاهمال الشديد للالتزامات الوظيفية والانتهاك الجسيم لتلك الواجبات^(١).

٢- المساس بالشخصية الداخلية للدولة

يعد رئيس الدولة مرتكباً لجريمة الخيانة العظمى عند ارتكابه اي فعل يمس بالامن الداخلي للدولة وذلك عبر المساس بالدستور ويستوي في ذلك التغيير الكلي او الجزئي للدستور من قبله والذي يستهدف من ذلك تغيير نظام الحكم او تطبيق نظام يقوم على تركيز السلطة او تقوية مركز الرئيس في مواجهة السلطات الاخرى او تحصينه من المسؤولية او الانتقاص من حقوق الانسان، فضلاً عن تعطيل الدستور وايقاف تطبيق نصوصه بصورة كلية او جزئية^(٢).

٣- المساس بالشخصية الخارجية للدولة

تعد الشخصية الدولية للدولة المحل الرئيسي الذي يتعرض للاعتداء في جريمة الخيانة العظمى، اذ ان الاعمال المكونة لهذه الجريمة هي تلك التي تصدر عن رئيس الدولة والتي تمس شخصية الدولة وامنها الدولي بوصفها شخصاً من اشخاص القانون الدولي العام او تمس باستقلالها او سيادتها او امنها او سلامتها او زعزعة كيانها في المحيط الدول^(٣).

ثانياً : اجراءات تحريك الاتهام والجهة المختصة بتوجيهه

حدد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الاحكام الخاصة بإتهام رئيس الجمهورية، اذ حدد الجهة المختصة بتوجيه الاتهام والاجراءات اللازم اتباعها، وبشأن الجهة التي تملك صلاحية توجيه الاتهام فقد حددها الدستور بالبرلمان وتحديداً مجلس النواب^(٤).

(١) د. كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، ط١، المركز القومي للاصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص١٢٧-١٢٩.

(٢) د. ميثم حنظل شريف، دور السلطة التشريعية في المسائلة الجنائية لأعضاء السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص١٨٧، وقد نصت المادة (١٩٠) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لعام ١٩٦٩ المعدل على ان " يعاقب بالسجن المؤبد او المؤقت من شرع بالقوة او العنف في قلب نظام الحكم الجمهوري المقرر بالدستور او تغيير دستور الدولة او شكل الحكومة،...".

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، مصدر سابق، ص٦٨-٦٩.

(٤) د. وليد الروابدة، مصدر سابق، ص٢٨٣-٢٨٥.

وهذا ما يتجلى بوضوح في نص المادة (٦١/سادساً /أ) من الدستور، اذ نصت على ان " يختص مجلس النواب :، مسائلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب"، حيث اوكل الدستور بمجلس النواب وظيفة اتهام رئيس الجمهورية يمارسها بارادته المنفردة ولم يجعل لمجلس الاتحاد اي دور في هذا الشأن^(١).

كما اكد على ذلك النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧، اذ نصت المادة (٣٢) منه على ان " يتولى مجلس النواب اعمال الرقابة على السلطة التنفيذية وتتضمن الرقابة الصلاحيات الاتية : اولاً : مسائلة اعضاء مجلس الرئاسة ومسائلة واستجواب اعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء واي مسؤول اخر في السلطة التنفيذية ".

ويجري تحريك مسائلة رئيس الجمهورية بتوجيه الاتهام اليه بناءً على اقتراح يتقدم به اعضاء مجلس النواب ويجب ان يكون طلب الاقتراح مسبباً وان يحظى بالاغلبية المطلقة لاعضاء مجلس النواب، كون التسبب يعدّ شرطاً شكلياً في القرار الاتهامي يؤدي تجاهله الى بطلان القرار محل الاتهام^(٢)، وبعد التسبب ضمانه لسلامة الاجراءات المتعلقة بتوجيه الاتهام لرئيس الدولة كونه يضمن التروي والتأني في اصدار القرار كما انه يضمن التعرف على الاسباب القانونية والواقعية التي دعت الى اصداره^(٣).

ويتوجب على هيئة رئاسة مجلس النواب بعد توجيه الاتهام الى رئيس الجمهورية وحصوله على الاغلبية المطلوبة احالة الموضوع كاملاً الى لجنة التحقيق التي تقوم بدورها بمباشرة مهام عملها بعد تكليفها من قبل مجلس النواب من اجل استجلاء الحقيقة ولها في سبيل ذلك ان تقوم بالاطلاع على كافة الادلة والمستندات وتتولى طلب الوثائق من اية جهة كانت ويستوي في ذلك ان تكون تلك الجهة رسمية او غير رسمية كما يحق للجنة الاستعانة بالخبراء وحسب الحاجة اليهم من اجل كشف الحقائق، وتتخذ اللجنة قرارها بأغلبية اعضائها، وفي حالة تساوي الاصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس^(٤)، وبعد ان

(١) د. ميثم حنظل شريف، اتهام ومحاكمة رئيس واعضاء السلطة التنفيذية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية،

كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ٣٢، عدد ٥، ٢٠١٧، ص ٢٥٢.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ٣٦٢.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، مصدر سابق، ص ٢١٤.

(٤) د. ميثم حنظل شريف، دور السلطة التشريعية في المسائلة الجنائية لأعضاء السلطة التنفيذية، مصدر سابق،

ص ١٨٩.

تنتهي اللجنة من اجراءاتها تقوم برفع تقريرها وتوصياتها الى هيئة الرئاسة من اجل عرضها على مجلس النواب لاتخاذ ما يراه مناسباً^(١).

ويرى البعض ان المشرع العراقي عندما اسند سلطة التحقيق في الجرائم المنسوبة لرئيس الجمهورية الى لجنة ذات تشكيل سياسي يكون بذلك قد تبني ذات الاتجاه الذي سلكه المشرع الامريكي عندما منح اختصاص التحقيق بالتهمة الموجهة الى الرئيس الامريكي الى لجنة قضائية يتم اختيارها من بين اعضاء مجلس النواب الامريكي^(٢).

ثالثاً: الجهة المختصة بالمحاكمة

نص الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الاتهام الموجه الى رئيس الجمهورية الذي صدر بحقه قراراً اتهامياً بالحنث في اليمين الدستورية او انتهاك الدستور او الخيانة العظمى^(٣)، وذلك في المادة (٩٣/سادساً) منه والتي نصت على ان " تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وينظم ذلك بقانون"^(٤)، وهذا ماكداه النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا اذ نص على " تفصل المحكمة في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية المرسله من مجلس النواب المصادق عليها بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه المتعلقة بالحالات المنصوص عليها في المادة (٦١/سادساً/ ب) من الدستور..."^(٥)، ولا بد من الاشارة هنا الى قرار المحكمة الاتحادية العليا^(٦) بخصوص الدعوى

(١) د. رافع خضر صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ٣٦٢.

(٢) د. حيدر محمد حسن الاسدي، مصدر سابق، ص ١٧٦.

(٣) د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص ٢١٩.

(٤) نظم الدستور العراقي النافذ تكوين المحكمة الاتحادية، اذ نصت المادة (٩٢/ثانياً) منه بأن " تتكون المحكمة الاتحادية من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب" وقد صدر قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ والمعدل بالقانون رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ التعديل الاول (الامر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥) قانون المحكمة الاتحادية العليا الصادر بالعدد (٤٦٣٥) من جريدة الوقائع العراقية في ٧/٦/٢٠٢١، وقد نصت المادة (٤/سادساً) منه على ان " تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء".

(٥) المادة (٢٧) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ المنشور في جريدة الوقائع

العراقية بالعدد (٤٦٧٩) في ١٣/ حزيران/ ٢٠٢٢.

(٦) قرار المحكمة الاتحادية بالعدد (١٠١/اتحادية/اعلام/٢٠١٧) في ٧/١١/٢٠١٧ متاح على الموقع الالكتروني الاتي: <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php>. تاريخ الزيارة: ٧/٢/٢٠٢٢ الساعة ٩:٠٠ مساءً.

المقامة امام هذه المحكمة من قبل المدعيان (١. م.ص) و(أ.ك.ع) على المدعى عليه السيد (ف. م - رئيس الجمهورية - إضافةً لوظيفته) بخصوص موضوع الاستفتاء الذي تم اقامته في ٢٥/ايلول/٢٠١٧ حول استقلال اقليم كردستان والذي هو بالضد اساساً من وحدة العراق، حيث ان رئيس الجمهورية قد اخلّ بواجباته الدستورية بسكوته عن هذا الخرق الذي شارك بتثبيته سواءً بسكوته او بعدم اتخاذ موقف حازم بهذا الموضوع، وان هذا الفعل الذي قام به الرئيس يعد انتهاكاً للدستور وحنثاً لليمين الذي اقسمه امام مجلس النواب وفق المادة (٥٠) من الدستور، حيث اجابت المحكمة الاتحادية العليا ان النظر في هذه الدعوى يخرج عن اختصاص المحكمة كونه مرهون بتشريع قانون ينظم كيفية الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وفقاً للمادة (٩٣/سادساً) من الدستور، عليه تبقى المحكمة غير مختصة بنظر الدعوى مما يجعل اختصاص المحكمة موقوفاً ومعطلاً ولاينعقد الا بصدر القانون المذكور.

ويرى الباحث ان موقف المحكمة الاتحادية العليا برد الدعوى لعدم الاختصاص كان سلبياً، وكان من الاجدر بالمحكمة ان تنظر في الدعوى وتصدر حكماً ذلك لوضوح النصوص الدستورية التي تلزم رئيس الجمهورية بالمحافظة على وحدة العراق وسيادته وضمان الالتزام بالدستور، وإن عدم تشريع قانون من قبل مجلس النواب ينظم اجراءات النظر في الاتهامات الموجهة لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء لايمنع المحكمة من النظر في الدعوى، وما يدعم هذا الرأي موقف المحكمة العليا الامريكية، اذ انه على الرغم من عدم وجود نص دستوري او قانوني ينظم اختصاصها بالفصل في المنازعات، الا ان المحكمة رأت في حكم لها في قضية (Florida v Gerogia) عام ١٨٥٤ ان إغفال التشريع بشأن هذا الموضوع لا يحرم المحكمة من الاختصاص الممنوح لها، اذ من واجبها وهذه الحالة ان تحدد طريقة وشكل الاجراءات بغية تحقيق الغايات التي مُنحت من اجلها هذا الاختصاص^(١).

كما تضمن قرار آخر للمحكمة الاتحادية العليا نفس المضمون اعلاه، اذ جاء في قرار المحكمة^(٢) حول سكوت رئيس الجمهورية على تصريحات اقليم كردستان بإعلان الانفصال عن الحكومة الاتحادية وقيام دولة مستقلة (دولة كردستان) وقيامهم بالاستيلاء على المناطق المتنازع عليها والتصريح بعدم

(3) Florida v. Georgia, 58 U.S. 478 (1854).

اشار اليه : عدي يحيى موحان، مظاهر مبدأ وحدة الدولة الاتحادية وضماناته في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٢٢، ص ١٨٦.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية (٤١/اتحادية/اعلام/٢٠١٧) بتاريخ ٢٠١٧/٦/١٣ متاح على الموقع الالكتروني

الاتي: <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php> . تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٧/٥ . الساعة ٦:٠٠ مساءً.

مغادرتها وقيام قوات البيشمركة بإحتلال منشأة نفط الشمال والسيطرة على آبار النفط فيها، حيث لم يتم الرئيس بتأدية واجباته ومهامه ومسؤولياته وفقاً للقسم الذي قام بتأديته بموجب المادة (٥٠) من الدستور، اذ كان عليه ان لا يتغاضى عن ذلك، ويعد بفعله هذا قد حنث باليمين الدستورية ومنتهاكاً للدستور، غير ان المحكمة قررت برد الدعوى كون انعقاد الاختصاص للفصل في الموضوع يستلزم ان يصدر قانون من مجلس النواب ينظم ذلك .

وتختص المحكمة الاتحادية العليا بالنظر في جميع الحالات التي تقع من رئيس الجمهورية في اثناء تأديته اعماله الوظيفية او بسببها والتي حددها الدستور بشكل صريح وبتأدية انعقاد المحكمة بناءً على دعوة من رئيسها الذي يقوم بدعوة اعضائها للإنعقاد قبل الموعد المحدد بمدة لا تقل عن (١٥) يوماً الا في الحالات المستعجلة ويتحقق النصاب القانوني لصحة انعقاد المحكمة بحضور جميع الاعضاء^(١)، وتكون حجية الاحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا ملزمة وباتة^(٢).

رابعاً : الاثر المترتب على المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة

ان الاثر المترتب المترتب على قرار ادانته رئيس الجمهورية من المحكمة الاتحادية العليا هو الاعفاء من المنصب اي (العزل) وذلك وفقاً للمادة (٦١/سادساً/ب) من الدستور بأن " يختص مجلس النواب بإعفاء رئيس الجمهورية بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في احدى الحالات التالية: ١- الحنث في اليمين الدستورية ٢- انتهاك الدستور ٣- الخيانة العظمى " .

ويعرف العزل بأنه " العقوبة الرئيسية التي توقع على رئيس الجمهورية المتهم بارتكاب الخيانة العظمى او الجريمة الجنائية عند ادانته مع ماقد تحكم به المحكمة من عقوبات اخرى وفقاً لتلك الجريمة " ^(٣). كما يعرف العزل بأنه " تحية الموظف من الوظيفة نهائياً ولا تجوز اعادة توظيفه في دوائر الدولة والقطاع العام وذلك بقرار مسبب،... " ^(٤) .

(١) د. رافع خضر صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ٣٧٥.

(٢) اذ نصت المادة (٩٤) من الدستور بأن " قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة " .

(٣) د. عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٨١٠ .

(٤) ينظر: المادة (٨/ ثامناً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

ويرتبط موضوع عزل رئيس الجمهورية بالاختصاصات التي يتركبها والتي لاكتفي مؤسسات الدولة المختصة برفضها وانما لابد ان تباشر بإجراء التحقيق مع رئيس الدولة اذا كان متورطاً بإقتراف خطأ قانوني جسيم او خيانة عظمى او مخالفة لنصوص الدستور^(١).

ويثار تساؤل هنا عن مدى امكانية اعادة ترشح رئيس الجمهورية الذي ترتبت على ادانته عقوبة العزل لمنصب رئاسة الجمهورية مرة اخرى ؟

للإجابة على هذا التساؤل لابد من الرجوع الى الشروط اللازم توافرها في المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية والتي حددتها المادة (٦٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، اذ نصت على ان يشترط في المرشح " ...، رابعاً: غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف " ، بالتالي فإن جريمة العزل ينصرف اثرها الى تحقيق ذلك، ويرى البعض انه كان على المشرع الدستوري العراقي ان يكون اكثر دقة في صياغة هذا الشرط كون تعبير الجريمة ينصرف معناه الى الجحفة والمخالفة في حين ان الجريمة المخلة بالشرف هي الجنائية فقط هذا من جانب، ومن جانب آخر فإن التحولات السياسية التي شهدتها العراق بعد عام ٢٠٠٣ وادخال العديد من الجرائم الاعتيادية تحت وصف الجرائم المخلة بالشرف يستوجب ضرورة وضع معيار جديد للجرائم المخلة بالشرف^(٢).

وقد منح الدستور العراقي النافذ المحكمة الاتحادية العليا اختصاص الفصل في الاتهامات الموجهة لرئيس الجمهورية وفقاً للمادة (٩٣/سادساً) منه، وترى الباحثة ان منح سلطتي الاتهام والادانة الى جهة سياسية والتي تتمثل بمجلس النواب العراقي من شأنه ان يتعارض ونص المادة (٩٤) من الدستور بأن " قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة " ، ويتفق الباحث مع الرأي الذي يقرر ضرورة تعديل المادة (٦١/سادساً/ب) من الدستور العراقي بالشكل الذي يسحب يد مجلس النواب في موضوع اعفاء رئيس الجمهورية الذي صدر بحقه قرار بالادانة من المحكمة الاتحادية العليا^(٣).

ويثار تساؤل آخر عن مصير رئيس الجمهورية الذي تمت ادانته من المحكمة الاتحادية العليا الا انه لم تتحقق الاغلبية المطلوبة لإعفاء من قبل مجلس النواب، فهل سيقوم الرئيس بإستئناف عملة كرئيس

(١) د. زواقري الطاهر، اسباب عزل السلطة في القانون الدستوري والمقارن، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣، ص ٧٨.

(٢) د. علي يوسف عبد النبي الشكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني ام رئاسي، مصدر سابق، ص ٣.

(٣) د. اركان عباس حمزة الخفاجي وعبد الحسين عبد نور هادي الجبوري، اثر توافر بعض مظاهر النظام الرئاسي في دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٦٥٨.

للجمهورية ؟ وهل يكف رئيس الجمهورية عن اداء عمله بمجرد توجيه الاتهام اليه ام انه يستمر باداء مهامه في منصبه لحين صدور قرار الحكم ؟ يرى الباحث ان الامر يتطلب تدخل المشرع الدستوري العراقي لإدراج نصوص دستورية جديدة تعالج هذه المسألة.

خلاصة القول ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قرر المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية وحددها بحالات (الحنث في اليمين الدستورية وانتهاك الدستور والخيانة العظمى) ، ومنح لمجلس النواب سلطة توجيه الاتهام والمحكمة الاتحادية العليا سلطة اصدار قرار الحكم بالادانة، الا ان الجهة المختصة بتقرير العقوبة هي مجلس النواب ذاته ما يجعل مصير رئيس الجمهورية وبقاؤه في السلطة مرهوناً بمدى تأثيره على اعضاء المجلس النيابي والاهواء والكتل السياسية داخل قبة البرلمان.

الفرع الثاني

المسؤولية السياسية لرئيس الدولة وفق دستور العراق لعام ٢٠٠٥

نشأت المسؤولية السياسية في انجلترا وتمخضت عنها المسؤولية الجنائية عندما قام الشعب الانجليزي بنقل تلك المسؤولية من الملك الى الوزارة على اساس فكرة الامبيشمنت في القرن الرابع عشر والتي تطورت في القرن السابع عشر حيث اختلطت المسؤولية الجنائية بالمسؤولية السياسية واصبح اساس الجرم متحققاً بارتكاب الوزير خطأ جسيماً من شأنه الاضرار بمصلحة البلد، الامر الذي منح مجلس الوزراء الحق التام في تكييف الجريمة وتحديد العقوبة ومن بعد ذلك اصطبغت المسؤولية بالصبغة السياسية البحتة عندما اختلط الجرم الجنائي مع الجرم السياسي حتى انتهى الامر الى جريمة سياسية بحتة تقوم على الخطأ السياسي^(١)، او تتجاوزها بإرتكابهم اخطاء جسيمة او اعمال لا تتفق ومصلحة البلاد وبالتالي اصبحت العقوبة تقتصر على العزل ومن هنا اصبحت مسؤولية الوزارة هي المقررة كبديل لعدم مسؤولية الملك كونه لا يعمل منفرداً وانما يتم ذلك على اساس مشورة وزرائه^(٢).

وبالتالي فإن النظام البرلماني قد قرر عدم مسؤولية رئيس الدولة ويكون ذلك بصورة مطلقة في النظام البرلماني الملكي، فهو غير مسؤول سياسياً او جنائياً، اما في النظام البرلماني الجمهوري، فأن هذا

(١) د. سحر محمد حسنين، مصدر سابق، ص ١٠٩.

(٢) د. عزة مصطفى حسنى عبد المجيد، مصدر سابق، ص ١٩٤.

التقرير لعدم المسؤولية لا يجري على إطلاقه، فعلى الرغم من تقرير مسؤولية رئيس الدولة جنائياً، إلا أنه لا يُسأل سياسياً إلا وفق حالات محددة تنص عليها الدساتير^(١).

وعلى الرغم من أن الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ قد اعتق النظام البرلماني، إلا أنه خرج عن القواعد والمبادئ الأساسية المقررة لهذا النظام وبتجلى ذلك بشكل واضح من خلال تقريره المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، والذي برأى البعض قد أخذ بقواعد النظام البرلماني المتطور الذي يمنح لرئيس الجمهورية مركزاً دستورياً فاعلاً ومؤثراً في النظام السياسي وذلك من خلال الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس في المجالات كافة^(٢)، وتواجه المسؤولية السياسية لرئيس الدولة صعوبات عديدة تتمثل أولها في تداخلها مع النظام الخاص بالمسؤولية السياسية للوزراء وثنائهما في أن إجراءات تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الدولة تكاد تكون معدومة بسبب خلو الدساتير من نص صريح يقرها^(٣).

وقد نصت المادة (١٣٨/ثانياً/ج) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أن "لمجلس النواب اقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه بسبب عدم الكفاءة أو النزاهة". وقد نصت المادة (٢٧/أولاً) من قانون مجلس النواب العراقي وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ على أن "يمارس المجلس اختصاصاته الرقابية الواردة في الدستور والقوانين النافذة والنظام الداخلي وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وبضمنها مساءلة وإعفاء رئيس الجمهورية".

كما حدد النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ أحكام المسائلة السياسية لمجلس الرئاسة بالنص على أن "لكل عضو أن يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية مع إعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم وذلك لاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر من الأمور"^(٤).

(١) د. نعمان أحمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٢٠٦-٢٠٧.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، مصدر سابق، ص ٢٠٢.

(٣) د. مصدق عادل طالب، محاكمة رئيس وأعضاء السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٤٠.

(٤) المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب عام ٢٠٠٧.

كما بين النظام الداخلي للمجلس بأن " تدرج هيئة الرئاسة السؤال الذي تكون الاجابة عنه شفافاً في جدول اعمال اقرب جلسة مناسبة وذلك بعد اسبوع على الاقل من تاريخ ابلاغه الى المسؤول المعني، ولا يجوز ان يتأخر الرد على السؤال اكثر من اسبوعين"^(١)، اذ " لا يجوز ان تدرج بجدول الاعمال الاسئلة المرتبطة بموضوعات محالة الى لجان المجلس قبل ان تقدم اللجنة تقريرها الى المجلس ولا يجوز ان يدرج للعضو الواحد اكثر من سؤال في جلسة واحدة وتكون الاجابة عن الاسئلة بحسب ترتيب قيدها"^(٢).

ويجب على العضو الذي قام بتوجيه السؤال ان يستوضح المسؤول عن المعنى، حيث نص النظام الداخلي لمجلس النواب بأن " للعضو الذي وجه السؤال من دون غيره ان يستوضح المسؤول المعني وان يعقب على بحسب تقديره لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال او لعضو آخر بإبداء تعليق موجز او ملاحظات موجزة على الاجابة " ^(٣)، كما اكد هذا النظام بأن " يجوز للعضو سحب سؤاله في اي وقت ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمه او من وجه اليه " ^(٤).

كما نصت المادة (٥٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ على ان " لمجلس النواب مسائلة اعضاء مجلس الرئاسة بناءً على طلب مسبب وبالاغلبية المطلقة لعدد اعضاءه " .
وقد نظم النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الصادر عام ٢٠٠٧ القواعد المتعلقة بمسائلة رئيس الجمهورية، اذ اشارت المادة (٣٢) منه صراحة الى جواز قيام مجلس النواب بالاتي :-
١- مسائلة اعضاء مجلس الرئاسة.

٢- اجراء التحقيق مع اي عضو من اعضاء مجلس الرئاسة بشأن اي واقعة يرى المجلس ان لها علاقة بالمصلحة العامة او حقوق المواطنين .

٣- طلب المعلومات والوثائق من اي جهة رسمية بهذا الصدد.

٤- طلب حضور اي شخص امامه للإدلاء بشهادة او توضيح موقف او بيان معلومات.

٥- ويجوز لأعضاء مجلس النواب القيام بزيارات تفقدية الى الوزارات ودوائر الدولة ومن ضمنها رئاسة الجمهورية، كما يفهم من النص للاطلاع على حسن سير وتطبيق احكام القانون.

(١) المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب عام ٢٠٠٧.

(٢) المادة (٥٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب عام ٢٠٠٧.

(٣) المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب عام ٢٠٠٧.

(٤) المادة (٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب عام ٢٠٠٧.

ولابد من الإشارة ان مجلس النواب ووفقاً لنصوص المواد (٥٢,٥١,٥٠, ٥٣, ٥٤, ٥٧) يقوم بمسائلة رئيس الجمهورية الا انه لا يستجوبه، لأن ذلك الاجراء خاص بأعضاء مجلس الوزراء حسب نص المادة (٣٢/اولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧.

ومن نافلة القول ان الدستور العراقي النافذ اشار للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية حينما نظم الاحكام المتعلقة بمجلس الرئاسة، وذلك في المادة (١٣٨/ثانياً/ب)، اذ نص على " تسري الاحكام الخاصة بإقالة رئيس الجمهورية الواردة في هذا الدستور على رئيس واعضاء هيئة الرئاسة "، حيث ان العمل بأحكام هذه المادة لايشمل الرئيس فقط بل مجلس الرئاسة بالكامل والذي انتهى العمل به وفقاً لأحكام المادة (١٣٨/اولاً) من الدستور^(١).

ويرمز مفهوم الكفاءة الى درجة الرشد في استخدام الموارد المادية والبشرية المتاحة للجهاز الحكومي وكيفية تجميع وتوزيع هذه الموارد لإنجاز النتائج المطلوبة بأقل كلفة ممكنة^(٢)، وقد عرف (لويس دينوا) الكفاءة على انها مجموعة سلوكيات اجتماعية ووجدانية ومهارات نفسية وحسية وحركية تسمح بممارسة دور معين او وظيفة او نشاط بشكل فعال^(٣)، اما بالنسبة لعدم الكفاءة فيراد به عدم اهلية الرئيس وقدرته على اداء المهام المناطة به دستورياً^(٤)، ويرى البعض ان شرط الكفاءة يفترض وجود كفاءة سياسية تُحقق الحياد الوظيفي في العمل، بحكم طبيعة دور رئيس الدولة في النظام البرلماني بما ينسجم مع القواعد الاساسية في هذا النظام، بأن يكون الرئيس قادراً على حفظ التوازن بين السلطات دون مباشرته لأية سلطات فعلية لعدم مسؤوليته^(٥).

وتعرف النزاهة بأنها طهارة النفس ونظافة اليد ونقاء السريرة ، اذ يكون هاجسها الالتزام بالقيم العليا المستمدة من الدين والمفهوم الاخلاقي والقانون حيث تعد شرطاً لازماً لممارسة اي عمل حكومي او

(١) نصت المادة (١٣٨/اولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بأن " يحل تعبير مجلس الرئاسة محل تعبير رئيس الجمهورية اينما ورد في هذا الدستور ويُعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور ".

(٢) د. قمر محمد بخيت، رقابة السلطة التشريعية على اداء السلطة التنفيذية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١٦، ص ٨٠.

(٣) ويعد (لويس دينوا) من اهم العلماء في مجال التنمية الادارية، متاح على الموقع الالكتروني: <https://mawdoo3.com>

(٤) د. علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، مصدر سابق، ص ١٢١.

(٥) د. فلاح مطرود العبودي، مصدر سابق، ص ٣١٥-٣١٦.

غيره وسواء أكان سياسياً ام عادياً فهي اساس الثقة ومنبع الاحترام ومن واجبات نجاح اي عمل ومن دونه تتحقق مقدمات الفشل والزوال^(١).

ويراد بالنزاهة ايضاً ضرورة تجرد الموظف العام عند ادائه العمل المسند اليه عن الفرض الشخصي وتغليب المصلحة العامة وحدها عما سواها حيث تعد نزاهة الوظيفة العامة وحيادتها المصلحة المحمية في تجريم سلوك الموظف الذي يحصل او يحاول الحصول على مصلحة خاصة من خلال الوظيفة المسندة اليه^(٢)، وتعد مدونات السلوك أحد أهم الوسائل التي تعزز النزاهة التي تمزج بين ما تفرضه أحكام القانون على العاملين والالتزام الأخلاقي الطوعي، من خلال تبني ذاتي من قبل العاملين في إدارة الشأن العام لعدد من الأحكام التي تتعلق بتعاملهم مع المواطنين وزملائهم والمسؤولين، وبالمعايير الأخلاقية الايجابية، مثل المحافظة على الأموال والممتلكات العامة وغالبا ما تتضمن مدونة السلوك معايير لأخلاقيات ومجموعة السلوكيات والقيم الواجب مراعاتها^(٣).

ويرى الباحث ان عدم تحديد معيار عدم الكفاءة بشكل واضح هو امر غير محمود، اذ لابد من تبيان شروط الكفاءة بشكل محدد من اجل منع الكتل السياسية من اختيار من هو الكفوء وفقاً لمعيار العلاقات الذاتية والاهواء الشخصية وليس على اساس كفاءة الاداء.

وانتقد البعض النص الدستوري الذي قرر مسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً في مسألة تحديد مجلس النواب العراقي كجهة مخولة بتقرير كون الرئيس غير نزيه او غير كفوء، ذلك انه على الرغم من امكانية مجلس النواب تقرير عدم كفاءة رئيس الجمهورية، الا ان عدم نزاهته مسألة قضائية بحته لا يمكن لمجلس النواب تقريرها مطلقاً، وقد عززوا من وجهة نظرهم هذه بالقول " ان وصف رئيس الجمهورية بعدم النزاهة يجب يكون بناءً على قرار صادر من جهة قضائية مختصة في حال ارتكاب الرئيس فعل من الأفعال المجرمة الواردة في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل او اي قانون عقابي آخر يجعله غير نزيه، فضلاً عن جمع مجلس النواب بيده لسلطتي الاتهام والمحاكمة

(١) د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال الى الاستقلال، مصدر سابق، ص ١٦٥.

(٢) د. شلال الصرايفي، مصدر سابق، ص ٢٨٥-٢٨٦.

(٣) الائتلاف من اجل النزاهة والمسائلة (الامان)، النزاهة والشفافية والمسائلة في مواجهة الفساد، ط ٤، كولاج للإنتاج الفني، القدس، ٢٠١٦، ص ٥٣.

في آن واحد، غير ان حالات المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ليست جرائم، اذ لا اتهام ولا محاكمة يقوم بها مجلس النواب خاصة في حال عدم كفاءة الرئيس^(١).

ويرى الباحث ان عدم النزاهة تحتاج الى حكم قضائي للتأكد من عدم صدور حكم عليه بجريمة معينة حتى يكون ذلك الحكم فيصلاً في تقرير ذلك.

وقد نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على وجود هيئة النزاهة وذلك في المادة (١٠٢) منه، اذ نصت على "تعد المفوضية العليا لحقوق الانسان والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة هيئات مستقلة تخضع لرقابة مجلس النواب وتنظم اعمالها بقانون".

وقد صدر وفقاً لذلك قانون النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ والمعدل بالقانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩، وقد نصت المادة (١/ ثالثاً / أ) من هذا القانون على ان " قضية الفساد هي دعوى جزائية يجري التحقيق فيها بشأن جريمة من جرائم سرقة اموال الدولة، الرشوة، الاختلاس، الكسب غير المشروع، تجاوز الموظفين حدود وظائفهم وفق المواد (٣٢٨، ٣٢٩، ٣٣١، ٣٣٥، ٣٣٦، ٣٣٨، ٣٤٠، ٣٤١) من قانون العقوبات رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩، حيث نظم المشرع العراقي في الباب السادس - الفصل الثالث المواد من (٣٢٨-٣٤١) جرائم تجاوز الموظفين حدود وظائفهم، كما نظم جريمة الرشوة بالمواد (٣٠٧-٣١٤) في الفصل الاول من الباب السادس في الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة، ونظم جرائم الاختلاس بالمواد من (٣١٥-٣٢١)^(٢)، وبموجب هذا القانون يمكن تعريف الشخص غير النزيه بأنه الشخص الذي سبق وان صدر حكم عليه بشأن جريمة من الجرائم التي نص عليها هذا القانون .

كما ان الدستور العراقي النافذ لم يحدد الاغلبية المطلوبة لاقتراح موضوع مسائلة رئيس الجمهورية سياسياً وحيث ان المادة (٦١/سادساً/أ) قد اشارت الى اختصاص مجلس النواب العراقي (بمسائلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب).

ويرى البعض انه وبلاستناد الى عدم وجود نص صريح يمكن تطبيقه على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية وحيث ان نص المادة انفة الذكر جاء عاماً ومطلقاً وان كلا المسؤولين يشتركان في النتيجة

(١) د. أركان عباس حمزه الخفاجي وعبد الحسين عبد نور هادي الجبوري، اثر توافر بعض مظاهر النظام الرئاسي في

دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٦٥٧.

(٢) ينظر: قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .

المرتتبة على تحققهما والتمثلة بإنقطاع علاقة شخص رئيس الجمهورية مع منصب رئيس الجمهورية، بالتالي فإنه يمكن تطبيق هذا النص على المسؤولية السياسية والجنائية معاً^(١).

يرى الباحث من خلال ما تقدم ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد خرج عن القواعد المقررة للنظام البرلماني والذي اعتنقه وفقاً للمادة (١) من الدستور، ويتجلى ذلك واضحاً من خلال تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية امام البرلمان، وحيث ان من المبادئ الاساسية في النظام البرلماني ان يكون الرئيس غير مسؤول سياسياً امام المجلس النيابي، ومن ثم فإن تقرير المسؤولية السياسية بحق رئيس الجمهورية يُعد خروجاً واهداراً لتلك المبادئ، كون القاعدة العامة في النظام البرلماني ان السلطة تدور وجوداً وعدماً مع المسؤولية، وحيث ان الرئيس ليس له من السلطات الا الاسمية، فلا تترتب عليه اية مسؤولية سياسية لان الوزارة هي من تتحمل تبعات الاعمال التي تقوم بها امام البرلمان، كما ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد اقترب من مظاهر النظام الرئاسي عندما منح سلطة توجيه الاتهام والمحاكمة الى جهة سياسية تتمثل بمجلس النواب العراقي، وهذا ما اخذ به دستور الولايات المتحدة الامريكية عام ١٧٨٩، اذ جعل سلطة توجيه الاتهام للكونغرس متمثلاً بمجلس النواب وسلطة المحاكمة لمجلس الشيوخ .

(١) د. أركان عباس حمزه الخفاجي وعبد الحسين عبد نور هادي الجبوري، اثر توافر بعض مظاهر النظام الرئاسي في دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٦٥٧.

الخاتمة

الخاتمة

نخلص في نهاية بحث موضوع (مظاهر النظام الرئاسي في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة) بنتائج ومقترحات نجلها بالاتي:

أولاً: النتائج

١- على الرغم من ان اهم ما يميز النظام البرلماني بأنه نظام يأخذ بثنائية السلطة التنفيذية، ومما يعني وجود رئيس دولة والى جانبه رئيس الوزراء، الا ان موقف الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وبالرغم من اعتناقه للنظام البرلماني، فإنه قد اهدر ذلك عندما اجاز الجمع بين منصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء عند خلو منصب الاخير لأي سبب كان.

٢- ان قيام رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء وفقاً للمادة (٨١/ اولاً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد تطول مدته، اذ لم يضع المشرع الدستوري حداً للانتهاء من تطبيق المادة (٧٦)، اذ تبقى تلك المادة قائمة وتطبق مادام المرشح لمنصب رئيس الوزراء لم يستطع تسمية اعضاء وزارته خلال (٣٠) يوماً او إن وزارته لم تتل ثقة البرلمان، كما ان المشرع الدستوري العراقي لم يبين الاجراء الواجب الاتباع في حال استمرار مجلس النواب برفض منح الثقة للمرشحين المكلفين بتشكيل الحكومة لمرات عدة.

٣- يختلف تكوين السلطة التنفيذية وفقاً للنظام السياسي الذي تتبناه الدول، ففي النظام الرئاسي تتسم السلطة التنفيذية بالأحادية بينما في النظام البرلماني فإن السلطة التنفيذية تتسم بالثنائية، وهذا يؤدي الى اختلاف آلية اختيار طرفي السلطة التنفيذية والاختصاصات والمسؤولية، وقد سار المشرع الدستوري العراقي في دستوره لعام ٢٠٠٥ على ذات توجه الانظمة البرلمانية من حيث آلية اختيار رئيس الدولة ومجلس الوزراء والذي ينعكس بدوره على آلية اختيار رئيس الوزراء ايضاً.

٤- على صعيد مبدأ الفصل بين السلطات فإن تقرير هذا المبدأ تحدده طبيعة النظام السياسي، اذ تقرر الدساتير ذات التوجه الرئاسي ضرورة تحقق الاستقلال العضوي بين السلطات على اساس مبدأ الفصل شبه التام بينها وهذا ما يتجلى بوضوح في دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٩، اذ لا يجيز الجمع بين عضوية الوزارة والبرلمان، على خلاف الدول ذات التوجه البرلماني التي تقرر جواز الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان من خلال اعتماد مبدأ الفصل المرن بين السلطات كون جواز الجمع يعد من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الا ان

الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد خرج عن هذا المظهر من خلال تأكيده على ضرورة الاستقلال العضوي وعدم جواز الجمع بين عضوية الوزارة والبرلمان او اي عمل او منصب رسمي آخر .

٥- ان صلاحية حل البرلمان من اهم المعالم المميزة للنظام البرلماني، اذ لا وجود لفكرة حل البرلمان في النظام الرئاسي، بينما في النظام البرلماني فإن تحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية انما هو قائم على حقين، يتمثل الحق الأول في حق البرلمان بسحب الثقة من الحكومة، ويتمثل الحق الثاني في امتلاك الحكومة حق حل البرلمان، الا ان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ لم يقرر هذا الحق للحكومة في مواجهة البرلمان، اذ ان إقرار الحل وفقاً لهذا الدستور يكون في النهاية من حق مجلس النواب ذاته (الحل الذاتي)، فلم يأخذ الدستور العراقي بحق حل البرلمان عن طريق السلطة التنفيذية .

٦- لم يبين الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بشكل واضح حالات خلو منصب رئيس مجلس الوزراء وانما اجمل تلك الحالات بعبارة " لأي سبب كان" وفق المادة (٨١/أولاً) ويعد هذا الامر مسلك محمود حتى يستوعب النص ما يستجد من حالات في المستقبل .

٧- ان المشرع الدستوري العراقي لم يضع تعريف محدد وواضح لمصطلح حكومة تصريف الامور اليومية كما انه سكت عن تحديد نطاق الصلاحيات المناطة بالحكومة التي يرأسها رئيس الجمهورية خلال فترة الخلو التي تتحقق بتطبيق المادة (٨١)، كما ان المادة (٤٢/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ لم تعدّ خلو المنصب من بين الحالات التي تستمر الحكومة فيها بتصرف الامور اليومية، مما يترتب عليه ان تمارس الحكومة التي يرأسها رئيس الجمهورية صلاحياتها بشكل كامل.

٨- لم ينظم الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ حالة الاستقالة الارادية لرئيس مجلس الوزراء، الا ان المادة (١٨/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ قد تداركت ذلك من خلال تنظيمها لإستقالة رئيس مجلس الوزراء، إذ اشارت الى ان يقدم رئيس الوزراء طلب اعفائه من منصبه الى رئيس الجمهورية، وهذا الامر من شأنه التعارض مع مبادئ النظام البرلماني كون الجهة المختصة بمنح الثقة لرئيس مجلس الوزراء هو مجلس النواب وحيث ان من يملك المنح يملك المنع، فمن باب أولى ان يكون مجلس النواب هو الجهة التي يتم تقديم طلب الاستقالة اليها.

٩- جعل الدستور رئيس مجلس الوزراء مستمراً في إدارة جلسات مجلس الوزراء في حالة سحب الثقة من المجلس بالكامل، ويتولى تصريف الاعمال اليومية للحكومة استناداً الى المادة

(٦١/ثامنا/د)، ولم يحدد الدستور هذا الاجراء في حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء بمفرده وبذلك سوف يتم تطبيق المادة (٨١) .

١٠- ان الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس الدولة والدور الذي يلعبه ووضعه الدستوري يختلف تبعاً لطبيعة النظام السياسي المتبع في الدولة، اذ تتسع تلك الاختصاصات الممنوحة لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، على خلاف الحال في الدول ذات التوجه البرلماني، اذ يأفل دور رئيس الدولة في هذا النظام وتتحدد صلاحياته في اضيق نطاق، الا ان المشرع الدستوري العراقي وفقاً لدستوره لعام ٢٠٠٥ قد خرج عن قواعد النظام البرلماني عندما منح رئيس الجمهورية اختصاصات واسعة لا تتسجم مع مبادئ هذا النظام بأسسه التقليدية .

١١- ان تحديد مسؤولية رئيس الدولة تنقرر وفقاً للنظام السياسي الذي يعتنقه دستور الدولة، لأن طبيعة ذلك النظام هو الذي يرتب الاثر على تلك المسؤولية، ففي النظام الرئاسي حيث رئيس الدولة يمثل ويرأس السلطة التنفيذية بأسرها ويمارس كافة الصلاحيات الفعلية في الظروف العادية والاستثنائية وحيث ان القاعدة العامة تقضي بأن المسؤولية تدور وجوداً وعدماً مع السلطة، بالتالي فإن المسؤولية الجنائية تنقرر بحق رئيس الدولة في هذا النظام والتي ان تحققت فإنها ستحقق عزله والذي يُعد اثر من آثار المسؤولية السياسية، اما في النظام البرلماني فإن من اهم الركائز الاساسية لهذا النظام وجود رئيس دولة غير مسؤول، اذ تتحمل الوزارة عبء تلك المسؤولية كونها هي من تقوم بالمهام الفعلية للسلطة التنفيذية وتكون مسؤولة امام البرلمان، الا ان نوع المسؤولية في النظام البرلماني يتحدد على اساس طبيعة النظام البرلماني ذاته فيما اذا كان نظاماً برلمانياً ملكياً ام جمهورياً، ففي النظام البرلماني الملكي تنعدم مسؤولية رئيس الدولة بشكل مطلق، اما في النظام البرلماني الجمهوري فعلى الرغم من عدم تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الدولة الا انه يُسأل جنائياً في حالات محددة ينص عليها الدستور، الا ان موقف المشرع الدستوري العراقي كان مغايراً في هذا الصدد، حيث قرر كلتي المسؤولية الجنائية والسياسية بحق رئيس الدولة، اذ تنقرر المسؤولية الجنائية بحقه وفقاً للمادة (٦١/سادساً/ب) في حالات الحنث في اليمين الدستورية وانتهاك الدستور والخيانة العظمى، فضلاً عن تقرير المسؤولية السياسية بحق الرئيس في حال عدم الكفاءة او النزاهة وفقاً للمادة (١٣٨/ثانياً/ج) وهذا يعد خروجاً و اهداراً لمبادئ النظام.

١٢- لم يحدد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مضمون حالات المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية والعناصر المكونة لها، كما لم يتم سن قانون ينظم القواعد التفصيلية المكونة لحالات مسؤولية رئيس

الدولة والاجراء الواجب التطبيق، ولم يحدد الاجراء المناسب الذي سيتم اتخاذه اذا ما ارتكب رئيس الجمهورية جرائم اخرى لم ينص عليها الدستور.

١٣- ان سلطة توجيه الاتهام والعقاب لرئيس الجمهورية المتعلقة بالمسؤولية الجنائية تكون من صلاحية مجلس النواب، في حين تختص المحكمة الاتحادية العليا بالمحاكمة، ولم يحدد الدستور العراقي مصير رئيس الجمهورية الذي تمت ادانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا والتي لم يتم المصادقة على اعفائه من قبل مجلس النواب، كما لم يقرر الدستور العراقي النافذ مدى امكانية ممارسة رئيس الجمهورية مهامه الوظيفية من عدمها في حال توجيه الاتهام اليه من قبل مجلس النواب بأن يكف عن تلك المهام ام لا كما فعل المشرع الدستوري اللبناني.

١٤- لم يحدد الدستور العراقي النافذ الاغلبية المطلوبة لإقتراح موضوع مساءلة رئيس الجمهورية سياسياً ونص على تلك الاغلبية في ما يتعلق بالمسؤولية الجنائية.

ثانياً: المقترحات:

١- يقترح الباحث ضرورة تعديل نص المادة (٨١/أولاً) من الدستور بالشكل الذي يمنع تحقق الجمع بين مناصبي رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في حالة خلو المنصب لأي سبب كان من خلال تكليف شخص آخر غير رئيس الجمهورية وعلى النحو الآتي (يقوم نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان، وفي حال عدم وجود نائب للرئيس يكلف اكبر الوزراء سناً بالمنصب لحين اختيار رئيس وزراء جديد).

٢- يجد الباحث ضرورة قيام المشرع الدستوري العراقي بتعديل نص المادة (٤٩/سادساً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، والتي تنص على (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب واي عمل او منصب رسمي آخر)، بالشكل الذي يسمح بالجمع بين العضوية في مجلس النواب وعضوية الوزارة كما هو الحال في الدول ذات التوجه البرلماني في بريطانيا ولبنان، على ان تحدد ضمانات معينة بهدف التقليل من سلبات ذلك الجمع وفقاً لمبادئ النظام البرلماني).

٣- يقترح الباحث تعديل نص المادة (٦٤) من الدستور بالشكل الذي تنقرر على اساسه مسؤولية مجلس النواب من خلال منح حق حل مجلس النواب لرئيس الجمهورية لأجل تحقيق التوازن المطلوب بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على النحو الآتي (١- يحل مجلس النواب بناءً على طلب من رئيس مجلس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية او عن طريق رئيس الجمهورية

بناءً على قرار مسبب ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء ٢- يدعو رئيس الجمهورية عند حل المجلس الى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقياً ويواصل تصريف الامور اليومية ٣- في حال لم تجر الانتخابات خلال المدة المحددة يسترد مجلس النواب المنحل كامل صلاحياته ويعد قرار الحل كأن لم يكن)، اضافة الى الحل الذاتي لمجلس النواب الذي يؤهل المجلس حل نفسه ذاتياً.

٤- يقترح الباحث تعديل نص المادة (٧٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الخاصة بتكليف رئيس الجمهورية لمرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل الحكومة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية وعلى المكلف تسمية وعرض اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويكون حائزاً لثقتة بالاغلبية المطلقة لعدد أعضائه خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً وفي حال عدم نيل الوزارة الثقة للمدة المحددة لمرتين او ثلاثة مثلاً فإن الاثر المترتب على ذلك هو قيام مجلس النواب بحل نفسه واجراء انتخابات جديدة نظراً للأثر الايجابي المترتب على ذلك و لأجل تحقيق السرعة في تشكيل مجلس الوزراء.

٥- يقترح الباحث ان على المشرع الدستوري العراقي ادراج نص ينظم حالة الاستقالة الإرادية لرئيس مجلس الوزراء و يكون مجلس النواب هو الجهة التي يتم تقديم طلب الاستقالة اليها، وبالتالي تعديل نص المادة (١٨ / اولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ والذي يشير الى تقديم رئيس الوزراء طلب اعفائه من منصبه الى رئيس الجمهورية كالآتي: (يُقدم رئيس مجلس الوزراء طلب اعفائه من منصبه الى مجلس النواب).

٦- على المشرع الدستوري العراقي إدراج نص دستوري يوضح ماهية حكومة تصريف الاعمال او الامور اليومية وبيان صلاحياتها والمدة المحددة لإنتهائها، وإدراج نص يتضمن الحالات التي تتحول الحكومة وفقاً لها الى حكومة تصريف الاعمال اسوةً بالمشرع الدستوري اللبناني ومنها انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب واستقالة مجلس الوزراء او رئيسه وليس الاقتصار على نصوص المادتين (٦١/ ثامناً/ د) و (٦٤/ ثانياً) من الدستور، حتى لا تستغل تلك الحكومة غياب النصوص الدستورية التي تبين حجم الصلاحيات المقررة لها اثناء تلك المدة تفادياً لأي تخبطات دستورية تنعكس على الواقع السياسي.

٧- يقترح الباحث تحجيم اختصاصات رئيس الجمهورية بالشكل الذي يتلائم مع الاختصاصات الاسمية الممنوحة لرئيس الدولة في النظام البرلماني، و(تعديل نصوص المواد الدستورية المتعلقة بأغلب الاختصاصات التي تتطلب اشتراك وموافقة رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس الوزراء من اجل نفاذها وحصر تلك الاختصاصات برئيس مجلس الوزراء حصراً) .

٨- على المشرع الدستوري العراقي تحديد مضمون حالات المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية والعناصر المكونة لها، وتشريع قانون ينظم القواعد التفصيلية المكونة لحالات مسؤولية رئيس الدولة والاجراء الواجب التطبيق.

٩- على المشرع الدستوري العراقي ادراج نصوص دستورية تعالج مسألة مدى امكانية ممارسة رئيس الجمهورية مهامه الوظيفية من عدمها في حال توجيه الاتهام اليه من قبل مجلس النواب بأن يكف عن تلك المهام بمجرد توجيه الاتهام اليه ولحين الفصل في الحكم بالادانة او البراءة كما فعل المشرع الدستوري في لبنان.

١٠- تعديل نص المادة (٦١/سادساً/أ) والتي تنص على (مسائلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب) ليشمل (مضمونها المسؤولية السياسية والجنائية).

١١- على المشرع الدستوري العراقي تعديل نص المادة (١٣٨/ثانياً/ب) وجعل تحقق المسؤولية السياسية لعدم النزاهة بناءً على حكم قضائي .

١٢- يقترح الباحث اعفاء رئيس الجمهورية المدان من قبل المحكمة الاتحادية العليا بمجرد صدور قرار تلك المحكمة وعدم اسناد ذلك الى مجلس النواب العراقي.

المصادر

المصادر باللغة العربية

أولاً- المعاجم

- ١-المختار من صحاح اللغة، ط٣، المكتبة التجارية، مطبعة الاستقامة، القاهرة، باب السين.
- ٢-ابن منظور: لسان العرب، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠٠٣.
- ٣-جبرار كورنو: معجم المصطلحات القانونية، ترجمة منصور القاضي، ج١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بلا سنة نشر.
- ٤-ابي الحسين احمد بن زكريا، معجم مقاييس اللغة، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، راجعه محمد عوض مرعب وفاطمة محمد هلال، ص ٧١٢.
- ٥-انطوان نعمة وآخرون: المنجد في اللغة العربية المعاصرة، دار الشرق، بيروت، ٢٠٠٠.
- ٦-صلاح الدين الهواري: المعجم الوسيط، دار ومكتبة الهلال، بيروت، ٢٠٠٧.

ثانياً- الكتب المختصة بعلم القانون

- ١- ايمان قاسم هاني الصافي، الجهة المختصة بتقديم مشروعات القوانين الى البرلمان- دراسة مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.
- ٢- داوود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
- ٣- ابراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الدستوري والنظم السياسية.
- ٤- ابراهيم عبد العزيز شيجا، النظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، ١٩٨٣.
- ٥- ابراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية، الدول والحكومات، دار النهضة العربية، القاهرة.
- ٦- ابراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة- الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
- ٧-احسان حميد المفرجي و د. كطران زغير نعمه و د. رعد ناجي الجدة ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، بغداد ، ١٩٨٩.
- ٨-احمد سعيغان، الانظمة السياسية والمباديء الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
- ٩- احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، ط١، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٣.
- ١٠- احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، حل البرلمان، مكتبة الاقتصاد والقانون، ط١، ٢٠١٤.
- ١١-احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني- دراسة مقارنة، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤.

- ١٢- احمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني - دراسة مقارنة، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤.
- ١٣- احمد كمال ابو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والاقليم المصري، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٠.
- ١٤- ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٤.
- ١٥- اردلان نور الدين محمود، المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة في التشريعات الداخلية - دراسة مقارنة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤.
- ١٦- اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط٢، ١٩٨٦.
- ١٧- أفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان، المركز العربي للدراسات والبحوث، القاهرة، ٢٠١٧.
- ١٨- السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣.
- ١٩- انطوان اسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف، دراسة مقارنة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
- ٢٠- انور الخطيب، المجلس الاعلى في لبنان وسائر البلاد العربية، دار الثقافة للنشر، ١٩٦٧.
- ٢١- ايمن محمد شريف، الازدواج العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة - دراسة تحليلية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥.
- ٢٢- بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٤.
- ٢٣- ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٢.
- ٢٤- حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.
- ٢٥- حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٩.
- ٢٦- حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، المكتبة القانونية، بغداد، بلا سنة نشر.
- ٢٧- حنان محمد القيسي، النظرية العامة في القانون الدستوري، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥.
- ٢٨- حيدر محمد حسن الاسدي، عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، دراسة مقارنة، ط١، مؤسسة دار الصادق الثقافية، بابل، ٢٠١٢.
- ٢٩- حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، كلية الحقوق، جامعة الشام الخاصة، ٢٠٢٠.

- ٣٠- خليل عبد المنعم خليل مرعي، حل البرلمان بين النظرية والتطبيق، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٣.
- ٣١- رافت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦.
- ٣٢- رافع خض صالح شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠.
- ٣٣- رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.
- ٣٤- رافع خضر صالح شبر، الاصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الفيدرالية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.
- ٣٥- رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧.
- ٣٦- رافع خضر صالح شبر، اجراءات اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلس التشريعي الواحد، مكتبة السنهاوري، بغداد، ٢٠١٣.
- ٣٧- رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهاوري، بغداد، ط١، ٢٠١٢.
- ٣٨- رافع خضر صالح شبر، المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة، ط١، الرضوان للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٤.
- ٣٩- رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، ط١، مطبعة البيئة، ٢٠٠٩.
- ٤٠- رفعت عيد سيد، موجز في اهم الانظمة السياسية، ج١، ط٣، ٢٠١٩.
- ٤١- رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٦، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠.
- ٤٢- رمضان محمد بطيخ، النظم السياسية والدستورية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩.
- ٤٣- ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي (موقعه، دوره، صلاحياته، مسؤوليته السياسية)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.
- ٤٤- زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري والمؤسسات الدستورية، بدون دار نشر، المجلد الثاني، ٢٠٠٦.
- ٤٥- زواقري الطاهر، اسباب عزل السلطة في القانون الدستوري والمقارن، ط١، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣.
- ٤٦- ساجد محمد الزاملي، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مكتبة السنهاوري، بغداد، ٢٠١١.
- ٤٧- سحر محمد حسنين، المحاكمة السياسية لرئيس الدولة في النظم المقارنة، دار العادل للنشر والتوزيع، القاهرة، ط١، ٢٠٢١.
- ٤٨- سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان - دراسة مقارنة، بلا مكان نشر، ٢٠٠٨.

- ٤٩- سعيد بو شعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط٤، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة نشر.
- ٥٠- سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، دار الفكر العربي، ١٩٦٧.
- ٥١- شعبان احمد رمضان، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩.
- ٥٢- شلال الصرايفي، اشكالية تكوين الحكومة والمركز الدستوري لرئيسها واعضاؤها - دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، ط١، ٢٠١٩.
- ٥٣- شمران حمادي، النظم السياسية والدستورية في الشرق الاوسط، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٦٤.
- ٥٤- طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم _ دراسة مقارنة، ط٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.
- ٥٥- طه حميد العنكي، النظم السياسية والدستورية - اسسها وتطبيقاتها، ط١، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٣.
- ٥٦- عبد الحميد متولي، د.سعد عصفور، د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، بلا سنة نشر.
- ٥٧- عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية، ط٦، الاسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٨٩.
- ٥٨- عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤.
- ٥٩- عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بلا سنة نشر.
- ٦٠- عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٦١- عبد الله ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.
- ٦٢- عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط١، ٢٠١٩.
- ٦٣- عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٦٤- عصام الدبس، النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
- ٦٥- عصام العطية، القانون الدولي العام، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٢.

- ٦٦- عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٩١.
- ٦٧- عصام عبد الوهاب البرزنجي و علي محمد بدير و ياسين السلامي، مبادئ واحكام القانون الاداري، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
- ٦٨- عصام علي الدبس، النظم السياسية (الحقوق والحريات العامة وضمانات حمايتها) ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١.
- ٦٩- علاء عبد المتعال، حل البرلمان في بعض الانظمة الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٧٠- علي سعد عمران، المنتقى من احكام دستور العراق لعام ٢٠٠٥ - دراسة تحليلية مقارنة، العلمين للنشر، ط١، ٢٠٢١.
- ٧١- علي مجيد العكيلي، لمى علي الظاهري: القيود الدستورية على حل البرلمان، المركز العربي للنشر والتوزيع ، ط١، ٢٠١٨ .
- ٧٢- علي مجيد العكيلي، الحدود الدستورية للسلطة التنفيذية في الدساتير المعاصرة، المركز العربي للنشر والتوزيع، ط ١، ٢٠١٧.
- ٧٣- علي هادي حميدي الشكراوي، النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٤.
- ٧٤- علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق تاريخ وتجربة، دار الصادق الثقافية، ٢٠١٧.
- ٧٥- علي يوسف الشكري، الوسيط في الانظمة السياسية المقارنة، ط١، دار الصادق الثقافية، ٢٠١٢.
- ٧٦- علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٤.
- ٧٧- علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال الى الاستقلال، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط ١، ٢٠١٨.
- ٧٨- فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، دار البستان للصحافة والنشر، بغداد، ٢٠٠٥.
- ٧٩- فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط٢، مطبعة السندباد، بغداد، ١٩٨٤.
- ٨٠- فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والانشطة الاخرى، دار النهضة العربية ، ١٩٩٤.
- ٨١- فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني في مصر، دراسة نقدية تحليلية، شركة ناس للطباعة، القاهرة ، ٢٠٠٦.
- ٨٢- فخري عبد الرزاق الحديثي، شرح قانون العقوبات، القسم الخاص، مطبعة الزمان، بغداد، ١٩٩٦.
- ٨٣- فلاح مطرود العبودي، توازن السلطة وفاعلية النظام السياسي، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.
- ٨٤- فيصل عبد الكريم دندل، مسؤولية رئيس الدولة من انتهاك احكام الدستور، دراسة مقارنة، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩.

- ٨٥- كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني - دراسة مقارنة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥.
- ٨٦- محسن خليل، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، ط١، ١٩٦٥.
- ٨٧- محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
- ٨٨- محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
- ٨٩- محمد طه حسين الحسيني، النظم السياسية، ط٣، مكتبة دار السلام القانونية، ٢٠١٩.
- ٩٠- محمد طه حسين الحسيني، اختصاص البرلمان في المسألة الجزائية - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٦.
- ٩١- محمد طي، مصادر القانون الدستوري اللبناني، ط١، مكتبة زين الحقوقية والادبية، ٢٠١٩.
- ٩٢- محمد عبد الحميد ابو زيد، حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨.
- ٩٣- محمد عدنان ناجي، تأثير رئيس الدولة على البرلمان بين النص القانوني والواقع العملي على ضوء اهم التعديلات الدستورية المستحدثة - دراسة مقارنة، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، ٢٠٢٠.
- ٩٤- محمد فتوح محمد عثمان، رئيس الدولة في النظام الفدرالي - دراسة تحليلية مقارنة وفقاً لأحدث الوثائق بالولايات المتحدة الامريكية واتحاد الامارات العربية المتحدة واتحاد الجمهوريات العربية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٧٧.
- ٩٥- محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، دار الحكمة للطباعة، الموصل، ٢٠٠٧.
- ٩٦- محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩.
- ٩٧- محمد محمود العمار العجاردة، الوسيط في القانون الدستوري الاردني (ضمانات استقلال المجالس التشريعية)، ط١، دار الخليج، عمان، ٢٠١٠.
- ٩٨- محمود الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري - دراسة مقارنة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- ٩٩- مروان محمد محروس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقہ الاسلامي، دراسة مقارنة، ط١، دار الاعلام، عمان، ٢٠٠٢.
- ١٠٠- مريد احمد عبد الرحمن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ١٠١- مصدق عادل طالب، محاكمة رئيس واعضاء السلطة التنفيذية - دراسة مقارنة، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.

- ١٠٢- مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩.
- ١٠٣- محمود عثمان، رئيس مجلس الوزراء في لبنان بعد الطائف، ط١، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت، ٢٠٠١.
- ١٠٤- نزيه كباره، السلطة التنفيذية في لبنان وضوابطها، دراسة مقارنة، بيروت، منشورات جوريرس، ١٩٨٥.
- ١٠٥- نصار عمران عبد الجناحي، التنظيم الدستوري للسلطتين التشريعية والتنفيذية - دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٢١.
- ١٠٦- نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط١، ٢٠١٠.
- ١٠٧- د. نجدت صبري ئاكره يي، الاطار القانوني للامن القومي، دراسة تحليلية، مطبعة زانكو، جامعة صلاح الدين، كلية القانون، اربيل، ط ١، ٢٠٠٤.
- ١٠٨- هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٠.
- ١٠٩- وحيد رأفت و د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، ١٩٣٧.
- ١١٠- وصفي محمد علي، الوجيز في الطب العدلي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٠.
- ١١١- وليد الروابدة، المستجدات في مسؤولية رئيس الدولة عن اخطائه بين الفقه الاسلامي والنظم الدستورية المقارنة، دراسة مقارنة، ط١، دار الفتح للدراسات والنشر، ٢٠١٥.
- ١١٢- يحيى الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة نشر.
- ١١٣- سعيد السيدعلي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، ١٩٩٩.
- ١١٤- علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٤.
- ١١٥- دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية اعمال الدولة - دراسة تحليلية مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، ط١، ٢٠١٠.
- ١١٦- داوود مراد حسين، سلطات الرئيس الاميركي بين النص الدستوري والواقع العملي، مركز الكتاب الاميركي، ط١، ٢٠٠٦.
- ١١٧- ياسين طه ياسين الدليمي، تنامي سلطة رئيس الدولة في الانظمة الدستورية - دراسة مقارنة، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠٢١.
- ١١٨- يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الاميركي والخلافة الاسلامية، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٩٢.

ثالثاً- الكتب الاجنبية المترجمة إلى اللغة العربية

- ١-موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري - الانظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٢.
- ٢-اندرية هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، الاهلية للنشر والتوزيع، دون سنة نشر.
- ٣-لاري الويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الامريكية، ترجمة : جابر سعيد عوض، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ٢٠١١.
- ٤-جبروم أ. بارون، س. توماس دينيس، الوجيز في القانون الدستوري- المبادئ الاساسية للدستور الامريكي، ترجمة : محمد مصطفى غنيم، مراجعة، هند البقلي، ط١، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ١٩٩٨.
- ٥-جون ستيورات مل، الحكومات البرلمانية، نقله الى العربية: اميل الغوري، ط١، المركز العربي للابحاث ودراسة السياسات، بيروت، ٢٠١٧.

رابعاً- الاطاريح والرسائل الجامعية

أ- الاطاريح

- ١- احمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨١.
- ٢- حميد حنون خالد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨١.
- ٣- سلام صالح خميس المعموري، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في الانظمة الديمقراطية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٢١.
- ٤- علي سعد عمران ، حدود حل البرلمان، اطروحة دكتوراه ، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٤.
- ٥- فرح شاكر خدام الاسدي، حل البرلمان في الانظمة النيابية - دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٩.
- ٦- لطيف مصطفى امين، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، اطروحة دكتوراه، جامعة السليمانية، كلية القانون والسياسة، ٢٠٠٨.
- ٧- ليلي حنتوش ناجي الخالدي، امتناع رئيس الدولة عن التصديق على مشروعات القوانين، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٦.
- ٨- مروج هادي الجزائري، استقلال السلطة التشريعية- دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٤.

- ٩- منى السيد محمد عمران، تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بين النظامين البرلماني والرئاسي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الاسكندرية، ٢٠١٢.
- ١٠- يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي- دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩١.

ب-الرسائل

- ١-اثيل خزعل عبد الحميد، المركز القانوني لرئيس الدولة في النظام البرلماني- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٠.
- ٢-اقبال عبد الله امين حسن الجيلوي، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٤.
- ٣-جهد فرحان اسماعيل، اشكالية الجمع بين النيابة والوزارة في لبنان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان، ٢٠١٤.
- ٤-حافظ ابراهيم البعاج، اختيار الرئيس الامريكي بين النص الدستوري والواقع العملي، رسالة ماجستير، معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠١٧.
- ٥-حيدر غالب حسين المرشدي، خلو منصب رئيس الدولة في الانظمة الدستورية المعاصرة، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٧.
- ٦-زينة صاحب كوزان عبد العباس السيلوي، المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور ٢٠٠٥ العراقي - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، كلية القانون والعلوم السياسية، ٢٠١٠.
- ٧-طارق اسماعيل الغزالي، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الامريكية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة دمشق، ٢٠١٢.
- ٨-عامر عبد رسن الموسوي، سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٤.
- ٩- عدي يحيى موحان، مظاهر مبدأ وحدة الدولة الاتحادية وضماناته في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٢٢.
- ١٠-قبلان النوري الخرشة، اثر الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على فاعلية الاداء البرلماني- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العالية، جامعة عمان العربية، ٢٠٠٨.
- ١١- ليلي حنتوش ناجي الخالدي، تاثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩.
- ١٢-محمد عبد علي خضير الغزالي، التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢.

- ١٣- ممتاز علي حمه حسين، التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة السليمانية، ٢٠١٧.
- ١٤- ميثم منفي كاظم الحسيني، ثنائية السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١١.
- ١٥- ياسر حسن حسين الزبيدي، المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في كل من العراق ولبنان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الاسلامية في لبنان، بيروت، ٢٠١٧.

خامسا- المحاضرات والبحوث

أ- المحاضرات

- ١- القانون الدستوري (حل البرلمان)، محاضرات القتها الاستاذ المساعد الدكتورة : سلمى طلال عبد الحميد على طلبة الدراسات العليا / الماجستير / كلية الحقوق، جامعة النهرين، للسنة الدراسية ٢٠١٩ - ٢٠٢٠.
- ٢- الائتلاف من اجل النزاهة والمسائلة (الامان)، النزاهة والشفافية والمسائلة في مواجهة الفساد، ط٤، كولاج للإنتاج الفني، القدس، ٢٠١٦.

ب- البحوث

- ١- آدام اسماعيل فاضل حلواص، العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في النظام الرئاسي، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، مجلد ٧ العدد ٢٤، ٢٠١٨.
- ٢- احمد خورشيد حميدي، السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة جامعة كركوك للدراسات الانسانية، كلية القانون، المجلد ٧، العدد ٢، السنة السابعة، ٢٠١٢.
- ٣- احمد عبد الله ناهي الحمداني، صلاحيات رئيس الجمهورية في الدستور العراقي الدائم، بحث منشور في مجلة كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، قضايا سياسية، ٢٠١٧ المجلد، العدد ٥٠.
- ٤- اركان عباس حمزة الخفاجي، اختلال مظاهر النظام البرلماني - الدستور العراقي انموذجاً، بحث منشور في مجلة المحقق الحلبي، المجلد (١٤)، العدد (٤)، ٢٠٢٢.
- ٥- اركان عباس حمزة الخفاجي و عبد الحسين عبد نوري هادي الجبوري، اثر توافر بعض مظاهر النظام الرئاسي في دستور العراق الصادر عام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية التربية الاساسية للعلوم التربوية والانسانية، كلية القانون، جامعة بابل، المجلد ١٤، العدد ٥٥، ٢٠٢٢.
- ٦- حسين جبار عبد النائلي، القيود التي ترد على حق حل البرلمان، بحث منشور في مجلة العلوم الانسانية، كلية القانون، جامعة بابل، المجلد ١، العدد ١٢، ٢٠١٢.
- ٧- حسين نعمة خشان الزامل، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، بحث منشور في مجلة دراسات الكوفة، المجلد ١، العدد ٢٥، ٢٠١٢.
- ٨- رشا خليل محمود و كنعان محمد محمود، حل السلطة التنفيذية للبرلمان- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد ٢، العدد ٥، ٢٠١٣.

- ٩- سيفان بأكراد ميسروب، حكومة تصريف الاعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق، كلية الحقوق، جامعة الموصل، المجلد ١٩، العدد ٦٦، ٢٠١٨.
- ١٠- شذى فلاح حسون، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، دراسة تحليلية، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٧، المجلد ١٩، العدد ٢٠١٧.
- ١١- عدنان عاجل عبيد، حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط، مجلة البحوث والدراسات العربية، العدد ٥٩، ٢٠١٣.
- ١٢- علي حمزة عسل الخفاجي، علاء عبد الحسن العنزي، الاء وديع عبد السادة، اثر امتناع رئيس الجمهورية عن مصادقة احكام الاعدام، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، المجلد ٨، العدد ٢، ٢٠١٦.
- ١٣- علي سعد عمران، الطبيعة القانونية لحق حل البرلمان، بحث منشور في مجلة اهل البيت (ع)، جامعة كربلاء، كلية القانون، العدد ١٩، ص ١٧٤.
- ١٤- علي ضياء حسين، سلطات رئيس الدولة في النظام الرئاسي، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة مركز دراسات الكوفة، دار المنظومة، ٢٠١٥، العدد ٣٩.
- ١٥- علي يوسف عبد النبي الشكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني ام رئاسي، بحث منشور في مجلة كلية الفقه، المجلد ٣، العدد ٤، ٢٠٠٧.
- ١٦- قمر محمد بخيت، رقابة السلطة التشريعية على اداء السلطة التنفيذية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠١٦.
- ١٧- كاظم علي عباس الجنابي، احمد نهير راهي، مصادر قوة رئيس الجمهورية في الانظمة السياسية، بحث منشور في مجلة كلية التربية، جامعة واسط، المجلد ١، العدد ١٢، ٢٠١٢.
- ١٨- لقاء مهدي سلمان، اقطاب الحكومة - دراسة مقارنة في الولاية وبعض الاختصاصات (العراق ولبنان نموذجاً)، بحث منشور في مجلة كلية التربية الاساسية للعلوم التربوية والانسانية، جامعة بابل، العدد ٤١، ٢٠١٨.
- ١٩- لمى علي الظاهري و علي مجيد العكيلي، القيود الدستورية على الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، بحث منشور في مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد ٦.
- ٢٠- محمد عباس محسن، الجمع بين الوظيفة العامة وممارسة العضوية البرلمانية، مقاربة دستورية في النظام البرلماني العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ٥، السنة ٥، العدد ١٧، ص ٣٦٩.
- ٢١- مها بهجت يونس و كمال علي حسين، التنظيم الدستوري لحل مجلس النواب في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥- دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، العدد ١٢، المجلد ٢٠١٦.

- ٢٢- ميثم حنظل شريف، دور السلطة التشريعية في المسائلة الجزائية لاعضاء السلطة التنفيذية، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، ٢٠١٥، المجلد ١، العدد ٢٤.
- ٢٣- ميثم حنظل شريف، اتهام ومحاكمة رئيس واعضاء السلطة التنفيذية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ٣٢، عدد ٥، ٢٠١٧.
- ٢٤- هادي نعيم المالكي، ادريس قاسم كاظم، صلاحية رئيس الجمهورية في المصادقة على احكام الإعدام في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة اهل البيت (ع)، كلية القانون، جامعة اهل البيت (ع)، العدد ٢٩، ٢٠٢١.
- ٢٥- حميد حنون خالد، العلاقة بين الرئيس الامريكي والكونغرس، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهدين، المجلد ٩، العدد ٢، ٢٠٠٧.
- ٢٦- كرار عباس متعب، النظام الرئاسي الامريكي- ادارة باراك اوباما نموذجاً، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، السنة الثانية، العدد الثاني، ٢٠١٠.
- ٢٧- ختام حمادي محمود، الشرعية الدستورية لقرارات حكومة تصريف الاعمال في ظل نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد السادس، العدد الأول، الجزء الأول، ٢٠٢١.
- ٢٨- محمد نجم جلاب، الاختصاص القضائي لرئيس الجمهورية - دراسة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٣، العدد ٤٧، ج ٢، ٢٠٢٠.
- ٢٩- ميثم حسين الشافعي، المسؤولية الوزارية - دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة اهل البيت (ع)، العدد ٩.
- ٣٠- ميثم منفي كاظم، الحل الذاتي للبرلمان في بعض الانظمة الدستورية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلّي للعلوم القانونية والسياسية، مجلد ٨، العدد ٣، ٢٠١٦.
- سادساً- الدساتير والقوانين والنظم الداخلية والقرارات القضائية والمراسيم**

أ- الدساتير

- ١- دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧.
- ٢- دستور جمهورية لبنان لعام ١٩٢٦ المعدل عام ٢٠٠٤.
- ٣- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ب- القوانين

- ١- القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.
- ٢- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدل .
- ٣- قانون رعاية القاصرين رقم (٧٨) لسنة ١٩٨٠.

- ٤- قانون اصول المحاكمات امام المجلس الاعلى اللبناني لعام ١٩٩٠ .
- ٥- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- ٦- قانون العجز الصحي للموظفين العراقي رقم ١١ لسنة ١٩٩٩.
- ٧- قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٧.
- ٨- قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢.
- ٩- قانون الانتخابات اللبناني رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٧.
- ١٠- قانون مجلس النواب العراقي وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.
- ١١- قانون التعديل الاول رقم (٣٠) لسنة ٢٠١٩ لقانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- ١٢- قانون التعديل الأول رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥.

ج- الأنظمة

- ١- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.
- ٢- النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.
- ٣- النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.
- ٤- النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

د- القرارات القضائية

- ١- قرار المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (١٢١/اتحادية/٢٠٢٢) في ١٥/٥/٢٠٢٢.
- ٢- قرار مجلس النواب العراقي رقم (٣٢) في ٣١/٣/٢٠٢١.
- ٣- قرار المحكمة الاتحادية بالعدد (١٧/اتحادية/٢٠٢٢) في ١٣/٢/٢٠٢٢.
- ٤- قرار المحكمة الاتحادية بالعدد (١٠١/اتحادية/اعلام/٢٠١٧) في ٧/١١/٢٠١٧.
- ٥- قرار المحكمة الاتحادية بالعدد (٤١/اتحادية/اعلام/٢٠١٧) بتاريخ ١٣/٦/٢٠١٧.
- ٦- قرار المحكمة الاتحادية بالعدد (١٣٢/وموحداتها/اتحادية/٢٠٢٢) في ٧/٩/٢٠٢٢.

ف- المراسيم

- ١- المرسوم الجمهوري رقم (٦٦) بتاريخ ٣٠/١٢/٢٠٢١.
- ٢- المرسوم الجمهوري رقم (١٧) في ٨/٤/٢٠٢١.
- ٣- المرسوم الجمهوري رقم (٢) في ١٠/١/٢٠٢٢.
- ٤- المرسوم الجمهوري رقم (١٨) بتاريخ ٢١/٤/٢٠٢١.
- ٥- المرسوم الجمهوري الخاص بتعيين رئيس واعضاء المحكمة الاتحادية بالرقم (١٧) في ٨/٤/٢٠٢١.

سابعاً - المواقع الالكترونية

١- جهاد اسماعيل، إشكالات ودلالات الجمع بين النيابة والوزارة في لبنان، مقال متاح على الموقع الالكتروني:

[https:// al-akbar.com/opinion/278682](https://al-akbar.com/opinion/278682)

٢- مجد خضر، مفهوم الكفاءة، مقال منشور على الموقع: <https://mawdoo3.com>

٣- عقد مجلس النواب العراقي جلسة استثنائية لأداء اليمين الدستورية للبدلاء واكمال تعديل نظامه الداخلي، بيان

متاح على الموقع الرسمي لمجلس النواب: <https://iq.parliament.iq/blog/2022/06/23e>

٤- مشروع قانون الناجيات الايزيديات، متاح على الموقع الرسمي لمكتب رئاسة الجمهورية: <https://presidency.iq>

٥- مشروع قانون استرداد عوائد الفساد متاح على الموقع الالكتروني: <https://www.hjc.iq/view.69392>

٦- مشروع قانون مناهضة العنف الاسري، متاح على الموقع الالكتروني: <https://www.irfaasawtak.com/Iraq>

المصادر الاجنبية

• English books

- 1- Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay: The Federalist Papers, Palgrave Macmillan, New York, 2009.
- 2- Alfred H. Kelly, Winfred Harbison: The American Constitution: Its Origins and Development, W. W. Norton & Company, New York, 1948.
- 3- American Historical Association: Our British Ally, Government Printing Office, Washington, 1944.
- 4- Clinton Rissiter, The American Presidency, Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, 1987.
- 5- George Stuart Robertson: The law and practice of civil proceedings, by and against the Crown and departments of the government. With numerous forms and precedents, Stevens, London, 1908.
- 6- James Q. Wilson, John J. DiIulio, Jr, Meena Bose, Matthew Levendusky, American Government, Cengage Learning, Boston, 2016.
- 7- Laurence Tribe and Joshua Matz: To End a Presidency: The Power of Impeachment, Basic Books, New York, 2018.
- 8- Richard Clements and Jane kay: constitutional and Administrative law, 3rd Edition, oxford University press, New York, 2004.
- 9- Sarah Joseph and Melissa Castan: Federal Constitutional Law, Fifth Edition, Thomas Reuters, Sydney, 2019.

-
- 10-** Wilfred E. Binkley and Malcolm C. Moos: A Grammar of American Politics, Alfred A. Knopf, New York ,1949.
 - 11-** William Bennett Munro: The Government of the United States, Fifth edition, The Macmillan Company, New York, 1946.
 - 12-** William H Taft: The presidency, C. Scribner's sons, New York, 1916.
 - 13-** Elliot Bulmer, International IDEA Constitution-Building Primer 16, Dissolution of Parliament, Second edition, Sweden , 2017.
 - 14-** Arkan Abbass Hamza, Yasir Otaiwi Abbood, Hussien Jabbar Abed, The Presidents Contribution To Dissolving Parliament In Parliamentary System, International Journal Of Innovation And Change, 2020.

Abstract

Countries adopt multiple directions in choosing their political systems, some of them adopt the presidential system and others embrace the parliamentary system, while other countries adopt the council system as a basis for the system of government in their constitutions, as each parliamentary system has manifestations that reflect on the nature of the relationship between the authorities and according to which the nature of the work of public institutions is determined. In the state, according to the principle of separation of powers, and the essence of this principle is to regulate the relationship between the authorities in the state with the aim of preventing the tyranny of a certain authority over the rest of the authorities and stopping its hegemony if it exceeds the specified framework or attempts to abuse the authority specified for it in accordance with the provisions of the Constitution, but this principle varies depending on the nature of the system. Although the Iraqi constitution of 2005 adopted the parliamentary system as a basis for the system of government, some aspects of the presidential system have crystallized in it. He is not politically responsible, and he is the head of a government who actually rules and is accountable to the legislative authority, as many of the contents of the articles of the 2005 Iraqi constitution affirmed that the president has broad powers of a legislative, executive and judicial nature, and is criminally and politically responsible before Parliament. At the same time, we find a weakening of the role of the Prime Minister, as the Constitution holds him executive responsibility for the general policy of the state and for the performance of the government without giving him the possibility of dismissing ministers, as well as granting him the jurisdiction of the Commander in Chief of the Armed Forces without the possibility of appointing its leaders, which reflected negatively on the aspects of cooperation and mutual oversight between the legislative and executive authorities, therefore it is necessary to clarify these aspects through this research, so we tried in this research to shed light on those aspects associated with the executive authority and which are related to the legislative authority represented by the aspects associated with the organic integration of the positions of the head of state and the prime minister, and the aspects related to the relationship of the executive authority with the legislative authority, as well as the aspects related to the powers and responsibilities of the head of state, and we concluded our research with a conclusion that included the most important results and proposals.

Ministry Of High Education
And Scientific Research
University of Babylon
College of Law



Manifestations of the presidential system in
the Iraqi constitution for the year 2005
"A Comparative Study"

A thesis submitted by the student
Rasha Hamzah Obaid

To the council of the college of Law – University of Babylon
as of the requirement for master degree in public law

Supervised By
Dr. Arkan Abbas Hamzah