



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ميسان / كلية القانون
قسم القانون العام

تقاسم السلطة التنفيذية بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام
البرلماني
(دراسة مقارنة)

رسالة تقدمت بها الطالبة
زينب ستار جبار
إلى مجلس كلية القانون- جامعة ميسان
وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بإشراف
أ.د رحيم حسين موسى

٢٠٢٢ م

١٤٤٣ هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"وَهُوَ اللَّهُ لَا إِلَهَ إِلَّا هُوَ لَهُ الْحَمْدُ فِي الْأُولَى وَالْآخِرَةِ وَلَهُ الْحُكْمُ

وَالِيهِ تَرْجَعُونَ"

صدق الله العظيم

القصص (٧٠)

الإهداء

إلى مروح والدي سنام جبار

الذي زرع بذرة الطموح

ومرحل قبل أن يرى الثمار

شُكْرٌ وَثَناءٌ

الحمد لله من قبل ومن بعد، وتادباً بأداب رسول الله (صل الله عليه واله وسلم) في قوله " من لم يشكر المخلوق لم يشكر الخالق" وطمعاً في مزيد فضل الله ونعمه التي وعدنا بها في قوله " لئن شكرتم لأزيدنكم" واعترافاً بالفضل لأهله، فأني أقدم عظيم شكري وتقديري لمن شدو أزري وتحملوا البعض من تقصيري وانشغالي خلال مدة دراستي، رعاهم الله وحفظهم لي ذخراً وعوناً **عائلي العزيزة.**

كما أقدم خالص شكري وامتناني وتقديري للأستاذ الدكتور **رحيم حسين موسى** على تفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة، على إرشاداته السديدة وتوصياته الحكيمة، ونصائحه التي كان لها الأثر الطيب في إخراج هذا العمل العلمي المتواضع إلى حيز الوجود، أسأل الله له خير الجزاء في الدنيا والآخرة.

وأسجل وافر امتناني واعتزازي لأساتذتي الأجلاء في السنة التحضيرية للماجستير، الذين قدموا المعلومة بكل إخلاص والنصيحة بكل صدق، وأخص بالذكر منهم

أ.د. رحيم حسين موسى، و أ.د. عامر زغير محيسن، و أ.د. صادق زغير محيسن، وأ.د. أياد حميد براهيم، وأ.د. حسنين ضياء نوري، و م.د. محمد جبار تويه، وم.د.ميثم فالج حسن، وم.د. محمد سلمان حمود، وكل من تتلمذت على يديه في مرحلة البكالوريوس من أساتذة كلية القانون جامعة ميسان.

والشكر موصول لمن لولا جهودهم ما كان لهذه الرسالة أن تكون بهذه الصورة التي هي عليها الآن، واهتمامهم بالتنقيح اللغوي والتهذيب العلمي والقراءة الفاحصة لرسالتي المتواضعة... الأساتذة المقومين العلمي واللغوي.

كما أنني في النهاية أتوجه بجزيل شكري وعظيم امتناني إلى كل من ساهم في إتمام هذا العمل العلمي، إلى هؤلاء الذين وقفوا بجانبني وقدموا يد العون والمساعدة فتعجز الكلمات أن تفيهم حقهم من الشكر وأخص بالذكر منهم الدكتور علي عبد العباس نعيم، وأصدقائي وصديقاتي في الدراسة، وأمناء المكتبات وأخص منهم أمناء مكتبة كلية القانون جامعة ميسان على لطفهم البالغ ورقّي تعاملهم... لهم من الله عظيم الجزاء ولهم مني بالغ الشكر والتقدير.

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين

المخلص

تكمّن أهمية بحثنا الموسوم بـ(تقاسم السلطة التنفيذية بين رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني -دراسة مقارنة-) في البحث عن مدى توافر ضوابط معينة في الدول التي تنص دساتيرها على تبني النظام البرلماني كنظام للحكم، ومدى اعتماد هذه الضوابط في إسناد الاختصاصات لكل طرف في السلطة التنفيذية، فلا يكفي اعتماد الدستور النظام البرلماني كنظام للحكم دون توافر خصائص النظام البرلماني بصورة واضحة.

وقد قسمنا مواضيع الرسالة بين فصلين، جاء الفصل الأول منها لبيان ضوابط تقاسم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، أذ بينا في المبحث الأول منه الضوابط المتعلقة بطبيعة النظام البرلماني والمتمثلة بعدد من الخصائص الملازمة للأنظمة البرلمانية ومنها ثنائية السلطة التنفيذية، وأثرها على تقاسم السلطة التنفيذية، مع بيان مركز ومسؤولية طرفي السلطة التنفيذية المتعارف عليه في النظام البرلماني ومقارنته بالتنظيم الدستوري لمركز ومسؤولية طرفي السلطة التنفيذية، أما المبحث الثاني فكان الحديث فيه عن آلية اختيار طرفي السلطة التنفيذية ومدى تأثيرها على تقاسم السلطة التنفيذية بوصفها أحد الضوابط المعتمدة في توزيع الاختصاصات التنفيذية، حيث كلما اقتربت آلية الاختيار من الطرق الديمقراطية كلما كانت مدعاة للتمتع بسلطة أوسع مقارنة فيما لو كانت طريقة أقل ديمقراطية.

أما الفصل الثاني من الدراسة فقد بينا فيه تنظيم تقاسم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، ابتداءً بالمبحث الأول ببيان تنظيم سلطة رئيس الدولة في النظام البرلماني، من خلال بيان اختصاصاته التي يتمتع بها وتقييمها وفقاً لمجموعة من الضوابط المميزة للنظام البرلماني، وتطرقنا في المبحث الثاني إلى بيان سلطة رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني من خلال بيان اختصاصات رئيس مجلس الوزراء وتقييمها استناداً لضوابط النظام البرلماني التي تم تفصيلها في الفصل الأول.

وأخيراً بينا بعض النتائج التي توصلت إليها الباحثة في أثناء الدراسة مع ذكر عدد من التوصيات الموجهة إلى المشرع الدستوري والقانوني لغرض الأخذ بها بما يضمن التطبيق الأمثل للنظام البرلماني الذي اعتمده المشرع الدستوري صراحةً كنظام للحكم.

رقم الصفحة	الموضوع
هـ	الملخص
ط - ك	المقدمة
١	الفصل الأول: ضوابط تقاسم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني
٢	المبحث الأول: الضابط المتعلق بطبيعة النظام البرلماني
٢	المطلب الأول: ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني
٨-٣	الفرع الأول: مفهوم ثنائية السلطة التنفيذية أولاً: تعريف ثنائية السلطة التنفيذية ثانياً: صور ثنائية السلطة التنفيذية
١٥-٩	الفرع الثاني: أثر ثنائية السلطة التنفيذية على تقاسم السلطة في النظام البرلماني أولاً: الفصل العضوي بين طرفي السلطة التنفيذية ثانياً: حظر الجمع بين المنصبين
١٥	المطلب الثاني: دور طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني
٢٤-١٦	الفرع الأول: المركز الدستوري لطرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني أولاً: مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني ثانياً: مركز رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني
٣٤-٢٤	الفرع الثاني: مسؤولية طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني أولاً: مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ثانياً: مسؤولية رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني
٣٥	المبحث الثاني: الضابط المتعلق بألية اختيار طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني
٣٥	المطلب الأول: ألية اختيار رئيس الدولة في النظام البرلماني
٤١-٣٦	الفرع الأول: اختيار رئيس الدولة بطريق الوراثة
٥٠-٤١	الفرع الثاني: اختيار رئيس الدولة بطريق الانتخاب أولاً: انتخاب رئيس الدولة عن طريق البرلمان ثانياً: طرق أخرى في انتخاب رئيس الدولة

٥٠	المطلب الثاني: آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء
٥٦-٥١	الفرع الأول: اختيار رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس الدولة
٦٥-٥٧	الفرع الثاني: اختيار رئيس مجلس الوزراء بالمشاركة بين رئيس الدولة والبرلمان أولاً: التكليف من جانب رئيس الدولة ثانياً: تقدم المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء للبرلمان لغرض نيل الثقة
٦٧	الفصل الثاني: تنظيم تقاسم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني
٦٧	المبحث الأول: تنظيم سلطة رئيس الدولة في النظام البرلماني
٦٨	المطلب الأول: الاختصاصات المنفردة لرئيس الدولة في النظام البرلماني
٧٤-٦٨	الفرع الأول: مضمون الاختصاصات المنفردة لرئيس الدولة في النظام البرلماني
٨٣-٧٤	الفرع الثاني: تقييم الاختصاصات المنفردة لرئيس الدولة في النظام البرلماني
٨٤	المطلب الثاني: الاختصاصات المشتركة لرئيس الدولة في النظام البرلماني
٨٩-٨٥	الفرع الأول: مضمون الاختصاصات المشتركة لرئيس الدولة في النظام البرلماني
٩٦-٩٠	الفرع الثاني: تقييم الاختصاصات المشتركة لرئيس الدولة في النظام البرلماني
٩٧	المبحث الثاني: تنظيم اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني
٩٧	المطلب الأول: الاختصاصات المنفردة لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني
١٠٢-٩٧	الفرع الأول: مضمون الاختصاصات المنفردة لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني
١٠٩-١٠٢	الفرع الثاني: تقييم الاختصاصات المنفردة لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني
١١٠	المطلب الثاني: الاختصاصات المشتركة لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني
١١٦-١١٠	الفرع الأول: مضمون الاختصاصات المشتركة لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني

١٢٦-١١٧	الفرع الثاني: تقييم الاختصاصات المشتركة لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني
١٣١-١٢٧	الخاتمة
١٥٠-١٣٢	المصادر
١٥١	الملخص باللغة الإنكليزية

المقدمة

أولاً: موضوع الدراسة

منذ أن اكتمل التطور التقليدي للنظام البرلماني وأصبح له قواعد واضحة تميزه عن الأنظمة الأخرى، أخذت الدول التي تعتنق النظام البرلماني كأسلوب للحكم إلى تضمين هذه القواعد في دساتيرها، ومن هذه القواعد الأساسية هي وجود شخصين مستقلين عضواً ووظيفياً على رأس السلطة التنفيذية، ويتم تقاسم السلطة التنفيذية بينهما بحسب التنظيم الدستوري لمركز كل طرف من جهة، ومدى استناده على قواعد النظام البرلماني - فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية - من جهة أخرى، مع أن تقاسم هذه السلطات يجب أن يستند بصورة مباشرة أو غير مباشرة على ضوابط معينة، هذه الضوابط نابعة من ذاتية النظام البرلماني.

فهناك ضوابط تفرضها طبيعة النظام البرلماني، وتتمثل بالقواعد التقليدية التي تميز الأنظمة البرلمانية، كتلك المتعلقة بعدم مسؤولية رئيس الدولة أو محدوديتها، وما يتبعه من محدودية السلطات الفعلية التي تُسند إليه، وما يقابل ذلك من زخم في المسؤولية والاختصاصات التي تعهد إلى الوزارة، كما أن الآلية التي تتبع في اختيار طرفي السلطة التنفيذية تلعب دوراً كبيراً في مدى السلطات التي يتمتع بها كل طرف، فكلما اقتربت تلك الآلية من الوسائل الديمقراطية كلما كانت أكثر تعبيراً عن الإرادة العامة.

واستناداً لتلك الضوابط نخلص إلى جوهر الرسالة، وهو تقييم الاختصاصات التي يتمتع بها طرفي السلطة التنفيذية من خلال بحث التنظيم الدستوري لتلك الاختصاصات وتحليلها، لبيان مدى انطباقها مع ضوابط تقاسم السلطة في النظام البرلماني، ومن ثم الوقوف على الفلسفة التي يتبناها المشرع الدستوري في تقاسم السلطة التنفيذية.

ثانياً: أهمية الدراسة

تكمن أهمية دراسة موضوع تقاسم السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وفقاً للضوابط المستقرة في النظام البرلماني، فيما يثيره من أبعاد نظرية وعملية تجعل منه موضوعاً يستحق الدراسة والبحث.

فمن الناحية النظرية، ينطوي دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ على العديد من النصوص المنظمة لاختصاصات السلطة التنفيذية، والتي يسندها إلى رئيس الجمهورية تارة وإلى رئيس مجلس الوزراء تارة أخرى، أو قد يشركهما في ممارستها فتكون لاحدهما الممارسة الشكلية للسلطة، مقابل الممارسة الفعلية للطرف الآخر، ذلك في إطار ضوابط معينة للنظام البرلماني.

أما من الناحية العملية، فنجد الأهمية في ضرورة انطباق الواقع العملي لممارسة تلك الاختصاصات مع ما رسمته نصوص الدستور من قواعد، فضلاً عن ضرورة انسجام القواعد الدستورية مع مبادئ النظام البرلماني الذي أخذ به الدستور بصورة صريحة في المادة الأولى منه، ذلك أن غموض المعايير التي اتبعتها المشرع في توزيع تلك الاختصاصات قد احدث ارتباكاً واضحاً على مستوى ممارستها.

ثالثاً: مشكلة الدراسة

على الرغم من أن القواعد الدستورية قد نظمت تقاسم السلطة التنفيذية بين طرفيها، إلا إن مشكلة الدراسة تكمن في البحث ما وراء النصوص عن مدى توافر ضوابط معينة يستند إليها تقاسم السلطة بين طرفي السلطة التنفيذية (رئيس الدولة ورئيس الحكومة)، وهل الواقع العملي لتنظيم السلطة التنفيذية في الدول محل البحث قائم على أساس تلك الضوابط، ويتفرع عن مشكلة البحث الأسئلة التالية:

١- هل يتم تقاسم السلطة التنفيذية بين رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء بصورة عشوائية أو قائم على أسس فلسفية معينة؟ وماهي فلسفة المشرع العراقي عند توزيعه للاختصاصات؟

٢- هل هناك قواعد أو محددات لهذا التقاسم يجب على المشرع الدستوري التقيد بها؟

٣- هل راعى المشرع الدستوري العراقي هذه الضوابط عند توزيعه للاختصاصات التنفيذية بين رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء؟

رابعاً: منهج الدراسة ونطاقها

ستعتمد الباحثة في دراستها لموضوع الرسالة على المنهج التحليلي المقارن من خلال استعراض وتحليل النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للاختصاصات التي تسند لطرفي

السلطة التنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والقوانين المنظمة لعمل السلطة التنفيذية ومقارنتها مع النصوص الدستورية والقانونية في كل من الكويت وفقاً لدستورها لعام ١٩٦٢، والجمهورية اللبنانية وفقاً لدستورها لعام ١٩٢٦ المعدل، وذلك لبيان مدى انسجامها مع التنظيم الدستوري لمركز طرفي السلطة التنفيذية، وضوابط النظام البرلماني للوصول إلى الأهداف المرجوة من الدراسة.

خامساً: هيكلية البحث

سيتم بحث خطة الدراسة (تقاسم السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني) من خلال توزيع مواضيع الرسالة على فصلين، وذلك لتسهيل عرض الأفكار بصورة متتابعة وسهلة التنظيم توفيقاً مع المفردات الأساسية التي يتضمنها البحث.

حيث سيخصص الفصل الأول لدراسة ضوابط تقاسم السلطة التنفيذية، وقد قسمناه إلى مبحثين، وضحنا في المبحث الأول طبيعة النظام البرلماني كضابط من ضوابط السلطة التنفيذية، وذلك من خلال بيان مفهوم الثنائية التنفيذية في المطلب الأول، وأثرها على تقاسم السلطة في المطلب الثاني. أما في المبحث الثاني فقد بينا الضابط المتعلق بآلية اختيار طرفي السلطة التنفيذية، من خلال بيان آلية اختيار رئيس الدولة في المطلب الأول، وآلية اختيار رئيس مجلس الوزراء في المطلب الثاني.

وسوف نغرد الفصل الثاني لدراسة تنظيم تقاسم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، وذلك من خلال بيان الاختصاصات التي يتمتع بها طرفي السلطة التنفيذية في كل من أنظمة الدول محل البحث، مع تقييم مدى انسجامها وضوابط النظام البرلماني التي سبق بيانها في الفصل الأول، إذ قسمناه إلى مبحثين، تطرقنا في المبحث الأول إلى تنظيم سلطة رئيس الدولة في النظام البرلماني، من خلال بيان اختصاصاته المنفردة وتقييمها في المطلب الأول، واستكمالاً للموضوع سنبحث سلطاته المشتركة مع تقييمها في المطلب الثاني. أما في المبحث الثاني فسنناول تنظيم سلطة رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني، من خلال بيان اختصاصاته المنفردة مع تقييمها في المطلب الأول، واختصاصاته المشتركة مع تقييمها في المطلب الثاني، ثم نردفها بخاتمة نبين فيها ما توصلت إليه الباحثة من نتائج وتوصيات.

الفصل الأول

ضوابط تقاسم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

المبحث الأول

الضابط المتعلق بطبيعة النظام البرلماني

المطلب الأول: ثنائية السلطة التنفيذية

الفرع الأول: مفهوم ثنائية السلطة التنفيذية

الفرع الثاني: أثر ثنائية السلطة التنفيذية على تقاسم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

المطلب الثاني: دور طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

الفرع الأول: مركز طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

الفرع الثاني: مسؤولية طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

المبحث الثاني

الضابط المتعلق بآلية اختيار طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

المطلب الأول: آلية اختيار رئيس الدولة

الفرع الأول: اختيار رئيس الدولة بطريق الوراثة

الفرع الثاني: اختيار رئيس الدولة بطريق الانتخاب

المطلب الثاني: آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء

الفرع الأول: اختيار رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس الدولة

الفرع الثاني: اختيار رئيس مجلس الوزراء بالمشاركة بين رئيس الدولة والبرلمان

الفصل الأول

ضوابط تقاسم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

يمثل النظام البرلماني أحد صور الأنظمة السياسية، والذي يتميز بأن السلطة التنفيذية فيه ثنائية الطرف، ويعد بقواعده التقليدية، قطب الرchy الذي تدور حوله جميع الصور المتباينة للأنظمة السياسية المعاصرة التي تأخذ بالنظام البرلماني، والتي على الرغم من تباينها لاتزال محتفظة بضوابط تميزها عن غيرها من الأنظمة.

وبالضابط في اللغة، هو الحكم الكلي المنطبق على جزئياته^(١)، ويقال (ضبطه) - ضبطاً: حفظه بالحزم حفظاً بليغاً، واحكمه وأتقنه، ويقال: ضبط البلاد وغيرها: أي قام بأمرها قياماً ليس فيه نقص^(٢)، ورجل ضابط أي حازم^(٣)، واصطلاحاً يعرف الضابط بأنه: الميزان الذي بمقتضاه يمكن التعرف على الجزئيات التي تنضوي تحته بشيء من التفصيل^(٤).

ومن ثم كان لابد من التعرف على هذه الضوابط بشيء من الدقة لغرض القياس عليها، لذا سنحاول في هذا الفصل تسليط الضوء على ضوابط تقاسم السلطة التنفيذية بين رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني، ففي المبحث الأول سنسلط الضوء على الضابط المتعلق بطبيعة النظام البرلماني، وسنتطرق في الثاني إلى الضابط المتعلق بآلية اختيار طرفي السلطة التنفيذية وعلى النحو الآتي:

^١ - المعجم الوجيز، مطابع شركة الإعلانات الشرقية، دار التحرير للطبع والنشر، مصر، ١٩٨٩. ص ٣٧٦.

^٢ - المعجم الوسيط، ط٤، مكتبة الشروق الدولية، مصر، ٢٠٠٤، ص ٥٣٣.

^٣ - الشيخ محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دائرة المعاجم، لبنان، ١٩٨٦، ص ١٥٨.

^٤ - نقلاً عن: محمد جبار تويه النصرأوي، فلسفة العدالة في القانون الجنائي العراقي-أطروحة دكتوراه، جامعة النهريين، ٢٠١٩، ص ٤٨.

المبحث الأول

الضابط المتعلق بطبيعة النظام البرلماني

لم يعد النظام البرلماني يقترن بشكل الحكم سواء كان حكماً ملكياً أم جمهورياً، كما لم يعد يرتبط بطبيعة الدولة أو نوعها، أو التوزيع الإقليمي للسلطة والاختصاصات سواء كانت دولة موحدة أو اتحادية، فهناك دولاً تتخذ من الملكية شكلاً للحكم ومن البرلمانية نظاماً سياسياً لإدارة هذا الحكم، وبالمثل نجد دولاً تتخذ من الجمهورية شكلاً ومن البرلمانية نظاماً للحكم، بمعنى آخر أن النظام البرلماني لا يرتبط بتوصيف أو مسمى أو طريقة تولي الشخص المعبر عن شخصية الدولة، والذي تجرى بإشرافه المراسم الرسمية تجاه الأفراد داخل الدولة أو اتجاه الدول الأخرى سواء كان ملكاً أو رئيساً للجمهورية.^(١)

إجمالاً يمكن القول إن هناك خاصيتين أساسيتين تميزان الأنظمة البرلمانية المعاصرة وهي التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية-وهذا يخرج عن نطاق دراستنا-وثنائية الهيئة أو السلطة التنفيذية، التي سيتم تفصيل البحث فيها كأحد ضوابط تقاسم السلطة التنفيذية في مطلبين، حيث سنتعرف في المطلب الأول على مفهوم وأثر ثنائية السلطة التنفيذية، وفي المطلب الثاني سنبين مركز طرفي السلطة التنفيذية، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

ثنائية السلطة التنفيذية

لغرض الوقوف على هذه الخصيصة ينبغي أن نوضح مفهومها وذلك في الفرع الأول، واثراً على تقاسم السلطة التنفيذية بين رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في الفرع الثاني.

^١ - د. جمال سلامة علي، النظام السياسي والحكومات الديمقراطية، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٧٧ وما بعدها.

الفرع الأول

مفهوم ثنائية السلطة التنفيذية

نظراً لأننا نبحث خصيصة الثنائية في الأنظمة البرلمانية كأحد ضوابط تقاسم السلطة التنفيذية، لذا سوف لن نفصل في نشأتها وتطورها التاريخي إلا بالقدر اللازم لتحقيق المعنى المطلوب، وسنقتصر على بيان المراد بالثنائية وإبراز صورها وعلى النحو الآتي:

أولاً: تعريف ثنائية السلطة التنفيذية

لابد من الإشارة ابتداءً إلى أن ثنائية السلطة التنفيذية ارتبطت بظهور الوزارة في إنكلترا، ثم انتقلت بعد ذلك إلى الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني، ففي العالم اليوم توجد عدة أنظمة برلمانية يمكن وصفها بأنها عائلة أنظمة برلمانية، تتسم بخصائص مشتركة، وتعد خصيصة الثنائية من الخصائص الأساسية في الحكومات البرلمانية^(١)، وتتمثل في وجود رئيس دولة غير مسؤول ووزارة مسؤولة^(٢)، ويمكن أن تُعرف ثنائية السلطة التنفيذية بأنها ازدواج السلطة التنفيذية، حيث تتكون من جهازين متميزين عن بعضهما البعض، وهما رئيس الدولة والحكومة.^(٣)

وقد حاول الفقه تحديد ما يجب أن تتضمنه الثنائية التنفيذية، وطرح عدة آراء يمكن إيجازها في فرضين، الأول: أن كلمة (ثنائية) تدل على المساواة بين طرفي السلطة التنفيذية، وأن احدهما نداءً للآخر ويقف معه على قدم المساواة، ويحتلان ذات المركز القانوني، إذ لا يعلو احدهما على الآخر، وتوزع الأعباء والمهام بينهما بالتساوي^(٤).

الفرض الثاني، يذهب إلى أن الثنائية تحمل معنى معاكساً للفرض الأول فلا تدل بأي حال على المساواة بقدر دلالتها على عدم المساواة، فريئس الدولة يحتل وظيفة شرفية ومهامه يغلب

^١ - د. إحسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية، العاتك لصناعة الكتاب، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٣٩.

^٢ - د. عصام الدبس، النظم السياسية (الكتاب الثاني) الخصائص العامة، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٦٤.

^٣ - د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ١، الإصدار السادس، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٠، ص ٣٧٥.

^٤ - د. إبراهيم عبد الله إبراهيم حسين، المعارضة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٣٧.

عليها الطابع البروتوكولي، أما رئيس الحكومة فهو الذي يشكل بصورة فعلية جوهر السلطة التنفيذية، ويكاد يكون الممثل الأساسي للسلطة التنفيذية لدى سائر السلطات الأخرى^(١)، وهذا الفرض هو ما يتلائم وطبيعة الثنائية المنفقة مع مبادئ النظام البرلماني بصورة عامة.

فرئيس الدولة يجب أن يتولى السلطة التنفيذية بواسطة الوزارة ومجلس الوزراء، ولا يمارسها بنفسه لكون سلطته مجرد سلطة أسمية، وقرارته لا تكتسب الصفة التنفيذية إلا حينما تقترن بالتوقيع الإضافي للحكومة أو الوزارة، فإن مارس السلطة بنفسه كنا أمام نظاماً رئاسياً وليس برلمانياً، فأحد أهم خصائص النظام البرلماني الجوهرية هي إن رئيس الدولة وإن كان رئيساً للسلطة التنفيذية من الناحية النظرية، إلا أن سلطته غير فعلية.^(٢)

ثانياً: صور ثنائية السلطة التنفيذية

إن البحث في الصور التي ظهرت وتطورت فيها بوادر الثنائية يقتضي بنا العودة إلى بداية نشأة الوزارة، فالصورة الأولى للثنائية التنفيذية قد ظهرت مع ظهور منصب رئيس مجلس الوزراء، حيث كان لا يتمتع بسلطة مستقلة ويمارس دور استشاري بحت، وهذا هو أول شكل للثنائية التنفيذية وهي الثنائية الصورية أو الاستشارية، حيث لم تكن الوزارة ذات سلطة واضحة، مع خضوعها التام للملك^(٣)، وقد انتهى تطبيق هذه الصورة في الوقت الحاضر في بريطانيا.

وقد تطورت الوزارة بعد ذلك وصار ينص على منصب رئيس مجلس الوزراء في الدساتير وتحدد اختصاصاته دستورياً، كما بدت الثنائية أكثر تجلياً في النظم البرلمانية فظهر ما يسمى بالثنائية الدستورية، فرئيس الدولة يمثل المكون الأول في السلطة التنفيذية، وتمثل الوزارة المكون الثاني لها، مع النص على مسؤولية الوزارة أمام رئيس الدولة^(٤)، أي إن الثنائية الدستورية هي

^١ - د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص ٤٧.

^٢ - د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠١، ص ٣٢٤ و ٣٢٥.

^٣ - د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ٢٠١١، ص ٢٥٨.

^٤ - د. عصام الدبب، النظم السياسية، الكتاب الرابع، السلطة التنفيذية، ط١، دار الثقافة، عمان، ٢٠١١، ص ١١١.

التي توجد في النصوص الدستورية شكلاً لا واقعاً، وهذه الصورة من الثنائية لا تتسجم والنظام البرلماني.

الصورة الثالثة من الثنائية التنفيذية هي الثنائية الفعلية، وتتجسد في ثوابت حقيقية متوازنة تتمثل باستقلال طرفي السلطة التنفيذية وظيفياً وعضوياً بصورة واضحة، فـرئيس مجلس الوزراء هو ممثل الأغلبية البرلمانية أو الحائز على تأييدها ويمارس اختصاصات مستقلة عما يمارسه رئيس الدولة، وأن تطلب الأمر اشتراكهما في ممارسة بعض الاختصاصات، فذلك من أشكال تكامل الاختصاص التنفيذي دون أن يخرق جوهر الثنائية التنفيذية، وتجدر الإشارة إلى أن هذه الصورة من الثنائية تعد الأكثر تماشياً مع مبادئ النظام البرلماني، حيث تعد الحكومة ممثلاً حقيقياً للإرادة الشعبية.^(١)

ففي الكويت، كان الحاكم يتولى بنفسه السلطة التنفيذية في الفترة التي سبقت عام ١٩٦١، والمسماة بفترة الانتقال، وكانت تساعده في ذلك عدة هيئات استشارية مهمتها تنفيذ ومتابعة ما يقره الحاكم، أي كانت الثنائية في صورتها الأولى (الاستشارية)^(٢)، ثم بعد صدور الدستور المؤقت* لعام ١٩٦٢، خصص الباب الثالث للسلطة التنفيذية (المواد من ٢٥ إلى ٣١) والتي تتكون من الأمير ومجلس الوزراء والوزراء، إذ قرر الدستور عدم مسؤولية الأمير، أما الوزراء فقد كانوا يسألون سياسياً أمام المجلس التأسيسي فضلاً عن مسؤوليتهم أمام الأمير، واستمر هذا الحال حتى في ظل الدستور الدائم لعام ١٩٦٢، حيث نصت المادة (٥٨) على ان (رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، كما يسأل كل وزير أمامه عن أعمال وزارته)، ونلمس في تحديد مسؤولية الوزارة والوزراء بهذا الشكل الذي حدده الدستور الكويتي اقتراباً من مفهوم المسؤولية الوزارية في ظل الأنظمة الرئاسية، أذ اعتبره

^١ - د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، مصدر سابق ذكره، ص ٣٧٩.

^٢ - د. علي الباز، النظام الدستوري والسياسي الكويتي، ط١، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت، ٢٠٠٨، ص ١٣٥.

* - وهو دستور موزع العمل به لعام واحد، وفي ١١/١١/١٩٦٢ صادق الأمير على مشروع الدستور دون تعديل ليصدر بذلك الدستور الدائم والذي يتكون من ١٨٣ مادة موزعة على خمسة أبواب، وقد تم وضعه من قبل لجنة فرعية تابعة للمجلس التأسيسي الذي كان يمارس السلطة التشريعية آنذاك، للمزيد ينظر: د. محمد محمود ربيع، النظام السياسي في الكويت، بلا دار نشر، الكويت، ٢٠٠٥، ص ٢٨ وما بعدها.

بعض الفقه أخذاً بوحدة السلطة التنفيذية المعروفة في ظل النظام الرئاسي، وليس ثنائيتها المعروفة في النظام البرلماني^(١)، ونستنتج من ذلك أن الثنائية التنفيذية في الدستور الكويتي هي من النوع الثاني (الدستورية)، إلا أنها غير واقعية ويمكن وصفها بأنها ثنائية غير متساوية لصالح رئيس الدولة متمثلاً بالأمير.

أما في لبنان، فرغم اعتماد النظام البرلماني كنظام للحكم، إلا أن الوضع يختلف في فترة ما قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ عما بعده، فمنذ نشأة النظام البرلماني في لبنان حتى تعديل الدستور لم تكن الثنائية التنفيذية مكرسة وفقاً لمبادئ النظام البرلماني، فقد وصف النظام البرلماني بأنه نظام نيابي برلماني من النموذج الأورلياني*، إذ كانت السلطة التنفيذية مركزة في يد رئيس الجمهورية وكان مركز مجلس الوزراء ورئيس المجلس ثانويين، إذ كان رئيس الجمهورية يعينهم ويسمي منهم رئيساً وقيلاًهم، ومن ثم يكتسب الوزير صفة الإداري^(٢)، يقوم بتصريف شؤون وزارته بالتوافق مع إرادة رئيس الجمهورية، ويتحمل المسؤولية نيابة عنه، كون الوزراء يوقعون إلى جانب توقيعهم عن القرارات الصادرة عنه، ناهيك عن أن اختصاص رئيس الجمهورية في حل البرلمان كانت مطلق عن كل ضوابط ولا يقيدده سوى موافقة الحكومة، وقد تم استخدام حق الحل مرات عديدة وفي المقابل لم يستخدم المجلس النيابي حقه في سحب الثقة من الحكومة ولو لمرة واحدة، ويعزى ذلك إلى الطائفية التي كان يرتكز عليها النظام السياسي اللبناني بالإضافة إلى الدستور، إذ أنها سمحت لرئيس الجمهورية بممارسة دور أكثر فعالية من الدور الذي أعطاه له الدستور وكرست هيمنته على مؤسسات الدولة ومقدراتها^(٣).

١ - د. علي الباز، الأسس العامة للدستور الكويتي، مكتبة وزارة التخطيط، الكويت، ١٩٩٤، ص ١٧٩ و ١٨٠. وفي ذات المعنى للمؤلف ذاته، النظام الدستوري والسياسي الكويتي، مصدر سابق ذكره، ص ١٩٥ و ١٩٦.

* - ظهر هذا النظام في فرنسا تحديداً مع ميثاق ١٨٣٠، في وقت اعتمدت فيه البرلمانية بينما لم يتم بعد محو مؤسسة الملك سياسياً، وتنسب البرلمانية الأورليانية إلى الملك لويس فيليب من عائلة أورليان، طبق هذا النظام في فرنسا في دستور عام ١٨١٤ ودستور ١٨٣٠، ودستور فايمر في ألمانيا لعام (١٩١٩-١٩٣٣) ودستور المغرب لعام ١٩٧٠، للمزيد ينظر: -د. احمد سعيغان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٣٩٠.

٢ - د. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٠٠.

٣ - أنطوان سعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره قبل وبعد اتفاق الطائف، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٢٩٧.

وبعد صدور وثيقة الوفاق الوطني -المسماة باتفاق الطائف-^(١) تم اقتراح تعديل الدستور، وكانت من ضمن التعديلات المادة (١٧) من الدستور لغرض إصلاح الخلل في النظام وذلك بتحويل اختصاصات رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء مجتمعاً، الذي اعتبره الدستور مؤسسة دستورية ذات اختصاصات متعددة، كما عزز دور الحكومة من خلال انتزاع اختصاص رئيس الجمهورية بإقالتها، فقد نصت المادة (١٧) على أن (تتأط السلطة الإجراءية بمجلس الوزراء) وبقي هذا النص حتى في التعديل الدستوري لعام ٢٠٠٤، أي ان ثنائية السلطة التنفيذية بدت اكثر واقعية مما كانت قبل تعديل الدستور لعام ١٩٩٠، ولكن هل كانت في تطبيقها على ارض الواقع منسجمة مع ما تنشده مبادئ النظام البرلماني فيما يخص ثنائية السلطة التنفيذية؟

للإجابة على ذلك، يفترض أن الممارسة العملية للسلطة التنفيذية بيد مجلس الوزراء، إلا أن التطبيق فضح واقعاً لا يستطيع احد إنكاره، وهو نابع من طبيعة لبنان ذي المكونات الطائفية غير المنسجمة، حيث عبر البعض عن ذلك بقوله أن الرأس الواحد للسلطة التنفيذية قد استعيض عنه بثلاثين رأساً أي الوزراء، ومن هنا تبدو البلاد كأنها شردمة، تتجاذبها الإقطاعية القديمة والمليشيات الجديدة، إلى الحد الذي يضطر فيه الحاكم اللبناني إلى اللجوء إلى زعيم إقليمي لحل مشاكله، حيث طغى مبدأ عدم التوافق داخل مجلس الوزراء الذي اثر بشكل واضح على مصداقيته كسلطة تنفيذية^(٢)، ورغم المآخذ المذكورة إلا أن الثنائية التنفيذية بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ وحتى تعديل ٢٠٠٤ الأخير، تعد صورة للثنائية الدستورية الفعلية، لكون مجلس الوزراء يتمتع بمركز واختصاصات لا يمكن تجاهلها.

أما في العراق، فقد تبنى دستور عام ٢٠٠٥ النافذ النظام البرلماني نظاماً للحكم في المادة الأولى منه، وأخذ بثنائية السلطة التنفيذية في المادة (٦٦) حيث نصت على أنه (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية، من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وتمارس اختصاصاتها وفقاً للدستور والقانون)، وللبحث في مدى انسجام الثنائية التنفيذية التي نص عليها الدستور مع تلك التي يتطلبها النظام البرلماني، نرى أن طرفي السلطة التنفيذية حسب الدستور العراقي مستقلان عن

^١ - للمزيد عن اتفاق الطائف ينظر: د. عمر حوري، القانون الدستوري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ١٣١ إلى ١٤٥.

^٢ - د. أمين عاطف صليبا، شرح أحكام الدستور اللبناني، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٢، ص ١١٦ و١١٧.

بعضهما عضواً ووظيفياً، حيث أنط الدستور بكل طرف ممارسة اختصاصات محددة- وهو ما سيتم بحثه في الفصل الثاني- كما يستقل الطرفان في المسؤولية حيث نظم الدستور مسؤولية طرفي السلطة التنفيذية بشكل مستقل فيه أحدهما عن الآخر، وبذلك فقد حقق النظام الدستوري العراقي صورة الثنائية الدستورية الفعلية.

في النهاية نشير إلى أن هناك من يرى أن الثنائية التنفيذية الفعلية والمتساوية بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة لم تعد موجودة في معظم النظم البرلمانية، وذلك لكون الحكومة تتحمل بشخص رئيسها المسؤولية السياسية أمام البرلمان، وفي الوقت ذاته تعد الحكومة وليدة الأغلبية البرلمانية، ولذلك فإن رئيس الحكومة وليس رئيس الجمهورية هو الذي يمارس السلطة التنفيذية بالتعاون مع الوزارة، وهذا الواقع الدستوري يسمى بالثنائية التنفيذية المنحازة لصالح رئيس الحكومة، أما الثنائية الحقيقية والمتساوية فيفترض لغرض تحققها إدارة شؤون السلطة التنفيذية بالتوافق بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة⁽¹⁾، إلا أننا نرى أن الثنائية التي ينشدها النظام البرلماني هي الثنائية غير المتكافئة والمنحازة لصالح مجلس الوزراء.

الفرع الثاني

أثر ثنائية السلطة التنفيذية على تقاسم السلطة في النظام البرلماني

إن اعتماد الثنائية كأسلوب لتقاسم السلطة التنفيذية يلقي بأثره على هيكلية تكوين السلطة التنفيذية من خلال اشتراط توافر بعض المقنضيات ، والتي تتمثل بضرورة الفصل العضوي بين طرفي السلطة التنفيذية، وعدم جواز الجمع بين المنصبين، وسيتم تفصيل ذلك تباعاً على النحو الآتي:

أولاً: الفصل العضوي بين طرفي السلطة التنفيذية

إن مبدأ الفصل بين السلطات لا يقتصر أثره على العلاقة بين سلطات الدولة الثلاث فقط، بل يتغلغل في أطار السلطة الواحدة، من خلال فرض ضوابط معينة تضمن عدم تركيزها في يد

¹ - زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الثاني، بلا دار نشر، ٢٠٠٦، ص ٧٧٥ وما بعدها.

شخصٍ واحد، إذ يتكون البرلمان - السلطة التشريعية - من هيئة، والسلطة التنفيذية من طرفين، فالنظام البرلماني يتطلب استقلال رئيس الدولة عن رئيس الحكومة من جانب، وعن الحكومة أو الوزارة من جانب آخر^(١)، كما يقتضي بعد إقراره لهذا الاستقلال ترجيح كفة الوزارة في ما يتعلق بأعمال السلطة التنفيذية، فثنائية السلطة التنفيذية تميل كثيراً في صالح الوزارة، فتكون كفة رئيس الجمهورية مرجوحة وكفة رئيس مجلس الوزراء والوزراء هي الراجحة^(٢).

ولذلك تحرص الدساتير التي تعنتق النظام البرلماني ومبدأ ثنائية السلطة التنفيذية على تنظيم مركز طرفي السلطة التنفيذية بشكل مستقل، ففي الكويت تمتاز السلطة التنفيذية بكونها ثنائية التكوين، حيث يتولاها الأمير من جهة ورئيس مجلس الوزراء والوزراء متضامين من جهة أخرى، فالأمير هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية حسب المادتين (٥٢ و ٥٤) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، أما رئيس الحكومة فهو رئيس مجلس الوزراء، المسؤول مع الحكومة عن رسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والإشراف على سير العمل في إداراتها وذلك حسب نص المادة (١٢٣) من الدستور الكويتي^(٣).

أما في لبنان، فقد نظم الدستور المركز الدستوري لطرفي السلطة التنفيذية في الباب الرابع منه تحت عنوان السلطة الإجرائية، حيث تناولت المادة (٤٩) بيان مركز رئيس الجمهورية بأنه رئيس الدولة ويمثل رمز وحدة الوطن، يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامه أراضيها وفقاً لأحكام الدستور، يرأس المجلس الأعلى للدفاع وهو القائد العام للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء^(٤). أما رئيس مجلس الوزراء فقد تناولته المادة (٦٤) بكونه رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء، وهو يمارس عدة اختصاصات منها ما أنيط به بصورة منفردة، ومنها ما يشترك بممارسته مع رئيس الدولة، والتي سيتم تفصيلها لاحقاً في موضعها من الرسالة.

^١ - ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٢٥٦.

^٢ - السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، معهد الدراسات العربية العالية، ١٩٥٦، ص ٤٨، ود. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، ٢٠٠١، ص ١٦٥.

^٣ - د. محمد محمود ربيع، مصدر سابق ذكره، ص ٤٦.

^٤ - المادة (٤٩) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

أما في العراق فقد تبني الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الفصل العضوي بين طرفي السلطة التنفيذية، إذ أناط السلطة التنفيذية إلى شخصين مختلفين، فقد نظم الدستور السلطة التنفيذية في الفصل الثاني من الباب الثالث، إذ تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تمارس صلاحيتها وفقاً للدستور والقانون^(١)، إذ نظم في الفرع الأول من الفصل الثاني الأحكام الخاصة برئيس الجمهورية في المواد من (٦٧ إلى ٧٥) ، ونظم الأحكام الخاصة بمجلس الوزراء في الفرع الثاني من الفصل الثاني في المواد (٧٦ إلى ٨٦)، وبذلك تكون جميع أنظمة الدول محل البحث قد حققت الفصل العضوي بين المنصبين.

ثانياً: حظر الجمع بين المنصبين

إن اعتماد الثنائية التنفيذية يتطلب أن يكون طرفاً السلطة التنفيذية شخصين مستقلين عضواً ووظيفياً، ويترتب على ذلك عدم إمكانية الجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة وكذلك عدم إمكانية الجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحزب الحاصل على الأغلبية البرلمانية، والخروج عن هذه القاعدة يعد انتهاكاً لقواعد النظام البرلماني التقليدي والدخول في نظام آخر قد يكون النظام الرئاسي مثلاً^(٢). وقد اختلفت الدساتير في تحديد نطاق هذا الحظر، فبعض الدساتير أقرت حظر الجمع بين المنصبين بشكل مطلق^(٣)، وبعضها خالفت هذه القاعدة، وامتد هذا التباين في قبول هذه القاعدة إلى الفقه بين مؤيد ومعارض، إذ يسوق الفقه عدة آراء لتبرير حظر الجمع بين المنصبين، ومنها ما يأتي:

١- إن الجمع بين المنصبين يؤدي إلى التعارض مع مبدأ انتفاء المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، فلو أن رئيس الدولة قد استأثر بالتصرف، فلا بد من توقع احتمال الخطأ من جانبه، والخطأ يستوجب مسألتته عن تصرفه، ومن ثم يحدث التعارض بين النتيجة

١ - المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢ - د. شعبان احمد رمضان، الوسيط في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٢٥٤، ود. رأفت فودة، مصدر سابق ذكره، ص ١٩٥.

٣ - كالنظام الإنكليزي الذي مهد لهذه القاعدة، والدستور الألماني لعام ١٩٤٩ حيث حظر في المادة (٥٥) الجمع بين مناصبي رئيس الدولة والمستشار، والدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧، هناك دساتير التي أجازت الجمع بين المنصبين بشكل نسبي ومنها الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، للمزيد ينظر: ميثم منفي كاظم الحسيني، ثنائية السلطة التنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة بابل، ٢٠١١، ص ٥٥ وما بعدها.

المذكورة ومبدأ عدم المسؤولية المقرر في النظام البرلماني، والذي أدى بدوره إلى تجريد رئيس الدولة من اختصاصاته وانتقال الاختصاصات الفعلية إلى الوزارة نظراً لإمكانية تحميلها المسؤولية^(١). كما أن الجمع بين المنصبين يؤدي إلى عدم توازن طرفي السلطة التنفيذية، إذ ترجح كفة رئيس الدولة غير المسؤول سياسياً على كفة رئيس الوزراء صاحب الاختصاص الفعلي والمتحمل للمسؤولية أمام البرلمان مما يؤدي إلى منح رئيس الدولة اختصاصات دون إمكانية مسألته.^(٢)

٢- إن الجمع بين المنصبين يؤدي إلى التعارض مع إرادة الشعب، سواء تولى رئيس الدولة الحكم عن طريق الوراثة أم عن طريق الانتخاب من قبل البرلمان، ففي حالة كون رئيس الدولة تم إسناد الحكم إليه عن طريق الوراثة فأن الحقوق السياسية ومنها حق الانتخاب، لا يتم إعماله في هذا الفرض، حيث يغيب دور الإرادة الشعبية في إسناد السلطة، فالنظام البرلماني قد قبل هذه الطريقة غير الديمقراطية في تولي الحكم على أساس انه سيحقق الديمقراطية في وسيلة اختيار الطرف الثاني للسلطة التنفيذية والذي يكون صاحب الثقل الحقيقي والسلطة الفعلية^(٣)، فرئيس مجلس الوزراء هو نتاج الإرادة الشعبية سواء كان ذلك بطريق مباشر أم غير مباشر، ومن ثم فأن القبول بالجمع بين المنصبين في يد شخص واحد يدل على أن النظام البرلماني قد فشل في نقل السلطة الفعلية من ملك أو أمير جاء بمحض الصدفة إلى رئيس حكومة منتخب من الشعب، كما أن الأمر لا يختلف في حالة كون رئيس الدولة منتخباً، فمدار الأمر هو عدم توفر المسؤولية السياسية^(٤).

٣- إن إمكانية الجمع بين المنصبين في يد طرف واحد يؤدي إلى إخلال التوازن بين الحكومة والبرلمان، فالنظام البرلماني يحقق التوازن بين السلطتين عن طريق وسيلتين هما حق الحل والمسؤولية السياسية، ويشكل وجودهما أهم مقتضيات النظام البرلماني،

١ - إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية (الدول والحكومات)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٩.

٢ - د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر، ص ١٧٣. وحسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، مصدر سابق ذكره، ص ٣٢٦.

٣ - د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، بلا دار نشر، ٢٠٠٨، ص ٩٨.

٤ - د. رأفت فودة، مصدر سابق ذكره، ص ٢٠٤.

ومن ثم فامتلاك رئيس الدولة لاختصاص حل البرلمان نظراً لفكرة حله محل رئيس الحكومة وتمتعه باختصاصاته، في المقابل لا يستطيع البرلمان إثارة مسؤوليته السياسية لعدم إمكانية حدوث ذلك، فالمحصلة تكون انحراف النظام البرلماني نتيجة هيمنة دستورية أو فعلية يمارسها رئيس الدولة في فرضنا هذا.^(١)

٤- إن الجمع بين المنصبين يتعارض مع الدور الذي رسمه النظام البرلماني لرئيس الدولة، فالأصل أن رئيس الدولة يقوم بدور شرفي أدبي محض، فهو لا يتمتع بسلطة حقيقية، ويكون دوره بمثابة حكم بين السلطات -البرلمان والحكومة- ومن ثم فإن جمع بين رئاسة المنصبين سيكون خصماً وحكماً في آن واحد وهو ما يتعارض مع الديمقراطية،^(٢) كما أن رئيس الدولة يفترض فيه أن يعلو على جميع السلطات في الدولة ولا يتدخل في عملها إلا بالنصح والإرشاد، كما لا يتدخل في أحزاب الدولة طوال مدة رئاسته ولو كان عضواً في احد الأحزاب قبل توليه الحكم، بعكس الحال فيما يتعلق برئيس الحكومة حيث أنه زعيم حزب الأغلبية البرلمانية، فرئيس الدولة يعلو على الصراعات الحزبية^(٣)، بينما يكون رئيس الحكومة حزبي نشط، فضلاً عن أن رئيس الدولة مستقل عن البرلمان بينما تكون الوزارة وليدة البرلمان والحائز على ثقته، أي أن الصفات المفترضة لطرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني متناقضة تماماً، ومن الصعوبة الجمع بينها من دون أن يشكل ذلك خروجاً عن النظام البرلماني^(٤).

وأخيراً، لا بد أن لا ننسى أن الخصيصة الأساسية فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية في النظام البرلماني هي الثنائية، أي وجود شخصين مستقلين عضواً ووظيفياً على رأس السلطة التنفيذية، يمارس بموجبها رئيس الحكومة اختصاصات لا يقرها النظام البرلماني لرئيس الدولة، كرئاسة

١ - د. فائز عزيز سعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط٣، بلا مكان نشر، بلا سنة طبع، ص٢٢.

٢ - د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٥، ص٦١.

٣ - سريست مصطفى رشيد أميري، المعارضة السياسية والضمانات الدستورية لعملها، ط١، مطبعة خاني، دهوك، ٢٠١١، ص٤١٠.

٤ - د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٠، ص١٣٨.

مجلس الوزراء، ولا نعني بذلك مجرد حضوره، إذ يجوز لرئيس الدولة حضور جلسات مجلس الوزراء من دون أن يشترك في التصويت.^(١)

ففي الكويت، لم يتضمن الدستور الكويتي النافذ أي إشارة إلى إمكانية الجمع بين المنصبين، فقد نص على أن (يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة)^(٢) ونظراً لكون المذكرة التفسيرية لم تتعرض لهذه المادة لذا تؤخذ على إطلاقها، طالما لم تتخصص بنص أو تفسير من المشرع الدستوري نفسه، ومن ثم فإن هذه المادة حالت بين الأمير ومنصب رئيس مجلس الوزراء، مع الإشارة إلى عدم وجود ما يمنع رئيس الدولة من أن يشترك في مداوالات مجلس الوزراء وتكون له عندئذ رئاسته، غير أنه لا يشترك في التصويت على قراراته، وهي نتيجة طبيعية لعدم مسؤولية رئيس الدولة عن الآثار التي تنترتب على هذه القرارات.

واقعاً، إن المجلس سيقوم وزناً لرئيس الدولة، فعلى الرغم من عدم اشتراكه في التصويت فإن لرأيه مع ذلك قيمة كبرى، إذ أن قرارات المجلس لا تتخذ إلا بعد توقيعه، لكن ليس ثمة ما يلزم قانوناً بالأخذ برأيه.^(٣)

أما في لبنان، فلا يوجد نص دستوري في دستور عام ١٩٢٦ المعدل يبيح الجمع بين المنصبين، كما لم يعالج الدستور حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء، وأن كان الدستور قد أشار إلى إمكانية تولي مجلس الوزراء لاختصاصات رئيس الجمهورية عند خلو سدة الرئاسة^(٤)، إلا أن هذا الجمع ليس المقصود بالحظر كونه لا يمنح احد طرفي السلطة التنفيذية، سلطات لا يملكها دستورياً دون تمتعه بالمسؤولية عنها، أما ابرز مظاهر تدخل رئيس الجمهورية في عمل مجلس الوزراء هو ترأسه لاجتماعاته دون اشتراكه في التصويت، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (٥٣) (يتأسس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يشارك في

^١ - د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٧٨.

^٢ - المادة (١٢٧) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

^٣ - د. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، الجزء الأول، ط ١، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٨٩، ص ٣٤٥. و د. رأفت فودة، مصدر سابق ذكره، ص ٣٥٩.

^٤ - نصت المادة (٦٢) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل على (في حال خلو سدة الرئاسة لأي علة كانت تتناط اختصاصات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء).

التصويت) ويبدو القصد من المادة هو دعوة رئيس الجمهورية لترأس جلسات مجلس الوزراء في بعض القضايا الهامة والأساسية الوارد ذكرها في الفقرة الخامسة من المادة (٦٥)^(١) المنظمة لاختصاصات واجتماعات مجلس الوزراء، وفيما يتعلق بالنص على عدم الاشتراك في التصويت فهو ملزم، والقصد منه تطمين بعض الجهات التي تشكو من هيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء، واعتباره كحكم وحيادي من خلال تجنبه التصويت الذي قد يؤدي إلى اتهامه بمناصرة احد الأطراف دون الآخر^(٢).

أما فيما يتعلق بخلو منصب رئيس مجلس الوزراء فلم يبين الدستور من يحل محله، ويشير بعض الفقه إلى أن يتولى نائبه هذا المنصب، رغم أن الدستور لم يحدد منصب نائب رئيس مجلس الوزراء أو اختصاصاته، وهذا المنصب وإن كان موجوداً إلا أنه يكتفه الغموض، مما يستدعي وجوب تدخل المشرع لتحديد تفاصيله^(٣).

في العراق ، كان الموقف مغايراً لموقف الدستوريين الكويتي واللبناني، فعلى الرغم من تبني الدستور العراقي للنظام البرلماني بصورة صريحة في المادة الأولى من دستور عام ٢٠٠٥ بنصه على أن (...نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني..) ونظم الدستور اختصاصات السلطة التنفيذية وفقاً لمبدأ الثنائية التنفيذية تجسيداََ لمتطلبات النظام البرلماني، إلا أنه خرق هذه القاعدة بصورة صريحة في الفقرة الأولى من المادة (٨١) حيث أجاز الجمع بين مناصبي رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، فقد نصت المادة على (يقوم رئيس الجمهورية، مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان)، وبمقتضى هذه المادة سيتمتع رئيس الجمهورية فضلاً عن اختصاصاته، بجميع اختصاصات رئيس مجلس الوزراء، وبذلك يكون الدستور قد أهدر أهم قاعدة لتحقيق الثنائية التنفيذية، وهي عدم جواز الجمع بين المنصبين مطلقاً^(٤)، ويرى البعض أنه

١ - نصت الفقرة خامسا من المادة (٦٥) على أن (يجتمع مجلس الوزراء دورياً في مقر خاص ويتراأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر ويكون النصاب القانوني لانعقاده أكثرية ثلثي أعضائه، وتتخذ قراراته توافقياً، فإذا تعذر ذلك فبالتصويت، ويتخذ قراراته بأكثرية الحضور....)

٢ - د. احمد سعيغان، مصدر سابق ذكره، ص ٤١٧.

٣ - د. عمر حوري، مصدر سابق ذكره، ص ٢٣٠.

٤ - د. رافع خضر صالح شير، فصل السلطين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مصدر سابق ذكره، ص ١٠٤.

كان من الأفضل أن يحل نائب رئيس الوزراء أو النائب الأول في حالة تعددهم محل رئيس مجلس الوزراء دفعاً للحرج ولأنه الأقرب لفهم طبيعة عمله^(١)، على غرار الفقرة ثالثاً من المادة (٧٥) التي عالجت خلو منصب رئيس الجمهورية.^(٢) إلا أننا نرى أن مبررات الحضر التي تمت الإشارة إليها لا تتوافر في وضع رئيس الجمهورية في النظام السياسي العراقي، إذ نظم الدستور مسألتها، كما أنه لا يملك حق حل البرلمان كاختصاص منفرد بشخصه بل لا بد أن يصوت البرلمان على حل نفسه، فضلاً عن قصر المدة التي يحل فيها رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء في حال تحقق هذا الفرض رغم ندرته، ومن ثم فالجمع بين المنصبين قد يخالف النظام البرلماني، إلا أنه لا يخالف النظام الدستوري في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

المطلب الثاني

دور طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

نظراً لتقاسم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بين طرفين هما رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، صار لزاماً علينا توضيح الدور الذي رسمه النظام البرلماني لكل منهما، ومدى السلطة التي يتمتع فيها وذلك من خلال مقارنة التنظيم الدستوري لطرفي السلطة التنفيذية في العراق ودساتير الدول محل المقارنة مع مبادئ النظام البرلماني، لذا ارتأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الأول المركز الدستوري لطرفي السلطة التنفيذية، مع بيان مسؤولية كل طرف باعتبارها أثر يدل على التمتع بالسلطة انطلاقاً من مبدأ حيث توجد السلطة توجد المسؤولية وذلك في الفرع الثاني.

^١ - حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٣٧٣. و هيو رشيد علي، الفصل بين السلطات وجدوى تطبيق النظام الرئاسي والبرلماني في الحكم، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص ١٤١،

^٢ - نصت الفقرة ثالثاً من المادة (٧٥) على أن (يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان، وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس جديد، خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو).

الفرع الأول

المركز الدستوري لطرفي السلطة التنفيذية

إنّ لتحديد المركز الذي يتمتع به كل من طرفي السلطة التنفيذية أهمية كبيرة في تبرير نطاق الاختصاصات التي يتمتع بها كل منهما وبيان مدى اتقاقها مع مبادئ النظام البرلماني، لذا سنوضح دور كل منهما تباعاً وعلى النحو الآتي:

أولاً: مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني

نظراً لاختلاف التنظيم الدستوري لاختصاصات رئيس الدولة في الدول التي تتبنى النظام البرلماني نظاماً للحكم، ثار تساؤل في الفقه عن ماهية الدور الحقيقي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، هل هو سلبي أو إيجابي، وهل هو متفق مع الدور الذي ترسمه الدساتير له؟ للإجابة على ذلك سنستعرض معظم الآراء التي قيلت بهذا الخصوص، والبداية مع الرأي الأول الذي يذهب إلى أن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني هو سلبي محض، هذا الرأي هو السائد لدى بعض رجال الفقه الدستوري في العالم، ويرى أصحاب هذا الرأي أنّ مركز الرئيس إنما جعل ليكون شرفياً، وأن الاختصاصات التي يقررها له الدستور إنما تقررت ليتولاها بواسطة الوزارة المسؤولة أمام البرلمان^(١)، وإنّ دوره ينحصر في قيامه بحفظ التوازن بين السلطات بشكل صحيح، ويترتب على هذا الرأي إن رئيس الدولة لا يستطيع العمل منفرداً، وأنه لا يملك أن يتولى عملاً سوى أن يقدم استقالته إلى البرلمان، وإنّ الحكومة هي التي تمثل الجانب الفعلي للسلطة، وما رئيس الدولة إلا الجانب الشرفي وإن كان الاسمى نظرياً^(٢)، ويستند هذا الجانب في تأييد رأيه على ما يلي:

^١ - د. عبد الحميد متولي، أضواء على النظامين البرلماني والرئاسي، مجموعة محاضرات القيت في جامعة أم درمان، الخرطوم، ١٩٦٧، ص ٦.

^٢ - د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية، مصدر سابق ذكره، ص ٣٤. و د. سيروان زهاوي، مصدر سابق، ص ٦١.

١- إنَّ المبدأ المقرر في النظام البرلماني هو عدم مسؤولية رئيس الدولة عن شؤون الحكم، بينما تتقرر هذه المسؤولية للوزارة وحدها، لذلك انتقلت السلطات إلى الوزارة تبعاً لانتقال المسؤولية إليها^(١).

٢- إنَّ هذا الرأي هو المتبع في أكبر دولتين برلمانيتين، في إنكلترا مهد النظام البرلماني، وفي فرنسا في عهد الجمهورية الفرنسية الثالثة والرابعة، أي منذ عام ١٨٧٥ حتى عام ١٩٥٨، إذ جرى العمل على عدم تدخل رئيس الدولة في الحكم، وعلى تركه إدارة دفة الحكم للوزارة^(٢).

أما الرأي الثاني فيرى أصحابه بعدم وجود مانع من اشتراك رئيس الدولة في الحكم، فالسلطة التنفيذية لم تقرر للوزارة فقط، وإنما تقرر للدساتير في الأنظمة البرلمانية إسنادها إلى رئيس الدولة والوزارة معاً، فكما أن البرلمان يكون هيئة مزدوجة، فكذلك شأن السلطة التنفيذية- مزدوجة- كما أن التطبيق العملي للدساتير قد أفرز واقعاً مغايراً للرأي القائل بسلبية دور رئيس الدولة، وذلك لأن رئيس الدولة وإن لم يكن مسؤولاً من الناحية السياسية، إلا أن الدساتير أحياناً قد تُسند إليه اختصاصات لا يمكن أن يقال عنها اختصاصات شكلية، ولا يمارسها بصورة آلية دون تدقيق ودراسة، فضلاً عن أن اشتراك رئيس الدولة في أعمال الحكم لا يعيب النظام البرلماني في شيء، فضلاً عما يحققه من مزايا تتمثل في التروي والتفكر عند القيام بالأعمال الهامة^(٣). كما يرد هذا الرأي على الحجة القائلة بسلبية دور رئيس الدولة، بأن هذا هو المتبع في إنكلترا وفرنسا، فسلبية دور الملك في إنكلترا ترجع إلى أسباب وظروف خاصة في النظام البريطاني، والتي كانت نتاج تطور طويل في ممارسة شؤون الحكم ولم تولد في لحظة كقاعدة ملزمة^(٤)، حتى أن عبارة (الملك يسود ولا يحكم) فهي لا تعبر عن ركن من أركان النظام البرلماني، إنما تعبر عن مجرد رأي نادى به أحد كبار الساسة الفرنسيين (المسيو تيير) عام

^١ - د. إبراهيم عبد العزيز شيا، المصدر نفسه، ص ٣٤ و د. عبد الحميد متولي، مصدر سابق ذكره، ص ٦.

^٢ - د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، ط ٤، دار المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٢٨٧.

^٣ - د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، مصدر سابق ذكره، ص ٢٨٨ و د. سيروان زهاوي، مصدر سابق ذكره، ص ٦٣ و د. عبد الحميد متولي، مصدر سابق ذكره، ص ٧.

^٤ - موريس دفروجيه، دساتير فرنسا، ترجمة، أحمد حسيب عباس، مراجعة، السيد صبري، المطبعة النموذجية، بلا مكان نشر، بلا تاريخ نشر، ص ٤٣. ود. عصام الدبس، النظم السياسية، الكتاب الرابع، السلطة التنفيذية، مصدر سابق ذكره، ص ٦٧.

١٨٢٩ في عهد حكم ملكي ونظام برلماني في فرنسا، ويذهب رأي في الفقه إلى أن هذه العبارة تحمل من المغالطات الشي الكثير، فمن غير الصائب القول بأن الملك "يسود" فالسيادة للأمة وحدها، والملك إنما هو " يتولى الملك" أو رئاسة الدولة باعتبار الدولة شخصاً اعتبارياً وليس رئيس الشعب الذي هو اصل الدولة ورئاستها، فمالك السلطات هي الأمة، والقائم على السلطة إنما يتولى اختصاصاً فقط، كما من غير المنطقي القول بأنه " لا يحكم" فرئيس الدولة يحكم، ولكن هو في النظام البرلماني لا يحكم منفرداً^(١)، أما فيما يتعلق بفرنسا، فإن ضعف دور رئيس الدولة في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة، قد أدى إلى تقوية سلطة رئيس الجمهورية في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، تجنباً لكثرة الخلافات التي كانت سائدة بين رئيس الدولة والوزارة آنذاك^(٢).

ويشترط هذا الرأي لغرض اشتراك رئيس الدولة في الحكم ضرورة تحقق شرطين:

١- إمكانية وجود وزارة مستعدة لتحمل مسؤولية تدخل رئيس الدولة في شؤون الحكم، وان تكون هذه الوزارة حائزة لثقة البرلمان.

٢- أن لا تكون أعمال رئيس الدولة موضع مناقشة من قبل البرلمان، وأن تنسب أعماله إلى الوزارة التي تأخذ على عاتقها مسؤولية هذه الأعمال وأن تحيطها بالكتمان والسرية^(٣).

بعد أن وضحنا الرأيين السابقين، سنستعرض الآراء ذات النزعة التوفيقية بين ما هو سلبي أو إيجابي، فيرى بعض الفقهاء أن رئيس الدولة يملك بعض الاختصاصات التي تسمح له بأن يشارك بإيجابية في مجريات الحكم، لكن ليس إلى الدرجة التي تقرب مركزه من مركز الوزارة، فالوزارة هي العضو الرئيسي للنظام البرلماني، وأن تحديد الدور الحقيقي لرئيس الدولة يكون بالنظر إلى طبيعة النظام البرلماني ذاته من حيث الأركان التي يقوم عليها، وكيفية توزيع السلطات فيه، ويتحدد أيضاً في ضوء الواقع العملي والظروف السياسية والتاريخية الخاصة بكل

^١ - د. احمد محمد احمد حشيش، مركز الشعب والدولة والرئاسة والبرلمان واللغة العربية في ضوء سمو القانون الإلهي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٤٥ و د. عبد الحميد متولي، مصدر سابق ذكره، ص ٩ و د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في الأنظمة السياسية، مصدر سابق ذكره، ص ٣٧٧.

^٢ - د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، مصدر سابق ذكره، ص ٢٨٨.

^٣ - د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية (الدول والحكومات)، مصدر سابق ذكره، ص ٢٩٥ و د. سيروان زهاوي، مصدر سابق ذكره، ص ٦٤.

مجتمع، إذ إن الأنظمة السياسية ليست قوالب جامدة، وإنما تتأثر بظروف كل دولة على حده^(١)، ويذهب بعض الفقه أبعد من ذلك إذ يقرر أن أهمية دور رئيس الدولة قد جعلته معياراً للتمييز بين الأنظمة السياسية، فكلما رجحت كفة رئيس الدولة على سائر السلطات كنا أمام نظام رئاسي، وبعبارة أخرى ما كانت السلطة التنفيذية تابعة للسلطة التشريعية مع هيمنة هذه الأخيرة، نصبح أمام نظام جمعية وطنية، أما النظام البرلماني فهو الذي لا يتقرر فيه ذلك الرجحان، بل يقوم على المساواة والتوازن، أما الأنظمة المختلطة (الشبه رئاسية) التي تجمع خصائص كلا النظامين، فيتم تكييفها بمدى سلطات رئيس الدولة، ومن ثم مدى قربها لأحد النظامين البرلماني أو الرئاسي^(٢).

في النهاية نخلص إلى القول، إن النظام البرلماني التقليدي، لا يعهد لرئيس الدولة اختصاصات فعلية، وهو لا يستطيع أن يجبر الوزارة على السماح له بممارسة شؤون الحكم، ولو فعلت ذلك تسامحاً منها، فإن ذلك لا يكسبه أي حقوق على الإطلاق، فلو إن دستور دولة-تعتق النظام البرلماني- أعطى لرئيس الدولة اختصاصات فعلية، ففي هذه الحالة لا نكون أمام نظام برلماني خالص، بل سنكون إزاء نظام برلماني مختلط، مطعم ببعض خصائص النظام الرئاسي^(٣).

ولكن هل يعنى ذلك أن رئيس الدولة في النظام البرلماني ليس إلا حلية ومركز كمالى؟ يجيب الفقه على ذلك بالنفي، فلا يخفى ما لرئيس الدولة من فائدة تتجلى في حفظ التوازن بين السلطات من خلال ما يقوم به من دور في التأثير على سياسة الحكم، فرئيس الدولة يتمتع بمركز سام ودور أدبي كبير يؤهله للتأثير في شؤون الحكم سواء كان ذلك عن طريق النصيحة أم المشورة أم إبداء الرأي، فدوره الحقيقي يتمثل بتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

^١ - سيروان زهاوي، المصدر نفسه، ص ٦٥. ود. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، مصدر سابق ذكره، ص ٢٨٩. ود. شعبان احمد رمضان، مصدر سابق ذكره، ص ٢٥٨.

^٢ - د. علي الباز، الأسس العامة للدستور الكويتي، مصدر سابق ذكره، ص ١٦٠.

^٣ - كارل شميت، أزمة البرلمانات، ط١، ترجمة فاضل جتكر، دراسات عراقية، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٣٩. و د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، مصدر سابق ذكره، ص ٤٠.

بفضل ما يتمتع به من نفوذ^(١)، كما يقوم بدور الحكم بين الأحزاب لكونه يعلو على الأحزاب جميعاً، فيمكن تلخيص دوره بأنه " القوة المحركة للنظام البرلماني"، فهو الذي يحرك آلة هذا النظام ومن ثم يحقق إرادة الشعب عن طريق البرلمان والوزارة^(٢)، فالنظام البرلماني توصل في آخر تطوره إلى أن يجعل من شخص رئيس الدولة ممثلاً عن وحدة الدولة، يستطيع بحكم مركزه هذا أن يمارس سلطاناً معنوياً عظيماً، بجانب حكومة مسؤولة منبثقة عن برلمان ممثل عن إرادة الشعب. (٣)

بعد أن انتهينا من الآراء الفقهية المحددة لدور رئيس الدولة في النظام البرلماني، يثار تساؤل فيما إذا التزم الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، ودساتير الدول البرلمانية محل البحث بهذه المحددات، للإجابة على ذلك سنستعرض موقف كل دستور في تحديده لمركز رئيس الدولة.

ففي الكويت وفق دستورها لعام ١٩٦٢، تم تنظيم المركز الدستوري للأمير في الفصل الثاني من الدستور تحت عنوان رئيس الدولة حيث نصت المادة (٥٤) على (الأمير رئيس الدولة وذاته مصونة لا تمس) والمادة (٥٥) قررت بأن الأمير يمارس اختصاصاته عن طريق وزرائه، فيما تناولت المادة (٥٦) اختصاصات الأمير وهي عديدة ومهمة منها، تعيين رئيس مجلس الوزراء، وإعفاءه من منصبه، وتعيين الوزراء وإعفائهم، كما قضت المادة (٦٧) على أن الأمير هو القائد العام للقوات المسلحة، واختصاصات أخرى نصت عليها مواد متفرقة من الدستور سيتم تفصيلها لاحقاً، وعند قياس هذا التنظيم مع المبادئ المقررة في النظام البرلماني نجد أن فيها مغايرة كبيرة، ويرى بعض الفقه أن هذه المغايرة نابعة من طبيعة الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، الذي تبنى نظام سياسي من نوع خاص، يأخذ بمزيج من مظاهر النظام البرلماني والرئاسي، بما يلائم للطبيعة الخاصة للمجتمع الكويتي^(٤).

١ - صموئيل هانتغتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيره، ترجمة سمية فلوعبود، ط٢، دار الساقى، بيروت، ٢٠١٥، ص ٣٩.

٢ - السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، مصدر سابق ذكره، ص ٦٥. ود. حسين عثمان محمد عثمان، مصدر سابق ذكره، ص ٢٨٦. ود. حميد حنون خالد، النظم السياسية، مصدر سابق ذكره، ص ١٠٢.

٣ - د. إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٥، ص ٥٧٧.

٤ - علي الباز، النظام الدستوري والسياسي في الكويت، مصدر سابق ذكره، ص ١٧٨.

أما في لبنان، فقد تناول دستور ١٩٢٦ المعدل ١٩٩٠ الأحكام الخاصة برئيس الجمهورية في الفقرة أولاً من الفصل الرابع المنظمة للسلطة الإجرائية، فتم تنظيم مركز رئيس الجمهورية في المادة (٤٩) المشار إليها سابقاً، كما أشار الدستور إلى خضوع قراراته جميعها - باستثناء مرسوم قبول تسمية رئيس الحكومة ومرسوم استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة - إلى قاعدة التوقيع الوزاري المجاور المميز في النظام البرلماني^(١)، ولا تعد نافذة بتوقيع رئيس الجمهورية فقط، ويعد التوقيع المجاور إجراء جوهري بتكوين المرسوم وصحته، ويمارس رئيس الجمهورية اختصاصات عديدة استناداً إليه، وهذا الوضع يعد خروجاً عما هو معروف في النظام البرلماني التقليدي، وهذا الخروج يؤكد التشويه الحاصل في النظام البرلماني اللبناني بحجة تسوية تأخذ بعين الاعتبار الأوضاع السياسية والطائفية القائمة في لبنان^(٢).

أما في العراق، فتناول الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الأحكام الخاصة بالسلطة التنفيذية في الفصل الثاني منه، وقد خص رئيس الجمهورية في الفرع الأول، حيث عرفت المادة (٦٧) رئيس الجمهورية بأنه هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لإحكام الدستور^(٣)، بينما تناولت المادة (٧٣) اختصاصات رئيس الجمهورية وهي عديدة ومهمة في ميدان السلطتين التشريعية والتنفيذية - سيجري تفصيلها في الفصل الثاني - كما جعله بمقتضى المادة (٦٦) مشاركاً لمجلس الوزراء في ممارسة السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى أنه منح رئيس الجمهورية اختصاصات يمارسها بصورة منفردة دون مشاركة الوزراء المختصين وبذلك اهدر قاعدة التوقيع المجاور المتعارفة في النظام البرلماني^(٤).

١ - المادة (٥٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل ١٩٩٠.

٢ - د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، المعارف للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٣٠٧. ود. حمد سعيقان، مصدر سابق ذكره، ص ٤٠٨ وما بعدها.

٣ - المادة (٦٧) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥.

٤ - د. رافع خضر صالح شير، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مصدر سابق ذكره، ص ١٠٨.

ثانياً: مركز رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني

رئيس مجلس الوزراء هو الشخص الذي يختاره رئيس الدولة ليتولى تشكيل وإدارة الحكومة^(١)، وقد ظهر منصب رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني البريطاني نتيجة لتطورات تاريخية وسياسية، تتعلق بعدم مسؤولية الملك، مما استوجب وجود شخص يتحمل عبء المسؤولية عنه ومن هنا ظهرت وتطورت الثنائية التنفيذية.^(٢)

وتمثل الوزارة الطرف الفعال والمسؤول في السلطة التنفيذية، وتتكون من رئيس - غير شخص رئيس الدولة- وعدد من الوزراء حسبما تقتضي الحاجة والمصلحة العامة، يجتمعون في مجلس واحد متضامن يسمى مجلس الوزراء ليضع السياسة العامة للحكومة.^(٣)

ويأتي تكوين الوزارة بداية، باختيار رئيس مجلس الوزراء، والذي كان اختياره في إنكلترا قبل أن تستقر ملامح النظام البرلماني يخضع للتقدير المطلق لرئيس الدولة، على أساس الثقة المتبادلة بينهما، فبقاء الوزير الأول في منصبه مرهون برضا الملك عنه^(٤)، وبعد أن تطور النظام البرلماني أصبحت عملية اختيار رئيس الوزراء تخضع لضوابط معينة سيتم بحثها عند الكلام عن آلية اختيار طرفي السلطة التنفيذية.

وبصورة عامة، فإن رئيس الوزارة يعد الحائز الوحيد للسلطة التنفيذية، وهيمنته هذه غير مرتكزة على نص، وفي الوقت ذاته غير متنازع فيها كونها تستند على الدعم السياسي للأغلبية البرلمانية التي يكون رئيس الوزارة احد أشخاصها، وأصدق مثال على ذلك المملكة المتحدة، وبعبارة فيما إذا حول النظام مركزاً سياسياً بارزاً لرئيس الدولة فإن ذلك يظهر ضعفاً وضموراً في مركز رئيس

١ - محمد احمد محمد حافظ، وزير التفويض ورئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٩، ص ٣٧. د. احمد سعيفان، مصدر سابق ذكره، ص ٤٣٢.

٢ - د. عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢، ص ١٧٣.

٣ - د. نعمان احمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، ط٢، دار الثقافة، عمان، ٢٠١١، ص ٣٧٨.

٤ - د. احمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤، ص ١٥.

مجلس الوزراء، كما هو الحال في النظم شبه الرئاسية، حيث لا يعدو رئيس مجلس الوزراء إلا أن يكون في مركز مستشار أو تابع لرئيس الدولة دون أن يمارس دوراً ملموساً^(١).

ففي الكويت، تتكون الوزارة من رئيس مجلس الوزراء والوزراء، والأمير يستأثر بحق تعيين رئيس مجلس الوزراء وإقالته واستقالته، كما أن إقالته أو استقالته يترتب عليها إقالة أو استقالة الوزارة بأجمعها مباشرة^(٢)، ويلتزم رئيس مجلس الوزراء والوزراء قبل تولي مناصبهم بتأدية القسم أمام الأمير^(٣). ونظراً لكون نظام الحكم يستند إلى هيمنة الأمير وتمتعه باختصاصات أوسع مما هو مقرر له في النظام البرلماني، حيث يعين أعضاء الحكومة التي تكون مسؤولة أمامه فردياً وجماعياً، مع انهم مسؤولون بصورة فردية أمام مجلس الأمة أيضاً، فنتج عن هذا التوسع ضعف في مركز الوزارة^(٤)، فالوزارة وإن كانت هي الحاكم الفعلي للبلاد إلا إنها متضامنة في المسؤولية أمام الأمير، كما أن كل وزير يسأل شخصياً عن أعمال وزارته^(٥)، وهي بذلك تشكل حلقة وصل بين رئيس الدولة ومجلس الأمة.

أما في لبنان فقد تناول الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠، الأحكام الخاصة برئيس مجلس الوزراء في الفرع ثانياً من الفصل الرابع، في المادة (٦٤) المشار إليها سابقاً، وقد تم إضافة اختصاص جديد ومهم بعد تعديل ١٩٩٠ تمثل في أنه أصبح رئيساً لمجلس الوزراء ويترأس جلساته ويدعوه للانعقاد ويضع جدول أعماله، أما سائر الاختصاصات المدونة في المادة (٦٤) فقد كان يمارسها عرفاً قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠^(٦).

أما في العراق، سبق وأن أشرنا إلى تبني الدستور العراقي للنظام البرلماني وتأكيد الدستور على الأركان البرلمانية، إلا أنه ادخل عليه تعديلات تفصيلية، فيلاحظ على دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ رغبة واضعيه في تبني النموذج اللبناني، والذي قد يعود إلى تشابه النظامين

١ - د. سيد محمد بيومي فودة، مسؤولية الوزراء السياسية-الجنائية-المدنية، ط١، مركز الدراسات العربية، مصر، ٢٠١٦، ص ٢١٥.

٢ - ينظر المواد (٥٦) و(١٢٩) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

٣ - ينظر المواد (١٢٦) و(٩١) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

٤ - د. محمد حسن دخيل، أنظمة الحكم في الوطن العربي، ط١، دار ومكتبة البصائر، بغداد، ٢٠١٤، ص ٥٣.

٥ - المادة (٥٨) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

٦ - د. احمد سعيغان، مصدر سابق ذكره، ص ٢٣٤.

من ناحية التقسيم الطائفي للسلطات، وفيما يتعين بمركز رئيس مجلس الوزراء فإن دستور ٢٠٠٥ في المادة (٧٨) نص على أن (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويتأسس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب) كما أن الدستور لم يجمع اختصاصاته تحت بند واحد، إلا أننا نستطيع أن نلتمس تلك الاختصاصات المهمة في ثنايا الدستور، كما أن هناك مسؤولية ومسائلة لرئيس مجلس الوزراء في العراق، فهو يستجوب ويمكن أن تسحب منه الثقة وفقاً للمادة (٦١/ثامناً) من الدستور^(١).

نستنتج من ذلك أن جميع دساتير الدول محل البحث قد أخذت بإيجابية دور رئيس الدولة، وأن هذا الدور الإيجابي لم يأت من التنظيم الدستوري فقط، بل لعب الواقع السياسي والعرف دوراً واضحاً في أضفاء نوعاً من التخبط في التطبيق الصحيح للنظام البرلماني، أما دور رئيس مجلس الوزراء فيتناسب عكسياً من حيث النطاق والأهمية مع مركز رئيس الدولة ومدى الاختصاصات المناطة به.

الفرع الثاني

مسؤولية طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

المسؤولية بوجه عام^(٢)، هي حال أو صفة من يُسأل عن أمر تقع عليه تبعته^(٣)، والمسؤول من رجال الدولة، هو المنوط به عمل تقع عليه تبعته، وانطلاقاً من مبدأ أن المسؤولية هي ظل السلطة، ومن ثم ضرورة وجود التناسب ما بين السلطة والمسؤولية^(١).

^١ - د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتبة السيسبان، بغداد، ٢٠١٤، ص ٥٧.

^٢ - المسؤولية السياسية، يخضع لها بصفة عامة من يمارس سلطة سياسية فقط، ولا يمكن أن تمس أشخاص آخرين لا يمتلكون هذه الصفة للمزيد ينظر: د. عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٨٢ وما بعدها. ود. علي حسين خلف و سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٠، ص ١٤٣ وما بعدها.

^٣ - المعجم الوجيز، إصدار مجمع اللغة العربية بالقاهرة، دار التحرير للطباعة والنشر، ١٩٨٠، ص ٢٩٩.

لذا سنبحث المسؤولية باعتبارها أثر يدل على السلطة التي يتمتع بها كل طرف من طرفي السلطة التنفيذية، وسن فصل أحكام مسؤولية كل طرف وعلى النحو الآتي:

أولاً: مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني

إنَّ المبدأ التقليدي المتعلق بمسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني هو عدم المسؤولية السياسية نظراً لعدم تمتعه بأي سلطة تنفيذية فعلية، فهو لا يعد مركز ثقل في تسيير دفة الحكم في البلاد، سواء كان ملكاً أم رئيساً للجمهورية، ويترتب على انعدام مسؤوليته نتيجتين، الأولى أنه لا يجوز انتقاده، لان الوزارة هي المسؤولة، والثانية ضرورة أن تذيّل أعماله وقراراته بتوقيع الوزراء المختصين^(١)، وأن المقصود بذلك هو عدم مسؤوليته السياسية، أما المسؤولية الجنائية فأن الأمر يختلف في الدول ذات النظام الملكي عن الدول ذات النظام الجمهوري، إذ ان الملك غير مسؤول مطلقاً في دول النظام الملكي البرلمانية، استناداً إلى قاعدة أن الملك لا يخطئ (The king cannot do wrong) أو أن ذاته لا تمس، وليس معنى ذلك إنَّ الملك معصوم من الخطأ، بل يقصد بذلك أن الأخطاء يجب أن لا تنسب إلى الملك، وإنما تنسب إلى الوزارة المسؤولة أمام البرلمان^(٢)، وتستند هذه القاعدة إلى حجتين أساسيتين، الأولى تمثلت في فكرة المصلحة العليا للدولة، وجوهر هذه الفكرة إن أي اعتداء على رئيس الدولة هو اعتداء على الدولة ذاتها في نفس الوقت، أما الحجة الثانية فتأخذ من الدور الذي يلعبه رئيس الدولة في النظام البرلماني جوهرًا لها، أي دور الناصح والمحكم، نظراً لكون رئيس الدولة حكماً محايداً بين السلطات العامة في الدولة ومن ثم خارج نطاق المسؤولية^(٣)، هذا ويختلف الحال في الدول البرلمانية الملكية عن الدول الجمهورية حيث إنَّ الملك لا يُسأل مطلقاً عن تصرفاته التي تشكل جرائم تقع تحت طائلة العقاب، سواء كانت هذه الجرائم تتصل بأعمال وظيفته أم جرائم عادية^(٤)، وهذا ما سار عليه

^١ - فوزي احمد شادي، تطور أساس مسؤولية الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٠ وما بعدها.

^٢ - د. إبراهيم عبد الله إبراهيم حسين، الالتزامات السياسية للحاكم والمحكوم في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٢٠٠.

^٣ - د. ثروت بدوي، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٨٠.

^٤ - د. عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط١، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت، ١٩٩٥، ص ٣٠.

^٥ - د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، مصدر سابق ذكره، ص ٢٨٦.

منهج الدستور الكويتي حيث قرر في المادة (٥٤) عدم مسؤولية الأمير بصورة مطلقة، فقد نصت المادة المذكورة على أن (الأمير رئيس الدولة وذاته مصونة لا تمس)^(١)، وهو مسلك كل من الدستور البحريني والقطري والأردني والعماني.^(٢)

أما فيما يتعلق بالأنظمة البرلمانية الجمهورية فقد تباينت في النص على مسؤولية رئيس الدولة السياسية، فالدساتير العربية التي نصت على مسؤولية رئيس الدولة على الرغم من اختلافها في تحديد الجرائم التي يسأل عنها الرئيس، إلا أنها أجمعت في مسألته عن جريمة الخيانة العظمى، أما الجرائم الأخرى فضلاً عن جريمة الخيانة العظمى، فقد تنوعت ما بين انتهاك الدستور - كما في الدستور اللبناني - والحنث في اليمين الدستورية، كما هو الحال في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وسنبحث هذه الجرائم بالتفصيل فيما يأتي:

١- جريمة الخيانة العظمى

ورد النص على جريمة الخيانة العظمى لأول مره في الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٩ في المادة (٢) منه حيث نصت على أن (يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة من مناصبهم عند اتهامهم وإدانتهم بعدم الولاء أو الخيانة...)، أما عن مفهوم هذه الجريمة فقد انقسم الفقه لاتجاهين في تحديد مفهومها، الأول: حاول وضع تعريف شامل مانع لهذه الجريمة، أما الثاني فقد قام بتعداد الأفعال التي تشكل جريمة الخيانة العظمى، ومن الفقهاء الذين عرفوا الجريمة، الفقيه (موريس دفروجيه M.Duverger) الذي عرفها بأنها إساءة استعمال الرئيس لوظيفته لتحقيق عمل ضد الدستور أو المصالح العليا لبلاده^(٣)، وعرفها (فيدل G.Vedel) بأنها كل إهمال خطير في أداء المهام الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية، أما في الفقه العربي فقد عرفها د. محمود عاطف البنا بأنها جريمة ذات محتوى متغير يدخل فيه بصفة

١ - المادة (٥٤) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

٢ - ينظر المواد: (٣٣/أ) من الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢، و(٦٤) من الدستور القطري لعام ٢٠٠٤، و(٣٠) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل، و(٤١) من النظام الأساسي لسلطنة عمان رقم ٢٠١١/٩٩.

٣ - موريس دفروجيه، مصدر سابق ذكره، ص ٤٩١.

عامة الإخلال الجسيم من جانب رئيس الجمهورية بواجبات وظيفته، والخلاف العميق مع إحدى السلطات العامة من دون مراعاة أحكام الدستور^(١).

أما الفقهاء الذين حاولوا تعداد الأفعال التي تتطوي عليها جريمة الخيانة العظمى فقد ذكروا عدة صور من الأفعال على سبيل المثال لا الحصر منها :

- ١- حل المجلس النيابي على نحو يخالف أحكام الدستور.
- ٢- إعلان الحرب دون الرجوع إلى البرلمان.
- ٣- خرق الدستور وإساءة التصرف بمصالح البلاد العليا.
- ٤- ارتكاب جرائم تمس أمن الدولة المنصوص عليها في قانون العقوبات.
- ٥- استئثار المؤامرة على مؤسسات الدولة الدستورية لتغيير نظام الحكم من جمهوري إلى ملكي أو من ديمقراطي إلى دكتاتوري^(٢).

أما عن طبيعة هذه الجريمة، فقد اختلف الفقه بشأنها وظهرت في ذلك عدة آراء^(٣) إلا أننا لسنا بصدد بحث الخلاف الفقهي بقدر بحث هذه الجريمة بوصفها جريمة سياسية والقياس عليها وفقاً لذلك.

^١ - نقلاً عن د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، بلا سنة نشر، ص ١٧٩ وما بعدها.

^٢ - د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق ذكره، ص ١٨٣.

^٣ - فقد ظهرت ثلاث اتجاهات مختلفة في تحديد طبيعة الجريمة، **الاتجاه الأول** وعلى رأسه الفقيه (بارتملي Barthelém) يرى أن جريمة الخيانة العظمى ذات طبيعة جنائية، ويستند هذا الاتجاه إلى طبيعة الجزاء المترتب على ارتكاب هذه الجريمة بأنه يصيب المحكوم عليه في ماله أو حريته فضلاً عن عزله، بالإضافة إلى أن كل خطأ سياسي جسيم يمكن أن يشكل جنائية أو جنحة وفق قانون العقوبات، أما **الاتجاه الثاني** ويمثله كل من الفقيه (فيديل G.Vedel) و (مارسيل بريلو M.Prelot) و (أندريه هوريو Andre Hauriou) فيذهب إلى عكس الاتجاه الأول، حيث عد جريمة الخيانة العظمى من نوع الجرائم السياسية، استناداً لطبيعتها التي تختلف عن جريمة الخيانة المنصوص عليها في قانون العقوبات، كما أن إجراءات الاتهام والمحاكمة لا تتم وفقاً لقوانين العقوبات والقوانين الخاصة بالإجراءات المنظمة لمحاكمة الأشخاص العاديين، كذلك فإن الجزاء المترتب عليها والمتمثل بالعزل لا يعد جزاءً مألوفاً في الجرائم العادية. أما **الاتجاه الثالث**، فيرى أن لجريمة الخيانة العظمى طبيعة مزدوجة سياسية وجنائية، أو هي سياسية بصفة أصلية وجنائية بصفة تبعية، نظراً لعدم وجود تجريم محدد مسبقاً أي أنها لا تخضع لقاعدة (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) السائدة في قانون العقوبات، إلا أن الوقائع

٢- انتهاك الدستور

إن تقرير مسؤولية رئيس الدولة عن انتهاك الدستور يتأتى من التزامه بكفالة احترام أحكام الدستور، هذا الالتزام الذي غالباً ما تنص عليه الدساتير من دون ترتيب مسؤولية على مخالفته - عدا الدستور العراقي واللبناني واليميني - وانتهاك الدستور مصطلح لم يُحدد المراد منه بصورة دقيقة إلا أن الأفعال التي يمكن أن تشكل انتهاكاً للدستور يمكن إيجازها بثلاث حالات، الأولى تتمثل في مخالفة رئيس الدولة للقواعد الدستورية الشكلية أو الموضوعية، فتكون المخالفة موضوعية فيما لو خالفت مضمون الدستور وروحه، أما المخالفة الشكلية فتتحقق عند مخالفة قواعد الشكل والإجراءات والاختصاص التي يتطلب الالتزام بها عند صناعة القرارات^(١)، الحالة الثانية: تتمثل في قيام رئيس الدولة بتعليق الدستور كلاً أو جزءاً دون اتباع الإجراءات اللازمة، أما الحالة الثالثة فتتجلى بقيام رئيس الدولة بتعديل الدستور دون الالتزام بأحكام التعديل المنصوص عليها في الدستور^(٢).

٣- الحنث في اليمين الدستورية

أضاف الدستور العراقي فعلاً آخر يستدعي مسائلة رئيس الدولة فيما لو ارتكبه، وهو الحنث في اليمين الدستورية، ويراد به نقض العهد الوارد في صيغة اليمين الدستورية، إذ قضت المادة (٧١) من الدستور العراقي بأن يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور^(٣)، ويتوجب عليه الالتزام بمضمون هذه اليمين، وبخلاف ذلك يعد ناقضاً للعهد، مخرلاً بواجباته الدستورية^(٤).

المنشأة لها تقع تحت طائلة القانون الجنائي. للمزيد ينظر: د. علي محسن مهدي، حدود السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، الرواد للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٧، ص ٥٢٩ وما بعدها.

١ - رافع خضر صالح شبر، مضمون انتهاك الدستور المنسوب إلى رئيس الدولة، ط١، مكتبة السنهوري للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٦، ص ١٢٦ وما بعدها.

٢ - حمدي العجمي، مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية المعاصرة، ط١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩، ص ١٦٠ وما بعدها. و د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق ذكره، ص ١٣٧.

٣ - وردت اليمين الدستورية في المادة (٥٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بالصيغة الآتية (أقسم بالله العظيم أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية، بنفان وإخلاص وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى

وفيما يتعلق بالتنظيم الدستوري لمسائلة رئيس الدولة، فقد تناولها الدستور اللبناني في المادة (٦٠) التي نصت على أن (لا تبعه على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلا عند خرقه للدستور أو في حال الخيانة العظمى، أما التبعة فيما يخص الجرائم العادية فهي خاضعة للقوانين العامة. ولا يمكن اتهامه بسبب هذه الجرائم أو لعنتي خرق الدستور أو الخيانة العظمى إلا من قبل مجلس النواب بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع أعضائه...)، ووفقاً للفقه اللبناني هي مسؤولية سياسية لا تنشأ إلا عن أعمال الوظيفة، فقانون العقوبات اللبناني لم يحدد الأعمال التي تشكل خيانة عظمى، كما أغفل تحديد معنى خرق الدستور^(٢)، وقد ترك لمجلس النواب الذي يضطلع بالاتهام، وللمجلس الأعلى الذي يحاكم، مهمة تحديد عناصر جريمة الخيانة العظمى وتقرير العقوبة المناسبة لها، أما خرق الدستور فيرى الأستاذ زهير شكر أنه كل مخالفة لأحكام الدستور أيّاً كان حجمها أو خطورتها^(٣)، أي أن الدستور اللبناني اكتفى ببيان إجراءات الاتهام، وسكت عن تحديد المحتوى الموضوعي لتلك المسوغات ومكوناتها.

وفي العراق، فقد حددت المادة (٦١/سادساً/ب) حالات مسؤولية رئيس الجمهورية حيث نصت على (إعفاء رئيس الجمهورية، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا، في إحدى الحالات الآتية: ١- الحنث في اليمين الدستورية. ٢- انتهاك الدستور. ٣- الخيانة العظمى)، ويرى البعض أن الدستور قد نظم مسؤوليته الجنائية، دون السياسية، ويعلل ذلك بأن مجلس النواب لا يجوز له أن يُقيم رئيس الجمهورية أو أن ينتقد أعماله، كذلك الوزراء لا يحق لهم الاحتماء برئيس الجمهورية لتبرير أعمالهم، بل حتى وسائل الإعلام لا يمكن أن تتناول أعمال رئيس الجمهورية وإعلان مسؤوليته السياسية عنها، فالتبعة

مصالح شعبه، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومائه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأن اعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة واستقلال القضاء والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد).

^١ - د. رافع خضر صالح شبر، اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين، مجلة كلية التربية، جامعة بابل، العدد ٦، ٢٠٠٧، ص ١١٦.

^٢ - عصام نعمة إسماعيل، محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٥١٢ وما بعدها. و أنطوان اسعد، مصدر سابق ذكره، ص ٤٤٢.

^٣ - نقلاً عن د. رافع خضر صالح شبر، إجراءات اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات المجلس التشريعي الواحد، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ١٨.

دائماً تقع على رئيس مجلس الوزراء والوزراء^(١)، في حين يذهب البعض إلى أنها ذات طبيعة مزدوجة سياسية-جنائية، وهذا ما يستشف من إجراءات الاتهام والمحاكمة^(٢)، أما عن مضمونها فيحدده بعض الفقه على أنه يشمل الإخلال الجسيم بالواجبات الدستورية والأضرار بالمصالح العليا للدولة، وكذلك الأعمال التي تصدر عن رئيس الدولة وتمس سلامة أمن الدولة الداخلي أو الخارجي^(٣)، فالمفردات التي أوردها الدستور مرنة يمكن أن تتسع للعديد من الأفعال، كما أن المادة حددت جهة الفصل في الاتهام وهي المحكمة الاتحادية العليا، وهي محكمة ذات طبيعة دستورية وليست جنائية، تصدر أحكامها وفقاً للدستور والنظام الداخلي للمحكمة رقم (١) لعام ٢٠٠٥، ومن ثم نستنتج من ذلك أن مسؤولية رئيس الجمهورية في العراق أقرب إلى المسؤولية السياسية منها إلى المسؤولية الجنائية، إذ يمكن لمجلس النواب مسألته باعتباره جزءاً من السلطة التنفيذية، وهذا الإرباك في تكييف المسؤولية قد يتم حسمه حين صدور قانون محاكمة رئيس الجمهورية.

وختاماً نرى أن مسألة رئيس الدولة في الدول التي تعتق النظام البرلماني تخالف مبادئ النظام البرلماني المتعلقة بعدم مسؤولية رئيس الدولة لعدم تمتعه بالسلطة، إلا أن الدساتير التي اتجهت إلى تقرير مسؤوليته انعكاساً لوجود اختصاصات حقيقية يمارسها، قد انتهجت منهجاً يوافق المنطق، فالمسؤولية تدور مع السلطة وجوداً وهدماً، كما أننا نلمسنا نتائج عدم مسؤولية رئيس الدولة في الدول التي يمارس فيها الرئيس اختصاصات فعلية، فالثورات التي حدثت في العالم العربي كانت نتيجة حتمية لعدم تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الدولة، الأمر الذي أدى إلى عجز الشعب عن عزله واستبداله إلا بطريق الثورة.

١ - د. ساجد الزالمي، القانون الدستوري، ط٢، دار نيبور، العراق، ٢٠١٨، ص ٣٣٢.

٢ - د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، ط١، البينة للطباعة، بلا مكان نشر، ٢٠٠٩، ص ٤٨.

٣ - د. أفين خالد عبدالرحمان، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني (دستور العراق لعام ٢٠٠٥ نموذجا)، المجلة السياسية والدولية، الجامعة المستنصرية، العدد ٣٠، ٢٠١٦، ص ١٢٠ وما بعدها.

ثانياً: مسؤولية رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني

الوزارة المسؤولة هي أساس النظام البرلماني، لهيمنتها على جميع شؤون الدولة، وجميع الاختصاصات الفعلية تكون من نصيبها، وهذا الكم من الاختصاصات يقابله مدى واسع للمسائلة^(١)، فما يميز الوزارة في النظام البرلماني هو المسؤولية الجماعية التضامنية عن القرارات الصادرة عنها أو عن احد أعضائها، ذلك أن الوزراء في النظام البرلماني يكونون فريقاً متضامناً متكاملًا يمثلهم رئيس مجلس الوزراء، فبمقتضى المسؤولية الجماعية للوزارة، يتحمل جميع الوزراء المسؤولية عن القرارات التي تصدر عن مجلس الوزراء، ويستوي في ذلك من أيدها ومن عارضها^(٢).

فالمسؤولية الوزارية هي ذلك الحق الذي يخول البرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء أو من الوزارة بأكملها، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو الحكومة مستوجبا للمسائلة^(٣)، وتتخذ احدى الصورتين، مسؤولية فردية ومسؤولية تضامنية جماعية، فالوزير مسؤول بصورة شخصية عن تصرفاته وأعماله التي لا تندرج تحت السياسة العامة، أما المسؤولية التضامنية فتقوم عندما تتعلق الأعمال الموجبة للمسؤولية بالسياسة العامة لمجلس الوزراء أو اذا كان العمل صادراً عن مجلس الوزراء كهيئة^(٤)، وتقوم على أساس تضامن الوزراء في السياسة العامة التي ينتهجونها في إدارة شؤون الدولة، فتقرير المسؤولية الشخصية لرئيس مجلس الوزراء أو احد الوزراء توجب اسنقالته، أما تقرير المسؤولية التضامنية الجماعية فتؤدي إلى سقوط الوزارة بأكملها^(٥)، فالتضامن

١ - د. دويب حسين صابر، الوجيز في الأنظمة السياسية وفقاً لأحدث التعديلات الدستورية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٥٨.

٢ - د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، مصدر سابق ذكره، ص ٣٠١. ود. صالح جواد كاظم ود. علي غالب العاني، مصدر سابق ذكره، ص ٧٠. ود. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية، مصدر سابق ذكره، ص ٣٧٨.

٣ - د. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، بلا دار نشر، بلا مكان نشر، ٢٠٠٨، ص ٩ وما بعدها.

٤ - د. ماجد راغب الحلوى، النظم السياسية، مصدر سابق ذكره، ص ٧٦٨. ود. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق ذكره، ص ٧٠. ود. سيد محمد بيومي فودة، مصدر سابق ذكره، ص ٤٩٩.

٥ - د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٣٣٤.

الوزاري مبدأ معروف في النظام البرلماني، بل إن الوزارة المتضامنة تشكل دعامة رئيسية من دعائم النظام البرلماني، والطرف المقابل لهذه المسؤولية هو حق الحل الذي يعود للحكومة في مواجهة المجلس النيابي، مع ضرورة الإشارة إلى أن مجرد الخلاف بين الحكومة والبرلمان لا يعني إثارة مسؤولية الحكومة، بل أن هذا الخلاف مطلوب حتى تتبلور الاتجاهات العامة، وتظهر الحقيقة من خلال بلورة الاتجاهات المختلفة.^(١)

ونظراً لأن رئيس مجلس الوزراء يشغل مركزاً ملحوظ السلطة بين أقرانه من أعضاء مجلس الوزراء، ولا يستطيع أي عضو أن يدعي لنفسه ذات المركز، إلا إن هذا لا يعني استثناء رئيس مجلس الوزراء من المسؤولية، لأنه سيفضي إلى تركيز ودكتاتورية السلطة.^(٢)

ففي الكويت، نظم الدستور اختصاصات ومسؤولية رئيس مجلس الوزراء في عدة مواد، إذ نصت المادة (٥٨) على أن (رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، كما يسأل كل وزير أمامه عن أعمال وزارته) كما نصت المادة (١٠٢) على أن (لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به...) كذلك نصت المادة (١٢٣) على أن (يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية)، ومن المستقر في الفقه والقضاء الدستوريين أن رئيس مجلس الوزراء لا يسأل أمام المجلس النيابي إلا عن السياسة العامة للحكومة المشار إليها في المادة (١٢٣) أعلاه والمادة (١٣٠)^(٣)، ويلاحظ أن رئيس مجلس الوزراء يسأل عن السياسة العامة للدولة الواردة في المادة (٥٨) والسياسة العامة للحكومة الواردة في المادة (١٢٣)^(٤)، ووفقاً لما تقدم، إذا كان الخلل يتعلق بعمل تنفيذي من

^١ - رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٥١٩. و د. حيدر المولى، ممارسة مجلس الوزراء اللبناني لاختصاصاته الدستورية بين الواقع والنص، ط١، صادر للمنشورات الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ١٨٦.

^٢ - د. صلاح الدين بسيوني رسلان، الوزارة في الفكر السياسي، دار قباء للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٦٩.

^٣ - نصت المادة (١٣٠) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ على (يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها).

^٤ - ولتحديد المعنى المراد من المصطلحين، فقد جاء على لسان الخبير الدستوري الدكتور عثمان خليل عثمان في محضر جلسة يوم الثلاثاء الموافق ١٨ سبتمبر ١٩٦٢ للمجلس التأسيسي، أن المراد بالسياسة العامة للدولة:

أعمال وزارة معينة، فإن المسؤولية عنه تكون مسؤولية الوزير المختص وحده، أما إذا كان الخل يتعلق بالسياسة العامة للحكومة التي وضعها مجلس الوزراء، ففي هذه الحالة تقع المسؤولية على عاتق رئيس مجلس الوزراء والوزراء لكونهم جميعهم شاركوا في صنعها والموافقة عليها.^(١)

وفي لبنان، نظم الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ مسؤولية رئيس مجلس الوزراء في المادة (٧٠) التي نصت على أن (المجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو بأخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم...) ويلاحظ على هذه المادة أنها عهدت لمجلس النواب اختصاص الاتهام، وحددت المادة (٧١) جهة المحاكمة بالمجلس الأعلى، حيث نصت على أن (يحاكم رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المتهم أمام المجلس الأعلى)، هذا وسبق أن حددنا المراد من جريمة الخيانة العظمى وتكييفها في موضوع مسؤولية رئيس الدولة أما فيما يتعلق بالإخلال بواجبات الوظيفة فلم يحددها الدستور، كما خلا قانون العقوبات اللبناني وسائر القوانين الأخرى من تحديد لها، وهذا يؤدي بنا إلى استبعاد مبدأ الشرعية (لا جريمة ولا عقوبة دون نص)، الأمر الذي يبقي هذه الجرائم من حيث الأساس، جرائم سياسية غير عادية ومجلس النواب هو الذي يقرر توافرها من عدمه^(٢)، كما يلاحظ أن الدستور أغفل ذكر خرق الدستور من ضمن الأفعال التي يُسأل عنها رئيس مجلس الوزراء والوزراء، ويذكر الأستاذ أنور الخطيب ان خرق الدستور يشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة^(٣).

هي تلك البرامج والخطط والاتجاهات والأهداف والغايات التي ينبغي على جميع سلطات الدولة العمل على تحقيقها والتي يتضمنها ويكشف عنها ويضعها الخطاب الأميري لصاحب السمو المشار إليه في المادة (١٠٤) من الدستور، أما السياسة العامة للحكومة فهي تمثل الأهداف والقواعد العامة التي وضعها مجلس الوزراء ويسير على هديها الوزراء كل في مجال اختصاصه الدستوري والقانوني، للمزيد ينظر: فيصل مخيط عبدالله أبو صليب، العوامل المؤثرة في تطور النظام السياسي في الكويت ١٩٦٢-١٩٩٢، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، جامعة الكويت مجلس النشر العلمي، العام ٤٦، العدد ١٧٦، ٢٠٢٠، ص ٢٧٠.

^١ - علي الراشد، إحالة الحكومة إلى المحكمة الدستورية طلب تفسير المواد ١٠٠ و ١٢٣ و ١٢٧، مقال منشور في جريدة الأنباء، صادرة عن مجلس الأمة الكويتي، العدد ٥، بتاريخ ٢٤/٥/٢٠١١، ص ٥.

^٢ - وسيم حسام الدين الأحمد، حكومات العالم العربية والأجنبية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ١٦ وما بعدها.

^٣ - عصام نعيم إسماعيل، مصدر سابق ذكره، ص ٥٢٠.

وفي العراق، نظم الدستور العراقي الأحكام المتعلقة بمسؤولية رئيس الوزراء في المادة (٨٣) التي نصت على أن (تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية) ونظراً لكون رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، هذا يعني أن أي خرق للدستور أو القانون من أي جهة تنفيذية تحت سلطة رئيس مجلس الوزراء والوزراء، ترتب آثارها مباشرةً وتعرضه للمساءلة أمام مجلس النواب^(١)، باعتباره الجهة التي عهد إليها الدستور وظيفة الرقابة حسب نص المادة (٦١) التي تناولت اختصاصات مجلس النواب وتضمنت (ثانياً: الرقابة على أداء السلطة التنفيذية ..)، أما عن الجهات التي تقوم بتحريك المسؤولية، فقد حددها الدستور في المادة (٦١/ثامناً/ب/١- رئيس الجمهورية ٢- مجلس النواب)، ويترتب على سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء استقالة الحكومة بأكملها حسب نص المادة (٦١/ثامناً/ج) من الدستور والمادة (٦٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب^(٢).

وختاماً نستنتج أن الدستور الكويتي وضع مجلس الوزراء ورئيسه في معرض المسائلة أمام جهتين هما الأمير بصورة تضامنية وشخصية، ومجلس الأمة بصورة شخصية بدلالة المادة (١٠١) من الدستور الكويتي، أما في لبنان والعراق فيسأل رئيس مجلس الوزراء والوزراء سياسياً أمام مجلس النواب بصورة تضامنية وشخصية، إلا أن الدستور العراقي جعل رئيس الجمهورية أحد جهات تحريك المسؤولية السياسية.

^١ -د. علي محسن مهدي، مصدر سابق ذكره، ص ٥٧٥.

^٢ - نصت المادة (٦٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧ على أن (تعد الوزارة مستقيلة في حال سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء).

المبحث الثاني

الضابط المتعلق بآلية اختيار طرفي السلطة التنفيذية

نظراً لأهمية أسلوب تولي السلطة، فقد يتحدد شكل الحكومة وفقاً له، فحسب آلية تولي رئيس الدولة للسلطة يتحدد شكل الحكومة فيما إذا كانت ملكية أو جمهورية في إطار النظام البرلماني ذاته، ولكي نفهم آلية اختيار طرفي السلطة التنفيذية ومدى تأثير ذلك على الاختصاصات الممنوحة لكل طرف بشكل تفصيلي لكونه احد ضوابط المعتمدة في تقاسم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، ارتأينا أن نتعرض إلى هذا الموضوع في مطلبين، إذ سنتعرف في المبحث الأول على آلية اختيار رئيس الدولة، وفي المطلب الثاني سنبين آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء.

المطلب الأول

آلية اختيار رئيس الدولة

ألقت القاعدة السائدة في النظام البرلماني والمتمثلة بعدم مسؤولية رئيس الدولة، بآثارها على أداة إسناد السلطة لرئيس الدولة في النظم البرلمانية، فالقول بأن الانتخاب هو الوسيلة الأكثر تماشياً مع الديمقراطية عن طريق الاعتراف بحقوق الأفراد قولاً وعملاً من خلال منحهم حق اختيار الحاكم، يؤثر بدوره على مدى تمتع الحاكم باختصاصات فعلية حقيقية، فالحاكم الذي لا يتمتع أصلاً باختصاصات مشتقة عن مظاهر الإرادة الشعبية، فلا ضير في توليه السلطة سواء بوسيلة ديمقراطية أو غير ديمقراطية^(١).

لذا سنتناول طرق اختيار رئيس الجمهورية في الأنظمة البرلمانية المختلفة والمقارنة تحديداً، لنلقي الضوء على تأثير آلية الاختيار بوصفها ضابطاً محدداً لاختصاصات طرفي السلطة التنفيذية، وذلك في فرعين، حيث سنبحث طريقة الوراثة كأداة لإسناد السلطة في الفرع الأول، والانتخاب في الفرع الثاني.

^١ - د. ماجد راغب الحلو، أنظمة الحكم ودستور الإمارات، مكتبة العين الوطنية، الإمارات، ١٩٩١، ص ١٢٦.

الفرع الأول

اختيار رئيس الدولة بطريق الوراثة

تعد الوراثة طريقة تولي رئيس الدولة لمنصبه في الحكومات الملكية^(١)، ويكون ذلك في نطاق أسرة أو عائلة معينة، ويرتكز النظام الملكي على فكرة أن هناك شخصاً أو عائلة لها حق ذاتي في تولي الحكم بالدولة، إذ يعتبر الملوك والسلطين أن حقهم في تولي الحكم هو حق شخصي مدة حياتهم^(٢)، وبذلك تهتم دساتير الدول ذات الأنظمة الملكية ببيان كيفية توارث العرش وتنظيم الوصاية على الملك القاصر، وكان النظام الملكي هو السائد لدى غالبية دول العالم حتى قيام الثورة الفرنسية^(٣).

ووفقاً لهذه الطريقة يُفرض الملك على الشعب بغض النظر عن مدى صلاحيته لتولي الرئاسة دون أي دخل لإرادة الشعب في اختياره، ويظل رئيس الدولة - سواء كان ملكاً أم سلطاناً أم أميراً - على عرش البلاد طوال حياته، ويترتب على ذلك إنَّ الحاكم لا يمكن التخلص منه بالوسائل الديمقراطية، كما يغيب دور الشعب في تحديد هوية أو شخصية الحاكم^(٤).

ومن مميزات طريقة الاختيار عن طريق الوراثة:

- ١- إنها تمكن القائمين على مصلحة الدولة من معرفة الحاكم منذ صغره، فيتم إعداده وتدريبه لهذا الغرض.
- ٢- إنها توفر الوقت والجهد الذي يتطلبه انتخاب رئيس جديد.
- ٣- إنها تُعدُّ طريقة هادئة لانتقال السلطة و تجنب الدولة الصراعات التي تحدث عقب انتقال السلطة بين الطوائف المختلفة.

١ - د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، مصدر سابق ذكره، ص ٢٤٨ وما بعدها.

٢ - طارق خضر، النظم السياسية، ط٢، بلا دار نشر، بلا مكان نشر، ٢٠١٠، ص ١٤١.

٣ - حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق ذكره، ص ١٩٠.

٤ - د. أحمد ناصوري ود. عمر العبدالله، القانون الدستوري، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٧، ص ٢٧٠. ود.

عصام الدبس، النظم السياسية، مصدر سابق ذكره، ص ٢١٧.

٤- إنّ تولي الحاكم للعرش طوال حياته يكسبه الخبرة والدراية ويزوده بالحنكة السياسية، وهو ما يعود بالنفع على المصلحة العامة.^(١)

٥- إنّ هذه الطريقة تجنب الرئيس الانخراط في الأحزاب السياسية مما يكفل له الاستقلال الكافي تجاه الأحزاب الحاكمة، ومن ثم يؤهله للقيام بدوره في حفظ التوازن بين السلطات وتقديم النصح والإرشاد لها، فضلاً عن عدم شعور الرئيس بمديونته لحزب معين مما ينعكس سلباً على حياده وقرارته.^(٢)

ويذهب بعض الفقه إلى أبعد من ذلك ، فيرى الفقيه (فيدل) ويؤيده في ذلك الدكتور ثروت بدوي، أن النظام البرلماني لا يتحقق بشكله الأصيل إلا في النظم الملكية التي يتولى رئيس الدولة الحكم فيها بطريق الوراثة، وهو ما يحقق له الاستقلال التام في مواجهة البرلمان، ومن ثم يتحقق التوازن الفعلي بين البرلمان باعتباره ممثلاً عن الإرادة العامة، والسلطة التنفيذية التي على رأسها الملك، معللاً ذلك بأن النظام البرلماني يستمد خصائصه ومميزاته من النظام البرلماني في إنكلترا ذات النظام الملكي^(٣).

وينتقد بعض الفقه المغالاة في عرض مزايا هذه الطريقة، ويصفها بالمزايا الوهمية، فبدية إنّ أنصار هذه الطريقة يقفون ضد المبدأ الديمقراطي في اختيار الحاكم، وأن الحجة المتعلقة بكون هذه الطريقة تجنب الصراعات الانتخابية، تتجاهل حقيقة أن المعارك الانتخابية تحدث أيضاً عند انتخاب أعضاء المجالس التمثيلية، كما أن هناك مبالغة في وصف الملوك بالاستقلال والحيادية، خاصةً في البلدان النامية، فأن توارث العرش لا يجري بهدوء دون منازعات وبشكل خاص في الأنظمة العربية، كما لا يخفى تأثير الظروف والأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية والتاريخية التي تختلف من دولة إلى أخرى ومن نظام سياسي إلى آخر.^(٤)

^١ - ثروت بدوي، النظم السياسية، مصدر سابق ذكره، ص ٣٣٠.

^٢ - د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق ذكره، ص ٢٠٩.

^٣ - د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ١٠٦.

^٤ - د. احمد ناصوري ود. عمر العبدالله، مصدر سابق ذكره، ص ٢٧٠، ود. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية، مصدر سابق ذكره، ص ١٩٢ وما بعدها.

ويثار تساؤل فيما اذا كانت طريقة تولي الحكم عن طريق الوراثة ثلاث المبادئ الديمقراطية في النظام البرلماني أو تخالفها؟ في الحقيقة إنّ النظام البرلماني نظامٌ ديمقراطيٌّ بالأسس والمبادئ التي يرتكز عليها ولا يغير من طبيعته هذه طريقة تولي رئيس الدولة لمنصبه مادام دور رئيس الدولة لا يتعارض مع الدور الذي رسمه له النظام البرلماني، ومن ثم لا أهمية لطريقة توليه الحكم، مادام في الغالب يمارس دوراً شرفياً ويتمتع بسلطات محدودة.^(١)

ونظراً لأن دولة الكويت وفقاً لدستورها النافذ تتبنى النظام الملكي (الأميري) كأسلوب للحكم، والوراثة كأسلوب لتولية رئيس الدولة^(٢)، فسنبحث أحكام تولية الأمير في النظام السياسي الكويتي حسب الدستور النافذ.

فوفقاً للمادة الرابعة من الدستور الكويتي، الكويت أمانة وراثية في ذرية المغفور له مبارك الصباح، وبدلاً من أن تنظم المادة المذكورة آلية اختيار الأمير، نظمت آلية اختيار ولي العهد.^(٣)

وبذلك تكون الآلية المعتمدة في تعيين الأمير هي من خلال تعيين ولي العهد، والذي يجري تعيينه بأمر أميري بناء على تزكية الأمير ومبايعة مجلس الأمة في جلسة واحدة، كما أحالت الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة تنظيم قواعد توارث الإمارة وذلك من خلال النص على إصدار قانون خاص ينظم توارث العرش وتكون له صفة دستورية، وبناءً عليه صدر قانون توارث الإمارة رقم (٤) لعام ١٩٦٤ بعد سنة واحدة من دخول الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ حيز النفاذ.^(٤)

^١ - د. ثروت بدوي، النظم السياسية، مصدر سابق ذكره، ص ٣٣١. ود. رأفت فودة، مصدر سابق ذكره، ص ١٦١.

^٢ - ومن الدول العربية التي تتبنى النظام الملكي بالإضافة إلى دولة الكويت، الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، وهي: المملكة العربية السعودية، مملكة البحرين، سلطنة عمان، ودولة قطر، أما الإمارات العربية فهي اتحاد فيدرالي يترأسها رئيس يأتي عن طريق الانتخاب من بين أعضاء المجلس الأعلى للاتحاد.

^٣ - نصت المادة (٤) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ على أن (...يعين ولي العهد خلال سنة على الأكثر من تولية الأمير، ويكون تعيينه بأمر أميري بناءً على تزكية الأمير ومبايعة مجلس الأمة تتم في جلسة خاصة، بموافقة أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس...).

^٤ - د. سعدى محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٥٩.

وفيما يتعلق بالشروط التي يجب توافرها في الأمير، فيشترط في ولي العهد بلوغه سن الثلاثين، رشيداً عاقلاً مسلماً من أبوين مسلمين، من فروع عائلة الصباح، ومن الذكور دون الإناث^(١).

ووفقاً للمادة المشار إليها أن الدستور حصر منصب الأمير في ذرية آل الصباح، ولكن قيد ذلك في مبايعة مجلس الأمة للمرشح، وفي حال لم يحظ المرشح بموافقة مجلس الأمة بالأغلبية المطلوبة، ففي هذه الحالة يزكي الأمير لولاية العهد ثلاثة مرشحين من ذرية آل الصباح ليبايع مجلس الأمة احدهم ولياً للعهد، ومن ثم نستنتج أن الدستور قد رسم طريقتين لتعيين ولي العهد:

الأولى: أن يزكي الأمير مرشحاً واحداً، وحينئذ لا تتم البيعة إلا بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الأمة، وفي حال لم يحظ المرشح بموافقة المجلس بالأغلبية المطلوبة، فيتم اللجوء للطريقة الثانية.

الطريقة الثانية: أن يزكي الأمير ثلاثة مرشحين من ذرية آل الصباح، ويترك الخيار لمجلس الأمة في اختيار احدهم، في حالة لم يحظ المرشح الأول بموافقة الأغلبية المطلوبة، وفي الحالتين يجب أن يتم اختيار ولي العهد خلال سنة على الأكثر من تولية الأمير، ولاشك أن هذه الطريقة تمنح مجلس الأمة مجالاً واسعاً في الاختيار^(٢).

ويشير هذا الأمر عدة تساؤلات منها، هل المدة المقررة لتعيين ولي العهد هي لغرض التزكية فقط؟ يجيب الفقه بأن المدة المقررة هي لتسمية ولي العهد، ومن ثم تشمل كل إجراءات التعيين من تزكية وعرض على مجلس الأمة وتصويت ومبايعة، كما تشمل حالة الرفض للمرشح وتزكية ثلاثة آخرين ليتم الاختيار من بينهم^(٣).

^١ - المادة (٤) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، كما نصت عليها المادة (٦) من قانون توارث الأمانة رقم (٤) لعام ١٩٦٤.

^٢ - د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٢٢٤.

^٣ - محضر الجلسة التاسعة عشر ٦٢/١٩، بتاريخ ١٥/١٠/١٩٦٢، محاضر لجنة الدستور والمجلس التأسيسي، ملحق مجلة الحقوق، العدد الثالث، العام الثالثة والعشرون، ١٩٩٩، ص ٢٢٢، ص ٢٣٢.

والتساؤل الآخر يتعلق فيما لو كان بإمكان الأمير أن يرشح من سبق وأن رفضه المجلس في المرة الأولى ضمن المرشحين الثلاثة لولاية العهد؟ اختلفت آراء الفقه في الإجابة على هذا السؤال، فيرى جانب من الفقه عدم وجود ما يمنع ذلك في الدستور، فقد يظهر أن المرشح الأول هو اجدر المرشحين الثلاثة في ولاية العهد، فيما يرى آخرون أن تقديم المرشح الذي سبق ان تم رفضه يعد كسراً للعدد فنكون أمام مرشحين اثنين وليس ثلاثة، كما أن إعادة اسم المرشح المرفوض قد يشكل ضغطاً على المجلس بوجوب اختيار احد المرشحين الاثنين، لكون الأول سبق وأن تم رفضه.^(١)

كما أن تعيين ولي العهد يجب أن لا يكون في فترة غياب المجلس كأن يكون ذلك أثناء حل البرلمان أو فيما بين أدوار الانعقاد، وذلك لعدة أسباب منها:

أولاً: من خلال تحليل إجراءات التعيين يتبين أن دور المجلس هو دور مهم وجوهري في اختيار ولي العهد، ولا يجوز تجاوزه لكونه قد تم التأكيد عليه في الدستور، وبخلافه يعتبر مصادرة لحق الشعب في تعيين ولي العهد عن طريق سلب هذا الحق عن ممثليه.

السبب الثاني: أن مدة سنة كاملة تعتبر كافية لاختيار ولي العهد حتى وان طرأت ظروف في هذه الفترة، فالدستور عالج حالة تغيب الأمير أو وفاته وإمكانية تعيين نائباً عنه في الفترة التي لم يعين فيها ولياً للعهد، رغم أن هذا المسلك قد حدث في الواقع العملي، إذ تم تعيين الأمير الراحل جابر الأحمد لولي عهده الشيخ سعد العبدالله في فترة حل المجلس النيابي، خشية أن تطول المدة قبل إجراء انتخابات جديدة، ولما عاد المجلس أقر هذا التعيين دون أن يثير مسألة دستوريته من عدمها^(٢).

يلاحظ مما تقدم، أن الدستور الكويتي انتهج طريقة في تولية رئيس الدولة مغايرة لولاية العرش في النظام الملكي البرلماني التقليدي، ففي النظام التقليدي يؤول العرش إلى من تحدده قوانين الوراثة ، فلا يمكن لاحد أن يحرمه من المنصب إلا لأسباب مقررّة، وبإجراءات محددة،

^١ - نقلاً عن د. حسن عبد الرحيم السيد، القواعد المنظمة لوراثة الحكم في دول مجلس التعاون الخليجي، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الأول، العام الثالثة والثلاثون، ٢٠٠٩، ص ٤٣٤.

^٢ - د. علي الباز، النظام الدستوري والسياسي الكويتي، مصدر سابق ذكره، ص ٤٣. ود. حسن عبد الرحيم السيد، مصدر سابق ذكره، ص ٤٣٥.

وقد يرجع اشتراط المشرع الكويتي موافقة مجلس الأمة على الحاكم هو تكريس لما كان متعارفاً عليه بين الكويتيين من اشتراط موافقة وجهاء البلد وأعيانها على ترشيحه:

الفرع الثاني

اختيار رئيس الدولة بطريق الانتخاب

يعد رضا المحكومين بالسلطة من الناحية الدستورية، مسألة ذات أهمية كبرى، لأنه بمثابة الأساس أو التبرير السياسي للسلطة، غير أن مجرد القول بأن الشعب مصدر السلطة، لا يسمح بالتأكد أو التحقق من أن السلطة تمارس لمصلحة الشعب، ومن ثم تمارس بصفة مشروعة.^(١)

أن رضا المحكومين بالسلطة الحاكمة هو الذي يسبغ عليها صفة الشرعية، ويجعلها سلطة قانونية، والمراد بالرضا هو الذي ينصب على المؤسسات والتنظيمات التي يتولى الحكام من خلالها السلطة، فالرضا ينصب على نظام انتخاب البرلمان، وطريقة تولي رئيس الدولة لمنصبه، وطريقة تعيين الوزراء ونظام تحريك المسؤولية السياسية، وأسلوب حل البرلمان.^(٢)

فالانتخاب يحتل قمة هرم الحقوق السياسية، ويعد أرفعها منزلةً، ولهذا تنص عليه الدساتير وتنظمه في أصلابها، لضمان إسهام المواطنين في اختيار قاداتهم وممثلهم، وهو حق يلزم الأنظمة الديمقراطية بصورة حتمية.^(٣) فعبارة (الشعب مصدر السلطات) تعني البحث عن الطريقة التي تحقق مضمون هذه العبارة، وهذه الطريقة التي يتم من خلالها اختيار رؤساء المناصب العليا في المؤسسات السياسية، هي الانتخاب.^(٤)

١ - د. ربيع أنور فتح الباب، النظم السياسية، بلا دار نشر، بلا مكان نشر، ٢٠٢٠-٢٠٢١، ص ٢٧٤.

٢ - د. سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٣، ص ٣٨.

٣ - د. حسن مصطفى البحري، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، ط١، بلا دار نشر، بلا مكان نشر، ٢٠١٤، ص ٢.

٤ - د. إدمون رباط، مقدمة الدستور اللبناني، دار النهار للنشر، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٦٤.

في الحكومات الجمهورية يتم تولية رئيس الدولة منصبه بطريق الانتخاب، وتعددت صور الانتخاب المعتمدة في اختيار رئيس الجمهورية، فبعضها تعتمد الاختيار المباشر من الشعب^(١)، والبعض الآخر يعتمد الاختيار عن طريق البرلمان، كما أن أنظمة بعض الدول اعتمدت طريقة انتخاب مختلطة وذلك بأن يشترك البرلمان والشعب في اختياره عن طريق طرح اسم المرشح للاستفتاء العام^(٢)، ونظراً لعدم تلائم طريقة الاختيار المباشر من قبل الشعب مع طبيعة النظام البرلماني فهي من خصائص النظام الرئاسي، سنقتصر على تفصيل طريقتي الانتخاب المذكورتين وكما يأتي:

أولاً: انتخاب رئيس الدولة عن طريق البرلمان

إن طريقة انتخاب الحكام تفيد في تحديد العلاقة بين الحكام والمحكومين، ومن ثم أصبح حقاً ديمقراطياً بالنسبة للمواطنين الذين يتعين عليهم اختيار حكامهم، باعتبار أن الانتخابات الديمقراطية هي المصدر الحقيقي لشرعية السلطة السياسية، التي لا يمكن أن تكون خارج الإرادة الشعبية.^(٣)

وتعدُّ طريقة اختيار الرئيس عن طريق البرلمان هي الطريقة الأكثر اتباعاً في الجمهوريات البرلمانية، وبموجبها يقوم البرلمان بمهمة انتخاب رئيس الجمهورية، وكانت هذه الطريقة هي المتبعة في فرنسا في دستور الجمهورية الثالثة لعام ١٨٧٥، ودستور الجمهورية الرابعة لعام ١٩٤٦^(٤)، كما أخذت بها كل من الجمهورية اللبنانية وفق دستور عام ١٩٢٦ المعدل، والعراق وفق دستور عام ٢٠٠٥.

^١ - كانتخاب رئيس الجمهورية وفق الدستور المصري الجديد لعام ٢٠١٤، والدستور التركي لعام ١٩٨٢ بعد التعديلات الأخيرة، للمزيد ينظر: د. مدحت احمد محمد يوسف غنايم، الديمقراطية في اختيار رئيس الجمهورية، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ١٢٥.

^٢ - غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، إثراء للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٩، ص ١١١.

^٣ - د. ايمن يوسف و د. عمر رحال، الفصل بين السلطات وسيادة القانون في النظام الديمقراطي، ط٢، مركز أعلام حقوق الإنسان والديمقراطية، رام الله، ٢٠١٠، ص ٣٥.

^٤ - د. حازم صادق، مصدر سابق ذكره، ص ١٥٨.

ومن مميزات هذه الطريقة التي أوردتها أنصارها، أنها الطريقة المثلى للتعبير عن الشعور الشعبي، فانتخاب رئيس الجمهورية عن طريق البرلمان هو في جوهره انتخاب من قبل الشعب على درجتين، إذ ينتخب الشعب النواب أولاً، ثم يقوم هؤلاء النواب بانتخاب الرئيس^(١).

بالإضافة إلى انسجام هذه الطريقة مع المبادئ الديمقراطية، فإن الدساتير التي تعتنق النظام البرلماني الجمهوري، غالباً ما تحدد الشروط التي يجب أن تتوفر في رئيس الجمهورية ومن ثم تحديد الكفاءة المطلوبة في من يشغل هكذا منصب، وبالنتيجة سيجنب البلاد الاضطرابات والفوضى التي قد تحدث نتيجة لوصول ملك غير مؤهل إلى الحكم فقط لأنه من العائلة الحاكمة^(٢).

أما ما يؤخذ على هذه الطريقة، وفقاً لبعض الفقه إنها تجعل رئيس الدولة في مركز التابع للبرلمان، ويلزمه بمسايرة أنصاره الذين انتخبوه، ومن ثم إضعاف مركزه في مواجهة البرلمان، مما يؤدي إلى إضعاف السلطة التنفيذية، فيكون الرئيس غير أهل للقيام بدوره حين يقتضي الأمر مواجهة البرلمان^(٣)، ولذلك بقي رئيس الجمهورية في فرنسا في ظل دستور ١٩٤٦ ضعيفاً في مواجهة البرلمان إلى أن تحرر من تلك التبعية عام ١٩٦٢ عند تعديل المادة السادسة من دستور ١٩٨٥ التي بموجبها أصبح رئيس الجمهورية ينتخب مباشرة من الشعب^(٤).

أما المأخذ الآخر فيتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات، فهذا المبدأ يتطلب ليس فقط الفصل الشكلي (العضوي)، وإنما الفصل الموضوعي (الوظيفي) أيضاً، ولهذا فإن حدوث خلل في أيهما يؤدي إلى هيمنة إحدى السلطات وما يتبعه من هدم لمبدأ التوازن^(٥).

١ - د. عبد الغني بسيوني عبدالله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق ذكره، ص ١٩.

٢ - د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق ذكره، ص ٢١٠.
٣ - د. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، مطبعة الغدير، البصرة، ٢٠٠٩، ص ١٩.

٤ - د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق ذكره، ص ١٩٣.
٥ - د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية-الدول والحكومات، مصدر سابق ذكره، ص ٢٩٥. ود. سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مصدر سابق ذكره، ص ٢٦٠.

ثانياً: طرق أخرى في انتخاب رئيس الدولة

لغرض تفادي العيوب التي ذكرت بشأن الطرق السابقة في تولية رئيس الدولة، أخذت بعض الدساتير بالجمع بين أكثر من طريقة في اختيار رئيس الدولة، وفقاً للأوضاع الخاصة بكل دولة، وطبقاً لما يحدده دستورها، والقاسم المشترك بين هذه الطرق يتمثل في اشتراك البرلمان في اختيار رئيس الدولة مع الشعب، أو مع مندوبين عن الشعب أو أعضاء من المجالس الإقليمية في الدول البسيطة، أو من المجالس النيابية للولايات في الدول الاتحادية، فالدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغى والدستور السوري لعام ١٩٧٢، أخذتا بطريقة الانتخاب من قبل البرلمان ثم عرضه على الشعب للاستفتاء عليه، وفي الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧ يشترك كل من البرلمان ومندوبي الأقاليم في اختيار رئيس الدولة، أما دستور الهند لعام ١٩٤٧ فقد حدد طريقة اختيار رئيس الدولة عن طريق هيئة انتخابية تتكون من أعضاء مجلسي البرلمان والأعضاء المنتخبين للمجالس التشريعية للولايات^(١).

بعد ان انتهينا من عرض الطرق المختلفة لتولية رئيس الدولة، سنبحث الآليات التي اعتمدها كل من الدستورين اللبناني والعراقي في اختيار رئيس الجمهورية، وذلك تباعاً فيما يأتي.

ففي لبنان، نظم الدستور اللبناني انتخاب رئيس الجمهورية، حيث ينتخب رئيس الجمهورية من مجلس النواب بالاقتراع السري^(٢) بأغلبية الثلثين (٣/٢) من أعضاء مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفي بالأغلبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي، وتدوم رئاسته ست سنوات ولا يجوز إعادة انتخابه إلا بعد ست سنوات على انتهاء ولايته، كما لا يجوز انتخاب احد لرئاسة الجمهورية مالم يكن حائزاً للشروط التي تؤهله للنيابة وغير المانعة من الترشيح.^(٣)

^١ -د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق ذكره، ص ٢٢.

^٢ - تناولت المادة (١١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني المعدل لعام ٢٠٠٠ إجراءات الاقتراع السري حيث نصت على (تجري جميع عمليات الانتخاب في المجلس بالاقتراع السري بواسطة ظرف خاص وأوراق نموذجية بيضاء تحمل كلاهما ختم المجلس وتوزع على النواب...).

^٣ -المادة (٢/٤٩) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

لم يتناول الدستور اللبناني الشروط اللازم توافرها في المرشح لرئاسة الجمهورية، وبالرجوع إلى قانون الانتخابات اللبناني نجد أنه لم يشترط في المرشح سوى أن يكون لبنانياً، بالمولد أو بالتجنس، ومضى على تجنسه عشرة سنوات على الأقل، وقد أتم الخامسة والعشرين من عمره، كما لم يشترط الإقامة في لبنان، واكتفى بضرورة أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية وغير مدرج ضمن احدى حالات عدم الأهلية المنصوص عليها في المادة (٤) من هذا القانون.^(١)

ولا تختلف الفقرة الثانية من المادة (٤٩) عن نص المادة قبل تعديلها، فقد عهد الدستور إلى مجلس النواب مهمة انتخاب رئيس الجمهورية أسوة بدستور الدولة صاحبة الانتداب، وهو دستور الجمهورية الثالثة الفرنسي في ذلك الحين، تحقيقاً لرغبة الدولة المنتدبة في عدم انتخاب رئيس الجمهورية من طرف الشعب مباشرة^(٢).

ويذهب البعض أن هذه الطريقة تتفق والطبيعة التعددية للمجتمع اللبناني، والتي يتعذر معها انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب، نظراً للنظام الطائفي السائد، فلو فرضنا أن رئيس الجمهورية ينتخب من الشعب مع بقاءه مارونياً، فأن ذلك سيمنحه قوة هائلة يستطيع بها أن يستبد بها استبداداً كاملاً.^(٣)

وفيما يتعلق بإجراءات الترشيح، فقد اشترط الدستور بأن يجتمع مجلس النواب بناءً على دعوة رئيسه قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بشهر أو شهرين على الأكثر، فإذا لم يدعى المجلس للانعقاد خلال المدة المحددة فإنه يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق انتهاء ولاية الرئيس^(٤)، ويجتمع المجلس بقصد انتخاب الرئيس وليس بقصد التشريع، أي لا تتم مناقشة أي موضوع عدا انتخاب الرئيس، وفقاً للمادة (٧٥) من الدستور اللبناني.^(٥)

^١ - المادة (٤) من قانون الانتخابات اللبناني رقم (٤٤) لعام ٢٠١٧.

^٢ - د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، بيروت، ١٩٩٦، ص ٢٦٥.

^٣ - أنطوان اسعد، مصدر سابق ذكره، ص ٤٦٦.

^٤ - المادة (٧٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل

^٥ - خليل الهندي وأنطوان الناشف، المجلس الدستوري في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ١٩٩٨، ص ١٣٠.

أما النصاب اللازم توافره، فيجب توافر نصاب الانعقاد للجلسة، ونصاب التصويت المطلوب لانتخاب الرئيس، الذي نصت عليه المادة (٤٥) من الدستور اللبناني بطريقة يكتنفها الغموض فيما يتعلق بالنصاب المطلوب، هل هو نصاب يتعلق بأغلبية الحاضرين أم بأغلبية أعضاء مجلس النواب ككل؟ أدى هذا الغموض إلى خلاف فقهي، فقد ظهر اتجاهين في الفقه، **الاتجاه الأول** يذهب إلى أن النصاب المطلوب هو أغلبية الحاضرين، وهو نصاب انعقاد الجلسات العادية، ويعمل ذلك بأنه في كل مرة يطلب الدستور أغلبية خاصة فإنه ينص على ذلك في صلب الدستور بشكل صريح^(١)، **الاتجاه الثاني** ويذهب إلى أن الأغلبية المطلوبة هي أغلبية موصوفة (الثلاثين أو المطلقة) ويستند هذا الرأي إلى فكرة أهمية موضوع انتخاب رئيس الجمهورية مما يتطلب حضور أغلبية أعضاء مجلس النواب كهيئة، كما أن الدستور قد نص في مواضع عديدة على ضرورة انعقاد المجلس بأغلبية خاصة لحالات لا ترقى من حيث الأهمية لموضوع انتخاب رئيس الجمهورية^(٢)، وهذا الرأي هو المعمول به في التطبيق العملي، حيث أن السوابق التاريخية لانتخاب رئيس الجمهورية تشير إلى اعتماد أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب ككل وليس أغلبية الحاضرين^(٣).

أخيراً لا بد من الإشارة إلى أن الأعراف والتقسيم الطائفي في لبنان قد انعكس على محددات شخصية رئيس الجمهورية في لبنان، بشكل غير مألوف في النظام الديمقراطي، حيث يشترط في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية أن يكون من الطائفة المسيحية المارونية، ويؤيد جانب من الفقه هذه الحالة بكونها تتسجم مع نسيج المجتمع اللبناني، وتحقق المساواة بين المسيحيين

١ - د. مصطفى أبو زيد فهمي، مصدر سابق ذكره، ص ٢٦٢ وما بعدها.

٢ - د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٣١٧ وما بعدها.

٣ - ومن السوابق التاريخية - وهي كثيرة - نذكر منها: -انتخاب الرئيس بشارة الخوري في ٢١ أيلول ١٩٤٣ بحضور ٤٧ نائباً من أصل ٥٥ نائباً كان يتألف منهم المجلس. - انتخاب الرئيس كميل شمعون في ٣٢ أيلول ١٩٥٢ ونال ٧٤ صوتاً من أصل ٧٧ نائباً كان يتألف منهم المجلس.

- انتخاب الرئيس فؤاد شهاب في ٢١ أيلول ونال ٤٨ صوتاً من أصل ٦٦ نائباً كان يتألف منهم المجلس. للمزيد ينظر: د. احمد سعيقان، المصدر السابق، ص ٤٠٠ وما بعدها.

والمسلمين^(١)، بينما ينتقد البعض هذه الطريقة بكونها تضيق من دائرة المرشحين للرئاسة، كما أنها لا تبني على الكفاءة والمساواة في تولي المنصب بقدر ما هي مبنية على المحاصصة الطائفية التي تعد فكرة غريبة ودخيلة على المبادئ الديمقراطية^(٢)، ولذلك جاء اتفاق الطائف ليضيق من الاتجاه الطائفي في توزيع المناصب العليا في الدولة، وتسوية الموضوعات المختلف عليها بين اللبنانيين بعيداً عن الطائفية السياسية، غير أن أي من ذلك لم يحدث إلى الآن.^(٣)

أما في العراق، فلا تختلف طريقة انتخاب رئيس الجمهورية في دستور عام ٢٠٠٥ عن نظيره اللبناني، فقد حدد الدستور الجهة المختصة بانتخاب رئيس الجمهورية وهي مجلس النواب احد مجلسي السلطة التشريعية، وتبدأ عملية الترشيح للمنصب بطريقة الترشيح الفردي، عن طريق تقديم طلب إلى مجلس النواب ويرفق فيه المستندات المطلوبة التي تحدد عمر المرشح وجنسيته والشروط الأخرى، حسب نص المادة (٧٠) من الدستور.

وبخلاف الدستور اللبناني نجد أن الدستور العراقي قد نظم الشروط اللازم توافرها في المرشح لرئاسة الجمهورية، فقد اشترطت المادة (٦٨) على أن يكون المرشح لرئاسة الجمهورية عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين، كامل الأهلية وأتم الأربعين سنة من عمره، ذا سمعة حسنة وخبره سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن، وغير محكوم بجناية مخلة بالشرف.^(٤)

أما فيما يتعلق بإجراءات الترشيح فقد نظمها قانون أحكام الترشيح لرئاسة الجمهورية رقم (٨) لعام ٢٠١٢ وتتخلص بالاتي:

١ - د. أنطوان أسعد، مصدر سابق ذكره، ص ٤٦٦.

٢ - رائد حمدان المالكي، التداول السلمي للسلطة في النظم الدستورية الوضعية، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص ٢٧٢ وما بعدها.

٣ - د. أحلام بيضون، إشكالية السيادة والدولة نموذج لبنان، ط١، مطابع يوسف بيضون، بيروت، ٢٠٠٨، ص ١٠٢.

٤ - المادة (٦٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

١- الإعلان عن الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية خلال ثلاثة أيام من تاريخ انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه.^(١)

٢- يقدم المتنافسون الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة للمنصب مع الوثائق الرسمية التي تؤيد ذلك، وسيرهم الذاتية، إلى رئاسة مجلس النواب خلال مدة ثلاثة أيام كحد أقصى من تاريخ الإعلان عن الترشيح، ويزود المتقدم بوصل يثبت تقديمه.^(٢)

٣- تقوم رئاسة مجلس النواب بالإعلان عن أسماء المرشحين الذين توافرت فيهم الشروط المطلوبة، ويحق لمن لم يظهر اسمه من المتقدمين للترشيح أن يعترض لدى المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثة أيام من تاريخ الإعلان، بطلب تحريري معفى من الرسوم القانونية، وتبت المحكمة بالاعتراض خلال ثلاثة أيام من تسجيله لديها، ويكون قرار المحكمة باتاً وملزماً، وتقوم المحكمة بتبليغ رئاسة مجلس النواب خلال ثلاثة أيام بأسماء المرشحين الذين أقرت المحكمة قبول ترشيحهم.^(٣)

أما عن إجراءات الانتخاب فقد قرر الدستور إجراء عملية انتخاب رئيس الجمهورية على جولتين، الأولى: تتحدد بأن ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه. أما الجولة الثانية: فتطبق في حال لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة، فتتصدر المنافسة بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويفوز من يحصل على أكثرية الأصوات^(٤)، وكان من الأجدر على المشرع أن يضيف كلمة الاثنین بعد كلمة المرشحين، أو يتم وضع الكسرة تحت النون لتكون (مرشحين) حتى توحى أن المنافسة تنحصر بين اثنين فقط.

وفيما يتعلق بالنصاب المطلوب لانتخاب رئيس الجمهورية، فقد حدد الدستور أغلبية خاصة لانتخاب رئيس الجمهورية وهي أغلبية الثلثين، وفي حال لم يحصل أي من المرشحين على

١ - المادة (٢) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لعام ٢٠١٢.

٢ - المادة (٣) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لعام ٢٠١٢.

٣ - المادة (٤) و(٥) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لعام ٢٠١٢.

٤ - المادة (٧٠) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، والمادة (٩) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لعام ٢٠١٢.

الأغلبية المطلوبة ينحصر التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات في الجولة الأولى، ويفوز من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني.

ونتساءل عن الحكم فيما إذا انسحب أحد المرشحين الاثنتين اللذين يتم التنافس بينهما في الجولة الثانية، وما هو النصاب المطلوب لفوز المرشح الوحيد؟ للإجابة على هذا التساؤل، لا يوجد نص يحكم مثل هذه الحالة، إلا أن مجلس النواب قد حل التساؤل بإقراره لسابقة في هذا الصدد، إذ قرر الاستمرار في إجراءات الترشيح رغم عدم وجود منافس، كذلك لم يحدد الدستور النصاب المطلوب، وهذا الأمر يستلزم معالجة تشريعية لان الاقتصار على نصاب الأكثرية محل انتقاد.^(١)

وينتقد البعض مسلك المشرع العراقي في تحديده لنصاب الأكثرية لعدة حجج منها، المكانة الرمزية والشرفية العالية التي يحتلها منصب رئيس الدولة، والاختصاصات التي يتمتع بها، تحتم على من يحوز المنصب أن يحظى على الأقل بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب وليس فقط أكثرية الأصوات، وذلك بهدف تحقيق الانسجام مع الدور الذي رسمه الدستور لرئيس الجمهورية، ولإيجاد نوع من التوازن بين السلطة التشريعية من جهة والطرف الثاني للسلطة التنفيذية من جهة أخرى^(٢)، مع العلم أن المشرع الدستوري قد اشترط الحصول على الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب عند منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء ومنهاجه الوزاري.^(٣)

ويلاحظ أن المشرع العراقي أغفل النص على موعد زمني لتولي رئيس الجمهورية لمنصبه، ومن ثم ترك حالة عدم تولي رئيس الجمهورية لمنصبه دون معالجة، مما يترتب عليه بقاء المنصب شاغراً.

ولابد من الإشارة ختاماً، أن محددات منصب رئيس الجمهورية لا تقتصر على الشروط المذكورة في الدستور والقوانين ذات العلاقة، فقد لعب العرف المتمثل بالمحاصصة الطائفية دوراً مهماً في تحديد شخصي رئيس الجمهورية، فكما هو الحال في لبنان، فإن المناصب العليا في

١ - رائد حمدان المالكي، مصدر سابق ذكره، ص ٢٨١.

٢ - د. عدنان الزنكنه، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ١٢٣. ود. علي محسن مهدي، مصدر سابق ذكره، ص ٤٧٤.

٣ - المادة (٧٦/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

الدولة يتم توزيعها على أساس قومي مذهبي، فرئيس الجمهورية العراقي لا بد أن يكون من القومية الكردية، حتى ساد اعتقاد في العرف السياسي بأنه يمثل استحقاق خالص للكرد، وهذا الاتجاه يعيق عملية الديمقراطية في تولى السلطة التي ينشدها المجتمع العراقي.^(١)

ونرى أن الحجج المستندة إلى الطائفية لن تكون ذات جدوى لو لم تدعم من النظام السياسي ذاته، فالطائفية طبيعة تتعلق بالمجتمعات لا بالنظام السياسي، كما أن منصب رئيس الدولة لا يستمد سلطته من تمثيلة لطبقة أو طائفة أو مصالح إقليمية أو شعبية، بل هي مستمدة من كونه لا يمثل أي من هذه، ويعلو عليها جميعاً، وهو ما يفسر النظرة الخاصة لمنصب الرئاسة، فهذا المنصب يعد ذي سلطة متجذرة ومركز مرموق يضفي عليه القوة المعنوية التي تؤهله لحفظ التوازن بين السلطات.

المطلب الثاني

آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء

رئيس مجلس الوزراء هو الطرف الثاني المهم في تشكيلية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، ويحتل مركزاً ذا أهمية كبيرة، لذلك اهتمت الدساتير في تنظيم كيفية تنصيبه، من خلال اشتراط مجموعة من الشروط اللازم توافرها فيه، وانطلاقاً من فكرة أن من يتمتع بالسلطة يلزم أن يكون انعكاساً للإرادة العامة، لذا سنبحث الطرق المعتمدة في النظام البرلماني لتولي رئيس مجلس الوزراء للسلطة ابتداءً من النظم البرلمانية الملكية وحتى الجمهورية، وذلك في فرعين، نتناول في الأول اختيار رئيس مجلس الوزراء عن طريق رئيس الدولة، واختياره بالمشاركة بين رئيس الدولة والبرلمان في الفرع الثاني وعلى النحو الآتي:

^١ - رائد حمدان المالكي، مصدر سابق ذكره، ص ٢٨٧. ود. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في النظام البرلماني، مصدر سابق ذكره، ص ١١.

الفرع الأول

اختيار رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس الدولة

تطورت اختصاصات رئيس الدولة تبعاً لتطور أنظمة الحكم، فقد مرت بمراحل مختلفة ابتداءً من مرحلة الحكم المطلق وصولاً إلى الحكم المقيد، ففي مرحلة الحكم المطلق كان اختيار وتعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء اختصاصاً مطلقاً للحاكم يتم على أساس الثقة المطلقة، لذلك كانت الوزارة تعد آلة في يد الملك تقوم بتنفيذ سياسته الشخصية وتعمل وفقاً لأوامره^(١).

كما هو الحال في إنكلترا، فقد جرى العمل على أن يقوم الملك بتعيين رئيس مجلس الوزراء ثم يعهد إليه بتعيين باقي أعضاء الحكومة ممن يرى فيهم إمكانية التعاون معه في الحكم^(٢)، كما أفرزت التطورات التي طرأت على النظام البرلماني قيماً على الملك يتمثل بضرورة التقيد بموقف الأحزاب في مجلس العموم، فإذا كانت لأحد الأحزاب أغلبية واضحة، تقيد رئيس الدولة في اختيار الوزير الأول، وغداً مضطراً لاختيار زعيم الحزب الحاصل على أغلبية مقاعد مجلس العموم، أما إذا تعددت الأحزاب وتساوت في المقاعد البرلمانية، ففي الحالة هذه تتسع سلطة الملك في تعيين أحد الزعماء السياسيين، بناءً على الثقة المتبادلة بينهما ومدى قدرة الأخير على قيادة الأغلبية البرلمانية^(٣).

ففي النظام البرلماني، تتفق أغلب الدساتير على أن لرئيس الدولة الحق في تعيين رئيس الحكومة دون اللجوء إلى قاعدة التوقيع المجاور، ويبرر ذلك على أساس أن رئيس الدولة عند

^١ - ومن الدساتير التي كانت تعطي الاختصاص كاملاً لرئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء والوزراء، الدستور المصري لعام ١٩٢٣. للمزيد ينظر: د. رأفت فودة، مصدر سابق ذكره، ص ١٧٦ وما بعدها.

^٢ - د. حازم صادق، مصدر سابق ذكره، ص ١٨٦. ود. جمال سلامة علي، مصدر سابق ذكره، ص ١٦٠ وما بعدها.

^٣ - د. عبد الغني بسيوني عبدالله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق ذكره، ص

اتخاذ قرار تعيين الوزراء أو عزلهم لن تكون هناك وزارة قائمة في ذلك الوقت لتقوم بالتوقيع بجانبه.^(١)

ومع ازدياد نفوذ البرلمان وسلطته تحولت أنظمة الحكم من الحكم المطلق للحاكم إلى الحكم المقيد، كما ساهم ظهور الأحزاب في تحجيم سلطة رئيس الدولة المنفردة في اختيار رئيس الحكومة^(٢)، ولكن السؤال هنا: ما مدى تأثير تلك الأحزاب على سلطة رئيس الدولة، وهل تصل إلى مرحلة فرض رئيس الحكومة على إرادة رئيس الدولة؟

في الإجابة على ذلك نجد أن للأحزاب دوراً مهماً في تقييد السلطة المنفردة لرئيس الدولة في الحياة السياسية، وأصبح اختيار رئيس مجلس الوزراء والوزراء يتم على أساس الثقة والدعم الذي يحصلون عليه من البرلمان مع مراعاة شروط الكفاءة اللازمة، ومن ثم يمكن تبيين محدودية سلطة رئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء، وذلك لأنه في النظام البرلماني يجب أن تكون الوزارة محل ثقة البرلمان المنتخب من الشعب حتى ولو لم تكن محل رضا رئيس الدولة شخصياً^(٣).

فرئيس الدولة يراعي في اختياره لرئيس مجلس الوزراء نتائج الانتخابات العامة وتوجهات الرأي العام، وما تفرزه نتائج الانتخابات العامة البرلمانية من توزيع لمقاعد البرلمان بين الأحزاب وما تشكله من كتل سياسية داخل البرلمان، ومن ثم تحول الحق في اختيار رئيس مجلس الوزراء إلى واجب عليه، وتحول دور رئيس الدولة إلى حكم بين الأحزاب وليس صاحب سلطة سياسية^(٤).

^١ - د. علي مجيد العكيلي ود. لمى علي الظاهري، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الأنظمة الدستورية المعاصرة، ط١، المركز العربي للنشر، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٣٧. و د. مصطفى زيد أبو فهمي، مصدر سابق ذكره، ص ٣٠. ود. إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية، مصدر سابق ذكره، ص ٢٤.

^٢ - تامر بيومي عبدالمنعم، منصب نائب رئيس الدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة بنها، بلا سنة نشر، ص ٣٦٥.

^٣ - د. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج١، دار توبقال، الدار البيضاء، ١٩٨٦، ص ١٢٤. و د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، مصدر سابق ذكره، ص ١٧٣.

^٤ - د. احمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، السلطين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مصدر سابق ذكره، ص ١٢.

ويمكن القول إن تكييف حق رئيس الدولة في اختيار رئيس الحكومة تطور من حق شخصي قائم على معايير تتعلق بالثقة فقط، إلى حق مقيد تحكمه نتائج الانتخابات الشعبية، فرئيس الدولة رغم كونه غير ملزم دستورياً في تعيين زعيم الأغلبية البرلمانية، إلا أنه يراعي نتائج الانتخابات حتى يكلف زعيم الحزب الفائز بتشكيل الوزارة ويكون لحزبه الأغلبية المؤيدة في البرلمان، حتى لو لم يكن مقتنعاً به، وذلك لغرض ضمان عمل المؤسسات السياسية^(١).

ولابد من الإشارة إلى أن إمكانية رئيس الدولة تضيق أو تتسع بحسب النظام الحزبي الذي تتكون منه الحكومة، فتنسج حيث تتعدد الأحزاب، إذ لا يكون لحزب منها أغلبية واضحة، عندئذ لا يكون رئيس الدولة مقيد باختيار زعيم حزب الأغلبية، نظراً لعدم وجود أغلبية من الأساس، لكن رئيس الدولة في الوقت نفسه لا يستطيع أن يختار شخصاً لا يتمتع بثقة بعض الكتل البرلمانية ذات الوزن، وإلا ما استطاع هذا الشخص أن يتمتع بثقة المجلس ويشكل الحكومة، مما يضطر معه رئيس الدولة إلى اختيار شخص آخر ممن يستطيع أن يفوز بتلك الثقة^(٢).

ويعد اختيار رئيس مجلس الوزراء في الكويت انموذجاً لما تقدم، حيث أنط الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ برئيس الدولة متمثلاً بالأمير السلطة الموضوعية المنفردة في اختيار رئيس مجلس الوزراء^(٣).

فقد جرت العادة في النظام السياسي الكويتي على أن يتولى ولي العهد منصب رئاسة مجلس الوزراء، إلا أنه قد تم فصل ولاية العهد عن رئاسة الوزراء مؤخراً.

ولم يشترط الدستور أن يعين الأمير زعيم الأغلبية البرلمانية، وإنما قيد هذا التعيين بضرورة إجراء المشاورات التقليدية، ويُرد هذا القيد إلى افتقار النظام السياسي الكويتي إلى الأحزاب والكتل

^١ - د. حازم صادق، مصدر سابق ذكره، ص ١٠٩. ود. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق ذكره، ص ٣٧٩.

^٢ - د. صالح جواد كاظم ود. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بلا سنة نشر، ص ٦٩. ود. حميد حنون خالد، النظم السياسية، مصدر سابق ذكره، ص ١٠١.

^٣ - المادة (٥٦) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

السياسية^(١)، لذلك فليس من الضرورة أن يكون رئيس مجلس الوزراء ممثلاً للأغلبية البرلمانية، فلا تتقيد إرادة رئيس الدولة بتعيين رئيس مجلس الوزراء وفقاً للنتائج التي أفرزتها الانتخابات النيابية^(٢)، بل يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء بعد المشاورات التقليدية، التي بموجبها يستطلع رئيس الدولة وجهة نظر الشخصيات السياسية صاحبة الرأي في البلاد، وفي مقدمتها رئيس مجلس الأمة ورؤساء الجماعات السياسية ورؤساء الوزراء السابقين الذين يرى رئيس الدولة من المفيد أن يستطلع رأيهم، ومن هم من أصحاب الرأي السياسي في البلاد.^(٣)

وهكذا يمكن القول إن سلطة الأمير في اختيار رئيس مجلس الوزراء مقيدة شكلاً، ومطلقة ضمناً، ويمكن ذلك في سببين، الأول: أنها مقيدة شكلاً لأن الدستور قد قيد سلطة الأمير بإجراء مشاورات تقليدية غير ملزمة له في اختيار رئيس مجلس الوزراء^(٤)، والثاني: إنها مطلقة ضمناً ومرد ذلك عدم وجود أحزاب سياسية منظمة في النظام الدستوري الكويتي، ومن ثم عدم وجود زعيم للأغلبية البرلمانية يقيد الأمير بوجوب اختياره رئيساً لمجلس الوزراء.^(٥)

وعلى الرغم من أن المرشح لرئاسة مجلس الوزراء ليس بالضرورة أن يكون ممثلاً عن الأغلبية البرلمانية، إلا أنه يجب أن يحوز على الأقل دعم أغلبية أعضاء مجلس الأمة، سواء من

^١ - د. محمد حسن العبدروس، تاريخ الكويت الحديث والمعاصر، دار الكتاب الحديث، الكويت، ٢٠٠٢، ص ٢٢٩.

^٢ - احمد طاهر، الحياة السياسية الكويتية، ط١، مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية، الكويت، ٢٠١١، ص ٢٥. ود. علي الباز، صور النظام النيابي بين التقليد والتجديد، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، مجلس النشر العلمي، الكويت، العدد ١٥، العام ٥٨، ١٩٨٩، ص ٤٧.

^٣ - د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨، ص ٣٠٦.

^٤ - هيثم احمد عيسى عون، سلطات الأمير في اختيار رئيس مجلس الوزراء، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، بلا سنة نشر، ص ٤٩.

^٥ - أن هناك عدة معوقات تحول دون تكون الأحزاب السياسية في الكويت، فرغم وجود تنظيمات سياسية، إلا أنه من الناحية القانونية لا يوجد تشريع يبيح تكوّن الأحزاب، كما أن الدستور الكويتي خلا من أي ضمانات واضحة لحرية تشكيل الأحزاب، وفيما يتعلق بالمادة (٤٣) التي تنص على (حرية تكوين الجمعيات والنقابات على أسس وطنية ووسائل سليمة مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون...) فقد جاء في تفسيرها في المذكرة التفسيرية، على أنها لا تلزم تكوين الأحزاب ولا تحضرها، وإنما يفوض الأمر للمشرع العادي ليقرر ذلك، للمزيد ينظر: حسين علي الصباغة، النظام البرلماني في دولة الكويت الواقع والمستقبل، مجلة المستقبل العربي، المجلد ٣٧، العدد ٤٢٤، مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٤، ص ٤٣.

المستقلين أو الكتل أو التيارات السياسية، وهذه هي الغاية من تجديد الانتخابات كل فترة زمنية محددة، وذلك لغرض التعرف على التوجهات الجديدة لمجلس الأمة، وهذا لا يتم إلا عن طريق إعادة تشكيل الوزارة وفقاً لاتجاهات وآراء المجلس الجديد.^(١)

ويكون تعيين رئيس مجلس الوزراء عن طريق امر أميري وليس بمرسوم أميري، نظراً لأن التعيين يكون في لحظة لا يوجد فيها رئيس مجلس وزراء أو وزراء يمكنهم التوقيع بجانب رئيس الدولة.^(٢)

ونظراً لكون القاعدة البرلمانية التقليدية تتمثل في اختيار رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية، وهي تمثل انعكاساً لأحد مبادئ الفصل بين السلطات القائم على التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو مبدأ تبناه المشرع الكويتي صراحة في المادة (٥٠) من الدستور^(٣)، لذلك كان من الضروري على المشرع الدستوري الكويتي تقييد سلطة الأمير في اختيار رئيس مجلس الوزراء، فالاستناد إلى مشاورات تقليدية غير ملزمة ونظام سياسي يفتقر إلى الأحزاب السياسية، جعل من النظام السياسي الكويتي خالياً من المفهوم المتعارف عليه في الديمقراطيات التمثيلية الذي تتشكل فيه الحكومة بناءً على توافر الأغلبية البرلمانية للأحزاب في البرلمان^(٤)، كما يضيفي على النظام شكل النظام الرئاسي من دون أي مظهر لملامح البرلمانية في هذا الخصوص، ومن ثم كان على النظام الكويتي إقرار تكوّن الأحزاب السياسية، فجميع الباحثين يؤكدون أن وجود الأحزاب يشكل ضرورة تستلزمها طبيعة الأنظمة الديمقراطية النيابية، فالأحزاب كما قال الفقيه النمساوي كلسن، هي عماد الديمقراطية، والعداء للأحزاب يخفي عداء للديمقراطية نفسها^(٥)، ومن ثم كان لابد من تقييد سلطة الملك في اختيار رئيس مجلس الوزراء بضرورة أن يكون ممثلاً حقيقياً للأغلبية البرلمانية، وبالنتيجة سيتحقق الاستقرار السياسي الذي

^١ - تفسير المادة (٥٦) من الدستور، المذكرة التفسيرية لمجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٢، ص ٢٠.

^٢ - د. عبد الرسول علي الموسى، الانتخاب والترشيح في النظام البرلماني في الكويت، مكتبة وزارة التخطيط، الكويت، ١٩٩٦، ص ٦٠. ود. عبد الفتاح حسن، مصدر سابق ذكره، ص ٣٠٧.

^٣ - نصت المادة (٥٠) على (يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور، ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليه في الدستور).

^٤ - محمد مبارك حسن العجمي، الإصلاح السياسي في الكويت وأثره في التغيير (١٩٩١-٢٠١٠)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٠، ص ١٥٢.

^٥ - د. محمد المجنوب، دراسات في الأحزاب السياسية، ط١، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٧٢، ص ٣٢.

يفتقر إليه النظام الكويتي، الذي يشهد الكثير من حالات الحل نتيجة الصراعات بين الحكومة ومجلس الأمة، كما سيضفي مظهراً ديمقراطياً على تشكيل الحكومة، لكون الانتخاب هو الطريق الديمقراطي الوحيد في اختيار الحكام والنواب.^(١)

من جهة أخرى ينتقد البعض الربط بين الأحزاب السياسية ومبادئ النظام البرلماني التقليدية في تولي السلطة، بالقول بأن الأحزاب السياسية أحدثت تحولاً في الديمقراطية، حيث تحولت لتصبح دولة الحزب صاحب الأغلبية البرلمانية، فحزب الأغلبية بحكم أغليته البرلمانية يتحكم في السلطة التشريعية، كما أصبح هو المتحكم دستورياً في السلطة التنفيذية أيضاً، فسيادة عرف دعوة رئيس الدولة لرئيس الحزب الفائز بتشكيل الحكومة، أحدث تغييراً على المدى البعيد في العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، تجاوز بكثير حدود التوازن بين السلطتين المقرر في النظام البرلماني التقليدي، فبسبب سيادة الأحزاب، تحول النظام البرلماني إلى ما يشبه النظام الرئاسي الذي يكون رئيس مجلس الوزراء هو محوره وأساسه.^(٢)

أما عن دور مجلس الأمة في كل ذلك، فتمثل في ضرورة عرض برنامج عمل الحكومة على مجلس الأمة، دون أي إشارة إلى إمكانية الاعتراض عليه، أو حجب الثقة عن الحكومة، وكل ما يمكن ان يفعله المجلس هو تقديم الملاحظات بشأن البرنامج الحكومي.^(٣)

ونرى أن الربط بين الأحزاب السياسية والاستقرار السياسي أمر لا يمكن أن يؤخذ على إطلاقه، إنما قد يكون العكس بأن تكون الأحزاب هي مصدر الاضطراب السياسي، فالاستقرار يرتكز على عدة معايير، أهمها درجة الوعي السياسي للشعب، ومدى استقراره الاقتصادي والاجتماعي، والذي ينعكس بدوره على استقرار المجتمع ككل، وخير مثال على ذلك هو حيوية النظام السياسي الكويتي.

^١ - د. هشام الصالح، حق الانتخاب والترشح بين الدستور والقانون في الكويت، مجلة الحقوق الكويتية، العدد ٢، العام ٥، ٢٠١٧، ص ١٩.

^٢ - د. عادل طبطباي، اختصاصات الحكومة المستقلة، ط ١، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٦، ص ١٦ وما بعدها.

^٣ - المادة (٩٨) و(١٠٢) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

الفرع الثاني

اختيار رئيس مجلس الوزراء بالمشاركة بين رئيس الدولة والبرلمان

جعلت بعض الدساتير اختيار رئيس مجلس الوزراء يتم بين رئيس الدولة والبرلمان، بحيث لا ينفرد أي منهم بحق الاختيار دون الآخر، بمعنى أنه يجب أن يكون رئيس مجلس الوزراء حائزاً على ثقة البرلمان من جانب، وثقة رئيس الدولة من جانب آخر، وفي هذه الحالة يقع على عاتق رئيس مجلس الوزراء العمل على الحفاظ على تلك الثققتين، وبخلافه لا يستطيع رئيس مجلس الوزراء البقاء في الحكم.^(١)

ويبرر بعض الفقه ذلك بأن النواب هم بالأصل ممثلون عن هيئة الناخبين، ويمارسون السلطة نيابة عن الشعب، ومن ثم يجب لكي تكون الحكومة ممثلة عن الإرادة العامة، فأنها تستلزم بالضرورة أن تأتي عن طريق برلمان منتخب^(٢)، فجوهر الديمقراطية النيابية يتمثل في أن ينيب الشعب غيره في ممارسة السلطة العامة وإدارة شؤون البلاد، وذلك بأن يوكل تلك السلطة إلى نواب ممثلين عنه.^(٣)

إنّ هذه الطريقة في اختيار رئيس مجلس الوزراء تجعل للسلطة التشريعية الكفة الراجعة واليد العليا في اختيار أطراف السلطة التنفيذية، خصوصاً أن دساتير بعض الأنظمة تمنحها حق اختيار رئيس الدولة أيضاً، ومن ثم سينتج عنه سيطرة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، خاصة إذا لم يكن رئيس الدولة من القوة بحيث يستطيع مواجهة البرلمان.^(٤) ويمكن إيجاز عملية اختيار رئيس الدولة في مرحلتين وكما يأتي:

^١ - د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط٦، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٧٦، ص ٢٩٤.

^٢ - د. منذر الشاوي، الاقتراع السياسي، منشورات العدالة، بغداد، ٢٠٠١، ص ٢٥ وما بعدها.

^٣ - د. وائل عبد اللطيف القاضي الفضل، أصول العمل النيابي، دار بابل للنشر، بغداد، ٢٠١٢، ص ٢٧.

^٤ - محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٤، ص ٢٩.

أولاً: التكليف من جانب رئيس الدولة

تبدأ عملية اختيار رئيس مجلس الوزراء بأن يكلف رئيس الدولة زعيم الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية أو من يرشحه الحزب الفائز، وقد يبدو للوهلة الأولى أن دور رئيس الدولة في هذه العملية هو دور نظري بحت، فرئيس الدولة يكون ملزماً نوعاً ما باختيار زعيم حزبي قادر على حيازة ثقة البرلمان وتشكيل الحكومة، ومن ثم يكون رئيس مجلس الوزراء شبه مفروض على رئيس الدولة.^(١)

ولغرض اختيار رئيس مجلس الوزراء، يقوم رئيس الدولة بعدة مشاورات مع شخصيات سياسية وزعماء الأحزاب وكبار رجال الدولة، كما له أن يستشير رؤساء الحكومات السابقة الذين يرى من المفيد استطلاع رأيهم بغية تظافر الجهود في اختيار الشخص المناسب لمركز رئيس مجلس الوزراء، وذلك حتى لا يكون تصرفه موضع نقد في المستقبل، ويظهر بمظهر المنحاز لشخص دون غيره.^(٢)

ويثار تساؤل عن مدى إمكانية رئيس الدولة في رفض مرشح الأغلبية البرلمانية، فهل هو ملزم دوماً باختيار زعيم حزبي أو مرشح حائز لتأييد البرلمان؟ في الواقع الجواب يكون بحسب ما يتمتع به رئيس الدولة من سلطة تقديرية بموجب الدستور في إطار اختيار رئيس مجلس الوزراء، مع الأخذ بنظر الاعتبار الأغلبية البرلمانية، ويختلف الأمر في حالة الأزمات والظروف القاهرة التي تحدث، والتي لا يمكن معها تطبيق النصوص الدستورية بشكل كامل، فيلجأ رئيس الدولة إلى تكليف شخص يتمتع بالكفاءة اللازمة لمواجهة الأزمة، وقوة رئيس الوزراء في هذه الحالة نابعة من اختيار رئيس الدولة له بوصفه رجل المرحلة.^(٣)

١- إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، مصدر سابق ذكره، ص ٢٥.

٢- محمد احمد محمد حافظ، مصدر سابق ذكره، ص ١٢٥.

٣- سمير داود سلمان، محددات سلطة رئيس الوزراء في النظام البرلماني الثابت، ط١، المركز العربي للنشر، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٥٤ وما بعدها.

ثانياً: تقدم المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء للبرلمان لغرض نيل الثقة

تبدأ هذه الخطوة بعد أن يكلف رئيس الجمهورية أحد المرشحين لمنصب رئيس مجلس الوزراء، وتسلك الدساتير عادة إحدى الطريقتين في منح الثقة لرئيس مجلس النواب، **الطريقة الأولى:** تتجلى في موافقة البرلمان على شخص المرشح الذي تم اختياره من قبل رئيس الدولة، مما يعني أن البرلمان يمنح ثقته لرئيس مجلس الوزراء وليس للوزارة، فإذا منح البرلمان ثقته لرئيس مجلس الوزراء يقوم باختيار أعضاء وزارته والتي تباشر مهامها دون الحاجة للرجوع للبرلمان مجدداً^(١). أما **الطريقة الثانية** فتتمثل في أن يكلف رئيس الدولة شخصاً لمنصب رئيس مجلس الوزراء، ويقوم بتشكيل الوزارة وإعداد المنهج الوزاري، ثم يتقدم للبرلمان ويعرض أعضاء وزارته والبرنامج الوزاري والسياسة العامة للوزارة لنيل الثقة عليها، وعند فشل حصول مرشح رئيس الدولة على ثقة البرلمان، يعود لرئيس الدولة اختيار مرشح جديد والنقد به للبرلمان من جديد^(٢).

وتتجلى فاعلية هذه الطريقة في الدول التي تكثر بها الأحزاب السياسية مما يعطي مساحة من الحرية لرئيس الدولة لاستعمال نفوذه في اختيار المرشح بناءً على مدى القوة والتأثير السياسي الذي يجعله يكون حكومة قادرة على نيل ثقة البرلمان، أما في الدول التي تسود فيها أحزاب ذات أغلبية برلمانية واضحة، فيكلف رئيس الدولة مرشح الحزب الفائز بصورة آلية دون أي تقييم لشخصيته، حتى وإن كان غير مقتنعاً به^(٣).

بعد استعراض طرق اختيار رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية الجمهورية، سنتناول طريقة اختيار رئيس مجلس الوزراء في كل من النظام البرلماني اللبناني وفقاً لدستور عام ١٩٢٦ المعدل، والعراقي وفقاً لدستور عام ٢٠٠٥.

^١ - كما هو الحال في ألمانيا في ظل القانون الأساسي لعام ١٩٤٩، حيث نصت المادة (٦٣) منه على (أولاً: يتم انتخاب مستشار ألمانيا الاتحادية بناءً على اقتراح رئيس الجمهورية الاتحادي من قبل مجلس النواب الاتحادي بدون مداوات...ثالثاً: وإذا لم يتم انتخاب الشخص المقترح عندئذٍ يستطيع مجلس النواب الاتحادي خلال مده أقصاها ١٤ يوماً بعد جولة الانتخاب ان ينتخب مستشاراً بأغلبية تزيد على نصف عدد أعضائه).

^٢ - سوجيت شودري وآخرون، النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، نيويورك، ٢٠١٤، ص ٥٣.

^٣ - حامد عبد الهادي محمد أبو سمرة، النظام القانوني لرئيس مجلس الوزراء، أطروحة دكتوراه، جامعة حلوان، مصر، ٢٠١٧، ص ٤٩.

ففي لبنان، تناول الدستور اللبناني اختيار رئيس مجلس الوزراء في الفقرة الثانية من المادة (٥٣) التي نصت على (يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعها رسمياً على نتائجها)، ومن تحليل ظاهر النص نلاحظ أن سلطة رئيس الجمهورية في اختيار رئيس مجلس الوزراء هي سلطة مقيدة بضرورة التشاور مع رئيس مجلس النواب بالاستناد إلى استشارات نيابية ملزمة.

هذا الحكم في الواقع قد جاء نتيجة التعديلات التي أجريت على الدستور اللبناني في عام ١٩٩٠، ففي السابق كان رئيس الجمهورية يملك السلطة المطلقة في تسمية رئيس مجلس الوزراء، وبعد التعديل الذي طال سلطات رئيس الجمهورية، فقد قنن العرف السائد بضرورة إجراء الاستشارات النيابية، كما اشرك معه رئيس مجلس النواب والمجلس النيابي في اختيار رئيس مجلس الوزراء.^(١)

ويشترط في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء اللبناني أن يكون متمتعاً بالجنسية اللبنانية، وحائزاً للشروط التي تؤهله للنيابة^(٢)، وبالرجوع إلى شروط النيابة المذكورة في قانون الانتخابات اللبناني نجد أنها تتلخص في أن يكون المرشح لبنانياً، أتم الخامسة والعشرين من العمر، ومقيداً في قائمة الناخبين، ومتمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.^(٣)

ويثار تساؤل عن مدى دور رئيس المجلس النيابي في اختيار رئيس مجلس الوزراء، وما هي طبيعة الاستشارات النيابية التي يجريها رئيس الدولة، فهل هو ملزم بإجرائها فقط أم ملزم بنتائجها أيضاً؟

يُلاحظ من خلال النص أن رئيس المجلس النيابي لا يتمتع بدور مهم في اختيار رئيس مجلس الوزراء ألا في حالة وجود عدد كبير من المرشحين من كتل برلمانية مختلفة، كما أن اطلاع رئيس مجلس النواب على نتائج الاستشارات النيابية، لا يحظى بأهمية إلا عند تحقق

^١ - د. حيدر المولى، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ٥٩. ود. أمين عاطف صليبا، مصدر سابق ذكره، ص ١٤٧.

^٢ - المادة (٦٦) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

^٣ - المادة (٧) من قانون الانتخابات اللبناني رقم (٤٤) لعام ٢٠١٧.

شرطين، الأول: يتمثل في حضور رئيس المجلس الاستشارات، والشرط الثاني: يتحقق بعدم ترك الاختيار لرئيس الجمهورية وقيام النواب بتسمية المرشح.^(١)

أما عن طبيعة الاستشارات النيابية، فتختلف تبعاً لتركيبه المجلس النيابي، فتكون الاستشارات مجرد إجراء صوري في حال إذا كان المجلس النيابي ذا تركيبة سياسية موالية لرئيس الجمهورية، ويبرز دور رئيس الجمهورية كذلك في حالة ما إذا كان في المجلس عدد من الزعامات السنوية، فعند انقسام الاتجاهات في المجلس النيابي يبرز دور التشاور مع رئيس مجلس النواب حول احد الشخصيات، وأحياناً قد تكون سلطة رئيس الجمهورية كبيرة جداً وذلك في حالة ترك النواب الخيار لرئيس الجمهورية^(٢)، أما في حال وجد زعيم سني واحد في المجلس النيابي ففي هذه الحال يخرج منتصراً؛ إذ يحظى بتأييد الكتل ويشكل الحكومة، ويفقد رئيس الجمهورية تأثيره في هذه الحالة.^(٣)

وفيما يتعلق بمدى إلزامية الاستشارات، فينق الفقه على أنها تعد ملزمة بنتائجها وليس بإجرائها فقط، وألا لما كان ثمة ضرورة لإضافة كلمة ملزمة، وهذا يعني أن الإلزام ينصرف إلى نتائج الاستشارات النيابية وليس لإجرائها فقط.^(٤)

وأخيراً، بعد الاستشارات النيابية والتشاور مع رئيس مجلس النواب، يصدر رئيس الجمهورية بصورة منفردة مرسوماً بتسمية رئيس مجلس الوزراء المكلف.^(٥)

وبعد ذلك، يحتم الدستور خطوة أخرى لإتمام تشكيل الحكومة، وتتمثل بنيل ثقة المجلس النيابي، ومن ثم يظهر مدى الدور المهم الذي يمارسه المجلس النيابي في تشكيل الحكومة،

١ - د. زهير شكر، مصدر سابق ذكره، ص ٦٥٧.

٢ - د. حيدر المولى، ممارسة مجلس الوزراء اللبناني لاختصاصاته الدستورية بين الواقع والنص، مصدر سابق ذكره، ص ١١٤ وما بعدها.

٣ - د. أنطوان اسعد، مصدر سابق ذكره، ص ٥٠٣ وما بعدها.

٤ - خليل الهندي وأنطوان الناشف، مصدر سابق ذكره، ص ٢٦٨. ود. زهير شكر، مصدر سابق ذكره، ص ٧٢٨.

٥ - د. محمد المجنوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، مصدر سابق ذكره، ص ٣٩.

فضلا عن الاستشارات النيابية، يلزم الحصول على ثقة المجلس النيابي، وبخلافه يتعذر إتمام تشكيل الحكومة.^(١)

ويرى البعض أن النظام التوافقي في لبنان قد انعكس بصورة مؤثرة على اختيار رئيس الحكومة، فالأحزاب السياسية منذ قيام الدولة اللبنانية والى اليوم لم تتمكن من فرض نفسها كقوى سياسية فاعلة، كما لم يأخذ النواب دورهم كمثلين للأحزاب وليس لطوائفهم، لذلك استمرت الطبيعة التوافقية للنظام البرلماني، وما نتج عن ذلك من عدم إمكانية تطبيق القواعد العامة في تشكيل الحكومات المعروفة في الدول البرلمانية المستقرة سياسياً.^(٢)

أما في العراق، فقد سائر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ القاعدة التي تقتضي المشاركة بين رئيس الدولة والبرلمان في اختيار رئيس مجلس الوزراء، وهو ما تأخذ به أغلبية النظم البرلمانية والتي أصبحت تعطي المزيد من السلطات إلى البرلمان على حساب رئيس الدولة.^(٣)

حيث تناولت المادة (٧٦)^(٤) من الدستور الأحكام الخاصة بتولية رئيس مجلس الوزراء، ومن تحليل هذه المادة يلاحظ أن المشرع وضع قيوداً على سلطة رئيس الجمهورية في اختيار رئيس

^١ - نصت المادة (٢/٦٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل على (...على الحكومة أن تتقدم إلى المجلس النيابي ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها، ولا تمارس الحكومة اختصاصاتها قبل نيلها الثقة..).

^٢ - د. داود الصايغ، النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته، ط١، دار النهار، بيروت، ١٩٧٤، ص ١٢٢.

^٣ - د. علي محسن مهدي، مصدر سابق ذكره، ص ٥٣٥.

^٤ - نصت المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على (أولاً: يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية. ثانياً: يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف، تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف.

ثالثاً: يكلف رئيس الجمهورية، مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً، عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة، خلال المدة المنصوص عليها في البند (ثانياً) من هذه المادة.

رابعاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقته، عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة.

خامساً: يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة، خلال خمسة عشر يوماً، في حال عدم نيل الوزارة الثقة).

مجلس الوزراء من خلال اشتراطه تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، إذ أكدت المحكمة الاتحادية العليا، أن رئيس الجمهورية يكلف مرشح الكتلة التي أصبحت مقاعدها في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتل الأخرى بتشكيل الحكومة.^(١)

أثار قرار المحكمة الاتحادية العديد من ردود الفعل، فالمؤيدون يستندون إلى أن الدستور قد ذكر عبارة (الكتلة النيابية) ولم يذكر (الكتلة الانتخابية) والفرق بينهما كبير، لأن الكتلة النيابية الأكثر عدداً هي التي سيكلف رئيس الجمهورية مرشحها لتشكيل الحكومة^(٢)، أما منتقدو القرار فيرون أن النص على الكتلة النيابية الأكثر عدداً في صلب الدستور لا مبرر له، فمن مقتضيات تشكيل الوزارة في النظام البرلماني، ضرورة أن يحوز الرئيس المكلف على ثقة المجلس النيابي، ومن ثم فإن رئيس الجمهورية نظراً للمركز المرموق الذي يتمتع به، سينأى بنفسه عن تكليف شخص لا يتمتع بالقبول، دفعا للأحراج الذي سيتعرض له عند رفض مرشحه^(٣)، كما يلاحظ أيضاً أن الدستور قد استخدم مصطلح (يكلف) وليس يعين أو يرشح، ثم إنّ المادة نفسها حددت بأنه يكلف (مرشح) الكتلة النيابية الأكثر عدداً، فاختصاص رئيس الدولة يمكن وصفه بأنه شكلي محض، وبالنتيجة فرئيس الدولة ينحصر اختصاصه بالتكليف فقط دون الترشيح^(٤).

وفيما يتعلق بالشروط اللازم توافرها في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء في العراق، فقد نصت المادة (٧٧) في فقرتها الأولى على أن يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس

^١ -لقد أثار مصطلح الكتلة النيابية الأكثر عدداً جدلاً على المستويين القانوني والسياسي، لذا أصدرت المحكمة الاتحادية قرارها التفسيري والذي جاء فيه (أن تعبير الكتلة النيابية الأكثر عدداً يعني أما الكتلة التي تكونت قبل الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة فدخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر من المقاعد، أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب...)، ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٥/٣/٢٠١٠، والمنشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط الإلكتروني [#/https://www.iraqfsc.iq/t.2010/page_3](https://www.iraqfsc.iq/t.2010/page_3)، آخر زيارة بتاريخ ٦/١/٢٠٢١.

^٢ -د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، المصدر السابق، ص ٩٥.

^٣ -د. جعفر عبد السادة بهير الدراجي، العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، العام الثامنة، ٢٠١٦، ص ٤٦٥.

^٤ -د. علي يوسف الشكري، دراسات حول الدستور العراقي، ط١، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث، ٢٠٠٨، ص ٢٨٦.

الجمهورية، وأن يكون حائزاً الشهادة الجامعية أو ما يعادلها، وأتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره، بينما لم يشر قانون الانتخابات الجديد رقم (٩) لعام ٢٠٢٠ إلى شروط المرشح لرئاسة مجلس الوزراء أو الجمهورية، وأكتفى بالنص على شروط المرشح لمجلس النواب.^(١)

يلاحظ أن، هناك تبايناً واضحاً بين ما يوحي به نص المادة (٧٦) المشار إليها وبين ما يحدث على الساحة السياسية في العراق، فظاهر النص قد يلمح إلى تقييد سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة هذا الاختصاص، لكن في الواقع وفي ضوء التوافقات السياسية السائدة، فقد يمارس رئيس الجمهورية دوراً مهماً في اختيار المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء، وذلك تبعاً لمدى التقل السياسي الذي تتمتع به الكتلة التي ينتمي إليها.^(٢)

وهنا لا بد ان نسأل، هل يملك رئيس الجمهورية الحق في رفض تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً؟ للإجابة على ذلك، بداية نشير إلى أنه لا يوجد نص في الدستور يشير إلى حق رئيس الدولة في الرفض، إلا أن الواقع العملي قد شهد مثل هذه الحالات، فرئيس الجمهورية الأسبق (جلال الطالباني) رفض تكليف مرشح الكتلة الأكبر آنذاك (الائتلاف العراقي)، مما اضطرهم إلى ترشيح مرشح آخر.^(٣)

إن تحليل نصوص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والخاصة باختيار طرفي السلطة التنفيذية يعكس تخوف السلطة التأسيسية من عودة الدكتاتورية، لذا نجد أن اختيار كل سلطة من السلطات العليا (رئيس الجمهورية - مجلس الوزراء - النواب) موقوف على الآخر، حيث أن اختيار رئيس مجلس الوزراء قد يكون خاضعاً لتوافقات الكتل الأقل عدداً في مجلس النواب،

^١ - المادة (١٣) من قانون الانتخابات العراقي رقم ٩ لعام ٢٠٢٠، المنشور في الوقائع العراقية في العدد ٤٦٠٣، بتاريخ ٩ تشرين الثاني ٢٠٢٠.

^٢ - د. علي يوسف الشكري، رئيس مجلس الوزراء رئيس في نظام برلماني أم مختلط، مجلة كلية التربية للبنات، جامعة الكوفة، المجلد ١، العدد ١، ٢٠١٧، ص ٩٧.

^٣ - فقد رشحت كتلة الائتلاف العراقي الموحد الدكتور (إبراهيم الجعفري) لمنصب رئيس مجلس الوزراء، وبعد عرض المرشح على رئيس الجمهورية، اعترض الأخير على هذا الترشيح معبراً عن رأي كتلته النيابية (التحالف الكردستاني) للمزيد ينظر: د، علي يوسف الشكري، دراسات حول الدستور العراقي، مصدر سابق ذكره، ص ٣٧٧.

لاسيما إذا لم تتمكن الكتلة الأكبر من الحصول على الأغلبية المطلقة داخل مجلس النواب^(١)، بل حتى الكتلة النيابية الأكبر لا تكون حرة في اختيار مرشحها، فكما هو الحال في لبنان فقد جرى العرف ما بعد عام ٢٠٠٣ إلى ان يتم تقسيم المناصب العليا في الدولة على أساس طائفي قومي، فرئيس الجمهورية كردياً، ورئيس مجلس الوزراء شيعياً، ورئيس مجلس النواب سنياً^(٢)، وبالنتيجة تحقق التوافقات السياسية نتيجة مغايره لما يوحي به ظاهر النص الدستوري للمادة (٧٦) خضوعاً منها للواقع السياسي في العراق.

وأخيراً، يلاحظ أن الدستور لم يشترط صدور مرسوم آخر بعد نيل رئيس مجلس الوزراء وحكومته لثقة البرلمان-أي انه اكتفى بمرسوم التكليف الأول- خلافاً لما هو الحال في لبنان، كما لم يعطي لرئيس الدولة أي دور في اختيار أعضاء الحكومة^(٣).

في النهاية نرى أن من غير الموفق تقييد رئيس الجمهورية بمرشح الكتلة الأكبر، فمن الجائز أن يكلف رئيس الجمهورية مرشح من كتلة حتى وأن كانت ذات أقلية برلمانية، ليشكل حكومة ذات منهاج وزاري يحظى بدعم الكتل الأخرى، دون أن يُفرض على رئيس الجمهورية بهذا الشكل غير المألوف، فالعبرة في الحصول على تأييد المجلس النيابي في نهاية المطاف، ومن ثم يتحقق الهدف المنشود في تشكيل حكومة تحظى برضى ممثلي الشعب.

^١ - د. علي يوسف الشكري، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أم تأكيد للفيدرالية، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، مج ١، ع ١، ٢٠٠٦، الجامعة الإسلامية، ص ١١١.

^٢ - د. علي يوسف الشكري، رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس في نظام برلماني أم مختلط، مصدر سابق ذكره، ص ٩٤.

^٣ - د. ساجد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط ١، دار نيبور، بغداد، ٢٠١٤، ص ٤٥٠.

الفصل الثاني

تنظيم تقاسم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

المبحث الأول

تنظيم سلطة رئيس الدولة في النظام البرلماني

المطلب الأول: الاختصاصات المنفردة لرئيس الدولة في النظام البرلماني

الفرع الأول: مضمون الاختصاصات المنفردة لرئيس الدولة في النظام البرلماني

الفرع الثاني: تقييم الاختصاصات المنفردة لرئيس الدولة في النظام البرلماني

المطلب الثاني: الاختصاصات المشتركة لرئيس الدولة في النظام البرلماني

الفرع الأول: مضمون الاختصاصات المشتركة لرئيس الدولة في النظام البرلماني

الفرع الثاني: تقييم الاختصاصات المشتركة لرئيس الدولة في النظام البرلماني

المبحث الثاني

تنظيم سلطة رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني

المطلب الأول: الاختصاصات المنفردة لرئيس الدولة في النظام البرلماني

الفرع الأول: مضمون الاختصاصات المنفردة لرئيس الدولة في النظام البرلماني

الفرع الثاني: تقييم الاختصاصات المنفردة لرئيس الدولة في النظام البرلماني

المطلب الثاني: الاختصاصات المشتركة لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني

المطلب الأول: مضمون الاختصاصات المشتركة لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني

المطلب الثاني: تقييم الاختصاصات المشتركة لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني

الفصل الثاني

تنظيم تقاسم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

رأينا فيما تقدم أن النظام البرلماني التقليدي لا يعترف لرئيس الدولة من الاختصاصات إلا جانبها الإسمي أو الشرفي، في حين يركز الجانب الفعلي لهذه الاختصاصات في يد الوزارة، إذ يجعل من هذه الأخيرة المحور الرئيسي والفعال في مجال السلطة التنفيذية، فلا يستطيع رئيس الدولة ممارسة اختصاصاته المخولة له بمقتضى نصوص الدستور إلا عن طريق الوزارة، وتبعاً لذلك يقرر النظام البرلماني عدم مسؤولية رئيس الدولة عن السياسة العامة، ويلقي بهذه المسؤولية على عاتق مجلس الوزراء.

هذا الفصل الوظيفي بين طرفي السلطة التنفيذية يعد من المقترضات الموضوعية لتحقيق الثنائية التنفيذية في النظم البرلمانية، ومكماً للفصل العضوي الذي سبق وإن تناولناه في الفصل الأول، كما أن النظام البرلماني يقوم أيضاً على وجود علاقة تعاون متبادلة بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ومن أهم مظاهر هذا التعاون أن يكون للسلطة التنفيذية دور المساهم في العملية التشريعية، فيقر لها بعض الاختصاصات التشريعية في مجال علاقتها مع مجلس النواب.

إن طرفي السلطة التنفيذية يوظفون بالعديد من الاختصاصات التي تقسم فيما بينهم استناداً لضوابط معينة يحكمها نوع نظام الحكم المعتمد في البلاد، وفي نطاق دراستنا لضوابط تقاسم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني في الفصل الأول، سنعمل في هذا الفصل على بيان اختصاصات كل من رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني، مع تقييم هذه الاختصاصات قياساً بمدى انسجامها مع مبادئ النظام البرلماني الذي اعتمده دساتير الدول المقارنة والدستور العراقي صراحةً كنظام للحكم في المادة الأولى منه، ومدى تلائم تلك الاختصاصات مع المبادئ التقليدية المحددة للنظام البرلماني كقاعدة عامة، وسنتناول ذلك في بحثين وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول

تنظيم سلطة رئيس الدولة في النظام البرلماني

قبل أن نعرض الاختصاصات التي يمارسها رئيس الدولة في النظام البرلماني، يتعين أن ننوه إلى أنه لا يمكن حصر الاختصاصات التي يمارسها رؤساء الدول في جميع صور الأنظمة البرلمانية في منظومة واحدة، إذ أن هذه الأخيرة تختلف فيما بينها في نطاق وحدود السلطة الممنوحة لرئيس الدولة وفقاً لعوامل مختلفة، مثل مدى علاقة الرئيس مع البرلمان والوزارة، ومدى التعاون والتفاهم بينهما، وهو ما قد يجعل رئيس الجمهورية يتدخل بصورة أكثر فاعلية في ممارسة شؤون الحكم.

كما أن منح الاختصاصات لرئيس الدولة يتفاوت ضيقاً أو اتساعاً في النظام البرلماني بحسب التنظيم الدستوري لمركز رئيس الدولة، فمن الدساتير من لا يمنح رئيس الدولة إلا اختصاصات شكلية ومحددة كما في بريطانيا، ومنها من يعهد إليه باختصاصات واسعة ومؤثرة كما في الدستور الكويتي، كما أن هناك دساتير تمنح رئيس الدولة اختصاصات كثيرة لكنها مرهونة بموافقات ونتائج مسبقة تقيد تلك الاختصاصات، كأن يرتب الدستور نتيجة معينة في حال لم يقم رئيس الدولة بممارسة اختصاصه، وفي كل الأحوال سنعرض لأهم الاختصاصات التي يمارسها أغلب رؤساء الدول في الأنظمة البرلمانية، إذ سنبحث الاختصاصات المنفردة لرئيس الدولة في المطلب الأول، والاختصاصات المشتركة لرئيس الدولة في المطلب الثاني.

المطلب الأول

الاختصاصات المنفردة لرئيس الدولة في النظام البرلماني

يمكن تعريف الاختصاصات المنفردة على أنها رخصة قانونية لممارسة عمل معين، والتي يعهد بها إلى مستوى حكومي معين، أما من خلال التعريف أو من خلال مادة تمنع ممارستها من أجهزة الدولة الأخرى، وهي تلك الاختصاصات التي يكون الاضطلاع بها من اختصاص الجهة المحددة دستورياً، إذ أن أي تدخل من أي جهة أخرى عدا الجهة المحددة يشكل تجاوزاً على النص الدستوري، يتطلب تحرك القضاء لردعه، وهذا التحديد يعزز استقلال الجهة

المختصة في ممارسة اختصاصاتها، ويحدد مسؤولية الجهة التي تخل بهذه الاختصاصات أو تتجاوزها من جهة أخرى.^(١)

ويمارس رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية على اختلاف أنواعها بعض الاختصاصات بصورة منفردة، من دون أن يشاركه فيها سلطة أخرى، فهي معهودة إليه على وجه الخصوص، ولكي نحدد هذه الاختصاصات فقد ارتأينا تفصيلها لغرض الوقوف على مضمونها وذلك في الفرع الأول، وتقييمها استناداً إلى مجموعة من الضوابط المحددة للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني، في الفرع الثاني وعلى النحو الآتي.

الفرع الأول

مضمون الاختصاصات المنفردة لرئيس الدولة في النظام البرلماني

يدخل ضمن اختصاصات رئيس الدولة العديد من الأعمال التي يمارسها على سبيل الانفراد، بعض هذه الاختصاصات يغلب عليها الطابع الشرفي، والبعض الآخر تعد اختصاصات حقيقية ومهمة، وذلك بحسب نوع النظام البرلماني السائد في كل دولة، فرئيس الدولة يمارس اختصاصات تنفيذية وأخرى تتعلق بعمل السلطة التشريعية، وهذا نابغ من مركزه كحكم بين السلطات ومن طبيعة النظام البرلماني الذي يعد التوازن بين السلطتين من أهم مرتكزاته.^(٢)

ففيما يتعلق بالاختصاصات التنفيذية، يمارس رئيس الدولة العديد منها سواء كانت على النطاق الخارجي للدولة، أي في نطاق علاقاتها الدولية، أو في النطاق الداخلي للدولة وذلك بحسب ما يحدده دستور كل دولة.

ففي النطاق الخارجي، غالباً ما يعهد لرئيس الدولة اختصاصات تتعلق بأعمال المعاهدات الدولية^(٣)، واختصاصات تتعلق بتعيين السفراء واستقبالهم وقبول أوراق اعتمادهم^(٤)، كما يتولى

^١ - د. عثمان علي ويسبي، الطبيعة الديناميكية للدستور الفيدرالي، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص ١٣٥ وما بعدها.

^٢ - د. احمد فتحي سرور، منهج الإصلاح الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٣٦.

^٣ - غالباً ما يتم استعمال كلمة (معاهدة) و (اتفاقية) كترادفات بمعنى واحد، غير ان لفظ (معاهدة) ينصرف بصفة خاصة إلى الموثائق الدولية الهامة ذات الطابع السياسي، كمعاهدات الصلح ومعاهدات التحالف، أما لفظ

استقبال رؤساء الدول والحكومات بصفته يمثل قمة هرم المناصب السياسية، ويتولى كذلك إعلان الاعتراف بالدول.^(٢)

أما في النطاق الداخلي فعادةً ما تعهد الدساتير لرئيس الدولة دوراً في ممارسة اختصاصات مهمة، منها تعيين وإقالة الحكومة، وحل البرلمان، والدعوة إلى انتخابات جديدة، ودعوة مجلس النواب لأول انعقاد له، كما يمارس اختصاصات تتعلق بالعمل التشريعي حيث يصادق على القوانين ويصدرها كما يكون له حق الاعتراض عليها.^(٣)

بعد هذا العرض الموجز لأبرز الاختصاصات التي غالباً ما يتم إسنادها لرئيس الدولة في النظام البرلماني، ننوه أن غايتنا ليست بحث هذه الاختصاصات بصورة تفصيلية، بل تقييم مدى انسجامها وضوابط النظام البرلماني، ومدى التزام أنظمة الدول المقارنة بالصورة النمطية للاختصاصات المسندة لرئيس الدولة، وهل كان تقاسم الاختصاصات متفقاً أم مخالفاً لضوابط تقاسم السلطة في النظام البرلماني؟ للإجابة على ذلك سنستعرض أهم الاختصاصات المنفردة المسندة إلى رئيس الدولة في أنظمة الدول محل البحث.

ففي الكويت يمارس الأمير وبصورة منفردة الاختصاصات التالية:

أولاً: اختصاصات تتصل بشؤون الحكم وتتعلق بسير النظام في الدولة

يندرج تحت هذا العنوان مجموعة من الاختصاصات المهمة والتي يمارسها رئيس الدولة منفرداً عن طريق الأوامر الأميرية ومنها:

(اتفاقية) فينصرف إلى ما تبرمه الدولة في غير الشؤون السياسية، كالاتفاقيات التجارية والمالية والثقافية والاجتماعية، غير ان العمل قد جرى على استعمال لفظي (معاهدة) و(اتفاقية) كمترادفين من دون التقييد بالتخصيص المتقدم، للمزيد ينظر: د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص ٥٢٥.

^١ - للمزيد حول اختصاصات رئيس الدولة في المجال الخارجي ينظر: د. سهيل حسين الفتلاوي ود. غالب عواد حوامدة، القانون الدولي العام، ط١، ج٢، دار الثقافة، الأردن، ٢٠٠٧، ص ٢٣٦ وما بعدها.

^٢ - د. محسن خليل، التنظيم الدبلوماسي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢، ص ٢٠٧.

^٣ - د. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٧٠.

- ١- تعيين ولي العهد بعد تزكية ومبايعة مجلس الأمة له.^(١)
- ٢- استدعاء الوزراء لمسائلتهم عن أعمال وزاراتهم.^(٢)
- ٣- اقتراح تعديل الدستور والمصادقة عليه.^(٣)
- ٤- حق التصديق على القوانين وإصدارها.^(٤)
- ٥- تعيين نائب عنه عند غيابه وتعذر نيابة ولي العهد، وتقويض بعض صلاحياته.^(٥)
- ٦- تعيين رئيس مجلس الوزراء وإعفائه من منصبه.^(٦)
- ٧- منح أوسمة الشرف.^(٧)
- ٨- الخطاب الأميري: حيث اسند الدستور الحق للأمير في افتتاح جلسات مجلس الأمة، وأن يلقي فيه خطاباً أميرياً بوصفه رئيساً للدولة^(٨)، ثم يختار بعدها مجلس الأمة لجنة من بين أعضائه لإعداد مشروع الجواب على الخطاب الأميري، متضمناً ملاحظات المجلس وأمانيه، وبعد إقراره من المجلس يرفع إلى الأمير.^(٩)

١ - المادة (٤) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

٢ - المادة (٥٨) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

٣ - المادة (١٧٤) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

٤ - المادة (٦٥) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، على الرغم من أن المادة المذكورة اشترطت أن يصدر القانون بمرسوم، ومن ثم يشترط أن يوقع عليه كل من الأمير ورئيس مجلس الوزراء والوزير المختص، إلا إن الأعراف الدستورية في الكويت سارت على أن يحمل مرسوم التصديق توقيع الأمير وحده، عدا حالة تصديق قانون توارث الأمانة- ذو الطبيعة الدستورية- حيث حمل توقيع الأمير ورئيس مجلس الوزراء كما حمل إلى جانبه توقيع نائب رئيس مجلس الوزراء. للمزيد ينظر: د. عثمان خليل عثمان، شرح الدستور الكويتي، مجموعة محاضرات أقيمت على طلبة كلية الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، ١٩٧٠، ص ١٤.

٥ - المادة (٦١) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، والمادة (٢/٧) من قانون توارث الأمانة رقم (٤) لعام ١٩٦٢.

٦ - المادة (٥٦) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

٧ - المادة (٧٦) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، مع مراعاة القيد في المادة (١٢٢) التي تنص على أن (لا يمنح أعضاء مجلس الأمة الأوسمة...)، ورغم نص الدستور على أن تمنح الأوسمة بمرسوم، إلا ان قانون منح أوسمة الشرف العسكرية رقم (١٧) لعام ١٩٦٢ نص في المادة الأولى منه على (يكون منح الأوسمة والأنواط العسكرية بأمر أميربي) وسار في هذا الاتجاه قانون منح أوسمة الشرف المدنية رقم (٢٠) لعام ١٩٧٤ في المادة الثانية منه.

٨ - المادة (١٠٤) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ المعدل.

٩ - المادة (١٠٥) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ المعدل.

ثانياً: اختصاصات تتصل بشخص الأمير والأسرة الحاكمة

١- تعيين وكيل أو أكثر عنه ليتولوا إجراءات التقاضي وتوجه اليهم الأوراق القضائية في الشؤون الخاصة بالأمير.^(١)

٢- تحديد شروط استحقاق أفراد العائلة الحاكمة لمخصصات الأمير وطريقة صرفها.^(٢)

هذه هي مجمل الاختصاصات التي يمارسها الأمير بصورة منفردة بموجب أوامر أميرية، أما ما عداها من الاختصاصات التي يمارسها الأمير عن طريق المراسيم فيشترط أن يوقع إلى جانبه رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء المختصون.^(٣)

أما في لبنان فيمارس رئيس الجمهورية وبصورة منفردة اختصاصات عدة وكما يأتي:

- ١- رئاسة المجلس الأعلى للدفاع، وقيادة القوات المسلحة.^(٤)
- ٢- ترأس اجتماعات مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يشارك في التصويت.^(٥)
- ٣- إصدار مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء.^(٦)
- ٤- إصدار مرسوم استقالة الحكومة، ومرسوم اعتبارها مستقيلة.^(٧)
- ٥- مراجعة المجلس الدستوري فيما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين.^(٨)
- ٦- عرض أي أمر من الأمور الطارئة على مجلس الوزراء خارج جدول الأعمال.^(٩)

^١ - المادة (٥) من قانون توارث الأمانة رقم (٤) لعام ١٩٦٢.

^٢ - المادة (٧٨) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

^٣ - الفرق بين الأوامر والمراسيم، أن المراسيم تصدر بناءً على عرض الوزارة وطلبها، وهي التي تتحمل مسؤوليتها، وتكون موقعة من الأمير ورئيس مجلس الوزراء والوزير المختص أو الوزراء المختصون. أما الأوامر الأميرية فهي أداة ممارسة الأمير لاختصاصاته التي يباشرها منفرداً ويصدرها وحده ولا تحمل سوى توقيعها، للمزيد ينظر: د. عثمان عبد الملك الصالح، مصدر سابق ذكره، ص ٣٥٥.

^٤ - المادة (٤٩) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

^٥ - المادة (١/٥٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

^٦ - المادة (٣/٥٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

^٧ - المادة (٥/٥٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

^٨ - المادة (١٩) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

^٩ - المادة (١١/٥٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

٧- الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية.^(١)

أما في العراق, فقد اسند الدستور العراقي لرئيس الجمهورية عدة اختصاصات يمارسها بصورة منفردة ومنها:

١- دعوة مجلس النواب لأول انعقاد له^(٢) ولجلسة استثنائية.^(٣)

٢- طلب تمديد الفصل التشريعي.^(٤)

٣- طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.^(٥)

٤- الدعوة إلى انتخابات عامة.^(٦)

٥- المصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية.^(٧)

٦- المصادقة على القوانين.^(٨)

٧- قبول السفراء.^(٩)

٨- إصدار المراسيم الجمهورية.^(١٠)

٩- المصادقة على أحكام الإعدام.^(١١)

١٠- قيادة القوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتقالية.^(١٢)

١ - المادة (٥٦) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

٢ - المادة (٥٤) و (٧٣/ خامسا) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٣ - المادة (٥٨/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٤ - المادة (٥٨/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٥ - المادة (٦١/ثامناً/ب) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٦ - المادة (٧٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٧ - المادة (٧٣/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٨ - المادة (٧٣/سادساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٩ - المادة (٧٣/سابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

١٠ - المادة (٧٣/ثامناً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

١١ - المادة (٧٣/تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

١١- تكليف رئيس مجلس الوزراء بتشكيل الحكومة.^(١)

١٢- الحل محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب.^(٢)

يلاحظ أن الاختصاصات التي يتمتع بها كل من الأمير في الكويت، ورئيس الجمهورية في العراق، تفوق اختصاصات رئيس الجمهورية في لبنان، وهذا مرده إلى أن التنظيم الدستوري لاختصاصات كل من الأمير ورئيس الجمهورية في العراق، إذ جاء مطلقاً دون قيد اشتراك الوزارة في ممارسة هذه الاختصاصات أو ضرورة موافقتها، ودون النص على وجوب توقيع رئيس مجلس الوزراء إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية، أما في الكويت فنرى أنه لا بأس في منح الأمير هذا المدى الواسع من الاختصاصات مع ميزة (عدم المسؤولية) التي يتمتع بها، بشرط وجود ما يقابل هذه الاختصاصات من قوة ضغط في الاتجاه المعاكس، فمنح رئيس الدولة سلطة واسعة واختصاصات حقيقية، لا تؤدي إلى جنوحه نحو الاستبداد عند وجود أحزاب سياسية تشكل قوة ضغط على رئيس الدولة فيما لو أراد التعسف في استعمال السلطة الممنوحة له بموجب الدستور، فالاعتراف لرئيس الدولة بسلطة واسعة في ظل النظام البرلماني، ينبغي أن يكون في إطار ديمقراطي حقيقي، من خلال وجود أحزاب سياسية وأحزاب معارضة، وضمان حقيقي لحرية الرأي والتعبير المقررة دستورياً.

الفرع الثاني

تقييم الاختصاصات المنفردة لرئيس الدولة في النظام البرلماني

إن تقييم الاختصاصات المنفردة الممنوحة لرئيس الدولة في كل من الدول محل البحث ينطلق من التساؤل الآتي، هل تعد الاختصاصات المسندة إلى رؤساء الدول محل البحث اختصاصات مألوفة في النظام البرلماني؟ وإن كانت كذلك، فما هي الفلسفة التي تم التقاسم بناءً عليها؟ ومدى انسجامها مع ضوابط النظام البرلماني المتعلقة بالسلطة التنفيذية؟ للإجابة على ذلك سنبحث هذه التساؤلات تباعاً، وبدايةً من تقييم الاختصاصات المنفردة للأمير في الكويت.

^١ - المادة (٧٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

^٢ - المادة (٨١/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ويتضح لنا من خلال استقراء نصوص الدستور وبيان مركز الأمير في النظام الدستوري الكويتي، أن للأمير سلطة قائمة بذاتها، تهيمن على باقي السلطات في النظام السياسي، وهذا ما يظهر جلياً من خلال اضطلاع العديد من الاختصاصات المهمة سواء تلك التي تمارس على سبيل الانفراد أو بصورة مشتركة مع السلطات الأخرى، إذ يؤثر الأمير في جميع سلطات الدولة بنيوياً ووظيفياً دون أن يكون لها تأثير كبير على سلطته، ويلاحظ أن اختصاصات الأمير ليست رمزية أو شرفية، بل أنها من الأهمية التي تجعلها تؤثر في النظام السياسي إلى الحد الذي بإمكانها فيه عرقلة عمل مؤسسات هذا النظام.

ففي ما يتعلق باختصاص الأمير في تعيين ولي العهد، فالمعروف في الأنظمة الملكية هو سريان الحكم بالوراثة في عائلة واحدة - سبق وأن تناولنا موضوع تولية ولي العهد بالتفصيل في الفصل الأول - أما تقييم طريقة اختيار ولي العهد في النظام الكويتي، فيمكن القول أن طريقة الوراثة بصورة عامة تعتبر طريقة غير ديمقراطية، فالاختيار الصحيح لرئيس الدولة هو الذي يتعدد فيه المرشحون بحيث يستطيع - الشعب أو ممثليه - أن يختار من بينهم^(١)، إلا أن الطريقة التي انتهجها المشرع الدستوري الكويتي تعد طريقة أكثر تطوراً من الطريقة المعتادة في الأنظمة الوراثة، فالدستور اختط طريقاً وسطاً بين الطرق الديمقراطية والوراثة، إذ لم يترك الأمر لمجلس العائلة بصورة منفردة، بل أشرك مجلس الأمة في الاختيار، باعتبارهم ممثلين عن الشعب، ومن ثم أصبح للشعب دور غير مباشر في اختيار ولي العهد.^(٢)

أما فيما يتعلق باختصاص الأمير بمسائلة الوزراء، فيمكن القول أن هذا الاختصاص غير مألوف في النظام البرلماني، فالوزارة في النظام البرلماني ليست مجرد أداة في يد سلطة سياسية أخرى في الدولة، ويفترض أنها لا تخضع لرئيس الدولة وإلا كنا أمام نظام رئاسي وليس برلماني، كما أن الوزارة لا بد لها من حيابة ثقة المجلس النيابي وهي ليست تابعة أو خاضعة لهذا الأخير، إلا أنها مسؤولة أمامه، وهذا ما يميز النظام البرلماني وهو نابع من قاعدة التوازن بين السلطتين

^١ - د. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٦٦٤.

^٢ - د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في النظام الوراثة، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦، ص

التشريعية والتنفيذية^(١) ومن ثم فمُنح هذا الحق إلى الأمير بشكل تعدياً على اختصاصات مجلس الأمة ويضعفها.

كذلك الحال بالنسبة لاختصاص الأمير في اقتراح تعديل الدستور والمصادقة عليه، فيلاحظ أن الدستور الكويتي قد وسع من اختصاصات الأمير في هذا المجال، فلم يقتصر على منح الأمير حق اقتراح التعديل، بل مد من نطاق هذا الاختصاص إلى الحد الذي جعل مصير التعديل متوقفاً على موافقة الأمير، وهو اختصاص من شأنه تعليق مصير الدستور وإرادة الأمة على إرادة الأمير التي قد يخالطها بعض الرغبات الفردية والمصالح الخاصة، فالمادة (١٧٤) من الدستور الكويتي علقت مرور التعديل وصيرورته نهائياً على مصادقة الأمير على التعديل وإصداره، ومن ثم فأن رفض الأمير للتعديل يعني سقوط المشروع نهائياً، وبالنتيجة إهدار إرادة مجلس الأمة في مواجهة إرادة الأمير.^(٢) ونرى من الأوفق لو اكتفى الدستور بمنح الأمير حق تصديق التعديل دون حق اقتراح التعديل، فبالنظر للدور الهام الذي يمتلكه الأمير، ومن خلال تأثيره على السلطتين التشريعية والتنفيذية، فيمكن للأمير أن يمرر التعديل الذي يراه وإسقاط التعديل الذي لا يرغب فيه عن طريق أدواته الدستورية، وذلك من خلال عدم المصادقة عليه، أسوه بالدستور الأردني الذي منح الملك حق تصديق التعديل فقط على الرغم من تقارب المركز الدستوري للأمير في الكويت مع نظيره في الأردن.^(٣)

كذلك منح الدستور الكويتي لرئيس الدولة الحق في تصديق القوانين وإصدارها، على الرغم من أن الدستور قرر أن يكون ذلك عن طريق المراسيم التي يشترط فيها كما ذكرنا - توأمة توقيع رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء - إلا أن العرف قد سار على أن يوقع عليها الأمير وحده مخالفاً بذلك النص الدستوري، ويثار تساؤل عن مدى أهمية منح الأمير حق تصديق القوانين وإصدارها؟ للإجابة على ذلك، نستطيع القول أن منح حق التصديق للأمير يعد دليلاً على مشاركة الأمير في العمل التشريعي، لكون التصديق والإصدار تعد من مراحل التشريع، لكن هذا

^١ - د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٥، ص ٧٨.

^٢ - د. علي يوسف الشكري، دور رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، العراق، المجلد ٥، العدد ١٤، ٢٠١١، ص ١٠٠.

^٣ - نصت المادة (١/١٢٦) من الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل على (... أي مشروع لتعديل هذا الدستور .. لا يعتبر نافذ المفعول ما لم يصدق عليه الملك).

الحق يمكن أن يكتمل دون تدخل الأمير، وذلك في حال أقر مجلس الأمة التشريع الذي اعترض عليه الأمير بأغلبية ثلثي عدد أعضائه^(١)، إذ يكون الأمير في هذه الحالة ملزم بإصدار القانون، كما أن سكوت الأمير وعدم إعلان رأيه صراحة بالمصادقة أو الرفض خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه إليه يعد مصدقاً عليه بحكم القانون، كما ألزم الدستور الأمير في حالة الاستعجال بتصديق التشريع وإصداره خلال سبعة أيام، وأناط بمجلس الأمة تقرير حالة الاستعجال، ويصدر القانون حكماً عند مضي المدة المقررة إذا لم يعترض عليه الأمير صراحةً.^(٢)

وفيما يتعلق بسلطة رئيس الدولة في تعيين وإقالة رئيس مجلس الوزراء، فقد رأينا في الفصل الأول أن هذه الطريقة في تعيين رئيس مجلس الوزراء تتفق مع النظام البرلماني بأصوله التقليدية، إلا أنها تضيق وتتسع بحسب وجود الأحزاب السياسية ومدى حيازتها للأغلبية البرلمانية، ونظراً لأن النظام السياسي الكويتي خالياً من الأحزاب، إلا فيما يتعلق بوجود بعض الكيانات هامشية التأثير، ومن ثم يترتب عليه منح الأمير سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال.^(٣)

ويمارس رئيس الدولة اختصاص منح الأوسمة سواء كانت مدنية أم عسكرية، هذا الاختصاص يدخل ضمن الاختصاصات الشرفية لرئيس الدولة، والتي يمارسها باعتباره الرأس الأعلى للسلطة، على أن تتم مارسته وفقاً للقانون، ومن باب أولى بما لا يخالف الدستور.^(٤)

وأخيراً، يلقي الأمير خطاباً في افتتاح مجلس الأمة، وهذا الخطاب يمثل بيان سياسي عام يتوجه به الأمير إلى مجلس الأمة والوزارة في آن واحد بوصفه رئيساً للدولة، يتضمن اتجاهات وأفكار موجهة إلى كل من مجلس الأمة ومجلس الوزراء.^(٥)

١ - المادة (٦٦) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

٢ - المادة (٦٥) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

٣ - د. محمد حسن الفيلي، الأحزاب السياسية في الكويت واقع قائم ومستقبل متطور، مؤتمر التوافق السنوي الثالث، الكويت، ٢٠٠٦، ص ١١.

٤ - د. عبد الفتاح حسن، مصدر سابق ذكره، ص ٣٤٥.

٥ - د. عادل طبطبائي، التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني، مجلة الحقوق الكويتية، جامعة الكويت، العدد الثالث، العام التاسعة، ١٩٨٥، ص ٧٧.

أما فيما يتعلق باختصاصات رئيس الدولة في لبنان، فنلاحظ أن الدستور قد أوكل إلى رئيس الجمهورية بعض الاختصاصات المنفردة ومنها رئاسة المجلس الأعلى للدفاع، ومن ظاهر النص يبدو هذا الاختصاص على درجة كبيرة من الأهمية، فالمجلس الأعلى للدفاع هو الذي يتولى رسم السياسة الدفاعية وإصدار الأوامر والتعليمات إلى القوات المسلحة بما في ذلك تنظيماتها وتحركاتها، على أن تعرض هذه التدابير على مجلس الوزراء^(١)، وينظم ذلك في إطار قانون الدفاع الوطني رقم (١٠٢) لعام ١٩٨٣ الذي تم تعديله عدة مرات كان آخرها في ٢٠٠٥/٢/٤، والذي جاء فيه أن كل التدابير التي تكمن في إطار استخدام القوى المسلحة تتخذ في مجلس الوزراء^(٢)، وفي المادة الخامسة منه أوكل إلى مجلس الوزراء تقرير السياسة العامة الدفاعية والأمنية وتعيين أهدافها والإشراف على تنفيذها^(٣)، أما عن مدى انسجام هذا الاختصاص وضوابط النظام البرلماني، فنلاحظ أنه اختصاص قد يتفق مع ضوابط النظام البرلماني الذي اعتمده الدستور اللبناني بصورة خاصة ومركز رئيس الجمهورية فيه، أما عن مدى اتفاه مع الضوابط العامة فيقينا أنها يعد اختصاص أوسع مما يسمح به النظام البرلماني التقليدي.

كما أعطى الدستور اللبناني لرئيس الجمهورية الحق في ترؤس اجتماعات مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يشارك في التصويت، فبالرغم من أنه عادةً ما يعقد مجلس الوزراء اجتماعاته برئاسة رئيس مجلس الوزراء باعتباره رئيس الحكومة وفقاً للمادة (٦٤) من الدستور، الأمر الذي يدفع إلى القول أن رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء لا تكون إلا في المناسبات المهمة التي تستدعي رئاسته من دون أن يكون له صوت معدود في اتخاذ القرار^(٤). أما مدى اتفاق هذا الاختصاص وضوابط النظام البرلماني، فيلاحظ أنه يخالف الفصل الوظيفي الذي يعد من المتطلبات الموضوعية لتحقيق التناهي التنفيذية، فبالرغم من أن رئيس الجمهورية لا يشترك في التصويت إلا أن ذلك لا يخفي ما لحضور الرئيس من تأثير على الرأي في مجلس الوزراء ومن ثم قد يوجه القرار بالاتجاه الذي يحببه الرئيس ويميل إليه.

١ - د. زهير شكر، مصدر سابق ذكره، ص ٧٤٦.

٢ - المادة (١/٤) من قانون الدفاع الوطني رقم (١٠٢) لعام ١٩٨٣.

٣ - المادة (٥) من قانون الدفاع الوطني رقم (١٠٢) لعام ١٩٨٣.

٤ - د. محسن خليل، الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٢، ص ٢٠٢.

كذلك أسند الدستور لرئيس الدولة إصدار مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء، وحق إقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة، سبق وأن تناولنا في الفصل الأول اختيار رئيس مجلس الوزراء في لبنان، وتبين أنه اختصاص مشترك لرئيس الدولة والمجلس النيابي، أما فيما يتعلق بإقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة، فيختلف الوضع فيما سبق التعديل الدستوري عما بعده، فأهم سلاح كان بيد رئيس الجمهورية تجاه الحكومة هو حقه في إقالتها، عملاً بأحكام المادة (٥٣) قبل تعديلها بالقانون الدستوري رقم (١٨) في ١٩٩٠/٩/٢١ والتي تنص على أن (رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم...)، لقد كان هذا الاختصاص يشوه النظام البرلماني اللبناني، لأن الحكومة يجب ان تكون مسؤولة فقط أمام البرلمان وليس أمام رئيس الجمهورية، فبقاء الحكومة في السلطة كان يتوقف على حصولها على ثقة كل من رئيس الجمهورية والبرلمان.^(١)

وبعد أن تم تعديل الدستور انتزع هذا الاختصاص من رئيس الجمهورية، وأصبح يصدر المراسيم بقبول استقالة الحكومة أو عدها مستقلة، حسب الحالات التي بينها المادة (٦٩) من الدستور اللبناني.^(٢)

وبذلك يكون الدستور اللبناني قد أخذ بالقاعدة السليمة التي جرى العمل بها في الأنظمة البرلمانية، وانطلاقاً من الدور الذي رسمه النظام البرلماني لرئيس الدولة في حفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والذي منحه حق تعيين الوزارة وإقالتها وحل البرلمان حلاً رئاسياً، نظراً لأن سلطة رئيس الدولة في إقالة الوزارة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بسلطته في حل البرلمان، فإقالة الوزارة القائمة هي المقدمة الضرورية لحل المذكور.^(٣) مع الإشارة إلى أن رئيس الدولة في

^١ - د. زهير شكر، مصدر سابق ذكره، ص ٨٣٧ وما بعدها.

^٢ - نصت الفقرة الأولى من المادة (٦٩) على (تعتبر الحكومة مستقلة في الحالات التالية: أ- إذا استقال رئيسها. ب- إذا فقدت أكثر من ثلث أعضائها المؤشر في مرسوم تشكيلها. ج- بوفاة رئيسها. د- عند بدأ ولاية رئيس الجمهورية. هـ- عند بدأ ولاية مجلس النواب. و- عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناءً على طرحها الثقة.)

^٣ - د. شيرزاد احمد أمين النجار، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٠، ص ٥٨.

استعماله لهذه السلطة ينطلق من فكرة تحقيق رغبة الرأي العام في البلاد وليس بناءً على رغبته الشخصية.

كما منح الدستور لرئيس الجمهورية الحق في مراجعة المجلس الدستوري لغرض الطعن في عدم دستورية قانون معين، وهذا الأمر طبيعياً لكون رئيس الجمهورية هو حامي الدستور وقد أقسم على ذلك.^(١)

وكذلك الحال فيما يتعلق بتوجيه رسائل إلى مجلس الوزراء، فهذه السلطة تابعة من طبيعة عمل السلطة التنفيذية والعلاقة بين طرفيها، ومن ثم فإنها لا تخالف النظام البرلماني.

أما فيما يتعلق باختصاصات رئيس الجمهورية في العراق، فيلاحظ عليها بصورة عامة أنها أوسع مما هو معهود لرئيس الدولة في النظم البرلمانية التقليدية، حيث يغلب على مركز رئيس الجمهورية في العراق طابع القوة، وتتجلى مظاهر هذه القوة في منح رئيس الدولة اختصاصات فعلية يمارسها بصورة منفردة^(٢)، بالإضافة إلى عدم اعتماد قاعدة التوقيع المجاور المألوفة في النظم البرلمانية، ومن ثم نتج عن ذلك اختلال واضح بأصول النظام البرلماني، وتقوية مركز رئيس الدولة على حساب مركز رئيس مجلس الوزراء، مما أدى إلى اختلال في نظام الثنائية التنفيذية.^(٣)

وما يمكن ملاحظته أيضاً هو تنوع هذه الاختصاصات، فبعضها يتعلق بالوظيفة التشريعية والعمل التشريعي، وبعضها تنفيذي، وأخرى يغلب عليها الطابع العام، هذا التنوع في الاختصاصات لا ينسجم مع المركز الشرفي الذي يفترض أن يحتله رئيس الدولة في النظام البرلماني، إذ يمارس رئيس الجمهورية في العراق عدة اختصاصات، فهو يدعو مجلس النواب لأول انعقاد وجلسة استثنائية، وقد تبدو الدعوة إلى الانعقاد العادي أمراً عادياً يتعلق بممارسة

^١ - بول مرقص وميراي نجم شكرالله، المجلس الدستوري اللبناني في القانون والاجتهاد، مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع المجلس الدستوري، ٢٠١٤، ص ١٩. و خليل الهندي وأنطوان الناشف، مصدر سابق ذكره، ص ٣٧٣.

^٢ - عبد الوهاب حميد رشيد، التحول الديمقراطي في العراق، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ١٤٤.

^٣ - رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، مصدر سابق ذكره، ص ١٩٨.

رئيس الجمهورية لاختصاصاته البروتوكولية، إلا أن الدستور العراقي قد أغفل حالة في ما اذا سكت رئيس الجمهورية عن دعوة مجلس النواب للانعقاد خلال فترة الخمسة عشر يوماً المحددة، وكان الأجدر منح مجلس النواب الانعقاد بحكم القانون.

وفيما يتعلق بالدعوة إلى الانعقاد الاستثنائي، فقد جرت العادة في الأنظمة البرلمانية التقليدية أن تكون الدعوة إلى الانعقاد الاستثنائي بناءً على طلب الحكومة، إلا أن الدستور العراقي قد ساير الأنظمة البرلمانية غير التقليدية (شبه البرلمانية) التي منحت رئيس الجمهورية بموجبها ممارسة هذه السلطة بمعزل عن رئيس مجلس الوزراء، ودون الخضوع في ذلك إلى قاعدة التوقيع المجاور^(١). وينطبق الحال كذلك في حالة طلب تمديد الفصل التشريعي للبرلمان حيث أفرد رئيس الدولة بممارسة هذا الاختصاص استقلالاً عن رئيس مجلس الوزراء.

كما أسند الدستور إلى رئيس الجمهورية حق طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ويلاحظ أن منح هذا الحق إلى رئيس الجمهورية يعني إثارة المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء، والتي لا تجوز وفقاً لضوابط النظام البرلماني التقليدي إلا من قبل مجلس النواب باعتباره المجلس المنتخب والممثل عن الإرادة العامة، ومن ثم التسليم بمنح رئيس الجمهورية هذا الاختصاص يؤدي إلى الخروج عن المسار التقليدي للنظام البرلماني ومخالفة الأسس التي يقوم عليها هذا النظام، إذ أن منح رئيس الجمهورية هذا الحق يعني الاعتراف له بالدور الرقابي غير المباشر على رئيس مجلس الوزراء^(٢).

كذلك عهد الدستور إلى رئيس الجمهورية الحق في المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ونعني بالمصادقة على المعاهدات، هو الإقرار الصادر من السلطة الداخلية المختصة

^١ - كما هو الحال في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام ١٩٥٨ الذي منح رئيس الجمهورية الدعوة إلى الانعقاد الاستثنائي منفرداً بموجب المادة (٢٩) والتي تنص على أن (يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بناءً على طلب من رئيس الوزراء...) إلا أن رئيس الجمهورية يمارس حقه في ذلك من خلال رئاسته لمجلس الوزراء بموجب المادة (٩) والتي تنص على أن (يتأسس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء) وسلطته في إصدار المرسوم الجمهوري بالدعوة للانعقاد غير العادي وفقاً للمادة (٣٠) والتي تنص على أن (تفتتح الدورات غير العادية وتختتم بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية...).

^٢ - د. فائز عزيز أسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بلا دار نشر، بغداد، ٢٠٠٥، ص

بالموافقة على المعاهدة بصفة نهائية، وهو إجراء لاحق على التوقيع النهائي يضمن على المعاهدة قوة السريان، وتتأكد بموجبه إرادة الدولة.^(١) أما اختصاص التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها، فقد منحت لرئيس مجلس الوزراء أو من يخوله بذلك.^(٢)

ويعد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ الدستور العربي الوحيد الذي جعل اختصاص التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية من اختصاص رئيس الجمهورية ومجلس النواب مجتمعاً^(٣)، فجدد المادة (٦١/رابعاً) تخول مجلس النواب اختصاص تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وخولت المادة (٧٣/ثانياً) لرئيس الجمهورية اختصاص المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وقيدته بوجوب الرجوع إلى مجلس النواب.

ويذهب البعض إلى أن هناك ترابطاً حتمياً بين المبادئ الديمقراطية التي يؤمن بها القابضون على السلطة وتحديد الجهة المختصة بالتصديق على المعاهدات الدولية، فكلما آمن القابضون على السلطة بضرورة إسنادها إلى الإرادة الشعبية وإلى الجهات التي تمثل هذه الإرادة كان توزيعها للاختصاصات أكثر تماشياً مع الديمقراطية، ومن ثم إسناد هذا الاختصاص إلى البرلمان.^(٤)

إن الملاحظ لهاتين المادتين يستدل على أن التصديق اختصاص مشترك بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب دون تمييز لنوع معين من الاتفاقيات أو المعاهدات الدولية، فلرئيس الجمهورية اختصاص التصديق على المعاهدات والاتفاقيات التي يوافق عليها مجلس النواب وأن هذه الأخيرة لا تعد نافذة إلا بعد التصديق عليها، ولكن إذا لم يقوم رئيس الجمهورية بممارسة اختصاصه، فإن تساؤلاً قد يرد بشأن نفاذها من عدمه؟ هذا التساؤل يجد له جواباً في نص الدستور العراقي إذ أشار إلى أن المعاهدات التي تودع لدى رئيس الجمهورية لغرض المصادقة،

^١ - د. عصام العطية، القانون الدولي العام، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ٧٠ وما بعدها.

^٢ - المادة (٨٠/سادساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

^٣ - د. علي يوسف الشكري، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، العدد ٧، ٢٠٠٨، ص ٢٠.

^٤ - د. علي يوسف الشكري، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، مصدر سابق ذكره، ص ٢٠ وما بعدها.

تعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.^(١) وهذا الحكم يبين مدى شكلية اختصاص المصادقة.

وفيما يتعلق بحق مصادقة القوانين، فهذا مسلك غالبية الدساتير البرلمانية، فرئيس الدولة هو من يتولى عملية المصادقة وإصدار القانون، معلناً بذلك ولادة قانون جديد أصبح ملزماً ويسري على كافة، ويرتبط بالتصديق الحق في الإصدار، إلا أن التصديق يعد عنصراً في العملية التشريعية^(٢)، فلا يمكن إصدار القانون دون تصديقه، في حين يعد الإصدار عملاً يمارسه رئيس الدولة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية ليعلن عن ولادة القانون^(٣).

كما يتولى رئيس الجمهورية في العراق سلطة قبول السفراء، ونلاحظ أن الدستور العراقي لم يمنح رئيس الجمهورية أي دور في عملية اختيار السفراء أو الموافقة على تعيينهم، إذ أوكل ذلك إلى مجلس الوزراء الذي يتولى ترشيح السفراء والتوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيينهم، ومجلس النواب هو صاحب الكلمة الفصل في تعيينهم، غير أن رئيس الجمهورية هو من يصدر مرسوم تعيين السفراء، وعدم صدور مرسوم التعيين يعني عدم استيفاء قرار التعيين الجانب الشكلي، وعدم إمكانية مباشرة السفير لمهام عمله في الدولة المنسب للعمل فيها.

أما فيما يتعلق بقبول السفراء الأجانب، فقد أوكل الدستور العراقي إلى رئيس الجمهورية منفرداً اختصاص قبول السفراء.^(٤) وهذا النوع من الاختصاصات يدخل ضمن نطاق الاختصاصات الشرفية لرئيس الدولة باعتباره الممثل عن دولته في مجال العلاقات الخارجية.^(٥)

كما يتولى رئيس الجمهورية كذلك إصدار المراسيم الجمهورية، والتي تعد الوسيلة التي من خلالها يمارس رئيس الدولة اختصاصاته، ويشترط فيها أن تصدر بتوقيعي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص، إلا أن الدستور العراقي جعل المراسيم الصادرة عن

١ - المادة (٧٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢ - أسماعيل إبراهيم البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٤٢٥.

٣ - سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، مصدر سابق ذكره، ص ١٢٣.

٤ - ينظر المادة (٧٣/سادساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٥ - د. عمر حسن العبدس، مبادئ القانون الدولي العام والمعاصر، مؤسسة الطوبجي للتجارة والطباعة والنشر، بلا مكان نشر، ٢٠٠٤، ص ٥٣٤.

رئيس الجمهورية تصدر بتوقيعه فقط، ومن ثم منحه دور أوسع واستقلالية أكبر مما هو سائد في النظام البرلماني التقليدي.

أما عن اختصاص رئيس الجمهورية في المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة، فهي من اختصاصات رئيس الدولة ذات الصبغة القضائية، وتعد من الاختصاصات المهمة إذ بموجبها يستطيع رئيس الدولة أن يعطل حكماً قضائياً مكتسباً درجة البتات في حالة رفضه للمصادقة.

كما يتولى رئيس الجمهورية قيادة القوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية، وهذه تعد من الاختصاصات الرمزية الشكلية، والقيادة الحقيقية تكون لمجلس الوزراء.

كذلك أسند الدستور لرئيس الجمهورية اختصاص تكليف رئيس مجلس الوزراء، وضيق من نطاق هذه الاختصاص حيث قصر دوره على تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً- كما لاحظنا في الفصل الأول- ومن ثم أفرغ هذا الاختصاص من محتواه المؤثر.

أما فيما يخص اختصاص رئيس الجمهورية بالحلول محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب، فقد سبق وأن بينا رأي الفقه الرافض له، والذي يرى فيه خرقاً واضحاً لمبدأ الثنائية التنفيذية والتي من مقتضياتها الفصل العضوي بين طرفي السلطة التنفيذية وحضر الجمع بين المنصبين، إلا أننا عند النظر لهذا الاختصاص بمعزل عما هو سائد في الأنظمة البرلمانية، وتقييمها في إطار الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، إذ أن رئيس الدولة مسؤول، ومن ثم انتفاء الحجج الرافضة والمستندة على عدم مسؤوليته، فنرى أنها قد تخرق شرط الفصل العضوي بين طرفي السلطة التنفيذية، دون أن تسري بشأنها حجج حظر الجمع بين المنصبين.

المطلب الثاني

الاختصاصات المشتركة لرئيس الدولة في النظام البرلماني

الأصل في النظام البرلماني أن تسند الاختصاصات التنفيذية إلى الوزارة، وأن رئيس الدولة يتولى الحكم عن طريقها، وغالباً ما تشترك الوزارة مع رئيس الدولة في ممارسة الاختصاصات المهمة، ولذلك اعتمدنا مدى الأخذ بقاعدة التوقيع الوزاري المجاور من عدمه كمعيار أساسي

لتصنيف الاختصاصات، لكون هذه القاعدة تمثل المنفذ الذي ينفذ من خلاله رئيس الدولة إلى ممارسة اختصاصاته الدستورية، كما إنها تعد من المقتضيات الموضوعية لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، ويترتب على مجرد النظام منها الابتعاد عن الديمقراطية، لأنه يؤدي إلى أن يباشر رئيس الدولة اختصاصات فعلية دون أن تقترب بالمسؤولية، لكونه غير مسؤول، فضلاً عن ممارسة الاختصاص عن طريق الطلب أو التوصية مقدم من أحد طرفي السلطة التنفيذية كأحد معايير المشاركة في تولي الاختصاصات التنفيذية، لذا سنتناول مضمون هذه الاختصاصات وفقاً لهذه المعايير في الفرع الأول، وتقييمها استناداً لضوابط تقاسم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني في الفرع الثاني، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

مضمون الاختصاصات المشتركة لرئيس الدولة في النظام البرلماني

يمكن تعريف الاختصاصات المشتركة لرئيس الدولة بأنها تلك التي يساهم في ممارستها رئيس الدولة مع أجهزة الدولة الأخرى، وتتجسد آليات المشاركة أما من خلال تدخل تلك الأجهزة مع رئيس الدولة في ممارسة ذات الاختصاص، أو من خلال وسائل تتمثل بالتوصية أو الطلب أو التوقيع إلى جانب رئيس الدولة.^(١)

فالاختصاصات التي يسندها الدستور إلى رئيس الدولة وتتطلب توقيع الوزارة إلى جانب توقيع الرئيس، تعد من الاختصاصات المشتركة التي لا يمكن لاحدهما أن يمارسها بمعزل عن الآخر، بل لابد من تعاونهما معاً لمباشرتهما إدارة شؤون البلاد، فالتوقيع إلى جانب رئيس الدولة لم يعد يقتصر على تغيير اتجاه المسؤولية، ورفعها عن رئيس الدولة ليسندها إلى من يوقع إلى جانبه من الوزراء، بل تطورت وظيفته ليصبح أداة حقيقية في مشاركة السلطة، ومن ثم تتيح لكل

^١ - ناجي البكوش وآخرون، قراءات في دستور الجمهورية الثانية، منشورات مدرسة الدكتوراه، صفاقس، ٢٠١٤، ص ١٦٧.

من طرفي السلطة التنفيذية حق نقض أو إقرار أعمال الطرف الآخر، فالقاعدة المذكورة تجد مجال عملها في هذا النطاق.^(١)

لذا سنتناول أبرز الاختصاصات المشتركة بين طرفي السلطة التنفيذية في العراق ودرساتير الدول محل البحث، التي تمارس عن طريق قاعدة التوقيع الوزاري المجاور أو الطلب أو التوصية والتي يتولاها رئيس الدولة بشكل أساسي، وتكون مشاركة رئيس مجلس الوزراء أو مجلس الوزراء ثانوية فيما يتعلق بهذه الاختصاصات.

ففي الكويت، يباشر الأمير بعض الاختصاصات المهمة سواء تعلق بالعمل التشريعي أو التنفيذي ومنها:

١- حق العفو الخاص

للأمير حق العفو الخاص وفقاً للدستور، فله أن يعفو من العقوبة أو يخففها، والعفو الخاص ينصب على العقوبة دون الجريمة، ويكون ذلك بمرسوم.^(٢)

٢- دعوة مجلس الأمة للانعقاد، وفض دوراته، وتأجيل اجتماعاته، وحله

جميع هذه الاختصاصات نص الدستور على أن يمارسها الأمير عن طريق المراسيم، ومن ثم ضرورة وجود التوقيع المجاور لكي تحكم سلطة الأمير التقديرية في دعوة مجلس الأمة للانعقاد، أو تأجيل اجتماعاته، أو عند اتخاذ قرار بحله، فممارسة هذه الاختصاصات تتطلب بالضرورة وجود اتفاق تام بين الأمير ومجلس الوزراء.^(٣)

٣- حق الاعتراض على مشروعات القوانين

^١ -د. عادل الطبطبائي، التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني، مصدر سابق ذكره، ص ٥٨.

^٢ - المادة (٧٥) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

^٣ - ينظر المواد: (٨٦) و(٨٩) و(١٠٦) و(١٠٧) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

يقرر الدستور الكويتي للأمير حق الاعتراض على مشروعات القوانين^(١)، وطالما أن الاعتراض يجب أن يتم بمرسوم، فإنه يتطلب إذن أن يحمل توقيع كل من الأمير ورئيس مجلس الوزراء، والوزير المختص.

٤- اختصاصات مشتركة أخرى

نظراً لعدم مسؤولية رئيس الدولة وما يترتب عليها من انتقال الاختصاصات والمسؤولية إلى عاتق الوزارة، فاختصاصات رئيس الدولة غير المكتوبة تخضع بدورها إلى قاعدة التوقيع المجاور، كاستقبال الأمير لسفراء الدول الأجنبية، والمبعوثين من قبل رؤساء الدول الأخرى، ففي مثل هذه الحالات يحضر أحد الوزراء، مما يعني موافقة مجلس الوزراء على هذا التصرف بصورة صريحة كانت أم ضمنية، كما أن هذه الموافقة مفترضة في حالة الرسائل والبرقيات التي يرسلها الأمير إلى رؤساء الدول الأخرى^(٢).

أما في لبنان فيشارك رئيس الدولة مع مجلس الوزراء ورئيسه في ممارسة عدة اختصاصات، فوفقاً للدستور اللبناني مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون، وقد استثنى الدستور من هذه القاعدة بعض الاختصاصات المنفردة لرئيس الجمهورية دون أن يشترك معه رئيس الحكومة في التوقيع عليها، ومنها مرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة^(٣).

ومن خلال المادة المشار إليها أعلاه، يلاحظ أن الدستور اللبناني استخدم مصطلح المراسيم للدلالة على القرارات التي تصدر عن رئيس الجمهورية سواء كانت موقعة منه منفرداً أو مشتركاً مع غيره، لذا سنستبعد معيار ممارسة العمل عن طريق مرسوم، وسيتم التقسيم وفقاً للمعايير الأخرى التي سبق ذكرها.

١ - المادة (٦٦) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

٢ - د. عادل الطبطبائي، التوقيع المجاور في الدستور الكويتي، مصدر سابق ذكره، ص ٧٧.

٣ - تنظر المادة (٥٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

ومن أبرز الاختصاصات المشتركة لرئيس الجمهورية في لبنان ما يأتي:

١- دعوة مجلس النواب إلى انعقاد استثنائي

لرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة دعوة مجلس النواب إلى عقود استثنائية، وتأجيل انعقاده إلى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً.^(١)

٢- إصدار القوانين ونشرها وطلب إعادة النظر فيها

لرئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء إصدار القوانين ونشرها^(٢)، وله طلب إعادة النظر في القانون بعد إطلاع مجلس الوزراء، ويكون ذلك لمرة واحدة فقط وضمن المهل المحددة لإصداره.^(٣)

٣- إصدار مرسوم بتنفيذ التشريع المعجل:

ويكون ذلك بعد مضي أربعين يوماً من طرح مشروع قانون معجل على مجلس النواب وإدراجه في جدول أعمال جلسة عامة دون البت فيه.^(٤)

٤- تعديل الدستور:

فلرئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء اقتراح تعديل الدستور، وإصدار قانون التعديل، وله حق طلب إعادة المناقشة في المشروع مره أخرى.^(٥)

٥- دعوة مجلس الوزراء إلى انعقاد استثنائي:

ويكون بالاتفاق مع رئيس الحكومة كلما رأى ذلك ضرورياً.^(٦)

٦- إحالة مشاريع القوانين التي ترفع إليه من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب.^(٧)

٧- ترؤس الحفلات الرسمية ومنح أوسمة الدولة بمرسوم.^(٨)

١ - المادة (٣٣) و (٥٩) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

٢ - المادة (٥١) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

٣ - المادة (٥٧) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

٤ - المادة (٥٨) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

٥ - المادة (٧٦) و (٧٩) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

٦ - المادة (١٢/٥٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

٧ - المادة (١٠ و ٦ /٥٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

٨ - المادة (٨/٥٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

٨- يمنح العفو الخاص بمرسوم.^(١)

أما في العراق فكما هو حال المشرع اللبناني، فيطلق دستور عام ٢٠٠٥ لفظ المرسوم على أعمال رئيس الجمهورية المذيلة بتوقيعه المفرد أسوة بالمقترنة بتوقيع الوزارة مجاور، وهو تناقض واضح عما هو سائد من ضرورة التمييز بينهما، والذي انعكس بدوره على معايير الاشتراك في ممارسة الاختصاصات، لذا لن نعتمد على كون العمل يصدر بمرسوم، بقدر اعتمادنا على وجود اشتراك فعلي في ممارسة السلطة، أو كون العمل يتوقف صدوره على طلب أو توصية احد طرفي السلطة التنفيذية للطرف الآخر، ويرى البعض أن الطلب أو التوصية المقدمة من مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء إلى رئيس الجمهورية في العراق عادةً ما تحمل توقيع رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص ومن ثم يعد توقيعاً مجاوراً لتوقيع رئيس الجمهورية^(٢)، إلا أننا نرى خلاف ذلك فالتوقيع على الطلب أو التوصية هو ممارسة للحق في الطلب أو التوصية، وأن العبرة في الاشتراك تكون في الصورة النهائية لصدور العمل والتي لم يشر الدستور إلى صدورها بتوقيع مجاور.

ومن الاختصاصات المشتركة لرئيس الجمهورية في العراق ما يأتي:

١- اقتراح تعديل الدستور

حيث يقدم الاقتراح عن طريق رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين.^(٣)

٢- إصدار العفو الخاص

حيث استقر العمل في الأنظمة المختلفة على منح هذا الاختصاص لرئيس الدولة، وهو ما سار عليه المشرع العراقي حيث منحه لرئيس الدولة بتوصية من رئيس مجلس الوزراء.^(٤)

٣- منح الأوسمة والنياشين

١ - المادة (٩/٥٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

٢ - د. سمير داود سلمان ولمى علي فرج، التوقيع الوزاري المجاور في دستور ٢٠٠٥ العراقي، مجلة كلية التربية الأساسية، المجلد ١٩، العدد ٧٩، ص ٧٦٣.

٣ - المادة (١٢٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٤ - المادة (٧٣/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

نظراً لطابع التكريم والتشريف الذي يغلب على هذا الاختصاص، فقد سارت أنظمة الدول المختلفة على منح هذا الاختصاص لرئيس الدولة، وهو ما اتبعه المشرع الدستوري العراقي إذ أورد هذا الاختصاص ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية بتوصية من رئيس مجلس الوزراء كمظهر للاشتراك في ممارسة السلطة.^(١)

الفرع الثاني

تقييم الاختصاصات المشتركة لرئيس الدولة في النظام البرلماني

أن تقييم الاختصاصات المشتركة لرئيس الدولة تتطرق من التساؤل الآتي: هل منح رئيس الدولة مركز الثقل في ممارسة الاختصاص ينسجم ومبادئ النظام البرلماني؟ وهل يتطلب النظام البرلماني وجود مثل هذا الاشتراك؟ للإجابة على ذلك فقد اشرنا سابقاً بأن من الآثار المترتبة على عدم مسؤولية رئيس الدولة هو أن يمارس رئيس الدولة اختصاصاته عن طريق الوزارة، ومن ثم فإن اشتراك الوزارة مع رئيس الدولة في بعض الاختصاصات يعد نتيجة طبيعية لمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة، أما عن مدى هذا الاشتراك فهو ما سنبحثه وفق دساتير الدول محل المقارنة.

فقد اسند الدستور الكويتي إلى الأمير الحق في العفو الخاص عن العقوبة بموجب الدستور والقانون^(٢)، وغالباً ما تتجه الدول البرلمانية إلى إشراك رئيس الدولة في ممارسة هذا الحق المهم لكونه يمثل السلطة العليا في البلاد.^(٣)

١ - المادة (٧٣/ خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢ - المادة (١/٢٣٩) من قانون الإجراءات في المحاكمات الجزائية الكويتي رقم (١٧) لعام ١٩٦٠.

٣ - يعرف العفو الخاص وفقاً للنظام الكويتي بأنه العفو الذي يمنح إلى بعض المحكوم عليهم أما لمواجهة أخطاء قضائية أو بمناسبة أحداث خاصة كالاختقال بالعيد الوطني أو القومي للدولة، وهذا النوع من العفو تحكمه اعتبارات أخلاقية واجتماعية معينة، والعفو الخاص أو الأميري، يكون عفواً عن العقوبة فقط وليس عن الجريمة كلها، للمزيد ينظر: ياسر محمد العتيبي، العفو في قانون الجزاء الكويتي، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠٠٩، ص ١٧٦.

وأسند الدستور إلى الأمير بمشاركة مجلس الوزراء الحق في الاعتراض على القوانين، ويعد اعتراض الأمير على القانون نوعاً من الاعتراض التوقيفي، فالقانون يعاد إلى مجلس الأمة لغرض إعادة النظر فيه، ثم أن مجلس الأمة يكون صاحب الكلمة الأخيرة في تعديله أو الإبقاء عليه وتمريه بالتصويت عليه بأغلبية الثلثين، أما عن مدى ملائمة منح رئيس الدولة هذا الاختصاص، فيلاحظ أنه يعد من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فمرسوم الاعتراض يقدم من مجلس الوزراء ويوقعه الأمير تطبيقاً لقاعدة التوقيع المجاور فالقانون المعترض عليه غالباً ما يبنى على مسوغات ضرورية يقدرها الأمير تقود إلى إعادته إلى مجلس الأمة للنظر فيه.^(١)

أما الاختصاصات المتعلقة بالسلطة التشريعية، فقد أسند الدستور إلى الملك حق دعوة مجلس الأمة إلى الانعقاد بمرسوم، ويلاحظ أن هذا الاختصاص قد حدده الدستور دون أن يترك للأمير سلطة تقديرية في ذلك، فقد اشترط الدستور أن يصدر مرسوم الدعوة خلال شهر أكتوبر (تشرين الأول) من كل عام، كما رتب الدستور الإجراء الواجب في حالة عدم صدور المرسوم خلال المدة المذكورة، بأن يجتمع المجلس تلقائياً في الساعة التاسعة من صباح يوم السبت الثالث من ذلك الشهر، وإن صادف هذا اليوم عطلة رسمية اجتمع المجلس في اليوم الذي يليه، من هذا يتضح لنا مدى شكلية مرسوم الدعوة، والأمر ذاته ينطبق على مرسوم فض الاجتماعات العادية والاستثنائية.^(٢) بخلاف مرسوم تأجيل اجتماعات مجلس الأمة والذي يعد ممارسة لسلطة حقيقية، حيث يملك الأمير سلطة تأجيل اجتماعات مجلس الأمة لمدة لا تتجاوز شهراً كاملاً، على أن لا يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد إلا بموافقة مجلس الأمة^(٣)، ويكون ذلك عند حدوث خلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فيرى الأمير لأسباب يقدرها منح السلطتين الوقت الكافي وتسوية المسائل العالقة بينهما.

أما فيما يتعلق بسلطة الأمير في حل البرلمان، فقد تناول الدستور الكويتي حق الأمير في حل مجلس الأمة في موضعين، الأول في المادة (١٠٢) ويتمثل في حالة اذا ما رأى المجلس

^١ - عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، ط١، دار العلوم للطباعة والنشر، الكويت، ١٩٨٥، ص ٦٤٨.

^٢ - المواد (٨٦ و ٨٩) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

^٣ - المادة (١٠٦) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، ففي هذه الحالة يرفع الأمر إلى الأمير ليقرر أما أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة.^(١) والثاني في المادة (١٠٧) التي أقرت للأمير حق حل مجلس الأمة بمرسوم يتضمن أسباب الحل، على أن تجرى انتخابات بعد أن يحل المجلس بشهرين^(٢)، ونلاحظ أن المادة المذكورة قد أوردت عدة قيود على سلطة الأمير في حل المجلس منها، التسبب وتحديد إجراء الانتخابات، وعلى هذا الأساس يمكن للمحكمة الدستورية أن تمارس رقابتها على اختصاص الأمير في الحل، ومشروعية المرسوم الصادر بالحل استناداً للأسباب الواردة فيه، كما ذكرت المادة قيوداً آخرى يتمثل في عدم جواز اللجوء إلى حل المجلس أكثر من مرة واحدة لذات الأسباب، ومن هذا الشرط تبرز الحكمة من اشتراط التسبب، والذي من خلاله تراقب المحكمة مشروعية مرسوم الحل، فإذا ما وجدت المحكمة أن الأمير لجأ إلى حل مجلس الأمة لذات الأسباب التي من أجلها حل المجلس أول مرة، كان عليها الحكم ببطلان مرسوم الحل وإعادة المجلس للعمل^(٣). وفي كل الأحوال لا يجوز حل مجلس الأمة أثناء إعلان الأحكام العرفية.^(٤)

وما يمكن ملاحظته أن الدستور قد حدد الإجراء المترتب على عدم الالتزام بالقيود المذكورة، وهو إعادة المجلس المنحل للعمل في الحاليتين، ونعني بها حالة عدم إجراء الانتخابات في الموعد المحدد وحالة حل المجلس لأكثر من مرة لذات الأسباب، وهو موقف محمود نظراً لما يرافق حالة الحل من تعطيل لمفاصل الدولة واللجوء إلى حكومة تصريف الأعمال.

وباستقراء التأريخ السياسي لدولة الكويت لغرض التوثيق الدقيق لأسباب انتهاء عمر الحكومات الكويتية خلال السنوات الخمسين الماضية وعددها إحدى وثلاثون حكومة^(٥) ففي الفترة الممتدة من ١٩٦٢ - ٢٠١٢ على سبيل المثال، نلاحظ أن حل مجلس الأمة كان يرجع لعدة

^١ - المادة (١٠٢) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

^٢ - المادة (١٠٧) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

^٣ - د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، ط٣، دار الملاك، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٤٥٢ وما بعدها. و د. يوسف علي الشكري، رئيس الدولة في النظم الوراثية، مصدر سابق ذكره، ٨٩.

^٤ - المادة (١٨١) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

^٥ - إن عدد الحكومات الكويتية إلى الوقت الحاضر بلغ ٣٨ حكومة، حيث صدر مرسوم أميري بتعيين صباح خالد الصباح رئيساً للوزراء في ٢ مارس ٢٠٢١، نقلاً عن: <http://www.pm.gov.kw> بتاريخ ٢٠٢١/٣/١٨.

أسباب منها دستورية ومنها ما يتعلق بتأزم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(١)، وقد تصدر السبب الأخير كسبب لحل مجلس الأمة اثنتي عشرة مرة، والتي تركزت أغلبها في فترة حكم الشيخ ناصر المحمد الصباح، حيث انتهت جميع الحكومات التي ترأسها بسبب تأزم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٢)، ومن ثم لو حُذفت فترة حكمه والممتدة من (٢٠٠٦-٢٠١١) فستتغير المعطيات حيث تتصدر الأسباب الدستورية كسبب لانتهاء عمر الحكومات الكويتية^(٣). أما عن مدى مشاركة الأمير لمجلس الوزراء في ممارسة هذا الحق، فنلاحظ ان للأمير دور كبير يبرز فيه دوره كحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو ما يتفق مع ضوابط النظام البرلماني.

أما فيما يتعلق بتقييم الاختصاصات المشتركة لرئيس الدولة في لبنان، فيلاحظ أن هناك اختصاصات تتعلق بالمؤسسة التشريعية وأخرى تتعلق بالمؤسسة التنفيذية، ففيما يخص الأولى نلاحظ أن سلطة رئيس الجمهورية فيها تتفاوت ضيقاً وأتساعاً بحسب التنظيم الدستوري للسلطة الممنوحة له والأثر المترتب عليها، كما أن بعضها الغرض منه هو خلق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، كما في حالة دعوة مجلس النواب إلى الانعقاد وتأجيل دورات انعقاده، فلرئيس الجمهورية دور حقيقي في ذلك، وهذا الدور نابع من المركز الذي كان يتمتع به رئيس الجمهورية قبل تعديلات الطائف إذ كان هذا الاختصاص منوط برئيس الجمهورية منفرداً، أما

^١ - ومن أبرز مبررات الحل ما يأتي: أ- عدم التعاون بين المجلس والحكومة. ب- المبالغة في تقديم الاستجابات بكثرة ودون تدرج في استخدام الوسائل الرقابية. ج- غياب التنفيذ الفعلي للخطة التنموية للدولة وعدم وضوح الأولويات. د- انخفاض مستوى التنسيق بين الوزراء. هـ- عدم إمهال الوزراء فترة كافية للقيام بمهامهم وواجباتهم. و- حكومات لا تحظى بأغلبية برلمانية. للمزيد ينظر: د. رمزي علي إبراهيم سلامة وآخرون، عمر الحكومات بدولة الكويت (١٩٦٢-٢٠١٢)، ط١، الأمانة العامة لمجلس الأمة الكويتي، الكويت، ٢٠١٢، ص ٢٩ وما بعدها.

^٢ - بن عودة حمد الأمين، السلطة التنفيذية والتشريعية في الكويت دراسة لأوجه التعاون والتعارض، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، العدد ٦، ٢٠١٤، ص ١٠٩.

^٣ - تتمثل الأسباب الدستورية عادةً باستقالة الحكومة تمهيداً لإجراء انتخابات جديدة بعد استكمال مجلس الأمة لمدته، للمزيد ينظر: عبد الله نجيب الملا، الموسوعة الدستورية، الجزء الأول، بلا دار نشر، الكويت، ص ٢٠٢ وما بعدها. و د. رمزي علي إبراهيم سلامة وآخرون، مصدر سابق ذكره، ص ٣٠.

بعد التعديل الدستوري فقد أصبح هذا الاختصاص منوط بالسلطة التنفيذية مجتمعة، وتكون الدعوة إلى الانعقاد الاستثنائي أو التأجيل عن طريق مرسوم.^(١)

كما عهد الدستور إلى رئيس الجمهورية حق إصدار القوانين ونشرها بالاشتراك مع الحكومة، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، ويمارس رئيس الجمهورية من خلال التصديق سلطة تشريعية حقيقية، فهو يخلع على القانون النيابي صفة النفاذ، بل أن دوره أساسي ليلد القانون ويخرج إلى الحياة القانونية للدولة، وهذا يعني أن السلطة التنفيذية تسهم إسهاماً فعالاً في عمل السلطة التشريعية.^(٢)

كذلك اسند الدستور إلى السلطة التنفيذية الحق في الاعتراض على القوانين وفق الآلية المقررة دستورياً، ويلاحظ على هذا الاختصاص أنه مسند إلى رئيس الجمهورية بالدرجة الأساس، مما يكشف عن محدودية دور مجلس الوزراء، إذ اشترطت المادة إطلاع مجلس الوزراء فقط من قبل رئيس الجمهورية.^(٣)

وأنفرد النظام اللبناني بما يعرف بالتشريع المعجل، حيث أن مشروع القانون الذي قررت الحكومة كونه مستعجلاً، يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على مجلس

^١ - ومن التطبيقات المخالفة لهذه المادة، عندما أرسل رئيس الجمهورية ميشال عون رسالة إلى مجلس النواب ابدى فيها رغبته بتأجيل انعقاد مجلس النواب شهراً واحداً ابتداءً من ١٣/٤/٢٠١٧ استناداً إلى المادة (٥٩) من الدستور، حيث تجاوب رئيس مجلس النواب مع الرسالة ودعا إلى جلسة جديدة لمجلس النواب بتاريخ ١٥/٥/٢٠١٧، ولم يصدر أي موقف عن رئيس مجلس الوزراء فهو لم يعترض وتم التأجيل برسالة دون الطريقة المفترض صدوره بها، حيث لم يصدر بمرسوم ولم يوقع رئيس مجلس الوزراء، وأختلف الفقه بين مؤيد ومعارض، **فالاتجاه المعارض** استند إلى نص المادة (٥٤) والتي قررت بأن مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك في التوقيع عليها الوزير أو الوزراء المختصون، أما **الاتجاه المؤيد** فقد استند إلى أن الدستور لم يطلب صدور التأجيل بمرسوم في المادة (٥٩) وإلا كان نص على ذلك صراحةً، كما أن هذا الاختصاص لصيق بشخص رئيس الجمهورية، ومن ثم انه بمجرد تقرير التأجيل وإبلاغه إلى المجلس النيابي يحصل التأجيل. للمزيد ينظر: رضا عبد الله مكي، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في الدول العربية، أطروحة دكتوراه، الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠٢٠، ص ٥٥ وما بعدها.

^٢ - د. نوفل عبد الحميد الموسى، الالتزامات الدستورية على الدولة وضمانات الوفاء بها، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠، ص ٢٦١.

^٣ - د. احمد سرحال، النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، ط١، دار الفكر العربي، بيروت، ١٩٩٠، ص ١٧١، و د. أحمد سعيغان، مصدر سابق ذكره، ص ٤١٦.

النواب دون أن يبيت فيه- كقانون الموازنة العامة- أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء، ويلاحظ على هذا الاختصاص أنه بمنح السلطة التنفيذية في نطاق التشريع مدى أوسع مما هو سائد في النظم البرلمانية التقليدية، كما يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الاعتمادات الاستثنائية بقرار صادر عن مجلس الوزراء، ويلاحظ أن لرئيس الدولة دور مهم في ذلك، إذ يعد اختصاصه هذا تدخلاً فعلياً في شؤون الحكم.^(١)

أما عن سلطة رئيس الجمهورية في مجال التعديل الدستوري، فيلاحظ أن الدستور أعطى حق الاقتراح إلى كل من السلطة التنفيذية وأعضاء مجلس النواب^(٢)، فلرئيس الجمهورية تقديم الاقتراح إلى مجلس النواب بعد موافقة مجلس الوزراء وأن يشترك في التوقيع على الاقتراح رئيس الحكومة، ويلاحظ أن سلطة التعديل يمارسها رئيس الجمهورية بدوره المنبه للسلطات إلى الحاجة التي تستدعي القيام بهذا التعديل، وذلك لحسن سير المؤسسات الدستورية إذا ما لاحظ خللاً في عمل هذه السلطات أو وجد رغبة شعبية عارمة أو حاجة دستورية ملحة إلى هذا التعديل، وتقدير الحاجة إلى التعديل تنطلق من دور الرئيس استناداً إلى المادة (٤٩) من الدستور التي ألزمته بالسهر على احترام الدستور.^(٣)

ويدعو رئيس الجمهورية مجلس الوزراء إلى انعقاد استثنائي كلما رأى ذلك ضرورياً^(٤)، ويلاحظ أن الدستور جعل هذا الاختصاص مناط السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، فهو من يقدر الظرف الذي يستدعي الانعقاد الاستثنائي من عدمه.

ويمارس رئيس الجمهورية اختصاصاً له صلة بالعمل التشريعي يتمثل بإحالة مشروعات القوانين المقدمة من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب^(٥)، والمقصود هنا هو اختصاص الإحالة وليس تقديم مشروعات القوانين والذي هو من اختصاصات مجلس الوزراء، ومن ثم يعد رئيس الجمهورية حلقة وصل بين البرلمان ومجلس الوزراء فيما يتعلق بمشروعات القوانين.

^١ - د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام الدستوري في لبنان، مصدر سابق ذكره، ص ٢٨٨ وما بعدها.

^٢ - المادة (٧٧) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

^٣ - د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية، مصدر سابق ذكره، ص ٤١٧.

^٤ - المادة (١٢/٥٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

^٥ - المادة (٦/٥٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

وأخيراً، يتولى رئيس الجمهورية في لبنان رئاسة الحفلات الرسمية، ومنح أوسمة الدولة، ومنح العفو الخاص، وهذه اختصاصات نابعة من مركزه الذي يمثل أعلى سلطة في النظام السياسي فضلاً عن الطابع البروتوكولي الغالب على هذه الاختصاصات.

أما فيما يتعلق بتقييم الاختصاصات المشتركة لرئيس الجمهورية في العراق، يلاحظ أن الدستور العراقي قد أسند إلى رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء حق اقتراح تعديل الدستور^(١)، وبالنظر إلى أهمية وحجم هذا الاختصاص، يلاحظ أنه ينسجم مع التنظيم الدستوري لمركز رئيس الجمهورية في العراق، وذلك بالنظر إلى نطاق مسؤوليته وتعدد اختصاصاته، فهو مسؤول ومن ثم يتمتع بالسلطة^(٢)، أما مدى انسجام هذا الاختصاص مع ضوابط النظام البرلماني ككل، فيلاحظ أنه أوسع مما هو سائد في الأنظمة البرلمانية بأصولها التقليدية، فبالنظر إلى آلية اختياره ومركزه الشرفي المتعارف عليه، فإن منحه اختصاص تشريعي ذا طابع تأسيسي يفوق بلا شك ما هو مرسوم لاختصاصات رئيس الدولة في ضوء ضوابط النظام البرلماني^(٣).

أما اختصاص رئيس الجمهورية في إصدار العفو الخاص، ومنح الأوسمة والنياشين^(٤)، الوارد ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية في الدستور العراقي، فيلاحظ أن الدستور تتبع الاتجاه السائد في اغلب الدساتير البرلمانية بمنح هذه الاختصاصات إلى رئيس الدولة ملكاً كان أم رئيساً للجمهورية، والتي تمارس نتيجة توصية من رئيس مجلس الوزراء، ورغم أن التوصية لا تحمل طابع الإلزام، إلا أنها تمثل المبادرة لممارسة هذا الحق الذي يبقى موقوفاً على صدورها، فهي أداة تحريك القرار، كما أنها لا تكون ذات قيمة قانونية وفعلية دون صدوره. وهذا المسلك يتناسب مع المركز الشرفي لرئيس الدولة باعتباره صاحب أعلى سلطة في الدولة^(٥).

١ - م(١٢٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢ - د. رجب محمود طاجن، قيود تعديل الدستور، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٤٥.

٣ - محمد احمد محمود، تعديل الدستور (دراسة في ضوء الدستور العراقي النافذ)، ط١، منشورات الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، بغداد، ٢٠١٠، ص ١٠٠ وما بعدها.

٤ - المادة (٧٣/أولاً وخامساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٥ - شامل حافظ شنان الموسوي، تعديل الدستور وأثره على نظام الحكم في الدولة، المركز العربي للنشر والتوزيع، والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٣٣٥.

المبحث الثاني

تنظيم اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني

الأصل في النظام البرلماني أن تمارس الاختصاصات عن طريق الوزارة، ويحتل رئيس مجلس الوزراء منصباً بارزاً في وظائف الوزارة، وله دور سياسي مهم أيضاً، ففي النظام البرلماني يكون هو المسؤول الأول عن السياسة العامة للدولة، كما يقع على عاتقه رئاسة الحكومة وممارسة اغلب الاختصاصات المهمة ويكون مسؤولاً عنها، ويمارس بموجب الدستور والقانون العديد من الاختصاصات سواء كانت منفردة أو مشتركة مع رئيس الدولة، لذا سنبحث الاختصاصات المنفردة لرئيس مجلس الوزراء في المطلب الأول، والاختصاصات المشتركة لرئيس مجلس الوزراء في المطلب الثاني، من حيث مضمونها من جهة، ومدى انسجامها مع ضوابط تقاسم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من جهة أخرى، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول

الاختصاصات المنفردة لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني

يعد رئيس مجلس الوزراء المحرك الأساس للوزارة وله العديد من الاختصاصات التي تميزه عن غيره من الوزراء حتى يستطيع أن يمارس مهامه على النحو الأمثل، فالدستور اسند إليه العديد من الاختصاصات التي قد تكون خاصة به بمفرده بوصفه رئيساً لمجلس الوزراء، أو مع مجلس الوزراء كهيئة واحدة، لذا سنبحث هذه الاختصاصات وتقييمها وفقاً لضوابط تقاسم السلطة التنفيذية في النظام البرلماني وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

مضمون الاختصاصات المنفردة لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني

على الرغم من أن رئيس مجلس الوزراء من الناحية القانونية ما هو إلا واحد من الوزراء ولا يعد رئيساً إدارياً أعلى للوزارة، بل يعد زميلاً كبيراً لزملاء متساويين، والذي يعقد الاجتماعات، ويتقيد برأي الأغلبية داخل مجلس الوزراء شأنه شأن أي وزير آخر، إلا أنه يجب أن يكون

شخصاً متمتعاً بقوة الشخصية، عارفاً لحقوقه وواجباته في الدستور والقانون، وأن تكون لديه ملكة التقدير السياسي والقدرة على القيادة وفرض الحلول لمعالجة الأزمات ليضمن وجود أغلبية برلمانية تعطي ثقتها في وزارته ويضمن فعاليتها وتماسكها^(١)، لذلك فالنظام البرلماني خصه باختصاصات واسعة لا يتمتع بها أي من الوزراء الآخرين، فله سلطة اختيار وتعيين الوزراء، وله أن يطلب استقالتهم، وهو الذي يقرر ما يمكن مناقشته في مجلس الوزراء، وما لا يمكن مناقشته، وهو المتحدث باسم الحكومة ويرأس مجلس الوزراء، ويرسم السياسة العامة، كما أنه يشرف على أعمال الحكومة، ويعرض برنامجها على الوزراء.^(٢)

ويختلف مدى هذه الاختصاصات بحسب النظام السياسي الذي تعتقه الدولة ومدى أخذه بالنظام البرلماني أو تطعيمه بخصائص أنظمة أخرى، فضلاً عن التنظيم الدستوري لمركز رئيس مجلس الوزراء.

ففي الكويت لم ينظم الدستور اختصاصات رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء بالشكل المفصل الذي نظم فيه اختصاصات الأمير، فقد أشار فقط إلى مجلس الوزراء في المادة (١٢٣) التي خصت مجلس الوزراء بكونه المهيم على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية، وترك الدستور تفصيل هذه الاختصاصات إلى اللائحة الداخلية للمجلس والتي وفقاً لها يمارس رئيس مجلس الوزراء - في إطار رئاسته لمجلس الوزراء - مجموعة من الاختصاصات، فحسب المادة الثالثة من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء الصادرة عام ١٩٦٣، التي تتحدث عن اختصاصات المجلس، إذ تنص على أنه (يختص مجلس الوزراء برسم سياسة الحكومة والهيمنة على مصالح الدولة بصورة عامة ويقوم على وجه الخصوص بما يلي^(٣)):

^١ - فقد كان لقوة شخصية كل من جواهر نهرو في الهند، وكونراد أدينار في ألمانيا الأثر الكبير في إرساء النظام البرلماني في كل الدول المذكورة وتحديد اختصاصات كل من رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، للمزيد ينظر: محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم الدستورية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٨٤، ص ٣٠.

^٢ - د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين شمس، بلا دار نشر، ١٩٨٤، ص ١٠٥.

^٣ - المادة (٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء الكويتي الصادرة عام ١٩٦٣.

- ١- تقرير ما يرى في أي مسألة تتعلق بسياسة الدولة العامة الداخلية والخارجية يعرضها عليه أحد الوزراء.
 - ٢- الموافقة على مشروعات المراسيم التنظيمية والفردية قبل رفعها إلى الأمير للتوقيع عليها.
 - ٣- الفصل في أي خلاف في وجهات النظر أو في الاختصاص يقع بين وزرتين أو أكثر.
 - ٤- القرارات الاستثنائية في التعيينات والترقيات ومد الخدمة وتقرير المعاش أو المكافأة والفصل غير التأديبي وكل قرار استثنائي جعل القانون سلطة الاستثناء فيه لمجلس الوزراء.
 - ٥- الفصل في التظلمات في قرارات السلطة الإدارية في الحالات التي جعل فيها القانون النظر في التظلم من اختصاص مجلس الوزراء، كالتظلم من رفض الترخيص بإصدار صحيفة أو التظلم من قرار تعطيل صحيفة.
 - ٦- دراسة الطلبات التي تقدم من أعضاء مجلس الأمة بتطبيق المادة (١١٢) من الدستور لطرح موضوع عام للمناقشة واستيضاح سياسة الحكومة في شأنه أو تحديد موقع الحكومة من هذه الطلبات. (١)
 - ٧- دراسة الرغبات التي يبديها مجلس الأمة في المسائل العامة بالتطبيق للمادة (١١٣) من الدستور. (٢)
- أما في لبنان فيمارس رئيس مجلس الوزراء العديد من الاختصاصات المنفردة المسندة له بموجب الدستور والواردة في المادة (٦٤) ومنها:

- ١- يرأس مجلس الوزراء ويكون حُكماً نائباً لرئيس المجلس الأعلى للدفاع. (٣)
- ٢- يطرح سياسة الحكومة العامة أمام مجلس النواب. (١)

^١ -تنص المادة (١١٢) من الدستور الكويتي على أنه (يجوز بناءً على طلب موقع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على مجلس الأمة للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي بصدده، ولسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة).

^٢ - تنص المادة (١١٣) من الدستور الكويتي على أن (لمجلس الأمة إبداء رغبات الحكومة في المسائل العامة، وأن تعذر على الحكومة الأخذ بهذه الرغبات وجب أن تبين للمجلس أسباب ذلك، وللمجلس أن يعقب مره واحده على بيان الحكومة).

^٣ - المادة (١/٦٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

- ٣- يوقع مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم عدا مرسوم تسميته رئيساً للحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة.^(٢)
 - ٤- يدعو مجلس الوزراء إلى الانعقاد ويضع جدول أعماله ويطلع رئيس الجمهورية مسبقاً على المواضيع التي يتضمنها وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث.^(٣)
 - ٥- يتابع أعمال الإدارات والمؤسسات العامة وينسق بين الوزراء ويعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل.^(٤)
 - ٦- يعقد جلسات عمل مع الجهات المعنية في الدولة وبحضور الوزير المختص.^(٥)
- أما الاختصاصات التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء في إطار منظومة مجلس الوزراء دون ضرورة لتدخل رئيس الجمهورية فتتمثل بما يأتي:
- ١- السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء.^(٦)
 - ٢- تعيين موظفي الدولة وصرْفهم وقبول استقالتهم وفقاً للقانون.^(٧)

١ - المادة (٣/٦٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

٢ - المادة (٤/٦٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

٣ - المادة (٦/٦٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

٤ - المادة (٧/٦٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

٥ - المادة (٨/٦٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل. ويذهب بعض الفقه أن هذه المادة جاءت لتمنح رئيس الحكومة اختصاص كان ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية قبل التعديل الدستوري، إلا أنه واقعاً هذه المادة غير مطبقة، حيث أن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء يقومان بخرق النص الدستوري بشكل واضح، إذ يجتمع كلاهما مع الموظفين بغياب الوزير المختص، وهذه مخالفة واضحة للدستور ولا يجوز مسايرة بعض الآراء التي تقول أن ذلك يحصل بعلم الوزير المختص، لأن النص صريح ويفرض حضور الوزير الاجتماع، لا أن يحصل بعلمه المسبق، للمزيد ينظر: د. أمين عاطف صليبا، مصدر سابق ذكره، ص ١٦٨ وما بعدها.

٦ - المادة (٢/٦٥) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

٧ - المادة (٣/٦٥) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

أما في العراق فلم يورد الدستور تعداداً مفصلاً لاختصاصات رئيس مجلس الوزراء، فبالإضافة إلى تشكيل الحكومة الوارد في المادة (٧٦/ثانياً) من الدستور^(١)، ذكر في المادة (٧٨) بعض الاختصاصات المسندة له ومنها^(٢):

١- إقالة الوزراء بالاشتراك مع مجلس النواب.

٢- القائد العام للقوات المسلحة.

٣- إدارة مجلس الوزراء وترؤس اجتماعاته.

ويمارس رئيس مجلس الوزراء باعتباره عضواً في مجلس الوزراء مجموعة اختصاصات تناولتها المادة (٨٠) من الدستور والتي وردت بصورة مفصلة في المادة (٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٢) لعام ٢٠١٩، وتتمثل فيما يأتي:

١- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة.^(٣)

٢- اقتراح مشروعات القوانين.^(٤)

٣- إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.^(٥)

٤- التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء، وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية.^(٦)

٥- إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.^(٧)

٦- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها، أو من يخوله.^(٨)

١- المادة (٧٦/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢- المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٣- المادة (٨٠/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٤- المادة (٨٠/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٥- المادة (٨٠/خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٦- المادة (٨٠/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٧- المادة (٨٠/سادساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

يلاحظ على الاختصاصات الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء في كل دول محل البحث انعكاساً واضحاً لمركزه الدستوري، فكلما خصه الدستور بمركز مهم و متميز في النظام السياسي كلما اتسعت اختصاصاته، والعكس صحيح حيث أن أي تحجيم لمركز رئيس مجلس الوزراء يؤدي بالنتيجة إلى تهميش اختصاصاته وتقليصها.

الفرع الثاني

تقييم الاختصاصات المنفردة لرئيس مجلس الوزراء

الأصل في الاختصاصات أن تمارس عن طريق الوزارة، ومن ثم أي اختصاص يمنح للوزارة يتفق بصورة عامة مع الضوابط، وبخلافها فإن أي انتقاص من اختصاصات الوزارة أو تقييدها هو ما يعد شاذاً^(١)، ولأن إناطة اختصاص معين بجهة ما تتطلب توفر مستلزمات ممارسة هذا الاختصاص، لذا فإن تقييم الاختصاصات المنفردة لرئيس مجلس الوزراء تتبع من التساؤل الآتي: هل خصه الدستور أو القانون بدور حقيقي متميز في ممارسة اختصاصاته؟ وما هي الضمانات التي منحت له لغرض مباشرة هذه الاختصاصات؟ سيتم بحث الإجابة في أنظمة الدول محل البحث، ولكن يتوجب علينا بدايةً تحديد المقصود بالضمانات، ففي ما يتعلق برئيس مجلس الوزراء فإن أهم الضمانات التي توفر له المركز القانوني الذي يؤهله لمباشرة المهام الملقاة على عاتقه، تتمثل بنقطتين، الأولى: أن يكون حائزاً على تأييد الأغلبية البرلمانية^(٢)، والثانية: أن لا تتم إقالته بقرار من رئيس الدولة^(٣).

ففيما يتعلق بالنقطة الأولى التي تتصل بالضابط المتعلق بآلية اختيار رئيس مجلس الوزراء، فنعد من أهم الضمانات لممارسة رئيس مجلس الوزراء لمهامه أمام البرلمان، وهي انتمائه لحزب يحوز على أغلبية مقاعد البرلمان، أو تأييد البرلمان في حال لم يكن مرشح الأغلبية البرلمانية، مما يمنحه ميزة كبيرة حين يتقدم بالتشكيل الوزاري لينال الثقة، كما يمنحه ميزة أخرى عند تشكيل اللجان البرلمانية بحسب نسبة ما يناله كل حزب في البرلمان، بما يسمح بتمرير الكثير من

١ - د. داوود الباز، النظم السياسية-الدولة والحكومة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٣٤٧.

٢ - رمزي طه الشاعر، الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢١٠.

٣ - د. راغب الحلو، مصدر سابق ذكره، ص ٢٣٤.

مشروعات القوانين التي تتقدم بها الحكومة،^(١) فتعاطم دور الوزارة وازدياد نفوذها ما هو إلا نتيجة لتأييد البرلمان لها، حتى أصبحت الوزارة في الوقت الحاضر الموجه الحقيقي لأمر الدولة والقائم على إدارة العمل فيها.^(٢)

أما الضمانة الثانية فتعد نتيجة للضابط المتعلق بالثنائية التنفيذية وما تتطلبه من فصل عضوي ووظيفي بين طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، فالنظام البرلماني الذي شيده الأعراف والقواعد البريطانية يستند إلى رئيس حكومة مسؤول أمام البرلمان فقط لكونه ممثلاً للإرادة الشعبية، فمفتاح التوازن في النظم البرلمانية كما يقول (جورج فيديل) يتحدد بتحديد توازن الرعب المبني على تهديد كل سلطة للأخرى، فالحكومة تهدد بجل البرلمان الذي يستطيع تهديدها بحجب الثقة عنها^(٣).

فرئيس مجلس الوزراء المؤيد من قبل الأغلبية البرلمانية، التي بدورها تعكس إرادة الأمة، من غير المنطقي إقالته بقرار من رئيس الدولة الذي جاء عن طريق الوراثة أو تم اختياره عن طريق البرلمان وفقاً للمحاكمة السياسية، كما أن رئيس مجلس الوزراء يتحمل عبء المسؤولية عن السلطة التنفيذية بخلاف رئيس الدولة غير المسؤول سياسياً^(٤)، لذلك فقد تخلت اغلب الدول البرلمانية عن فكرة منح رئيس الدولة إقالة رئيس مجلس الوزراء، مكتفية بحصر مسألة الوزارة أمام البرلمان من أجل تحقيق قدر أكبر من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.^(٥)

^١ - ميشيل ستيوارت، أنظمة الحكم الحديثة، ترجمة أحمد كامل، راجعه سليمان الطماوي، دار الفكر العربي، ١٩٦٢، ص ٣١.

^٢ - د. أحمد عبداللطيف إبراهيم السيد، الاختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية، ط ١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤، ص ٢٤.

^٣ - د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي، بيروت، بلا سنة نشر، ص ٤١.

^٤ - د. شمران حمادي، النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط، شركة النشر والطبع الأهلية، بغداد، ١٩٦٤، ص ٦٣.

^٥ - ففي بريطانيا تحول حق الملك في إقالة الوزارة إلى حق نظري بعد استقرار مسؤولية الوزارة أمام مجلس العموم. د. عبد الغني بسيوني عبدالله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق ذكره، ص ٦١.

فالنظام البرلماني يتطلب وجود آلية فعالة لتقاسم السلطات على أساس من التوازن والرقابة المتبادلة وفق علاقة أفقية بين السلطات، ودون هيمنة إحدى السلطات على الأخرى.^(١)

ففي الكويت، يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة اجتماعات المجلس، ولا يمنع ذلك من أن يتولى الأمير في بعض الأحيان رئاسة اجتماعات المجلس للتداول في شؤون الدولة، ولتوجيه بعض الإرشادات للوزراء دون أن يشترك في التصويت، لأن الاشتراك في التصويت هو ممارسة للسلطة والسلطة تتبعها المسؤولية، ورئيس الدولة ذاته لا تمس وهو غير مسؤول سياسياً، وبذلك يكون النظام الكويتي قد أخذ بسمة جوهرية من سمات النظام البرلماني، والمتمثلة بوجود مجلس وزراء، له وجوده الذاتي وقراراته التي لا تختلط بالقرارات التي تصدر عن الوزراء ولا تلك التي تصدر عن رئيس الحكومة أو عن رئيس الدولة^(٢)، فالوزراء يمارسون عدة مهام، فبجانب إشرافهم المباشر على مختلف الوزارات، فهم يعملون مجتمعين في تحديد الخطوط الرئيسية لسياسة الدولة الخارجية والداخلية، كما أن مداولات المجلس سرية وتصدر قرارات المجلس بحضور أغلبية أعضائه، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه رئيس المجلس، ومن ثم فقد منح الدستور مركز متميز عن بقية الأعضاء^(٣)، ولكن هل يكفي هذا المركز لممارسة رئيس مجلس الوزراء لاختصاصاته، وما هي الضمانات التي يتمتع بها؟ للإجابة على ذلك نستطيع القول أن رئيس مجلس الوزراء الكويتي لا يتمتع بأي من الضمانتين المذكورتين، ففي الكويت يتم اختيار رئيس مجلس الوزراء عن طريق رئيس الدولة كما يملك الأمير إقالته أيضاً، ولا يستند اختيار رئيس المجلس على أغلبية برلمانية، وهذه المغايرة في التنظيم التقليدي لمنصب رئيس مجلس الوزراء تبعتها مغايرة في المسؤولية المترتبة عليه، حيث لا يسأل رئيس مجلس الوزراء إلا عن السياسة العامة للحكومة الواردة في المادة (١٢٣) من الدستور الكويتي، كما أن إقالة رئيس مجلس الوزراء اختصاص ينحصر ممارسته بالأمير منفرداً^(٤)، فبحسب المادة المذكورة، إن رئيس

^١ -د. عبد الوهاب حميد رشيد، التحول الديمقراطي في العراق، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦، ص ١٤٤.

^٢ -د. محمد محمود ربيع، مصدر سابق ذكره، ص ٤٨.

^٣ -د. عادل الطبطبائي، النظام السياسي والدستوري في الكويت، مصدر سابق ذكره، ص ٥٢٩.

^٤ --جابر جاد نصار، الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٢٧.

مجلس الوزراء لا يتم طرح موضوع الثقة به في مجلس الأمة، ومن ثم إذا رأى المجلس عدم إمكانية التعاون معه، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في الحالة هذه أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة.^(١)

أما في لبنان، فالتعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ عززت موقع رئيس الحكومة بعد أن أناطت به اختصاصات مهمة وجعلت منه المرجع الأول والأخير في دعوة مجلس الوزراء للانعقاد العادي، وفي وضع جدول الأعمال، وفي طرح الأمور الطارئة، إذ يمارسها منفرداً، فالمشرع الدستوري اللبناني لم يسمح لغيره بدعوة مجلس الوزراء للانعقاد العادي، حتى لو طلب الأكثرية من أعضاء مجلس الوزراء ذلك.^(٢)

ويلاحظ أن رئيس مجلس الوزراء يتمتع بضمانات كافية لممارسة عمله، فضلاً عن استناده إلى أغلبية برلمانية، وتمتعه باختصاصات هامة سواء كانت منفردة بشخصه أو بوصفه عضواً في مجلس الوزراء، فرئيس مجلس الوزراء يتمتع بالاستقلال الكافي تجاه رئيس الدولة^(٣)، فقد اختلف الوضع فيما سبق التعديل الدستوري عما بعده، فأهم سلاح كان بيد رئيس الجمهورية تجاه الحكومة هو حقه في إقالتها، عملاً بأحكام المادة (٥٣) قبل تعديلها^(٤) والتي كانت تنص على أن (رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم...)، لقد كان هذا الاختصاص من أهم ما كان يشوه النظام البرلماني اللبناني، لأن الحكومة يجب أن تكون مسؤولة فقط أمام البرلمان وليس أمام رئيس الجمهورية، فبقاء الحكومة في السلطة كان يتوقف على حصولها على ثقة كل من رئيس الجمهورية والبرلمان.^(٥)

وبعد أن تم تعديل الدستور انتزع هذا الاختصاص من رئيس الجمهورية، وتحددت سلطته بموجب التعديل الدستوري لهذه المادة في فقرتها الخامسة بإصدار المراسيم بقبول استقالة الحكومة أو عدها مستقيلة، وأسندت اختصاص إقالة الحكومة إلى المجلس النيابي فقط وبحسب

^١ - المادة (١٠٢) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

^٢ - د. زهير شكر، مصدر سابق ذكره، ص ٧٧٤.

^٣ - هناء صوفي عبد الحي، النظام السياسي والدستوري في لبنان، الدار العالمية للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، ١٩٩٤، ص ٢٦٣.

^٤ - عدلت هذه المادة بالقانون الدستوري رقم ١٨ في ٢١/٩/١٩٩٠.

^٥ - د. زهير شكر، مصدر سابق ذكره، ص ٨٣٧ وما بعدها.

الحالات التي بينها المادة (٦٩) من الدستور اللبناني^(١). وبذلك يمكن القول إن اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في لبنان متوازنة مع المسؤوليات الملقاة على عاتقه.

أما في العراق، فقد أسند الدستور إلى رئيس مجلس الوزراء اختصاصات عدة ومنها تشكيل الحكومة، وقد يبدو من ظاهر النص أن هذا الاختصاص خاضع لتقدير رئيس مجلس الوزراء وهو حر في اختيار الوزراء، إلا أن الواقع يشير إلى خلاف ذلك، إذ جرى العمل على أن يتقيد رئيس مجلس الوزراء باختيار ما تعرضه عليه الكتل الممثلة في البرلمان مقابل منحه الثقة، ومن ثم فإن تجاهله لنهج المحاصصة في توزيع المناصب سيؤدي إلى إخفاقه في نيل الثقة حسب المادة (٧٦) ومن ثم تكليف مرشح آخر لتشكيل الوزارة^(٢)، مما يجعله مضطراً للاختيار من بين قوائم الكتل والتي قد ترغمه على قبول غير المختص وغير الكفوء في مجالات الوزارات التي يشغلونها مما ينعكس سلباً على الأداء الحكومي^(٣).

كذلك الحال فيما يتعلق بإقالة الوزراء، فيلاحظ أن رئيس مجلس الوزراء لا يملك الحق في إقالة وزرائه، ويقتصر حقه على اقتراح إقالة الوزير إلى مجلس النواب الذي يملك القرار النهائي بالإقالة، وهذا الاتجاه لا يتفق وضوابط النظام البرلماني التي تعطي لرئيس مجلس الوزراء الحق بإقالة الوزراء لكونه المسؤول عن سياسة الحكومة أمام مجلس النواب، وكان يفضل لو جعل هذا

^١ - نصت الفقرة الأولى من المادة (٦٩) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل على أن (تعتبر الحكومة مستقلة في الحالات التالية: أ- إذا استقال رئيسها. ب- إذا فقدت أكثر من ثلث أعضائها المؤشر في مرسوم تشكيلها. ج- بوفاة رئيسها. د- عند بدأ ولاية رئيس الجمهورية. ه- عند بدأ ولاية مجلس النواب. و- عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناءً على طرحها الثقة).

^٢ - نصت المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن (ثانياً: يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مده أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف. ثالثاً: يكلف رئيس الجمهورية، مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة، خلال المدة المنصوص عليها في البند ثانياً من هذه المادة).

^٣ - د. علي يوسف الشكري، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، ط١، الذكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٦، ص ١٢٢.

الاختصاص مشترك مع رئيس الجمهورية خلافاً لمجلس النواب، لكون الأخير قد يعترض على قرار الإقالة نظراً لاستناد الوزير المزمع إقالته إلى كتلة ذات أغلبية برلمانية.^(١)

كذلك أسند الدستور إلى رئيس مجلس الوزراء قيادة القوات المسلحة، وهو مسلك يساير الأنظمة الديمقراطية ويتفق مع قواعد النظام البرلماني الذي تبناه المشرع العراقي، إلا أنه يلاحظ أن المشرع الدستوري العراقي سلب من رئيس مجلس الوزراء حق تعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، ورؤساء الأجهزة الأمنية، وجعلها اختصاص لمجلس الوزراء ككل ومحصورة فقط بإصدار الاقتراحات إلى مجلس النواب بتعيينهم^(٢)، الأمر الذي يجعل المؤسسات الأمنية والعسكرية خاضعة للاعتبارات السياسية، مما يعني أنها تصبح تابعة وخاضعة للأحزاب السياسية، بينما يفترض في عمل هذه المؤسسات التجرد والاستقلال والبعد عن التجاذبات السياسية.

كما يختص رئيس مجلس الوزراء بإدارة مجلس الوزراء وترؤس اجتماعاته، هذا الاختصاص نابع من المركز الذي يتمتع به رئيس مجلس الوزراء، فهو الذي يعرض المسائل ويوجه الأسئلة ويفتح المناقشات ويختمها، وغيرها من الأعمال الإدارية للمجلس.^(٣)

أما عن اختصاصاته في إطار مجلس الوزراء، فيتولاها بوصفه أحد أعضاء المجلس دون تمييزه عن بقية الوزراء، فهو صوت واحد داخل المجلس ومن ثم يتعادل مركزه القانوني في التصويت مع أي وزير^(٤)، فيتولى مجلس الوزراء تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وبذلك يكون رئيس مجلس

١ - د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ط١، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص ٤٠. و دليل الدستور العراقي، سلسلة العراق فقهاً وقانوناً، أشرف: هيرم شوش وشبلي ملاط، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٠٤.

٢ - ينظر المادة (٦١/خامساً/ج) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٣ - د. محمد سامر تركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ٢٠٠.

٤ - د. مصدق عادل، الوزير في الدساتير العراقية، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٧٦.

الوزراء مسؤولاً عن خطط وأهداف لم يضعها أو يؤثر في وضعها، مما أدى إلى تحجيم دور رئيس مجلس الوزراء في مواجهة رؤوسيه.^(١)

ويمارس رئيس مجلس الوزراء في إطار منظومة مجلس الوزراء اختصاصات تتعلق بالعمل التشريعي، ومنها اقتراح القوانين، وإصدار الأنظمة والتعليمات بهدف تنفيذ القوانين، وهذا أحد أوجه التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويلاحظ أن جميع دول العالم حتى التي غالت في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات قد خولت الإدارة سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية^(٢)، ويلاحظ أن هذه الاختصاصات هي أعمال تشريعية، وضعت استثناءً ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية إعمالاً لمبدأ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٣)، فالسلطة اللائحة منحت للسلطة التنفيذية لكونها السلطة الأكثر احتكاكاً بالجمهور، فأتساع نشاطها في مفاصل الدولة كافة جعلها الأكثر دراية بحاجات المجتمع المتجددة، كما أنها سلطة تنفيذ وتخطيط في الوقت ذاته.^(٤)

كما أن منح الدستور للحكومة اختصاص إعداد قانون الموازنة له ما يبرره، باعتبار أن قوانين الموازنة ليست مستقلة عن النشاط السياسي، وذلك لارتباطها بالأهداف الاجتماعية والاقتصادية لنشاط الدولة.^(٥)

^١ -يزن خلوق محمد ساجد، الأحزاب السياسية وصنع السياسة العامة، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص ٦٤. ود. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مصدر سابق ذكره، ص ٣٨.

^٢ - والحكمة من ذلك ترجع للأمر التالية: ١- مقدرة الإدارة على وضع التفاصيل التي يتطلبها تنفيذ القانون. ٢- سهولة تغيير شروط القانون إذ ما تغيرت ظروف تنفيذها. ٣- تمكين الإدارة من حسن تنظيم المرافق العامة. ٤- تمكين الإدارة من مواجهة بعض الأزمات الخطيرة التي تقتضي معالجتها سرعة لا تتيح للبرلمان. للمزيد ينظر: ياسين عبد الأمير طعمه الكوفي، التنظيم الدستوري للأنظمة البرلمانية، ط١، مشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ١٧٧.

^٣ - د. أزهار هاشم الزهيري، الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات الإدارية في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ط١، المركز العربي، القاهرة، ٢٠١٧، ص ١٨٧.

^٤ - د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، ط١، الميناء للطباعة والنشر، بلا مكان طبع، ٢٠٠٣، ص ١٤ وما بعدها.

^٥ - فقد تطور التشريع المالي مع تطور النظام البرلماني، فبدايةً كان من اختصاص الملوك، ونتيجة الصراع الذي وقع بينهم وبين المجالس المنتخبة خاصة في بريطانيا، أدى إلى انتقال هذا المجال إلى البرلمان وأصبح

ومن الاختصاصات التي يتولاها مجلس الوزراء، المفاوضة والتوقيع على المعاهدات الدولية، ويلاحظ أن الدستور العراقي قد وزع مراحل إبرام المعاهدات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد خص كل سلطة بمرحلة معينة، حيث منح مجلس النواب حق تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية^(١)، أما المصادقة فتتم عن طريق رئيس الجمهورية، وتجنباً لاحتمال استبداد هذا الأخير في إدارة الشؤون الخارجية عن طريق الاتفاقات التنفيذية، فقد أناط الدستور اختصاص المفاوضة والتوقيع بمجلس الوزراء أو من يخوله، وبالنتيجة فأن دور مجلس الوزراء هو دور محوري وأساسي في عقد المعاهدات سواء كان في مرحلة التفاوض على المعاهدة أو التوقيع عليها، وهاتان المرحتان من أهم مراحل إبرام المعاهدة.^(٢)

وفقاً لما تقدم يمكن التساؤل، هل يتمتع رئيس مجلس الوزراء في العراق بالضمانات الكافية لممارسة عمله؟ للإجابة على ذلك نلاحظ أن رئيس مجلس الوزراء هو مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً ومن ثم يعد حائزاً على دعم الأغلبية البرلمانية، ونظراً لكونه مرشح حزب الأغلبية الشعبية، فيفترض أن يكون متمتع بالشرعية التي حرص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على التأكيد عليها في المادة (٥) التي نصت على (...الشعب مصدر السلطات وشرعيتها...)،^(٣)، إلا أن الدستور أعطى لرئيس الجمهورية الحق في تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء^(٤)، ويؤخذ على هذه السلطة الممنوحة لرئيس الجمهورية أنها لا تتفق وأصول النظام البرلماني، لأنها من صميم اختصاص مجلس النواب الذي ينبغي أن يختص به حصراً، فهو سلاح البرلمان مقابل حق الوزارة في حله، بل أن هذه من أهم خصائص النظام البرلماني

هذا الأخير صاحب الاختصاص في التشريع المالي، لكن التطور أستقر في النهاية إلى أن أصبحت الحكومة تتفرد بالمبادرة في المجال المالي، للمزيد ينظر: يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الإدارية وتنظيمها، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ١٤٩.

١ - المادة (٦١/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢ - د. علي يوسف الشكري، الرقابة على دستورية المعاهدات، مصدر سابق ذكره، ص ١٨. و د. علي عبد الحسين البديري، حدود اختصاص رئيس مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ط١، مكتبة دار السلام للنشر، النجف، ٢٠٢١، ص ٧٨.

٣ - د. عدنان عاجل عبيد، أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٣٣.

٤ - المادة (٦١/ثامناً/ب) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

التي تحقق التوازن بين البرلمان والوزارة، كما أن هذه السلطة تسيء إلى رئيس الدولة وإلى علاقته برئيس مجلس الوزراء في حال إذا ما أكد مجلس النواب ثقته برئيس الحكومة.

المطلب الثاني

الاختصاصات المشتركة لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني

بعد أن وضحنا المقصود ب(الاختصاصات المشتركة) في المبحث السابق، سنتولى بيان الاختصاصات المشتركة لرئيس مجلس الوزراء والتي يملك الدور الأساس في ممارستها، مع اشتراك شكلي أو دور ثانوي لرئيس الدولة، اعتماداً على عدة معايير، منها التنظيم الدستوري للاختصاص فيما إذا وضعها الدستور في إطار اختصاصات رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء، أو ما استقر عليه العمل في أنظمة الدول البرلمانية من إسناد تلك الاختصاصات إلى مجلس الوزراء ورئيسه، لذا سوف نبث هذا المطلب في فرعين نتناول في الأول مضمون الاختصاصات المشتركة لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني، وفي الفرع الثاني سنتولى تقييم هذه الاختصاصات استناداً إلى ضوابط تقاسم السلطة التنفيذية بين رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني.

الفرع الأول

مضمون الاختصاصات المشتركة لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني

تتولى السلطة التنفيذية العديد من الاختصاصات والأعمال التي تتوزع بين طرفيها، لكن هذا التوزيع ليس منفصل الحدود، فتختلط إجراءات صدور العمل عن السلطة التنفيذية، فبعضها يعهد إلى رئيس الدولة والآخر إلى مجلس الوزراء ورئيسه - لكون الأخير يمثل جزءاً مهماً من منظومة المجلس^(١) - ولأن غايتنا هي تتبع تدخل رئيس الدولة في أعمال السلطة التنفيذية سواء بالاشتراك مع رئيس مجلس الوزراء أو مجلس الوزراء، فنضمّن البحث بعض اختصاصات مجلس الوزراء

^١ - د. محمد أحمد محمد غوير، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص

والتي يكون لرئيس الجمهورية دوراً فيها، هذا التكامل في ممارسة الاختصاصات يختلف باختلاف التنظيم الدستوري لكل دولة.

فرئيس مجلس الوزراء في الكويت يمارس اختصاصاته باعتباره جزءاً من هيئة مجلس الوزراء، ولم يتطرق الدستور إلى تفصيل اختصاصاته على وجه الاستقلال عدا ما ورد في المادة (١٢٧) التي نصت على (يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة)

أما اختصاصاته-المشتركة مع رئيس الدولة- والتي تدخل ضمنياً في إطار اختصاصات مجلس الوزراء فهي كما يأتي:

١- حق اقتراح القوانين

يثبت حق اقتراح القوانين في الدستور الكويتي لكل من الأمير وأعضاء مجلس الأمة^(١)، فالأمير يتقدم باقتراح قانون معين، عن طريق مجلس الوزراء، ويتم ذلك بمرسوم يوقع عليه إلى جانب الأمير، رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص الذي يدخل القانون المقترح في نطاق اختصاصه.

٢- إبرام المعاهدات

يميز الدستور الكويتي بين نوعين من المعاهدات، الأولى تتطلب ضرورة عرضها على مجلس الأمة وتصدر بقانون^(٢)، والنوع الثاني من المعاهدات التي لا تتطلب عرضها على مجلس الأمة وتصدر بمرسوم، إذ يتولى مجلس الوزراء أو وزير الخارجية التفاوض والتوقيع، إلا أن تصديق الأمير عليها يعتبر ضرورياً ونهائياً لصيرورتها نهائية.

١ - المادة (٦٥) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

٢ - هذه المعاهدات ذات أهمية خاصة لارتباطها بالمصالح العليا للدولة، أو ذات الصلة بسيادة الدولة واستقلالها وحدودها وحقوقها والتزاماتها الدولية، كمعاهدات الصلح والتحالف وترسيم الحدود والتعويضات المالية وإيجار أراضي الدولة والمعاهدات التي تحمل خزينة الدولة نفقات إضافية غير واردة في الموازنة، وفي هذا النوع من المعاهدات تتولى السلطة التنفيذية التفاوض والتوقيع عليها ويترك لمجلس الأمة مناقشتها والتصديق عليها أو رفضها كاملة، إذ ليس للمجلس إدخال تعديل عليها، وتصدر هذه المعاهدات بقانون. للمزيد ينظر: -د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في النظام الوراثي، مصدر سابق ذكره، ص ٦٩.

٣- سلطة إصدار اللوائح

يضع الأمير اللوائح (الأنظمة) بمراسيم^(١)، ومن ثم امتداد نطاق قاعدة التوقيع المجاور لكي يحكم عملية إصدار اللوائح، سواء كانت لوائح تنفيذية أم لوائح الضبط وترتيب المصالح والإدارات العامة.

٤- تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين

منح الدستور للأمير حق تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين^(٢)، ولا يعني ذلك أن الأمير يوقع على قرارات تعيين جميع الموظفين في الدولة، وإنما فقط الموظفين الذين يتطلب القانون صدور مرسوم أميري بتعيينهم، ويشمل هذا النص تعيين الممثلين السياسيين وقبول اعتماد ممثلي الدول الأجنبية.

٥- إعلان الحرب الدفاعية

قرر الدستور سلطة إعلان الحرب الدفاعية للأمير بمرسوم، ومن ثم امتداد قاعدة التوقيع المجاور إليها، فلا بد من أن يكون للأمير رأي فيما يريد أن يقدم عليه مجلس الوزراء، فالحرب التي يجيز الدستور إعلانها هي الحرب الدفاعية، أي المفروضة على الكويت، أما الحرب الهجومية فمحرمة.^(٣)

ويلاحظ أن الدستور الكويتي يستهل الحديث عن اختصاصات السلطة التنفيذية بعبارة (لأمير) انسجاماً مع المادة (٥٢) التي تقرر بأن السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء. فلا يعني ذلك أن جميع الاختصاصات تمارس بشكل أساسي من قبل الأمير بما يخالف النظام البرلماني، وإنما تمارس بعض الاختصاصات بأسم الأمير عن طريق مجلس الوزراء.

^١ - ينظر المادتين (٧٢) و (٧٣) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

^٢ - المادة (٧٤) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

^٣ - المادة (٦٨) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢. وتعرف الحرب الدفاعية بأنها الحرب التي تدافع فيها الدولة عن نفسها ضد عدوان خارجي، وهي حرب مشروعة تستند على حق الدولة الطبيعي في الدفاع عن النفس وفقاً لقواعد القانون الدولي، نقلاً عن: صلاح الدين أحمد، العدوان في ضوء القانون الدولي، ط١، مطبعة دار القادسية، بغداد، ١٩٨٦، ص ١٩١.

أما في لبنان فيشارك رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية في ممارسة بعض الاختصاصات المهمة ومنها:

١- تشكيل الحكومة وإقالة الوزراء

يتولى رئيس مجلس الوزراء تشكيل الحكومة بعد أن يجري الاستشارات النيابية، ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها^(١). كما يصدر بالاتفاق مع رئيس الجمهورية مراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم بعد موافقة ثلثي أعضاء الحكومة.^(٢)

٢- حل مجلس النواب

يقدم رئيس الجمهورية طلباً إلى مجلس الوزراء لحل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة، فإذا قرر مجلس الوزراء حل المجلس، يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل^(٣).

٣- اختصاصات تتعلق بمالية الدولة والتشريع المالي

تتمثل هذه الاختصاصات بعدة أعمال اسندها الدستور للسلطة التنفيذية ومنها، فتح اعتمادات استثنائية إذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة، ويكون ذلك بمرسوم بناءً على قرار صادر عن مجلس الوزراء، على أن تعرض هذه التدابير على موافقة مجلس الوزراء في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك.^(٤)

^١ - المادة (٢/٦٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

^٢ - المادة (٣/٥٣) و (٢/٦٩) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

^٣ - المادة (٥٥) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

^٤ - نصت المادة (٨٥) من الدستور اللبناني لعام ١٩٦٢ المعدل على أن (لا يجوز أن يفتح اعتماد استثنائي إلا بقانون خاص، أما إذا دعت ظروف طارئة لنفقات مستعجلة فيتخذ رئيس الجمهورية مرسوماً، بناءً على قرار صادر عن مجلس الوزراء، بفتح اعتمادات استثنائية أو إضافية وينقل اعتمادات في الموازنة على أن لا تتجاوز هذه الاعتمادات حداً أقصى يحدد في قانون الموازنة، ويجب أن تعرض هذه التدابير على موافقة المجلس في أول عقد يلتئم فيه بعد ذلك).

كذلك، إصدار مرسوم يجعل بموجبه مشروع قانون الموازنة معمولاً به بالاتفاق مع رئيس الجمهورية، وذلك في حالة عدم البت فيه من قبل المجلس النيابي حتى انتهاء دور الانعقاد الاستثنائي في كانون الثاني.^(١)

٤- وضع مشاريع المراسيم والقوانين التنظيمية

إذ يضعها مجلس الوزراء ويصادق عليها رئيس الجمهورية.^(٢)

٥- الاختصاصات ذات الطابع الدولي

يتولى مجلس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية العديد من الاختصاصات ذات الطابع الدولي، فيعتمد السفراء ويقبل اعتماداتهم^(٣)، ويتولى المفاوضات في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الجمهورية، ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء، علماً أن بعض المعاهدات لا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب.^(٤)

أما في العراق فيشترك رئيس مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية في القليل من الاختصاصات ومنها:

^١ - نصت المادة (٨٦) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل على أن (إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل لانتهاج من العقد المعين لدرسه، فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة، فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناءً عليه عن رئيس الجمهورية مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به، ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل.....)

^٢ - المادة (١/٦٥) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

^٣ - المادة (٧/٥٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

^٤ - المادة (٥٢) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.

١- إعلان الحرب وحالة الطوارئ

يشترك كل من رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية في تقديم طلب إعلان الحرب* وحالة الطوارئ^(١)، ويكون إعلان حالة الطوارئ بأمر يصدر عن رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهورية ومجلس النواب بأغلبية الثلثين، طبقاً للدستور وأمر الدفاع عن السلامة الوطنية^(٢)، ورغم أن المادة لا تفصح عن من يمارس الدور الرئيسي في ذلك، إلا أن الواقع يشير إلى أن رئيس مجلس الوزراء هو من يقدر حالة الحرب أو الطوارئ.

٢- حل مجلس النواب

ويعرف حل البرلمان بأنه إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية، أي قبل انتهاء مدة الفصل التشريعي للمجلس^(٣)، وقد نظم الدستور حل مجلس النواب في الفقرة الأولى من المادة (٦٤) حيث اخذ بنوعين من الحل، هما الحل الذاتي عندما أعطى المبادرة بتقديم طلب الحل إلى ثلث أعضاء مجلس النواب^(٤)، والحل الوزاري عندما أجاز لرئيس مجلس الوزراء اقتراح

* -تناولت المادة (٢/١٨٩) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لعام ١٩٦٩ تعريف حالة الحرب بأنها: حالة القتال الفعلي وإن لم يسبقها إعلان الحرب، وحالة الهدنة التي يتوقف فيها القتال، ويعتبر في حكم حالة الحرب الفترة التي يحدث فيها خطر الحرب متى انتهت فعلاً بوقوعها.

١ - المادة (٦١/تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥. وتعرف حالة الطوارئ: بأنها نظام قانوني استثنائي يسوغ التوسع في سلطات الوزارة لمواجهة الظروف الطارئة والخطرة التي تهدد السكان أو البلاد، مثل حصول الكوارث الطبيعية، وانتشار الأوبئة، أو لمواجهة اضطرابات داخلية تؤدي إلى اختلال في النظام العام، ولا تبلغ في شدتها حداً يستلزم إعلان الأحكام العرفية، فالقيود التي تفرض على الحريات العامة في حالة الطوارئ، أقل شدة وأثراً من القيود التي تترتب على إعلان الأحكام العرفية، للمزيد ينظر: د. علي محمد بدير وآخرون، مبادئ وأحكام القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١، ص ٢٧٧.

٢ - فارس عبد الرحيم حاتم وسناء طالب عبد الشهيد، حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لعام ٢٠٠٤ والرقابة القضائية عليها، مجلة جامعة الكوفة، العدد التاسع، ٢٠٠٨، ص ١٧٨.

٣ - د. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، ط١، الورق للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٨، ص ٣١.

٤ - ويراد بالحل الذاتي: هو حل البرلمان لنفسه بنفسه أي أن يكون للمجلس النيابي الحق في حل نفسه بقرار يصدر منه، وهذا الحق لا يمكن ممارسته إلا إذا نص عليه الدستور، للمزيد ينظر: د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢ و٣. ونظراً لصعوبة إجراءات الحل التي يتطلبها الدستور عادةً، مما يجعل من النادر أن يحل البرلمان نفسه، للمزيد ينظر: د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، مصدر سابق ذكره، ص ٥٣٢.

حل مجلس النواب مع اشتراط موافقة رئيس الجمهورية^(١)، فقد صرح الدستور بأن طلب الحل يقدم من رئيس مجلس الوزراء، على أن يقترن بموافقة رئيس الجمهورية، ويترتب عليه الدعوة إلى انتخابات جديدة، ويعد هذا الاختصاص على درجة عالية من الأهمية، لكونه وسيلة السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، إلا أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد حددها بشكل أفرغها من محتواها حيث اشترط أن يصوت مجلس النواب على حل نفسه.

بعد هذا العرض الموجز للاختصاصات المشتركة لرئيس مجلس الوزراء يلاحظ محدودية الاختصاصات المشتركة في العراق، ونرد ذلك إلى محدودية وسائل الاشتراك في ممارسة الاختصاصات.

^١ - الفقرة الأولى من المادة (٦٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

الفرع الثاني

تقييم الاختصاصات المشتركة لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني

يرتبط تقييم الاختصاصات المشتركة لرئيس مجلس الوزراء بالضابط المتعلق بمركز طرفي السلطة التنفيذية ومسؤوليتهما، بالإضافة إلى مدى أهمية هذه الاختصاصات التي تستدعي اشتراك طرفي السلطة التنفيذية لغرض مباشرتها.

ففي الكويت يشترك الأمير مع مجلس الوزراء في اقتراح القوانين، وانسجاماً مع المادة (٥٢) من الدستور والتي تقرر أن السلطة التنفيذية يمارسها الأمير عن طريق مجلس الوزراء والوزراء.^(١) وذلك عن طريق مرسوم يوقع عليه رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص، هذا الحق أصبح مقررًا لا مجادلة فيه للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني القائم على التوازن بين السلطات، كما أن مشروع القانون المقدم من السلطة التنفيذية يفترض فيه أن الأجهزة الحكومية قد درستها بشكل أوفى وأعمق من مثيلاتها المقدمة من أعضاء مجلس الأمة، ووضعتها في الصيغة القانونية المناسبة لذا فأنها تجد طريقها مباشرة إلى لجان المجلس المختصة لفحصها وتقديم تقرير عنها، كما أن مشروعات القوانين التي تتقدم بها الحكومة لا تسقط بانتهاء الفصل التشريعي على عكس مقترحات الأعضاء.^(٢)

ويشترك رئيس الدولة مع مجلس الوزراء في عقد المعاهدات التي لا تعرض على مجلس الأمة وتصدر بمرسوم، فتوقيعه عليها يعد ضرورياً لصيرورتها نهائية، وهذا يكشف عن أهمية هذا الاختصاص والذي يستدعي مشاركة حقيقية من الأمير.^(٣)

وفيما يتعلق بحق إصدار اللوائح على اختلاف أنواعها، فالسلطة التنفيذية هي المعنية بممارسة هذا الاختصاص، ويلاحظ أن المشرع الدستوري الكويتي اختار اتباع الأسلوب التقليدي في رسم العلاقة بين القانون واللائحة، وجعل من نطاق القانون نطاقاً غير محدد، فهناك مجالات لا يمكن

^١ - المادة (٥٢) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.

^٢ - ناصر محمد الشمري، مراجعة د. عزيزة الشريف، الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة، صادر عن دائرة البحوث والدراسات في مجلس الأمة الكويتي، ٢٠٠٧، بلا ترقيم.

^٣ - فارس وسمي الظفيري، إبرام المعاهدات الدولية وتطبيقها في النظام القانوني الكويتي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٢، ص ٤٢.

أن تنظم إلا بقانون، في حين وجدت مجالات أخرى يمكن للسلطة التنفيذية أن تنظمها عن طريق اللوائح، مالم يختر المشرع العادي تنظيمها بقانون، وبذلك أسند هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية بشكل أصيل يمارس عن طريق مراسيم يوقع عليها الأمير ورئيس مجلس الوزراء والوزير المختص^(١)، فهي بمثابة عمل تشريعي ثانوي تمارسه السلطة التنفيذية، وكان الأجدر بالمشرع الكويتي أن يحدد سلطة الأمير في هذا الخصوص ليقصر على المصادقة على هذه اللوائح.

كما يشترك مجلس الوزراء والأمير في تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين، ويكون التعيين بمرسوم أميري مالم ينص القانون على خلاف ذلك، كما لا يمنع ذلك من أن ينص القانون على شروط معينة يتطلبها التعيين، وبما أن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ القوانين، لذا كان طبيعياً أن يترك لها خيار العاملين معها، ونظراً لأن مرسوم التعيين غالباً ما يكون للوظائف الهامة، كالقضاة والسفراء والوزراء المفوضون والقناصل والضباط، فكان من الضروري إشراك رئيس الدولة في هذا الاختصاص.^(٢)

ويشارك رئيس الدولة مع مجلس الوزراء في إعلان الحرب الدفاعية، وهذه المشاركة حقيقية ولازمة، نظراً لخطورة الموقف وأهميته، لا بد أن يكون لرئيس الدولة رأي في هذا الأمر، كما أن الاكتفاء بالمرسوم لإعلان الحرب أمر ينسجم وخطورة الموقف فلا يتصور أن يعارض مجلس الأمة هذا الأمر، بالإضافة إلى أن الأمير هو القائد العام للقوات المسلحة وهو من تنتهي عنده الرتب العسكرية، مما يعني خضوع كافة القادة العسكريين له مهما كانت رتبهم.^(٣)

أما في لبنان، فوفقاً للدستور النافذ يشترك رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية في تشكيل الحكومة وإقالة الوزراء، انسجماً مع الأصول المعتمدة في النظم البرلمانية والتي تقضي بأن يقوم رئيس الدولة باختيار رئيس الحكومة، ويقوم الأخير باختيار الوزراء^(٤)، فبعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ عهد الدستور بهذا الاختصاص إلى رئيس مجلس الوزراء مع ضرورة توقيع رئيس

^١ - د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٤٧٢.

^٢ - د. عبد الفتاح حسن، مصدر سابق ذكره، ص ٣٤٢.

^٣ - المادتين (٢) و(٦) من قانون الجيش الكويتي رقم ٣٢ لعام ١٩٧٦.

^٤ - د. احمد سعيغان، مصدر سابق ذكره، ص ٤٤٣.

الجمهورية، فالدور الأساسي في عملية اختيار الوزراء هو لرئيس مجلس الوزراء، بعد الاتفاق مع رئيس الجمهورية حول التركيبة الحكومية^(١)، فرغم أن رئيس الدولة في النظام البرلماني هو الذي يصدر قرار تعيين الوزراء كنوع من المشاركة في تشكيل الحكومة، إلا أن الدور الأساسي في اختيارهم يكون لرئيس مجلس الوزراء، وهذه الفكرة متأدية من كون هذا الأخير هو من سيتعامل معهم، وبهم يحوز ثقة البرلمان، وهو ما يتطلب أن يُمنح الحرية في الاختيار، ويترتب على ذلك أن رئيس الدولة لا يملك أن يفرض على رئيس مجلس الوزراء وزيراً معيناً، أو يرفض إدخال وزير معين.^(٢)

وفيما يتعلق بحق حل المجلس النيابي، فيملك رئيس الجمهورية حق المبادرة في حل المجلس النيابي، فلرئيس الجمهورية الطلب من الحكومة حل المجلس النيابي، ويكون ذلك في حالتين، الأولى: تتمثل في امتناع المجلس عن الاجتماع خلال دور عادي أو استثنائي لا تقل مدته عن شهر بالرغم من دعوتها للاجتماع مرتين متتاليتين، والثانية: تكون في حالة ما إذا قام المجلس برد الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل.^(٣) وأضافت المادة (٧٧) من الدستور اللبناني حالة ثالثة كمبرر لحل المجلس النيابي تتمثل في إصرار مجلس النواب على مشروع تعديل الدستور بأكثرية ثلثي أعضائه رغم رفض المقترح من قبل الحكومة، وهنا يكون لرئيس الجمهورية أما تحقيق رغبة المجلس أو الطلب إلى رئيس مجلس الوزراء حله.^(٤) ولصعوبة تحقق أي من الحالات المذكورة، يذهب بعض الفقه إلى أن هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية شبه معطل، وذلك لأن الآلية التي حددها الدستور غير واقعية ومن ثم تعد إمكانية حل مجلس النواب اللبناني مهمة شبه مستحيلة.^(٥)

أما بالنسبة للاختصاصات المتعلقة بالتشريع المالي، فقد تم انتزاعها من نطاق اختصاصات رئيس الجمهورية حيث كان يمارسها منفرداً، وأصبحت بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ ضمن اختصاصات مجلس الوزراء، ويلاحظ أن حق السلطة التنفيذية في فتح اعتمادات استثنائية هو

^١ - د. زهير شكر، مصدر سابق ذكره، ص ٧٢٩ وما بعدها.

^٢ - د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع، مصدر سابق ذكره، ص ٤٠٦.

^٣ - الفقرة الرابعة من المادة (٦٥) من الدستور اللبناني لعام ١٩٦٢ المعدل.

^٤ - المادة (٧٧) من الدستور اللبناني لعام ١٩٦٢ المعدل.

^٥ - د. زهير شكر، مصدر سابق ذكره، ص ٣٧٠، ود. محمد المجذوب، مصدر سابق ذكره، ص ٨٦٤.

الاختصاص المالي الوحيد الذي خصت به السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية، كما أنه قد حافظ على مبدأ أساسي في النظام البرلماني يتمثل بعدم جوازية التصرف بالمال العام دون موافقة المجلس النيابي الممثل للشعب، كما أن المشرع أحسن بأن ترك سقف الاعتمادات بما يحدد في الموازنة العامة في كل سنة.^(١)

أما ما يخص أعمال مشروع الموازنة، فقد أسندت بعد التعديل إلى الحكومة بعد أن كانت ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية، وأصبح إصدار المرسوم بإعمال مشروع الموازنة مرهوناً بموافقة مجلس الوزراء، وضمن الشروط الدستورية المحددة التي تفرض أن يكون مشروع الموازنة قد طرح على المجلس النيابي قبل خمسة عشر يوماً من بدأ العقد العادي، أي أن الدستور يلزم السلطتين التشريعية والتنفيذية بضرورة أنجاز الموازنة خلال العقد الاستثنائي^(٢)، أما واقعاً فكم بقيت الدولة اللبنانية تعمل دون موازنة بشكل يشير إلى عدم إعمال هذا النص.

كما يختص مجلس الوزراء بوضع اللوائح التنظيمية^(٣) ويصادق عليها رئيس الجمهورية، فإسناد هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية هو تصرف يدخل في صلب الأعمال التي تقوم بها الحكومة، والتي لا تقتصر على مجرد تنفيذ القوانين، وقد عمد المشرع اللبناني إلى تعزيز دور السلطة التنفيذية في هذا المجال، بهدف مواجهة تقصير محتمل من قبل البرلمان في ممارسة اختصاصاته التشريعية^(٤)، ويرى الفقه أن هذا الاختصاص مسند بالأساس إلى الحكومة، أما رئيس الدولة فالغالب أنه لا يمارس سلطة إصدار اللوائح التنفيذية إلا إذا كان الموضوع له أبعاد سياسية معينة، أو قد يترتب عليه بعض المشكلات، أو عندما يتطلب القانون ذلك، أما إذا كان الموضوع يتعلق بأمور أو جوانب فنية فإنه يترك أمرها لمجلس الوزراء.^(٥)

١ - أمين عاطف صليبا، مصدر سابق ذكره، ص ١٨٨.

٢ - د. أمين عاطف صليبا، المصدر نفسه، ص ١٨٩.

٣ - يراد باللوائح التنظيمية: هي تلك اللوائح التي يكون الغرض منها تنظيم سير المرافق العامة، وأنشاء تلك المرافق أو تعديلها، للمزيد ينظر: د. إسماعيل مرزة، مصدر سابق ذكره، ص ٢٨٥.

٤ - د. زهير شكر، مصدر سابق ذكره، ص ٧٨٧. ود. محمد المجذوب، مصدر سابق ذكره، ص ٢٥٠ وما بعدها.

٥ - د. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في نظام الحكم والإدارة، ط ١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٢، ص

كما أسند الدستور اللبناني إلى رئيس الجمهورية الحق في ممارسة بعض الاختصاصات ذات الطبيعة الدولية بالاشتراك مع مجلس الوزراء، فقد خص الدستور اللبناني رئيس الجمهورية بسلطة **تعيين السفراء**، بالاشتراك مع مجلس الوزراء، حيث لا يتم التعيين إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس الوزراء استناداً لما جاء في المادة (٦٥/خامساً) من الدستور والتي تنص على (...أما المواضيع الأساسية فأنها تحتاج إلى موافقة ثلثي أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها، ويعتبر من المواضيع الأساسية ما يأتي...تعيين موظفي الفئة الأولى أو ما يعادلها...) فتعيين السفراء أذن من المواضيع الأساسية التي تفرض مثل هذا التصويت.

أما **اعتماد السفراء الأجانب** فيجري وفق آلية محددة تتمثل بأن يرسل ملف السفير سلفاً إلى المديرية العامة للمراسيم في رئاسة الجمهورية، وتعرض على رئيس الجمهورية مع نبذة عن حياة رئيس البعثة ولمحة عامة عن دولته، ويوافق رئيس الجمهورية على اعتماده قبل وصوله إلى لبنان.^(١) ويمارس رئيس الجمهورية سلطة واسعة في هذا المجال، حيث يعود إليه أمر قبول أوراق اعتماد السفراء بحضور الوزير المختص^(٢)، وذلك لأن السفراء يمثلون رئيس دولتهم، كما أن خطاب اعتماد السفراء لدى الدول الأجنبية يصدر من رئيس الدولة الموفدة إلى رئاسة الدولة المضيفة^(٣)، ويثار تساؤل عن سلطة رئيس الجمهورية في الامتناع عن قبول طلبات الاعتماد؟ للإجابة على ذلك، لا نجد ما يشير إلى هذه الحالة في الدستور، لكنها واردة الحدوث في الواقع العملي، فقد حصل أن امتنع الرئيس أميل لحود عن قبول طلبات الاعتماد لسفراء عدة دول على الرغم من تقديم هذه الطلبات منذ أشهر، بحجة إحالة الطلب من وزارة الخارجية دون توقيع وزير الخارجية المستقيل فوزي صلوخ، في حين وافق الرئيس على طلبات ترشيح بعض رؤساء البعثات الدبلوماسية على الرغم من تقديم هذه الطلبات بعد استقالة وزير الخارجية، وقد أكدت مصادر في قصر الرئاسة أن الرئيس يتبع الاختصاصات المنوطة به بموجب الدستور، وأن ما يقوم به هو

١ - د. أنطوان أسعد، المصدر نفسه، ص ٤٢٠.

٢ - د. أحمد سعيغان، مصدر سابق ذكره، ص ٤٢٩.

٣ - د. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٧٢٦.

رداً على بعض سفراء الدول والمنظمات الذين يتعمدون عدم زيارة الرئيس في القصر الجمهوري.^(١)

أما إبرام المعاهدات، فيميز الدستور اللبناني بين نوعين من المعاهدات، المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة، والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها خلال مدة زمنية معينة، والتي تتطلب بالإضافة إلى موافقة ثلثي أعضاء مجلس الوزراء، موافقة مجلس النواب، والمعاهدات الأخرى التي تصبح نافذة بمجرد موافقة ثلثي أعضاء مجلس الوزراء، وتقوم الحكومة بعرضها على مجلس النواب حين تمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة.^(٢) هذا التمييز بين المعاهدات موجود حتى قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠، والملاحظ أن ما تغير بعد التعديل هو إشراك رئيس الحكومة في المفاوضات بعد أن كانت تمارس من رئيس الجمهورية منفرداً، إلا أن هناك جانب من الفقه اللبناني يرى أن رئيس الجمهورية لم ينفرد في أبرام المعاهدات حتى قبل التعديل المشار إليه، نظراً لأن المادة (٤٥) من الدستور تنص على التوقيع المجاور، والمعاهدة تعد من المقررات التي تصدر عن رئيس الجمهورية، ومن ثم تخضع لتوقيع الوزير أو الوزراء المختصون^(٣)، أي أنها كانت ضمن الاختصاصات المشتركة لرئيس الجمهورية والتي يكون له الدور الأساسي فيها مع مشاركة شكلية من الحكومة.

أما عن أهمية إشراك رئيس الدولة في الاختصاصات ذات الطابع الدولي، فيرى جانب من الفقه أن له أهمية كبيرة، والسبب في ذلك يرجع إلى كون هذا المنصب يتميز بالثبات، إذ يسد الفراغ الناجم عن استبدال حكومة مستقيلة بأخرى جديدة، فمن المرجح أن تغيير الحكومات يؤدي بدوره إلى تغيير المواقف المتبناة من قبلها، كما أن العلاقات الدولية تحتاج إلى قدر كبير من السرية، وهذا أمر يمكن حصره بشخص لا بمجلس، ولتفادي تعليق مصير أمة بيد رجل واحد، يجب إشراك البرلمان في مرحلة لاحقة لغرض الموافقة النهائية.^(٤)

^١ -نقلاً عن: صبيح وجوح العطوان، رئيس مجلس الوزراء في ظل دستور ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص ١٦٨ هامش رقم ٨٩.

^٢ - د. محمد المجنوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، مصدر سابق ذكره، ص ٣٣٥.

^٣ - د. احمد سعيقان، مصدر سابق ذكره، ص ٤٣٠ وما بعدها.

^٤ - د. خليل حسين، المراسيم والتشريعات الدبلوماسية وقواعد اللياقة والمجاملة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢، ص ٨٣. و د. أنطوان أسعد، مصدر سابق ذكره، ص ٤١٨ وما بعدها.

أما في العراق فيشارك رئيس مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ، ويرى البعض أن السبب وراء هذا الاشتراك هو أن كليهما بموجب الدستور قائد عام للقوات المسلحة، إذ يتولاها رئيس الجمهورية لأغراض تشريفية وبروتوكولية، ويختص بها رئيس مجلس الوزراء فعلياً^(١).

وينتقد البعض اشتراك رئيس الجمهورية في تقديم الطلب بحجة أن هذا الإجراء قد يعيق تقديم الطلب أصلاً، خصوصاً مع التقاسم الطائفي للمناصب العليا والذي أفرز اختلاف قومية رئيس مجلس الوزراء عن رئيس الجمهورية وما يقف ورائهما من كتل نيابية كبيرة ومصالح سياسية وحزبية متباينة^(٢).

ونحن نختلف مع هذا الرأي، فنرى أن حصر العمل بطرفين أكثر يسراً من جعله متوقفاً على موافقة مجلس بأكمله، كما أن ضرورة موافقة رئيس الجمهورية على الطلب نابعة من مركزه ومهامه الدستورية بالحفاظ على سلامة الوطن، بالإضافة إلى أن جعل العمل مشتركاً بين طرفي السلطة التنفيذية ينسجم وأهمية الأمر، إلا أن ترك الإعلان متوقفاً على موافقة مجلس النواب أمر يتسم بالتعطيل والتعارض مع السرعة التي تتطلبها حالة الطوارئ.

أما ما يتعلق بحق الحل، فهو نابع من طبيعة النظام البرلماني وما يقوم عليه من تحقيق التوازن بين السلطات، فإسناد حق الحل للحكومة يأتي كسلاح مقابل المسؤولية الوزارية المقررة أمام المجلس النيابي^(٣)، فهو وسيلة للإنتهاء المبكر لعمر البرلمان قبل حلول مواعده القانوني المحدد لإنهاء وكالته عن الشعب^(٤).

١ - علي يوسف الشكري وآخرون، دراسات حول الدستور العراقي، مصدر سابق ذكره، ص ١٣٣.

٢ - علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، مصدر سابق ذكره، ص ١٢٥.

٣ - حميد حنون خالد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨١، ص ٢٩.

٤ - علاء عبد المتعال، الرقابة على سلطة رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، بلا دار نشر، القاهرة، ص ٢٠.

وقد استقرت النظم الدستورية المختلفة في الدول البرلمانية على تجنب المخاطر التي تتولد عن سوء استخدام حق الحل، من خلال فرض عدة قيود ترد على سلطة من يملك هذا الحق^(١)، ومن هذه القيود منح الدستور لرئيس الجمهورية حق الموافقة على طلب حل مجلس النواب كنوع من الاشتراك في ممارسة السلطة، وقَصَرَ الدستور العراقي حق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب على الموافقة على طلب الحل المقدم من رئيس مجلس الوزراء ، مما يعني أن ليس لرئيس الدولة في العراق اتخاذ قرار الحل من تلقاء نفسه إلا انه في الوقت نفسه له اختصاص رفض طلب الحل أن لم يجد سبباً معقولاً يستدعي ذلك، رغم صعوبة هذا الفرض، كما أن قرار رئيس الجمهورية بالموافقة على طلب الحل يتوقف على طبيعة علاقة رئيس الجمهورية برئيس مجلس الوزراء^(٢)، ويرى البعض أن هذا الأمر قد ينتج عنه اختلال في التوازن بين مجلس الوزراء ومجلس النواب، طالما أن رئيس الجمهورية يستطيع ان يعطل إرادة رئيس مجلس الوزراء^(٣).

على الرغم من أن حق الحل يعد من الاختصاصات المألوفة لرئيس الدولة في النظام البرلماني وهو انعكاس لدوره في حفظ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.^(٤) إلا أن الوضع في ظل الدستور العراقي جعله مناط مبادرة مجلس الوزراء، بشكل جعل إحدى السلطتين موقوفة على الأخرى، فالطلب موقوف على الموافقة، والموافقة لا تكون دون طلب.

^١ - هند كامل عبد زيد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، جامعة بابل، ٢٠١٢، ص ٥٦ وما بعدها.

^٢ - حسين نعمة خشان الزامل و محمد عوده محسن الدراجي، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، المجلد ١، العدد ٢٥، ٢٠١٢، ص ١٢١.

^٣ - د. علي يوسف الشكري، دراسات حول الدستور العراقي، مصدر سابق ذكره، ص ٢٨٥.

^٤ - وما يؤكد ذلك ما جرى عليه الأمر في إنكلترا إذ يتمتع الملك بسلطة حل المجلس النيابي حلاً رئاسياً إذا قامت لديه مبررات قوية لذلك، بعد اتباع نصيحة الوزارة في ذلك وللملك سلطة تقديرية في قبول نصيحة الوزارة في قبول الحل من عدمه، فالممارسة الدستورية في إنكلترا أظهرت حالات يجوز فيها للملك رفض طلب الحل، ومنها اذا كان المجلس النيابي مؤدياً وظيفته بدقة، أو اذا كانت الانتخابات العامة ستلقي بأعباء على الاقتصاد القومي، وإذا لم يكن من شأن الحل أن يأتي بأغلبية تحقق للدولة الاستقرار السياسي، للمزيد ينظر: د. بشير علي الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤، ص ٦٠ وما بعدها.

ويتبع حق الحل قيام رئيس الجمهورية بالدعوة إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقبلاً ويواصل تصريف الشؤون اليومية.

ختاماً، يظهر لنا من خلال بحث حدود اختصاصات طرفي السلطة التنفيذية في دساتير الدول محل البحث، أن الأمير يحوز معظم الاختصاصات سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وهي اختصاصات واسعة قياساً بطريقة توليه السلطة، ومبدأ عدم مسؤوليته الذي قرره الدستور بشكل مطلق، أما محدودية اختصاصات رئيس مجلس الوزراء، فهي كذلك تمثل انعكاساً لطريقة توليه المنصب، فاخياره من قبل الملك لا يمت للديمقراطية بصله، كما أنه ذا مسؤولية محدودة، حيث لا يمكن لمجلس الأمة طرح الثقة به، لذا يمكن القول أن الدستور الكويتي قد حاول الحفاظ على الحد الأدنى من الديمقراطية المعهودة في النظم البرلمانية، من خلال تقييد سلطة رئيس مجلس الوزراء لكونه لا يمثل الإرادة الشعبية، مع تركيزها في يد الأمير الذي كان لمجلس الأمة دوراً- وأن كان محدوداً- في اختياره.

أما في لبنان، يلاحظ أنه وأن بقيت بعض آثار هيمنة رئيس الجمهورية قبل التعديل الدستوري سارية بشكل أعرف سياسية متعلقة بأعلوية المنصب وشرفيته، إلا أن رئيس الجمهورية يُسائل وفق الدستور اللبناني، كما أن طريقة اختياره من قبل ممثلي الشعب تبرر تمتعه ببعض الاختصاصات غير المألوفة في النظام البرلماني إلا أنها تتوافق مع التنظيم الدستوري لمنصب رئيس الجمهورية. كما أن رئيس مجلس الوزراء يتمتع باختصاصات فعلية ومهمة، ويتمتع بالضمانات التي تؤهله لمزاومتها.

أما في العراق، فيلاحظ على اختصاصات طرفي السلطة التنفيذية أنها متداخلة إلى حد يخل بالثنائية التنفيذية وما تستلزمه من وجود شخصين منفصلين عضواً ووظيفياً، بلحاظ أن هناك مدى واسع لاختصاصات رئيس الجمهورية سواء المنفردة أو المشتركة، بشكل يظهر فيه بجلاء سعة اختصاصات رئيس الجمهورية مقارنة برئيس مجلس الوزراء، رغم أن رئيس مجلس الوزراء هو ممثل الأغلبية البرلمانية، إلا أنه لا يتمتع بالضمانات الكافية لممارسة اختصاصاته، أما عن اختصاصات رئيس الجمهورية، فتتفق مع التنظيم الدستوري لمنصبه ومبدأ أن السلطة قرينة المسؤولية، فهو مسؤول سياسياً، إلا أنها تخالف ضوابط النظام البرلماني التقليدي بشكل واضح.

الخاتمة

الخاتمة

في ختام رسالتنا لم يتبق لنا إلا استخلاص نتائج موضوع الرسالة، إذ سنقوم بعرض أهم الاستنتاجات التي توصلنا إليها، وسنعرض كذلك مجموعة من التوصيات التي نقترحها على كل من المشرع الدستوري والعادي، من خلال الدعوة إلى إعادة النظر في بعض النصوص الدستورية والقانونية.

أولاً: الاستنتاجات

١- إن وجود طرفين مستقلين عن بعضهما عضواً ووظيفياً يعد من أهم ركائز النظام البرلماني، ويقصد بالاستقلال العضوي هو ألا يستأثر شخصاً واحداً في السلطة، أما الاستقلال الوظيفي فهو ألا يمارس احد طرفي السلطة التنفيذية الأعمال المعهودة للطرف الآخر بموجب الدستور أو التشريعات ذات العلاقة، وذلك لاختلاف مركز ومسؤولية كل طرف عن الآخر.

٢- إن ما يجعل من (طبيعة النظام البرلماني) أحد ضوابط تقاسم السلطة بين طرفي السلطة التنفيذية، هو ما يندرج تحت هذا العنوان من متطلبات تقتضي التمييز بين طرفي السلطة التنفيذية - فتقليدياً- يكون رئيس الدولة في مركز شرفي محدود الاختصاصات والمسؤولية، بينما يكون رئيس مجلس الوزراء ذا اختصاصات فعلية واسعة وما يتبع ذلك من مدى واسع للمساءلة.

٣- من الضروري أن يكون الطرف المتمتع بالسلطة قد تم اختياره بطريقة ديمقراطية تعكس الإرادة الشعبية، فآلية اختيار طرفي السلطة التنفيذية يعد أحد الضوابط المعتمدة في تقاسم السلطة التنفيذية بين طرفيها.

٤- لم تتفق أنظمة الدول محل المقارنة فيما يتعلق بالتنظيم الدستوري لمسؤولية رئيس الدولة ، فقد أخذت دساتير كل من لبنان والعراق بالمسؤولية السياسية لرئيس الدولة، بينما أخذ الدستور الكويتي بمبدأ عدم المسؤولية بشكل مطلق.

٥- إن النظام البرلماني بأصوله التقليدية يحقق توازناً بين سلطات رئيس الدولة ومسؤوليته، ومن خلال بحثنا في التنظيم الدستوري لمسؤولية رئيس الدولة في أنظمة الدول محل البحث، وجدنا أن التوازن المنشود شبه معدوم في التنظيم الدستوري لسلطة الأمير في

- الكويت، فالأمير يتمتع بسلطات واسعة مع عدم مسؤوليته بشكل مطلق، أما في دساتير كل من لبنان والعراق، فقد تم تنظيم مسؤولية رئيس الدولة دستورياً من حيث أوجه المسائلة وجهة الاتهام والفصل في الدعوى، في مقابل السلطة التي يتمتع بها كل منهم.
- ٦- يضيف النظام البرلماني بقواعده التقليدية على منصب رئيس الدولة الطابع الشرفي، وهو ما يتمثل بسلبية دوره فيما يتعلق بمباشرة أعمال السلطة التنفيذية، وأن أعماله غالباً ما تقترن بالتوقيع المجاور للوزارة، إلا أن دساتير الدول محل البحث قد أضفت الطابع الإيجابي على منصب رئيس الدولة من خلال منحه اختصاصات مهمة منها منفردة وأخرى مشتركة مع الوزارة.
- ٧- يمنح النظام البرلماني بقواعده التقليدية سلطة واسعة للوزارة متمثلة برئيسها وأعضائها، إلا أن سلطة رئيس مجلس الوزراء تتناسب عكسياً مع مدى السلطة التي يتمتع بها رئيس الدولة، فكلما اتسعت سلطة رئيس الدولة، تحددت سلطة رئيس مجلس الوزراء، والعكس صحيح.
- ٨- يعد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الدستور الوحيد من بين الدساتير المقارنة الذي سائل رئيس الدولة عن جريمة الحنث باليمين الدستورية إلا أنه في الوقت نفسه لم يدرج في صيغة اليمين الدستورية عبارات صريحة بكفالة احترام الدستور أو الدفاع عنه، ولم يحدد الجرائم التي تقع تحت هذا العنوان.
- ٩- خص دستور جمهورية العراق النافذ في المادة (٦١/سادساً/ب) مجلس النواب بحق إعفاء رئيس الجمهورية بعد إدانته من المحكمة المختصة، وهي المحكمة الاتحادية العليا، تماشياً مع مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه علق تنفيذ قرار المحكمة على صدور قرار بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، في حين أن قرارات المحكمة تعد ملزمة وباتة بحق السلطات كافة.
- ١٠- من أهم المرتكزات التي تم تصنيف الاختصاصات المشتركة وفقاً لها، هي حالة اشتراك طرفي السلطة التنفيذية في ممارسة الاختصاص، سواء عن طريق الطلب أو التوصية أو وجود التوقيع الوزاري المجاور الذي لم يأخذ به الدستور العراقي بصورة مطلقة.
- ١١- خالف الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ ضوابط النظام البرلماني في عدة أوجه نذكر منها:

أ- منح الأمير اختصاصات واسعة ودور حقيقي مؤثر دون أي وجه للمسائلة.
ب- منح الأمير الحق في مسائلة الوزراء، على الرغم من أن هذه الاختصاص من اختصاصات مجلس الأمة.

ج- منح الأمير سلطة واسعة فيما يتعلق بالتعديل الدستوري من حيث الاقتراح والمصادقة والإصدار، مع ما ينطوي عليه التنظيم من إهدار لإرادة مجلس الأمة.

د- ضعف منصب رئيس مجلس الوزراء وما استتبعه ذلك من تضيق في نطاق الاختصاصات المسندة له، فضلاً عما انطوى عليه من تحديد في مسؤوليته.

١٢- خالف الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل ضوابط النظام البرلماني في عدة أوجه نذكر منها:

أ- منح رئيس الدولة الحق في ترؤس اجتماعات مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يشترك في التصويت، رغم مخالفتها للفصل الوظيفي بين المنصبين.

ب- منح رئيس الدولة بالاشتراك مع مجلس الوزراء مدى واسع في العمل التشريعي من خلال ما يعرف بالتشريع المعجل.

١٣- خالف الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ضوابط النظام البرلماني في عدة أوجه نذكر منها:

أ- أحلال رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه، وما ينطوي عليه ذلك من خرق للفصل العضوي بين المنصبين.

ب- تقييد اختصاص رئيس مجلس الوزراء في إقالة وزرائه، وجعل حقه مقتصرًا على اقتراح إلى مجلس النواب بإقالة الوزير.

ج- منح رئيس الجمهورية الحق في تقديم طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء إلى مجلس النواب، مما يعني إمكانية إثارة مسؤوليته السياسية.

د- لم يمنح رئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب، وقصر حقه على الموافقة على طلب الحل المقدم من قبل مجلس الوزراء أو رفضه، ومن ثم جعل إحدى الصلاحيتين موقوفة على الأخرى، ليخضع بعد ذلك إلى تصويت البرلمان.

هـ- تقييد دور رئيس مجلس الوزراء فيما يتعلق بتعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات والدرجات الخاصة وحصر اختصاصه بالتوصية إلى مجلس النواب بتعيينهم.

و- وسع من مسائلة رئيس مجلس الوزراء فيما يتعلق بالسياسة العامة للدولة، رغم أنها من وضع مجلس الوزراء ككل، ولم يضعها رئيس مجلس الوزراء أو يؤثر في وضعها فهو صوت واحد داخل المجلس.

١٤- أغفل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٥٤) حالة سكوت رئيس الجمهورية عن دعوة مجلس النواب للانعقاد خلال مدة الخمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة.

١٥- منح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (٧٣/ثامناً) رئيس الجمهورية حق مصادقة أحكام الإعدام ولم يعالج حالة عدم قيامه بالمصادقة أو رفضها.

ثانياً: التوصيات

سنقسمها إلى محورين بعضها يوجه إلى المشرع الدستوري وبعضها يوجه إلى المشرع العادي

أ- التوصيات الموجهة إلى المشرع الدستوري

١- نوصي المشرع الدستوري بتعديل المادة (٦١/سادساً/ب) وذلك بعدم تعليق حكم المحكمة الاتحادية بالإدانة على موافقة مجلس النواب، والنص على سريان الحكم بقرار المحكمة فقط.

٢- نوصي المشرع الدستوري بتعديل المادة (٨١/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وذلك بالنص على أن يحل نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه.

٣- نوصي المشرع الدستوري بتعديل المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وذلك بإسناد حق إقالة الوزراء لرئيس مجلس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية دون مجلس النواب، لكون هذا الأخير قد يعترض على الإقالة نظراً لاستناد الوزير إلى كتلة ذات أغلبية برلمانية.

٤- نوصي المشرع الدستوري بتعديل المادة (٦٤) وذلك بمنح رئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب حلاً رئاسياً بطلب من مجلس الوزراء، في حالة ضعف الأداء البرلماني أو تعطيل أعمال الوزارة بشكل يضر بالصالح العام، لكي يتحقق نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع تنظيم ذلك بصورة دقيقة أسوة بالمشرع الكويتي، من حيث عدم تكرار الحل لذات الأسباب في الدورة البرلمانية الواحدة، مع إخضاع ذلك لرقابة المحكمة الاتحادية العليا.

٥- نوصي المشرع الدستوري بتعديل المادة (٨٠/خامساً) وذلك بمنح رئيس مجلس الوزراء اختصاص تعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن يشغلون درجات خاصة، بالاشتراك مع رئيس الجمهورية دون مجلس النواب.

٦- نوصي المشرع الدستوري بتعديل المادة (٥٤) من الدستور وذلك بالنص على انعقاد مجلس النواب بحكم الدستور عند سكوت رئيس الجمهورية عن دعوته للانعقاد وفوات المدة المحددة.

٧- نوصي المشرع الدستوري بتعديل المادة (٦١/ثامناً/ب) من الدستور وذلك بإلغاء اختصاص رئيس الجمهورية بطلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وجعلها مناط سلطة البرلمان وحده.

٨- نوصي المشرع الدستوري بتعديل المادة (٧٣/ثامناً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وذلك أما بإلزام رئيس الجمهورية بمصادقة أحكام الإعدام خلال مدة زمنية محددة، أو النص على سريانها بتوقيع رئيس مجلس الوزراء في حالة رفض التصديق، لكي لا تتعطل الأحكام القضائية.

٩- نوصي المشرع الدستوري بتعديل المادة (٧٠/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بالنص على نصاب الأغلبية بدلاً عن نصاب الأكثرية لانتخاب رئيس الجمهورية في الاقتراع الثاني، لتتلاءم وحجم السلطة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية.

ب- التوصيات الموجهة إلى المشرع العادي

١- ندعو مجلس النواب إلى ضرورة الإسراع بإصدار قانون مسائلة رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية وما يتعلق بها من أحكام، وتضمينه الأفعال التي تشكل جرائم سياسية

بصورة محددة، ليتكامل التنظيم الدستوري والقانوني لمسؤولية رئيس الدولة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢- ندعو مجلس النواب إلى ضرورة معالجة حالة عدم تولي رئيس الجمهورية لمهام منصبه وذلك بإضافة نص إلى قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية يتضمن تحديد مده أستلام المنصب من قبل رئيس الجمهورية.

قائمة المصادر

• القرآن الكريم

• المعاجم والقواميس

- ١- الشيخ محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دائرة المعاجم، لبنان، ١٩٨٦.
- ٢- المعجم الوجيز، مطابع شركة الإعلانات الشرقية، دار التحرير للطبع والنشر، مصر، ١٩٨٩.
- ٣- المعجم الوجيز، إصدار مجمع اللغة العربية، القاهرة، دار التحرير للطباعة والنشر، ١٩٨٠.
- ٤- المعجم الوسيط، ط٤، مكتبة الشروق الدولية، مصر، ٢٠٠٤.

• الكتب القانونية

أ- الكتب العربية

- ١- إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (الدول والحكومات)، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
- ٢- د. إبراهيم عبد الله إبراهيم حسين، الالتزامات السياسية للحاكم والمحكوم في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- ٣- —، المعارضة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- ٤- د. إحسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية، العاتك لصناعة الكتاب، بغداد، ٢٠٠٧.
- ٥- د. أحلام بيضون، إشكالية السيادة والدولة نموذج لبنان، ط١، مطابع يوسف بيضون، بيروت، ٢٠٠٨.
- ٦- د. احمد سرحال، النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، ط١، دار الفكر العربي، بيروت، ١٩٩٠.

- ٧- د. احمد سعيان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
- ٨- د. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣
- ٩- احمد طاهر، الحياة السياسية الكويتية، ط١، مركز دراسات الخليج والجزيرة العربية، الكويت، ٢٠١١
- ١٠- د. احمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤.
- ١١- —، الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤
- ١٢- د. احمد فتحي سرور، منهج الإصلاح الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦
- ١٣- د. احمد محمد احمد حشيش، مركز الشعب والدولة والرئاسة والبرلمان واللغة العربية في ضوء سمو القانون الإلهي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
- ١٤- د. أحمد ناصوري ود. عمر العبدالله، القانون الدستوري، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٧
- ١٥- د. إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٥،
- ١٦- —، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج٢، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٥
- ١٧- —، مقدمة الدستور اللبناني، دار النهار للنشر، بيروت، ٢٠٠٤
- ١٨- د. أزهار هاشم الزهيري، الرقابة على دستورية الأنظمة والقرارات الإدارية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ط١، المركز العربي، القاهرة، ٢٠١٧
- ١٩- أسماعيل إبراهيم البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣
- ٢٠- د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري، ط٣، دار الملاك، بغداد، ٢٠٠٤

- ٢١- السيد صبري، النظم الدستورية في البلاد العربية، معهد الدراسات العربية العالية، ١٩٥٦
- ٢٢- د. أمين عاطف صليبا، شرح أحكام الدستور اللبناني، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٢،
- ٢٣- أنطوان اسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره قبل وبعد اتفاق الطائف، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨
- ٢٤- د. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩
- ٢٥- د. ايمن يوسف و د. عمر رحال، الفصل بين السلطات وسيادة القانون في النظام الديمقراطي، ط٢، مركز أعلام حقوق الإنسان والديمقراطية، رام الله، ٢٠١٠
- ٢٦- د. بشير علي الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٤
- ٢٧- بول مرقص وميراي نجم شكرالله، المجلس الدستوري اللبناني في القانون والاجتهاد، مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع المجلس الدستوري، ٢٠١٤
- ٢٨- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥
- ٢٩- —، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧
- ٣٠- جابر جاد نصار، الاستجاب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩
- ٣١- د. جمال سلامة علي، النظام السياسي والحكومات الديمقراطية، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧
- ٣٢- د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩،

- ٣٣- د. حسن مصطفى البحري، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، ط١، بلا دار نشر، بلا مكان نشر، ٢٠١٤
- ٣٤- د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨
- ٣٥- —، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠١
- ٣٦- د. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، مطبعة الغدير، البصرة، ٢٠٠٩
- ٣٧- حمدي العجمي، مقدمة في القانون الدستوري في ضوء الدساتير العربية المعاصرة، ط١، دار الثقافة، عمان، ٢٠٠٩
- ٣٨- د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، بلا دار نشر، ٢٠٠٨
- ٣٩- —، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مكتبة السهنوري، بغداد، ٢٠١٥
- ٤٠- د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتبة السيميان، بغداد، ٢٠١٤
- ٤١- د. حيدر المولى، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١
- ٤٢- —، ممارسة مجلس الوزراء اللبناني لصلاحياته الدستورية بين الواقع والنص، ط١، صادر للمنشورات الحقوقية، بيروت، ٢٠١١
- ٤٣- د. خليل حسين، المراسيم والتشريفات الدبلوماسية وقواعد اللياقة والمجاملة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢
- ٤٤- خليل الهندي وأنطوان الناشف، المجلس الدستوري في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ١٩٩٨
- ٤٥- د. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٦

- ٤٦- —، النظم السياسية-الدولة والحكومة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠٠٦
- ٤٧- د. داود الصايغ، النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته، ط١، دار النهار، بيروت، ١٩٧٤
- ٤٨- دليل الدستور العراقي، سلسلة العراق فقهاً وقانوناً، أشراف: هيرم شودش وشبلي ملاط، بغداد، ٢٠٠٩
- ٤٩- د. دويب حسين صابر، الوجيز في الأنظمة السياسية وفقاً لأحدث التعديلات الدستورية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠
- ٥٠- رائد حمدان المالكي، التداول السلمي للسلطة في النظم الدستورية الوضعية، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦
- ٥١- د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، ٢٠٠١
- ٥٢- د. رافع خضر صالح شبر، مضمون انتهاك الدستور المنسوب إلى رئيس الدولة، ط١، مكتبة السنهوري للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٦
- ٥٣- —، إجراءات اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات المجلس التشريعي الواحد، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣
- ٥٤- —، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، ط١، البينة للطباعة، بلا مكان نشر، ٢٠٠٩
- ٥٥- —، فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦
- ٥٦- د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٥
- ٥٧- د. ربيع أنور فتح الباب، النظم السياسية، بلا دار نشر، بلا مكان نشر، ٢٠٢٠-٢٠٢١

- ٥٨- د. رجب محمود طاجن، قيود تعديل الدستور، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨
- ٥٩- د. رمزي طه الشاعر، الأيدولوجيات وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥
- ٦٠- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥
- ٦١- د. رمزي علي إبراهيم سلامة وآخرون، عمر الحكومات بدولة الكويت (١٩٦٢-٢٠١٢)، ط١، الأمانة العامة لمجلس الأمة الكويتي، الكويت، ٢٠١٢
- ٦٢- د. رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج١، دار توبقال، الدار البيضاء، ١٩٨٦
- ٦٣- زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مج الثاني، بلا دار نشر، ٢٠٠٦
- ٦٤- د. ساجد الزامل، القانون الدستوري، ط٢، دار نيبور، العراق، ٢٠١٨
- ٦٥- —، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط١، دار نيبور، بغداد، ٢٠١٤
- ٦٦- د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، المعارف للنشر، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
- ٦٧- سريست مصطفى رشيد أميري، المعارضة السياسية والضمانات الدستورية لعملها، ط١، مطبعة خاني، دهوك، ٢٠١١
- ٦٨- د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، مصر، ١٩٩٨.
- ٦٩- د. سعدى محمد الخطيب، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية العربية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨
- ٧٠- د. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، بلا دار نشر، بلا مكان نشر، ٢٠٠٨

- ٧١- د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧
- ٧٢- —، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة عين شمس، بلا دار نشر، ١٩٨٤
- ٧٣- —، الوجيز في نظام الحكم والإدارة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٢
- ٧٤- د. سمير داود سلمان، محددات سلطة رئيس الوزراء في النظام البرلماني الثابت، ط١، المركز العربي للنشر، القاهرة، ٢٠١٩
- ٧٥- د. سهيل حسين الفتلاوي ود. غالب عواد حوامدة، القانون الدولي العام، ط١، ج٢، دار الثقافة، الأردن، ٢٠٠٧
- ٧٦- د. سيد محمد بيومي فودة، مسؤولية الوزراء السياسية-الجنايئة-المدنية، ط١، مركز الدراسات العربية، مصر، ٢٠١٦
- ٧٧- د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٥
- ٧٨- شامل حافظ شنان الموسوي، تعديل الدستور وأثره على نظام الحكم في الدولة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨
- ٧٩- د. شعبان احمد رمضان، الوسيط في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩
- ٨٠- د. شمران حمادي، النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط، شركة النشر والطبع الأهلية، بغداد، ١٩٦٤
- ٨١- د. شيرزاد احمد أمين النجار، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٠
- ٨٢- د. صالح جواد كاظم ود. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بلا سنة نشر
- ٨٣- د. صلاح الدين بسيوني رسلان، الوزارة في الفكر السياسي، دار قباء للطباعة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٠

- ٨٤- صلاح الدين أحمد، العدوان في ضوء القانون الدولي، ط١، مطبعة دار القادسية، بغداد، ١٩٨٦
- ٨٥- د. طارق خضر، النظم السياسية، ط٢، بلا دار نشر، بلا مكان نشر، ٢٠١٠
- ٨٦- د. عادل طبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة، ط١، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٦
- ٨٧- —، النظام الدستوري في الكويت، ط١، دار العلوم للطباعة والنشر، الكويت، ١٩٨٥
- ٨٨- د. عبد الحميد متولي، أضواء على النظامين البرلماني والرئاسي، مجموعة محاضرات القيت في جامعة أم درمان، الخرطوم، ١٩٦٧
- ٨٩- —، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط٦، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٧٦
- ٩٠- د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، ط٤، دار المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢
- ٩١- —، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط١، المؤسسة الجامعية للنشر، بيروت، ١٩٩٥
- ٩٢- د. عبد الرسول علي الموسى، الانتخاب والترشيح في النظام البرلماني في الكويت، مكتبة وزارة التخطيط، الكويت، ١٩٩٦
- ٩٣- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٨
- ٩٤- د. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٠،
- ٩٥- عبد الله نجيب الملا، الموسوعة الدستورية، الجزء الأول، بلا دار نشر، الكويت
- ٩٦- د. عبد الوهاب حميد رشيد، التحول الديمقراطي في العراق، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦
- ٩٧- —، التحول الديمقراطي في العراق، ط١، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٦

- ٩٨- د. عثمان خليل عثمان، شرح الدستور الكويتي، مجموعة محاضرات أقيمت على
طلبة كلية الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، ١٩٧٠
- ٩٩- د. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في
الكويت، الجزء الأول، ط١، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٨٩
- ١٠٠- د. عثمان علي ويسى، الطبيعة الديناميكية للدستور الفيدرالي، ط١، منشورات
زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥
- ١٠١- د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لعام
٢٠٠٥، ط١، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، ٢٠١٩
- ١٠٢- —، أثر استقلال القضاء عن الحكومة في دولة القانون، المركز العربي
للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨
- ١٠٣- د. عدنان الزنكنه، المركز القانوني لرئيس الدولة الفيدرالية، منشورات الحلبي
الحقوقية، بيروت، ٢٠١١
- ١٠٤- د. عصام العطية، القانون الدولي العام، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥
- ١٠٥- عصام نعمة إسماعيل، محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي،
ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦
- ١٠٦- د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، منشورات الحلبي، بيروت
- ١٠٧- د. عصام الدبس، النظم السياسية (الكتاب الثاني) الخصائص العامة، ط١، دار الثقافة
للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١
- ١٠٨- —، النظم السياسية، الكتاب الرابع، السلطة التنفيذية، ط١، دار الثقافة، عمان،
٢٠١١
- ١٠٩- د. عصام البرزنجي، د. علي محمد بدير، د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ
وأحكام القانون الإداري، العاتك لصناعة الكتاب، بغداد، بلا سنة نشر
- ١١٠- د. عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢
- ١١١- د. علاء عبد المتعال، الرقابة على سلطة رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية،
بلا دار نشر، القاهرة

- ١١٢- د. عمر حسن العبدس، مبادئ القانون الدولي العام والمعاصر، مؤسسة الطوبجي للتجارة والطباعة والنشر، بلا مكان نشر، ٢٠٠٤
- ١١٣- د. علي الباز، النظام الدستوري والسياسي الكويتي، ط١، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الكويت، ٢٠٠٨
- ١١٤- —، الأسس العامة للدستور الكويتي، مكتبة وزارة التخطيط، الكويت، ١٩٩٤
- ١١٥- د. علي حسين خلف و سلطان عبد القادر الشاوي، المبادئ العامة في قانون العقوبات، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٠
- ١١٦- د. علي عبد الحسين البديري، حدود اختصاص رئيس مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ط١، مكتبة دار السلام للنشر، النجف، ٢٠٢١
- ١١٧- د. علي صادق أبو هيف، القانون الدولي العام، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٧
- ١١٨- د. علي مجيد العكلي و د. لمى علي الظاهري، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الأنظمة الدستورية المعاصرة، ط١، المركز العربي للنشر، القاهرة، ٢٠١٨
- ١١٩- د. علي محسن مهدي، حدود السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، الرواد للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٧
- ١٢٠- د. علي يوسف الشكري، دراسات حول الدستور العراقي، ط١، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث، ٢٠٠٨
- ١٢١- —، رئيس الدولة في النظام الوراثي، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦
- ١٢٢- —، اختلال التوازن لصالح السلطة التنفيذية في العراق، ط١، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٦
- ١٢٣- —، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، بلا سنة نشر

- ١٢٤- د. عمر حوري، القانون الدستوري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،
٢٠٠٨
- ١٢٥- د. فائز عزيز أسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بلا
دار نشر، بغداد، ٢٠٠٥
- ١٢٦- د. عزة مصطفى حسني عبد المجيد، مسؤولية رئيس الدولة، دار النهضة
العربية، القاهرة، ٢٠٠٨
- ١٢٧- غازي كرم، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، إثراء للنشر والتوزيع،
الأردن، ٢٠٠٩
- ١٢٨- د. فائز عزيز سعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، ط٣، بلا مكان نشر،
بلا سنة طبع،
- ١٢٩- فوزي احمد شادي، تطور أساس مسؤولية الدولة، دار النهضة العربية، القاهرة،
٢٠١٠
- ١٣٠- ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧،
- ١٣١- —، أنظمة الحكم ودستور الإمارات، مكتبة العين الوطنية، الإمارات، ١٩٩١
- ١٣٢- د. مدحت احمد محمد يوسف غنايم، الديمقراطية في اختيار رئيس الجمهورية،
ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤
- ١٣٣- محمد احمد محمود، تعديل الدستور (دراسة في ضوء الدستور العراقي النافذ)،
ط١، منشورات الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، بغداد، ٢٠١٠
- ١٣٤- د. محسن خليل، التنظيم الدبلوماسي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،
٢٠١٢
- ١٣٥- —، الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٢
- ١٣٦- د. محمد احمد محمد غوير، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة
العربية، القاهرة، ٢٠١٠
- ١٣٧- د. محمد حسن الفيلي، الأحزاب السياسية في الكويت واقع قائم ومستقبل متطور،
مؤتمر التوافق السنوي الثالث، الكويت، ٢٠٠٦

- ١٣٨- د. محمد حسن دخيل، أنظمة الحكم في الوطن العربي، ط١، دار ومكتبة البصائر، بغداد، ٢٠١٤
- ١٣٩- د. محمد حسن العيدروس، تاريخ الكويت الحديث والمعاصر، دار الكتاب الحديث، الكويت، ٢٠٠٢
- ١٤٠- د. محمد سامر تركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧
- ١٤١- د. محمد كاظم المشهداني، القانون الدستوري، عصمي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٠
- ١٤٢- د. محمد محمود ربيع، النظام السياسي في الكويت، بلا دار نشر، الكويت، ٢٠٠٥
- ١٤٣- د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢-
- ١٤٤- —، دراسات في الأحزاب السياسية، ط١، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٧٢
- ١٤٥- —، القانون الدولي العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧
- ١٤٦- د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧
- ١٤٧- د. مصدق عادل، الوزير في الدساتير العراقية، ط١، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٥
- ١٤٨- د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، بيروت، ١٩٩٦
- ١٤٩- د. منذر الشاوي، الاقتراع السياسي، منشورات العدالة، بغداد، ٢٠٠١
- ١٥٠- د. مهند صالح الطراونة، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، ط١، الوراق للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠٨
- ١٥١- ناجي البكوش وآخرون، قراءات في دستور الجمهورية الثانية، منشورات مدرسة الدكتوراه، صفاقس، ٢٠١٤

- ١٥٢- د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، الإصدار السادس، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٠
- ١٥٣- -، الوجيز في النظم السياسية، ط٢، دار الثقافة، عمان، ٢٠١١
- ١٥٤- د. نوفل عبد الحميد الموسى، الالتزامات الدستورية على الدولة وضمانات الوفاء بها، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠
- ١٥٥- د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة، عمان، ٢٠١١
- ١٥٦- هناء صوفي عبد الحي، النظام السياسي والدستوري في لبنان، الدار العالمية للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، ١٩٩٤
- ١٥٧- هيووا رشيد علي، الفصل بين السلطات وجدوى تطبيق النظام الرئاسي والبرلماني في الحكم، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٧
- ١٥٨- د. وائل عبد اللطيف القاضي الفضل، أصول العمل النيابي، دار بابل للنشر، بغداد، ٢٠١٢
- ١٥٩- د. وسام صبار العاني، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، ط١، الميناء للطباعة والنشر، بلا مكان طبع، ٢٠٠٣
- ١٦٠- وسيم حسام الدين الأحمد، حكومات العالم العربية والأجنبية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١،
- ١٦١- ياسين عبد الأمير طعمه الكوفي، التنظيم الدستوري للأنظمة البرلمانية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.
- ١٦٢- يزن خلوق محمد ساجد، الأحزاب السياسية وصنع السياسة العامة، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦
- ١٦٣- د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر.
- ١٦٤- يمامة محمد حسن كشكول، النظام القانوني لإنشاء الوحدات الإدارية وتنظيمها، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥.

• **الكتب المعربة**

- ١- سوجيت شودري وآخرون، النظام شبه الرئاسي كوسيلة لتقاسم السلطة، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، نيويورك، ٢٠١٤.
- ٢- صموئيل هانتغتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيره، ترجمة سمية فلوعبود، ط٢، دار الساقى، بيروت، ٢٠١٥.
- ٣- كارل شميت، أزمة البرلمانات، ط١، ترجمة فاضل جتكر، دراسات عراقية، بغداد، ٢٠٠٨.
- ٤- موريس دفروجيه، دساتير فرنسا، ترجمة، احمد حسيب عباس، مراجعة، السيد صبري، المطبعة النموذجية، بلا مكان نشر، بلا تاريخ نشر، ص ٤٣.
- ٥- موريس دفورجيه ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة: جورج سعد ، ط١ ، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع ، لبنان ، ١٩٩٢.
- ٦- ميشيل ستيوارت، أنظمة الحكم الحديثة، ترجمة احمد كامل، راجعه سليمان الطماوي، دار الفكر العربي، ١٩٦٢.

• **الرسائل والأطاريح الجامعية**

أ- **أطاريح الدكتوراه**

- ١- تامر بيومي عبدالمنعم، منصب نائب رئيس الدولة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة بنها، بلا سنة نشر.
- ٢- حامد عبد الهادي محمد أبو سمرة، النظام القانوني لرئيس مجلس الوزراء، أطروحة دكتوراه، جامعة حلوان، مصر، ٢٠١٧.
- ٣- حميد حنون خالد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨١.
- ٤- رضا عبدالله مكي، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في الدول العربية، أطروحة دكتوراه، الجامعة الإسلامية في لبنان، ٢٠٢٠.
- ٥- محمد احمد محمد حافظ، وزير التفويض ورئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٩.

- ٦- محمد جبار تويه النصراوي، فلسفة العدالة في القانون الجنائي العراقي-أطروحة دكتوراه، جامعة النهدين، ٢٠١٩.
- ٧- محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم الدستورية المعاصرة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، ١٩٨٤.
- ٨- هيثم احمد عيسى عون، سلطات الأمير في اختيار رئيس مجلس الوزراء، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، بلا سنة نشر.

ب- رسائل الماجستير

- ١- صبيح وحوح العطوانى، رئيس مجلس الوزراء في ظل دستور ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، ٢٠١٠.
- ٢- فارس وسمى الظفيرى، إبرام المعاهدات الدولية وتطبيقها في النظام القانونى الكويتى، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٢.
- ٣- محمد مبارك حسن العجمى، الإصلاح السياسى فى الكويت وأثره فى التغيير (١٩٩١-٢٠١٠)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٠.
- ٤- ميثم منفى كاظم الحسينى، ثنائية السلطة التنفيذية دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١١.
- ٥- هند كامل عبد زيد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢.
- ٦- ياسر محمد العتيبى، العفو فى قانون الجزاء الكويتى، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، ٢٠٠٩.

• البحوث والدراسات والإصدارات الدورية

- ١- د. أفين خالد عبدالرحمان، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية فى النظام البرلمانى (دستور العراق لعام ٢٠٠٥ نموذجا)، المجلة السياسية والدولية، ع ٣٠، ٢٠١٦.
- ٢- بن عودة حمد الأمين، السلطة التنفيذية والتشريعية فى الكويت دراسة لأوجه التعاون والتعارض، بحث منشور، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، ع ٦، معهد الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٤.

- ٣- د. جعفر عبد السادة بهير الدراجي، العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، ع ٤، س ٨، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٦.
- ٤- د. حسن عبد الرحيم السيد، القواعد المنظمة لوراثة الحكم في دول مجلس التعاون الخليجي، مجلة الحقوق، ع ١، س ٣٣، كلية الحقوق، جامعة الكويت ٢٠٠٩.
- ٥- حسين علي الصباغة، النظام البرلماني في دولة الكويت الواقع والمستقبل، بحث منشور، مجلة المستقبل العربي، مج ٣٧، ع ٤٢٤، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠١٤.
- ٦- حسين نعمة خشان الزامل و محمد عوده محسن الدراجي، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، مجلة مركز دراسات الكوفة، مج ١، ع ٢٥، جامعة الكوفة ٢٠١٢.
- ٧- د. رافع خضر صالح شبر، اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين، بحث منشور، مجلة كلية التربية، ع ٦، كلية التربية، جامعة بابل، ٢٠٠٧.
- ٨- د. عادل طبطباي، التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني، مجلة الحقوق، ع ٣، س ٩، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٨٥.
- ٩- د. علي الباز، صور النظام النيابي بين التقليد والتجديد، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، ع ١٥، س ٥٨، مجلس النشر العلمي، الكويت ١٩٨٩.
- ١٠- علي الراشد، إحالة الحكومة إلى المحكمة الدستورية طلب تفسير المواد ١٠٠ و ١٢٣ و١٢٧، مقال منشور، جريدة الأنباء، ع ٥، مجلس الأمة الكويتي، بتاريخ ٢٤/٥/٢٠١١.
- ١١- د. علي يوسف الشكري، الثنائية التشريعية في العراق ضرورة أم تأكيد للفيدرالية، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، مج ١، ع ١، الجامعة الإسلامية، ٢٠٠٦.
- ١٢- —، دور رئيس الدولة في اقتراح تعديل الدستور، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، مج ٥، ع ١٤، العراق، الجامعة الإسلامية، ٢٠١١.
- ١٣- —، رئيس مجلس الوزراء رئيس في نظام برلماني أم مختلط، مج ١، ع ١، مجلة كلية التربية للبنات، جامعة الكوفة ٢٠١٧.
- ١٤- —، الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية، مجلة مركز دراسات الكوفة، ع ٧، جامعة الكوفة ٢٠٠٨.

- ١٥- فارس عبد الرحيم حاتم وسناء طالب عبد الشهيد، حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤، والرقابة القضائية عليها، مجلة جامعة الكوفة، ع ٩، جامعة الكوفة ٢٠٠٨
- ١٦- فيصل مخيط عبدالله أو صليب، العوامل المؤثرة في تطور النظام السياسي في الكويت ١٩٦٢-١٩٩٢، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، س ٤٦، ع ١٧٦، جامعة الكويت مجلس النشر العلمي، ٢٠٢٠.
- ١٧- محضر الجلسة التاسعة عشر ٦٢/١٩، بتاريخ ١٥/١٠/١٩٦٢، محاضر لجنة الدستور والمجلس التأسيسي، ملحق مجلة الحقوق، ع ٣، س ٢٣، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ١٩٩٩.
- ١٨- ناصر محمد الشمري، مراجعة د. عزيزة الشريف، الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة، بحث منشور في دائرة البحوث والدراسات، مجلس الأمة الكويتي، ٢٠٠٧.
- ١٩- د. هشام الصالح، حق الانتخاب والترشح بين الدستور والقانون في الكويت، بحث منشور، مجلة الحقوق، ع ٢، س ٥، كلية الحقوق، جامعة الكويت، ٢٠١٧.

• الدساتير

- ١- الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ المعدل.
- ٢- الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل.
- ٣- الدستور الإيطالي لعام ١٩٤٧.
- ٤- الدستور الهندي لعام ١٩٤٩.
- ٥- القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩.
- ٦- الدستور الأردني لعام ١٩٥٢.
- ٧- الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.
- ٨- الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢.
- ٩- الدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغى.
- ١٠- الدستور السوري لعام ١٩٧٢.
- ١١- الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢.
- ١٢- الدستور القطري لعام ٢٠٠٤.

- ١٣- - دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
١٤- - القانون الأساسي لسلطنة عمان رقم ٢٠١١/٩٩.

• التشريعات الدستورية

- ١- المذكرة التفسيرية لمجلس الأمة الكويتي لعام ١٩٦٢.
٢- قانون توارث الأمانة رقم ٤ لعام ١٩٦٤.

• التشريعات القانونية

أ- القوانين

- ١- قانون الإجراءات في المحاكمات الجزائية الكويتي رقم ١٧ لعام ١٩٦٠.
٢- قانون منح أوسمة الشرف العسكرية الكويتي رقم ١٧ لعام ١٩٦٢.
٣- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لعام ١٩٦٩.
٤- قانون منح أوسمة الشرف المدنية الكويتي رقم ٢٠ لعام ١٩٧٤.
٥- قانون الدفاع الوطني اللبناني رقم ١٠٢ لعام ١٩٨٣.
٦- قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لعام ٢٠١٢.
٧- قانون الانتخابات اللبناني رقم ٢٤ لعام ٢٠١٧.
٨- قانون الانتخابات العراقي رقم ٩ لعام ٢٠٢٠.

• الأنظمة الداخلية

- ١- النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ٢٠٠٠.
٢- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٧.
٣- النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم ٢ لعام ٢٠١٩.
٤- اللائحة الداخلية لمجلس الوزراء الكويتي لعام ١٩٦٢.

• المواقع الإلكترونية

١- الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا على الرابط الإلكتروني
#/https://www.iraqfsc.iq/t.2010/page_3 ، آخر زيارة بتاريخ

٢٠٢١/١/٦.

٢- <http://www.pm.gov.kw>

Abstract

The importance of our research decree (Sharing the Executive Power between the President of the State and the Prime Minister in the Parliamentary System - A Comparative Study -) lies in the search for the availability of certain controls in countries whose constitutions provide for the adoption of the parliamentary system as a system of government, and the extent to which these controls are adopted in the assignment of competencies to each A party to the executive authority, it is not sufficient for the constitution to adopt the parliamentary system as a system of government without clearly providing the characteristics of the parliamentary system. We divided the thesis topics into two chapters, the first of which came to explain the controls for sharing executive power in the parliamentary system. A statement of the center and responsibility of the two parties to the executive authority that is accepted in the parliamentary system and its comparison with the constitutional organization of the center and responsibility of the two parties to the executive power. The mechanism of selection from the democratic methods whenever leads to the enjoyment of greater power compared to if it was a less democratic method. As for the second chapter of the study, we explained in it the organization of the sharing of executive power in the parliamentary system, starting with the first section with a statement of the organization of the authority of the head of state in the parliamentary system, by stating his powers that he enjoys and evaluating them according to a set of distinctive controls of the parliamentary system, and we touched in the second section to a statement The authority of the Prime Minister in the parliamentary system by stating the functions of the Prime Minister and evaluating them based on the regulations of the parliamentary system that were detailed in Chapter One

Finally, we showed some of the results that the researcher reached during the study with several recommendations addressed to the constitutional and legal legislator to adapt them to ensure the optimal application of the parliamentary system that was explicitly adopted by the constitutional legislator as a system of government.



أ.م.د. وائل مفرح
4, Jan, 2022

The Republic of Iraq
Ministry of higher education
And scientific research
University of Misan\College of Law
Department of public law



**Sharing the Executive power between the President of the
state and the prime minister in the Parliamentary System**
(A Comparative Study)

Thesis submitted by

Zainab Sattar Jabbar

**To the board of the faculty of Law-University of Misan as a
part of the requirement for a master's degree in public law**

Supervised by

Prof.Dr. Rahim Hussein Mousa

AD 2022

AH 1443