صلاحيات رئيس الجمهورية
في الدستور العراقي لعام 2005

من رمزية المنصب إلى فاعلية السلطة
مع مقاربات في الأنظمة السياسية المعاصرة

تحرير

أ.د. أسعد كاظم شبيب

أ.د. مقدام عبد الحسن الفياض

الباحثون

أ.د. داود مراد الحسني أ.د. أحمد عدنان الكناني

د. محمد حسين الحمده م.د. أحمد حسين الربيعي

أ.م.د. سيف حيدر الحسيني

مركز الرافدين للحوار

صلاحيات رئيس الجمهورية

في الدستور العراقي لعام 2005

من رمزية المنصب إلى فاعلية السلطة

مع مقاربات في الأنظمة السياسية المعاصرة

صلاحيات رئيس الجمهورية في الدستور العراقي لعام 2005
من رمزية المنصب إلى فاعلية السلطة مع مقاربات في الأنظمة السياسية المعاصرة

تحرير:
أ.د. أسعد كاظم شبيب
أ.د. مقدام عبد الحسن الفياض

الطبعة الأولى، بيروت/النجف الأشرف، 2027

First Edition, Beirut/Najaf, 2027

© جميع حقوق النشر محفوظة للناشر، ولا يحق لأي شخص أو مؤسسة أو جهة، إعادة إصدار هذا الكتاب، أو جزء منه، أو نقله، بأي شكل أو واسطة من وسائط نقل المعلومات، سواء أكانت إلكترونية أو ميكانيكية، بما في ذلك النسخ أو التسجيل أو التخزين والاسترجاع، دون إذن خطي من أصحاب الحقوق.

مركز الرافدين للحوار
Al-Rafidain Center For Dialogue
R.C.D

إن جميع الآراء والمعلومات الواردة في هذا الكتاب تعبّر عن رأي كاتبها، ولا تعبّر بالضرورة عن رأي الناشر (المركز).

ISBN: 978 - 9922 - 772 - 32 - 5

شباط/فبراير 2027

صلاحيات رئيس الجمهورية
في الدستور العراقي لعام 2005

من رمزية المنصب إلى فاعلية السلطة

مع مقاربات في الأنظمة السياسية المعاصرة

تحرير

أ.د. أسعد كاظم شبيب
أ.د. مقدام عبد الحسن الفياض

الباحثون

أ.د. داود مـــــراد الحسنـــي أ.د. أحـمـد عـدنـان الـكـنـانـي
د. مـحـمـد حـسـيـن الـحـمـده م.د. أحـمـد حـسـيـن الـربـيـعـي
أ.م.د. ســيف حيــدر الحســيني

مركز الرافدين للحوار
Al-Rafidain Center For Dialogue
R.C.D

الفهرس

مقدمة مركز الرافدين للحوار RCD 13
الفصل الأول: رئيس الجمهورية في العراق - تحولات المكانة الدستورية والأدوار والصلاحيات منذ عام 1958 حتى ما بعد الجمهورية الثالثة 15
المقدمة 15
رئاسة الجمهورية في العراق منذ قيام الجمهورية عام 1958 17
أولاً: التحول إلى النظام الجمهوري وإعادة بناء مؤسسة رئاسة الدولة 17
1-التحول السياسي والدستوري عام 1958 17
2-مجلس السيادة ومفهوم الرئاسة الجماعية 18
ثانياً: المركز الدستوري لمجلس السيادة 19
1-مجلس السيادة والسلطة التنفيذية 19
2-مجلس السيادة والاختصاصات التمثيلية 19
3-مجلس السيادة والعلاقات الخارجية 20
ثالثاً: مجلس السيادة وعلاقته بمجلس الوزراء 20
تطور مركز رئيس الجمهورية في العراق خلال المدة 1963–1968 22
أولاً: التطور الدستوري لمركز رئيس الجمهورية بعد عام 1963 22
ثانياً: رئيس الجمهورية في ظل دستور عام 1964 23
1-المركز الدستوري لرئيس الجمهورية 23
2-سلطة رئيس الجمهورية في تشكيل الحكومة 24
3-رئيس الجمهورية والمصادقة على القوانين والأنظمة 25
4-رئيس الجمهورية والقوات المسلحة 26
5-رئيس الجمهورية والسلطات الاستثنائية 27
6-رئيس الجمهورية والحرب والهدنة والصلح 27
ثالثاً: رئيس الجمهورية والحكومة: حدود التداخل بين الرئاسة والسلطة التنفيذية 28
رابعاً: الانتقال إلى دستور عام 1968 وأثره في مركز رئيس الجمهورية 29
رئيس الجمهورية في ظل دستور عام 1970 وتطور مركزه الدستوري والسياسي 30
أولاً: الأساس الدستوري لمركز رئيس الجمهورية 31
ثانياً: رئيس الجمهورية والسلطة التنفيذية 33

ثالثاً: الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية وحدوده 34
رابعاً: سلطة التعيين وأثرها في بناء الجهاز الإداري للدولة 35
خامساً: رئيس الجمهورية في المجال الدبلوماسي 35
سادساً: سلطة رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية 36
سابعاً: المسؤولية الدستورية والسياسية لرئيس الجمهورية 37
ثامناً: تعديلات دستور عام 1970 وأثرها في مركز رئيس الجمهورية 37
تاسعاً: القراءة التحليلية لمركز رئيس الجمهورية في مرحلة دستور عام 1970 38
رئيس الدولة في المرحلة الانتقالية 2003-2005 40
أولاً: إعادة بناء مؤسسات الدولة بعد عام 2003 41
ثانياً: قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية وأسس النظام الجديد 42
ثالثاً: مجلس الرئاسة بوصفه مؤسسة لرئاسة الدولة 43
رابعاً: اختصاصات مجلس الرئاسة 44
خامساً: العلاقة بين مجلس الرئاسة ورئيس مجلس الوزراء 44
سادساً: الطبيعة الانتقالية لمركز رئيس الدولة 45
سابعاً: أثر المرحلة الانتقالية في مفهوم رئاسة الدولة 46
ثامناً: مجلس الرئاسة والتحول نحو الدستور الدائم 47
تاسعاً: التقييم الدستوري لمركز رئيس الدولة في المرحلة الانتقالية 48
رئيس الجمهورية في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 49
أولاً: اختصاصات رئيس الجمهورية في دستور 2005 49
ثانياً: التطبيق العملي لاختصاصات رئيس الجمهورية في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 50
ثالثاً: التطبيق العملي لانتخاب رئيس الجمهورية 51
رابعاً: رئيس الجمهورية وتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً 52
خامساً: أثر التفسير القضائي في تحديد اختصاص الرئيس 53
سادساً: المصادقة على القوانين بين الاختصاص الدستوري والتطبيق 54
سابعاً: رئيس الجمهورية والاتفاقيات الدولية والعلاقات الدبلوماسية 54
ثامناً: رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية 55
تاسعاً: رئيس الجمهورية والعفو الخاص 55
عاشراً: المصادقة على أحكام الإعدام 56
الحادي عشر: رئيس الجمهورية والمسؤولية الدستورية 56
الثاني عشر: إشكالية التأخر في انتخاب رئيس الجمهورية ومشكلة المواعيد الدستورية 57

الثالث عشر: العلاقة بين النص الدستوري والممارسة السياسية 57
الرابع عشر: التحول التاريخي في مركز رئاسة الجمهورية 58
الدراسة المقارنة لتطور اختصاصات رئيس الجمهورية في العراق منذ عام 1958 حتى دستور 2005 59
أولاً: معيار المقارنة بين مراكز رؤساء الجمهورية 60
ثانياً: المقارنة من حيث طريقة اختيار رئيس الجمهورية 60
1-طبيعة الاختيار في المرحلة الأولى بعد عام 1958 60
2-التحول إلى الرئاسة الفردية 61
3-الاختيار في دستور 2005 61
ثالثاً: المقارنة من حيث مدة الولاية 62
رابعاً: المقارنة من حيث تشكيل الحكومة 63
خامساً: من حيث المسؤولية عن السياسة العامة 63
سادساً: من حيث السلطة التشريعية 64
سابعاً: من حيث حل مجلس النواب 64
ثامناً: من حيث القوات المسلحة 65
تاسعاً: من حيث إعلان الحرب وحالة الطوارئ 65
عاشراً: من حيث العلاقات الخارجية 66
الحادي عشر: من حيث العفو الخاص 67
الثاني عشر: من حيث المسؤولية والمساءلة 67
الثالث عشر: من حيث العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء 68
الرابع عشر: من حيث الحلول محل رئيس مجلس الوزراء 68
الخامس عشر: من حيث الاستقالة والشغور 69
السادس عشر: من حيث مصدر السلطة الرئاسية 69
السابع عشر: من حيث طبيعة السلطة الرئاسية 70
الثامن عشر: اتجاه تطور الاختصاصات الرئاسية 70
التاسع عشر: التحول من تركيز السلطة إلى توزيعها 71
العشرون: الأهمية الدستورية للمحكمة الاتحادية العليا في ضبط مركز الرئيس 71
الخاتمة 73
الفصل الثاني: الطبيعة القانونية والمعضلات الإجرائية لصلاحيات رئيس الجمهورية في دستور العراق لعام 2005 77
أولاً: التأصيل الفكري لنظرية الفصل بين السلطات 77
ثانياً: رئيس الدولة في النظام البرلماني 81

ثالثاً: مقاربة بين النظام البرلماني العراقي والنظام المجلسي 82
انعدام التوازن/ المساواة بين السلطات 82
جماعية السلطة التنفيذية 82
أوجه التقارب والاختلاف بين النظام البرلماني العراقي والنظام المجلسي 83
خصائص النظام البرلماني 84
1-وجود رئيس دولة غير مسؤول 84
2-الوزارة أو الحكومة 84
رابعاً: معضلة دعوة رئيس الدولة مجلس النواب إلى الانعقاد 87
خامساً: معضلة رئيس الجمهورية في حلّ البرلمان في النظام البرلماني العراقي 89
أنواع الحل 89
1-الحل الشعبي 89
2-الحل الرئاسي 90
3-الحل الذاتي للبرلمان 90
سادساً: الصلاحيات الدستورية وتصديق أحكام الإعدام 92
سابعاً: التنظيم الدستوري للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية 93
الخاتمة 98
الفصل الثالث: الهندسة التنظيمية والصلاحيات الدستورية لرئاسة الجمهورية في العراق وفق نظامها الداخلي لسنة 2019 101
أولاً: مدخل 101
ثانياً: التكييف الدستوري والقانوني لموقع رئيس الجمهورية وسلطاته التنظيمية 103
ثالثاً: الأحكام المنظمة لمؤسسة نائب رئيس الجمهورية والبناء الهيكلي لمكتبه 105
رابعاً: البنية الوظيفية والصلاحيات الإدارية للمكتب الخاص لرئيس الجمهورية 107
خامساً: التنظيم القانوني والاستشاري لهيأة المستشارين والخبراء 110
سادساً: المركز القانوني والتشكيلات الإدارية لديوان رئاسة الجمهورية 113
سابعاً: الأحكام العامة والمالية وإعادة الهيكلة والملاءمة المؤسسية 116
ثامناً: الأثر التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا على النظام الداخلي والصلاحيات الدستورية لرئيس الجمهورية 118
1-الصلاحية التشريعية لرئاسة الجمهورية وتوازناتها المالية 118
2-تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً 119
3-نصاب انتخاب رئيس الجمهورية ومدد الاستمرار بالمهام (المادتان 70 و72 من الدستور) 120

4-المصادقة على القوانين والمراسيم الجمهورية (المادة 73 من الدستور) 120
الخاتمة 121
الفصل الرابع: التكييف المقارن والتنظيم الوظيفي لصلاحيات رئيس الجمهورية - النظام البرلماني العراقي أنموذجاً 125
المقدمة 125
أولاً: بُنية الأنظمة السياسية البرلمانية المعاصرة ـ مبادئ العمل وخصائص الأداء 126
1-طبيعة النظام البرلماني وخصائص أداء المؤسسات الدستورية 126
2-صلاحيات رئيس الجمهورية في الأنظمة السياسية البرلمانية المعاصرة 130
3-تقييم تجارب صلاحيات رئيس الجمهورية في بعض الأنظمة البرلمانية 134
ثانياً: صلاحيات رئيس الجمهورية في الدستور العراقي النافذ عام 2005 139
1-الصلاحيات التنفيذية لرئيس الجمهورية وفاعلية أدائه المؤسسي 139
2-حدود ممارسة الصلاحيات (الحصرية والمشتركة) 142
أ-الصلاحيات الحصرية لرئيس الجمهورية 143
ب-الصلاحيات التكميلية بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء 144
ثالثاً: أدوار رئيس الجمهورية في النظام البرلماني العراقي الجديد 147
1-الأدوار التشريعية وتأثير رئيس الجمهورية في العملية التشريعية 147
2-الأدوار التنفيذية وممارسة الصلاحيات 150
الخاتمة 156
الفصل الخامس: الخصائص التطبيقية للنظام البرلماني: دراسة في التجربتين العراقية واللبنانية - دراسة في التجربتين العراقية واللبنانية 157
المقدمة 157
أولاً: نشأة النظام البرلماني وتطوره 160
1-تطور النظام البرلماني 161
2-المراحل التي مرَّ بها النظام البرلماني 163
أ-مرحلة الملكية المقيدة 163
ب-مرحلة الثنائية البرلمانية 163
3-موقف الفقه الدستوري من النظام البرلماني 165
4-التمييز بين النظام البرلماني والأنظمة السياسية الأخرى 166
ثانياً: النظام الرئاسي وشبه الرئاسي 166
1-الرئيس في النظام الرئاسي وشبه الرئاسي 166
أ-الرئيس في النظام الرئاسي 166
ب-الرئيس في النظام شبه الرئاسي أو المختلط 167

2-مكانة النظام البرلماني بين النظامين الرئاسي وشبه الرئاسي 167
ثالثاً: مبادئ النظام البرلماني 168
1-مبدأ الفصل بين السلطات 169
2-مونتسكيو ومبدأ الفصل بين السلطات 171
رابعاً: خصائص النظام البرلماني: قراءة في التجربتين اللبنانية والعراقية 175
1-ثنائية السلطة التنفيذية 175
أ ـ صلاحيات رئيس الدولة 177
ب ـ صلاحيات الحكومة 178
2-العلاقة بين السلطات في النظام البرلماني 179
أ-وسائل التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية 179
ب-التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية 180
3-تطبيقات الشراكة والتعاون بين السلطات (العراق ولبنان: دراسة مقارنة) 182
أ-الشراكة والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق 182
على الصعيد التشريعي 182
على الصعيد المالي والتنموي 185
ب-الشراكة والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في لبنان 188
على الصعيد التشريعي 188
على الصعيد المالي والتنموي 191
الفصل السادس: المكانة الدستورية لرئيس الجمهورية - دراسة مقارنة بين العراق ونظم سياسية مختارة 195
مكانة رئيس الدولة في النظام البرلماني 196
أولاً: سلطات رئيس الدولة في النظام البرلماني 197
1 ـ الاتجاه المعارض لسلطات رئيس الدولة الفعلية 197
2 ـ الاتجاه المؤيد لسلطات رئيس الدولة الفعلية 198
ثانياً: مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني 199
1 ـ مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة 200
أ-عدم المسؤولية السياسية 201
ب-عدم المسؤولية الجنائية 201
ت-عدم المسؤولية المدنية 203
2-نتائج عدم مسؤولية رئيس الدولة 204
أ-انتقال سلطات رئيس الدولة إلى الحكومة 204
ب-المسؤولية التشاركية لرئيس الدولة 205

رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية: قراءة مقارنة بين العراق وتجارب معاصرة 207
أولاً: رئيس الدولة في المملكة المتحدة 207
1 ـ مركز الملك في المملكة المتحدة 207
2-حقوق الملك في النظام البرلماني البريطاني 208
أ-الاستشارة 208
ب-حق الملك في التشجيع وحلّ النزاعات 209
ت-حق الملك في التحذير 210
3-الصلاحيات التشريعية والتنفيذية للملك البريطاني 210
أ-صلاحيات الملك في نطاق السلطة التشريعية 211
اقتراح القوانين 211
التصديق على القوانين 211
حلّ البرلمان 212
تنصيب الأشراف 212
ب-صلاحيات الملك في نطاق السلطة التنفيذية 213
خطاب العرش 213
تعيين رئيس الوزراء 214
إقالة الحكومة 214
رفض استقالة الحكومة 215
التعيين في المناصب العامة 215
ثانياً: الرئاسة: مؤسسة في كيان الاحتلال الإسرائيلي 216
1-مكانة رمزية في الأساس 217
2-صلاحيات فعلية 218
ثالثاً: رئيس الجمهورية في لبنان 220
1-أسلوب تولي رئيس الجمهورية الحكم في لبنان 220
2-صلاحيات رئيس الجمهورية اللبناني 222
أ-صلاحيات رئيس الجمهورية الخارجية 222
ب ـ صلاحيات رئيس الجمهورية تجاه البرلمان 223
ت ـ صلاحيات رئيس الجمهورية تجاه الحكومة 223
رابعاً: رئيس الجمهورية في العراق 225
1-دور رئيس الجمهورية في العراق 226
أ-الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية 226
دعوة مجلس النواب إلى الانعقاد 226

الموافقة على طلب رئيس مجلس الوزراء بحل البرلمان 227
اقتراح مشروعات القوانين والمصادقة على المعاهدات الدولية 227
الطلب من مجلس النواب إعلان حالة الطوارئ 228
ب ـ الصلاحيات التنفيذية 228
المصادقة على أحكام الإعدام الصادرة من المحاكم المختصة 229
إصدار العفو الخاص 229
ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور 229
تولي قيادة الجيش للأغراض الاحتفالية والتشريفية 230
منح الأوسمة والنياشين، وإصدار المراسيم الجمهورية وقبول السفراء 230
2-أوجـه الشبه والاختلاف بين موقع رئيس الجمهورية في العراق والأنظمة البرلمانية الأخرى 230
أ ـ من حيث المكانة 230
ب-من حيث مدة الولاية 231
ت-من حيث آلية تولي سدة الرئاسة 231
ث-صلاحية تكليف رئيس للحكومة 231
ج-في الصلاحيات 232
مركز الرافدين للحوار: (R.C.D) 233

مقدمة مركز الرافدين للحوار RCD

يعكس هذا الإصدار المتميز جهود مركز الرافدين للحوار (RCD) الحثيثة في رعاية الكتابات الأكاديمية الجادة وتحفيز الفكر الدستوري. ليُمثّل كتاب (صلاحيات رئيس الجمهورية في الدستور العراقي لعام 2005، من رمزية المنصب الى فاعلية السلطة مع مقاربات في الأنظمة السياسية المعاصرة) إضافةً نوعيةً رصينةً للمكتبة القانونية والسياسية. تتجلى قيمة الكتاب في تشريحه الدقيق للمنظومة الدستورية العراقية وتأصيل إشكاليات التوازن بين السلطات.

يتسم الكتاب بعمق بحثي رفيع، إذ نجح في تتبع الجذور التاريخية لنظرية الفصل بين السلطات منذ نشأتها وصولاً إلى صياغتها الحديثة، مع تقديم تشريح دستوري معمق لواقع التجربة العراقية وفق دستور 2005. والمعالجة الجريئة لإشكاليات معقدة مثل «معضلة دعوة البرلمان» وثغرات «آلية الحل الذاتي»، مما يجعل هذا الفصل ركيزة معرفية بالغة الأهمية لفهم التوازن الدستوري ومنع استبداد السلطة.

تبرز نوعية الدراسة في القدرة على تفكيك ثنائية السلطة التنفيذية، وتتبع التطور التاريخي للنظام البرلماني والموازنة والمقارنة بين التجربتين العراقية واللبنانية ونماذج أجنبية أخرى؛ إذ يُشرح بجرأة علمية آليات الشراكة والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على الصعيدين التشريعي والمالي. كما يُقدّم قراءةً قانونيةً مقارنةً لتموضع رئيس الجمهورية الدستوري، عبر الموازنة بين بنية النظام البرلماني التقليدي القائم على عدم المسؤولية المطلقة لرمز الدولة، والواقع التطبيقي المعاصر.

ويتناول الكتاب في جانبٍ منه التطور التاريخي والمكانة الدستورية لمؤسسة رئاسة الجمهورية في العراق منذ قيام النظام الجمهوري عام 1958 وصولاً إلى دستور عام 2005 الدائم، متتبعاً التحولات التي طرأت على أدوار الرئيس وصلاحياته عبر المحطات الدستورية المتعاقبة، ويقدم تحليلاً مقارناً لانتقال المؤسسة من نموذج الرئاسة الجماعية إلى الرئاسة الفردية. كما ركز على تشريح البنية الهيكلية والهندسة التنظيمية لمؤسسة رئاسة الجمهورية وفق أحكام نظامها الداخلي رقم (2) لسنة 2019، من خلال تفكيك تشكيلاتها الرئيسية

المتمثلة بـ (ديوان الرئاسة، المكتب الخاص، هيئة المستشارين والخبراء، ومكاتب النواب) وتحديد اختصاصاتها، موضحاً الأثر التفسيري المباشر لقرارات المحكمة الاتحادية العليا في ضبط الحدود الوظيفية والمالية واللائحية لعمل دوائر الرئاسة.

كما تبرز القيمة العلمية المضافة للكتاب في عقد مقارنة تطبيقية لافتة ورصينة بين التجربة العراقية ونظم سياسية مغايرة؛ حيث جرى تشريح آليات تولي السلطة، ومدد الولايات، وحدود الصلاحيات الحصرية والتشاركية كالاستشارة وحل البرلمان والمصادقة على أحكام الإعدام، مع إسقاطات علمية على تعقيدات المشهد العراقي وفق دستور 2005، ورصد جدلية النص الدستوري مقابل العُرف السياسي التوافقي (كنظرية تقاسم السلطة و»الثلث المعطل»)، وتتبع وقراءة التحولات المعاصرة والمستقبلية لمدد الرئاسات العراقية المتعاقبة حتى عام 2026؛ مما يجعله مرجعاً رصيناً لصُنّاع القرار والأكاديميين.

وقد نجح المركز من خلال نخبة من الباحثين والمحررين في تقديم دراسة استراتيجية عميقة ومقارنة، توازن بدقة بين البنى النظرية والخصائص التطبيقية للنظم البرلمانية. ويؤكد هذا المنجز الدور الريادي للمركز كمنصة وطنية فاعلة في نشر الوعي القانوني ودعم المسارات المعرفية في البلاد.

الفصل الأول

رئيس الجمهورية في العراق

تحولات المكانة الدستورية والأدوار والصلاحيات منذ عام 1958 حتى ما بعد الجمهورية الثالثة

م.د. أحمد حسين الربيعي[1]

المقدمة

تحتل مؤسسة رئاسة الدولة موقعاً هاماً في البناء الدستوري والسياسي للدولة، إلا أن طبيعة هذا الموقع يختلف باختلاف النظام السياسي والفلسفة الدستورية التي يقوم عليها، وطريقة توزيع الاختصاصات بين مؤسسات الحكم، ومن ثم، فإن مجرد وجود رئيس الجمهورية لا يعني بالضرورة تماثل صلاحياته أو تأثيره السياسي من مرحلة إلى أخرى، فقد يكون رئيس الجمهورية ذا وظيفة رمزية أو تمثيلية يغلب عليها الطابع البروتوكولي، وقد يكون في المقابل محوراً للسلطة التنفيذية وصاحب اختصاصات واسعة في المجالات التشريعية والتنفيذية والعسكرية والأمنية والخارجية.

وتظهر هذه المسألة بصورة واضحة في التجربة الدستورية العراقية منذ عام 1958، إذ شهد العراق خلال هذه المدة سلسلة من التحولات الدستورية والسياسية انعكست بصورة مباشرة على مؤسسة رئاسة الدولة، فقد بدأت الجمهورية بمؤسسة جماعية لرئاسة الدولة تمثلت في مجلس السيادة، ثم انتقلت إلى نموذج رئيس الجمهورية، وتطورت لاحقاً علاقة رئيس الجمهورية بمؤسسة مجلس قيادة الثورة، ثم أصبح منصب رئيس الجمهورية مرتبطاً بصورة وثيقة بمركز السلطة التنفيذية، وصولاً إلى المرحلة الانتقالية بعد عام 2003، ثم التنظيم الدستوري الذي أقره دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(1) دكتور أكاديمي، مشاور سياسي في مستشارية الأمن القومي (بغداد)

ولا يمكن فهم هذه التحولات بمجرد سرد أسماء رؤساء الجمهورية أو ترتيب الدساتير زمنياً؛ لأن المسألة الأساس التي يتناولها هذا الكتاب تتمثل في البحث عن كيفية تغير الوظيفة الدستورية لرئيس الجمهورية، وكيف تغيرت حدود سلطته، وما إذا كان رئيس الجمهورية يمثل مركزاً مستقلاً للسلطة أم جزءاً من منظومة تنفيذية أوسع.

وتكتسب هذه الدراسة أهميتها من أن الدساتير العراقية المتعاقبة والتي لم تتبن نموذجاً واحداً لرئاسة الجمهورية، وتشير الدراسة التي اعتمدناها أساساً لهذا الكتاب، وهي دراسة (اختصاصات ووظائف ومهام ومكانة رئيس الجمهورية في الانظمة العراقية المتعاقبة)، إلى أن عدم الاستقرار الدستوري أدى إلى تفاوت كبير في اختصاصات رئيس الجمهورية؛ فبعض الدساتير جعلت هذه الاختصاصات محدودة، في حين منحت دساتير أخرى رئيس الجمهورية اختصاصات واسعة، ولاسيما دستور 1970.

ومن هنا، فإن دراسة رئاسة الجمهورية في العراق تقتضي تناول الموضوع من عدة زوايا متكاملة، أهمها:

1 ـ المركز الدستوري لرئيس الجمهورية.

2 ـ طريقة تشكيل مؤسسة رئاسة الجمهورية.

3 ـ علاقة الرئيس بالسلطة التنفيذية.

4 ـ علاقته بالسلطة التشريعية.

5 ـ دوره في المجال العسكري والأمني.

6 ـ اختصاصاته في العلاقات الخارجية.

7 ـ علاقته بالسلطة القضائية.

8 ـ صلاحياته في الظروف الاستثنائية.

9 ـ حدود المسؤولية السياسية والقانونية لرئيس الجمهورية.

10 ـ الفارق بين الصلاحيات التي يقررها الدستور وبين طبيعة ممارسة السلطة في الواقع السياسي.

ويعتمد هذا الفصل على منهج تحليلي مقارن؛ إذ تبدأ الدراسة بالنصوص الدستورية والقانونية الأصلية، ثم تستعين بالدراسات الأكاديمية المتخصصة لتفسيرها وتحليلها، وسيتم التمييز بين النص الملزم وبين التفسير الفقهي أو التحليل السياسي.

رئاسة الجمهورية في العراق منذ قيام الجمهورية عام 1958

يمثل عام 1958 نقطة انطلاق أساس في دراسة التطور الحديث لمؤسسة رئاسة الجمهورية في العراق، فقد أدى التحول السياسي الذي وقع في 14 تموز 1958 إلى إعادة تنظيم مؤسسات الدولة، وفرض الحاجة إلى إيجاد إطار دستوري جديد يتلاءم مع النظام الجمهوري الذي أعلن في أعقاب ذلك التحول، وفي 27 تموز 1958 صدر الدستور المؤقت الذي وضع الأساس القانوني لتنظيم مؤسسات الدولة خلال المرحلة الجديدة، ولم يعتمد هذا الدستور نموذج الرئاسة الفردية، وإنما أنشأ مجلس السيادة بوصفه مؤسسة تتولى رئاسة الدولة[1].

وهنا تظهر أولى الخصائص المهمة للتجربة العراقية حين كانت رئاسة الدولة في بدايتها الجمهورية جماعية، في حين كانت السلطة التنفيذية مرتبطة بصورة أكبر بمجلس الوزراء، ومن ثم فإن السؤال الذي ينبغي طرحه عند دراسة هذه المرحلة ليس فقط: من كان رئيس الجمهورية؟ وإنما: كيف نظمت وظيفة رأس الدولة؟ ومن كان يمارس السلطة التنفيذية الفعلية؟ وما حدود اختصاص مجلس السيادة؟ وكيف كانت علاقته بمجلس الوزراء؟ وتشكل الإجابة عن هذه الأسئلة الأساس لفهم التحولات التي ستحدث لاحقاً.

أولاً: التحول إلى النظام الجمهوري وإعادة بناء مؤسسة رئاسة الدولة

1-التحول السياسي والدستوري عام 1958

أدى قيام الجمهورية عام 1958 إلى حدوث تحول في البناء الدستوري للدولة العراقية، ولم يكن التغيير مقتصراً على استبدال شكل الدولة، وإنما صاحبه توجه إلى إعادة تنظيم المؤسسات السياسية والدستورية بما يتلاءم مع النظام الجديد[2].

وفي هذه المرحلة ظهرت الحاجة إلى تحديد الجهة التي تتولى وظيفة رئيس الجمهورية، والجهة التي تمارس السلطة التنفيذية، والجهة التي تتولى التشريع، فضلاً عن تنظيم العلاقة بين هذه المؤسسات، وقد جاء دستور 1958 في صورة دستور مؤقت، وهو أمر له أهمية في تفسير طبيعة مؤسسات الدولة في تلك المرحلة؛ إذ إن الدستور لم يكن مصمماً بالضرورة ليكون إطاراً دستورياً نهائياً ومستقراً، وإنما جاء لتنظيم الحكم خلال مرحلة انتقالية [3].

---

(1) للمزيد ينظر: دستور جمهورية العراق لعام 1958 الملغى.

(2) رافع خضر صالح، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، ط1، مطبعة البيئة، بغداد، 2009، ص 11.

(3) كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2015، ص 102.

ومن الناحية الدستورية، فإن وصف الدستور بأنه مؤقت لا يعني انعدام قيمته القانونية خلال مدة نفاذه، وإنما يعني أن واضعيه كانوا ينظرون إليه باعتباره إطاراً مؤقتاً لتنظيم مؤسسات الحكم إلى حين الوصول إلى تنظيم دستوري أكثر استقراراً، وهذا يفسر جزئياً طبيعة مؤسسة رئاسة الدولة التي أنشأها دستور 1958 والتي تمثلت في مجلس السيادة[1].

2-مجلس السيادة ومفهوم الرئاسة الجماعية

يمثل مجلس السيادة أول نموذج جمهوري لمؤسسة رئاسة الدولة في المدة التي يبدأ منها هذا الكتاب، وقد اختلف هذا النموذج عن نموذج رئيس الجمهورية الذي ظهر في الدساتير اللاحقة؛ إذ لم تكن وظيفة رأس الدولة مركزة في شخص واحد، وإنما أسندت إلى هيئة جماعية[2].

وتكتسب هذه المسألة أهمية دستورية من زاويتين:

الأولى: أنها تعكس محاولة توزيع وظيفة رأس الدولة بين أكثر من شخصية.

الثانية: أنها تميز بين وظيفة تمثيل الدولة وبين ممارسة السلطة التنفيذية.

فوجود مجلس السيادة على رأس الدولة لم يكن يعني أن المجلس هو الجهاز الذي يدير جميع شؤون الدولة التنفيذية، فقد كان مجلس الوزراء يحتل موقعاً مهماً في ممارسة السلطة التنفيذية، إذ أن توزيع السلطة في دستور 1958 أوجد تمييزاً بين مجلس السيادة بوصفه مؤسسة لرئاسة الدولة ومجلس الوزراء بوصفه مركزاً أساسياً للسلطة التنفيذية، كما أن الاختصاصات التنفيذية الفعلية لم تكن متركزة في مجلس السيادة بالدرجة التي ستظهر لاحقاً في التجارب الدستورية العراقية[3].

ومن هنا ينبغي عدم الخلط بين مفهومين[4]:

أ-رئاسة الدولة: وهي الوظيفة المرتبطة بتمثيل الدولة والمحافظة على استمراريتها وممارسة الاختصاصات التي يحددها الدستور لرأس الدولة.

ب-السلطة التنفيذية: وهي السلطة التي تتولى إدارة شؤون الدولة وتنفيذ السياسة العامة

(1) غانم عبد دهش عطية، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية دراسة مقارنة، دار نيبور للنشر والتوزيع، بغداد، 2017، ص 441.

(2) مارينا سيرونها، التحولات الدستورية في العراق، ترجمة: فالح الحمداني، مكتبة عدنان، بغداد، 2012، ص 35.

(3) نديم الجابري، فكرة الجمهورية في العراق، مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر، بغداد، 2013، ص 71.

(4) المصدر نفسه، ص72.

والقوانين والتي قد تكون في بعض النظم بيد رئيس الدولة وقد تكون بيد مجلس الوزراء وقد تتوزع بينهما.

ثانياً: المركز الدستوري لمجلس السيادة

1-مجلس السيادة والسلطة التنفيذية

عند دراسة مجلس السيادة في دستور 1958، تظهر مسألة جوهرية تتعلق بمدى امتلاكه للسلطة التنفيذية، فليس من الدقة أن نستنتج من كون مجلس السيادة يمثل رأس الدولة أنه كان يمارس جميع الاختصاصات التنفيذية، إذ أن مجلس الوزراء كان يمثل مركزاً مهماً للسلطة التنفيذية، وأن اختصاصات مجلس السيادة التنفيذية كانت محدودة جداً مقارنة بما ظهر في الدساتير الجمهورية اللاحقة، وهذا يقود إلى نتيجة منهجية مهمة: إن قوة مؤسسة رئاسة الدولة لا تقاس بمجرد موقعها الدستوري، وإنما بمجموعة الاختصاصات التي منحها لها الدستور ومدى قدرتها على ممارستها بصورة مستقلة[1]

وعند تطبيق هذا المعيار على دستور 1958 يظهر أن مجلس السيادة لم يكن مركز السلطة التنفيذية بالمعنى الذي سيظهر في مراحل لاحقة، ولم يكن له الدور الأساسي في اختيار رئيس الوزراء أو إدارة الجهاز الوزاري، كما أن عدداً من اختصاصاته كان ذا طبيعة تمثيلية أو شكلية، مثل بعض الاختصاصات المتعلقة بالممثلين الدبلوماسيين والأوسمة والرتب[2].

وهذا الأمر يفسر لماذا توصف هذه المرحلة بأنها شهدت ثنائية في السلطة التنفيذية مع رجحان كفة رئيس الوزراء بشكل كبير، مع ضرورة التمييز بين هذا الوصف التحليلي وبين النص الدستوري نفسه.

2-مجلس السيادة والاختصاصات التمثيلية

تعد الوظائف التمثيلية من الوظائف التقليدية لرأس الدولة، وهي تختلف في طبيعتها عن الاختصاصات المتعلقة بإدارة الحكومة اليومية، وتشمل هذه الوظائف بحسب التنظيم الدستوري في هذه المرحلة، بعض المسائل المتعلقة بالتمثيل الخارجي للدولة واعتماد الممثلين الدبلوماسيين ومنح بعض الأوسمة والرتب[3].

---

(1) سعدون محسن ضمد وآخرون، المواطنة والهوية الوطنية، معهد الأبحاث والتنمية الحضارية، مطبعة العارف، بيروت، 2008، ص 146.

(2) فائز عزيز أسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، دار البستان، بغداد، ط3، 2005، ص 64.

(3) فوزي حسين الجبوري وكريم زيدان الجبوري، واقع التداول السلمي للسلطة في الدساتير العراقية، مجلة كلية الحقوق للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 6، العدد20، 2017، ص115.

وتكشف هذه الاختصاصات عن جانب مهم من وظيفة رأس الدولة وهو تمثيل الدولة كوحدة سياسية وقانونية، فالتمييز بين الوظيفة التمثيلية والوظيفة التنفيذية يسمح بفهم سبب وجود مؤسسة رئاسة الدولة حتى في الأنظمة التي لا تمنح الرئيس سلطة واسعة في إدارة الحكومة، ومن الناحية النظرية، قد يكون رئيس الدولة هو رمز وحدة الدولة واستمراريتها، في حين تتولى الحكومة إدارة السياسة العامة والشؤون اليومية[1].

غير أن التجربة العراقية اللاحقة ستشهد تحولاً كبيراً في هذا المجال؛ إذ ستنتقل الرئاسة من مؤسسة ذات اختصاصات محدودة نسبياً إلى مؤسسة ترتبط بصورة مباشرة بإدارة السلطة التنفيذية.

3-مجلس السيادة والعلاقات الخارجية

يعد المجال الخارجي أحد المجالات التي يظهر فيها دور رأس الدولة بصورة واضحة، لأن رئيس الدولة غالباً ما يمثل الدولة أمام الدول والمنظمات الدولية، وفي دستور 1958 ارتبطت بعض اختصاصات مجلس السيادة بالتمثيل الدبلوماسي بما ينسجم مع طبيعته بوصفه مؤسسة رأس الدولة[2].

لكن ينبغي عدم تفسير هذا الدور على أنه يعني احتكار مجلس السيادة للسياسة الخارجية؛ فهناك فرق بين: تمثيل الدولة خارجياً، وتحديد السياسة الخارجية، والتفاوض على المعاهدات والاتفاقيات، وإبرامها أو التصديق عليها، وتنفيذ السياسة الخارجية، وهذه الاختصاصات قد تكون موزعة بين أكثر من مؤسسة[3].

ولهذا السبب سنعود إلى هذه المسألة في المباحث اللاحقة ونقارن بين طريقة توزيع الاختصاص الخارجي في دساتير 1963 و1964 و1968 و1970، ثم في دستور 2005.

ثالثاً: مجلس السيادة وعلاقته بمجلس الوزراء

تمثل العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة إحدى أهم الأدوات التي يمكن من خلالها تحديد طبيعة النظام السياسي، ففي بعض الأنظمة يكون رئيس الدولة هو نفسه رئيس

(1) باسم محسن نايف، التلازم بين سلطة رئيس الجمهورية ومسؤوليته في الدساتير العراقية، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، المجلد 2، العدد 69، 2022، ص 450.

(2) سيران قاسم محمود، سلطات رئيس الدولة في انظمة الحكم المتعاقبة في العراق للمدة من 1920 ـ 2003، مجلة العلوم السياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد 57، 2019، ص 514.

(3) حميد حنون خالد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار السنهوري، بغداد، 2019، ص320.

الحكومة، وفي أنظمة أخرى يكون المنصبان منفصلين مع تفاوت الصلاحيات بينهما، ومن خلال التجربة العراقية منذ 1958 يمكن ملاحظة أن العلاقة بين هذين المركزين لم تكن ثابتة.

ففي مرحلة مجلس السيادة كان هناك تمييز بين مؤسسة رأس الدولة وبين مركز السلطة التنفيذية، بينما اتجهت مراحل لاحقة إلى زيادة صلاحيات رئيس الجمهورية وربطه بصورة مباشرة بالسلطة التنفيذية، وهذا التطور سيصل إلى درجة واضحة في دستور 1970، إذ ارتبط منصب رئيس الجمهورية برئاسة السلطة التنفيذية والقيادة العامة للقوات المسلحة وهو تحول جوهري مقارنة بالصيغة التي ظهرت عام 1958 [1].

يمكن أن نفهم مما تقدم، أن بداية التجربة الجمهورية العراقية منذ عام 1958 عن أن مؤسسة رئاسة الدولة مرت منذ البداية بمرحلة ذات خصائص مختلفة عن المراحل اللاحقة، فقد أسست رئاسة الدولة في صورة مجلس السيادة وهو نموذج للرئاسة الجماعية محدود الصلاحية، في حين ظل مركز السلطة التنفيذية موزعاً بطريقة جعلت مجلس الوزراء يحتل موقعاً مهماً في إدارة شؤون الدولة، وهذا يختلف عن المراحل اللاحقة التي اتجهت فيها السلطة إلى مزيد من التركيز في مؤسسة رئيس الجمهورية، ومن ثم يمكن تحديد أهم السمات الدستورية لهذه المرحلة في الآتي:

1 ـ ظهور أول نموذج جمهوري لمؤسسة رأس الدولة في صورة مجلس السيادة.

2 ـ الطابع الجماعي لمؤسسة رئاسة الدولة.

3 ـ عدم تمركز السلطة التنفيذية بالكامل في مجلس السيادة.

4 ـ وجود تمييز بين وظيفة رأس الدولة ووظيفة إدارة الحكومة.

5 ـ ارتباط بعض اختصاصات مجلس السيادة بالتمثيل الخارجي والوظائف البروتوكولية.

6 ـ أهمية مجلس الوزراء في ممارسة السلطة التنفيذية.

وهذه السمات تجعل دستور 1958 نقطة تأسيسية ضرورية لفهم التحولات التي طرأت على رئاسة الدولة العراقية في الدساتير اللاحقة، والأهم أن التحول الذي وقع بعد ذلك لم يكن في اسم رئيس الدولة فحسب، وإنما كان في مركز السلطة ذاته؛ ولذلك سيكون دستور 1963 نقطة البداية في دراسة مرحلة جديدة من مراحل تطور صلاحيات رئيس الجمهورية.

---

(1) كاظم عباس علي الجنابي وأحمد نهير، مصادر قوة رئيس الجمهورية في الأنظمة السياسية، مجلة كلية التربية، جامعة واسط، المجلد 1، العدد 12، 2012، ص 388.

تطور مركز رئيس الجمهورية في العراق خلال المدة 1963-1968

شهدت المدة من 1963 إلى 1968 تحولاً بارزاً في المركز الدستوري لرئيس الدولة في العراق واختصاصاته، ارتباطاً بالتغييرات السياسية والمؤسسية آنذاك؛ إذ انتقلت الرئاسة من نموذجٍ متعدد المراكز في قمة السلطة، إلى إطارٍ باتت فيه مؤسسة الرئاسة أكثر تلاحماً مع السلطة التنفيذية والقيادة السياسية والعسكرية للدولة[1].

لذا، لا ينبغي لعملية دراسة هذه المرحلة الاقتصار على حصر صلاحيات الرئيس، بل يجب تحليل طبيعتها وموقعها في البناء الدستوري وعلاقتها بالمؤسسات الأخرى؛ كالمجالس الثورية والوزارية والعسكرية، حيث شهدت تلك الحقبة ـ خصوصاً عهد عبد السلام عارف ـ تغليباً لمركز الرئيس ليصبح أقرب إلى النظام الرئاسي[2].

وتبرز الأهمية الدستورية لهذه الفترة في تعدد وثائقها الدستورية خلال زمنٍ قصير؛ مما يعكس عدم استقرار توزيع السلطة وتأثر الصلاحيات بالمتغيرات السياسية، ومن ثمَّ فإن المنهج الملائم يبدأ بتتبع مركز رئيس الجمهورية عبر النصوص المتعاقبة، وتحليل اختصاصاته التنفيذية والتشريعية والعسكرية والقضائية، مع تحديد قيودها.

ومن خلال هذا الأسلوب، يمكن التوصل إلى فهم دقيق لمسار تطور مؤسسة الرئاسة بعيداً عن مجرد وصفها بالقوة أو الضعف؛ إذ لا تُقاس قوة المركز الدستوري بعدد الصلاحيات الفردية فحسب، بل بوزن القيود المفروضة عليه وبموقعه الحقيقي داخل هرم السلطة والمؤسسات التشاركية.

أولاً: التطور الدستوري لمركز رئيس الجمهورية بعد عام 1963

أدى التحول السياسي الذي وقع بعد انقلاب 8 شباط 1963 إلى إعادة تنظيم مركز السلطة في الدولة، وظهرت رئاسة الجمهورية باعتبارها إحدى المؤسسات الأساسية في النظام الجديد، وفي هذه المرحلة لم يعد رئيس الجمهورية يؤدي وظيفة رمزية أو تمثيلية فقط، وإنما أصبح مرتبطاً بصورة مباشرة بممارسة السلطة التنفيذية وبمجموعة من الاختصاصات السياسية والعسكرية والتشريعية، إذ أن مرحلة عبد السلام محمد عارف اتسمت بوجود ثنائية في قمة

(1) احلام اسعد محمد، التنظيم الدستوري لثنائية السلطة التنفيذية الاتحادية في العراق، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الشرق الأدنى، كلية الحقوق، 2021، ص 22.

(2) حوراء عبد الزهرة فرج ومنجد منصور محمود الحلو، اختصاصات رئيس الدولة التنفيذية في الدساتير العراقية، مجلة أشور للعلوم القانونية والسياسية، المجلد 3، العدد 1، بغداد، 2026، ص542.

السلطة التنفيذية تمثلت في وجود مجلس وطني لقيادة الثورة إلى جانب رئيس الجمهورية، إلا أن هذه الثنائية لم تستمر على درجة واحدة من التوازن، بل اتجهت بصورة تدريجية إلى ترجيح مركز رئيس الجمهورية، وهذا التطور له دلالة دستورية مهمة، لأنه يعكس انتقال الرئاسة من مجرد كونها إحدى المؤسسات الموجودة في قمة الدولة إلى كونها مركزاً فعلياً لاتخاذ القرار التنفيذي، إذ أصبح الرئيس طرفاً أساسياً في تشكيل الحكومة وتوجيهها وفي إدارة القوات المسلحة وفي تحديد جانب مهم من السياسة العامة للدولة[1].

ويجب التمييز بين المركز الدستوري لرئيس الجمهورية وبين الدور السياسي الذي يمكن أن يمارسه شاغل المنصب في الواقع، فالنص الدستوري يحدد الاختصاصات بصورة مجردة، في حين أن الممارسة السياسية قد تؤدي إلى توسيع أثر تلك الاختصاصات أو تضييقه تبعاً لطبيعة العلاقات بين المؤسسات، ولذلك فإن النصوص التي منحت رئيس الجمهورية اختصاصات واسعة في هذه المرحلة لا تعني بالضرورة أن جميع القرارات كانت تصدر منه بصورة منفردة، إذ إن بعض الصلاحيات كانت مرتبطة بموافقة أو مشاركة مؤسسات أخرى، وهذا الأمر يظهر بصورة واضحة في اختصاصات الحرب والطوارئ وإصدار القرارات ذات القوة القانونية، إذ احتفظت بعض المؤسسات الثورية بدور في إقرار هذه الإجراءات، ومن هنا فإن فهم مركز رئيس الجمهورية يتطلب النظر إلى الصلاحية من زاويتين: الأولى تتعلق بمن يملك المبادرة في اتخاذ القرار، والثانية تتعلق بمن يملك سلطة الموافقة النهائية أو الرقابة عليه[2].

ثانياً: رئيس الجمهورية في ظل دستور عام 1964

1-المركز الدستوري لرئيس الجمهورية

يمثل دستور عام 1964 مرحلة متقدمة في بناء مركز رئيس الجمهورية وتقويته، إذ لم يكتف بتحديد الرئيس بوصفه رئيس الدولة، وإنما منحه مجموعة واسعة من الاختصاصات التنفيذية المباشرة، فقد جعل الدستور رئيس الجمهورية في موقع محوري داخل السلطة التنفيذية، وربط به عدداً من أهم الوظائف المتعلقة بتشكيل الحكومة وإدارة القوات المسلحة والمصادقة على القوانين والأنظمة وإدارة العلاقات الخارجية والتعيينات العليا في

(1) الدستور العراقي المؤقت لعام 1963، المواد 43–59، ول سيما المواد 43، 47، 51، 59، و64، الوقائع العراقية، العدد 949، 10 أيار 1964.

(2) قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (61) لسنة 1964، المواد 3، 6، 8، 12–13، الوقائع العراقية، 1964.

الدولة، وبذلك أصبح رئيس الجمهورية طرفاً مباشراً في عملية إدارة الدولة وليس مجرد حلقة دستورية بين السلطات، وتكتسب هذه المسألة أهمية خاصة لأن طبيعة النظام التنفيذي في هذه المرحلة لم تكن تقوم على الفصل الصارم بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، وإنما على وجود رئيس جمهورية يحتل موقعاً مركزياً إلى جانب الحكومة ورئيس الوزراء، ومن ثم فإن دراسة صلاحيات الرئيس تكشف أن السلطة التنفيذية كانت ذات مستويين متداخلين: مستوى القيادة السياسية العليا الذي يرتبط برئيس الجمهورية، ومستوى الإدارة الحكومية اليومية الذي يمارسه رئيس الوزراء والوزراء[1].

وقد نصَّ التنظيم الدستوري في هذه المرحلة على أن رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية، كما أسند إليه اختصاصات تنفيذية مباشرة، وهذا الوضع يجعل مؤسسة الرئاسة في مركز متقدم داخل البناء الدستوري، لأن الرئيس لم يكن بحاجة إلى أن يمرر جميع اختصاصاته من خلال الحكومة أو رئيس الوزراء، وإنما كانت له صلاحيات أصلية نصَّ عليها الدستور[2].

وفي الوقت نفسه، لم يؤد هذا إلى إلغاء الحكومة أو إلغاء موقع رئيس الوزراء، بل ظلت الحكومة تمثل الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، ولذلك فإن العلاقة بين رئيس الجمهورية والحكومة كانت علاقة تداخل وتكامل في آن واحد؛ فالرئيس يضع الاتجاه العام ويمارس مجموعة من الاختصاصات العليا، بينما تتولى الحكومة تنفيذ السياسة العامة وإدارة الجهاز الإداري للدولة، ومن هنا يمكن القول إن دستور عام 1964 أسس لنموذج تنفيذي يمنح رئيس الجمهورية وزناً دستورياً كبيراً مع الإبقاء على الحكومة بوصفها جهاز التنفيذ والإدارة[3].

2-سلطة رئيس الجمهورية في تشكيل الحكومة

يعد اختصاص رئيس الجمهورية في تشكيل الحكومة من أبرز المؤشرات التي تكشف طبيعة مركزه الدستوري في هذه المرحلة، فقد منح الدستور رئيس الجمهورية صلاحية تعيين رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء، كما منحه صلاحية قبول استقالاتهم وإعفائهم من مناصبهم، وهذا الاختصاص لا يمثل مجرد إجراء شكلي وإنما يضع رئيس الجمهورية في موقع مؤثر في تحديد تكوين السلطة التنفيذية ذاتها، فالحكومة لا تظهر هنا باعتبارها هيئة مستقلة

(1) علي مهدي، التحولات في كتابة الدساتير في العراق (1925–1970)، شبكة النبأ المعلوماتية، 2025، شبكة المعلومات الدولية: https://www.annabaa.org/arabic/rights/42589، تاريخ التصفح: 2026/9/29.

(2) للمزيد ينظر: عبد الرزاق الحسني، تاريخ العراق السياسي الحديث، الجزء الأول، دار الرافدين، بغداد، 2008، ص23.

(3) الدستور العراقي المؤقت لسنة 1964، المواد 59، 64، الوقائع العراقية، العدد 949، 10 أيار 1964.

تماماً عن رئيس الدولة، وإنما تبدأ عملية تشكيلها من خلال إرادة رئيس الجمهورية الذي يملك سلطة اختيار رئيس الوزراء والوزراء وإنهاء مهامهم ضمن الإطار الدستوري[1].

ومن الناحية السياسية، فإن أهمية هذه الصلاحية تتجاوز لحظة التعيين نفسها، لأن قدرة الرئيس على قبول الاستقالة أو الإعفاء من المنصب تعني امتلاكه أداة مؤثرة في ضمان استمرار الانسجام داخل الجهاز التنفيذي، وبذلك فإن مركز رئيس الجمهورية كان يمتد من قمة الدولة إلى بنية الحكومة ذاتها، الأمر الذي يعزز موقعه في هرم السلطة التنفيذية[2].

وفي المقابل، فإن منح رئيس الجمهورية صلاحية تشكيل الحكومة لا يعني أن رئيس الوزراء أصبح بلا دور مستقل، فقد كان رئيس الوزراء يتولى إدارة أعمال الحكومة ويرأس مجلس الوزراء، وهو ما يعني أن هناك توزيعاً للوظائف داخل السلطة التنفيذية، إلا أن هذا التوزيع لم يكن يقوم على استقلال كامل بين الرئيس والحكومة، بل على ترابط واضح؛ فرئيس الجمهورية يملك سلطة تشكيل الحكومة، بينما يتولى رئيس الوزراء إدارتها اليومية، ومن ثم يمكن فهم العلاقة بين الطرفين باعتبارها علاقة بين القيادة السياسية العليا والإدارة التنفيذية وليس باعتبارهما مركزين متساويين في السلطة، وهذا الأمر يفسر لماذا كان مركز رئيس الجمهورية أكثر بروزاً من مركز رئيس الوزراء في تحديد الاتجاه العام للسلطة التنفيذية[3].

3-رئيس الجمهورية والمصادقة على القوانين والأنظمة

امتدت اختصاصات رئيس الجمهورية في دستور عام 1964 إلى المجال التشريعي، فقد أسند إليه الدستور المصادقة على القوانين والأنظمة وقرارات مجلس الوزراء، وتكمن أهمية هذه الصلاحية في أن رئيس الجمهورية كان حاضراً في مرحلة أساسية من مراحل إنتاج القرار القانوني حتى وإن لم يكن هو الجهة التي تقوم بالتشريع في الأصل، فالقانون بعد إقراره يدخل ضمن نطاق الاختصاص الرئاسي من خلال المصادقة عليه، كما أن الأنظمة وقرارات مجلس الوزراء ترتبط كذلك بالإرادة الرئاسية[4]، وبذلك أصبحت مؤسسة الرئاسة نقطة اتصال بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، وهو ما يعكس اتساع المجال الذي كان يتحرك فيه رئيس الجمهورية.

---

(1) حميد الساعدي، المصدر السابق، ص188.

(2) إحسان الفرجى وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط2، مطبعة دار الحكمة، بغداد، 2006، ص383–384.

(3) علي محمد علي، معوقات وتحديات الرقابة الشعبية على أداء الحكومة في الأنظمة السياسية غير الديمقراطية، مجلة الجامعة العراقية، العدد 72، المجلد3، بغداد، 2024، ص 252.

(4) الدستور العراقي المؤقت لسنة 1964، المادة (44)، الوقائع العراقية، العدد 949، 10 أيار 1964.

ومن الناحية الدستورية، ينبغي عدم الخلط بين سلطة التشريع وسلطة المصادقة، فالمصادقة تعني إكمال إجراء دستوري يتعلق بالقانون بعد إقراره، ولا تعني أن رئيس الجمهورية أصبح هو المشرِّع الوحيد، غير أن أهمية المصادقة تكمن في أنها تمنح رئيس الجمهورية موقعاً مؤثراً في الدورة القانونية للدولة خصوصاً عندما تقترن بصلاحياته التنفيذية الأخرى، فالرئيس الذي يملك تشكيل الحكومة ويصادق على قراراتها ويقود القوات المسلحة ويشارك في وضع السياسة العامة، ثم يشارك كذلك في إتمام نفاذ القوانين يكون قد أصبح حاضراً في مستويات متعددة من صناعة القرار العام، ولذلك فإن هذه الصلاحية ينبغي أن تدرس ضمن مجموع الاختصاصات الرئاسية وليس بصورة منفصلة[1].

4-رئيس الجمهورية والقوات المسلحة

احتل الاختصاص العسكري موقعاً بارزاً في البناء الدستوري لرئيس الجمهورية، إذ جعله دستور عام 1964 القائد العام للقوات المسلحة، وتكتسب هذه الصفة أهمية خاصة في النظام السياسي العراقي خلال تلك المرحلة، لأن المؤسسة العسكرية كانت جزءً مهماً من بنية الدولة السياسية والأمنية، ولم تكن وظيفة القائد العام مجرد وظيفة رمزية بل ارتبطت بمجموعة من الصلاحيات الأخرى، منها تعيين الضباط وإحالتهم إلى التقاعد وفقاً للقانون، وهو ما جعل رئيس الجمهورية مرتبطاً بصورة مباشرة بالبنية القيادية للمؤسسة العسكرية، وبذلك أصبح المجال العسكري أحد أهم المجالات التي تظهر فيها مركزية الرئاسة، لأن الرئيس لم يكن منفصلاً عن القيادة العليا للقوات المسلحة وإنما كان يتولى موقعها الأعلى[2].

ويترتب على ذلك أن العلاقة بين رئيس الجمهورية والمؤسسة العسكرية كانت تختلف عن العلاقة بين الرئيس وبعض أجهزة الدولة الأخرى، فالمؤسسة العسكرية تحتاج بطبيعتها إلى قيادة موحدة، ولذلك فإن وضع القيادة العامة في يد رئيس الجمهورية يجعل الرئاسة ذات صلة مباشرة بمسائل الدفاع والأمن الوطني، كما أن اختصاص الرئيس في تعيين الضباط وإحالتهم إلى التقاعد يمنحه تأثيراً في البناء القيادي للمؤسسة العسكرية، وإن كان ذلك يتم وفق القواعد القانونية المنظمة لهذه الإجراءات، ومن ثم فإن دراسة تطور مؤسسة الرئاسة في العراق خلال هذه المرحلة لا يمكن أن تكتمل من دون دراسة موقع الرئيس

(1) الدستور العراقي المؤقت لسنة 1964، المواد (44)، و(48)، و(49)، و(50)، الوقائع العراقية، العدد 949، 10 أيار 1964.

(2) الدستور العراقي المؤقت لسنة 1964، المادة (48)، الوقائع العراقية، العدد 949، 10 أيار 1964.

داخل المؤسسة العسكرية لأن هذا الجانب كان أحد العوامل التي أسهمت في تحديد الوزن السياسي والدستوري لمنصب رئيس الجمهورية[1].

5-رئيس الجمهورية والسلطات الاستثنائية

منح دستور عام 1964 رئيس الجمهورية اختصاصات استثنائية في الظروف التي تهدد أمن الدولة وسلامتها، إلا أن هذه الصلاحيات لم تكن مطلقة إذ أحاطها الدستور بمجموعة من القيود المؤسسية، ومن أبرز ذلك صلاحية إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ، التي ارتبطت بموافقة المجلس الوطني لقيادة الثورة، كما أجاز الدستور في حالات الخطر العام إصدار قرارات لها قوة القانون لحماية كيان الجمهورية وسلامتها مع إخضاعها كذلك لموافقة المجلس الوطني لقيادة الثورة، ويكشف هذا التنظيم عن محاولة لإيجاد توازن بين ضرورة سرعة اتخاذ القرار في الظروف الاستثنائية وبين عدم ترك هذه السلطة دون أي قيد مؤسسي، فالرئيس يمتلك المبادرة ولكنه لا يمارس الصلاحية الاستثنائية بمعزل عن المؤسسة الأخرى التي اشترط الدستور موافقتها[2].

وتكتسب الصلاحيات الاستثنائية أهمية خاصة في دراسة مركز رئيس الجمهورية لأنها تكشف بصورة أوضح من الصلاحيات العادية عن مدى قوة الموقع الرئاسي، ففي الظروف العادية يمكن توزيع الاختصاصات بين الحكومة والسلطة التشريعية والرئاسة، أما في الظروف الاستثنائية فإن الحاجة إلى سرعة القرار تدفع الدساتير عادة إلى توسيع نطاق السلطة التنفيذية، ولذلك فإن منح الرئيس سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون يمثل خروجاً مؤقتاً عن التوزيع التقليدي للوظائف، لكنه في دستور عام 1964 لم يكن خروجاً غير مقيد لأن النص اشترط موافقة المجلس الوطني لقيادة الثورة، ومن ثم فإن طبيعة هذه الصلاحية تكشف في الوقت نفسه عن قوة رئيس الجمهورية وعن وجود حدود مؤسسية على هذه القوة[3].

6-رئيس الجمهورية والحرب والهدنة والصلح

منح الدستور رئيس الجمهورية دوراً مركزياً في القرارات المتعلقة بالحرب والهدنة والصلح لكنه لم يجعله منفرداً في اتخاذ هذه القرارات؛ فقد ربط ممارسة الاختصاص بموافقة عدد

(1) علي ناصر علوان، عبد السلام عارف ودوره السياسي والعسكري حتى عام 1966، رسالة ماجستير غير منشورة، المعهد العالي للدراسات السياسية والدولية، الجامعة المستنصرية، 2005، ص79.

(2) حنا بطاطو، العراق: الشيوعيون والبعثيون والضباط الأحرار، الكتاب الثالث، ترجمة عفيف الرزاز مؤسسة الأبحاث العربية، بيروت، 1992، ص101.

(3) المصدر نفسه، ص102.

من المؤسسات، من بينها المجلس الوطني لقيادة الثورة ومجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني، ويعكس هذا التنظيم إدراكاً لأهمية القرارات المتعلقة بالحرب والسلام، إذ لم يعتبرها من الأعمال التنفيذية اليومية التي يمكن أن تنفرد بها مؤسسة واحدة، ولذلك وضع الدستور صيغة تجمع بين مركزية الرئيس وبين ضرورة مشاركة مؤسسات سياسية وتنفيذية ودفاعية أخرى في القرار[1].

وتظهر أهمية هذا النص في أنه يكشف طبيعة النظام التنفيذي في تلك المرحلة بصورة أكثر وضوحاً، فالرئيس كان صاحب موقع محوري ولكنه لم يكن صاحب سلطة مطلقة في جميع المجالات، وكانت القرارات ذات الطبيعة المصيرية تخضع لمشاركة مؤسسات أخرى، الأمر الذي يوضح أن قوة رئيس الجمهورية كانت محكومة في بعض المجالات بنظام من التداخل المؤسسي، ومن ثم فإن تقييم مركز الرئيس لا ينبغي أن يعتمد فقط على وجود نص يمنحه صلاحية معينة وإنما ينبغي أن يسأل أيضاً: هل يمارسها بصورة منفردة؟ هل تحتاج إلى موافقة مؤسسة أخرى؟ وهل يملك الطرف الآخر حق الاعتراض أم مجرد المشاركة؟ وهذه الأسئلة هي التي تسمح بفهم الحدود الفعلية للصلاحيات الرئاسية.

ثالثاً: رئيس الجمهورية والحكومة: حدود التداخل بين الرئاسة والسلطة التنفيذية

إن دراسة العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء في هذه المرحلة تكشف عن إحدى أهم خصائص النظام السياسي، وهي عدم وجود فصل صارم بين رئاسة الدولة وإدارة الحكومة، فقد كان رئيس الجمهورية يحتل موقعاً متقدماً في السلطة التنفيذية بينما كانت الحكومة تمثل الهيئة التنفيذية والإدارية العليا، ويتولى رئيس الوزراء إدارة أعمالها ورئاسة مجلس الوزراء، ويعني ذلك أن العمل التنفيذي كان موزعاً بين مستوى أعلى يمارسه رئيس الجمهورية، ومستوى حكومي يومي يمارسه رئيس الوزراء والوزراء، وهذا التوزيع لم يكن مجرد توزيع إداري وإنما كان يحمل دلالة سياسية، لأن رئيس الجمهورية يمتلك صلاحيات تشكيل الحكومة وإنهاء مهام الوزراء والمشاركة في وضع السياسة العامة للدولة، في حين يتولى رئيس الوزراء ترجمة هذه السياسة إلى قرارات وأعمال حكومية[2].

ومن هنا فإن العلاقة بين الطرفين يمكن وصفها بأنها علاقة ترابط داخل السلطة التنفيذية،

(1) علي عبد العزيز مصطفى، الخلفية السياسية والثقافية للنخبة الوزارية العراقية 1966–1968م، مجلة آداب الرافدين، العدد 12، جامعة الموصل، 2016، ص216.

(2) حميد خالد حنون، المصدر السابق، ص 159.

فرئيس الوزراء لم يكن منفصلاً عن رئيس الجمهورية، لأن تشكيل الحكومة نفسه يرتبط بالرئيس، وفي الوقت نفسه لم يكن الرئيس يقوم بكل الأعمال التنفيذية اليومية، لأن الدستور أبقى للحكومة اختصاصات واسعة في إدارة أجهزة الدولة، وهذا يوضح أن مركز الرئيس كان أعلى من حيث الموقع السياسي والدستوري، في حين كانت الحكومة هي الأداة الإدارية والتنفيذية التي تتولى تنفيذ السياسة العامة وإدارة مؤسسات الدولة، وهذه الثنائية ستظل إحدى المسائل المهمة عند مقارنة هذه المرحلة بالمراحل الدستورية اللاحقة[1].

رابعاً: الانتقال إلى دستور عام 1968 وأثره في مركز رئيس الجمهورية

يمثل دستور عام 1968 وتعديلاته الجوهرية لسنة 1969 نقطة تحول أخرى في مسار مؤسسة الرئاسة، لأن البناء الدستوري الجديد أعاد ترتيب العلاقة بين رئيس الجمهورية وما سمّاه بـ«مجلس قيادة الثورة» ـ المنحل ـ بصورة أكثر ترابطاً، فقد جعل الدستور ذلك المجلس أعلى سلطة في الدولة ومنحه مجموعة واسعة من الاختصاصات المتعلقة بالقوات المسلحة والأمن الداخلي والحرب والهدنة والصلح والقوانين والأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية[2].

وفي الوقت نفسه نصَّ على أن رئيس مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية هو رئيس الدولة والقائد العام للقوات المسلحة ورئيس السلطة التنفيذية، وهذا الجمع بين المناصب الثلاثة يمثل تحولاً مهماً في تاريخ الرئاسة العراقية، لأنه لم يعد من الممكن دراسة رئيس الجمهورية بوصفه مؤسسة منفصلة عن القيادة السياسية العليا للدولة بل أصبح مركز الرئاسة مرتبطاً بصورة مباشرة بمركز القيادة الثورية الذي وضعه الدستور في قمة البناء المؤسسي[3].

ويترتب على ذلك، أن قراءة صلاحيات رئيس الجمهورية في دستور عام 1968 تحتاج إلى قراءة مزدوجة، فمن جهة، هناك الاختصاصات التي منحها الدستور للرئيس بصورة مباشرة مثل رئاسة السلطة التنفيذية والقيادة العامة للقوات المسلحة وتعيين الوزراء وبعض كبار الموظفين والقضاة والممثلين السياسيين والمصادقة على المعاهدات وممارسة بعض الاختصاصات المتعلقة بالطوارئ والعفو، ومن جهة أخرى، هناك الاختصاصات التي جعلها

(1) المصدر نفسه، ص160.

(2) علي مجيد الإبراهيمي، النظام السياسي والدستوري في العراق: دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص120-123.

(3) أحمد حاتم الخفاجي، اختصاصات مجلس قيادة الثورة في الدساتير العراقية المؤقتة، مجلة العلوم القانونية، العدد 2، 2007، ص 45-48.

الدستور من صلاحيات مجلس قيادة الثورة بوصفه السلطة العليا في الدولة، ولذلك فإن قوة مركز رئيس الجمهورية لا تستمد فقط من المواد التي تحدد صلاحياته وإنما أيضاً من حقيقة أن رئيس الجمهورية هو في الوقت نفسه رئيس المؤسسة التي وضعها الدستور في قمة السلطة[1]، وهذه الخصوصية تجعل دستور عام 1968 مرحلة مهمة جداً في دراسة تطور مؤسسة الرئاسة، وتمهد بصورة مباشرة لدراسة البناء الدستوري الذي ظهر في عام 1970.

رئيس الجمهورية في ظل دستور عام 1970 وتطور مركزه الدستوري والسياسي

يمثل دستور عام 1970 «المؤقت» مرحلة مختلفة في تطور مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي العراقي، إذ لم يقتصر الأمر فيه على إعادة تنظيم الاختصاصات الرئاسية التي كانت قد ظهرت في الدساتير السابقة، وإنما اتجه إلى بناء مركز دستوري أكثر اتساعاً لرئيس الدولة، إذ أصبح رئيس الجمهورية يجمع بين رئاسة الدولة والقيادة العليا للقوات المسلحة وممارسة السلطة التنفيذية بصورة مباشرة أو بواسطة نوابه ووزرائه، وقد انعكس هذا الاتجاه بصورة واضحة في الصياغة الدستورية التي جعلت رئيس الجمهورية محوراً رئيساً في تنظيم السلطة التنفيذية، ومنحته مجموعة واسعة من الاختصاصات في المجالات السياسية والإدارية والعسكرية والاقتصادية والدبلوماسية، الأمر الذي يجعل دراسة هذه المرحلة ضرورية لفهم تطور المؤسسة الرئاسية في العراق قبل الانتقال إلى المرحلة الدستورية التي أعقبت عام 2003.

يكتسب دستور عام 1970 أهمية خاصة بسبب طول المدة التي ظل خلالها الإطار الدستوري الحاكم للدولة، فضلاً عن أن مواده المتعلقة برئيس الجمهورية تعرضت لاحقاً لعدد من التعديلات التي أسهمت في إعادة تشكيل نطاق الاختصاصات الرئاسية وتوسيع بعضها، ويؤكد النص الدستوري أن رئيس الجمهورية كان (رئيس الدولة والقائد الأعلى للقوات المسلحة) وأنه يمارس السلطة التنفيذية بصورة مباشرة أو بمساعدة نوابه ووزرائه، وهو ما يكشف منذ البداية عن اختلاف جوهري في طبيعة المركز الرئاسي مقارنة بالصياغات التي كانت تفصل بدرجات مختلفة بين رئاسة الدولة وإدارة السلطة التنفيذية[2].

(1) صادق مهدي الحسني، العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس قيادة الثورة في الدساتير العراقية المؤقتة، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العدد 32، جامعة الكوفة، 2017، ص 112.

(2) الدستور المؤقت للجمهورية العراقية لعام 1970، الوقائع العراقية، العدد 1900، 16 تموز 1970.

أولاً: الأساس الدستوري لمركز رئيس الجمهورية

جاء تنظيم رئيس الجمهورية في دستور عام 1970 ضمن فصل مستقل، وهو أمر يعكس الأهمية التي أولاها المشرِّع الدستوري للمؤسسة الرئاسية، فقد نصَّت المادة السادسة والخمسون على أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة والقائد الأعلى للقوات المسلحة، وأنه يتولى ممارسة السلطة التنفيذية مباشرة أو بمساعدة نوابه ووزرائه وفقاً لأحكام الدستور، كما خولته إصدار المراسيم اللازمة لممارسة اختصاصاته الدستورية، وتكشف هذه الصياغة عن وجود ارتباط مباشر بين المركز الرمزي لرئيس الدولة وبين الوظيفة التنفيذية، بحيث لم يعد الرئيس مجرد ممثل للدولة أو صاحب اختصاصات محددة في مجال العلاقات الخارجية أو المصادقة على القوانين، وإنما أصبح صاحب موقع مركزي في إدارة شؤون الدولة التنفيذية[1].

كما أن عبارة «يمارس السلطة التنفيذية مباشرة» تحمل دلالة دستورية مهمة؛ لأنها تجعل ممارسة الرئيس للاختصاص التنفيذي أصلاً دستورياً، في حين تصبح الاستعانة بالنواب والوزراء وسيلة لمساعدته في أداء هذه الوظيفة، وليس أساساً مستقلاً ينافس موقعه في قمة السلطة التنفيذية، وبذلك يمكن القول إن دستور عام 1970 وضع رئيس الجمهورية في مركز متقدم داخل البناء التنفيذي للدولة، وجعل العلاقة بين الرئيس والحكومة مختلفة عن النماذج التي تقوم على استقلال الحكومة عن رئيس الدولة في ممارسة الوظائف التنفيذية اليومية[2].

ويظهر اتساع المركز الدستوري لرئيس الجمهورية بصورة أكبر عند قراءة اختصاصاته مجتمعة، وليس كل اختصاص بمعزل عن الآخر، فقد منحته المادة السابعة والخمسون صلاحيات تتصل بحماية استقلال الدولة ووحدة أراضيها وأمنها الداخلي والخارجي، وإعلان حالة الطوارئ وإنهائها، وتعيين نواب رئيس الجمهورية والوزراء وإعفائهم، فضلاً عن تعيين الحكام والقضاة وموظفي الدولة المدنيين والعسكريين وترفيعهم وإنهاء خدماتهم وإحالتهم على التقاعد ومنح الأوسمة والرتب العسكرية وفقاً للقانون[3].

كما شملت اختصاصاته إعداد مشروع الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة

---

(1) الدستور المؤقت للجمهورية العراقية لعام 1970،» الوقائع العراقية، العدد 1900، 16 تموز 1970، المادة 56.

(2) علي هادي الهلالي، التطور الدستوري للسلطة التنفيذية في العراق: دراسة تحليلية مقارنة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 2، جامعة بابل، 2012، ص 88.

(3) الدستور المؤقت للجمهورية العراقية لعام 1970، الوقائع العراقية، العدد 1900، 16 تموز 1970، المادة 57.

والاستثمارية الملحقة بها واعتماد الحسابات الختامية وإحالتها إلى المجلس الوطني، وإعداد الخطة العامة للدولة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية وإحالتها إلى المجلس الوطني، إلى جانب الاختصاصات المرتبطة بالقروض والنقد والائتمان وتفويض بعض اختصاصاته الدستورية إلى واحد أو أكثر من نوابه، وعند جمع هذه الاختصاصات في إطار واحد يتضح أن مركز الرئيس لم يكن محصوراً في مجال سياسي واحد وإنما امتد إلى الإدارة العليا للدولة والاقتصاد والجيش والأمن والقضاء والوظيفة العامة والعلاقات الخارجية، الأمر الذي جعل المؤسسة الرئاسية نقطة التقاء لعدد كبير من وظائف الدولة[1].

أعطى دستور عام 1970 لرئيس الجمهورية العراقية مركزاً مزدوجاً يجمع بين رئاسة الدولة والقيادة العليا للقوات المسلحة، وهذه الثنائية لم تكن مجرد وصف بروتوكولي بل ارتبطت بالتصور العام لطبيعة السلطة التنفيذية وموقع الرئيس فيها، فالنص الدستوري لم يكتفِ بتقرير أن الرئيس الجمهورية هو رئيس الدولة وإنما أضاف إليه صفة القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو ما يربط المؤسسة الرئاسية مباشرة بمجال الأمن والدفاع، وتظهر أهمية ذلك في أن الرئيس كان بموجب موقعه الدستوري معنياً بالمحافظة على استقلال البلاد ووحدة أراضيها وحماية أمنها الداخلي والخارجي، كما ارتبطت بالمؤسسة الرئاسية مجموعة من الاختصاصات الخاصة بتعيين الضباط وترفيعهم ومنح الرتب العسكرية وفقاً للقانون، ومن الناحية الدستورية، فإن الجمع بين القيادة السياسية للدولة والقيادة العليا للقوات المسلحة يؤدي إلى تركيز وظيفة الدفاع والأمن في قمة السلطة التنفيذية، ويجعل الرئيس طرفاً رئيساً في تحديد اتجاهات الدولة في المجالين الداخلي والخارجي[2].

ولا ينبغي النظر إلى هذه الصلاحيات بمعزل عن البناء العام للنظام الدستوري في تلك المرحلة؛ لأن مدى القوة الفعلية للرئيس لا يستخلص من نص واحد، وإنما من مجموع النصوص التي تحدد علاقته بمؤسسات الدولة الأخرى، فالنص الذي يجعل الرئيس قائداً أعلى للقوات المسلحة يتكامل مع النصوص التي تمنحه سلطة تعيين المسؤولين المدنيين والعسكريين، ومع النصوص التي تجعله مسؤولاً عن حماية الأمن الداخلي والخارجي، وبذلك تتشكل دائرة واسعة من الاختصاصات المتصلة بإدارة الدولة وأجهزتها، كما أن التعديل اللاحق للمادة

(1) عامر عياش عبد، اختصاصات رئيس الجمهورية في الميدان المالي والتخطيطي في التشريعات العراقية، مجلة العلوم القانونية، العدد 1، 2004، ص115.

(2) الدستور المؤقت للجمهورية العراقية لعام 1970، الوقائع العراقية، العدد 1900، 16 تموز 1970، المادتان 56 (أ) و57 (أ).

المتعلقة باختصاصات رئيس الجمهورية أضاف إلى اختصاصاته المباشرة الإشراف على حسن تطبيق الدستور والقوانين والقرارات وأحكام القضاء ومشاريع التنمية في أنحاء الجمهورية، وهو ما يعكس اتجاهاً نحو تعزيز الوظيفة الإشرافية والتنفيذية للرئيس في الوقت نفسه[1].

ثانياً: رئيس الجمهورية والسلطة التنفيذية

كان أبرز ما ميز مركز رئيس الجمهورية في دستور عام 1970 هو العلاقة المباشرة بين الرئاسة والسلطة التنفيذية، فقد نصَّ الدستور صراحة على أن الرئيس يمارس السلطة التنفيذية مباشرة أو بمساعدة نوابه ووزرائه، وهذه الصياغة تختلف في دلالتها عن مجرد كون الرئيس صاحب دور في اختيار الحكومة أو المصادقة على قراراتها؛ لأنها تجعل الرئيس صاحب الاختصاص التنفيذي الأصلي على المستوى الدستوري، بينما يصبح الوزراء والنواب أدوات دستورية لمساعدته في ممارسة هذا الاختصاص[2]، ومن ثم فإن دراسة موقع مجلس الوزراء في ظل هذا التنظيم لا يمكن أن تنطلق من فرضية وجود فصل صارم بين الرئاسة والحكومة بل ينبغي فهم الحكومة باعتبارها جزءً من البناء التنفيذي الذي يقع رئيس الجمهورية في قمته.

ويتضح ذلك بصورة خاصة من النص الذي قرر أن نواب رئيس الجمهورية والوزراء مسؤولون عن أعمالهم أمام رئيس الجمهورية، وأن للرئيس إحالة أي منهم إلى المحاكمة وفقاً لأحكام القانون عن الأخطاء الوظيفية أو استغلال السلطة أو التعسف في استعمالها، فالمسؤولية السياسية والإدارية للوزراء أمام الرئيس تمنح العلاقة بينهما طابعاً رأسياً واضحاً، إذ لا يظهر الوزير باعتباره رئيساً مستقلاً لسلطة تنفيذية موازية للرئاسة وإنما باعتباره مسؤولاً أمام الرئيس عن أداء الوظائف التي تدخل ضمن اختصاصه[3].

ويترتب على ذلك أن مركز رئيس الوزراء والوزراء لا يمكن تفسيره بالطريقة نفسها التي تفسر بها مراكزهم في الأنظمة التي يكون فيها رئيس الحكومة مستقلاً سياسياً عن رئيس الدولة وإنما يجب فهمه ضمن نموذج يجعل الرئاسة مركز الثقل في إدارة الجهاز التنفيذي.

---

(1) طالب مهدي وضياء الجصان، الديمقراطية في المجتمع العراقي التحديات وآفاق المستقبل، دار نيبور للطباعة والنشر، بغداد، 2014، ص34.

(2) الدستور المؤقت للجمهورية العراقية لعام 1970، الوقائع العراقية، العدد 1900، 16 تموز 1970.

(3) الدستور المؤقت للجمهورية العراقية لعام 1970، الوقائع العراقية، العدد 1900، 16 تموز 1970، المادة 58.

كما أن سلطة الرئيس في تعيين الوزراء وإعفائهم من مناصبهم تمثل أداة دستورية مباشرة للتأثير في تشكيل الجهاز التنفيذي واستمراره، فالوزير وفق هذا البناء، لا يستمد بقاءه السياسي من ثقة مستقلة عن رئيس الجمهورية بالمعنى الذي يظهر في بعض النظم البرلمانية وإنما يرتبط مركزه بصورة مباشرة بإرادة الرئيس ضمن الحدود التي رسمها الدستور، ويؤدي ذلك إلى جعل تشكيل الحكومة جزءً من الوظيفة الرئاسية وليس مجرد نتيجة لتوازن مستقل بين السلطة التشريعية والحكومة، كما أن مسؤولية الوزراء أمام الرئيس تعزز هذا الترابط، لأن الرئيس لا يكتفي باختيارهم وإنما يملك أيضاً أدوات لمساءلتهم وإنهاء تكليفهم ضمن الإطار الدستوري والقانوني، ومن الناحية العملية، يؤدي مثل هذا التنظيم إلى تعزيز وحدة السلطة التنفيذية حول مركز رئاسي واحد ويقلل من احتمالات وجود مراكز تنفيذية متوازية داخل الجهاز الحكومي[1].

ثالثاً: الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية وحدوده

على الرغم من أن دستور عام 1970 جعل رئيس الجمهورية في موقع مركزي داخل السلطة التنفيذية، فإن علاقته بالسلطة التشريعية كانت كذلك ذات أهمية كبيرة، فقد ارتبط الرئيس بإعداد مشروع الميزانية العامة والخطط العامة للدولة وإحالتها إلى المجلس الوطني، وهو ما يضعه في موقع مؤثر في تحديد أولويات الدولة الاقتصادية والاجتماعية، كما أن ممارسة هذه الاختصاصات لا يمكن فصلها عن طبيعة العلاقة بين المؤسسات الدستورية في تلك المرحلة، إذ إن إعداد مشروع الميزانية والخطة العامة يعني أن السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية، تؤدي دوراً أساسياً في رسم الاتجاه العام للسياسة الاقتصادية والاجتماعية، في حين يتولى المجلس الوطني مناقشة هذه المشروعات في الإطار الذي حدده الدستور[2].

وهنا تظهر أهمية التمييز بين إعداد السياسة العامة وبين التشريع؛ فليس كل اختصاص يمارسه رئيس الجمهورية في المجال الاقتصادي أو الإداري يمثل ممارسة مباشرة للوظيفة التشريعية، وإنما قد يكون ممارسة لوظيفة تنفيذية أو تخطيطية أو اقتراحية، إلا أن اتساع صلاحيات الرئيس التنفيذية مع وجود صلاحيات أخرى مرتبطة بإصدار المراسيم اللازمة لممارسة اختصاصاته، يجعل الحدود الفاصلة بين الوظيفة التنفيذية والتنظيمية بحاجة إلى

(1) علي وتوت، الدولة والمجتمع في العراق المعاصر سوسيولوجيا المؤسسة السياسية في العراق 1921-2003، مركز دراسات المشرق العربي، بيروت، 2008، ص64.

(2) نوري عبدالحميد العاني وآخرون، تاريخ الوزارات العراقية في العهد الجمهوري، ج3، ط2، بيت الحكمة، بغداد، 2011، ص165.

قراءة دقيقة للنصوص الدستورية والقوانين ذات الصلة، ولذلك فإن دراسة مركز الرئيس في هذه المرحلة لا ينبغي أن تعتمد على تعداد الصلاحيات فقط بل يجب أن تبحث في طبيعة كل صلاحية والجهة التي تملك مراجعتها أو إقرارها والحدود القانونية التي تحكم ممارستها.

رابعاً: سلطة التعيين وأثرها في بناء الجهاز الإداري للدولة

تعد سلطة التعيين من أكثر الاختصاصات التي تكشف اتساع المركز التنفيذي لرئيس الجمهورية في دستور عام 1970، فقد نصَّ الدستور على حق الرئيس في تعيين عدد واسع من شاغلي الوظائف العليا بما في ذلك الحكام والقضاة وموظفو الدولة المدنيون والعسكريون، فضلاً عن الضباط، مع مراعاة الأحكام التي ينظمها القانون، ومن الناحية الدستورية، تكشف هذه الصلاحية عن رغبة واضحة في جعل مركز الرئاسة مرتبطاً بالبنية الإدارية للدولة، لأن من يملك تعيين شاغلي المناصب العليا يمتلك وسيلة مؤثرة في تشكيل الجهاز الذي يتولى تنفيذ السياسة العامة[1].

ولا تعني الإشارة إلى التعيين وحدها أن الرئيس كان يتصرف في كل وظيفة دون قيد؛ فالنص نفسه أحال في عدد من الحالات إلى القانون، وهو ما يعني أن ممارسة الاختصاص الرئاسي كانت مرتبطة بالإطار التشريعي المنظم للوظيفة العامة والرتب العسكرية والقضائية وغيرها، ولهذا يجب التمييز بين الاختصاص الدستوري بالتعيين وبين كيفية ممارسة هذا الاختصاص قانوناً، فالدستور يحدد الجهة صاحبة السلطة، بينما قد تتولى القوانين تحديد الشروط والإجراءات والدرجات والجهات الاستشارية أو التنظيمية ذات العلاقة، وهذا التمييز ضروري عند تحليل قوة الرئيس؛ لأن وجود اختصاص دستوري واسع لا يعني بالضرورة غياب جميع القيود القانونية التي تحكم طريقة استعماله.

خامساً: رئيس الجمهورية في المجال الدبلوماسي

أعطى دستور عام 1970 رئيس الجمهورية دوراً مهماً في إدارة العلاقات الخارجية للدولة، فقد ارتبطت بالرئيس صلاحيات تعيين واعتماد الممثلين الدبلوماسيين العراقيين لدى الدول العربية والأجنبية والمؤتمرات والمنظمات الدولية، فضلاً عن اعتماد ممثلي الدول الأجنبية والهيئات الدولية لدى الجمهورية العراقية، وتضع هذه الاختصاصات رئيس الجمهورية في

(1) فيبي مار، تاريخ العراق المعاصر، العقد الجمهوري الأول، ترجمة: مصطفى نعمان أحمد، ج1، مكتبة مصر، 2009، ص88.

موقع تمثيل الدولة في المجال الخارجي وتمنحه دوراً مباشراً في تشكيل الجهاز الدبلوماسي وفي اعتماد ممثلي الدول الأخرى، ويكتسب هذا الدور أهمية خاصة لأن العلاقات الدولية تتطلب وجود جهة دستورية قادرة على التعبير عن الدولة وتمثيلها في المحافل الخارجية، ولذلك ارتبطت وظيفة رئيس الدولة تاريخياً بوظيفة التمثيل الخارجي[1].

غير أن الاختصاص الدبلوماسي لا ينفصل عن بقية الاختصاصات التنفيذية؛ فالتعيين الدبلوماسي جزء من إدارة جهاز الدولة، في حين أن المعاهدات والاتفاقيات الدولية ترتبط كذلك بالمؤسسات الدستورية الأخرى وفقاً للنصوص النافذة، ولذلك فإن موقع الرئيس في السياسة الخارجية ينبغي أن يدرس من خلال مجموعة متكاملة من الصلاحيات، لا من خلال صلاحية الاعتماد أو التعيين وحدها، ويظهر من النصوص المنشورة للدستور أن رئيس الجمهورية كان يتمتع بدور مباشر في هذا المجال، بينما كانت بعض الأعمال الأخرى تحتاج إلى المرور عبر مؤسسات الدولة المختصة أو الخضوع للإجراءات الدستورية والقانونية المقررة[2].

سادساً: سلطة رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية

تمثل إعلان حالة الطوارئ موقعاً مهماً ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية، فقد نصَّ دستور عام 1970 على سلطة الرئيس في إعلان حالة الطوارئ الكلية أو الجزئية وإنهائها وفقاً للقانون[3]، ويكشف هذا الاختصاص عن إدراك المشرِّع الدستوري لوجود ظروف قد تتطلب منح السلطة التنفيذية قدرة أكبر على الاستجابة السريعة للأخطار التي تهدد الدولة، غير أن عبارة (وفقاً للقانون) تظل ذات أهمية كبيرة، لأنها تعني أن ممارسة هذه الصلاحية ليست منفصلة عن الإطار التشريعي الذي ينظم حالات الطوارئ وآثارها وحدودها.

وتظهر أهمية هذه الصلاحية عند مقارنتها بالاختصاصات الأخرى التي امتلكها الرئيس؛ فالرئيس الذي يملك إعلان حالة الطوارئ ويتولى القيادة العليا للقوات المسلحة ويملك سلطة واسعة في تعيين المسؤولين ويمارس السلطة التنفيذية مباشرة، يكون في موقع قادر دستورياً

(1) الدستور المؤقت للجمهورية العراقية لعام 1970، الوقائع العراقية، العدد 1900 16 تموز 1970، المادة 57 (الفقرتان د، هـ).

(2) طارق كاظم عجيل، اختصاصات رئيس الدولة في إدارة العلاقات الخارجية: دراسة مقارنة في القانون الدستوري العراقي، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد 2، 2015، ص95.

(3) الدستور المؤقت للجمهورية العراقية لعام 1970، الوقائع العراقية، العدد 1900 16 تموز 1970، المادة 57 (الفقرة ط).

على إدارة الدولة في الظروف الاستثنائية من خلال مجموعة مترابطة من الاختصاصات، ولذلك فإن دراسة حالة الطوارئ لا ينبغي أن تنحصر في السؤال عن الجهة التي تعلنها بل ينبغي أن تشمل أيضاً الآثار القانونية المترتبة عليها والجهات التي تخضع لإشراف الرئيس أثناء سريانها والحدود التي يضعها القانون على الإجراءات الاستثنائية.

سابعاً: المسؤولية الدستورية والسياسية لرئيس الجمهورية

رغم الاتساع الملحوظ في اختصاصات رئيس الجمهورية، فإن الدستور لم يتعامل مع الرئاسة باعتبارها مركزاً خارج نطاق المسؤولية وإنما وضع أحكاماً خاصة تتعلق بمسؤولية شاغلي المناصب العليا، كما أن اليمين الدستورية التي يؤديها رئيس الجمهورية ونوابه أمام الجهة الدستورية المختصة تتضمن التزاماً بالمحافظة على النظام الجمهوري واحترام الدستور والقانون ورعاية مصالح الشعب والحفاظ على استقلال البلاد وسلامة أراضيها، وتمثل هذه الأحكام الجانب المقابل للصلاحيات، لأن السلطة الدستورية لا تكتمل بمجرد منح الاختصاصات بل تحتاج إلى قواعد تحدد الالتزامات التي تقع على عاتق من يمارسها[1].

ويقتضي التحليل الدستوري هنا التمييز بين المسؤولية السياسية والمسؤولية القانونية، فالمسؤولية السياسية تتعلق بممارسة الوظيفة العامة ومدى الالتزام بالقواعد والاختيارات السياسية التي تحكم النظام، بينما تتصل المسؤولية القانونية بمخالفة الدستور أو القانون وفق الآليات المحددة فيهما، ومن ثم فإن وجود مركز رئاسي قوي لا يعني انعدام المسؤولية وإنما يعني أن آليات هذه المسؤولية يجب أن تقرأ في ضوء البناء المؤسسي العام للدستور والجهة التي تملك الرقابة أو المحاسبة، وهذه النقطة ستصبح أكثر أهمية عند الانتقال لاحقاً إلى دراسة التطور الدستوري الذي أعقب عام 2003، إذ تغيرت طبيعة مركز رئيس الجمهورية وآليات انتخابه ومسؤوليته بصورة واضحة.

ثامناً: تعديلات دستور عام 1970 وأثرها في مركز رئيس الجمهورية

لم يبق تنظيم رئيس الجمهورية في دستور عام 1970 ثابتاً بصورة كاملة، وإنما تعرضت النصوص الدستورية المتعلقة بالسلطة التنفيذية والرئاسة لتعديلات أضافت اختصاصات أو أعادت صياغة بعضها، ومن الأمثلة المهمة تعديل المادة المتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية،

(1) حيدر أدهم عبد الهادي، المسؤولية السياسية للقائمين بأعباء السلطة التنفيذية: دراسة مقارنة، مجلة بغداد للعلوم القانونية، العدد 2، 2018، ص185.

إذ أضيفت إلى اختصاصاته المباشرة صلاحيات تتصل بالإشراف على حسن تطبيق الدستور والقوانين والقرارات وأحكام القضاء ومشاريع التنمية في مختلف أنحاء الجمهورية، فضلاً عن تنظيم عدد من الاختصاصات المرتبطة بتعيين المسؤولين والتمثيل الدبلوماسي، وتوضح هذه التعديلات أن مركز الرئيس لم يكن مجرد نتيجة للنص الأصلي لعام 1970، بل كان قابلاً للتطور داخل الإطار الدستوري نفسه، بحيث أدى تعديل بعض المواد إلى إعادة توزيع أو توضيح الاختصاصات الرئاسية[1].

ويكشف هذا التطور عن مسألة منهجية مهمة في دراسة الدساتير العراقية، وهي أن النص الدستوري لا ينبغي أن يقرأ دائماً بوصفه وثيقة جامدة وإنما يجب تتبع تعديلاته وتطور صياغاته خلال الفترة التي ظل فيها نافذاً، فالتعديل الدستوري قد لا يغير عنوان المؤسسة، لكنه قد يوسع نطاق اختصاصاتها أو يضيف إليها وظيفة جديدة أو يعيد تنظيم علاقتها بمؤسسات أخرى، وفي حالة دستور عام 1970، فإن التعديلات المتعلقة بصلاحيات رئيس الجمهورية تساعد في تفسير تطور المركز التنفيذي للرئاسة، وتوضح أن دراسة النص الأصلي وحده لا تكفي لإعطاء صورة كاملة عن الوضع الدستوري الذي استقر في مراحل لاحقة[2].

تاسعاً: القراءة التحليلية لمركز رئيس الجمهورية في مرحلة دستور عام 1970

من خلال استقراء النصوص الدستورية المنظمة لرئاسة الجمهورية في هذه المرحلة، يمكن ملاحظة أن رئيس الجمهورية كان يشغل موقعاً مركزياً داخل البناء الدستوري للدولة، وأن اختصاصاته تجاوزت الوظائف التقليدية لرئيس الدولة إلى ممارسة مباشرة لمجموعة واسعة من وظائف السلطة التنفيذية، فقد جمع المركز الرئاسي بين رئاسة الدولة والقيادة العليا للقوات المسلحة وممارسة السلطة التنفيذية، وارتبط به تشكيل الحكومة وتعيين الوزراء والمسؤولين المدنيين والعسكريين والقضاة والحكام، فضلاً عن الاختصاصات المتعلقة بالأمن والطوارئ والاقتصاد والتخطيط والعلاقات الخارجية، ويظهر من ذلك أن النموذج الدستوري في هذه المرحلة اتجه إلى التركيز المؤسسي للسلطة التنفيذية في مركز الرئاسة.

غير أن التحليل العلمي لهذا المركز يجب ألا يكتفي بوصفه بأنه (واسع الصلاحيات) بل

(1) قرار مجلس قيادة الثورة رقم 567 (تعديل المادة 57 من الدستور المؤقت)، الوقائع العراقية، العدد 2262 22 تموز 1973.

(2) علي هادي الهلالي، التعديلات الدستورية وأثرها في تركيز السلطة التنفيذية في العراق (1970-1990)، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 1، جامعة بابل، 2014، ص120.

ينبغي أن يحدد طبيعة هذا الاتساع ومصادره وحدوده، فبعض الاختصاصات كانت مباشرة بنص الدستور، وبعضها مقيد بعبارة (وفقاً للقانون) وبعضها يرتبط بجهات دستورية أخرى، كما أن بعض الاختصاصات الاقتصادية والتخطيطية كانت تتطلب الإحالة إلى المجلس الوطني، ولذلك فإن قوة المركز الرئاسي من الناحية القانونية، تتحدد بواسطة مجموع هذه العناصر لا بواسطة عدد الصلاحيات وحده، ومن جهة أخرى، فإن تقييم الممارسة الفعلية يحتاج إلى مصادر تاريخية وسياسية مستقلة عن النص الدستوري لأن وجود الاختصاص في الوثيقة الدستورية لا يكفي وحده لإثبات كيفية ممارسته فعلياً في جميع الظروف.

وفي هذا السياق، تظهر الممارسة الواقعية بعد عام 1979 تبايناً بين النصوص الدستورية المكتوبة والتطبيق العملي، حيث تمخضت بعض الممارسات عن تفرّد مطلق بالسلطة ونظام دكتاتوري اختزل المؤسسات الدستورية كافة في شخص رئيس الجمهورية، وجعل من القيود القانونية واجهة لإرادة سياسية منفردة تجاوزت الضوابط والموازنات التي نصَّت عليها وثيقة 1970.

وعلى مستوى التطور التاريخي، تمثل هذه المرحلة نقطة مهمة في مسار تحول رئاسة الجمهورية من مركز قد تكون صلاحياته موزعة أو مقيدة بصورة أكبر بين عدة مؤسسات إلى مركز أصبح يمارس دوراً مباشراً في قيادة السلطة التنفيذية، كما أن طول المدة التي استمر فيها دستور عام 1970 والتعديلات التي أدخلت على بعض مواده، جعلا منه إطاراً دستورياً مؤثراً في تشكيل مفهوم الرئاسة العراقية خلال جزء كبير من التاريخ الجمهوري، ومن هنا فإن دراسة هذه المرحلة ضرورية لفهم التحول اللاحق الذي وقع بعد عام 2003 عندما أعيد تنظيم مركز رئيس الجمهورية ضمن ترتيبات انتقالية ثم ضمن دستور عام 2005 الذي أعاد تعريف طبيعة النظام السياسي والعلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومجلس النواب.

يمكن الاستنتاج بأن دستور عام 1970 أعاد تشكيل مركز رئيس الجمهورية على نحو جعله محوراً أساساً للسلطة التنفيذية في الدولة، فقد نصَّ على أن الرئيس هو رئيس الدولة والقائد الأعلى للقوات المسلحة، وأنه يمارس السلطة التنفيذية مباشرة أو بواسطة نوابه ووزرائه ومنحه اختصاصات واسعة في تشكيل الحكومة وتعيين كبار المسؤولين وإدارة شؤون الدولة والأمن والطوارئ والعلاقات الخارجية والتخطيط الاقتصادي والإداري، كما أن ارتباط الوزراء والنواب بالرئيس من حيث المسؤولية واتساع سلطة التعيين والاختصاصات المرتبطة بالقيادة العسكرية والدبلوماسية، كلها عناصر أسهمت في تكوين مركز رئاسي قوي داخل البناء الدستوري، وفي الوقت نفسه، فإن هذا الاتساع لم يكن منفصلاً عن القيود الدستورية

والقانونية؛ إذ أحال الدستور في عدد من المواضع إلى القانون وربط بعض الاختصاصات بالإجراءات والمؤسسات الأخرى، كما تعرضت أحكام الرئاسة نفسها للتعديل خلال فترة نفاذ الدستور.

إلا أن الممارسة الدكتاتورية على أرض الواقع أفرغت تلك القيود من محتواها الحمائي، وجعلت من التعديلات اللاحقة التي تعرضت لها أحكام الرئاسة خلال فترة نفاذ الدستور وسيلة إضافية لشرعنة السيطرة المطلقة وتثبيت أركان النظام الشمولي.

وبذلك يظهر أن التطور الذي شهده مركز رئيس الجمهورية في هذه المرحلة لا يمكن اختزاله في زيادة عدد الصلاحيات وإنما يتمثل بصورة أعمق في انتقال الرئاسة إلى موقع أكثر اتصالاً بالإدارة اليومية للسلطة التنفيذية، وهو ما يميز هذه المرحلة عن المراحل السابقة، إذ أن المرحلة التالية ستتغير طبيعة الدولة ومؤسساتها بعد عام 2003، ويظهر تنظيم دستوري جديد في دستور عام 2005 يجعل رئيس الجمهورية رئيساً للدولة ورمزاً لوحدة الوطن مع إعادة توزيع واضح للاختصاصات التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

رئيس الدولة في المرحلة الانتقالية 2003-2005

شكلت المرحلة الانتقالية التي بدأت عام 2003 وانتهت بإقرار دستور جمهورية العراق لعام 2005 مرحلة استثنائية في تطور البناء الدستوري والسياسي للدولة العراقية؛ إذ لم تكن المؤسسات التي نشأت خلالها امتداداً مباشراً للبناء المؤسسي السابق، كما أنها لم تكن قد وصلت بعد إلى الصورة التي استقر عليها النظام الدستوري بعد إقرار الدستور الدائم، ولهذا فإن دراسة مركز رئيس الدولة خلال هذه المدة تتطلب النظر إلى المرحلة الانتقالية بوصفها فترة لإعادة تشكيل المؤسسات الدستورية وتحديد طبيعة العلاقة بين السلطات العامة، وليس بوصفها مجرد مرحلة زمنية قصيرة، وقد مر العراق خلال هذه المدة بترتيبات مؤسسية عديدة بدأت بمجلس الحكم الانتقالي، ثم انتقلت إلى ترتيبات أكثر وضوحاً في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الصادر في آذار 2004، وصولاً إلى تشكيل مؤسسات الدولة التي مارست اختصاصاتها خلال المدة السابقة لإقرار الدستور الدائم.

وتكمن أهمية هذه المرحلة في أن مفهوم رئاسة الدولة شهد فيها انتقالاً من نموذج يرتبط بشخص رئيس الجمهورية إلى نموذج جماعي تمثل في مجلس الرئاسة، قبل أن يستقر التنظيم الدستوري في عام 2005 على رئيس جمهورية واحد ينتخبه مجلس النواب وفق الآلية التي حددها الدستور، إذ أن قانون إدارة الدولة اعتمد النظام الجمهوري وأخذ بمبدأ الفصل بين

السلطات، كما نظم السلطة التنفيذية على أساس وجود مجلس الرئاسة ورئيس مجلس الوزراء، بما عكس محاولة لإعادة بناء مؤسسات الدولة على أسس دستورية جديدة[1].

أولاً: إعادة بناء مؤسسات الدولة بعد عام 2003

ارتبطت إعادة تنظيم مؤسسة رئاسة الدولة خلال المرحلة الانتقالية بإعادة بناء مؤسسات الدولة بصورة عامة، فقد شهدت المرحلة الأولى بعد عام 2003 إنشاء مجلس الحكم الانتقالي الذي تألف من خمسة وعشرين عضواً، ثم جرى تشكيل مجلس رئاسة مكوّن من تسعة أعضاء يتناوبون رئاسة المجلس بصورة دورية، ويكشف هذا الترتيب عن اختلاف جوهري بين مفهوم رئاسة الدولة في هذه المرحلة وبين النموذج الرئاسي الفردي الذي عرفته مراحل دستورية سابقة؛ إذ لم يكن هناك رئيس جمهورية واحد يمارس اختصاصات الدولة العليا بصورة منفردة وإنما جرى إنشاء هيئة جماعية تمارس الوظيفة السياسية المرتبطة برئاسة الدولة ضمن الترتيبات الانتقالية[2].

إذ أن تشكيل مجلس الرئاسة بهذه الصورة ارتبط بالرغبة في تمثيل المكونات السياسية والمجتمعية المختلفة داخل المؤسسة الانتقالية، الأمر الذي جعل صيغة الرئاسة الجماعية جزءً من عملية إدارة المرحلة الانتقالية نفسها.

ولا يمكن فهم هذا التكوين بمعزل عن طبيعة المرحلة الانتقالية التي كان العراق يمر بها؛ فالمؤسسات التي نشأت في ذلك الوقت لم تكن قد استندت إلى دستور دائم أقرته الإرادة الشعبية، وإنما كانت تعمل ضمن ترتيبات انتقالية هدفت إلى الوصول تدريجياً إلى بناء مؤسسات دستورية مستقرة، ولذلك فإن مجلس الحكم ومجلس الرئاسة اللذين ظهرا في المرحلة الأولى لا يمثلان، من الناحية القانونية، الصورة النهائية لمؤسسة رئاسة الدولة وإنما يمثلان مرحلة من مراحل إعادة البناء المؤسسي، وتزداد أهمية هذه الملاحظة عند دراسة قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، لأنه جاء ليضع إطاراً أكثر انتظاماً للسلطات العامة ويحدد بصورة أوضح موقع رئاسة الدولة والعلاقة بينها وبين الحكومة والسلطة التشريعية والقضائية.

ومن ثم فإن التحول المؤسسي الذي حدث بعد عام 2003 لم يكن في اسم رئيس الدولة

(1) نديم عيسى خلف، ملاحظات حول الخيار الرئاسي في العراق، مجلة كلية العلوم السياسية، العدد (29)، جامعة بغداد، 2004، ص178.

(2) للمزيد ينظر: قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

فحسب بل كان تحولاً في طريقة تصور السلطة العامة نفسها، فقد أصبح من الضروري وضع قواعد جديدة لتحديد مصدر الشرعية وكيفية تشكيل المؤسسات والعلاقة بين السلطات وآليات انتقال السلطة، فضلاً عن تحديد بالحقوق والحريات التي ينبغي أن تشكل أساساً للنظام السياسي الجديد، وفي هذا السياق جاء قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية بوصفه الوثيقة الدستورية المؤقتة التي نظمت المؤسسات خلال المرحلة التي سبقت إقرار الدستور الدائم[1].

ثانياً: قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية وأسس النظام الجديد

أُقر قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في آذار 2004، وكان الهدف منه توفير إطار قانوني ودستوري مؤقت لإدارة الدولة خلال الفترة الانتقالية، إذ أن هذا القانون قرر أن نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي وديمقراطي وتعددي، وأن توزيع السلطات يقوم على قواعد دستورية تحدد العلاقة بين مؤسسات الحكم، مع التأكيد على طبيعة الدولة الاتحادية والعلاقة بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان وبقية الوحدات الإدارية غير المنتظمة في إقليم، وبهذا انتقل تنظيم الدولة من ترتيبات انتقالية أولية إلى إطار أكثر تحديداً لممارسة السلطة العامة[2].

وتكمن أهمية هذا التطور في أن تحديد طبيعة النظام السياسي كان له أثر مباشر في تحديد موقع رئيس الدولة، فمؤسسة رئاسة الجمهورية لا يمكن تحليلها بصورة مستقلة عن طبيعة النظام الذي تعمل داخله؛ لأن صلاحيات الرئيس تختلف بحسب ما إذا كان النظام يقوم على التركيز الرئاسي للسلطة التنفيذية أو الفصل بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة أو التوزيع بين مؤسسات متعددة، ولهذا فإن إدخال مبادئ الجمهورية والديمقراطية والتعددية والفصل بين السلطات في قانون إدارة الدولة كان يعني أن مركز رئيس الدولة أصبح ينبغي أن يقرأ ضمن منظومة مؤسساتية جديدة تختلف في فلسفتها عن المراحل الدستورية السابقة[3].

وقد أكدت المادة الرابعة من قانون إدارة الدولة، أن نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي ديمقراطي تعددي، مع توزيع السلطات بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم

(1) حسين درويش العادلي، المجتمع والدولة جدلية التلازم والولادة المتبادلة، مؤسسة مدارك لدراسة آليات الرقي العلمي، بغداد، 2008، ص54.

(2) للمزيد ينظر: قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

(3) خيري عبد الرزاق جاسم، نظام الحكم في العراق بعد 2003 والقوى المؤثرة فيه، مركز الدراسات الدولية، جامعة بغداد، 2012، ص18.

كردستان والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويكشف ذلك عن بداية تحول مهم في مفهوم الدولة ومؤسساتها، إذ لم يعد تنظيم السلطة قائماً على مركزية القرار وحدها وإنما دخلت إلى البناء الدستوري مفاهيم جديدة تتعلق بالفيدرالية وتوزيع الاختصاصات والفصل بين السلطات.

ثالثاً: مجلس الرئاسة بوصفه مؤسسة لرئاسة الدولة

كان من أبرز الخصائص التي ميزت التنظيم الانتقالي لرئاسة الدولة اعتماد مجلس الرئاسة بدلاً من الاقتصار على رئيس جمهورية منفرد، إذ أن قانون إدارة الدولة أخذ بالنظام الجمهوري واعتمد مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، ونظّم مجلس الرئاسة بوصفه إحدى مؤسسات رئاسة الدولة. كما أشارت إلى أن مجلس الرئاسة كان يتكون من رئيس ونائبين، وأن انتخابه كان يتم من قبل الجمعية الوطنية وفقاً للأحكام التي تضمنها القانون[1].

ويكتسب هذا التنظيم أهمية دستورية لأنه يعكس محاولة لإيجاد صيغة جماعية لمؤسسة رئاسة الدولة خلال فترة انتقالية شديدة الحساسية، فبدلاً من إسناد الاختصاصات العليا إلى شخصية واحدة، جرى توزيعها داخل هيئة تتكون من رئيس ونائبين، وهو ما كان يعني من الناحية المؤسسية أن ممارسة اختصاصات رئاسة الدولة تخضع لصيغة جماعية، وهذه الصيغة تختلف عن فكرة نائب الرئيس التقليدية التي يكون فيها الرئيس هو صاحب الاختصاص الأصلي ويقوم نائبه بمساعدته أو الحلول محله في حالات محددة؛ إذ إن مجلس الرئاسة ذاته أصبح مؤسسة تتكون من عدة أعضاء وتمارس الاختصاصات المحددة لها في قانون إدارة الدولة[2].

إذ يمكن النظر إلى هذا التنظيم باعتباره محاولة لتحقيق التوازن بين مقتضيات الدولة الموحدة من جهة، وضرورة تمثيل التعدد السياسي والمجتمعي في المؤسسات الانتقالية من جهة أخرى، غير أن هذا التفسير ينبغي أن يبقى في إطار التحليل المؤسسي، لأن النص القانوني هو الذي يحدد الاختصاصات الفعلية للمجلس، ولا يجوز افتراض صلاحية أو قيد لمجرد ارتباط المؤسسة بظروف سياسية معينة، ولذلك ينبغي عند دراسة مجلس الرئاسة الرجوع إلى النصوص التي حددت طريقة تشكيله واختصاصاته وآلية اتخاذ قراراته[3].

(1) قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

(2) طالب مهدي وضياء الجصان، المصدر السابق، ص178.

(3) عامر حسن فياض، أفكار في بناء الدولة العراقية الحديثة، مؤسسة مدارك لدراسة آلية الرقي الفكري، بغداد، 2008، ص22.

رابعاً: اختصاصات مجلس الرئاسة

من الناحية الدستورية، لم يكن مجلس الرئاسة مؤسسة رمزية بحتة وإنما أسند إليه قانون إدارة الدولة مجموعة من الاختصاصات التي تتصل برئاسة الدولة وبممارسة بعض الوظائف العليا، ولذلك فإن دراسة هذه المرحلة تتطلب التمييز بين الاختصاصات التي كانت تمارسها رئاسة الدولة وبين الاختصاصات التنفيذية اليومية التي أسندت إلى الحكومة ورئيس مجلس الوزراء.

إن قانون إدارة الدولة تبنى مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، وهو ما يعني أن البناء التنفيذي لم يعد متركزاً في مؤسسة واحدة؛ إذ أصبح هناك مجلس الرئاسة من جهة ورئيس مجلس الوزراء والحكومة من جهة أخرى، وهذا التوزيع يختلف عن النموذج الذي يجعل رئيس الدولة هو نفسه صاحب السلطة التنفيذية المباشرة، كما يختلف عن نموذج برلماني تكون فيه رئاسة الدولة ذات طبيعة رمزية إلى حد كبير، ومن هنا يمكن وصف التنظيم الانتقالي بأنه سعى إلى توزيع الوظائف التنفيذية بين مؤسستين دستوريتين مع اختلاف طبيعة الاختصاصات الممنوحة لكل منهما[1].

ويترتب على ذلك أن العلاقة بين مجلس الرئاسة والحكومة أصبحت عنصراً أساسياً في تحديد حقيقة مركز رئيس الدولة خلال المرحلة الانتقالية، فوجود مجلس رئاسة يتمتع باختصاصات دستورية، إلى جانب رئيس مجلس وزراء وحكومة تمارس الوظائف التنفيذية اليومية، يعني أن السلطة التنفيذية لم تكن بسيطة البنية بل كانت موزعة بين مركزين مؤسسيين، ومن ثم فإن تحليل موقع رئيس الدولة لا يكتمل بمجرد تعداد صلاحيات مجلس الرئاسة وإنما يجب أن يبحث في الحدود الفاصلة بين اختصاصاته وبين اختصاصات رئيس مجلس الوزراء والحكومة، وكذلك في المجالات التي كان يتطلب فيها اتخاذ القرار مشاركة أكثر من مؤسسة[2].

خامساً: العلاقة بين مجلس الرئاسة ورئيس مجلس الوزراء

يمثل وجود رئيس مجلس الوزراء إلى جانب مجلس الرئاسة أحد أبرز مظاهر التحول في تنظيم السلطة التنفيذية خلال المرحلة الانتقالية، ففي حين كان مجلس الرئاسة يمثل

(1) قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

(2) علي عبد الأمير علاوي، احتلال العراق (ربح الحرب وخسارة السلام)، ترجمة: عطا عبد الوهاب، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، 2009، ص79.

رأس الدولة، تولى رئيس مجلس الوزراء إدارة الحكومة وممارسة جانب أساسي من الوظيفة التنفيذية، وبذلك أصبحت هناك ثنائية مؤسسية داخل السلطة التنفيذية، بحيث لم يعد من الممكن اختزال السلطة التنفيذية في شخص رئيس الدولة وحده[1].

وتكمن أهمية هذه الثنائية في أنها أسست بصورة مبكرة للفصل بين وظيفة رئاسة الدولة ووظيفة إدارة الحكومة، وهو الفصل الذي سيصبح أكثر وضوحاً في دستور عام 2005، فرئيس الدولة يتولى مجموعة من الاختصاصات المرتبطة بتمثيل الدولة وممارسة الصلاحيات الدستورية المحددة له، في حين يتولى رئيس مجلس الوزراء والحكومة إدارة شؤون السلطة التنفيذية وفقاً للقواعد المنظمة لها، ولذلك فإن المرحلة الانتقالية تمثل من هذه الزاوية حلقة مهمة في تطور موقع رئاسة الدولة، لأنها مهدت للانتقال من الرئاسة التي تمارس وظائف تنفيذية واسعة إلى رئاسة ترتبط بصورة أكبر بوظيفة الدولة العليا مع إسناد الإدارة التنفيذية اليومية إلى رئيس مجلس الوزراء[2].

ومع ذلك، ينبغي عدم إسقاط نموذج دستور عام 2005 على هذه المرحلة بصورة كاملة؛ فلكل مرحلة نصوصها ومؤسساتها وآلياتها الخاصة، وإن وجود رئيس مجلس الوزراء ومجلس الرئاسة في قانون إدارة الدولة لا يعني أن الاختصاصات كانت مطابقة تماماً لما استقر عليه الدستور الدائم لاحقاً، ولذلك يجب دراسة كل مرحلة في إطارها القانوني الخاص، ثم إجراء المقارنة بعد استكمال تحليل النصوص وليس العكس.

سادساً: الطبيعة الانتقالية لمركز رئيس الدولة

اتسم مركز رئيس الدولة خلال هذه المرحلة بطابع انتقالي واضح، فمجلس الرئاسة لم يكن مؤسسة مصممة لتستمر بالضرورة بالصورة نفسها في النظام الدستوري الدائم وإنما كان جزءً من منظومة مؤقتة تهدف إلى إدارة البلاد وصولاً إلى انتخاب مؤسسات جديدة وإقرار دستور دائم، وهذا يفسر وجود ترتيبات خاصة في تكوين المؤسسات وآليات اختيار شاغلي المناصب العليا، كما يفسر تعدد المراحل التي مرت بها السلطة التنفيذية خلال مدة زمنية قصيرة[3].

---

(1) عامر حسن فياض، أزمات ومزالق بناء الدولة وإدارة الحكم في العراق المعاصر، مجلة حمورابي للدراسات، العدد (3)، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، 2012، 167.

(2) قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

(3) علي خليفة الكواري، المواطنية ومسارات الدولة دراسة تحليلية نقدية للعلاقة بين المواطنية والدولة، المجلة العربية للعلوم السياسية، العددان (49-40)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2013، ص276.

وتظهر الطبيعة الانتقالية أيضاً في أن قانون إدارة الدولة حدد إطاراً زمنياً لانتهاء المرحلة الانتقالية والانتقال إلى الدستور الدائم، إذ أن القانون حدد في المادة 60 الإطار الزمني لسريانه، كما ارتبط بالجدول الزمني لإعداد دستور العراق الدائم من قبل الجمعية الوطنية، ولذلك فإن اختصاصات مجلس الرئاسة يجب أن تقرأ في ضوء كونها اختصاصات مؤقتة مرتبطة بمرحلة تأسيسية وليست بالضرورة تعبيراً نهائياً عن فلسفة النظام السياسي العراقي[1].

وهذه الطبيعة الانتقالية لها أهمية كبيرة في فهم التطور اللاحق؛ لأن بعض المؤسسات التي ظهرت في هذه المرحلة لم تستمر في الدستور الدائم، بينما انتقلت بعض المبادئ إلى التنظيم الدستوري الجديد بصورة مختلفة، ومن أبرز الأمثلة على ذلك أن رئاسة الدولة انتقلت من مجلس رئاسة مكون من عدة أعضاء إلى رئيس جمهورية واحد، في حين استمر وجود رئيس مجلس الوزراء باعتباره المسؤول المباشر عن إدارة السلطة التنفيذية، ومن هنا يمكن اعتبار المرحلة الانتقالية جسراً دستورياً بين ترتيبات مؤقتة وبين بناء دستوري دائم.

سابعاً: أثر المرحلة الانتقالية في مفهوم رئاسة الدولة

أدت المرحلة الانتقالية إلى إعادة صياغة مفهوم رئيس الدولة في النظام العراقي على أكثر من مستوى، فعلى المستوى الأول، ظهر الفصل النسبي بين وظيفة رئيس الدولة ووظيفة إدارة الحكومة، بعد أن كان مركز الرئاسة في مراحل سابقة مرتبطاً بصورة مباشرة بالسلطة التنفيذية، وعلى المستوى الثاني، ظهرت فكرة الرئاسة الجماعية ممثلة بمجلس الرئاسة وهي صيغة تختلف عن نموذج الرئيس الفرد، وعلى المستوى الثالث، أصبح اختيار مؤسسة رئاسة الدولة مرتبطاً بمؤسسة تمثيلية منتخبة وهو تطور مهم في مسار الشرعية الدستورية للمؤسسة الرئاسية[2].

ومن الناحية المؤسسية، أسهم هذا التطور في إعادة تعريف العلاقة بين رئاسة الدولة والسلطة التشريعية؛ إذ أصبحت عملية تشكيل رئاسة الدولة مرتبطة بالجمعية الوطنية، في حين أصبح رئيس الحكومة مرتبطاً أيضاً بالبنية التشريعية والسياسية الجديدة، وهذا يعني أن شرعية المؤسسات التنفيذية أصبحت مرتبطة بدرجة أكبر بالمؤسسات التمثيلية وبالعملية السياسية الانتقالية وليس بمجرد التعيين الإداري أو العسكري[3].

---

(1) قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004، المادة (60).

(2) وليد سالم محمد، الثقافة السياسية وأهميتها في مأسسة السلطة وبناء الدولة في العراق، المجلة العربية للعلوم السياسية، العددان (41-42)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2014، ص169.

(3) محمد عبد الحمزة خوان، النظام السياسي العراقي ما بعد 2003 الطبيعة – التوجهات – التحديات، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2008، ص64.

كما أن الانتقال إلى النظام الجمهوري الاتحادي الديمقراطي التعددي، كما ورد في قانون إدارة الدولة وضع رئاسة الدولة ضمن إطار دستوري يقوم على تعدد السلطات وتوزيعها، وهذا الأمر يمثل نقطة مهمة عند مقارنة هذه المرحلة بالمراحل اللاحقة، لأن دستور 2005 سيعيد تنظيم هذه المبادئ بصورة أكثر تفصيلاً، وسيحدد بصورة دقيقة موقع رئيس الجمهورية وموقع رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب والمحكمة الاتحادية وغيرها من المؤسسات.

ثامناً: مجلس الرئاسة والتحول نحو الدستور الدائم

كان من أهم نتائج المرحلة الانتقالية الانتقال من التنظيم المؤقت للسلطة إلى إعداد دستور دائم، وقد مثلت عملية صياغة الدستور نقطة تحول أساسية في تحديد مستقبل مؤسسة رئاسة الجمهورية؛ إذ كان السؤال لا يتعلق فقط باسم رئيس الدولة أو طريقة اختياره وإنما بطبيعة النظام السياسي بأكمله ومدى توزيع الاختصاصات بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وآلية تشكيل الحكومة والعلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية.

ومن هذه الزاوية، فإن دراسة مجلس الرئاسة في المرحلة الانتقالية تكشف عن أن مركز رئيس الدولة لم يكن قد استقر بعد على صورته النهائية، فقد كان هناك بحث مستمر عن الصيغة المؤسسية التي تحقق التوازن بين رئاسة الدولة والحكومة والسلطة التشريعية، وتضمن في الوقت نفسه انتقال البلاد من الوضع الانتقالي إلى وضع دستوري دائم، ولهذا فإن انتهاء المرحلة الانتقالية لم يكن مجرد انتهاء مدة قانون مؤقت، وإنما كان انتقالاً من مرحلة تأسيس المؤسسات إلى مرحلة تثبيت قواعدها الدستورية[1].

وقد أدى هذا المسار في النهاية إلى إقرار دستور عام 2005 الذي أعاد تنظيم مؤسسة رئاسة الجمهورية بصورة مختلفة؛ إذ أصبح رئيس الجمهورية رئيساً للدولة ورمزاً لوحدة الوطن، وأصبح انتخابه يتم من قبل مجلس النواب وفق آلية دستورية محددة، بينما أصبح رئيس مجلس الوزراء المسؤول المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة، ومن ثم فإن المرحلة الانتقالية تمثل الحلقة التي يمكن من خلالها فهم كيف انتقلت رئاسة الدولة من صيغة جماعية مؤقتة إلى صيغة فردية دستورية مستقرة ضمن نظام يقوم على الفصل بين الوظائف الرئاسية والتنفيذية[2].

(1) جابر حبيب جابر، ولادة العراق الديمقراطي اشكاليات التحول الديمقراطي في العراق، دار البيضاء، النجف الاشرف، 2009، ص53.

(2) الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

تاسعاً: التقييم الدستوري لمركز رئيس الدولة في المرحلة الانتقالية

عند تقييم مركز رئيس الدولة في المرحلة الانتقالية، يجب الابتعاد عن إطلاق الأحكام العامة التي تصف المؤسسة بأنها قوية أو ضعيفة من دون تحديد المعيار المستخدم في ذلك، فالتحليل الدستوري الأدق ينظر إلى توزيع الاختصاصات بين المؤسسات، وإلى مصدر الشرعية وطريقة الاختيار وآليات اتخاذ القرار، والجهات التي تملك ممارسة الوظائف التنفيذية والتشريعية والقضائية، ووفق هذا المعيار، يظهر أن قانون إدارة الدولة أحدث تحولاً مهماً في بناء رئاسة الدولة، من خلال الانتقال إلى مجلس رئاسة يتكون من رئيس ونائبين، ومن خلال اعتماد ثنائية السلطة التنفيذية، ومن خلال ربط مؤسسة الرئاسة بالجمعية الوطنية في عملية الاختيار[1].

وفي الوقت نفسه، فإن الطبيعة الانتقالية للنظام تعني أن الاختصاصات التي مارسها مجلس الرئاسة لا ينبغي التعامل معها بوصفها النموذج النهائي لمؤسسة رئيس الجمهورية في العراق، فقد كان الهدف الأساسي من القانون هو تنظيم الدولة خلال مدة محددة وصولاً إلى دستور دائم، ولذلك فإن أهمية هذه المرحلة تكمن بصورة أساسية في كونها مرحلة إعادة تأسيس وتحديد للاتجاهات الدستورية التي ستظهر بصورة أكثر وضوحاً في دستور 2005[2].

وعليه، يمكن النظر إلى المرحلة الانتقالية باعتبارها مرحلة وسطى في تطور المؤسسة الرئاسية؛ فقد انتهت خلالها الصيغة التي تجعل مركز الدولة مرتبطاً بصورة مباشرة بالسلطة التنفيذية في شخص رئيس الجمهورية، وظهرت بدلاً منها صيغة تفصل بصورة أكبر بين رئاسة الدولة وإدارة الحكومة، وفي الوقت نفسه، لم يصل هذا الفصل إلى صورته النهائية إلا بعد إقرار دستور 2005، الذي سيجعل رئيس الجمهورية منتخباً من مجلس النواب، ويحدد اختصاصاته في مواد دستورية واضحة، ويجعل رئيس مجلس الوزراء صاحب الدور التنفيذي الرئيسي.

وأخيراً، تكشف دراسة المرحلة الانتقالية 2003–2005 أن مركز رئيس الدولة مر خلالها بمرحلة إعادة تأسيس مؤسسي عميقة، فقد بدأت المرحلة بترتيبات انتقالية كان من أبرزها مجلس الحكم ومجلس الرئاسة، ثم انتقلت إلى إطار دستوري مؤقت أكثر تنظيماً تمثل في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، وقد أكد القانون الطبيعة الجمهورية والاتحادية

(1) فراس البياتي، التحول الديمقراطي في العراق بعد 9 نيسان2003، العارف للمطبوعات، بيروت، 2013، ص131.

(2) جواد الهنداوي، مراجعة تصحيحية للنصوص الدستور العراقي، دار الرافدين للطباعة والنشر، بيروت، 2006، ص15.

والديمقراطية والتعددية للدولة، واعتمد مبدأ الفصل بين السلطات ونظم السلطة التنفيذية على أساس وجود مجلس الرئاسة إلى جانب رئيس مجلس الوزراء.

وكان إنشاء مجلس الرئاسة المكون من رئيس ونائبين من أهم الخصائص التي ميزت هذه المرحلة، إذ مثل صيغة جماعية لرئاسة الدولة، وأسهم في إعادة توزيع الوظائف العليا بين مؤسسة رئاسة الدولة والحكومة، كما أن ارتباط انتخاب مجلس الرئاسة بالجمعية الوطنية يمثل تطوراً في مصدر الشرعية الدستورية للمؤسسة الرئاسية، في حين أدى وجود رئيس مجلس الوزراء إلى ظهور فصل أكثر وضوحاً بين رئاسة الدولة وإدارة الحكومة.

ومن ثم فإن الأهمية التاريخية والدستورية لهذه المرحلة تكمن في كونها أسست للانتقال إلى نموذج دستوري جديد ولم تكن مجرد فترة مؤقتة بين مرحلتين، فقد جرى خلالها اختبار مجموعة من الصيغ المتعلقة بتكوين رئاسة الدولة وتوزيع السلطة التنفيذية، وانتهى هذا المسار إلى اعتماد نموذج جديد في دستور عام 2005، ولذلك فإن فهم اختصاصات رئيس الجمهورية في الدستور الدائم يتطلب أولاً فهم التحولات التي شهدتها مؤسسة رئاسة الدولة خلال هذه المرحلة الانتقالية، لأنها تفسر جانباً مهماً من طبيعة المركز الذي سيمنحه الدستور الدائم لرئيس الجمهورية.

رئيس الجمهورية في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005

أولاً: اختصاصات رئيس الجمهورية في دستور 2005

أعاد دستور 2005 تعريف المركز الرئاسي مبتعداً عن جعل الرئيس محور السلطة التنفيذية؛ إذ منحته المادة (67) موقع رئيس الدولة ورمز السيادة، وحددت المادة (73) صلاحياته، بينما أسندت المادة (78) المسؤولية التنفيذية المباشرة والقيادة العامة للقوات المسلحة لرئيس مجلس الوزراء. لذا، تقاس القوة الدستورية للرئيس بطبيعة صلاحياته وعلاقتها بالمؤسسات الأخرى لا بعددها فحسب[1].

تجمع رئاسة الجمهورية في دستور 2005 بين ثلاثة أبعاد: تمثيلي سيادي، ودستوري، وإجرائي في إدارة العلاقة بين المؤسسات. فالرئيس يمثل سيادة الدولة ويسهر على احترام الدستور ويمارس اختصاصات محددة (كالمعاهدات والعفو والتكليف)، دون أن يتولى الإدارة اليومية، أو القيادة العسكرية العملياتية، أو إعلان الحرب والطوارئ بمفرده[2].

(1) الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

(2) رافع خضر صالح شبر، الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من النظام البرلماني في العراق دراسة وفق أحكام دستور 2005، مكتبة السنهوري، بغداد، 2011، ص43.

يعكس هذا التوزيع تحول الرئاسة لتكون أقرب لمركز الدولة منها للحكومة، مع احتفاظها بفاعليتها السياسية. وعليه، فإن وصف الرئيس بـ «الرمزي» تبسيط غير دقيق، كما أن وصفه بصاحب السلطة التنفيذية العليا يخالف الدستور؛ إذ يتمتع بمركز رفيع وصلاحيات محددة، بينما يتركز التنفيذ المباشر لدى رئيس مجلس الوزراء[1].

أعاد دستور 2005 تنظيم الرئاسة ضمن نظام جمهوري نيابي، متيحاً السلطة التنفيذية الاتحادية لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. واعتبر الرئيس رئيساً للدولة وضامناً للالتزام بالدستور واستقلال البلاد، ونظم شروط ترشحه وانتخابه من مجلس النواب بأغلبية الثلثين في الجولة الأولى ثم بالأغلبية في الثانية[2].

حدد الدستور الولاية بأربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ونظم خلو المنصب والاستقالة. وتوزعت اختصاصاته بين العفو الخاص، والمصادقة على المعاهدات والقوانين وأحكام الإعدام، ودعوة البرلمان للانعقاد، وقبول السفراء، وإصدار المراسيم، والقيادة التشريفية للقوات المسلحة[3].

يكشف هذا التنظيم نقل ثقل السلطة التنفيذية إلى مجلس الوزراء، مع بقاء الرئيس في موقع دستوري بارز يشارك فيه بالتكليف والعلاقات الدولية والتشريع. وتعتمد معظم اختصاصاته على توصية رئيس الوزراء أو موافقة النواب، مجسداً فلسفة توزيع الاختصاصات ومنع الانفراد بالسلطة[4].

ثانياً: التطبيق العملي لاختصاصات رئيس الجمهورية في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005

تتطلب دراسة مركز رئيس الجمهورية فحص التطبيق العملي بعد عام 2005 إلى جانب النصوص الدستورية؛ للوقوف على المسافة الفاصلة بين النص المجرد والممارسة الواقعية.

وقد أثبتت التجربة أن بعض الاختصاصات الرئاسية أثارت خلافات استدعت تفسيراً قضائياً،

(1) عبد القادر محمد القيسي، الصلاحيات القانونية التي يجتمع بها مجلس الرئاسة ورئاسة الوزراء والوزراء في النظام السياسي العراقي، موسوعة الثقافة القانونية، الناشر صباح صادق جعفر، بغداد، 2008، ص188.

(2) الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

(3) علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012، ص42.

(4) فائز عزيز اسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، دار البستان، بغداد، 2009، ص37.

ولا سيما آليات انتخاب الرئيس، وتكليف مرشح الكتلة الأكثر عدداً، والمواعيد الدستورية لتشكيل المؤسسات[1].

كما برزت المحكمة الاتحادية العليا كطرف فاعل في تحديد صلاحيات الرئيس وعلاقته بالسلطتين التشريعية والتنفيذية، مما جعل القضاء الدستوري مؤثراً في صياغة المضمون العملي للمركز الرئاسي[2].

وتتضاعف الأهمية بكون اختصاصات الرئيس تقع عند نقاط التماس مع باقي المؤسسات—كالدعوة للبرلمان، والتكليف، والمصادقة على القوانين والمعاهدات—مقابل اختصاصات البرلمان ورئيس الوزراء[3]. لذا، يُعد ضبط هذه الحدود مسألة مركزية لفهم النظام الدستوري العراقي.

ثالثاً: التطبيق العملي لانتخاب رئيس الجمهورية

أثبتت الممارسة الدستورية منذ 2005 حساسية انتخاب رئيس الجمهورية في تشكيل السلطات الاتحادية؛ ورغم وضوح آلية المادة (70) باشتراط أغلبية الثلثين في الجولة الأولى ثم التنافس بين الأعلى أصواتاً في الثانية[4]، واجهت العملية السياسية صعوبة في تحقيق النصاب اللازم، مما أدى إلى تأخير انتخاب الرئيس والخطوات الدستورية اللاحقة بتكليف رئيس الوزراء[5].

فعلى الرغم من تحديد الدستور لمواعيد انتخاب الرئيس، إلا أنه خلا من معالجة تفصيلية لعدم نجاح البرلمان في الانتخاب ضمن المحدَد، مما أوجد فراغاً ينعكس على تشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية، لارتباط انتخاب الرئيس بتكليف مرشح الكتلة الأكثر عدداً[6].

---

(1) منتصر العيداني، قيادات الانتقال والتنمية السياسية: العراق ولبنان أنموذجاً 1990-2011، دار العارف للمطبوعات، بيروت، 2012، ص201.

(2) منذر الفضل، مشكلات في الدستور العراقي، دار آراس للطباعة والنشر، أربيل،2010، ص56. وكذلك: حسن لطيف الزبيدي واخرون، العراق والبحث عن المستقبل، المركز العراقي للبحوث والدراسات، النجف الاشرف، 2008، ص198.

(3) للمزيد ينظر: الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

(4) الدستور العراقي الدائم لعام 2005، المادة (70).

(5) أحمد حسين الربيعي، مأسسة التفاعلات الإثنية في إطار بناء الدولة في القرن الحادي والعشرين، دار آمنة للنشر والتوزيع، عمان، 2024، ص112.

(6) احمد عبد الله ناهي وخضر عباس عطوان، السلوك السياسي دراسة نظرية وتطبيقية، دار أمجد للنشر والتوزيع، عمان، 2018، ص185.

ويكشف ذلك عن الموقع الإجرائي المحوري للرئاسة؛ إذ لا يمكن ممارسة اختصاص التكليف قبل انتخاب الرئيس، فينتقل أثر التأخير إلى تشكيل الحكومة. ورغم عدم كون الرئيس المسؤول التنفيذي المباشر، تُعد الرئاسة حلقة دستورية لا يمكن تجاوزها[1].

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا عام 2022 أن قصور النصوص عن معالجة تجاوز المدة الدستورية يقتضي إيجاد حل يضمن تشكيل السلطات الاتحادية، معالجةً في قرارها مسألة إعادة فتح باب الترشيح وفق الأطر الدستورية والقانونية[2].

وتظهر هذه الواقعة أهمية القضاء الدستوري في ضمان استمرار المؤسسات عند تعثر الإجراءات في مواعيدها، مستدركاً بالتفسير الدستوري ما يفرزه التطبيق العملي من حالات لم يعالجها النص المجرد.

رابعاً: رئيس الجمهورية وتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً

يعد اختصاص رئيس الجمهورية في تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً خلال خمسة عشر يوماً بتشكيل مجلس الوزراء من أكثر الاختصاصات الرئاسية أهمية من الناحية العملية، وفق المادة (76/أولاً)[3]. وبذلك أصبح الرئيس حلقة دستورية ضرورية في عملية الانتقال من انتخاب مجلس النواب إلى تشكيل الحكومة.

إلا أن عبارة (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) لم تكن واضحة بصورة نهائية من الناحية التطبيقية، الأمر الذي أدى إلى عرض المسألة على المحكمة الاتحادية العليا، وقد فسرت المحكمة هذا المفهوم في قرارها رقم 25/اتحادية/2010، ثم أكدت تفسيرها في قرارات لاحقة، ومن بينها القرار رقم 45/ت.ق/2014 والقرار رقم 89/اتحادية/2019[4]. ووفق التفسير المنشور من المحكمة، فإن الكتلة الأكثر عدداً يمكن أن تكون الكتلة التي تشكلت بعد الانتخابات من قائمة انتخابية واحدة أو أكثر.

ويترتب على هذا التفسير أن رئيس الجمهورية لا يتعامل مع نتائج الانتخابات بوصفها

(1) احمد حسين الربيعي، البيئة الاجتماعية والسلوك السياسي التوجهات والتحولات، دار أمجد للنشر والتوزيع، عمان، 2019، ص156.

(2) المحكمة الاتحادية العليا في جمهورية العراق، قرارها المرقم 23 وموحدتها 25/اتحادية/2022، الصادر في 1 آذار 2022.

(3) الدستور العراقي الدائم لعام 2005، المادة (76/أولًا).

(4) للمزيد: المحكمة الاتحادية العليا في جمهورية العراق، قرارها رقم 25/اتحادية/2010، والقرار رقم 45/ت.ق/2014، والقرار رقم 89/اتحادية/2019.

وحدها المحدد المباشر لمن يكلف بتشكيل الحكومة وإنما يتعامل مع الوضع البرلماني الذي يتشكل داخل مجلس النواب بعد الانتخابات، وهذا يضيف بعداً مؤسسياً إلى دور رئيس الجمهورية؛ فهو لا يختار رئيس الوزراء وفق إرادته الشخصية وإنما يتحرك ضمن قاعدة دستورية مرتبطة بالبنية النيابية[1].

وهنا تظهر الطبيعة المحدودة للاختصاص الرئاسي، فالرئيس يمتلك سلطة التكليف، لكنه لا يمتلك سلطة اختيار أي شخصية يريدها خارج الإطار الدستوري[2].

خامساً: أثر التفسير القضائي في تحديد اختصاص الرئيس

أدى تفسير المحكمة الاتحادية العليا لمفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً إلى إظهار الدور الذي يمكن أن يؤديه القضاء الدستوري في إعادة تحديد المجال العملي للاختصاصات الرئاسية، فالمادة (76) أعطت رئيس الجمهورية سلطة التكليف، لكنها ربطت هذه السلطة بمفهوم لم يكن محدداً بصورة تفصيلية في النص الدستوري، وعندما تدخلت المحكمة لتفسير المفهوم، أصبح تفسيرها جزءً مهماً من الإطار الذي تتحرك ضمنه رئاسة الجمهورية[3]. وتكتسب قرارات المحكمة الاتحادية العليا أهمية خاصة لأن المادة (94) من الدستور تنص على أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة[4].

ومن ناحية أخرى، فإن رئيس الجمهورية لا يتولى تسمية أعضاء مجلس الوزراء، لأن المادة (76/ثانياً) جعلت هذه المهمة من اختصاص رئيس مجلس الوزراء المكلف، الذي يتعين عليه تقديم أسماء الوزراء والمنهاج الوزاري إلى مجلس النواب للحصول على الثقة[5]. ولذلك فإن الدور الرئاسي في تشكيل الحكومة ينحصر في المرحلة الأولى من العملية، في حين تنتقل مراحل لاحقة إلى رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب.

وتظهر أهمية هذا التوزيع عند دراسة طبيعة النظام البرلماني العراقي؛ فالرئيس يمثل الدولة، لكنه لا يدير الحكومة بصورة مباشرة، ورئيس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر

(1) أحمد طلال عبد الحميد، المحكمة الاتحادية العليا... والتفسير الاستبدالي، الحوار المتمدن، 27 آذار 2022، شبكة المعلومات الدولية: https://ahewar.net/m/s.asp?aid=751177.

(2) وليد سالم محمد، مأسسة السلطة وبناء الدولة–الامة: دراسة حالة العراق، الاكاديميون للنشر والتوزيع، عمان، 2013، ص176.

(3) أحمد طلال عبد الحميد، المصدر السابق.

(4) الدستور العراقي الدائم لعام 2005، المادة (94).

(5) الدستور العراقي الدائم لعام 2005، المادة (76/ثانياً).

لكنه لا يشكل الحكومة منفرداً دون الحصول على ثقة مجلس النواب، وهكذا فإن تشكيل الحكومة يمر عبر سلسلة من الاختصاصات الموزعة بين رئيس الجمهورية والكتلة النيابية ورئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب[1].

سادساً: المصادقة على القوانين بين الاختصاص الدستوري والتطبيق

يمارس رئيس الجمهورية اختصاص المصادقة على القوانين وإصدارها بعد إقرارها من مجلس النواب؛ ورغم ظاهره الإجرائي، يوضح هذا الاختصاص طبيعة العلاقة بين رئيس الدولة والسلطة التشريعية، حيث يسن البرلمان القوانين، بينما يتولى الرئيس إتمام إجراءات إصدارها[2].

وقد حدد الدستور مدة خمسة عشر يوماً تُعد القوانين بمضيها مصادقاً عليها تلقائياً، منعاً لتعطيل التشريع زمنيّاً؛ وبذلك يؤدي الرئيس وظيفة دستورية تكاملية دون امتلاكه سلطة تشريعية مستقلة عن البرلمان.

ويمكن اعتبار هذا الاختصاص صورةً للمشاركة الرئاسية في استكمال الدورة التشريعية ونفاذ القانون بالنشر، مما يجعل الرئاسة تمارس اختصاصاً دستورياً هاماً ولكن ضمن حدود إجرائية محددة.

سابعاً: رئيس الجمهورية والاتفاقيات الدولية والعلاقات الدبلوماسية

تظهر هنا فكرة أساسية في فهم مركز رئيس الجمهورية: تمثيل الدولة خارجياً لا يعني احتكار السياسة الخارجية، فالعلاقات الدولية للدولة تتطلب تفاعل عدد من المؤسسات وتوزع الاختصاصات بينها بحسب موضوع القرار وطبيعته، ولذلك فإن دور رئيس الجمهورية في المصادقة على المعاهدات يمثل حلقة ضمن عملية دستورية أوسع[3].

---

(1) وسام حسين علي، التحديث والاستقرار في النظام السياسي العراق بعد عام 2003، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، 2017، ص154.

(2) حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور 2005، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد 1، 2009، ص278.

(3) ياسين البكري، اشكاليات الديمقراطية التوافقية وانعكاساتها على التجربة العراقية، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 27، بغداد، 2009، ص164؛ عبد الجبار احمد عبد الله، موجز ورشة: الالتزام بالدستور ضمان لوحدة العراق وخياره الديمقراطي، مركز البيان للدراسات والتخطيط، بغداد، 2018.

كما أن مجلس النواب يملك دوراً تشريعياً في تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وهو ما يعكس التداخل بين الوظيفة الرئاسية والاختصاص التشريعي، وبذلك تصبح الصلاحية الرئاسية جزءً من نظام من الضوابط المتبادلة وليس اختصاصاً منفرداً.

منح الدستور رئيس الجمهورية اختصاص قبول السفراء والممثلين الدبلوماسيين، وهو اختصاص ينسجم مع مركز الرئيس بوصفه رئيس الدولة وممثلاً لسيادتها، وتكتسب هذه الصلاحية أهمية رمزية وقانونية لأنها تتصل بالعلاقة الرسمية بين الدولة العراقية والدول الأخرى.

ثامناً: رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية

منح الدستور رئيس الجمهورية دوراً في إعلان الحرب وحالة الطوارئ، لكن هذا الاختصاص لا يمارس منفرداً، فقد اشترط الدستور أن تكون هناك طلبات مشتركة من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، ثم موافقة مجلس النواب وفق الأغلبية المحددة دستورياً، وهذا التنظيم يعكس طبيعة السلطة الاستثنائية في دستور 2005، إذ لم يجعلها اختصاصاً رئاسياً خالصاً[1].

وتكشف هذه القاعدة عن اتجاه دستوري واضح نحو تعدد مراكز القرار في المسائل الاستثنائية، فالقرار يبدأ بطلب مشترك ثم ينتقل إلى المؤسسة التشريعية ثم تمارس الحكومة الاختصاصات التنفيذية اللازمة وفق القانون، وبذلك يصبح رئيس الجمهورية طرفاً في القرار، لكنه لا يملك وحده إنشاء الحالة الاستثنائية[2].

تاسعاً: رئيس الجمهورية والعفو الخاص

يمارس رئيس الجمهورية اختصاص إصدار العفو الخاص بناءً على توصية من رئيس مجلس الوزراء مع الاستثناءات التي حددها الدستور، وتكشف هذه الصلاحية عن أن الرئيس يملك اختصاصاً ذا أثر مباشر على المراكز القانونية للأفراد ولكنه لا يمارسه بصورة مطلقة.

فاشتراط توصية رئيس مجلس الوزراء يوضح أن الدستور أقام نوعاً من التشارك في ممارسة هذا الاختصاص، وهذا النموذج ينسجم مع الاتجاه العام في دستور 2005 نحو عدم ترك

(1) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (61/تاسعاً).

(2) هاتف محسن كاظم وآخرون، أفكار أساسية في تحديات العمل التشريعي والرقابي في العراق، دائرة البحوث، مجلس النواب العراقي، 2014، ص22.

الاختصاصات ذات الآثار الكبيرة لمؤسسة واحدة، كما أن الاستثناءات التي وضعها الدستور تحدد مجال ممارسة العفو وتمنع التوسع فيه خارج الحدود التي رسمها النص الدستوري[1].

عاشراً: المصادقة على أحكام الإعدام

تعد المصادقة على أحكام الإعدام من الاختصاصات الرئاسية التي تتصل مباشرة بعمل السلطة القضائية، الأمر الذي يستوجب التمييز بين الوظيفة القضائية والوظيفة الدستورية لرئيس الجمهورية، فالمحاكم هي التي تصدر الأحكام القضائية بينما يمارس الرئيس الاختصاص الذي منحه له الدستور في مرحلة لاحقة[2].

ويكشف هذا التنظيم عن أن رئاسة الجمهورية لا تقع خارج منظومة السلطات بل تتقاطع مع السلطة القضائية في مجالات محددة حصرها الدستور، وفي الوقت نفسه، لا يعني وجود هذا الاختصاص أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يحل محل المحكمة أو أن يعيد النظر في الحكم بوصفه جهة قضائية، لأن الاختصاص القضائي له مؤسساته وإجراءاته المستقلة.

الحادي عشر: رئيس الجمهورية والمسؤولية الدستورية

لم يمنح دستور 2005 رئيس الجمهورية حصانة مطلقة من الرقابة بل وضع آلية لمساءلته وإعفائه، فمجلس النواب يملك مساءلته بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، كما نظم الدستور حالات الإعفاء وربطها بإدانة المحكمة الاتحادية العليا في الحالات المحددة[3].

وتكشف هذه الأحكام عن وجود توازن بين مكانة رئيس الجمهورية وبين خضوعه للدستور، فالرئيس يمثل الدولة ورمز وحدتها لكن هذه المكانة لا تعني أنه خارج نطاق الرقابة، وفي الوقت ذاته، لم يجعل الدستور عملية الإعفاء مجرد قرار سياسي منفرد وإنما ربطها بمسار قضائي في الحالات التي اشترط فيها صدور إدانة من المحكمة الاتحادية العليا[4].

---

(1) بشرى حسين صالح، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بعد عام 2003، اطروحة دكتوراه غير منشورة، مقدمة الى كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، 2012، ص143.

(2) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادتان (73/ثامناً) و(87).

(3) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (61/سادساً/أ-ب).

(4) حنان محمد القيسي، رقابة مجلس النواب على اعمال الحكومة دراسة في الاستجواب البرلماني، مجلة الحقوق، العدد 10، كلية القانون، المجلد 3، 2010، ص211.

الثاني عشر: إشكالية التأخر في انتخاب رئيس الجمهورية ومشكلة المواعيد الدستورية

كشفت التجربة العملية عن وجود مشكلة دستورية مهمة تتمثل في إمكانية عدم انتخاب رئيس الجمهورية ضمن المدة الدستورية، وقد ظهرت هذه المشكلة بصورة واضحة في عام 2022، عندما لم يتم انتخاب الرئيس ضمن المدة التي حددها الدستور[1].

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها الصادر في 2 آذار 2022 أن عدم معالجة الدستور لحالة عدم انتخاب رئيس الجمهورية ضمن المدة الدستورية، مع سكوت قانون أحكام الترشيح عن ذلك، يستلزم إيجاد معالجة تضمن تشكيل السلطات الاتحادية[2].

وتكشف هذه المسألة عن أحد أوجه القصور التنظيمي التي يمكن أن تظهر عندما يحدد الدستور موعداً لممارسة اختصاص معين من دون أن يضع بصورة تفصيلية جميع النتائج القانونية المترتبة على عدم إنجاز الإجراء في الموعد، فالاستمرار المؤسسي للدولة يتطلب وجود حلول دستورية أو قانونية لحالات التعثر.

وتوضح التجربة العملية أن المواعيد الدستورية ليست مجرد مدد إرشادية وإنما ترتبط باستمرارية المؤسسات وبانتقال السلطة من مرحلة إلى أخرى، ولذلك فإن تأخر انتخاب رئيس الجمهورية قد يؤدي إلى تأخير تكليف رئيس مجلس الوزراء، وهو ما يجعل المدة المحددة في المادة (76) مرتبطة عملياً بإنجاز انتخاب رئيس الجمهورية أولاً.

الثالث عشر: العلاقة بين النص الدستوري والممارسة السياسية

تظهر التجربة العراقية أن بعض الاختصاصات الرئاسية يمكن فهمها مباشرة من النص الدستوري، في حين أن بعضها الآخر لا يمكن تحديد مضمونه العملي إلا من خلال التفسير القضائي والممارسة المؤسسية، ويعد مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً أبرز مثال على ذلك، حيث احتاج النص إلى تفسير قضائي لتحديد المقصود بالكتلة التي يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشحها بتشكيل الحكومة[3].

ويجب هنا التمييز بين الممارسة السياسية والقاعدة الدستورية، فقد تظهر في الواقع السياسي أعراف أو تفاهمات بين القوى السياسية بشأن شغل بعض المناصب، لكن وجود ممارسة سياسية متكررة لا يعني بالضرورة أنها أصبحت قاعدة دستورية ملزمة، ما لم تستند

(1) للمزيد ينظر: دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (72/ثانياً/ب).

(2) المحكمة الاتحادية العليا، القرار رقم 23 وموحدتها 25/اتحادية/2022، 2 آذار 2022.

(3) عامر عياش، طبيعة النظام الدستوري البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ، مجلة الحقوق، العدد13-14، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2017، ص217.

إلى نص أو تفسير دستوري معتمد، وهذا التمييز مهم بصورة خاصة في دراسة مؤسسة رئاسة الجمهورية، لأن الواقع السياسي قد يؤثر في اختيار الرئيس وفي عملية تشكيل الحكومة، لكن المرجع النهائي في تحديد الاختصاصات هو الدستور والقوانين والقرارات القضائية الملزمة[1].

إن ذلك يفسر سبب اختلاف التقييمات الفقهية والسياسية لموقع الرئيس؛ إذ قد ينظر بعض الباحثين إلى الصلاحيات الرئاسية بوصفها محدودة مقارنة بصلاحيات رئيس مجلس الوزراء، بينما ينظر آخرون إلى الوظائف التي يمارسها الرئيس في تشكيل الحكومة والتشريع والعلاقات الدولية بوصفها تمنحه دوراً مؤسسياً مهماً، غير أن الوصف العلمي الأدق ينبغي أن ينطلق من النصوص ذاتها، ثم يدرس كيفية تطبيقها بدلاً من استخدام أوصاف عامة مثل (رئيس رمزي أو رئيس قوي) دون تحديد معيار القوة أو طبيعة الاختصاص المقصود[2].

الرابع عشر: التحول التاريخي في مركز رئاسة الجمهورية

يمثل دستور 2005 تحولاً في الفلسفة الدستورية للمركز الرئاسي؛ إذ ربط رئيس الجمهورية بالسيادة والتمثيل وضمان احترام الدستور، مقراً الإدارة التنفيذية المباشرة لرئيس الوزراء، وهو ما يشكل أساس المقارنة في المباحث اللاحقة.

وأخيراً، أظهر التطبيق العملي ضرورة قراءة المركز الرئاسي بتكامل مع بقية المؤسسات الدستورية؛ حيث خضعت بعض الاختصاصات للتفسير القضائي، ولا سيما تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الحكومة[3].

كما كشفت التجربة محورية انتخاب الرئيس في تشكيل السلطات والحد من تأخير الحكومة، مما دعا المحكمة الاتحادية عام 2022 للتدخل وضمان معالجة تكفل استمرار تشكيل السلطات الاتحادية.

وأثبت التطبيق ممارسة الرئيس اختصاصاته وفق ضوابط محددة؛ فلا يشكل الحكومة منفرداً، ولا يختار رئيس الوزراء خارج الكتلة الأكثر عدداً، ولا يعلن الحرب أو الطوارئ منفرداً، ولا يتولى القيادة التنفيذية للقوات المسلحة.

---

(1) المصدر نفسه، ص218.

(2) جعفر علوان كاظم، عدم الاستقرار السياسي واثره في الاداء الحكومي في العراق 2003 ـ 2014، مركز العراق للدراسات، بغداد، 2018، ص53.

(3) رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، 2019، ص82.

وفي المقابل، يحتفظ باختصاصات سيادية بارزة؛ كالتكليف بتشكيل الحكومة، والمصادقة على القوانين والمعاهدات وأحكام الإعدام، والعفو الخاص، وقبول السفراء، ودعوة البرلمان للانعقاد، تجسيداً لوحدة الدولة وسيادتها.

الدراسة المقارنة لتطور اختصاصات رئيس الجمهورية في العراق منذ عام 1958 حتى دستور 2005

إن دراسة التطور التاريخي لمركز رئيس الجمهورية في العراق تكشف أن هذا المركز لم يكن ثابتاً من الناحية الدستورية أو السياسية وإنما مر بتحولات متعاقبة ارتبطت بطبيعة النظام السياسي، وبالفلسفة الدستورية التي تبنتها كل مرحلة وبدرجة الفصل أو التداخل بين السلطات العامة، ولذلك فإن المقارنة بين المراحل الدستورية المختلفة لا ينبغي أن تقتصر على تعداد الصلاحيات التي منحت لرئيس الدولة في كل دستور وإنما ينبغي أن تتجه إلى تحليل طبيعة تلك الصلاحيات ومصدرها وطريقة ممارستها والقيود الواردة عليها، وعلاقة رئيس الدولة بالسلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، فضلاً عن موقعه من عملية تشكيل الحكومة وإدارة شؤون الدولة.

وتزداد أهمية هذه المقارنة لأن التحول الذي أصاب مركز رئيس الجمهورية منذ عام 1958 لم يكن تحولاً خطياً يسير دائماً في اتجاه واحد، فقد بدأت المرحلة الجمهورية الأولى بصيغة مؤسسية جماعية لرئاسة الدولة، ثم اتجه التنظيم الدستوري اللاحق إلى صيغة رئاسة فردية، ثم اتسع نطاق الاختصاصات الرئاسية بصورة كبيرة في مراحل لاحقة، قبل أن تعاد صياغة المركز الرئاسي في المرحلة الانتقالية بعد عام 2003، ثم يستقر دستور 2005 على صيغة مختلفة تقوم على الفصل بين وظيفة رئيس الجمهورية ووظيفة رئيس الحكومة، ومن ثم فإن تاريخ رئاسة الجمهورية في العراق يمثل في جانب مهم منه تاريخاً لإعادة توزيع السلطة التنفيذية بين مؤسسات الدولة.

إذ أن الدساتير العراقية المتعاقبة اختلفت في تحديد طبيعة اختصاصات رئيس الجمهورية، وأن هذا الاختلاف ارتبط بعدم الاستقرار الدستوري والسياسي الذي شهدته البلاد، بحيث تراوحت وظيفة رئيس الجمهورية بين وظيفة محدودة يغلب عليها الطابع التمثيلي ووظيفة واسعة تتداخل مع الإدارة التنفيذية وصنع القرار السياسي، أن دستور 2005 أعاد رسم مركز رئيس الجمهورية على أساس مختلف، إذ أصبح الرئيس في الغالب صاحب اختصاصات محددة ومقيدة بينما أصبح رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة.

أولاً: معيار المقارنة بين مراكز رؤساء الجمهورية

تقتضي الدراسة المقارنة تحديد مجموعة من المعايير التي يمكن من خلالها قياس الاختلاف بين المراحل الدستورية، لأن مجرد مقارنة عدد المواد الخاصة برئيس الدولة لا يعطي صورة دقيقة عن حقيقة السلطة التي كان يتمتع بها، ومن أهم هذه المعايير: طريقة اختيار رئيس الجمهورية وطبيعة مصدر شرعيته ومدة ولايته وإمكانية إعادة انتخابه وعلاقته بتشكيل الحكومة، وسلطته في إنهاء أو حل المجلس التشريعي، ودوره في العملية التشريعية، واختصاصه في مجال العلاقات الخارجية، وموقعه من القوات المسلحة وسلطته في الظروف الاستثنائية، وعلاقته بالقضاء، وإمكانية مساءلته أو إعفائه ومدى استقلال اختصاصاته عن الحكومة والبرلمان.

ويضاف إلى ذلك معيار مهم يتمثل في طبيعة المسؤولية السياسية، فقد يكون رئيس الجمهورية صاحب صلاحيات واسعة ولكنه غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان، وقد يكون صاحب صلاحيات محدودة مع خضوعه لآليات رقابية مختلفة، كما أن وجود النص على صلاحية معينة لا يعني بالضرورة أن الرئيس يستطيع ممارستها بصورة مستقلة؛ فقد تكون الصلاحية مرتبطة بتوصية من رئيس الحكومة أو بموافقة البرلمان أو بإجراءات قضائية أو بحدود يضعها قانون خاص[1].

ومن هنا فإن المقارنة التي يعتمدها هذا المبحث ستقوم على التمييز بين ثلاثة مستويات مترابطة: المستوى الأول هو الاختصاص الدستوري المكتوب، والمستوى الثاني هو القيود الدستورية والقانونية التي تحكم ممارسته، والمستوى الثالث هو موقع الاختصاص داخل النظام السياسي الفعلي، وبهذه الطريقة يمكن تجنب الخلط بين الصلاحية القانونية وبين القدرة السياسية أو الواقعية على استعمالها.

ثانياً: المقارنة من حيث طريقة اختيار رئيس الجمهورية

1-طبيعة الاختيار في المرحلة الأولى بعد عام 1958

أظهرت المرحلة الأولى بعد عام 1958 اختلافاً جوهرياً عن الصيغة التي استقرت عليها رئاسة الجمهورية في المراحل اللاحقة، إذ لم يكن مركز رئيس الدولة في بدايته قائماً على

(1) عبد العزيز عليوي، النخبة الحاكمة وادارة الدولة العراقية بعد عام 2003، المنتدى الثقافي العربي، بغداد، 2018، ص82.

انتخاب مباشر من الشعب لرئيس فرد وإنما اتخذ صورة مؤسسية جماعية، وكان لهذا التنظيم أثر مهم في طبيعة ممارسة الاختصاصات، لأن إرادة الدولة العليا لم تكن مرتبطة بشخص رئيس واحد بالدرجة نفسها التي ظهرت لاحقاً[1].

ويعني ذلك أن طبيعة مؤسسة رئاسة الدولة نفسها كانت مختلفة؛ فالمسألة لم تكن مجرد اختلاف في الأسماء أو في طريقة تسمية شاغل المنصب وإنما اختلاف في البناء الدستوري لمصدر القرار، فحين تكون رئاسة الدولة جماعية، فإن الاختصاصات تميل بطبيعتها إلى التوزع داخل المؤسسة، بينما يؤدي وجود رئيس فرد إلى تركيز مركز القرار في شخص واحد حتى إذا كانت صلاحياته مقيدة بنصوص أخرى.

2-التحول إلى الرئاسة الفردية

شهدت المرحلة التالية تحولاً نحو الرئاسة الفردية، وهو تحول له أهمية كبيرة في دراسة تطور مركز رئيس الجمهورية، فانتقال النظام من الصيغة الجماعية إلى رئيس جمهورية واحد يعني انتقالاً من مفهوم المشاركة المؤسسية في رأس الدولة إلى مفهوم المسؤول الدستوري الفرد الذي تتجمع في يده مجموعة من الاختصاصات[2].

وقد انعكس ذلك في طبيعة العلاقة بين رئيس الدولة والسلطة التنفيذية، إذ أصبح من الممكن إسناد اختصاصات محددة مباشرة إلى رئيس الجمهورية بما يتيح له ممارسة أدوار تتجاوز التمثيل الرمزي إلى المشاركة في تكوين الحكومة والتشريع والشؤون العسكرية والخارجية.

3-الاختيار في دستور 2005

استقر دستور 2005 على نموذج مختلف من حيث مصدر انتخاب رئيس الجمهورية؛ إذ جعل انتخابه من اختصاص مجلس النواب، واشترط في الجولة الأولى الحصول على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس، ثم أتاح الانتقال إلى جولة ثانية بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات بحيث يفوز من يحصل على أكثرية الأصوات في الجولة الثانية[3].

---

(1) علي حسين سفيح، السياسة العامة في النظام السياسي العراقي: العوامل المؤثرة فيما بعد 2003، مركز العراق للدراسات، بغداد، 2017، ص143.

(2) محمد عزت فاضل، الاختصاص السياسي لمجلس النواب في مجال تكوين السلطة التنفيذية بين النظرية والممارسة، دار المسلة للطباعة والنشر، بغداد، 2022، ص122.

(3) مصطفى صادق عواد الكبيسي، الاصلاح السياسي: المعوقات والحلول، دار الكتب والدراسات العربية للطباعة والنشر والتوزيع، الاسكندرية، 2020، ص164.

ويكشف هذا التنظيم عن طبيعة المركز الرئاسي في النظام البرلماني العراقي؛ فالرئيس لا ينتخب انتخاباً شعبياً مباشراً وإنما يستمد شرعيته الدستورية من مجلس النواب المنتخب، ولذلك فإن العلاقة بين الرئاسة والبرلمان تبدأ منذ لحظة اختيار الرئيس، وهو أمر يفسر جانباً من طبيعة العلاقة المؤسسية بين الطرفين[1].

كما أن طريقة الانتخاب والمواعيد الدستورية أصبحت من أبرز المسائل العملية التي أظهرت وجود مشكلات في التطبيق خصوصاً عندما تعذر إكمال انتخاب الرئيس ضمن المدد المحددة، وما ترتب على ذلك من آثار في عملية تشكيل السلطة التنفيذية.

ثالثاً: المقارنة من حيث مدة الولاية

تظهر المقارنة بين المراحل الدستورية أن مدة ولاية رئيس الدولة لم تكن ثابتة في جميع المراحل، كما أن طريقة استمرار الرئيس في ممارسة مهامه بعد انتهاء المدة أو عند حصول شغور في المنصب اختلفت باختلاف النظام الدستوري.

أما دستور 2005 فقد حدد مدة ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات وأجاز إعادة انتخابه لولاية ثانية فقط، كما نظم استمرار الرئيس في أداء مهامه في الفترة الانتقالية بين انتهاء دورة مجلس النواب وانتخاب رئيس جديد، ونص على استمرار الرئيس في ممارسة مهامه إلى ما بعد انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه، على أن يتم انتخاب رئيس جديد خلال ثلاثين يوماً من أول انعقاد للمجلس، كما نظم حالة خلو المنصب بانتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية[2].

وتكتسب هذه القواعد أهمية خاصة لأنها توضح أن الدستور لم يتعامل مع منصب رئيس الجمهورية باعتباره منصباً ينتهي بصورة آلية بمجرد انتهاء مدة زمنية بل وضع آليات لاستمرار الوظيفة ومنع حدوث فراغ دستوري، وهذا ينسجم مع مبدأ استمرارية الدولة ومؤسساتها، ويكشف عن تطور في معالجة انتقال السلطة مقارنة بالمراحل التي كانت تتأثر فيها المؤسسات الدستورية بالتغيرات السياسية.

---

(1) لقمان عبد الرحيم الفيلي، بناء العراق: الواقع والعلاقات الخارجية وحلم الديمقراطية، مركز الرافدين للحوار، بيروت، 2020، ص39.

(2) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (72/أولًا وثانياً/أ، ب، ج).

رابعاً: المقارنة من حيث تشكيل الحكومة

يمثل اختصاص رئيس الجمهورية في تشكيل الحكومة أحد أهم المعايير التي تكشف طبيعة النظام السياسي، ففي الأنظمة التي يكون فيها رئيس الجمهورية صاحب سلطة تنفيذية واسعة، قد يكون له دور مباشر في اختيار الحكومة وتحديد توجهاتها أو إقالتها، أما في النظام البرلماني، فإن رئيس الجمهورية يميل إلى أداء دور تكليفي وإجرائي، بينما تكون المسؤولية التنفيذية اليومية من اختصاص رئيس الحكومة[1].

ويتضح ذلك بصورة دقيقة في دستور 2005، فقد ألزم الدستور رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من انتخاب رئيس الجمهورية، لكنه جعل تسمية أعضاء الوزارة من اختصاص رئيس مجلس الوزراء المكلف، ثم جعل منح الثقة من اختصاص مجلس النواب[2].

ومن ثم فإن الاختصاص الرئاسي هنا يقع في بداية عملية تشكيل الحكومة لكنه لا يمتد إلى إدارة عملية تشكيلها بصورة منفردة، ويظهر من هذا التوزيع أن الدستور أراد أن يميز بين وظيفة رئيس الجمهورية ووظيفة رئيس الحكومة.

وتزداد أهمية هذه المسألة عند مقارنتها بالمراحل التي كانت فيها مؤسسة الرئاسة تمارس دوراً أكبر في إدارة الحكومة، فكلما ارتبط تشكيل الحكومة مباشرة بإرادة رئيس الجمهورية، اقترب النظام من تركيز السلطة التنفيذية في مؤسسة الرئاسة، وكلما أصبح دور الرئيس مقيداً بتكليف مرشح تفرضه البنية البرلمانية ازدادت استقلالية رئيس الحكومة في إدارة السلطة التنفيذية.

خامساً: من حيث المسؤولية عن السياسة العامة

يمثل هذا المعيار أحد أكثر المعايير وضوحاً في تحديد موقع رئيس الجمهورية، فدستور 2005 نصَّ بصورة صريحة على أن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، وهو كذلك القائد العام للقوات المسلحة، ويتولى إدارة مجلس الوزراء ويرأس اجتماعاته[3].

---

(1) معتز اسماعيل الصبيحي، صنع القرار السياسي في العراق والديمقراطيات التوافقية، دار الكتب العلمية، بغداد، 2015، ص52.

(2) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (76/أولًا وثانياً ورابعاً).

(3) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (78).

وهذا النص له دلالة جوهرية في تحديد مركز رئيس الجمهورية، لأنه يفصل بين رئاسة الدولة وبين الإدارة التنفيذية المباشرة، فرئيس الجمهورية لا يتولى وضع وتنفيذ السياسة العامة للدولة بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية اليومية وإنما يؤدي الوظائف التي حددها له الدستور.

إذ أن دستور 2005 اتجه إلى جعل اختصاصات رئيس الجمهورية في نطاق أضيق مقارنة بالمراحل التي اتسمت بتركيز أكبر للسلطات في مؤسسة الرئاسة، وبذلك فإن التحول الدستوري المهم لا يتمثل فقط في تقليل عدد اختصاصات الرئيس، وإنما في إعادة تحديد مركز المسؤولية التنفيذية وهذه النقطة من أهم المفاتيح لفهم التطور الدستوري لرئاسة الجمهورية في العراق.

سادساً: من حيث السلطة التشريعية

تختلف طبيعة مشاركة رئيس الجمهورية في التشريع بحسب النظام الدستوري، فقد تكون للرئيس سلطة اقتراح القوانين أو الاعتراض عليها أو إصدارها أو طلب إعادة النظر فيها، أو قد تكون مشاركته محدودة بإصدار القانون بعد إقراره من السلطة التشريعية.

وفي دستور 2005، جعل الدستور الاختصاص الأصلي في تشريع القوانين لمجلس النواب، بينما منح رئيس الجمهورية اختصاص المصادقة على القوانين التي يسنها المجلس وإصدارها، وعد القانون مصادقاً عليه بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمه[1].

وهذا التنظيم يكشف عن فرق جوهري بين السلطة التشريعية والمشاركة الرئاسية في العملية التشريعية، فرئيس الجمهورية لا يحل محل مجلس النواب في سن القانون وإنما يأتي دوره بعد إقرار القانون من السلطة التشريعية.

ومن ثم فإن الوظيفة الرئاسية في هذا المجال تمثل وظيفة دستورية مكملة للدورة التشريعية، وليست ممارسة أصلية للاختصاص التشريعي.

سابعاً: من حيث حل مجلس النواب

يمثل حل البرلمان معياراً بالغ الأهمية في تحديد درجة القوة الدستورية لرئيس الجمهورية، لأن امتلاك الرئيس سلطة مستقلة في حل البرلمان قد يؤدي إلى علاقة مختلفة تماماً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

(1) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادتان (61/أولًا) و(73/ثالثاً).

أما دستور 2005 فقد جعل حل مجلس النواب خاضعاً لإجراءات محددة، فنص على أن المجلس يحل بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، مع حظر حل المجلس أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء، كما أوجب على رئيس الجمهورية الدعوة إلى انتخابات عامة خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل[1].

وتوضح هذه القاعدة أن رئيس الجمهورية لا يملك سلطة منفردة لحل مجلس النواب، فالرئيس يدخل في الإجراء من خلال الموافقة على طلب رئيس مجلس الوزراء بينما تبقى الكلمة الأساسية في قرار الحل لمجلس النواب وفق النص الدستوري.

وهذا يمثل مثالاً واضحاً على طبيعة القيود المفروضة على الاختصاص الرئاسي في دستور 2005، كما يمثل تحولاً في مفهوم العلاقة بين رئيس الدولة والسلطة التشريعية؛ إذ لم يعد حل البرلمان أداة مستقلة بيد الرئيس.

ثامناً: من حيث القوات المسلحة

تعد القوات المسلحة من أكثر المجالات ارتباطاً بمركز رئيس الجمهورية، لأن موقع الرئيس منها يكشف بصورة مباشرة عن طبيعة السلطة التنفيذية، وقد نصَّ دستور 2005 على أن رئيس الجمهورية يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والاحتفالية، بينما نصَّ على أن رئيس مجلس الوزراء هو القائد العام للقوات المسلحة[2].

وتكشف هذه الصياغة عن فصل واضح بين الرمزية الدستورية للقيادة العليا وبين القيادة التنفيذية الفعلية، فالرئيس يحتفظ بوظيفة مرتبطة بمكانة الدولة ورمزيتها بينما يتولى رئيس الحكومة القيادة التنفيذية للقوات المسلحة.

وهذا من أبرز مظاهر التحول في مركز رئيس الدولة؛ لأن الوظيفة العسكرية أصبحت موزعة بصورة صريحة بين الجانب الرمزي الذي يمارسه رئيس الجمهورية والجانب التنفيذي الذي يتولاه رئيس مجلس الوزراء.

تاسعاً: من حيث إعلان الحرب وحالة الطوارئ

تكشف السلطات الاستثنائية عن درجة تركيز السلطة في النظام الدستوري أكثر من أي

(1) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (64/أولًا وثانياً).
(2) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادتان (73/تاسعاً) و(78).

مجال آخر تقريباً، وقد وضع دستور 2005 آلية جماعية لإعلان الحرب وحالة الطوارئ، إذ يتطلب الأمر طلباً مشتركاً من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، ثم موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين، كما حدد الدستور مدة حالة الطوارئ بثلاثين يوماً قابلة للتمديد بموافقة جديدة، ومنح رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة لإدارة شؤون البلاد خلال هذه الفترة وفق القانون[1].

ومن خلال هذه القاعدة يتضح أن رئيس الجمهورية لا يملك منفرداً إعلان حالة الطوارئ، كما أن اختصاصه لا يتوقف عند حدود الإعلان فقط وإنما يدخل ضمن آلية دستورية تشاركية تشترك فيها الرئاسة والحكومة والبرلمان[2].

وتظهر هنا إحدى السمات الأساسية لدستور 2005، وهي الاتجاه إلى منع تركيز السلطات الاستثنائية في مؤسسة واحدة، ولذلك فإن دراسة هذه المادة تعد ضرورية عند مقارنة المرحلة الدستورية الجديدة بالمراحل السابقة التي كانت فيها مؤسسة رئاسة الدولة تحتل موقعاً أكثر مركزية في المجال التنفيذي.

عاشراً: من حيث العلاقات الخارجية

احتفظ رئيس الجمهورية في دستور 2005 بمجموعة من الاختصاصات التي تعكس موقعه كرئيس للدولة، ومن بينها قبول السفراء والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب[3].

إلا أن الدستور في الوقت نفسه جعل رسم السياسة الخارجية والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات من الاختصاصات الاتحادية، وأسند إلى مجلس الوزراء مهمة التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو تخويل غيره بذلك[4].

وهذا يوضح أن الاختصاص الخارجي أصبح موزعاً بين الوظيفة التمثيلية لرئيس الجمهورية والوظيفة التنفيذية للحكومة، فالرئيس يمثل الدولة في بعض الإجراءات الرسمية بينما تضطلع الحكومة بالجانب التنفيذي والتفاوضي من السياسة الخارجية.

---

(1) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (61/تاسعاً/أ–ج).

(2) اثير ادريس عبد الزهرة، واقع بناء الدولة الديمقراطية المدنية في العراق بعد عام 2003 ومستقبلها، اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، 2013، ص119.

(3) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (73/ثانياً وسادساً).

(4) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادتان (80/سادساً) و(110/أولًا).

ومن هنا يمكن القول، إن مركز رئيس الجمهورية في العلاقات الدولية بعد عام 2005 أصبح مركزاً تمثيلياً ودستورياً أكثر من كونه مركزاً تنفيذياً مستقلاً في رسم السياسة الخارجية.

الحادي عشر: من حيث العفو الخاص

يمثل العفو الخاص مثالاً آخر على اختلاف طبيعة الاختصاص الرئاسي بين المراحل، ففي دستور 2005 منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار العفو الخاص ولكنه ربط ممارستها بتوصية رئيس مجلس الوزراء، كما وضع استثناءات تتعلق بالحق الخاص وبالجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري[1].

وتوضح هذه القاعدة أن الاختصاص الرئاسي رغم أهميته القانونية، ليس مستقلاً بصورة كاملة، فوجود توصية رئيس مجلس الوزراء يعني أن ممارسة الصلاحية تستلزم تفاعلاً بين رأسي السلطة التنفيذية.

وهذا النوع من الاختصاصات يوضح أن دستور 2005 لم يقسم السلطة بصورة ميكانيكية وإنما أقام في بعض المجالات اختصاصات مشتركة أو مترابطة بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

الثاني عشر: من حيث المسؤولية والمساءلة

إن مدى خضوع رئيس الجمهورية للمساءلة يمثل معياراً أساسياً في تحديد موقعه داخل النظام الدستوري، وقد نظم دستور 2005 مساءلة رئيس الجمهورية وإعفاءه من خلال مجلس النواب والمحكمة الاتحادية العليا، إذ يملك مجلس النواب مساءلته بناءً على طلب مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، كما يملك إعفاءه بالأغلبية المطلقة بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في الحالات المحددة دستورياً[2].

وهذا التنظيم يعكس مبدأ مهماً، هو أن رئاسة الجمهورية ليست مركزاً خارج الرقابة الدستورية، وفي الوقت نفسه، فإن مساءلة الرئيس لا تتم بالطريقة ذاتها التي تتم بها مساءلة رئيس مجلس الوزراء والوزراء، لأن لكل مؤسسة نظاماً دستورياً خاصاً للمساءلة.

أما رئيس مجلس الوزراء والوزراء فتكون مسؤوليتهم أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية، وهو ما يعكس موقع الحكومة التنفيذي المباشر.

---

(1) دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المادة (73/أولًا).

(2) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادتان (61/سادساً/أ–ب) و(93/سادساً).

وبذلك يمكن ملاحظة اختلاف جوهري بين الرئيس ورئيس الحكومة: فالأول يمثل الدولة ويخضع لآلية دستورية خاصة في المساءلة، بينما الثاني يتحمل المسؤولية المباشرة عن السياسة العامة للدولة ويخضع للرقابة البرلمانية باعتباره رئيس السلطة التنفيذية المباشرة.

الثالث عشر: من حيث العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء

تعد العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء المفتاح الأساسي لفهم النظام الدستوري بعد عام 2005، فالدستور جعل السلطة التنفيذية الاتحادية مكونة من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، لكنه وزع الوظائف بين الطرفين بصورة مختلفة، فرئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ويمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه.

أما رئيس مجلس الوزراء فهو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة، ويتولى إدارة مجلس الوزراء.

ويكشف هذا التوزيع عن أن وجود الرئيس داخل السلطة التنفيذية الاتحادية لا يعني أنه صاحب الإدارة التنفيذية المباشرة، فالسلطة التنفيذية هنا ذات مستويين وظيفيين: مستوى رئاسة الدولة، ومستوى إدارة الحكومة.

ويترتب على ذلك أن أي دراسة لصلاحيات الرئيس يجب ألا تنظر إليها منفصلة عن صلاحيات رئيس مجلس الوزراء؛ لأن حدود أحدهما تساعد على تحديد المجال الدستوري للآخر.

الرابع عشر: من حيث الحلول محل رئيس مجلس الوزراء

من الاختصاصات التي تكشف طبيعة العلاقة بين المنصبين أن الدستور نصَّ على أن رئيس الجمهورية يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان، ثم يتولى تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال المدة الدستورية المحددة[1].

وهذه القاعدة لا تعني انتقال السلطة التنفيذية الدائمة إلى رئيس الجمهورية، وإنما تمثل معالجة مؤقتة لحالة شغور منصب رئيس مجلس الوزراء، وذلك لتجنب حدوث فراغ في رأس السلطة التنفيذية.

ومن هنا يجب التمييز بين الإنابة المؤقتة بحكم الدستور وبين اختصاص الإدارة التنفيذية

(1) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (81/أولًا وثانياً).

الأصلية، فالأصل أن رئيس الجمهورية ليس هو المسؤول التنفيذي المباشر، وإنما يتدخل مؤقتاً عند تحقق الحالة التي حددها الدستور.

الخامس عشر: من حيث الاستقالة والشغور

نظم دستور 2005 استقالة رئيس الجمهورية بصورة صريحة، إذ يقدم الرئيس استقالته تحريرياً إلى رئيس مجلس النواب وتصبح نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها، كما نظم الدستور حالات غياب الرئيس وخلو منصبه، وحدد آلية انتقال الاختصاص وانتخاب رئيس جديد[1].

وتكشف هذه الأحكام عن تطور مهم في البناء المؤسسي، إذ لم يترك الدستور مسألة شغور منصب الرئيس للمعالجة السياسية أو العرفية وإنما وضع لها آلية دستورية محددة.

ويعكس ذلك اتجاهاً نحو ضمان استمرارية المؤسسة بصرف النظر عن الشخص الذي يشغلها، وهو عنصر أساسي في بناء الدولة الدستورية.

السادس عشر: من حيث مصدر السلطة الرئاسية

يمكن تقسيم المراحل التي مرت بها رئاسة الجمهورية بعد عام 1958 من زاوية مصدر السلطة إلى اتجاهات مختلفة، ففي البداية ارتبطت رئاسة الدولة بصيغة جماعية، ثم أصبحت مرتبطة برئيس جمهورية فرد، ثم توسع نطاق الاختصاصات الرئاسية بصورة كبيرة في بعض المراحل، بينما أعيد في دستور 2005 تحديد الاختصاصات ضمن منظومة برلمانية تقوم على توزيع السلطة.

ويكشف هذا المسار عن أن قوة رئيس الجمهورية لا تقاس فقط بالطريقة التي يصل بها إلى المنصب وإنما أيضاً بالعلاقة بين مصدر شرعيته ومصدر صلاحياته، فقد يكون الرئيس منتخباً من مؤسسة نيابية، لكنه يمتلك اختصاصات واسعة إذا منحه الدستور ذلك، وقد يكون منتخباً بالطريقة نفسها لكنه يمارس اختصاصات محدودة إذا وزعت الوظائف التنفيذية بينه وبين الحكومة.

ولذلك فإن مصدر الشرعية الانتخابية لا يكفي وحده لتحديد طبيعة النظام؛ بل ينبغي دراسة الاختصاصات الفعلية والقيود الدستورية والمسؤولية السياسية.

---

(1) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (75/أولًا–رابعاً).

السابع عشر: من حيث طبيعة السلطة الرئاسية

من خلال المقارنة يمكن التمييز بين ثلاث صور رئيسة لمركز رئيس الجمهورية ظهرت خلال المراحل الجمهورية التي يتناولها الكتاب:

1-الصورة الأولى هي الرئاسة ذات الطابع المؤسسي الجماعي، حيث لا تتركز وظيفة رأس الدولة في شخص واحد.

2-الصورة الثانية هي الرئاسة الفردية ذات الاختصاصات الواسعة، حيث تصبح مؤسسة الرئاسة مركزاً مهماً لصنع القرار السياسي والتنفيذي.

3-الصورة الثالثة فهي الرئاسة البرلمانية المقيدة، حيث يكون رئيس الجمهورية رئيساً للدولة ورمزاً لوحدة الوطن، بينما تنتقل المسؤولية التنفيذية المباشرة إلى رئيس مجلس الوزراء.

وهذه الصور الثلاث لا تعني أن كل مرحلة تقع بصورة مطلقة داخل نموذج واحد، وإنما هي أدوات تحليلية تساعد في فهم الاتجاه العام لتطور المؤسسة.

الثامن عشر: اتجاه تطور الاختصاصات الرئاسية

عند مقارنة الاختصاصات يمكن ملاحظة أن تطور مركز رئيس الدولة مر بمراحل من إعادة التوزيع أكثر من كونه مجرد زيادة أو نقصان في عدد الصلاحيات.

ففي مرحلة ما بعد عام 1958 كان التركيز على إيجاد صيغة مؤسسية لرأس الدولة، ثم اتجه النظام إلى الرئاسة الفردية، ثم شهدت مؤسسة الرئاسة توسعاً في المجالات التنفيذية والتشريعية والعسكرية والسياسية، قبل أن تأتي المرحلة الدستورية بعد عام 2003 لتعيد توزيع السلطة بصورة أكثر وضوحاً بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب.

وبذلك فإن السؤال العلمي لا ينبغي أن يكون: هل ازدادت صلاحيات رئيس الجمهورية أم نقصت؟ فقط، وإنما ينبغي أن يكون: إلى أي مؤسسة انتقلت الاختصاصات التي لم تعد من اختصاص رئيس الدولة؟

فإذا خرج اختصاص معين من مؤسسة الرئاسة وانتقل إلى مجلس الوزراء أو مجلس النواب، فإن ذلك يعني إعادة توزيع للسلطة داخل النظام الدستوري، وليس مجرد تقليص لصلاحيات الرئيس.

التاسع عشر: التحول من تركيز السلطة إلى توزيعها

تظهر المقارنة أن إحدى السمات البارزة في التطور الدستوري هي الانتقال من نماذج يكون فيها مركز القرار السياسي أكثر ارتباطاً برئاسة الدولة إلى نموذج يقوم على توزيع الاختصاصات بين مؤسسات متعددة.

وقد أكد دستور 2005 هذا الاتجاه عندما نصَّ على أن السلطات الاتحادية تتكون من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وتمارس اختصاصاتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات[1]. وفي إطار السلطة التنفيذية نفسها، لم يجعل الدستور الرئيس وحده ممثلًا للسلطة التنفيذية وإنما نصَّ على أن السلطة التنفيذية الاتحادية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء[2].

إلا أن هذه الثنائية لم تؤد إلى مساواة وظيفية بين الطرفين؛ فقد حدد الدستور لكل منهما وظيفة مختلفة، فجعل الرئيس رئيساً للدولة ورمزاً للوحدة، بينما جعل رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي المباشر.

وهذا التمييز هو الذي يعطي النظام العراقي بعد عام 2005 طبيعته الخاصة في العلاقة بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة.

العشرون: الأهمية الدستورية للمحكمة الاتحادية العليا في ضبط مركز الرئيس

لا يمكن إتمام المقارنة دون التوقف عند دور المحكمة الاتحادية العليا، لأن هذه المؤسسة أصبحت جزءً من عملية تحديد الحدود العملية للاختصاصات الرئاسية، فالدستور منح المحكمة الاتحادية العليا اختصاص تفسير نصوص الدستور والرقابة على دستورية القوانين والأنظمة والفصل في المنازعات المتعلقة بتطبيق القوانين والقرارات الصادرة عن السلطات الاتحادية، كما منحها اختصاص الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وفق القانون[3].

وقد ظهر هذا الدور بصورة واضحة في المسائل المرتبطة بانتخاب رئيس الجمهورية وتكليف رئيس مجلس الوزراء، إذ أن الممارسة العملية أظهرت الحاجة إلى التفسير القضائي في عدد من المسائل التي لم تكن صياغتها الدستورية تفصيلية بما يكفي لمعالجة جميع

(1) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (47).
(2) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (66).
(3) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (93/أولًا–سادساً).

الحالات العملية، ومن ثم أصبحت المحكمة الاتحادية أحد العناصر التي تساعد في تحديد المجال العملي لرئاسة الجمهورية، إلى جانب النص الدستوري والممارسة المؤسسية.

نستنتج من الدراسة أن التطور الذي أصاب مركز رئيس الجمهورية في العراق منذ عام 1958 لا يمكن وصفه بأنه مجرد انتقال من رئيس قوي إلى رئيس ضعيف أو العكس، لأن مثل هذا الوصف يتجاهل طبيعة الاختصاصات وتوزيعها بين مؤسسات الدولة، والأدق أن هذا التطور يمثل سلسلة من عمليات إعادة بناء السلطة التنفيذية وإعادة توزيع وظائف الدولة بين رئاسة الدولة والحكومة والبرلمان والقضاء الدستوري.

ففي بداية المرحلة الجمهورية ظهر رأس الدولة ضمن صيغة مؤسسية جماعية، ثم تطورت المؤسسة إلى رئاسة فردية وأصبحت صلاحيات رئيس الدولة في مراحل لاحقة أكثر اتصالاً بمراكز القرار التنفيذي والسياسي، وفي مرحلة ما بعد عام 2003 ظهرت ترتيبات انتقالية أعادت تنظيم رأس الدولة ضمن إطار جماعي، قبل أن يضع دستور 2005 نموذجاً جديداً يقوم على رئيس جمهورية واحد ينتخبه مجلس النواب، ويؤدي وظيفة رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، بينما يتولى رئيس مجلس الوزراء المسؤولية التنفيذية المباشرة[1].

إذ أن دستور 2005 لم يلغ أهمية رئيس الجمهورية وإنما غير طبيعة أهميته، فالأهمية لم تعد تقوم أساساً على السيطرة المباشرة على أجهزة الدولة، وإنما على الموقع الدستوري الذي يشغله الرئيس في منظومة الدولة وعلى الاختصاصات التي يمارسها في تشكيل الحكومة والمصادقة على القوانين والمعاهدات وتمثيل الدولة وقبول السفراء وممارسة العفو الخاص والتدخل في حالات دستورية محددة.

وفي المقابل، نقل الدستور مركز الثقل في الإدارة التنفيذية اليومية إلى رئيس مجلس الوزراء، الذي أصبح المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة.

وهكذا فإن أهم تحول دستوري في المرحلة الأخيرة يتمثل في الفصل الوظيفي بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، فالرئيس يجسد الدولة في بعدها الدستوري والسيادي والتمثيلي، بينما يتولى رئيس مجلس الوزراء إدارة الحكومة وتنفيذ السياسة العامة، وهذا الفصل هو الأساس الذي ينبغي من خلاله فهم جميع الاختصاصات الرئاسية في دستور 2005.

(1) كمال علي حسين، التنظيم الدستوري لتشكيل الحكومة العراقية واختصاصاتها في دستور جمهورية العراق لعام 2005، اطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية القانون، جامعة بغداد، 2016، ص186.

كما أن التجربة العملية أثبتت أن النص الدستوري لا يعمل بمعزل عن التفسير القضائي والممارسة المؤسسية، فقد أدت الإشكالات المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية والكتلة النيابية الأكثر عدداً إلى تدخل المحكمة الاتحادية العليا في تحديد المعنى العملي لبعض الأحكام الدستورية، ومن هنا أصبح فهم مركز الرئيس يتطلب الجمع بين النص الدستوري والقانون والتفسير القضائي والممارسة المؤسسية.

وبذلك يمكن القول، إن تاريخ رئاسة الدولة في العراق منذ عام 1958 يمثل مساراً متحركاً بين الجماعية والفردية، وبين التركيز والتوزيع، وبين الوظيفة التنفيذية والوظيفة التمثيلية، وبين الاستقلال عن البرلمان والخضوع لآليات الاختيار والمساءلة البرلمانية، أما دستور 2005 فقد انتهى إلى نموذج يجعل رئيس الجمهورية جزءاً أساسياً من السلطة التنفيذية الاتحادية، لكنه لا يجعله صاحب الإدارة التنفيذية المباشرة وهي نتيجة تشكل الأساس الدستوري لفهم العلاقة بين مؤسسات الدولة في المرحلة الحالية.

الخاتمة

يتضح من دراسة التطور الدستوري لمركز رئيس الجمهورية في العراق منذ عام 1958 أن هذا المنصب لم يستقر على نموذج واحد، بل مرَّ بتحولات متعاقبة عكست طبيعة المراحل السياسية وأثرت في نطاق اختصاصاته وعلاقته بالمؤسسات. ولم يكن هذا التغير شكلياً، بل تمثل في جوهره بتحول فلسفة توزيع السلطة وتحديد الجهة المسؤولة فعلياً عن إدارة السلطة التنفيذية وصنع السياسة العامة.

وقد بدأت الدراسة من عام 1958 الذي شهد نظاماً جمهورياً اتسم بالطابع الجماعي لرأس الدولة، مما منع تركيز الصلاحيات في شخص واحد، قبل أن ينتقل التنظيم الدستوري لاحقاً إلى الرئاسة الفردية. ولم يكن هذا الانتقال شكلياً، بل نقل الرئيس إلى موقع محوري يمارس اختصاصات تنفيذية، سياسية، تشريعية، عسكرية، وخارجية واسعة.

كما كشفت الدراسة أن الدساتير اللاحقة شهدت في بعض المراحل اتساعاً ملحوظاً في الاختصاصات الرئاسية، لا سيما في إدارة الحكومة والقوات المسلحة والعلاقات الخارجية والظروف الاستثنائية وإصدار القوانين. هذا التوسع جعل مؤسسة الرئاسة مركزاً ثقيلاً في البناء الدستوري، وربط طبيعة النظام السياسي بموقع الرئيس وحدود سلطاته وعلاقاته المؤسسية.

وتبين الدراسة أن اتساع صلاحيات رئيس الدولة يعكس فلسفة توزيع السلطة السائدة في كل مرحلة سياسية؛ فبينما اقترب مركز الرئيس في بعض الفترات من القيادة التنفيذية

المباشرة، اتجهت مراحل أخرى نحو توزيع الوظائف بين أكثر من مؤسسة، مما أدى إلى اختلاف واضح في طبيعة المسؤولية السياسية والتنفيذية.

وقد شكلت المرحلة الانتقالية بعد عام 2003 انعطافة جديدة، بدأت بترتيبات انتقالية مغايرة وانتهت بإقرار دستور 2005 الذي أعاد بناء المركز الرئاسي وفق نظام برلماني. وكان لهذا التحول أثر حاسم في صياغة العلاقة مع رئاسة الوزراء؛ إذ أقر الدستور بأن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدتها وسيادتها، بينما أسند المسؤولية التنفيذية المباشرة لرئيس مجلس الوزراء.

ويعد هذا الفصل بين الوظيفتين الرئاسية والحكومية من أبرز نتائج الدراسة؛ فدستور 2005 جعل الرئيس جزءاً من السلطة التنفيذية لكن دون صلاحية القيادة اليومية للحكومة، ومنح في المقابل رئيس الوزراء موقع المسؤول التنفيذي المباشر والقائد العام للقوات المسلحة، مما يؤكد أن وجودهما معاً لا يعني تماثل مركزهما بقدر ما يعكس توزيعاً وظيفياً للاختصاصات.

وأظهرت الدراسة أن اختصاصات الرئيس في دستور 2005 تتوزع بين الوظائف السيادية، والتشريعية، والدبلوماسية، والقضائية. ومن أبرزها: تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، والمصادقة على القوانين والمعاهدات الدولية بعد موافقة البرلمان، وقبول السفراء، وإصدار العفو الخاص بناءً على توصية رئيس الوزراء، والمصادقة على أحكام الإعدام، ودعوة البرلمان للانعقاد.

غير أن دراسة هذه الاختصاصات أثبتت أنها ليست سلطات مطلقة بل مقيدة دستورياً وقانونياً؛ فالتكليف مرتبط بالكتلة الأكبر، والعفو الخاص مشروط بتوصية رئيس الوزراء، والمصادقة على المعاهدات تحتاج موافقة البرلمان، كما أن صلاحياته في الظروف الاستثنائية تتداخل إجرائياً مع رئاسة الوزراء ومجلس النواب ولا تمارس بصورة منفردة.

ومن النتائج المهمة أيضاً أن دستور 2005 لم يجعل الرئيس صاحب قرار منفرد في المسائل المتصلة باستمرارية النظام؛ إذ أنيط انتخابه بمجلس النواب بأغلبية موصوفة، كما رُبط تشكيل الحكومة بانتخابه عبر تكليف مرشح الكتلة الأكبر، بينما يملك البرلمان وحده سلطة منح الثقة، لتصبح عملية تشكيل السلطة التنفيذية موزعة مؤسساتياً.

وأظهرت الممارسة العملية بعد عام 2005 قصور النصوص الدستورية عن معالجة بعض الحالات الواقعية، وتحديداً أزمة تأخر انتخاب رئيس الجمهورية ضمن المدد المحددة، وما يترتب عليها من عرقلة لتشكيل السلطات الاتحادية. هذا الفراغ الدستوري أدى إلى بروز حاجة ملحة للتفسير القضائي لمعالجة الإشكالات التي تفتقر لتنظيم تفصيلي.

وبرزت المحكمة الاتحادية العليا كعنصر فاعل في ضبط الحدود العملية للاختصاصات الرئاسية، ويظهر ذلك في قراراتها المفسرة للكتلة النيابية الأكثر عدداً، والمواقيت الدستورية لانتخاب الرئيس. وبناءً عليه، فإن فهم مركز رئيس الجمهورية المعاصر لا يستقيم بالاعتماد على النصوص وحدها، بل يتطلب دمج النص، التشريع، التفسير القضائي، والممارسة المؤسسية معاً.

ومن النتائج المسجلة كذلك أن التطور التاريخي لمركز الرئيس منذ 1958 لم يكن خطياً باتجاه الزيادة أو النقصان؛ فبعض الاختصاصات نُقلت لمؤسسات أخرى، وبعضها قُيد بموافقات مسبقة، والبعض الآخر فقد طابعه التنفيذي ليصبح شرفياً أو إجرائياً، مما يعني أن التطور الحقيقي تمثل في إعادة هندسة وتوزيع الصلاحيات داخل بنية الدولة.

وتبين الدراسة أن العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء تشكل المحور الأساس لفهم السلطة التنفيذية الحالية؛ فالرئيس يحتفظ بمكانة سيادية عليا بوصفه رئيساً للدولة، بينما يتحمل رئيس الوزراء المسؤولية التنفيذية المباشرة. هذا التوزيع يمنح كل منهما مجالاً وظيفياً مستقلاً، مع وجود نقاط تماس دستورية كتشكيل الحكومة، الطوارئ، والعلاقات الخارجية.

وفي المجال التشريعي، أظهرت الدراسة أن رئيس الجمهورية لم يعد يملك الاختصاص الأصلي في سن القوانين، بل انحصر دوره في إتمام الدورة التشريعية بالمصادقة والإصدار بعد إقرارها من مجلس النواب، وهو تحول جوهري نقل ثقل التشريع كاملاً إلى البرلمان وجعل دور الرئيس لاحقاً ومكملاً للإجراءات.

أما في المجال العسكري، فقد أحدث دستور 2005 تحولاً جذرياً بجعل موقع رئيس الجمهورية كقائد أعلى للقوات المسلحة إطاراً تشريفياً واحتفالياً، في حين منح رئاسة الوزراء صفة القائد العام والمسؤول التنفيذي الفعلي عن إدارة المؤسسة العسكرية، مما يؤكد انتقال ثقل القرار التنفيذي إلى رئيس مجلس الوزراء.

وفي مجال العلاقات الخارجية، حافظ رئيس الجمهورية على اختصاصات بروتوكولية وسيادية تتناسب مع موقعه كرئيس للدولة وممثل لسيادتها في المحافل الدولية، مثل قبول أوراق اعتماد السفراء الأجانب وتوقيع المراسيم الجمهورية الخاصة بالتمثيل الدبلوماسي، دون إخلال بالصلاحيات التنفيذية الممنوحة لرئيس الوزراء في رسم السياسة الخارجية والإشراف عليها.

الفصل الثاني

الطبيعة القانونية والمعضلات الإجرائية لصلاحيات رئيس الجمهورية في دستور العراق لعام 2005

أ.د. داود مراد حسين الحسني[1]

أولاً: التأصيل الفكري لنظرية الفصل بين السلطات

إن مبدأ الفصل بين السلطات لم يكن من مبتكرات العصر الحديث أو من نتائج الثورتين الأمريكية والفرنسية، وإنما هو حصيلة جهد فكري وفلسفي للعديد من المفكرين والفلاسفة ومنذ فترات موغلة في التاريخ؛ فقد عُد فلاسفة الإغريق مثل أفلاطون وأرسطو هيئات الدولة وذكرها الأول على أنها ست بينما حصرها أرسطو بثلاث هيئات: الهيئة التشريعية للمداولة ووضع القوانين وهي عبارة عن جمعية الشعب في الديمقراطية المباشرة؛ وهيئة تنفيذية تتولى تنفيذ القوانين وتتألف من الأشخاص الذين تعينهم جمعية الشعب[2] وهيئة قضائية تمثل مجموع المحاكم والقضاة الذين يقومون بتطبيق القانون.

والقول بوجود الفصل بين السلطات أو وضع قواعد التعامل والتعاون بينهما إنما هو عبارة عن وصف لواقع موجود معمول به. ولا شك أن الذي ضمن لمبدأ الفصل بين السلطات انتصاره وتغلبه على النظم الاستبدادية هو انه يمثل الضمانة الوحيدة الكبرى للحريات الفردية والوسيلة الناجحة لتقييد سلطات السلطة التنفيذية[3]. ويعود مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه الحديث إلى تطور النظام البرلماني في انجلترا وبخاصة بعد قيام «جمهورية كروميل» وإعلان دستورها القائم على مبدأ الفصل بين السلطات، ثم تلاه ثورة عام 1688 بعد موت (كروميل) وما تمخض عنها عن إعلان الحقوق (Bill of rights) من قبل (إدوارد

(1) أستاذ النظم السياسية بجامعة القادسية كلية القانون.

(2) داود مراد حسين، الأنظمة السياسية، ط 4، (دار المسلة، بغداد، 2025) ص 154.

(3) إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، بيروت الجزء 2، ص 118.

الثاني). وقد مهد ذلك لنظرية فكرية على يد الفقيه الانكليزي (جون لوك) وقد أبان في كتابه (بحث في الحكومة المدنية) الصادر عام 1690 عن ثلاث سلطات عامة هي السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وسلطة ثالثة أطلق عليها اسم (السلطة الاتحادية)، ويعهد إليها مسؤولية إدارة العلاقات الخارجية من إعلان الحرب والسلم وقد اعتبر (لوك) السلطة التشريعية هي السلطة العليا في البلاد على ما عداها من السلطات. ومع ذلك، فإن هذه السلطة مقيدة باحترام قواعد القانون الطبيعي وتمارس وظيفتها بواسطة قوانين عامة. وقد جعل (لوك) السلطة القضائية تابعة للسلطة التشريعية، ويعود ذلك إلى تبعية القضاء للبرلمان الانجليزي في تلك الفترة[1].

أما مونتسكيو، فقد بين من خلال بحثه عن المثالية السياسية عن طريق إيجاد سلطة معتدلة، فقد اظهر بوضوح مبدأ الفصل بين السلطات، فقد بين في كتابه (روح القوانين) أنواع الحكومات وقد حددها بثلاثة أنواع: الحكومة الملكية والحكومة الارستقراطية والحكومة الديمقراطية. وبين أن الحل الأمثل للحيلولة دون انحراف الحكومات وإرغامها على الاعتدال ومنعها من الانحراف هو (الفصل بين السلطات)، وقسم السلطات على ثلاث (السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية). ولا شك أن محور الفصل بين السلطات عند مونيسكو كان في الحقيقة متمثلاً بالآتي[2]: كيف نحمي الحرية؟ الجواب بعدم إساءة استعمال السلطة؛ كيف نمنع إساءة استعمال السلطة، الجواب عن طريق الفصل بين السلطات.

لقد كانت كتابات مونيسيكو حول الفصل بين السلطات مصدر الهام للثورة الفرنسية عام 1789؛ فقد استند الدستور الفرنسي لعام 1791 على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، كما كان لأفكار مونتسكيو الأثر الأكبر على الدستور الأمريكي لعام 1787 الذي شكّل الاتحاد الفيدرالي. وقد نصّ البعض من دساتير الولايات الأمريكية الثلاث عشر آنذاك على مبدأ الفصل بين السلطات؛ فقد نصّ دستور ولاية ماساتشوستس عام 1780 على أن حكومة الولاية لن تمارس السلطة التشريعية مطلقا فيها سلطات الهيئتين التنفيذية أو القضائية، وأكد منشور الفيدرالية على إقامة نظام الفصل بين السلطات لمنع التعسف المطلق والذي أدى إلى إساءة استعمال كل سلطة على حدة. وكان من آثار كتابات مونتيسيكو صعود مبدأ الفصل بين السلطات كسلاح من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة التي كانت تعمل على تركيز السلطات بيد شخص واحد ووسيلة من وسائل التخلص من السلطة المطلقة للملوك. ولذلك

(1) عصام الدبس، النظم السياسية، عمان، ص78.

(2) محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، 1979، ص 277.

كان الدستور الفرنسي لعام 1791 الذي أعقب الثورة الفرنسية، وكذلك دستور 1848 قد تضمنا أن الفصل بين السلطات هو الشرط الوحيد لكل حكومة حرة. ولا شك أن مبدأ الفصل بين السلطات يتمتع بمزايا أهمها[1]:

صيانة الحرية ومنع التعسف: إن فكرة الفصل بين السلطات تعد سلاحا لمحاربة الفساد والتعسف، وبالتالي أن تطبيق هذا المبدأ يؤدي إلى قيام كل سلطة من هذه السلطات بوظيفة من وظائف الدولة، وعلى السلطات أن تراقب إحداها الأخرى، لذلك عد هذا المبدأ ضمانة أساسية من الضمانات التي تكفل الحرية وتقويها والحد من تعسف الفرع التنفيذي.

المساهمة في إنشاء دولة القانون: يُعدّ مبدأ الفصل بين السلطات ركيزة أساسية وضمانة نظرية جوهرية لحماية الحقوق والحريات العامة في إطار دولة القانون؛ إذ يمنع هذا المبدأ تركيز وظيفتي التشريع والتنفيذ في يد جهة واحدة، مُسنداً مهمة سنّ التشريعات إلى السلطة المنتخبة حصراً. في قبال ذلك، يقتصر دور السلطة التنفيذية على تطبيق القوانين وحمايتها دون التدخل في مضامينها. كما يمتد هذا الفصل ليضمن استقلالية السلطة القضائية عن السلطتين الأخريين، مما يُسهم في تفعيل رقابتها القانونية على أعمال السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويحقق التوازن المتبادل بينهما ويمنع الاستبداد.

مبدأ تقسيم العمل بين السلطات: يقود مبدأ الفصل بين السلطات إلى تحقيق فوائد عملية تعود على الدولة من خلال مبدأ تقسيم العمل وإناطة الأعمال بحسب التخصص؛ إذ يتيح هذا التقسيم إتقان كل سلطة لعملها وقيامها به على أكمل وجه ويستوجب احترام القوانين وحسن تطبيقها.

وعلى الرغم من الحجج التي ساقها أنصار مبدأ الفصل بين السلطات، فإن العديد من الفقهاء يثير جملة من الانتقادات حول هذا المبدأ ومنها:

- إن مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ نظري ولا يمكن تحقيقه في الواقع العملي لاستحالة الفصل المطلق بين السلطات الثلاث.
- إن السيادة والسلطة واحدة ولا يمكن تجزئتها في الدولة الواحدة.
- إن توزيع السلطة يُضعف من مفهوم المسؤولية التي يمكن تحديدها في حال وجود جهة واحدة متخصصة في ممارسة السلطة.

(1) المصدر نفسه. وكذلك سليمان الطماوى، السلطات في الدساتير العربية والفكر الاسلامي، 1973، ص 312؛ عبد الله اسماعيل البستاني، مذكرات أولية في القانون الدستوري، 1943:ص134 – 140 – 141.

- إن يُظهر التقييم العملي لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات تبايناً ملحوظاً؛ إذ تُشير التجارب التاريخية حالة من الفوضى الإجرائية في ممارسة الحكم وفقاً لهذا المبدأ، لاسيما إبّان فترة الدساتير الأولى للثورة الفرنسية. وعلى الرغم من تبني أنظمة سياسية معاصرة متعددة لهذا المبدأ كقاعدة، فإن آليات تنفيذه تختلف جذرياً من نظام إلى آخر، وفقاً للتفاوت في طبيعة العلاقات المتبادلة والروابط الدستورية التي تربط بين هذه السلطات الثلاث في دول بعينها.

واجه المبدأ انتقادات فقهية وعملية أبرزها: استحالة الفصل المطلق، إذ يعد المبدأ نظرياً بصورته الجامدة، ولا يمكن عزل السلطات واقعياً بالكامل دون شل حركة الدولة. كما إن تجزئة المسؤولية الإدارية يُضعف توزيع الصلاحيات ويحد من تحديد جهة واحدة مسؤولة بشكل مباشر عن التقصير. وقد يؤدي التمسك الحرفي بالفصل إلى تعارض الإرادات وحدوث شلل في ممارسة الحكم.

وقد تبنى المشرِّع العراقي هذا المبدأ صراحة في المادة (47) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، ونصت على ممارسة السلطات الاتحادية لاختصاصاتها على أساس الفصل بينها. إلا أن التجربة العملية كشفت عن إشكالات معقدة عاقت تطبيقه الأمثل، مثل: تداخل الصلاحيات التشريعية، إذ أعطى الدستور في المادة (60) حق اقتراح القوانين لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، مما خالف العرف البرلماني التقليدي وأوجد تداخلاً وظيفياً مع مجلس النواب. وهناك ضعف في التوازن بين قطبي السلطة التنفيذية، إذ اتجه الدستور نحو تقوية كفة رئيس الوزراء (المسؤول التنفيذي المباشر) على حساب رئيس الجمهورية (رئيس الدولة والرمز التشريعي)، مما أحدث خللاً في التوازن الداخلي للسلطة التنفيذية، وأحدث أزمة الهيئات المستقلة والتغول السياسي، حيث أُثيرت خلافات دستورية متكررة أمام المحكمة الاتحادية العليا في العراق حول مرجعية الهيئات المستقلة وارتباطها بالسلطة التنفيذية، بجانب أثر المحاصصة السياسية في إضعاف استقلالية تلك المؤسسات[1].

(1) داوود مراد حسين الحسني، الصلاحيات الدستورية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني العراقي بين النص الدستوري والواقع العملي، المجلة الأمريكية الدولية للعلوم الإنسانية والاجتماعية، العدد 26، الجزء 3، 2026، ص 16-18.

ثانياً: رئيس الدولة في النظام البرلماني

يتميز المركز القانوني لرئيس الدولة في النظام البرلماني بانفصاله عن رئاسة الحكومة (أو رئيس الوزراء)؛ فرئيس مجلس الوزراء يضطلع بالمسؤولية التنفيذية الفعلية وإدارة السياسة العامة للدولة. ومن ثم، يتجرد رئيس الدولة من المسؤولية السياسية أمام البرلمان، استناداً إلى مبدأ دستوري مستقر يفيد بأن الاختصاصات المقررة له في الوثيقة الدستورية لا تُمارَس إلا عبر الحكومة المسؤولة. وتجد هذه القاعدة جذرها التاريخي في العرف الدستوري الإنجليزي، الذي يعد مهد النظام البرلماني، الذي يقضي بأن «الملك لا يملك سلطة التصرف بمفرده» (The King cannot act alone). ويعني ذلك بأن التصرفات والقرارات الصادرة عن رئيس الدولة لا تكتسب حُجّيتها القانونية والنفاذ إلا بتوقيع رئيس الوزراء أو الوزير المختص إلى جانبه، ليتحملوا التبعات السياسية عنها. واستثناءً من هذا الأصل، يستقل رئيس الدولة بقرارات محددة وحصرية نصّ عليها الدستور على سبيل الحصر، ولا تخضع لما يُعرف بـ «التوقيع المجاور»[1] قبول استقالته، وإجراءات تكليف أو إقالة رئيس الوزراء، ودعوة البرلمان للانعقاد أو فض أدوار انعقاده ونحو ذلك.

يتميّز النطاق الوظيفي للسلطة التنفيذية في القانون الدستوري المعاصر بالاتساع، متجاوزاً عملية التنفيذ المجرد، فهو يمتد إلى اختصاصات ذات طبيعة تشريعية وقضائية؛ وتتمثل الطبيعة التشريعية في مراجعة واقتراح مشروعات القوانين وإصدارها، بينما تتجلى الطبيعة القضائية في منح «العفو الخاص» (أو البسيط، كما يُسمى عند البعض) الذي يملك رئيس الدولة بموجبها إسقاط العقوبة الأصلية المحكوم بها كلياً أو جزئياً، أو إبدالها بعقوبة أخف منها، دون أن يمتد أثره إلى محو الجريمة أو المساس بما يُعرف بـ «الآثار العقابية التبعية». أما الاختصاص التنفيذي الصرف، فيستغرق كافة الصلاحيات الإدارية المنوطة بها، سواء ما يندرج تحت (أعمال الإدارة اليومية) أو ما يرقى إلى مرتبة (الأعمال السيادية)[2].

وفي الأنظمة الديمقراطية الحديثة، شهدت موازين القوى الدستورية تحولاً بيّناً؛ إذ أصبحت السلطة التنفيذية هي المحور القائد في الدولة. وفي قبال ذلك، تراجع الدور

---

(1) التوقيع المجاور (Counter-signature) هو آلية وقاعدة دستورية جوهرية معمول بها في الأنظمة البرلمانية، وتُشير إلى أن أي قرار، أو مرسوم، أو تصرف قانوني يصدره رئيس الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية)، لا يعد نافذاً أو تكون له آثار القانونية إلا إذا وقّع إلى جانبه رئيس الحكومة أو الوزير المختص. وتعد هذه الآلية الركيزة التي يقوم عليها (التوازن السياسي) في النظام البرلماني، وتستند إلى فلسفة قانونية واضحة. ومن ثم فهي ليست إجراءً صورياً [المُحررون].

(2) يُنظر: موريس دوفرجيه، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (بيروت، الأهلية للنشر)، ص 171.

الريادي للبرلمانات لصالحها (لصالح السلطة التنفيذية). وتعود هذه (الهيمنة التنفيذية) إلى تطور مفهوم الديمقراطية ذاتها، وتحول مفهومها من مجرد كفالة الحقوق السياسية وحق الاقتراع، إلى التزام الدولة بحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق العدالة التوزيعية. ونتيجة لذلك، فرض هذا التحول على السلطة التنفيذية التدخل الواسع في الشؤون المالية والاجتماعية، وهو نمط إداري معقد يتطلب تخصصاً فنياً ووظيفياً مرناً تفتقر إليه المجالس التشريعية التقليدية[1].

ثالثاً: مقاربة بين النظام البرلماني العراقي والنظام المجلسي

يعد النظام المجلسي أو ما يسمى بنظام حكومة الجمعية من الأنظمة الراسخة في عالم اليوم وإن هذا النوع من النظام لا يطبق حاليا إلا في دولة واحدة هي سويسرا. النظام المجلسي عرف في فرنسا بعد قيام الثورة الفرنسية في عام 1789 فقد تضمن دستور عام 1801 منح السلطة الفعلية وبخاصة انتخاب أعضاء الهيئة التنفيذية، وبذلك أصبحت السلطة التنفيذية تابعة إلى الجمعية الوطنية. النظام المجلسي هو ذلك النظام الذي تخضع فيه السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية بحيث تعتبر السلطة التنفيذية مجرد هيئة تابعة إلى الجمعية الوطنية. وهو يتصف في جملة من الخصائص منها[2]:

انعدام التوازن/ المساواة بين السلطات

يتصف النظام المجلسي في انعدام التوازن والمساواة بين الهيئتين التنفيذية والتشريعية؛ إذ تعد الهيئة التشريعية المُنتخبة هي المحور مقارنة بالهيئات الأخرى، مع الإبقاء على مبدأ توزيع السلطات بين الهيئات الثلاث. والنظام المجلسي المتمثل بقيام الجمعية الوطنية بانتخاب السلطتين التنفيذية والقضائية، من ثم، يتفق مع فلسفة جان جاك روسو الذي يرى أن مفهوم السيادة يكمن في الشعب، ووظيفتها الأساسية تشريع القوانين، والشعب لا يمارس السيادة وإنما يسندها إلى هيئة منتخبة تتمثل في السلطة التشريعية.

جماعية السلطة التنفيذية

تتمثل السلطة التنفيذية في النظام المجلسي في وجود عدد من الأشخاص وليس شخصاً

(1) يُنظر: محمود فتوح محمود عثمان: رئيس الدولة في النظام الفيدرالي، (الدار المصرية للكتاب، 1977)، ص 118.

(2) داود مراد حسين؛ الأنظمة سياسية.

واحداً؛ وذلك خشية التفرد بالسلطة. وقد حرص المشرِّع الدستوري في النظام المجلسي على أن تكون وظيفة السلطة التنفيذية هي تنفيذ ما يقرره البرلمان في مجلسيه.

أما النظام البرلماني فيتسم بخاصية تميزه عن بقية الأنظمة السياسية الأخرى تتمثل بكونه يرتكز بشكل أساس على مبدأ يتضمن توازن وتعاون بين الهيأتين التشريعية والتنفيذية. ويأتي هذا الترابط من ولادة السلطة السياسية من رحم برلمان منتخب ورئيس دولة غير مسؤول سياسياً[1]. وفي قِبال ذلك، تتحمل الحكومة، التي يفترض أن تمثل أغلبية البرلمان، المسؤولية السياسية الكاملة كحلقة وصل ومحرك أساسي للعمل المشترك بين مجلسي البرلمان (اللذين يمثلان عادةً السلطة التشريعية في النظام البرلماني)، مما يضمن انسيابية الحركة السياسية والتوازن الدستوري بين السلطات.

أوجه التقارب والاختلاف بين النظام البرلماني العراقي والنظام المجلسي:

1-أوجه التقارب (المشتركات): في كلا النظامين، تولد السلطة التنفيذية من رحم البرلمان المنتخب. فرئيس جمهورية العراق والمجلس الاتحادي السويسري يُنتخبون من قبل المؤسسة التشريعية. كما إن هيكل البرلمان يتكون في النظام العراقي (مجلس النواب ومجلس الاتحاد) والنظام المجلسي السويسري (المجلس الوطني ومجلس الدولة) من مجلسين. فضلاً عن إن النظام العراقي يشترك في وجود مجلس وزراء يتخذ قرارات تضامنية، وهي فكرة تقترب من جماعية القيادة في النظام المجلسي لتفادي الاستبداد.

2-أوجه الاختلاف (الفوارق الجوهرية): توازن السلطات: النظام العراقي يقوم على التوازن والتعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. أما النظام المجلسي فيقوم على انعدام التوازن والخضوع المطلق للبرلمان. وفي العراق، تتحمل الحكومة والوزراء المسؤولية السياسية الكاملة أمام البرلمان (تضامنية وفردية). في حين إن في النظام المجلسي، الوزراء هم مجرد موظفين تنفيذيين ينفذون إرادة الجمعية دون وجود مفهوم «المسؤولية السياسية الإسقاطية» المعتاد بالأنظمة البرلمانية. أما آليات الرقابة المتبادلة: فيمتلك النظام العراقي آليات حلّ البرلمان وسحب الثقة. بينما النظام المجلسي لا يمنح السلطة التنفيذية أي حق في حلّ البرلمان أو الاعتراض على قراراته.

وتكمن الفائدة من هذه المقارنة لموضوع صلاحيات رئيس الجمهورية في العراق مع

(1) يُشير ذلك إلى أن رئيس الدولة مصون من المسؤولية السياسية في النظام البرلماني، بينما تتحمل الحكومة، بقيادة رئيس الوزراء، والتي يفترض تمثل الأغلبية، التبعات والمسؤولية الكاملة أمام البرلمان [المُحررون].

النظام المجلسي في فهم وتحليل طبيعة وصياغة صلاحيات رئيس جمهورية العراق بموجب دستور 2005 من خلال الآتي: تأصيل الطابع التشريفي لرموز الدولة: يساعد النظام المجلسي في فهم لماذا تؤول السلطات الفعلية لمجلس الوزراء والبرلمان في العراق. فرئيس جمهورية العراق يُعد مركزاً رمزياً وتشريفياً (يسهر على الدستور ويمثل سيادة البلاد) دون ممارسة سلطة تنفيذية مباشرة، تماماً مثل رئيس المجلس الاتحادي السويسري الذي يدير الجلسات دورياً ولا ينفرد بقرار. كما تُظهر المقاربة أن أغلب صلاحيات رئيس العراق (مثل إصدار العفو الخاص، أو منح الأوسمة) مشروطة بـ «توصية رئيس مجلس الوزراء». هذا التقييد يشبه فكرة خضوع الإرادة التنفيذية للقرار المشترك، مما يحمي النظام السياسي من العودة للديكتاتورية الفردية. كما تسهم المقارنة في فهم دور رئيس الجمهورية كـ «حكم دستوري»، إذ يمتلك رئيس العراق صلاحية طلب سحب الثقة من رئيس الوزراء، أو الموافقة على طلب حلّ البرلمان. وتبرز الأهمية القصوى لصلاحيات رئيس العراق باعتباره صمام أمان لـ «التوازن الدستوري» المفقود في أنظمة حكومة الجمعية المطلقة[1].

خصائص النظام البرلماني:

1-وجود رئيس دولة غير مسؤول

إن أغلب الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني تعد رئيس الدولة يسود ولا يحكم، وعلى وفق ذلك فإن رئيس الدولة لا يتولى سلطات تنفيذية ولا تقع على عاتقه المسؤولية السياسية، وبالتالي إن سلطته شرفية، والقاعدة العامة تقول (حيثما توجد المسؤولية توجد السلطة).

2-الوزارة أو الحكومة

وهي الجناح الثاني للسلطة التنفيذية، سواء كانت المسؤولية فردية أم تضامنية، فالوزارة في النظام البرلماني مركز السلطة التنفيذية حيث يقع على عاتقها السياسة العامة للدولة، وكذلك تكون مسؤولة سياسياً أمام البرلمان أو ما يطلق عليه المسؤولية السياسية للوزارة political responsibility of government. والوزارة في النظام البرلماني تتصف بالمسؤولية التضامنية الجماعية بأن يكون الوزير الأول وأعضاء الحكومة يتخذون قراراً موحداً في رسم السياسة العامة للدولة ويجتمعون في مجلس واحد، وتعد صفة التجانس والانسجام Hermanosمن المسلمات الأساسية حيث يكلف رئيس الدولة الكتلة الأكبر في البرلمان بتشكيل الحكومة.

(1) داود مراد حسين، الأنظمة سياسية، المصدر السابق.

ومن خلال المقارنة بين السلطتين التشريعية في النظام البرلماني والنظام المجلسي يتضح التالي:

تتألف السلطة التشريعية في النظام المجلسي من مجلسين[1]:

أولاً: المجلس الوطني، ويتم انتخاب نوابه من قبل الشعب بشكل مباشر ولمدة أربع سنوات، ويتألف من ممثلي الشعب في الدوائر الانتخابية.

ثانياً: مجلس الدولة: يمثل المقاطعات أو الكونتانات بحيث يكون لكل مقاطعة أو كانتوناً نائباً بغض النظر عن عدد السكان، وفي ذلك يقترب هذا المجلس من مجلس الشيوخ في النظام الرئاسي الأمريكي الذي يتمثل بوجود شيخين عن كل ولاية أمريكية، ويصل عدد أعضاء هذا المجلس في سويسرا إلى 48 عضوٍ. ولمجلس الولايات دورة عادية سنوياً ينتخب في كل دورة رئيس ونائب للرئيس. وتمارس الجمعية الوطنية متمثلة في مجلس الدولة والمجلس الوطني الاختصاصات كافة حيث يتم انتخاب أعضاء المجلس الاتحادي الذي يمثل السلطة التنفيذية من قبل الجمعية الوطنية، وتمارس الأخيرة انتخاب أعضاء المحكمة الاتحادية وتعيين قائد الجيش واتخاذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الدستور السويسري الفيدرالي، وفضّ النزاعات بين السلطات الفيدرالية حول الاختصاص وتعديل الدستور وحفظ الأمن الداخلي وعقد المعاهدات ووضع الميزانية العامة وإقرارها، بمعنى إن السلطتين التنفيذية والقضائية تخرج من الجمعية الوطنية، لذلك سُمي هذا النظام باسم نظام حكومة الجمعية.

أما في النظام البرلماني فإن الصورة تختلف تماماً من حيث الآتي، أن السلطة التشريعية غالباً ما تكون من مجلسين، أحدهما منتخب والآخر معين أو غير معين. ففي إنجلترا يتكون البرلمان الإنجليزي من مجلسين: مجلس اللواردات الذي يضم النبلاء وكبار رجال البلاد ويتألف من أكثر من 1000 لورد. أما المجلس الثاني فهو مجلس العموم الذي يضم أكثر من 650 نائب، يتم انتخابهم بالاقتراع العام، ولمدة خمس سنوات، ويتم انتخاب رئيس مجلس العموم speaker الذي يدير جلساته وينظم مداولاته. ويمارس هذا المجلس اختصاصات عديدة بالإضافة إلى اختصاصه الأصيل متمثلاً في التشريع، فهو يقوم بدور المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان واستخدام أساليب الرقابة كالسؤال والاستجواب والتحقيق، وكذلك يمارس دور إقرار الميزانية وإنشاء الضرائب.

(1) بصدد اختصاصات (الجمعية الاتحادية) في سويسرا ينظر: مصطفى كامل، شرح القانون الدستورية، بغداد، 1947، ص 356؛ سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري، ص 251؛ إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، ص 677.

أما الصلاحيات الدستورية لرئيس جمهورية العراق بموجب دستور 2005 فنجد ان النظام السياسي لدولة العراق برلماني بموجب دستوره النافذ، ورئيس الدولة شخص منتخب من قبل مجلس النواب، ويعد جزءاً من السلطة التنفيذية الاتحادية، وكما بيّنا فيما سبق فأن صلاحيات رئيس الجمهورية في النظام البرلماني في الغالب هي تشريفية ورمزية، حيث بيّن الدستور أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته. ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور. ويتمتع رئيس الجمهورية ببعض الصلاحيات الدستورية التي جاء بها الدستور، وسوف نبين هذه الصلاحيات بالآتي:

أولاً: إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري.

ثانياً: المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.

ثالثاً: يصادق ويصدر القوانين التي يستنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.

رابعاً: دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور.

خامساً: منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، وفقاً للقانون.

سادساً: قبول السفراء.

سابعاً: إصدار المراسيم الجمهورية.

ثامناً: المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.

تاسعاً: يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والاحتفالية.

عاشراً: ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور.

كما أُسندت لرئيس الجمهورية صلاحيات دستورية أخرى منها حق الطلب من مجلس النواب طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بشرط أن يسبق ذلك استجوابه. كما اشترط الدستور، موافقة رئيس الجمهورية على طلب رئيس مجلس الوزراء من مجلس النواب حلّ نفسه والدعوة إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، كما اشترط لإعلان حالة الحرب أو الطوارئ تقديم طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء المجلس النواب وله صلاحية تكليف مرشح الكتلة النيابية.

رابعاً: معضلة دعوة رئيس الدولة مجلس النواب إلى الانعقاد

يمارس رئيس الدولة اختصاصاً يتمثل بدعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد، وهذا الاختصاص هو اختصاص تقليدي في النظم البرلمانية، إذ يتولى رئيس الدولة سواء كان ملكاً أو رئيس جمهورية دعوة البرلمان الجديد للانعقاد بعد المصادقة على نتائج الانتخابات، فبعد انتهاء الانتخابات التشريعية التي تجري كل أربع سنوات، منح الدستور العراقي رئيس الجمهورية اختصاص دعوة مجلس النواب إلى الانعقاد في أول جلسة له تعقب انتخابه ، ولقد نصت المادة (54) من الدستور على صلاحيته بدعوة مجلس النواب إلى الانعقاد خلال مدة 15 يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات. والغريب هنا انتفاء النص الدستوري في إمكانية امتناع رئيس الجمهورية عن دعوة مجلس النواب إلى الانعقاد، إذ يمكن بذلك تعطيل الحكومة. حيث لا نصّ دستوري يعالج ذلك. فإذا ما انتهك الرئيس الدستور فلا نصّ يتيح إقالته من قبل المحكمة الاتحادية، ويحتاج ذلك إلى تشريع قانون وهو لحد الآن لم يُشرع، إضافة إلى ذلك فإن البرلمان غير موجود حتى يستطيع التصرف معه ولا يملك حق إقالته أصلاً. وهذه من المعضلات التي أغفلها المشرِّع الدستوري.

وإذا لم تتم الدعوة إلى الانعقاد خلال مدة أقصاها 15 يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات فلا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة. وفي الانتخابات التشريعية عام 2025 دعا رئيس الجمهورية مجلس النواب إلى الانعقاد بموجب المرسوم الجمهوري رقم (54) الصادر في 16 كانون الأول/ديسمبر 2025. وعليه يُثار تساؤل هنا عن الإجراء الواجب اتباعه في حال عدم دعوة رئيس الجمهورية مجلس النواب إلى الانعقاد خلال المدة المذكورة[1]. الواقع إن المشرِّع الدستوري لم يكن موفقاً في صياغته للمادة 54 من دستور جمهورية العراق النافذ 2005 على الرغم من النص على عدم جواز التمديد لأكثر من المدة المذكورة فيها لأنها لم توضح الإجراء الواجب اتباعه في حالة عدم دعوة الرئيس مجلس النواب إلى الانعقاد، وهذه تعد من الثغرات الدستورية المهمة التي أغفلها المشرِّع.

وفي انتخابات عام 2005 بعد إعلان نتائج الانتخابات التي جرت في 2005/2/15 والمصادقة عليها في 2006/2/10 من قبل المفوضية الانتخابات الأمر الذي دفع بعض السياسيين إلى القول أن أحكام الدستور الجديد لا تحكم آلية دعوة مجلس النواب إلى الانعقاد وإنما قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام 2004 هو النافذ والحاكم في هذا الموضوع، وأن هذا

(1) خالد عبد الأمير الجاروش ورشا شاكر حامد، القيود الدستورية على عمل السلطة التنفيذية والتشريعية في العراق، ص464.

القانون لم يحدد مدة زمنية كما لم يكن من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية. وهذا يعني أن الآلية التي يتوجب اتباعها عند تشكيل لأي سلطة من السلطات الثلاث هي الآلية التي حددها الدستور الجديد وليس قانون إدارة الدولة المرحلة الانتقالية[1].

دعوة الرئيس مجلس النواب بظروف استثنائية: تمر الدولة بظروف استثنائية تنشأ من في قيام حالة قاهرة، وتعذّر ممارسة السلطات العامة الاعتيادية وتمرير القوانين المعدة. وتدعو الظروف الاستثنائية اثناء مدة تعطّل مجلس النواب أن يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للاجتماع على وجه السرعة لممارسة المهام الدستورية كحالات الحرب أو نشوب الاضطرابات، الأمر الذي تحتاج فيه الدولة إلى انعقاد المجلس لاتخاذ الإجراءات التشريعية العاجلة. ولأجل ذلك ذهبت الدساتير إلى منح رئيس الدولة صلاحية دعوة البرلمان إلى الانعقاد في جلسات استثنائية.

ومن المفيد هنا الإشارة إلى المادة 16 من دستور الجمهورية الفرنسية 1958 التي منحت الرئيس صلاحيات استثنائية خلال حالات الطوارئ وفي حالة تعطيل السلطة التشريعية حيث أن هذه المادة منحت الرئيس صلاحيات تتمثل في القرارات التي لها قوة القانون[2].

وعليه فإن الدستور العراقي منح رئيس الجمهورية الحق في دعوة مجلس النواب لاجتماع أعضاء المجلس في جلسة استثنائية أثناء تعرض البلاد إلى اعتداء خارجي أو حصول إضرابات تهدد الأمن العام أو والكوارث lالطبيعية، مما يتطلب إصدار تشريعات عاجلة وتأمين النفقات المالية إليها استناداً إلى المادة 58 من دستور 2005 النافذ. على أنه لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو لخمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية ويكون الاجتماع مقتصراً على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليها[3]. ويلاحظ في ذلك أن حق رئيس الجمهورية في دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية يُعد شكلياً كباقي الحقوق لأن الوزارة هي التي تتخذ الإجراءات اللازمة على أرض الواقع لمواجهة تلك الظروف الاستثنائية[4].

(1) إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري دعوة الالغاء، 2006.
(2) داود مراد، الأنظمة السياسية، المصدر السابق، ص 256.
(3) المادة 58، دستور جمهورية العراق 2005.
(4) خالد عبد الأمير الجاروش ورشا شاكر حامد، القيود الدستورية، ص546.

خامساً: معضلة رئيس الجمهورية في حلّ البرلمان في النظام البرلماني العراقي

يقصد بحلّ البرلمان هو الإنهاء المبكر لمجلس النواب قبل نهاية المدة المحددة له دستورياً[1]. بمعنى قبل انتهاء الفصل التشريعي المقرر، ويتم دعوة الناخبين لغرض انتخاب مجلس نيابي جديد بديلاً عن المجلس الذي تم حلّه لمنع حلول فراغ تشريعي في البلاد[2]. وقد تختلف الإجراءات المتبعة لحل مجلس النواب باختلاف النظم الدستورية واختلاف الأنظمة السياسية في كل دولة. وعلى وفق ذلك فإن حلّ مجلس النواب إما أن يكون حلاً رئاسياً من رئيس الدولة، عندما يكون هنالك خلاف جذري بين رئيس الدولة والبرلمان أو قد يكون الحل وزارياً بناءً على طلب مقدَّم من رئيس الوزراء في حالة نشوب خلاف بين السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الوزراء وبين البرلمان. ومع ذلك لا يتم الحل في تلك الحالتين السابقتين إلا بناء على مرسوم صادر من رئيس الدولة. وفي الأنظمة البرلمانية يلجأ رئيس الوزراء إلى رئيس الدولة بطلب حلّ البرلمان وإجراء انتخابات جديدة لمجموعة من الأسباب منها[3]:

-البحث عن أغلبية برلمانية قوية مريحة إنْ لم تكن الحكومة تتمتع بالأغلبية البرلمانية نتيجة قيامها على ائتلاف هش.

-التهديد بالحل من أجل توحيد الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة في البرلمان في حالة ظهور انشقاق في صفوفها.

-البحث عن تدعيم الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة إذا كانت استطلاعات الرأي تؤكد صعود شعبية الحكومة، مما يدفع الحكومة إلى الانتخابات المبكرة بهدف فوزها لولاية برلمانية جديدة.

أنواع الحل:

1-الحل الشعبي

ويقصد به أن يكون للناخبين الحق في الاقتراع لحل المجلس النيابي واختيار مجلس جديد يلبي طموحاتهم ورغباتهم، وهذا ما يتمثل في الأنظمة السياسية التي تتبع الديمقراطية المباشرة في سويسراً مثلاً. إن هذا الحل يجعل البرلمان مرهوناً بإرادة الناخبين الذين لهم الحق بتقديم طلب في حلّ المجلس قبل انتهاء مدته التشريعية

(1) المصدر نفسه.

(2) إقبال عبدالله أمين، آلية حلّ مجلس النواب ومبررات حله في ظل دستور 2005. وكذلك نعمة السعيد، النظم السياسية في الشرق الاوسط، ص 147.

(3) داود مراد حسين، الأنظمة السياسية، المصدر السابق، ص 180.

2-الحل الرئاسي

منح المشرِّع الدستوري الحق لرئيس الجمهورية بحل البرلمان، لكنه لم يمنحه إمكانية اتخاذ القرار منفرداً وإنما على شكل طلب يقدمه رئيس مجلس وزراء لرئيس الجمهورية ليتخذ قراره بالموافقة على قرار الحل.

إعتقد البعض من الفقهاء الدستوريين أن الاعتراف بحق الحل يتناقض مع أصول العمل النيابي والذي يفترض انتخاب البرلمان لمدة معينة وفقاً للنظرية النيابة إضافة إلى أن حق حلّ المجلس يستوجب تنظيم السلطات العامة في الدولة على أساس التوازن وليس على أساس ترجيح سلطة على سلطة أخرى. وإن حق الحل إجراءٌ غير ديمقراطي، يتناقض مع مبدأ سيادة الأمة الذى لا يعطي الحق لأي جهة أخرى سواء كانت الحكومة أو الوزارة أو حتى الحل الذاتي من قبل السلطة التشريعية بأن تقطع على تلك السلطة مدتها الدستورية وعدم تمكينها من إكمال عملها قبل انتهاء الوكالة. إضافة إلى ذلك يرى البعض أن هذا الأمر يتناقض مع فكرة النيابة القانونية على اعتبار أن المجلس النيابي هو الجهة التي تقوم بتولي أعضاء السلطة التنفيذية دستورياً، وإذا كانت السلطة التنفيذية هي مندوبة عنه فقيام الوكيل بحق الموكل الأصلي يعد مخالفة لأوصول العمل القانوني[1].

3-الحل الذاتي للبرلمان

يقصد به أن يحل البرلمان نفسه بنفسه، طالما إن البرلمان يمثل جزء من السيادة ومن ثمة فله الحق في التنازل.

وقد اختلفت الدساتير حول الأخذ بالحل الذاتي للبرلمان ففي الدستور السويسري عام 2000م لم ينصّ الصراحة على حق الحل الذاتي للبرلمان إلا في مورد واحد وذلك في المادة 193 الفقرة3 التي أشارت إلى ما نصه (إذا وافق الشعب على المراجعة الشاملة يعاد انتخاب مجلس الشعب ومجلس المقاطعات من جديد)[2] ولما كانت سويسرا تعتمد على أساس نظام حكومة الجمعية فقد عمد المشرِّع الدستوري على حلّ المجلس الوطني ومجلس المقاطعات في آن واحد، على اعتبار إن طبيعة النظام الدستوري تعتمد على ما يسمى بنظام حكومة

(1) خالد عبد الأمير الجاروش ورشا شاكر حامد، القيود الدستورية، ص546.
(2) المصدر نفسه.

الجمعية[1]. وتتجه الأنظمة السياسية في غالب الدساتير إلى الحل الذاتي للبرلمان[2]. ويبدو أن المشرِّع الدستوري السويسري قد تبنى الحل الذاتي أو التلقائي أو الوجوبي للجمعية الوطنية وانه أكد على حلّ المجلسين معا. أما دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة عام 1947 في المادة (83) فقد نصّ على حق الجمعية الوطنية في حلّ نفسها على أن يصدر قرار الحل بأغلبية الثلثين.

أما في إنجلترا فتقدم لنا السوابق التاريخية أن المبادرة بالحل كانت بيد مجلس الوزراء حتى نهاية الحرب العالمية الأولى ثم أصبحت بعد ذلك مقتصرة على الوزير الأول يمارسه بمفرده. فالتقاليد الدستورية تمنح رئيس الوزراء صلاحيات واسعة جداً للاجتهاد في اختيار الوقت الذي يراه هو وحزبه ملائماً لحل البرلمان والدعوة إلى إجراء انتخابات عامة، وعلى الرغم أن هنالك لوائح تحدد مدة البرلمان بخمس سنوات إلا أنه ليس هنالك شيء بصدد الإنهاء المبكر للدورة البرلمانية في إنجلترا حيث تعد الحكومة آلة النظام بحكم اعتمادها على البرلمان وعلى الرأي العام باعتبار الوزير الأول هو الرئيس الفعلي لها وهو من يقوم بانتقاء اعضائها وله حق إقالتهم وهو من يقدم استقالة الحكومة للملك وهو الذي يملك حلّ مجلس النواب، وبالتالي نجد إن رئيس الوزراء في إنجلترا يملك صلاحية حلّ البرلمان بناءً على طلب شكلي موجه إلى الملك من الوزير الأول[3].

أما في الدساتير العراقية ولا سيما قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية عام 2004 فقد أخذ بالنظام النيابي البرلماني واعتمد على الحل الذاتي والحل بقوة القانون، أما الحل الأول فجاء في المادة 61 التي نصت: إذا رفض الاستفتاء مسودة الدستور الدائم تحل الجمعية الوطنية وتجري الانتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعد أقصاه 15 كانون الأول/ديسمبر 2005 أما الحل الآخر الذي أخذه الدستور وهو عدم استكمال الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور بحلول 15 تشرين الاول/أكتوبر 2005 بشرط عدم مطالبة الجمعية الوطنية تمديد المادة المنصوص عليها في المادة 61.

وفي دستور العراق النافذ عام 2005 أشارت المادة (64) البند أولاً: يُحل مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث اعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس

(1) السيد الصبري، مبادئ القانون الدستوري، 1946، ص 586؛ محسن العبودي، المبادئ الدستورية العامة وتطور الأنظمة السياسية الدستورية، المصرية، 2006، ص 623.

(2) عصام البرزنجي، محاضرات في القضاء الإداري، جامعة بغداد-كلية القانون.

(3) خالد عبد الأمير الجاروش ورشا شاكر حامد، القيود الدستورية، ص 546.

الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حلّ المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء). أي إنه قد أُعطيت علوية وقوة لمجلس النواب في صلاحية الحل وهو ما يتناقض تماماً مع القواعد العامة النظام البرلماني القائم على أساس فكرة التعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية التشريعية[1].

وفي هذا النطاق أعطى المشرِّع الدستوري الحق لرئيس الجمهورية بحل البرلمان لكنه لم يمنحه إمكانية اتخاذ القرار منفرداً وإنما على شكل طلب يقدمه رئيس مجلس الوزراء لرئيس الجمهورية ليتخذ قراره بالموافقة على قرار الحل. والواقع ان رئيس الجمهورية غير ملزم بالموافقة، فقد يرفض الطلب المقدم إليه من رئيس الحكومة وقد يوافق عليه، فإذا وافق يحال إلى البرلمان للتصويت، وقد تكون نتيجة التصويت في صالح الطلب أو ضده، وفي هذه الحالة تكون سلطاته مقيدة ومعلقة على إرادة البرلمان نفسه. ويحل البرلمان بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه استناداً إلى دستور جمهورية العراق النافذ 2005. وعند الحل يدعو الرئيس إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها 60 يوماً، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً ويواصل تصريف الأمور اليومية.

ويلاحظ أن النص الدستوري المذكور عندما حدد المدة الزمنية من تاريخ حلّ البرمان فإن هذا القيد يمثل ضمانة قوية وفعالة دون انقطاع طويل لوكالة المجالس النيابية حتى لا تستبد السلطة التنفيذية لفترة طويلة، فإذا كان حلّ المجلس ضرورية فلا داعي لاستمرار هذا الصراع الدستوري لمدة طويلة.

سادساً: الصلاحيات الدستورية وتصديق أحكام الإعدام

تتجه الأنظمة البرلمانية إلى الرمز الشرفي لرئيس الدولة وألزمت السلطة التنفيذية بوجوب أخذ تصديقه على أحكام الإعدام، وهو حق لكنه لا يمتلك سلطة رفض المصادقة على أحكام الإعدام ولكن ما هي التداعيات المترتبة على الرفض؟ الواقع أن رفض الرئيس المصادقة على أحكام الإعدام رغم نص الدستور على ذلك يقود إلى ازمات دستورية ويعد إخلالاً في تنفيذ القانون أو القسم، ويمكن أن يتدخل البرلمان في هذه المسألة لإجبار رئيس الدولة على المصادقة أو إمكانية عزله لمخالفته الدستور والقيام بواجباته. ويبدو أن الحلول في ذلك تتمثل في حالة حصول خلاف سياسي فيمكن للمحكمة الدستورية التدخل أو يمكن للرئيس طلب المراجعة القضائية وهي إحالة الأمر إلى البرلمان. وتعد المصادقة

(1) المادة 64، دستور جمهورية العراق النافذ 2005.

على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة من أخطر الصلاحيات التي مُنحت إلى رئيس الجمهورية.

التصديق على القوانين وإصدارها: نجد أن الدستور العراقي اسند اختصاص التصديق على القوانين وإصدارها لرئيس الجمهورية بموجب البند ثالثاً من المادة (73) والذي نصّ على أن من الصلاحيات التي يباشرها رئيس الجمهورية هي المصادقة على القوانين التي يشرعها مجلس النواب، وتعد مصادق عليها بعد مضي 15 يوماً من تاريخ تسلمها. وفي حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها. وفي حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات الثانية خلال 10 أيام من تاريخ وصولها إليه تعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها ثلاثة أخماس عدد أعضائه لتكون غير قابلة للاعتراض.

سابعاً: التنظيم الدستوري للمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية

إن مسؤولية رئيس الجمهورية تكون مباشرة إذا نظّمتها النصوص الدستورية، وتكون غير مباشرة إذا ما أوجدها الواقع العملي. لكن هناك سؤالٌ مهم يُطرح ويتمثل بالآتي: هل يُساءل رئيس الجمهورية في العراق سياسياً أم لا؟:

الإجابة تكون من خلال تحليل الفقرتين الدستوريتين الآتيين من المادة 61 من دستور العراق لسنة 2005.

يختص مجلس النواب بما يأتي:

أ ـ مساءلة رئيس الجمهورية بناء على طلب مسبَب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب.

ب ـ إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية:

1. الحنث في اليمين الدستورية
2. انتهاك الدستور
3. الخيانة العظمى

يلاحظ في النص الدستوري الآتي:

تتعلق الفقرة الأولى من النص بمساءلة رئيس الجمهورية، وجاءت بعبارة عامة (مساءلة)

هذا المصطلح معناه ان الرئيس يُساءل سياسياً أمام البرلمان، ولم تحدد وسيلة المساءلة وانما جاء النص عاماً، وبحسب القاعدة (المطلق يجري على إطلاقه ما لم يقيده قيد)، وبموجب ذلك فأنه من الممكن، بموجب الدستور، ان تُثار مسؤولية رئيس الجمهورية أمام مجلس النواب بإحدى وسائل الرقابة السياسية التي أخذ بها المشرِّع الدستوري، منها (حق السؤال ـ طرح موضوع عام للمناقشة ـ استجواب ـ وتحقيق). الفقرة الثانية من النص جاءت بجزاء (الاعفاء) والاعفاء جزاء سياسي وليس جنائي، أي في حالة ارتكاب الرئيس إحدى الحالات الآتية: (الحنث في اليمين الدستورية ـ انتهاك الدستور ـ الخيانة العظمي)، فأنه يعاقب سياسياً بعقوبة العزل من منصبه، فضلاً عن انه لا يوجد في التشريع الجنائي العراق جريمة جنائية باسم الحنث في اليمين الدستورية ـ انتهاك الدستور ـ الخيانة العظمى، حتى المشرِّع الدستوري سماها حالات ولم يسميها جرائم. والمشرع الدستوري لم يعرِّف هذه الافعال حتى تعرف نطاقها. وبحسب مبدأ الشرعية الجنائية (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) فلا يمكن اعتبار هذه الأفعال جريمة إلا إذا نصّ القانون على ذلك.

فمثلاً من التعريفات التي وردت لهذه المفاهيم هو تعريف الفقيه القانوني (جورج فيدل) للخيانة العظمى «اهمال شديد للالتزامات الوظيفية، وانتهاك جسيم للواجبات الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية»، وعرّف مفهوم انتهاك الدستور: بأنه إتيان إي فعل من جانب رئيس الدولة بشكل مخالفة صريحة أو ضمنية لأي نص من نصوص الدستور والعمل على خلاف ما ورد فيه من خلال استعمال الصلاحيات الممنوحة له بموجب تلك النصوص استعمالاً يؤدي إلى المخالفة. وعرَّف الحنث في اليمين الدستورية بأنه « إتيان الرئيس بعمل يخالف اليمين الدستورية التي أقسم بها» الفقرة الرابعة[1].

يُلاحظ أن المشرِّع الدستوري استخدم مصطلح انتهاك الدستور والذي يعني مخالفة أحكام الدستور سواء بقصد أو بدونه حيث إن رئيس الجمهورية عندما يؤدي اليمين الدستورية أمام مجلس النواب فأنه يتعهد بالآتي: «أقسم بالله العلي العظيم أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية، بتفان وإخلاص، وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد والله على ما أقول شهيد). فالرئيس عليه واجب الالتزام بأن يؤدي مهماته القانونية وان

(1) مكي ناجي، المحكمة الاتحادية العليا في العراق، 2007، ص127. وكذلك: الأمين شريط، في القانون الدستوري: الجزائر، 2008، ص28.

يطبق التشريعات بأمانة وحياد، أي ملزم دستورياً بأداء صلاحياته الدستورية والقانونية وإلا عُدّ مرتكباً لفعل انتهاك الدستور من خلال مخالفته لهذا النص الدستوري. وبالنسبة للخيانة العظمى فقد عرّفها الفقيه موريس دو فرجيه « بأنها إساءة استعمال الصلاحية لتحقيق عمل ضد الدستور أو المصالح العليا للبلاد»، أي أن الإتيان بعمل ضد الدستور من خلال إساءة استعمال الصلاحية تُعد أيضاً انتهاكاً للدستور. ولا يوجد في القانون العراقي جريمة بهذا الاسم (الخيانة العظمى)، لكن قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 حرّم الأفعال التي يُشكّل ارتكابها مساساً بأمن الدولة ومصالحها الخارجية. لذلك يمكن ان تعد هذه الافعال صوراً للخيانة العظمى ولكن لا تشمل وتستوعب المصطلح بأكمله. لذلك فأن مصطلح انتهاك الدستور يستوعب المفاهيم الأخرى من الحنث باليمين الدستورية والخيانة العظمى، فضلاً عن عدم وجود جريمة في القانون العراقي باسم انتهاك الدستور، لذلك يمكن اعتبار حدوث الحنث باليمين الدستورية والخيانة العظمى بأنها انتهاك للدستور وهي جريمة ذات طبيعة سياسية وليست جنائية، لذلك يترتب عليها جزاء ذا طبيعة سياسية وهو جزاء الاعفاء.

بالإضافة إلى ما سبق فأن المشرِّع الدستوري نصّ على إن المحكمة الاتحادية العليا تختص بما يأتي: الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظَم ذلك بقانون [1]. لاحظ أن الجهة التي تفصل في الاتهامات الموجهة لرئيس الجمهورية هي محكمة ذات طبيعة دستورية وليست جنائية، وطبيعة العقوبات التي تصدر من هكذا محكمة لا تتمثل بسجن أو حبس أو غرامة، وانما تكون عقوبات ذات طبيعة سياسية، مثلاً الإدانة.

يتبين من خلال التحليل الدستوري السابق ذكره للنصوص ذات العلاقة إن طبيعة مسؤولية رئيس الجمهورية بموجب النصوص الدستورية السابقة الذكر هي مسؤولية سياسية حيث انه يجوز لمجلس النواب مراقبة ومحاسبة رئيس الجمهورية باعتباره جزء من السلطة التنفيذية عند إخلاله بأحكام الدستور وصلاحياته القانونية الأخرى.

الأثر المترتب على المسؤولية السياسية: سوف نحاول من خلال هذا الفرع ان نتناول إجراءات المسؤولية السياسية، ثم نبحث في الأثر المترتب عليها[2]. إن مساءلة رئيس الجمهورية بموجب الفقرة سادساً من المادة (61) من الدستور يجب أن تكون بناءً على طلب

(1) جابر ابراهيم الراوي، حقوق الإنسان وحريات الأساسية في القانون الدولي والشريعة الإسلامية، 1999.

(2) رافع شبر، القواعد الاجرائية لاتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات نظام المجلسين التشريعيين، 2014.

مسبَّب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب. يذهب هذا التفسير إلى ان المقصود من هذا النص هو ان رئيس الجمهورية يُساءل سياسياً امام مجلس النواب وفق شروط معينة:

ـ تقديم طلب مسبب.

ـ ان يقدم الطلب من الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب. فإذا توافر الشرطين السابقين معاً تظهر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية.

وبالنسبة للأثر المترتب على مسؤوليته السياسية فأن هذا التفسير يذهب إلى ان الدستور العراقي لسنة 2005 لم ينص على النتيجة المترتبة على ثبوت مسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً.

يرى الاستاذ جورج بيردو[1] في مثل توفر هكذا حالة يمكن إجبار رئيس الجمهورية على الاستقالة بواسطة البرلمان، حيث يبين ان رئيس الجمهورية في هذه الحالة يتمتع بصلاحيات تختلف عن الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني التقليدي، لذلك يمكن للبرلمان المنتخب إجباره على الاستقالة باعتباره يمثل إرادة الشعب، ومؤيدي هذا الاتجاه يستندون أيضاً على ان تحقق المسؤولية السياسية يترتب عليها إعفاء رئيس الجمهورية من منصبه وذلك تماشياً مع النظام البرلماني المتطور القائم على أساس الأخذ ببعض أسس النظام النيابي وإغفال البعض الآخر.

ويرى الاستاذ موريس (دوفرجية) إن في مثل هكذا حالة، لا يمكن إجبار رئيس الجمهورية على الاستقالة أو الاعفاء، وانما تُتبع أحكام المسؤولية الجنائية ما دامت النصوص الدستورية لم توضح ذلك.

وتنصّ الفقرة سادسا على إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا، في إحدى الحالات الآتية: الحدث في اليمين الدستورية، انتهاك الدستور، الخيانة العظمي. يذهب هذا التفسير إلى ان هذه النقطة تبحث في المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية على أساس انه في النظام البرلماني المتطور الذي أخذ به العراق تكون المسؤولية السياسية والجنائية مقررة لرئيس الجمهورية تباعاً، وان استخدام مصطلح الإدانة والخيانة العظمى وانتهاك الدستور والحنث باليمين الدستورية تعد جرائم في قوانين بعض الدول.

(1) إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري دعوة الإلغاء، ص 66.

الآثار المترتبة على عدم المصادقة على أحكام الإعدام:

لقد شهد العراق بعد سقوط النظام السابق حالة من الفوضى الأمنية، نتيجة التحول من النظام الدكتاتوري ومرحلة مصادرة الحقوق والحريات إلى الانفتاح والتحول إلى المدنية بعد حلّ المؤسسات العسكرية والأمنية ومنها الأجهزة القمعية، حيث أصبح السلاح منفلت ومتاح في كل مكان، مما انعكس سلباً على الواقع الأمني، وظهرت بعض الفئات تستغل غياب القانون لتبدأ بعمليات التصفية لأسباب شخصية وثأرية ومن ثم أُثيرت الطائفية في حقبة عسيرة من تاريخ العراق منذ تأسيس دولته الحديثة، وأصبحت البلاد مرتعاً للجماعات الارهابية التي عبثت في أمنها وسلامتها، وشاع القتل على الهوية من قبل تنظيم القاعدة لعدة أعوام راح ضحيته مئات الآلاف من ابناء الشعب العراقي من مختلف الأعمار والأجناس حتى دخول داعش في عام 2014. ما أسفر في أعقابه عن إلقاء القبض على أعداد كبيرة من الإرهابيين والقتلة، وأصدرت المحاكم العراقي بحقهم أحكام الاعدام، إلا إن عدم مصادقة رئيس الجمهورية عليها حال دون تنفيذ القصاص العادل رغم ان ما سبق بيّناه من عرض لصلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في الدستور العراقي لسنة 2005.

ومن الآثار المترتبة على امتناع رئيس الجمهورية عن التصديق على أحكام الاعدام له تبعات مالية تفوق التصور، ففي سجن معيّن هناك (تسعة آلاف) محكوم بالإعدام لم ينفذ فيه الحكم، وأن متوسط ما يُنفق على الشخص في اليوم الواحد (إثنا عشر) ألف دينار عراقي للإطعام فضلاً عن النفقات الأخرى. فإذا كان هذا الرقم لسنوات طويلة يتضح لنا رقم هائل، وهذا الرقم إذا كان يسري على جميع المؤسسات العقابية في العراق ويفوق عددها 20 للمحكومين بالإعدام. وفي هذا الجدول نوضح ما يُصرف على النزلاء.

عدد النزلاء	المبلغ المصروف للنزيل	الكلفة اليومية	الكلفة الشهرية	المبلغ في السنة
9000	12000	108000000	3240000000	38880000000

هؤلاء بمرر الوقت يحتاجون إلى توسعة المؤسسات العقابية كونهم باقين في أماكنهم والعدد في تزايد وتُضاف إليهم أعداد جديدة من المدانين، وما يُصاحب ذلك من استهلاك واندثار للأثاث والأجهزة والطاقة وغيرها، إضافة إلى عدد الحراس في السجون الإصلاحية والحمايات العسكرية المكلَّفة بحماية هذه المؤسسات.

الخاتمة

من خلال بحثنا في الصلاحيات الدستورية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني العراقي يمكن أن نصل إلى الاستنتاجات الآتي:

-إن النظام البرلماني مبني على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، وقائم على فكرة التعاون بين السلطتين التنفيذية التشريعية حيث أن الحكومة منبثقة عن البرلمان.

-إن الرئيس في النظام الدستوري العراقي يتمتع في اختصاص حصري بدعوة مجلس النواب إلى الانعقاد بعد المصادقة على نتائج الانتخابات التشريعية التي تجري كل أربع سنوات، كما ورد في المادة 54 من الدستور. في حين أغفل المشرِّع الدستوري وضع نصٍّ يعالج حالة امتناع رئيس الجمهورية عن دعوة مجلس النواب إلى الانعقاد الأمر الذي يقود إلى أزمة دستورية.

ـ على الرغم من تصنيف منصب رئيس الجمهورية في العراق كمنصب «رمزي وتشريفي» وفق العرف البرلماني المستقر، إلا أن إخضاعه لأدوات الرقابة السياسية البرلمانية (كالاستجواب والتحقيق) وصياغة عقوبة «الإعفاء» كجزاء سياسي، يمنحه مركزاً قانونياً فريداً يقترب به من الأنظمة الائتلافية المعقدة، ويخرجه من دائرة التجرد السياسي المطلق المقررة لرؤساء الدول في النظم البرلمانية التقليدية.

-قد تمر الدولة بظروف استثنائية يتعذر فيها تطبيق القوانين أثناء مدة تعطيل مجلس النواب، مما يتطلب دعوة البرلمان إلى الانعقاد، ويلاحظ ماذا لو أن الرئيس دعا البرلمان إلى الانعقاد إلى جلسة استثنائية تحت أي ذريعة معينة، دون أن تكون هناك حاجة حقيقية؟.

-حلّ البرلمان كان على أنواع عدة، منها الحل الشعبي والحل الرئاسي والحل الذاتي للبرلمان، وقد أخذ المشرِّع الدستوري الحل الأخير، وبالتالي نجد أن المادة 64 من دستور جمهورية العراق النافذ أعطت علوية وقوة لمجلس النواب في سلاح الحل، وهو يتناقض تماماً مع القواعد العامة النظام البرلماني القائم على أساس مبدأ التعاون والتوازن بين السلطات.

ـ إن امتناع رئيس الجمهورية عن المصادقة على أحكام الاعدام يعد انتهاكاً للدستور وحنثاً باليمين الدستورية التي أداها عند تسلمه لمنصب الرئاسة، ومن ثم تُثار الطعون على مسؤوليته الجزائية لانتهاكه الدستور. ولم يرتب الدستور جزاءً على حالة امتناع رئيس الجمهورية عن المصادقة على أحكام الاعدام.

ـ لم نجد في الدستور العراقي لسنة 2005 أي نص يشير إلى حصانة رئيس الجمهورية من

أحكام القانون الجنائي، ولعل ذلك عائد إلى الصلاحيات المحدودة التي يتمتع بها الرئيس في ظل النظام البرلماني، كما إنه يتمتع بحصانة بموجب قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969.

ـ إن إسناد اختصاص الفصل في الاتهامات الموجهة لرئيس الجمهورية (كالحنث باليمين وانتهاك الدستور) إلى المحكمة الاتحادية العليا ـ وهي محكمة دستورية وليست جنائية ـ يثبت أن هذه الأفعال تُكَيّف قانونياً في العراق كـ «جرائم ذات طبيعة سياسية» ترتب جزاءً سياسياً محضاً وهو الإعفاء، بمعزل عن مبدأ الشرعية الجنائية التقليدي.

ـ يُلاحظ إن تبنّي الدستور العراقي لآلية «الحل الذاتي» لمجلس النواب قد منح السلطة التشريعية علوية وقوة تفوق القواعد العامة للنظام البرلماني المستقر على فكرة التوازن؛ مما أدى إلى تجريد السلطة التنفيذية (بقطبيها) من أهم سلاح دستوري تقليدي لتحقيق التوازن، وهو حق الحل الرئاسي أو الوزاري المنفرد عند نشوب الخلافات الجوهرية.

الفصل الثالث

الهندسة التنظيمية والصلاحيات الدستورية لرئاسة الجمهورية في العراق

وفق نظامها الداخلي لسنة 2019

أ. م. د سيف حيدر الحسيني[1]

أولاً: مدخل

تشكل مؤسسات الرئاسة في النظم السياسية والدستورية المعاصرة حجر الزاوية في تدعيم استقرار الدولة وتجسيد رمزية وحدتها وسيادتها الوطنية، وتتفاوت الطبيعة القانونية والوظيفية لهذه المؤسسات بحسب شكل نظام الحكم المعمول به وسعة الصلاحيات الممنوحة لرئيس الدولة، إذ تتراوح بين النظم الرئاسية التي تتمركز فيها الصلاحيات التنفيذية والبيروقراطية بيد الرئيس، والنظم شبه الرئاسية التي تتوزع فيها السلطة التنفيذية بين الرئاسة والحكومة، والنظم البرلمانية التي تُختزل فيها أدوار الرئيس في أبعاد سيادية وتشريفية وحراسة الدستور والحياد المؤسسي.

وفي العراق، أحدث التحول السياسي والدستوري الكبير الناجم عن نفاذ دستور جمهورية العراق لعام 2005 قطيعة في التنظيم والتشريع مع أنماط الحكم الشمولي المركب، متبنياً نظاماً نيابياً برلمانياً اتحادياً، خصص فيه لمؤسسة رئاسة الجمهورية موقعاً حيوياً بوصفها سلطة موازنة ومظلة جامعة تعبر عن التنوع الوطني ورمزية سيادة البلاد، وحامية للمبادئ والأحكام الدستورية استناداً للمادة (67) منه.

وفي هذا الإطار، يظهر النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية العراقية رقم (2) لسنة 2019 كوثيقة تنظيمية ولائحة جوهرية تحدد القواعد التفصيلية والبنية الهيكلية والإدارية والتنفيذية

(1) كلية العلوم السياسية / جامعة الكوفة

المحركة لهذه المؤسسة السيادية، ولم تكن صياغة هذا النظام الداخلي مجرد إجراء إداري شكلي، بل جاءت لتلبي متطلبات مأسسة العمل الرئاسي وتحديد الاختصاصات الفاصلة بين التشكيلات والأجهزة الأربعة الرئيسية للمؤسسة والتي هي مؤسسة نواب رئيس الجمهورية، المكتب الخاص للرئيس، هيأة المستشارين والخبراء، وديوان رئاسة الجمهورية بتشكيلاته المختلفة، فضلاً عن إرساء القواعد التنظيمية الضابطة للملاك الوظيفي وضوابط التعيين والترقية وتحديد الآليات الحاكمة لإعداد الموازنة المالية السنوية وصولاً إلى إقرار أحكام إعادة الهيكلة والدمج والإلغاء للدوائر وإخضاع التصرفات المالية لرقابة ديوان الرقابة المالية الاتحادي، كل ذلك ضمن بيئة سياسية عراقية شديدة التعقيد والتنوع تتأثر بآليات التوافق السياسي والتوازنات المكوناتية.

يقدم الفصل قراءة تقويمية نقدية لبنية النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019؛ لتشخيص مواطن القوة والقصور التنظيمي، وبيان مدى ملاءمة الهيكلية الحالية لمتطلبات الحوكمة الإدارية والضبط المحاسبي.

ويهدف الفصل إلى تفكيك الهيكلية التنظيمية لرئاسة الجمهورية وتشكيلاتها، وبيان طبيعة العلاقات الرأسية والأفقية بين مكوناتها (الرئيس، النواب، المكتب الخاص، المستشارون، والديوان)، وتحديد الطبيعة القانونية لصلاحياتها السيادية والتنفيذية.

تنبع الإشكالية من التنازع بين الطبيعة البرلمانية للنظام العراقي (حيث الثقل التنفيذي بيد مجلس الوزراء) والحاجة لجهاز إداري يُمكن الرئاسة من مهامها الدستورية دون ترهل أو تصادم سلطوي. وتتلخص في السؤال: إلى أي مدى مكنت هيكلية النظام رقم (2) لسنة 2019 الرئاسة من ممارسة مهامها الدستورية، وكيف أسهمت قرارات المحكمة الاتحادية العليا في إعادة رسم حدودها التنفيذية والمالية والإدارية؟

يمنح النظام الداخلي الرئاسة الإطار التنظيمي لمهامها السيادية بشرط الرشاقة والرقابة، غير أن فاعلية هذا البناء وصلاحياته تتحدد وتتعدل باستمرار بتفسيرات المحكمة الاتحادية العليا بوصفها الضابط الحقيقي لعمل دوائرها.

يعتمد الفصل على التكامل بين المنهج الوصفي التحليلي لتفكيك نصوص النظام الداخلي رقم (2) لسنة 2019 وتحليل آثارها القانونية والإدارية والمالية، والمنهج المقارن لمقارنة مؤسسة الرئاسة العراقية بنماذج دولية مختارة (رئاسية، شبه رئاسية، وبرلمانية).

ثانياً: التكييف الدستوري والقانوني لموقع رئيس الجمهورية وسلطاته التنظيمية

يقدم النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019 التأطير اللائحي والتنفيذي الأبرز للمكانة القانونية والدستورية لشخص رئيس الجمهورية في العراق، حيث يعيد تنظيم القواعد الكلية المنصوص عليها في صلب المادة (67) من الوثيقة الدستورية لعام 2005، محولاً إياها من مجرد أحكام ومبادئ دستورية مجردة إلى نظام إداري ووظيفي متكامل يقود الحركة اليومية للمؤسسة الرئاسية، وتأتي المادة الأولى من النظام الداخلي لتصرح بشكل مباشر وجلي بأن «رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والحفاظ على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور».

إن التحليل العميق والممتد لأبعاد هذا النص يبرز السعي التشريعي الحثيث لمأسسة ما يعرف في الفقه الدستوري بالدور الموازن أو السلطة المحايدة الموكلة إلى رئيس الدولة، فالنظام الداخلي هنا لا يتعامل مع الموقع بوصفه تشريفاً قانونياً أو بروتوكولياً مجرداً من المعنى، بل يعطيه طابعاً وظيفياً يفرض التزاماً قانونياً مستمراً بالسهر الدائم على حماية البناء الدستوري والسلامة الإقليمية للبلاد، ولا شك أن مفردة «يسهر» تحمل دلالة قانونية وفلسفية عميقة تفيد الديمومة واليقظة الإدارية والسياسية المستمرة، وعدم الاقتصار على التدخل البسيط أثناء المراسم والاحتفالات، وتكتسب هذه الرمزية السيادية والوظيفية أبعاداً بالغة الأهمية والتعقيد في البيئة السياسية والاجتماعية العراقية القائمة على التعددية القومية والمذهبية والدينية، حيث تُطرح مؤسسة الرئاسة بوصفها حكماً غير منحاز ومرجعية سيادية جامعة ومظلة وطنية تلجأ إليها الأطراف كافة في لحظات الأزمات الكبرى أو عند نشوب الانسداد السياسي الذي قد يهدد التماسك المؤسسي للدولة[1]

وتستكمل المادة الثانية هذا البناء التنظيمي والتشريعي عبر النص الصريح على أن رئيس الجمهورية «يمارس مهامه ومسؤولياته واستحقاقاته بموجب التشريعات النافذة والدستور» وعند إخضاع هذه الصياغة القانونية الشارحة للتحليل الفقهي في ضوء معطيات النظام البرلماني العراقي، يتجلى شكل التوازن المفاهيمي والدستوري في إدارة السلطة التنفيذية الثنائية، حيث يُقر النظام الداخلي ضمنياً بحدود الصلاحيات الحصرية لرئيس الدولة والتي ترتكز أساساً في الممارسات السيادية والسياسية العليا، كإصدار المراسيم الجمهورية الخاصة بالتعيينات

(1) علي هادي الهلالي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري العراقي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2018، ص 285.

والمصادقة على أحكام الإعدام والمصادقة النهائية على التشريعات المشرعة من قبل مجلس النواب وتصديق المعاهدات والاتفاقيات الدولية وإصدار العفو الخاص بناءً على توصيات رئيس مجلس الوزراء، فضلاً عن دعوة البرلمان للانعقاد في مواعيده الدستورية المحتومة. [1]

إن هذا التحديد القانوني يمنع رئيس الدولة من التغول أو التدخل المباشر في الشؤون الإدارية اليومية والقطاعات الخدمية والوزارية المباشرة التي يختص بها مجلس الوزراء ورئيسه بوصفه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة، إلا أن النظام الداخلي يعوض هذا القيد التنفيذي الإداري بمنح رئيس الجمهورية أدوات تنظيمية وسيادية تكفل لكلمته وتوجيهاته وزناً قانونياً وسياسياً ثقيلاً يؤثر بالضرورة في معادلة الحكم ويجعله شريكاً مبدئياً في توجيه البوصلة الوطنية والرقابة على مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات المختلفة.

أما في جوانب الإدارة الداخلية والتنظيم المؤسسي للمرفق الرئاسي فقد خصصت المادة الثالثة حكماً محورياً يخول رئيس الجمهورية صلاحية «ترشيح من يراه مناسباً لشغل منصب رئيس ديوان رئاسة الجمهورية» وتُعد هذه المادة مفصلاً إدارياً وحيوياً بامتياز لضبط الأداء البيروقراطي والسياسي للرئاسة، إذ إن إعطاء رئيس الدولة سلطة الترشيح المباشر لشخصية رئيس الديوان يضمن إيجاد حالة من الانسجام والتناغم التام بين الإرادة السياسية الصريحة لرئيس الجمهورية والماكنة التنفيذية والبراغماتية التي تقع على عاتقها إدارة البريد الرئاسي وتنفيذ المبادرات التشريعية وتأمين المخاطبات الرسمية، وإن هذا الترشيح يخلق حلقة اتصال سياسية-إدارية متينة ومستمرة تحمي القرار الرئاسي من معوقات البيروقراطية الممتدة وتؤمن أعلى مستويات الشفافية والانسيابية في نقل التوجيهات والقرارات من القمة السيادية إلى الدوائر والتشكيلات الإدارية المتخصصة. [2]

وحين إخضاع هذا التكييف الدستوري اللائحي لميزان المقارنة الممتدة بالنظم السياسية والدستورية المعاصرة، يبرز تميز الخصوصية العراقية المؤطرة بموجب أحكام النظام الداخلي رقم (2) لسنة 2019 في اتجاهين تحليليين رئيسيين، يتمثل الأول في وجه التقارب البنيوي مع النموذج البرلماني الإيطالي، حيث يتقارب التكييف الوظيفي والحيادي للرئيس العراقي بدرجة كبيرة مع موقع رئيس الجمهورية الإيطالي المؤطر بموجب دستور عام 1947، إذ يعمل كلاهما كسلطة موازنة وضامن أساسي لحماية الدستور واستقرار الدولة دون الامتلاك

(1) المادة (2) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019.

(2) المادة (3) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019.

المباشر لآليات الإدارة الخدمية والوزارية اليومية، مع التركيز المكثف على الرمزية السيادية في التمثيل الخارجي وجمع الفرقاء السياسيين لحل الأزمات الوطنية، في حين يتجسد الاتجاه الثاني في وجه الابتعاد الجوهري عن النموذج شبه الرئاسي الفرنسي، إذ يبتعد البناء القانوني والتنفيذي العراقي تماماً عن أحكام النظام الداخلي للرئاسة الفرنسية في الجمهورية الخامسة، لأن الرئيس الفرنسي يجمع بموجب دستور 1958 بين الرمزية السيادية العليا والسلطة التنفيذية المباشرة التي تمنحه ترؤس مجلس الوزراء وتوجيه السياسات الخارجية والدفاعية وفرض القرارات على الحكومة، وهو ما لا يتيحه النظام الداخلي العراقي الملتزم بالحدود الشرفية والموازنة والمقيد بأطر النظام البرلماني وضوابطه الحاكمة [1].

ثالثاً: الأحكام المنظمة لمؤسسة نائب رئيس الجمهورية والبناء الهيكلي لمكتبه

تشكل مؤسسة نائب رئيس الجمهورية أحد المظاهر التنظيمية الأكثر جدلاً وحيوية في الممارسات السياسية والتنفيذية للدولة العراقية بعد عام 2003، إذ ينص التشريع اللائحي المتمثل بالنظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019 في مادته الرابعة على إجازة اختيار رئيس الجمهورية لنائب أو أكثر على أن لا يزيد عددهم الإجمالي على ثلاثة نواب، مع اشتراط عرض ترشيحهم على مجلس النواب للمصادقة عليهم بالأغلبية المطلقة، ويكشف التحليل المؤسسي البنيوي لهذه المادة عن رغبة التنظيم اللائحي في وضع سقف عددي محدد يمنع التضخم الوظيفي المفرط والإنفاق المالي غير المبرر، وفي الوقت ذاته يستوعب المعادلة السياسية والمكوناتية والتوافقية التي تُبنى عليها الرئاسات الثلاث في العراق، فالنص يوازن بين متطلبات التمثيل الوطني المتوازن بين القوميات والمذاهب الرئيسية من جهة، وبين المحافظة على نجاعة الجهاز التنفيذي والسيادي للرئاسة وديمومته الإدارية من جهة أخرى.

وتأكيداً لهذه التبعية الوظيفية، تعزز المادة الخامسة في بندها الأول حقيقة قانونية ومؤسسية حاسمة مفادها أن نائب رئيس الجمهورية يمارس المهام والواجبات التي يحددها ويكلفه بها رئيس الجمهورية حصراً. ومن الناحية التحليلية والإدارية، فإن هذا النص يكرس مفهوم الصلاحيات بالتفويض والتكليف ويمنع قيام سلطة أصيلة أو موازية للنائب بمعزل عن إرادة رئيس الدولة، مما يثبت مبدأ وحدة القيادة والقرار السياسي داخل المؤسسة الرئاسية

(1) Gianfranco Pasquino, The Political System of Italy, Oxford University Press, Oxford, 2019, p. 102.

ويمنع بروز التنازع الوظيفي أو الاستقطاب الحزبي الداخلي، حيث يظل النائب ذراعاً تنفيذية واستشارية مساندة لرئيس الدولة في الملفات والمشاريع والأحداث الوطنية والدولية التي يحيلها إليه الرئيس بحسب مقتضيات المصلحة العامة ومتطلبات إدارة الحكم[1].

وفيما يخص الهيكلية الإدارية والمالية لمكاتب النواب، تفصل البنود ثانياً وثالثاً ورابعاً من المادة الخامسة الأطر التنظيمية لمكتب نائب الرئيس، حيث تنص على إيجاد مكتب خاص لكل نائب يدار من قبل موظف بدرجة مدير عام حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل ولديه خبرة واختصاص كافيان، يعاونه عدد من الموظفين يحددهم رئيس ديوان رئاسة الجمهورية بالتنسيق المباشر مع مكتب النائب، كما تقر البنود ذاتها الارتباط الإداري المباشر لمكاتب النواب بديوان رئاسة الجمهورية، وتحدد تخصيصاتهم المالية بقرار صادر عن رئيس الديوان ومقترن بموافقة رئيس الجمهورية لتغطية المصروفات والنفقات التشغيلية والضرورية، ويشير التحليل الإداري لهذا التنظيم إلى حرص المشرّع اللائحي على توحيد الضبط المالي والإداري تحت سلطة ديوان الرئاسة للحد من الاستقلالية المفرطة التي قد تؤدي إلى تشكيل إدارات موازية أو تكتلات بيروقراطية داخل المؤسسة الرئاسية الواحدة[2].

وتسترسل المواد السادسة والسابعة والثامنة والتاسعة في رسم الحدود الوظيفية والمسؤولية القانونية والسياسية لنائب رئيس الجمهورية، إذ تجيز المادة السادسة للرئيس تكليف نائبه بتمثيل العراق في المؤتمرات والندوات الإقليمية والدولية وإيفاده إلى المهام السيادية الخارجة عن النطاق المحلي، بينما تفرض المادة السابعة على النائب الالتزام التام بالسياسة العامة للدولة وتوجيهات رئيس الجمهورية الصريحة وعدم التقاطع معها، وتمنع المادة الثامنة النائب من السفر خارج البلاد إلا بعد الحصول على موافقة رئيس الجمهورية المباشرة، أما المادة التاسعة، فتحدد الآليات القانونية لإعفاء النائب أو إقالته أو قبول استقالته، حيث تنص على إمكانية تقديم النائب طلب الاستقالة أو الإعفاء إلى الرئيس كما تمنح الرئيس حق تقديم طلب إقالة النائب إلى مجلس النواب في حال مخالفته للواجبات الدستورية والسياسية أو الخروج عن السياسة العامة المعتمدة للدولة أو ارتكابه جريمة مخلة

(1) المادة (5/أولًا) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019. كذلك ينظر: علي هادي الهلالي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري العراقي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، 2018، ص 292

(2) المادة (5/ثانياً وثالثاً ورابعاً) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019.

بالشرف، وتتم الإقالة بقرار صادر عن مجلس النواب بالأغلبية المطلقة بالآلية نفسها القانونية والتنظيمية المقررة للتكليف والتعيين[1].

وعند إجراء قراءة مقارنة لمؤسسة نائب الرئيس في الأنظمة الدستورية المختلفة، يتضح أن النموذج العراقي المؤطر بموجب النظام الداخلي رقم (2) لسنة 2019 يمتلك سمات خاصة تميزه عن باقي التجارب الدولية، ففي النظام الرئاسي الأمريكي يعتبر نائب الرئيس الشخصية الثانية المحددة دستورياً بالانتخاب المباشر ضمن بطاقة انتخابية واحدة مع الرئيس ويمتلك صلاحية ترؤس مجلس الشيوخ والحلول التلقائي والمباشر محل الرئيس عند وفاته أو استقالته أو عزله، بينما يفصح النظام الداخلي العراقي عن نموذج مختلف تماماً حيث لا يتولى النائب رئاسة السلطة التشريعية ولا يتمتع بخلافة تلقائية مستمرة، بل تظل صلاحياته مرهونة بالإرادة الصريحة لرئيس الجمهورية وبالموافقة النيابية البرلمانية، وهو ما يتطابق مع متطلبات النظام النيابي البرلماني الذي يمنح البرلمان كلمة الفصل في منح الثقة للقيادات التنفيذية العليا أو سحبها منها وفق المقتضيات الدستورية[2].

رابعاً: البنية الوظيفية والصلاحيات الإدارية للمكتب الخاص لرئيس الجمهورية

يمثل المكتب الخاص لرئيس الجمهورية العصب الإداري والتشغيلي المباشر للرئاسة، حيث يشكل الحلقة التنظيمية الأكثر قرباً والتصاقاً بشخص رئيس الدولة، والتي تتولى مهمة الهندسة الإدارية والتنسيق القيادي لحركة القرارات الرسمية وإدارة البريد السيادي وتنظيم التوجيهات السياسية والسيادية اليومية، وتضع المواد العاشرة والحادية عشرة والثانية عشرة من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019 الإطار التنظيمي الدقيق لرئاسة هذا الجهاز الحيوي وسلطاته القانونية، إذ تنص المادة العاشرة على أن يرتبط المكتب الخاص برئيس الجمهورية مباشرة ويكون تحت إشرافه وتوجيهه المباشر، وتكمل المادة الحادية عشرة هذا البناء المرفقي باشتراط أن يدير المكتب الخاص موظف بدرجة وكيل وزارة حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل ومن ذوي الخبرة الكافية والاختصاص الدقيق في مجال عمله، وتتوج المادة الثانية عشرة هذه الصلاحيات بمنح مدير المكتب الخاص جميع صلاحيات

(1) المواد (6، 7، 8، 9) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019.

(2) Richard Rose, The Prime Minister in a Shrinking World, Polity Press, Cambridge, 2001, p. 101.

ومهام الوزير المختص المنصوص عليها في التشريعات والقوانين الإدارية والمالية النافذة في كل ما يتعلق بإدارة وتنظيم شؤون المكتب الخاص[1].

إن التحليل القانوني والإداري العميق لهذا المنح الاستثنائي لصلاحيات الوزير يتجاوز مجرد إسباغ الدرجة الوظيفية العليا ليكشف عن حرص التشريع اللائحي على توفير أقصى درجات المرونة والحركية والاستقلالية الإدارية لمدير المكتب، مما يتيح له سرعة اتخاذ القرارات الإدارية وصرف الاستحقاقات المالية والتعامل الناجز مع حالات الطوارئ والالتزامات الرئاسية العاجلة ومبادرات رئيس الدولة دون الاصطدام بالتعقيدات البيروقراطية أو الدخول في حبال الروتين الإداري الممتد في مؤسسات الدولة التقليدية، كما أثار هذا النص جدلاً فقهياً واسعاً حول إمكانية قيام سلطة وزارية حصرية داخل مؤسسة سيادية لا تخضع بالضرورة لآليات المساءلة السياسية نفسها والاستجواب البرلماني المباشر المفروضة على وزراء القطاعات الخدمية في الحكومة، حيث يذهب اتجاه فقهي متقدم إلى اعتبار هذا التفويض مجرد منح لصلاحيات إدارية ومالية مقيدة بغرض تسيير المرفق الرئاسي لا إكساباً لصفة الوزير السياسي الشاغل لحقيبة وزارية في التشكيلة الحكومية.

وفي إطار تدعيم البناء الهيكلي والقيادي للمكتب وضمان استمرارية المرافق الرئاسية، تنص المادة الثالثة عشرة على أن يكون لمدير المكتب الخاص معاون بدرجة مدير عام من ذوي الخبرة والاختصاص وحاصل على شهادة جامعية أولية، يتولى الإشراف المباشر على الشؤون الإدارية والتنظيمية للمكتب كما يعاونه عدد كافٍ من الموظفين والكوادر التنفيذية والبراغماتية المتخصصة يحددهم رئيس ديوان رئاسة الجمهورية بالتنسيق المباشر والشفاف مع مدير المكتب الخاص، ويبرز التحليل الإداري الهيكلي لهذا النص أسلوباً متميزاً في توزيع السلطات والتكامل الرأسي بين المستويات القيادية العليا بدرجة وكيل وزير والمستويات التنفيذية المباشرة بدرجة مدير عام وهو ما يؤمن انسيابية عالية في توزيع مهام الأمانة السرية والخدمات الإدارية والمتابعة اللوجستية لأنشطة رئيس الدولة الداخلية والخارجية وتأمين التغطية الإدارية الدائمة التي تضمن عدم تعطيل المرفق الرئاسي أو توقف البريد السيادي عند شغور أحد المستويات القيادية أو غياب شاغليها[2].

علاوة على ذلك، يطرح هذا النمط من الإدارة المزدوجة تسلسلاً هرمياً ينظم العلاقة المعقدة بين ديوان الرئاسة بوصفه الجهاز المالي والإداري الأكبر وبين المكتب الخاص بصفته

(1) المواد (10، 11، 12) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019.

(2) المادة (13) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019.

الجهاز الملازم لرئيس الدولة، حيث يكفل هذا التنسيق المباشر المحافظة على التوازنات المالية والإدارية ويمنع نشوء أي تقاطعات تنظيمية قد تؤدي إلى تعطيل معاملات المواطنين أو إعاقة الخطابات الرسمية الموجهة للوزارات والمؤسسات المستقلة[1].

في حين تفصل المادة الرابعة عشرة من النظام الداخلي المهام والمسؤوليات الوظيفية الجوهرية الموكلة إلى مدير المكتب الخاص والتي ترتكز إلى ستة محاور تنظيمية استراتيجية، تشمل استلام وتنظيم وعرض جميع المعاملات والبريد الرسمي والخاص الوارد إلى رئيس الجمهورية ونقل الأوامر والقرارات والتوجيهات الرئاسية الصادرة إلى ديوان الرئاسة ومكاتب نواب الرئيس وتنظيم وإدارة كافة المخاطبات الرسمية الصادرة من رئيس الدولة والموجهة إلى السلطات الاتحادية الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) وكافة الهيئات والمؤسسات الرسمية في الدولة، فضلاً عن تمكين هيئة المستشارين والخبراء والسكرتارية الخاصة من أداء مهامهم بالسرعة والدقة المطلوبة عبر تزويدهم بالبيانات والمعلومات ومتابعة مستوى تنفيذ التوجيهات والأوامر الرئاسية مع الوزارات والجهات ذات العلاقة وصولاً إلى تأدية أي مهام سيادية أو تنظيمية أخرى يكلفه بها الرئيس.

وتكتمل هذه الحلقة التنفيذية بالمادة الخامسة عشرة التي تجيز تشكيل سكرتارية خاصة لرئيس الجمهورية ترتبط بمدير المكتب وتحدد مهامها وتشكيلها بتعليمات يصدرها مدير المكتب بموافقة صريحة من رئيس الجمهورية، ويظهر التحليل المؤسسي الشامل لهذه المهام والتكليفات أن المكتب الخاص لا يمارس دوراً بروتوكولياً هامشياً، بل يعمل كمصفاة إدارية وقانونية محكمة تفحص وتدقق المشروعات والقرارات الرئاسية لضمان صياغتها بالدقة القانونية اللازمة ومتابعة إيقاع تنفيذها المؤسسي مع مؤسسات الدولة المختلفة، وتعد السكرتارية الخاصة بمثابة خط الدفاع التنظيمي الأول الذي يفلتر التدفق الهائل للطلبات والمراسلات اليومية محولة إياها إلى ملخصات إستراتيجية تمكّن رئيس الدولة من اتخاذ القرار السليم بأقل وقت وجهد مع توثيق كافة التوجيهات الشفهية والكتابية وحفظها في أرشيف سيادي آمن يخضع لضوابط السرية وحماية أسرار الدولة العليا[2].

وعند إجراء المقارنة التنظيمية والمفهومية بين المكتب الخاص لرئيس الجمهورية العراقي وأجهزة المكاتب الرئاسية في الأنظمة المقارنةً، تبرز الاختلافات الجوهرية في طبيعة الصلاحيات وحجم التأثير السياسي إذ ينحصر دور المكتب الخاص العراقي في الجوانب

(1) علي محمد البدري، التنظيم الإداري للدواوين الرئاسية، دار النهضة، الحلة، 2022، ص 112.
(2) المادتان (14، 15) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019.

التنظيمية والإدارية والتنسيقية وعرض البريد وتأمين المراسلات الرئاسية ومتابعة تطبيق توجيهات الرئيس دون الامتداد إلى التدخل المباشر في فرض السياسات العامة للدولة أو توجيه الوزارات التنفيذية بصورة سلطوية إلزامية تتجاوز اختصاصات مجلس الوزراء. وعلى عكس ذلك تماماً، يتولى المكتب التنفيذي للرئيس الأمريكي صياغة الموازنات السياسية والسياسات الاستراتيجية للدولة والإشراف المباشر والسلطوي على أداء كافة الوزارات والهيئات الفيدرالية القائمة عبر أجهزة متخصصة كمكتب إدارة الموازنة.

كما يبتعد النموذج العراقي أيضاً عن الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية الفرنسية في قصر الإليزيه والتي تتجاوز أدوارها التنسيق الإداري إلى المتابعة السياسية المباشرة لعمل الوزراء وصياغة التوجهات التشريعية للحكومة، وهو اختلاف جوهري مرده الطبيعة القانونية للنظام البرلماني العراقي الذي يقتصر فيه دور المكتب الرئاسي على التنظيم الإداري والسيادي في مقابل الأنظمة الرئاسية وشبه الرئاسية التي يمتلك فيها المكتب الرئاسي سلطات قيادية وتنفيذية تشرف على السياسات القطاعية للدولة بشكل مباشر.

خامساً: التنظيم القانوني والاستشاري لهيأة المستشارين والخبراء

تشكل هيأة المستشارين والخبراء المظلة الاستشارية والفكرية العليا داخل البناء المؤسسي لرئاسة الجمهورية، حيث توفر للرئاسة القدرة على قراءة المعطيات السياسية والاقتصادية والقانونية وصنع القرارات السيادية على أسس علمية وتخصصية رصينة، وتفصل المواد السادسة عشرة والسابعة عشرة والثامنة عشرة والتاسعة عشرة من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019 الأحكام المنظمة لهذه الهيأة، إذ تنص المادة السادسة عشرة على تشكيل هيأة للمستشارين والخبراء ترتبط برئيس الجمهورية مباشرة وتعمل تحت إشرافه، وتشترط المادة أن يدير هذه الهيأة رئيس يسمى رئيس هيأة المستشارين والخبراء، بدرجة وزير يتم تعيينه من بين الوزراء المتقاعدين أو ممن يشغل منصباً بدرجة وزير مع وجود عدد من المستشارين والخبراء يتم تعيينهم بمرسوم جمهوري بناءً على قرار مباشر من رئيس الدولة[1].

إن التحليل القانوني والمؤسسي لمنح رئيس الهيأة درجة وزير يظهر حرص المشرّع اللائحي على منح القيادة الاستشارية مكافأة وظيفية واعتباراً سيادياً يماثل القيادات التنفيذية في الدولة، مما يتيح له التواصل والتنسيق المباشر والمتكافئ مع الوزراء والجهات الحكومية

(1) المادة (16) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019

المختلفة لجمع البيانات وإعداد التقديرات الاستراتيجية دون عوائق بيروقراطية، كما يثير هذا التوصيف التنظيمي نقاشاً فقهياً وقانونياً حول الطبيعة المزدوجة لدرجة وزير بلا حقيبة في المؤسسات الرئاسية، إذ يرى شراح القانون الإداري أن منح الدرجة الوزارية لرئيس هيأة استشارية يهدف إلى إضفاء ثقل بروتوكولي وسياسي يسمح له برئاسة اللجان الوزارية المشتركة ومثول الهيأة أمام اللجان البرلمانية التخصصية لإيقاف التنازع التنظيمي بين مؤسسة الرئاسة والقطاعات الوزارية الحكومية.

في حين تحدد المادة السابعة عشرة والمادة الثامنة عشرة نطاق الاختصاصات والأدوار الوظيفية المناطة بهيأة المستشارين والخبراء، إذ تتركز مهامها في إبداء الرأي والمشورة الفنية والتخصصية في القضايا والموضوعات السياسية والاقتصادية والقانونية والاجتماعية والثقافية المعروضة على رئيس الجمهورية أو نوابه إضافة إلى دراسة مشاريع القوانين والأنظمة والموضوعات الهامة التي يحيلها الرئيس أو نوابه وتقديم المقترحات والتوصيات والحلول الناجعة بشأنها، فضلاً عن إعداد الدراسات المستقبلية والتقارير الدورية التشخيصية للواقع السياسي والتنموي في البلاد، وتكمل المادة الثامنة عشرة هذه الصلاحيات بتخويل رئيس الجمهورية أو نوابه إسناد أي مهام سياسية أو وطنية استثنائية لرئيس الهيأة أو أحد مستشاريها لمتابعة ملفات خاصة داخلية أو خارجية[1].

ويكشف التحليل الإداري لهذه المهام أن الهيأة تؤدي دور العقل المفكر والداعم للقرار الرئاسي، مما يحمي القرارات الصادرة عن الرئاسة من الارتجالية والتجاذبات التوافقية السريعة، كما يمتد هذا الدور الإستراتيجي ليشمل صياغة المبادرات التشريعية التي يرفعها رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب استناداً إلى أحكام المادة (60/أولاً) من الدستور العراقي، حيث يتولى مستشارو الهيأة إخضاع التشريعات المقترحة لمراحل التدقيق الصارم وتقييم أثرها الدستوري والمالي والاجتماعي قبل إحالتها رسمياً إلى السلطة التشريعية، لضمان عدم تعارضها مع الحقوق والحريات المكفولة دستورياً أو إثارة أي انسداد قانوني مستقبلي.

وتفتح المادة التاسعة عشرة المجال لاستقطاب الخبرات والكفاءات الوطنية من خارج الأطر الوظيفية الدائمة، حيث تجيز لرئاسة الجمهورية التعاقد مع المستشارين والخبراء المتقاعدين أو الكفاءات الأكاديمية والعلمية المتخصصة بموجب عقود استشارية وتحديد مكافأة شهرية مناسبة لهم بناءً على اقتراح مشترك مرفوع من مدير المكتب الخاص ورئيس هيأة المستشارين والخبراء وموافقة رئيس ديوان الرئاسة ورئيس الجمهورية، وتُعد هذه المادة منفذاً تنظيمياً حيوياً يمنح

(1) ((المادتان (17، 18) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019

المؤسسة الرئاسية المرونة العالية للاستعانة بأصحاب العقول والتخصصات النادرة والمراكز البحثية بحسب متطلبات الملفات الطارئة دون تحميل الموازنة المالية تكاليف الملاك المالي الدائم[1].

ويرى فقهاء الإدارة العامة أن هذا النمط من التعاقد المرن يكرس أسلوب الإدارة بالنتائج والمشاريع، إذ يتيح تشكيل فرق عمل مؤقتة تتركز مهمتها على معالجة أزمة محددة (كأزمات المياه أو الحدود أو التعديلات الدستورية) وانقضاء العقود بانتهاء الملف المعني، وهو ما يجنب المرفق الرئاسي آفة الترهل الإداري وتراكم الملاكات الوظيفية الثابتة غير المنتجة ويضمن تطعيم المؤسسة بالدماء الأكاديمية والبحثية المواكبة للتطورات العلمية والدولية[2].

وعند إخضاع هذا البناء الاستشاري للمقارنة الدولية مع بيئات الحكم المختلفة، تبرز فروق وظيفية ومفاهيمية عميقة بين هيأة المستشارين العراقية ونظيراتها المقارنة، إذ تعتمد هيأة المستشارين والخبراء في رئاسة الجمهورية العراقية على تقديم الاستشارة الفنية وإعداد الدراسات وعرض التوصيات على رئيس الدولة ونوابه دون أن يمتلك المستشارون أي سلطة إلزامية على الوزراء أو القطاعات التنفيذية في الحكومة، وفي المقابل، يمارس مجلس المستشارين الرئاسيين أو مستشاري الأمن القومي في الأنظمة الرئاسية كالنظام الأمريكي أدواراً تنم عن سلطات تنفيذية وتوجيهية واسعة النطاق، حيث يمتلك مستشار الأمن القومي الأمريكي سلطة إشرافية ومتابعة نافذة على أجهزة الاستخبارات ووزارة الدفاع ووزارة الخارجية لضمان تطبيق الاستراتيجيات الرئاسية الملزمة.

أما في الأنظمة البرلمانية المقارنة كالمملكة المتحدة أو ألمانيا، فإن الدور الاستشاري لرئيس الدولة (الملك أو الرئيس الفيدرالي) يقتصر على دائرة محدودة من الخبراء القانونيين لضمان التزام التشريعات بالدستور، بينما تنحصر المستشاريات الفنية والتنفيذية الكبرى في مكتب رئيس الوزراء أو المستشارية الفيدرالية، وهو ما يوضح التزام النموذج العراقي المؤطر بلائحة 2019 بالمنهج الاستشاري التحليلي دون ممارسة أي سلطات إملائية أو تنفيذية تخل بمبدأ الفصل بين السلطات أو تتغول على صلاحيات مجلس الوزراء[3].

(1) المادة (19) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019

(2) قاسم محمد العبودي، العقود الاستشارية في المؤسسات الحكومية العراقية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2020، ص 142).

(3) Yehezkel Dror, Public Policy Making Reexamined, Transaction Publishers, New Brunswick, 1983, p. 189 / Thomas E. Cronin, The State of the Presidency, Little, Brown and Company, Boston, 1980, p. 215.

سادساً: المركز القانوني والتشكيلات الإدارية لديوان رئاسة الجمهورية

يشكل ديوان رئاسة الجمهورية العمود الفقري والمحرك البيروقراطي والإداري والتنفيذي الشامل للرئاسة، إذ تتوزع عبر تشكيلاته المختلفة مهام إدارة الموارد البشرية والمالية والخدمات اللوجستية، وتأمين المراسلات وإعداد التشريعات والمراسيم الجمهورية. وتحدد المواد العشرون والحادية والعشرون والثانية والعشرون من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019 الشروط القانونية والاستقلالية المؤسسية للديوان، إذ تنص المادة العشرون على أن يدير الديوان رئيس بدرجة وزير حاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل ومن ذوي الخبرة والممارسة المباشرة، ويتمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري الكامل ويمثله رئيس الديوان أو من يخوله قانوناً أمام القضاء والجهات كافة.

وتحدد المادة الحادية والعشرون آلية تعيين رئيس الديوان بقرار يصدره رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة، وتمنح الرئيس صلاحية إحالته إلى التقاعد أو تمديد خدمته أو إقالته بطلب يرفع إلى البرلمان في حال الخروج عن التوافقات والتوجيهات الدستورية أو الإخلال بواجبات الوظيفة العامة، بينما تجيز المادة الثانية والعشرون لرئيس الديوان تخويل بعض صلاحياته الإدارية والمالية لنوابه أو للمديرين العامين بموافقة صريحة من رئيس الجمهورية لتأمين الانسيابية الإدارية[1].

ويكشف التحليل القانوني لهذه النصوص عن منح الديوان شخصية معنوية مستقلة واستقلالاً مالياً وإدارياً يهدف إلى تمكينه من ممارسة اختصاصاته السيادية بعيداً عن التبعية للوزارات التنفيذية أو الوقوع تحت وصاية وزارة المالية فيما يتعلق بالصرف وتدبير الملاكات، كما يُظهر اشتراط موافقة البرلمان بالأغلبية المطلقة على تعيين رئيس الديوان انعكاساً لطبيعة النظام النيابي البرلماني في العراق، إذ يُنظر إلى رئيس الديوان بوصفه القيادة الإدارية الأعلى للمرفق الرئاسي، مما يتطلب إسباغ الشرعية النيابية عليه لضمان التوازن في إدارة أهم ديوان سيادي في الدولة.

وتوضح المواد الثالثة والعشرون والرابعة والعشرون والخامسة والعشرون طبيعة العلاقات الإدارية الداخلية داخل الديوان ومستويات النيابة والمكاتب المساندة، حيث تربط المادة الثالثة والعشرون رئيس الديوان برئيس الجمهورية مباشرة لتنفيذ الأوامر والسياسات الصادرة وحفظ البريد الرسمي وتأمين خطوط التواصل اليومي مع مؤسسات الدولة كافة. وتنص المادة الرابعة والعشرون على وجود نائبين لرئيس الديوان بدرجة وكيل وزارة حاصلين على شهادة جامعية أولية، يعينهما رئيس الجمهورية وتحدد مهامهما بقرار منه ويحل أحدهما

(1) المواد (20، 21، 22) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019.

محل رئيس الديوان عند غيابه أو شغور منصبه بموافقة رئيس الدولة، وتفرد المادة الخامسة والعشرون تشكيل مكتب خاص لرئيس الديوان يديره مدير حاصل على شهادة جامعية مرتبطة بتخصص العمل يتولى تنظيم مقابلات رئيس الديوان والبريد الخاص به وإدارة الاجتماعات الرسمية الخاصة بمديري الدوائر[1].

ويؤكد التحليل الإداري لهذا الهيكل وجود تراتبية قيادية محكمة تكفل عدم تعطل سير المرفق العام عند شغور منصب رئيس الديوان أو غيابه، حيث يُعد وجود النائبين بدرجة وكيل وزارة ضمانة لاستمرار إدارة الأجهزة الإدارية والمالية الشاسعة التابعة للديوان. كما يكفل وجود المكتب الخاص لرئيس الديوان الفصل والتنسيق العالي بين البريد والمهام التي تخص ديوان الرئاسة كجهاز تنفيذي، وبين تلك التي تخص المكتب الخاص لرئيس الجمهورية كجهاز ملازم لشخص رئيس الدولة.

وتضع المادة السادسة والعشرون من النظام الداخلي قائمة بالمهام والمسؤوليات الإدارية والمالية والقانونية والتشغيلية الموكلة إلى رئيس الديوان والتي تبلغ أربع عشرة وظيفة حيوية حاسمة، تتلخص في الإشراف المباشر على دوائر الديوان كافة ومراقبة حسن سير العمل وإعداد الموازنة المالية السنوية وتحديد الملاك الوظيفي بالتنسيق مع مكتب الرئيس وتلقي القوانين المشرعة من مجلس النواب وعرضها على رئيس الجمهورية للمصادقة عليها وإرسالها إلى الجريدة الرسمية لنشرها بعد استطلاع رأي الدائرة القانونية وهيأة المستشارين وإعداد المراسيم الجمهورية وأوامر التعيين والتكاليف وعرضها لتوقيع الرئيس وتنسيق العلاقات مع مجلس الوزراء ومجلس النواب ومجلس القضاء الأعلى والوزارات كافة، فضلاً عن عرض مراسيم العفو الخاص والمعاهدات الدولية للتوقيع وإدارة المقاولات والعقود التشغيلية الصادرة عن الرئاسة[2].

ويُظهر التحليل الإجرائي لهذه المهام أن رئيس الديوان يمارس حلقة الوصل القانونية بين المخرجات التشريعية لمجلس النواب والمصادقة الرئاسية، إذ تتطلب عملية إصدار المراسيم الجمهورية ونشر القوانين تدقيقاً شكلياً وموضوعياً تقوده الدائرة القانونية في الديوان بالتنسيق مع هيأة المستشارين للتأكد من خلو النص المرفوع من التناقضات الإجرائية قبل توقيعه ونشره في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) استناداً إلى التوقيتات الدستورية المحددة[3].

(1) المواد (23، 24، 25) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019.

(2) المادة (26) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019.

(3) حنان محمد القيسي، التنظيم الإداري للسلطة التنفيذية في العراق: دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2020، ص 215.

في حين تفصل المادة السابعة والعشرون التشكيلات الإدارية التسع التي يتركب منها ديوان رئاسة الجمهورية، حيث يدار كل تشكيل أو دائرة بموظف بدرجة مدير عام من ذوي الاختصاص وحاصل على شهادة جامعية أولية في الأقل. وتشمل هذه التشكيلات[1]:

- **الدائرة القانونية:** المعنية بصياغة وتدقيق المراسيم والاتفاقيات ومراجعة مشاريع القوانين.
- **الدائرة الإدارية:** المختصة بإدارة الموارد البشرية والشؤون الوظيفية والملاكات.
- **الدائرة المالية:** المسؤولة عن إعداد الموازنة والصرف المحاسبي وإدارة الاعتمادات المالية.
- **دائرة المراسم:** المتخصصة بتنظيم الاستقبالات الرسمية والزيارات والبروتوكول الرئاسي.
- **دائرة شؤون الرئاسات:** المعنية بالتنسيق الإداري والمراسلات بين رئاسة الجمهورية ورئاستي مجلس النواب ومجلس الوزراء.
- **دائرة التخطيط والعلاقات الدولية:** الموكلة بتمثيل الرئاسة في الملفات الخارجية ودراسة المذكرات الدولية.
- **الدائرة الهندسية والمواقع الرئاسية:** المسؤولة عن صيانة وإدارة القصور والمباني الرئاسية.
- **دائرة النقل:** المختصة بتوفير وتأمين الأسطول اللوجستي وحركة الآليات.
- **قسم التدقيق والرقابة الداخلية:** المدار من قبل مدير حاصل على شهادة محاسبية متخصصة لضمان سلامة المعاملات المالية ومطابقتها للأنظمة المحاسبية النافذة.

وتبين المادة أن جميع هذه الدوائر ترتبط برئيس الديوان مباشرة وتعمل بتنسيق مستمر مع مكتب رئيس الجمهورية وتصاغ تفاصيل مهامها وشعبها بموجب تعليمات تنظيمية يصدرها رئيس الديوان، ويرى شراح الإدارة العامة أن تخصيص قسم مستقل للتدقيق والرقابة الداخلية يرتبط مباشرة برئيس الديوان يعزز من الرقابة المسبقة واللاحقة على النفقات المالية المباشرة للمؤسسة السيادية، مما يحد من فرص الفساد الإداري أو الهدر المالي في الموازنة التشغيلية للرئاسة.

وعند المقارنة البنيوية والإدارية بين ديوان رئاسة الجمهورية العراقي والدواوين والمكاتب

(1) المادة (27) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019

الإدارية المقابلة في الأنظمة السياسية المقارنة، يظهر أن ديوان رئاسة الجمهورية العراقي يمتلك طابعاً تنفيذياً وبيروقراطياً يتركز في الدعم اللوجستي وتسهيل المراسلات وإعداد المراسيم دون امتلاك أجهزة رقابية ملزمة على الوزارات الخدمية. وفي المقابل، تمارس دواوين الرئاسة في الأنظمة الرئاسية وشبه الرئاسية كالأمانة العامة لرئاسة الجمهورية في مصر أو ديوان الإليزيه في فرنسا صلاحيات متابعة تنفيذية صارمة وتملك سلطات التدخل والمساءلة والمتابعة المباشرة لمشروعات الوزارات ومؤسسات الحكومة كافة.

ويعود هذا الفارق الجوهري إلى توزيع السلطات الوظيفية في الدستور العراقي لسنة 2005، والذي أسند السلطة التنفيذية المباشرة وإدارة السياسة العامة للدولة لمجلس الوزراء ورئيسه استناداً إلى المادة (80)، في حين أبقى للديوان الرئاسي الدور الإداري والخدمي الداخلي المؤطر بمهام رئيس الدولة الدستورية بوصفه رمزاً لوحدة الوطن وراعياً للالتزام بالدستور وفق المادة (67).

سابعاً: الأحكام العامة والمالية وإعادة الهيكلة والملاءمة المؤسسية

تشكل المواد الثامنة والعشرون والتاسعة والعشرون والثلاثون والحادية والثلاثون القواعد التنظيمية الضابطة للملاك الإداري والموازنة المالية والأوامر الوظيفية داخل المؤسسة الرئاسية، إذ تنص المادة الثامنة والعشرون على أن تضع رئاسة الجمهورية هيكلاً تنظيمياً تفصيلياً تثبت فيه المكاتب والدوائر والأقسام والشعب الإدارية، ويعتبر نافذاً ومعتمداً من تاريخ مصادقة رئيس الجمهورية عليه مع إتاحة الخيار لإعادة النظر فيه أو تعديله كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك. وتفرض المادة التاسعة والعشرون على الدائرة الإدارية في الديوان بالتنسيق المباشر مع مكتب الرئيس إعداد جدول الملاك الوظيفي السنوي وفقاً للهيكل المعتمد [1]

بينما تلزم المادة الثلاثون الدائرة المالية بإعداد مشروع الموازنة المالية السنوية لرئاسة الجمهورية وعرضها على الرئيس للترخيص بإنفاقها بعد إقرارها وضمان التنسيق مع وزارة المالية، وتختص المادة الحادية والثلاثون بتحديد الشؤون الانضباطية والخدمية، حيث تنص على صدور القرارات والتعيينات والترقيات بقرار تنفيذي صريح صادر عن رئيس الديوان، إن التحليل القانوني لهذه النصوص يبرز حرص النظام الداخلي على توحيد آليات الإدارة المالية والبشرية ومكافحة الترهل الوظيفي ومنع العشوائية التنفيذية داخل مرافق الرئاسة عبر ربط

(1) المواد (28، 29، 30، 31) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019

الإنفاق بالتشكيلات المعتمدة رسمياً، مع إتاحة مرونة الملاءمة الهيكلية للرئيس للتعديل بحسب المقتضيات السياسية والإدارية للبلاد[1].

وتحدد المواد الثانية والثلاثون والثالثة والثلاثون والرابعة والثلاثون والخامسة والثلاثون والسادسة والثلاثون معايير الضبط المحاسبي والتدريب الشامل وإقرار جدول الوصف الوظيفي، حيث تخضع المادة الثانية والثلاثون الموظفين لأحكام القوانين النافذة في التدريب والتأهيل الوظيفي لتطوير الكفاءات البشرية، وتُلزم المادة الثالثة والثلاثون رئاسة الجمهورية بوضع جدول متكامل للوصف الوظيفي يحدد واجبات وشروط شغل كل وظيفة داخل الملاك خلال مدة لا تتجاوز تسعين يوماً من تاريخ صدور النظام الداخلي منعاً لتداخل الاختصاصات أو ضياع المسؤوليات الإدارية.

كما تقرر المادتان الرابعة والخامسة والثلاثون خضوع جميع الحسابات والمعاملات المالية للرئاسة وتشكيلاتها لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية الاتحادي لتأمين الشفافية والنزاهة وحماية المال العام، بينما تخول المادة السادسة والثلاثون رئيس الديوان بالتنسيق مع مكتب الرئيس إصدار التعليمات والضوابط التسهيلية لتنفيذ أحكام هذا النظام، ويؤكد التحليل المؤسسي لهذه المواد رغبة التشريع العراقي في تطبيق قواعد الحوكمة المؤسسية على مرافق السلطة السيادية، إذ إن إخضاع المالية الرئاسية للرقابة اللاحقة والمسبقة لديوان الرقابة المالية الاتحادي يُكرس مبدأ خضوع مؤسسات السلطة كافة لسيادة القانون والشفافية المحاسبية، ويقلل من شائعات إنفاق الموازنات السيادية في أوجه غير مخصصة. [2]

فيما تعالج المواد السابعة والثلاثون والثامنة والثلاثون والتاسعة والثلاثون إجراءات إعادة الهيكلة والدمج والإلغاء ونفاذ التشريع، حيث تنص المادة السابعة والثلاثون على دمج وإعادة هيكلة عدة تشكيلات قائمة بنفاذ هذا النظام، إذ تشكّلت دائرة شؤون الرئاسات بدلاً من دائرة شؤون مجلس الوزراء لتوسيع نطاق التنسيق ليشمل البرلمان والقضاء ودمجت دائرة التخطيط والتطوير ودائرة السياسات العامة في تشكيل واحد سمي دائرة التخطيط والعلاقات الدولية لترشيد الإنفاق وتوحيد المخرج الاستراتيجي، كما دمجت دائرة القصور الرئاسية ودور الضيافة والدائرة الهندسية في تشكيل قانوني واحد سمي

(1) للمزيد ينظر: رافع خضر شبر، التنظيم القانوني للدرجات الخاصة في التشريع العراقي، مكتبة الوفاء القانونية، بغداد، 2021، ص 120.

(2) المواد (32، 33، 34، 35، 36) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019

الدائرة الهندسية والمواقع الرئاسية لتوحيد جهود الإشراف على الأصول الرئاسية والصيانة المرفقية[1].

وتلغي المادة الثامنة والثلاثون النظام الداخلي رقم (1) لسنة 2015 السابق، مع الإبقاء على التعليمات والضوابط الصادرة بموجبه بما لا يتعارض مع أحكام هذا النظام لحين تعديلها أو إلغائها، وصولاً إلى المادة التاسعة والثلاثين التي حددت نشر النظام الداخلي ونفاذه في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية) ويُظهر التحليل التشريعي لإعادة الهيكلة هذه الاستجابة المرنة لمخرجات الإصلاح الإداري والمالي، حيث ألغت الرئاسة التكرار الوظيفي وجمعت الدوائر ذات التخصص المتشابه في كيانات موحدة لتخفيض النفقات الناتجة عن تعدد المديريات العامة، وهو اتجاه مدرك في الإدارة العامة الحديثة يعرف بالترشيد الهيكلي وتجميع الوظائف المتشابهة.

ثامناً: الأثر التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا على النظام الداخلي والصلاحيات الدستورية لرئيس الجمهورية

تشكل القرارات والأحكام الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا الإطار المرجعي والتفسيري المحدد لطبيعة ونطاق المبادرات الصادرة عن رئاسة الجمهورية، إذ إن نصوص النظام الداخلي رقم (2) لسنة 2019 لا تعمل بمعزل عن التفسيرات الدستورية الباتة والمشتقة من أحكام الدستور العراقي لسنة 2005 (ولا سيما المواد 67، 70، 72، 73، 76)، ويرتبط هذا المحور بتحليل كيف أسهمت اجتهادات المحكمة الاتحادية العليا في رسم الحدود الفاصلة بين التشكيلات الإدارية التابعة لرئاسة الجمهورية والتزاماتها الدستورية، على النحو الآتي:

1-الصلاحية التشريعية لرئاسة الجمهورية وتوازناتها المالية

تتجلى الصلاحية التشريعية لرئاسة الجمهورية في إطار التوازن الدستوري والتنظيمي من خلال التداخل بين المادة (60/أولاً) من الدستور والمادة (11) من النظام الداخلي، إذ منحت المادة الدستورية حق اقتراح مشاريع القوانين لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء على حد سواء. وقد تُرجم هذا الاستحقاق التنفيذي هيكلياً في النظام الداخلي عبر إسناد مهام دراسة وإعداد وصياغة مشاريع القوانين المرفوعة إلى مجلس النواب إلى دائرة الشؤون القانونية وهيأة المستشارين في الرئاسة[2].

(1) المواد (37، 38، 39) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019.

(2) دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المادة (60/أولًا). كذلك النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019، المادة (11).

غير أن هذه الصلاحية التشريعية الممنوحة للرئاسة لم تبقَ مطلقة، بل أُخضعت لقيد السلطة التنفيذية والتوازنات المالية بموجب الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا، ولا سيما القرار رقم (43/اتحادية/2010) والقرار رقم (11/اتحادية/2021)، حيث أكدت المحكمة في سلسلة قراراتها أن مبادرات رئيس الجمهورية التشريعية مقيدة بعدم فرض أي أعباء أو تبعات مالية جديدة على الموازنة العامة للدولة دون الحصول على موافقة صريحة من مجلس الوزراء، بوصفه الجهة المختصة حصراً بإعداد الموازنة ورسم السياسة المالية والتنفيذية للدولة.

وقد انعكس هذا القيد القضائي بشكل مباشر على آليات العمل التنفيذي داخل ديوان الرئاسة، إذ ألزم الدائرة القانونية والهيأة الاستشارية بضرورة إخضاع أي مبادرة تشريعية ذات أثر مالي لمسار التنسيق المسبق مع مجلس الوزراء قبل إحالتها إلى البرلمان حمايةً للقوانين المقترحة من الطعن بعدم الدستورية وضماناً للتكامل بين المؤسسات الاتحادية.

2-تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً

تُعدّ مهمة تكليف مرشح مجلس الوزراء من أخطر الاختصاصات الدستورية الموكلة إلى رئيس الجمهورية بموجب المادة (76) من الدستور، والتي يتابع إجراءاتها الإدارية والاستشارية المكتب الخاص لرئيس الجمهورية بالتنسيق مع الدائرة القانونية استناداً للمادة (3) من النظام الداخلي[1].

وقد حسمت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها رقم (25/اتحادية/2010) والمؤكد بالقرار رقم (13/اتحادية/2020) مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً، معتبرة إياها إما الكتلة التي تشكلت داخل البرلمان بعد الانتخابات من قائمة واحدة، أو الكتلة التي تجمعت من قائمة أو أكثر وحُسبت كأكثر عدد في الجلسة الأولى، مما ألزم المكتب الخاص ومستشاري الرئيس بعدم الاكتفاء بالتسميات الانتخابية الشائعة قبل انعقاد الجلسة الأولى، بل اعتماد المخاطبة الرسمية الموثقة من رئاسة مجلس النواب تحديداً قبل إعداد أمر التكليف، كما حسمت المحكمة في القرار رقم (55/اتحادية/2010) طبيعة مهلة الـ (15) يوماً الممنوحة لرئيس الجمهورية للتكليف باعتبارها مهلة حتمية، مما رفع من درجة الجاهزية اللوجستية والقانونية لدائرة الشؤون النيابية والرئاسات في النظام الداخلي لمتابعة المهل الزمنية فور إعلان نتائج الجلسة الأولى.

(1) دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المادة (76).. كذلك النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019، المادة (3).

3-نصاب انتخاب رئيس الجمهورية ومدد الاستمرار بالمهام (المادتان 70 و72 من الدستور)

أثارت مسألة انتخاب رئيس الجمهورية وانتقال السلطة إشكالات سياسية وقانونية معقدة في التجربة الدستورية العراقية، مما استدعى تدخلاً حاسماً من المحكمة الاتحادية العليا عبر سلسلة من القرارات الاستراتيجية التي ألقت بظلالها المباشرة على الآلية التنفيذية والإدارية لديوان الرئاسة، فمن حيث نصاب الجلسة الانتخابية المستند إلى المادة (70) من الدستور، حسمت المحكمة الاتحادية في قرارها الشهير رقم (7/اتحادية/2022) الجدال القائم بإقرارها شرطاً صارماً ينص على أن انعقاد جلسة مجلس النواب المخصصة لانتخاب رئيس الجمهورية يتطلب نصاباً غير عادي يستلزم حضور ثلثي مجموع أعضاء مجلس النواب، أي ما يعادل 220 نائباً، مستمراً في كافة جولات التصويت وليس اقتصاراً على الجولة الأولى فحسب.

وفي السياق ذاته المتعلق بمدد الاستمرار بالمهام والمؤطر بالمادة (72/ثانياً) من الدستور، عالجت المحكمة الاتحادية في قرارها رقم (24/اتحادية/2022) سيناريو انسداد الأفق السياسي، موضحة أنه عند انتهاء الولاية الدستورية للرئيس والمحددة بأربعة أعوام مع تعذر انتخاب خلف له من قبل البرلمان، يستمر رئيس الجمهورية الذي انتهت ولايته بممارسة مهامه حصراً لحين انتخاب الرئيس الجديد، وذلك تحصيناً لرأس السلطة السيادية من الوقوع في الفراغ الدستوري، وقد انعكس هذا التكييف القضائي بشكل مباشر على البنية الإدارية والمالية المنظّمة بالنظام الداخلي لرئاسة الجمهورية، إذ منح قرار الاستمرار بالمهام غطاءً قانونياً كاملاً ومشروعية تامة لرئيس الديوان ومدير المكتب الخاص وهيأة المستشارين للاستمرار في تسيير الصلاحيات الإدارية والمالية وتأمين صرف الموازنات المخصصة تشغيلياً خلال فترة تصريف الأعمال السيادية، مما حال دون شلل المرفق الرئاسي وضمن استمرارية انتظام عمل المؤسسة الاتحادية العليا.

4-المصادقة على القوانين والمراسيم الجمهورية (المادة 73 من الدستور)

تشير المادة (73/أولاً وثالثاً) من الدستور الى الصلاحية الحصرية لرئيس الجمهورية في إصدار المراسيم الجمهورية والمصادقة على القوانين، وهي صلاحية اقترنت بتفسيرات قضائية وإجراءات تنظيمية دقيقة دمجت العمل الدستوري بالبناء الإداري الوارد في النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية[1].

(1) دستور جمهورية العراق لسنة 2005، المادة (73/أولًا وثالثاً).

فمن جانب المصادقة على التشريعات، كرس التفسير الدستوري مبدأ المصادقة الضمنية والذي يقضي بأن التشريع الصادر عن مجلس النواب يعد مصادقاً عليه حكماً بمضي خمسة عشر يوماً من تاريخ استلامه رسمياً في ديوان الرئاسة حتى وإن لم يتوج بتوقيع رئيس الجمهورية، هذا الآلية حوّلت عنصر الزمن إلى مركز ثقل قانوني، مما دفع النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية إلى تكليف قسم الأرشيف والبريد السيادي التابع لدائرة شؤون الرئاسات بمأسسة نظام توثيق زمني ودقيق لورود القوانين بهدف حصر المدة الدستورية بدقة ومنع أي تضارب حول تاريخ نفاذ التشريعات ونشرها في الجريدة الرسمية.

أما فيما يتعلق بإصدار المراسيم الجمهورية ذات الأثر الفردي، ولا سيما مرسوم العفو الخاص الصادر بناءً على توصية رئيس مجلس الوزراء بموجب المادة (73/أولاً)، فقد وضع قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (83/اتحادية/2017) ضوابط موضوعية صارمة، إذ قضت المحكمة بحظر شمول جرائم الإرهاب والفساد المالي والإداري والجرائم الدولية بالعفو الخاص، مكرسةً خضوع هذه المراسيم للرقابة القضائية الباتة، حيث انعكس هذا القرار بشكل مباشر على الدور الفني والإداري للدائرة القانونية وهيأة المستشارين في الرئاسة، حيث أصبحت ملزمة بإجراء تدقيق جنائي وموضوعي شامل لكل ملف عفو يرد من مجلس الوزراء، للتحقق من خلوه من الجرائم الاستثنائية المحظورة قبل رفعه إلى رئيس الجمهورية للتوقيع والإصدار.

الخاتمة:

أن النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية رقم (2) لسنة 2019 يمثل حجر زاوية في منظومة القانون الإداري والسيادي في العراق، إذ لم يقتصر دوره على التوزيع الإداري الروتيني للملاكات والمهمات المرفقية، بل تجاوز ذلك ليرسم هندسة تنظيمية محكمة تترجم الفلسفة الدستورية لعام 2005، فقد كشفت معطيات الدراسة عن توفيق التشريع اللائحي العراقي في صياغة موازنة دقيقة بين الطابع الرمزي والسيادي لرئيس الدولة بوصفه حامياً للدستور ورمزًا لوحدة الوطن (وفقًا للمادة 67 من الدستور)، وبين متطلبات النظام النيابي البرلماني الذي ينقل ثقل الإدارة التنفيذية المباشرة والسياسات العامة إلى مجلس الوزراء، متفادياً نشوء أي تصادم في الصلاحيات أو ازدواجية سلطوية بين الرئاسات الاتحادية.

وقد تجسدت الرؤية التأسيسية للنظام الداخلي في تحقيقه الضبط الهيكلي والحد من تضخم مؤسسة نائب رئيس الجمهورية، إذ أظهر التحليل التشريعي للنظام الداخلي معالجة

حاسمة لظاهرة تضخم مكاتب نواب رئيس الدولة عبر إقرار سقف عددي صارم لا يتجاوز ثلاثة نواب، واشتراط موافقة البرلمان بالأغلبية المطلقة لشرعية تعيينهم (المادة 4)، كما رسخ مبدأ حصرية الصلاحية بالتكليف (المادة 5)، مفسراً عدم وجود صلاحيات أصلية مستقلة للنواب بمعزل عن إرادة رئيس الدولة، وهو ما منع نشوء مراكز قوى موازية أو تكتلات سياسية داخل المؤسسة السيادية الأولى.

وتتصل هذه الفاعلية التنظيمية بالطبيعة الاستثنائية لصلاحيات مدير المكتب الخاص، إذ كشف المنح الاستثنائي لكافة صلاحيات ومهام الوزير المختص لمدير المكتب الخاص لرئيس الجمهورية (المادة 12) عن رغبة المشرع اللائحي في إضفاء أقصى درجات المرونة المالية والإدارية والحركية التنفيذية على حركة المكتب، وتوفير آلية حرة للتعامل الناجز مع البريد السيادي والمبادرات الرئاسية وحالات الطوارئ دون التقيد بالروتين الإداري الممتد في مؤسسات الدولة التقليدية، وقد تبيّن فقهياً أن هذه الدرجة تمنح صلاحيات تسييرية حصرية دون إكراه مدير المكتب على التبعية للمساءلة السياسية والاستجواب البرلماني المفروض على وزراء القطاعات الخدمية في الحكومة.

ومن جانب آخر، انعكس هذا الانضباط الإداري على ترشيد القرار السيادي بالدعم الاستشاري التعاقدي، حيث شكلت هيأة المستشارين والخبراء التشكيل الفكري الأبرز الداعم لصناعة القرار الرئاسي عبر صياغة المبادرات التشريعية وتدقيق مشاريع القوانين المرفوعة للبرلمان استنادًا للمادة (60/أولاً) من الدستور، وحقق النظام الداخلي سبقًا تنظيميًا عبر إقرار نظام التعاقد الاستشاري المرن (المادة 19) الذي سمح للمؤسسة باستقطاب أصحاب التخصصات النادرة والعقول الأكاديمية بموجب عقود مؤقتة تنقضي بانتهاء الملف المعني، مما يجنب الموازنة الاستثمارية والتشغيلية أعباء الملاكات الثابتة والترهل الوظيفي.

وتتكامل هذه البنية المؤسسية مع اعتماد الحوكمة والرقابة المالية والمحاسبية المزدوجة، إذ منح النظام الداخلي ديوان رئاسة الجمهورية الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري (المادة 20) لضمان عدم وقوعه تحت وصاية الوزارات التنفيذية أو المالية، وأخضع هذا الاستقلال لرقابة وتدقيق ديوان الرقابة المالية الاتحادي (المادة 35)، مما كفل تطبيق مبدأ الحوكمة الشفافة والنزاهة الإدارية والحد من فرص الفساد الإداري أو الهدر المالي في إنفاق الموازنة التشغيلية للمؤسسة السيادية.

كذلك أظهر الفصل استجابة الهيكلة التنظيمية لمقتضيات الترشيد، حيث أكدت أحكام إعادة الهيكلة والدمج (المادة 37) وجود حركية تنظيمية مرنة داخل ديوان الرئاسة عبر تجميع

الدوائر ذات المهام المتطابقة (مثل دمج دائرة التخطيط مع السياسات العامة ودمج القصور الرئاسية مع الدائرة الهندسية) لتشغيل الكوادر بكفاءة عالية وإلغاء المديريات العامة غير المنتجة تماشيًا مع المناهج الحديثة في الإدارة العامة.

ختاماً، تجلى التباين المفهومي في بيئة الأنظمة المقارنة، إذ أثبتت المقارنة بين النموذج العراقي والأنظمة الرئاسية وشبه الرئاسية وحتى البرلمانية، أن المكتب الخاص والديوان الرئاسي في العراق يمارسان دوراً إدارياً وتنسيقياً وسيادياً ينحصر في الدعم اللوجستي وعرض البريد ومتابعة التوجيهات دون امتلاك سلطات توجيهية أو رقابية ملزمة على الوزارات التنفيذية، وذلك تماشيًا مع طبيعة النظام البرلماني العراقي الذي يقتصر فيه الدور التنفيذي المباشر على رئيس مجلس الوزراء، وبناءً على كل هذه المعطيات يتبين أن النظام الداخلي رقم (2) لسنة 2019 قد قدم نموذجاً لائحياً متماسكاً يضمن استقرار المؤسسة الرئاسية العراقية كراعٍ للدستور وركن أساسي من أركان الدولة النيابية الاتحادية.

الاستنتاجات:

1-نجح النظام الداخلي في ترجمة نص المادة (67) من الدستور العراقي عبر تأطير موقع رئيس الجمهورية بوصفه سلطة موازنة وحكماً حيادياً ورمزاً لسيادة البلاد ووحدتها، مع ضبط اختصاصاته الإدارية لمنع التصادم مع السلطة التنفيذية المباشرة المتمثلة بمجلس الوزراء.

2-وفر النظام الداخلي مرونة عالية للمكتب الخاص لرئيس الجمهورية وهيأة المستشارين والخبراء عبر منح صلاحيات استثنائية (كصلاحيات الوزير لمدير المكتب ورئيس الهيأة)، ونظام تعاقد مرن استقطب الكفاءات الوطنية دون تحميل الموازنة أعباء الملاكات الدائمة.

3-أثبت ديوان رئاسة الجمهورية محوريته كشخصية معنوية مستقلة تضمن وحدة القرار المالي والإداري وتمنع التشتت البيروقراطي بين مكاتب النواب والمستشارين.

4-كشفت القراءة النقديّة عن وجود ثغرات تنشأ من محاولة التوفيق بين متطلبات الرشاقة الإدارية والضغوط المحاصصاتية والتوافقية، خصوصاً فيما يتعلق بتعدد نواب رئيس الجمهورية والتوسع في التشكيلات الإدارية التابعة للديوان.

5-أثبت التحليل أن الصلاحية التشريعية لرئاسة الجمهورية المُقرة في النظام الداخلي (المادة 11) ليست مطلقة، بل أُخضعت عبر قرارات المحكمة الاتحادية (كالقرار 43/ اتحادية/2010 و11/اتحادية/2021) لقيد عدم ترتيب أعباء مالية، مما حوّل الدائرة

القانونية وهيأة المستشارين إلى أجهزة تنسيق مسبق مع مجلس الوزراء قبل رفع التشريعات.

6-أسهمت تفسيرات المحكمة الاتحادية للمادتين (70 و72) في إعطاء مشروعية إدارية ومالية للديوان والمكتب الخاص للاستمرار في إدارة الشؤون السيادية والتصرف بالموازنات المعتمدة بالنظام الداخلي خلال فترات انسداد الأفق السياسي، تجنباً لشلل السلطة السيادية.

التوصيات:

1-إعادة النظر في الهيكل التنظيمي لديوان الرئاسة عبر دمج الدوائر ذات المهام المتقاربة (مثل دمج دائرة شؤون الرئاسات مع دائرة التخطيط والعلاقات الدولية) لتعزيز الرشاقة الإدارية وخفض النفقات التشغيلية.

2-وضع لائحة تفصيلية تُحدد بدقة النطاق الميداني لصلاحيات نواب رئيس الجمهورية فور تكليفهم، تجنباً لغموض التكليفات المباشرة وضماناً لاتساق الأداء السياسي مع السياسة العامة للدولة.

3-تنظيم ضوابط إضافية لنظام الاستعانة بالخبراء والمستشارين بموجب العقود المؤقتة، ترتبط بمخرجات وتقارير تقييمية دورية تُقاس بحجم المبادرات التشريعية المنجزة.

4-أتمتة نظام المعاملات والبريد السيادي والمخاطبات الرسمية بين المكتب الخاص للرئيس والدوائر التنفيذية في مجلس الوزراء ومجلس النواب، لسرعة اتخاذ القرار.

5-استحداث شعبة أو وحدة تنظيمية تابعة للدائرة القانونية في الرئاسة تُسمى وحدة التكيف والرقابة الدستورية، تُعنى بمتابعة وقراءة القرارات الصادرة عن المحكمة الاتحادية العليا فور صدورها، وتكييف التعاميم والأوامر الرئاسية والمبادرات التشريعية بموجبها لتجنب الطعن بعدم الدستورية.

الفصل الرابع

التكييف المقارن والتنظيم الوظيفي لصلاحيات رئيس الجمهورية

النظام البرلماني العراقي أنموذجاً

أ. د. أحمد عدنان كاظم الكناني[1]

المقدمة

أن دراسة النظام السياسي العراقي وفق دستور عام 2005 يتطلب فهماً وتحليلاً لواقع الأنظمة السياسية البرلمانية التي مرّت بمراحل تطور تاريخية مهمة، أنتجت من طريقها مبادئ عمل متغيرة من جانب، فضلاً عن انتاج تجربة سياسية نيابية بات محورها رئيس الجمهورية الذي يدير مؤسسة الرئاسة بالتعاون مع رئيس مجلس الوزراء ومسؤولي السلطة التشريعية عموماً من جانب آخر. مع الأخذ بالحسبان، مكانة مؤسسات النظام السياسي البرلماني على وفق التجارب التاريخية في الكثير من الدول ومنها العراق، وطبيعة الأداء المؤسسي والتنظيمي لهذه المؤسسات، من أجل رسم ملامح عمل وحداته النظمية الأساسية والفرعية على المستوى التنفيذ والتشريعي، وتحويل مخرجات النظام لقرارات في ظل تضامن العمل المؤسسي من سلطة حيال أخرى (التنفيذية ـ التشريعية)، ليكون دور السلطة التشريعية مرهوناً بالمراقبة وتشريع القوانين المعّدة مسبقاً من السلطة التنفيذية كمقترحات، يناظرها التزام السلطة التنفيذية بتنفيذ تلك القوانين على وفق البرنامج الوزاري الذي بموجبه نالت ثقة أعضاء السلطة التشريعية عليه.

وبالمحصلة النهائية، لم يُعدّ النظام البرلماني واحداً من أقدم أنظمة الحكم السياسية التي تقوم على مبدأ النيابة التمثيلية الضامنة لتأسيس عملية ديمقراطية، وإنما بات يمثل تجربة حقيقية لمشاركة تشمل مكونات وفئات المجتمع في ظل إجراء انتخابات دورية عامة بمشاركة الجميع بلا استثناء، وعلى وفق الاستحقاقات الدستورية النافذة.

(1) جامعة بغداد/كلية العلوم السياسية

أولاً: بُنية الأنظمة السياسية البرلمانية المعاصرة ـ مبادئ العمل وخصائص الأداء

تكمن بُنية الأنظمة السياسية الديمقراطية البرلمانية الجمهورية في فاعلية مبادئ العمل التي تؤسس لأداء تشريعي وتنفيذي شامل ومتكامل، يكون فيه رئيس الجمهورية مسؤولاً أمام السلطة التشريعية التي تنتخبه. وعلى الرغم من أن مسؤوليته محدودة في النظم الديمقراطية البرلمانية وفقاً للصلاحيات المخوّلة له دستورياً؛ ولكنه يُعد المسؤول المباشر عن حماية هذا النظام الديمقراطي ومؤسساته، وضمان استقرار عمله بشكل مستمر، حفاظاً على تكاملية الأداء في بُنية الدولة المؤسسية. لتأتي موضوعة التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية كجزء من هذا الأداء التكاملي الشامل بهدف انجاز البرنامج الحكومي من دون التعارض أو التداخل بالصلاحيات في حالة ممارستها حسب اختصاص كل منهما، مع ضمان رقابة السلطة التشريعية على الأداء التنفيذي في جميع مراحله، وفقاً للبرنامج السياسي للحكومة الذي نال الثقة البرلمانية من خلاله، وصولاً إلى ضمان حقيقي في أن تكون مخرجات النظام السياسي البرلماني كمؤسسات متوافقة مع احتياجات المجتمع وليس العكس، ففي حينه سيكون عرضة لهزات وأزمات من انعدام الاستقرار على مستوى تلبية مطالب المجتمع تارة، ومستوى اتخاذ القرار لتنفيذ السياسات العامة تارة أخرى، والتي تقع في جلّها على عاتق مسؤولي السلطة التنفيذية جميعاً.

1-طبيعة النظام البرلماني وخصائص أداء المؤسسات الدستورية

يُعد النظام البرلماني واحداً من أقدم أنظمة الحكم السياسية التي تقوم على مبدأ إجراء انتخابات عامة تفضي إلى تشكيل برلمان يضم الأعضاء المنتخبين من الشعب، وكما صنّفه موريس ديفرجيه بالنظام المُمّيز الذي تتعاون فيه المؤسسات الدستورية الثلاث مع بعضها البعض (التشريعية ـ التنفيذية ـ القضائية)[1].

مرّت الأنظمة السياسية البرلمانية بتطورات عدة وباتت مبادئ العمل متغيرة بحسب التطورات السياسية التي أنتجت هذا النوع من أنظمة الحكم، لا سيما أن طبيعة الأداء في الأنظمة السياسية البرلمانية بدأ ينشد التغيير النوعي من أجل الشعوب، وصولاً إلى صيرورة وضع تنظيمي يرسم ملامح الهيئات النيابية، ليكون دور السلطة التشريعية مرهوناً بالمراقبة وتشريع القانونين المُعدة مسبقاً من السلطة التنفيذية، والتي تتمثل في الآتي[2]:

(1) عبد الحسن عصفوري الشمري، أزمة التوزيع وأداء النظام السياسي العراقي بعد العام 2003، (الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع: بغداد، 2024)، ص 15.

(2) سمير داود سلمان، محددات سلطة رئيس الوزراء في النظام البرلماني الثابت، (المركز العربي للنشر والتوزيع: القاهرة، 2019)، ص 14.

- إقرار الموازنة العامة للدولة من دون التدخل في تغيير الكثير من تفاصيلها، ليبقى إعداد الموازنة من صلاحيات السلطة التنفيذية حصراً.
- مشاريع القوانين التي يجري اقتراحها من السلطة التنفيذية، ليأتي دور السلطة التشريعية في دراستها وتصويبها في لجانها التخصصية لكل موضوع مرتبط بمشروع القانون نفسه.
- استمرارية عمل السلطة التنفيذية وفقاً للصلاحيات المخوّلة لها، حتى وأن تأخر اقرار مشاريع القوانين داخل أروقة البرلمان نفسه؛ بسبب صلاحيات السطلة التنفيذية في إصدار قرارات تغطي موضوعات مشاريع القوانين التي تروم تنفيذها، وهذا يحدث أيضاً في حالة عدم اقرار القوانين داخل السلطة التشريعية نفسها.

أما موضوعة التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فيمكن أن يجري بالقضايا التي تتعلق بتنفيذ الموازنة العامة بهدف انجاز البرنامج الحكومي من دون التعارض أو التداخل بالصلاحيات في حالة ممارستها حسب اختصاص كل منهما[1]، مع الأخذ بالحسبان ضمان إدارة مؤسسات الدولة لصلاحياتها الدستورية على وفق حدود الصلاحية المرسومة في كل سلطة من دون أن يحدث خلل وظيفي يربك العمل المؤسسي.

كما أن النظام البرلماني يعكس واقع النظام الحزبي التعددي الذي يعتمد الانتخابات وسيلة في اختيار المرشحين لعضوية السلطة التشريعية، ليكون الانتخاب أصلاً على أساس طبيعة البرنامج الانتخابي والبرامج السياسية التي تعدّها الاحزاب السياسية من جهة، مع استكمال الممارسة الديمقراطية بانتخابات حقيقية وليست شكلية تكون ضامنة للتمثيل النيابي داخل قبة البرلمان من جهة أخرى. على أن تكون هنالك موازنة سياسية بين الترشيح بالقائمة أو بشكل فردي وفي الأعم الأغلب تبدأ معادلة التمثيل النسبي كضمانة حقيقية نحو ظهور معارضة دستورية قوية في النظام البرلماني.

كما يجب أن تلتزم السلطة التنفيذية بمخرجات السلطة التشريعية بعد الحصول على دعمها وتأييدها داخل البرلمان عقب نيل الثقة على مسؤوليها بالمجمل كي يتولوا مناصبهم بشكل رسمي، بمعنى أن النظام البرلماني هو نظام الأغلبية الحزبية الفائزة بالانتخابات

(1) المصدر نفسه، ص 96. وللمزيد من المعلومات عن هذا الموضوع ينظر:

Jeffrey K. Tulis، The Two constitutional Presidencies، In: Micheal Nelson (e.d)، The presidency and the political system، California، U.S.A،2021 ، PP 10 – 12.

النيابية من طريق قسمة عدد الأصوات الصحيحة المعطاة في الدائرة الانتخابية على عدد المقاعد المخصصة لهذه الدائرة[1]. مع الأخذ بالحسبان خصوصية كل دولة في ممارسة النظام الانتخابي الذي يناسب وطبيعة الواقع السياسي الحاصل فيها تارة، وطبيعة النظام السياسي البرلماني وآليات عمل مؤسساته على أرض الواقع.

لذا فأن التوازن بعمل السلطتين التشريعية والتنفيذية بات أحد الركائز الأساسية لتطبيق الديمقراطية وهدفها المتمثل في تطوير عمل المؤسسات الدستورية من دون هيمنة سلطةٍ ما على حساب أخرى، على أمل أن يجري التحول نحو تجربة ديمقراطية راسخة تحترم قواعد العمل الدستوري وتلتزم بمخرجات العمل المؤسسي كل حسب اختصاصه، وصولاً إلى احترام مبادئ الديمقراطية الحقيقية التي تنتج فصلاً نسبياً وليس مطلقٌ بين السلطات الثلاث (التشريعية ـ التنفيذية ـ القضائية). بمعنى الاعتماد على مبدأ التعاونية التي تبدأ منذ لحظة قيام السلطة التنفيذية بإشرافها على إعداد الانتخابات واجرائها ومن ثم اعلان نتائجها[2].

أما خصائص النظام السياسي البرلماني فتكمن في الآتي[3]:

- **ثنائية السلطة التنفيذية:** بمعنى وجود سلطتي (رئيس الدولة غير المسؤول أمام البرلمان قبالة سلطة مجلس الوزراء المسؤول أمام البرلمان) وبحسب دستور كل دولة النافذ، من أجل تحديد نطاق وحدود ممارسة المسؤولية.
- **التعاون بين السلطتين:** بمعنى تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية معاً قبالة تحقيق مبدأ التوازن فيما بينهم، على أن يكون الفصل بين السلطات مرناً أو نسبياً، كما هو الحاصل في اقتراح السلطة التنفيذية لمشاريع القوانين، ويكون إصدارها من خلال السلطة التشريعية، فضلاً عن التصديق على المعاهدات والاتفاقيات المُبرّمة واعلان

(1) أحمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني: دراسة مقارنة، (مكتبة القانون والاقتصاد: الرياض، 2014)، ص ص 50 – 53. ثم قارن مع:

Kees Aarts, Andre Blaise, and Hermann Schmitt, Political leaders and democratic elections, Comparative politics, Oxford University Press, 2013, PP. 190 – 192.

(2) يزن خلوق محمد ساجد، السلطة التشريعية وصنع السياسة العامة في النظام البرلماني: دراسة مقارنة، (شركة دار الاكاديميون للنشر والتوزيع: عمّان، 2021)، ص ص 189 – 190. وكذلك ينظر:

Ivor Burton and Gavin Drewery, Legislation and public policy, Public Bills in the 19701974-parliament,The Macmillan Press LTD, London, 1981,PP. 257 – 258.

(3) عبد الحسن عصفوري الشمري، أزمة التوزيع وأداء النظام...، المصدر السابق، ص 16.

الحرب، مع جواز تولي المناصب التنفيذية لعضو في البرلمان، ليحل محله عضواً آخر، وحالات عدة تنص عليها القواعد الدستورية.

- **التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:** بمعنى اعتراف النظام البرلماني بفاعلية تأثير كل سلطة حيال الأخرى، وصولاً إلى مبدأ تكافؤ العمل المؤسسي في حالة دعوة السلطة التنفيذية لانعقاد البرلمان يقابلها حق الوزراء الدخول في البرلمان لبيان سياسة الحكومة والدفاع عنها أمام ممثلي الشعب داخل قبة البرلمان نفسه، مع الأخذ بالحسبان فاعلية عمل اللجان البرلمانية المتخصصة التي تقوم بدور الرقابة على السلطة التنفيذية من طريق الاستضافة أو الاستجواب أو التحقيق في نهاية المطاف على وفق المسؤوليتين الفردية والتضامنية في العمل الوزاري، وصولاً إلى سحب الثقة من الوزير أو الحكومة بأكملها.
- ومن ناحية أخرى، توجد هنالك خصائص محددة للديمقراطية النيابية والبرلمانية التي تُعّد مكملة لخصائص النظام السياسي البرلماني، والتي تكمن في الآتي[1]:
- **وجود برلمان منتخب:** بمعنى انتخاب الشعب لنواب ينوبون عنهم، ليكونوا ممثلين عنهم داخل قبة البرلمان.
- **التمثيل الشعبي:** بمعنى أن عضو مجلس النواب المنتخب يمثل عدد مُحدد من ناخبيه في الدائرة الانتخابية التي انتخبته، ليكون ممثلاً نيابياً عنها.
- **مدة الولاية:** أي أن الناخبين ينتخبون ممثلين عنهم لمُدة مُحددة، ليتحول عملهم السياسي من أجل خدمة الشعب داخل السلطة التشريعية لاحقاً.
- **الصلاحيات المحددة:** أي أن لمجلس النواب صلاحيات مُحددة ومنتخبة ليؤديها من طريق أعضائه على وفق دستور كل دولة وشكل وطبيعة النظام السياسي الديمقراطي.

أما الواقع السياسي في النظم البرلمانية الجمهورية يكون فيها رئيس الجمهورية مسؤولاً أمام السلطة التشريعية التي تنتخبه، على الرغم من أن صلاحياته محدودة في النظم الديمقراطية البرلمانية على وفق منحه إياها الدستور؛ ولكنه يُعدّ المسؤول المباشر عن حماية هذا النظام الديمقراطي ووحدته بجميع أبعادها[2]. لاسيما أن رئيس الجمهورية هو من يكلِّف

(1) طه حميد العنبكي، النظم السياسية والدستورية المعاصرة: أسسها وتطبيقاتها، (مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية: بغداد، 2013)، ص ص 230 – 231.

(2) المصدر نفسه، ص 261.

رئيس الوزراء المرشح لتولي الحكومة، من أجل المُضي في مشاوراته السياسية خلال مُدة مُحددة لاختيار أعضاء الحكومة، كما يجري في الأنظمة البرلمانية ومنها بريطانيا التي يختار فيها رئيس الوزراء المرشح وزرائه سواء من داخل حزبه الفائز بالانتخابات بأعلى الأصوات أو اختيار وزراء آخرين من أحزاب سياسية فائزة أخرى[1]، بُغية اعلان تشكيلة حقيبته الوزارية في نهاية المطاف التي ينبغي عليها مع برنامجها الحكومي نيل ثقة البرلمان.

2-صلاحيات رئيس الجمهورية في الأنظمة السياسية البرلمانية المعاصرة:

تكمن صلاحيات رئيس الجمهورية في الأنظمة السياسية البرلمانية المعاصرة بحدود ممارستها على وفق مبدأ التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع العنصر الوسيط المُحايد الكامن بالقدرة على ضبط الاستقرار المؤسسي على مستوى الأداء، لاسيما أن رئيس الجمهورية أو مؤسسات الدولة تناط بها مسؤوليات عدة، تترتب عليها نتيجتان، أحداهما تتعلق بالمهام أو الصلاحيات المُوكلة له دستورياً، والآخر عدم مسؤوليته عن نتائج أعماله إلا في حالات خاصة واستثنائية تُحددها البنود الدستورية النافذة، وما بين النتيجتين يعتمد النظام البرلماني على دعامة وركيزة ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون مع السلطة التشريعية ورقابتها عليها، وما بينهما يبقى دور رئيس الجمهورية موجّهاً باتجاهين هما[2]:

أ ـ ليس لرئيس الدولة في النظام البرلماني سوى الاختصاصات المُحددة له وفق الدستور والبعض يصنّفها بالشكلية أو الإسمية.

ب ـ منح رئيس الدولة في النظام البرلماني صلاحيات فعلية، لاسيما أنه يشترك مع الحكومة في إدارة السلطة التنفيذية، وتبقى الوزارة أو الحكومة تمثل العنصر الثاني والأبرز في بُنية السلطة التنفيذية نفسها، حينما تتولى ممارسة الصلاحيات التنفيذية بشكل فعلي وتُسأل سياسياً أمام المجلس النيابي بصورة جماعية ـ تضامنية أو فردية.

كما أن البرلمان يمارس اختصاصاته بشكل واسع حسب طبيعة دستور كل دولة وأداء النظام

(1) طه حميد العنبكي، المصدر نفسه، 262. وللمزيد من المعلومات يُنظر: آراس رسول رحمان، الاطار الدستوري لطبيعة نظام الحكم خلال الفترة الانتقالية، (المركز العربي للنشر والتوزيع: القاهرة، 2019)، ص 254 وما بعدها.

(2) بدر الدين عمير وآخرون، القضايا العربية المعاصرة: الرهانات والتحديات، (مركز الكتاب الاكاديمي: القاهرة، 2019)، ص 79. وكذلك ينظر:

Karen Latchhana Kenny, What is a parliamentary government, Gareth Stevens Publishing, U.S.A, 2014، PP. 12 – 13.

السياسي البرلماني الديمقراطي، مثل اختيار رئيس الدولة واختيار رئيس الوزراء، وممارسة مهام رئيس الدولة بصفة مؤقتة من جانب رئيس البرلمان في حالة عجزه عن ممارسة تلك الصلاحيات وإدارتها لأسباب يحددها الدستور أيضاً، فضلاً عن دور الرئيس في المصادقة على المعاهدات، واقرار الموازنة العامة والحسابات الختامية على حدٍ سواء. مع الأخذ بالحسبان الاشتراك مع البرلمان في بعض الاختصاصات التي يحددها الدستور أيضاً، حينما يتعلق الأمر باقتراح القوانين وافتتاح جلسات البرلمان ودعوته للانعقاد في الظروف الاستثنائية. ناهيك عن وسائل مراقبة البرلمان على الحكومة حيث يقوم النظام البرلماني على التعاون والرقابة بين المؤسستين (الحكومة والبرلمان)، وعلى الحكومة الاستقالة إذا فقدت ثقة البرلمان.

إن تعدد وسائل المراقبة البرلمانية حيال السلطة التنفيذية يبدأ من الاستضافة وحق توجيه السؤال والاستيضاح والاستجواب واجراء التحقيق، يقابلها حق مقابل للسلطة التنفيذية حيال البرلمان بغية إعادة التوازن بينهما حينما يُمنح للحكومة حق طلب حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة[1]. لاسيما أن فرض النظام السياسي البرلماني حالتي التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بالطرق والوسائل الدستورية أعلاه، جاء من أجل تفعيل دور البرلمان في الوظيفة التنفيذية، يقابله حق البرلمان في اختيار رئيس الدولة، وفي الموافقة على الموازنة السنوية، ليكون دليلاً على دعم مؤسسة الحكم التنفيذية المتمثلة في سلطتي رئيس مجلس الوزراء ورئيس الدولة[2].

من هنا يمكننا القول، بأن لرئيس الدولة الحق في متابعة أوجه النقص في القواعد القانونية المطلوبة، وحق اقتراح القوانين بهدف سد الثغرات الحاصلة بها. مع الأخذ بالحسبان أن الدستور العراقي النافذ للعام 2005 قد منح رئيس الجمهورية اختصاص التقدم بمشروعات القوانين، مما يؤدي إلى ازدواج الصلاحيات بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ليجعل من رئيس الجمهورية ممارس فعلي وحقيقي للسلطتين التنفيذية والتشريعية. ومع أن الدستور منح السلطة التنفيذية سلطة اقتراح القوانين إلا إن ذلك لا يُلحق أي ضرر بالمبدأ الديمقراطي الذي يقوم على أن البرلمان هو مصدر التشريع الأصلي للقوانين؛ ولكن ما يضر بسلطة البرلمان في حق التشريع حينما قررت المحكمة الاتحادية في الثاني عشر من تموز عام 2010 من

(1) بدر الدين عمير وآخرون، المصدر السابق، ص 80.

(2) أحمد عبد اللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني: دراسة مقارنة، (مكتبة القانون والاقتصاد: الرياض، 2014)، ص ص 25 – 28. ثم قارن مع: زاهر ناصر زكار، النظم السياسية المعاصرة وتطبيقاتها، بلا تاريخ، ص ص 70 – 75. متاح على الرابط:

https://2u.pw/dcb3rC

حصر جواز إصدار القوانين بتلك التي تجري على وفق مشروع قانون تعدّه السلطة التنفيذية. وأقامت المحكمة بدورها للتفريق بين الحالتين ليس على أساس جهة التقديم كل منهما، وإنما على أساس الاختلاف بينهما في مضمون كلتا السلطتين، وقيمته في العملية التشريعية وآليات التعامل معه؛ لأن المحكمة الاتحادية لم تنظر لمقترح القانون على أنه مجرد مسودة قانون، بل عدته مجرد فكرة تختلف بحسب قيمة كل مشروع قانوني، لتجعل مشروع القانون صالحاً لإصداره استنادا إليه من دون المقترح، ومن ثم التمييز في آليات العمل للتعامل فيما بينهما حينما يتعلق الأمر بضرورة تحول المقترح إلى مشروع القانون بهدف جعله صالحاً للنظر فيه كمسودة وليس قانون. وصولاً إلى أن العملية التشريعية بأكملها لا يمكن أن تتم إلا من خلال ضمان تعاون السلطة التنفيذية مع البرلمان نفسه.

وفي مرحلة لاحقة تجاوزت المحكمة الاتحادية هذه الاشكالية التشريعية واصدرت قرارها الجديد عام 2015 الذي يقضي بأن السلطة التشريعية تمارس مهامها واختصاصاتها وفق المواد الدستورية (60، 61، 62، 64/ أولاً)، لتكون مهمة إصدار القوانين الاتحادية للمصلحة العامة من اختصاصات البرلمان العراقي، مع مراعاة مبدأ الفصل بين السلطات، وأن لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب مباشرة ما يمس هذا المبدأ سيما تلك القوانين التي تتعلق بالالتزامات المالية على السلطة التنفيذية من دون أن تكون مدرجة في خططها وموازنتها المالية دون المشاورة معها وأخذ موافقتها بذلك، والشيء نفسه بالنسبة للقوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الحكومة ثقة مجلس النواب على أساسه، وكذلك أن لا تكون متعلقة بمهام السلطة القضائية من دون التشاور معها؛ لأن في ذلك يُشكل تعارضاً مع مبدأ استقلالية القضاء[1].

أن دستور جمهورية العراق النافذ للعام 2005 لم ينظّم مسألة مناقشة مشروعات القوانين كما نصّت عليه المادة (61) التي أناطت سلطة التشريع لمجلس النواب (تشريع القوانين الاتحادية)، ليترك مسألة تنظيم المناقشات لمشروعات القوانين للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي حصراً، مع اشتراط حضور الأغلبية المطلقة لأعضائه كي يكمل نصابه القانوني وتتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة لعدد الأعضاء الحاضرين على وفق المادة (23) من النظام الداخلي لمجس النواب العراقي لسنة 2006. وفي حالة عدم اكتمال النصاب القانوني لعموم الحاضرين في الجلسة يمضي رئيس البرلمان نحو تأجيل الجلسة بأكملها، وفي حالة مضي الجلسة بعد تحقيق النصاب القانوني، لابُدّ من ادراج موضوعات المقترحات على جدول

(1) غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية: دراسة مقارنة، (المركز العربي للنشر والتوزيع: القاهرة، 2017)، ص ص 235 – 237.

أعمال الجلسة بعد حصولها على الأغلبية لعموم الحاضرين، لتجري عملية مناقشة موضوعات الجلسة بشكل متسلس طالما أنها مدرجة بشكل مباشر في جدول الأعمال أصلاً.

كما أن مناقشة مشروعات القوانين المقترحة من السلطة التنفيذية قد جاء في الفصل السادس عشر من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (23) لسنة 2006، وعلى وفق ما نصّت عليه المواد (128 ـ 137) التي اشترطت إحالة مشروعات القوانين إلى اللجان المختصة بهدف دراستها والاطلاع عليها، ومن ثم عرضها على مجلس النواب لمناقشتها بشكل علني في ظل حضور ممثل من اللجنة المقدمة لمشروع القانون نفسه. مع الأخذ بالحسبان إعطاء الحق لأعضاء مجلس النواب اقتراح تعديلات على مشروع القانون بالإضافة أو الحذف أو التجزئة على المواد المقترحة، فقد نصت المادة (129) من النظام الداخلي لمجلس النواب على تلك الصلاحيات، وفي حالة وجود تعديلات على مسودة مشروع القانون يُصار إلى تقديم التعديلات بشكل مكتوب لرئيس اللجنة المعنية قبل انعقاد الجلسة التي ستنظر في المواد التي يشملها التعديل بأربع وعشرين ساعة على الأقل، باستثناء تعديل مشروع الموازنة الذي يقضي موافقة الحكومة بأكملها[1].

ومما تقدم يمكننا القول، بأن رئيس الجمهورية العراقي يحظى بمنزلة ومكانة مهمة في الدستور العراقي النافذ للعام 2005، كونه يمثل رمز وحدة الوطن من جهة، وسيادة البلاد أيضاً من جهة أخرى. وبوصفه حسب وصف الدستور على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال البلاد وسيادتها ووحدة وسلامة أراضيها[2]. لذا لا بُدّ لرئيس الجمهورية ثقل سياسي وحزبي بهدف الحصول على الدعم الكافي الذي يؤهله لنيل المنصب، وضرورة وجود أغلبية واضحة تدعم ترشحه واختياره رئيساً للبلاد من جانب ممثلي الأحزاب والكتل السياسية داخل البرلمان، وصولاً إلى تكامل جميع الشروط السياسية الضامنة لتوليه المسؤولية، ومن دون هذا التكامل من الصعب الحصول على الدعم والتصويت عليه داخل قبة البرلمان.

مع الأخذ بالحسبان إشكالية منصب رئاسة الجمهورية في العراق حينما جرى حصره بالمكون الكردي منذ العام 2003 وحتى يومنا هذا، ناهيك عن ضرورة انتخابه بموجب المادة (70/ أولاً)، إذ يُكلّف مجلس النواب العراقي بانتخاب رئيس الجمهورية وبأغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب العراقي[3]، وفي حالة خلو منصبه قبل انتهاء مدة ولايته[4]، فقد حدد الدستور العراقي

(1) غانم عبد دهش عطية الكرعاوي، المصدر السابق، ص ص 260 – 261.
(2) المادة (67)، ينظر: نص الدستور العراقي النافذ للعام 2005.
(3) المادة (70/ أولا)، الدستور العراقي النافذ، المصدر نفسه.
(4) المادة (75/ ثانيا)، المصدر نفسه.

النافذ تولي نائبه للمسؤولية، ومن ثم يُصار لاحقاً إلى انتخاب رئيس جديد للبلاد من جانب مجلس النواب في غضون الثلاثين يوماً[1]. أما قانون نواب رئيس الدولة لسنة 2011 فقد أعطى حقاً لرئيس الجمهورية في اختيار نوابه وبشكل محدد وليس كما كان في السابق (نائبين أو أكثر)، حينما نصّت المادة (1) من هذا القانون على أن لا يزيد عدد نوابه عن ثلاثة على أن يُعرض ترشيحهم في مجلس النواب العراقي بُغية المصادقة عليهم بالأغلبية المطلقة[2].

3-تقييم تجارب صلاحيات رئيس الجمهورية في بعض الأنظمة البرلمانية:

إن تقييم تجارب ممارسة الحكم بشكل عام وممارسة صلاحيات رئيس الجمهورية بشكل خاص، بات يرتبط بواقع فاعلية أو تراجع دور النخب الحاكمة نفسها، وفي الكثير من التجارب العربية للحكم على سبيل المثال لا الحصر، قد حملت في الآونة الخيرة عقيدة سياسية مفادها تلبية مطالب المجتمع وإدارة احتياجاته التراكمية التي أوجدت نوعاً من المجابهة للتحديات الحقيقية من دون القدرة على تجديد شرعيتها التي قوضت النظام السياسي بأكمله على صعيد التجربة والأداء في مرحلة سابقة، مما أنتجت نماذج تسلطية متعددة الأبعاد في ظل الاخفاق المستمر بتحديث انظمتها السياسية التي أظهرت تناقضاً وارتباكاً شديدين بين البُنى التقليدية والبُنى الحداثية التي تروم في المرحلة الراهنة تحديث تجربة الحكم بهدف إعادة بناء الشرعية السياسية، لينتج بالمحصلة النهائية تصادماً غير مسبوق مع القوى الاجتماعية السياسية الجديدة التي باتت هي الأخرى في موقف تروم فيه ضرورة التغيير والاصلاح الجذري للأسباب الآتية[3]:

- استمرار تحكم العصبوية السياسية التقليدية بعناصر النظام الاجتماعي والسياسي، مما جعله الأقرب لاحتكار السلطة وليس المشاركة مع الجميع وفقا للممارسة الصلاحيات والمسؤوليات.
- إضعاف جميع قوى المعارضة السياسية وقادتها مما أنتج نظاماً سياسياً بلا معارضة.
- احتواء جميع الحركات الشعبية وأي حراك سياسي يروم التغيير في ظل الاعتماد على

(1) المادة (75/ رابعا)، المصدر نفسه..

(2) المادة (1)، وكذلك المادة (5/ ثالثا) التي حددت عددهم بنائبين أو أكثر حصراً، ينظر: قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (1) لسنة 2011.

(3) عمر جمعة عمران، اشكالية البنية السياسية للنظم الجمهورية في المنطقة العربية، (دار الجنان للنشر والتوزيع: عمّان، 2013)، ص ص 72 – 73.

تأسيس جيوش موازية تابعة للقابضين على مسؤولية الحكم وليس العكس.

- غياب الأحزاب السياسية الحقيقية المؤثرة والفاعلة في المشهد السياسي في ظل ضعف مؤسسات المجتمع المدني.
- تزايد السلطة البيروقراطية التقليدية الحاكمة التي أسهمت في اضعاف مؤسسات الدولة من حيث العمل والأداء.
- استمرار الاعتماد على النخب التقليدية الحاكمة، مما أنتج فجوة بين الاجيال السياسية القديمة والحديثة على مستوى الشروع بمشروع لبناء نظام حكم سياسي تشاركي يحترم آليات الديمقراطية النيابية.

لا سيما أن صلاحيات رئيس الجمهورية باتت اليوم مختلفة باختلاف طبيعة النظام السياسي نفسه، سواء أكان نظاماً برلمانياً أو رئاسياً أو شبه رئاسي، ففي النظام الرئاسي تكون صلاحيات رئيس الجمهورية أوسع بكثير مقارنة ببقية الأنظمة السياسية الأخرى، حيث نجد الفصل التام مع التعاون بين السلطات الثلاث الدستورية (التنفيذية، التشريعية، القضائية) بحكم صلاحيات رئيس الدولة الواسعة المُنتخب بشكل مباشر من جانب الشعب، فالنموذج الأمريكي خير مثال على ذلك، حينما نجده مسؤولاً عن اتخاذ القرارات في تعيين الوزراء والموظفين، فضلاً عن دوره في إصدار اللوائح الادارية والاختصاصات الحربية مع ارتباطه بتنفيذ السياسة العامة للدولة، وصولاً إلى تنفيذ برنامجه السياسي من دون أن تُلقى عليه مسؤولية سياسية مباشرة أمام البرلمان إلا في حالات خاصة، وهي تشكِّل استثناءات.

أن رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي هو رئيس الحكومة من دون أن يوجد مجلس وزراء له كيان مستقل عن الرئيس نفسه، وإنما هو الذي يتولى مسؤولية تعيين وزرائه وعزلهم في آنٍ واحد، كما أنه يحدد اختصاصاتهم كيفما يشاء من دون أن يلتزم في حالة وضع سياسة الدولة العامة بمشورة وزرائه حصراً، كما أن رئيس الجمهورية وفق الدستور الأمريكي ملزم بتنفيذ القوانين التي يشرعها الكونغرس الأمريكي وفقاً للمادة الثانية من الدستور، كونها تقع ضمن مهام اختصاصه[1].

تتوسّع اختصاصات رئيس الجمهورية الأمريكي ذات الطابع القضائي، إذ أعطى الدستور الأمريكي حق إلغاء العقوبة الجنائية أو تخفيضها أو إيقاف تنفيذها، وصولاً إلى حق إصدار العفو

(1) مسعود نور الدين حسين، النظام الرئاسي والنظام البرلماني: دراسة مقارنة، مجلة ألفا للدراسات الانسانية والعلمية، العدد/ 3، فلسطين – الأردن، ص 13 وما بعدها.

عن الجرائم التي تُرتكب ضد قوانين الولايات المتحدة، مما يجعل الأمر موصوفاً ببعض الغرابة حينما يجري منح الرئيس سلطة العفو عن بعض الأفعال التي تُعد من اختصاصات البرلمان في جميع الأنظمة النيابية[1]. وهذا ما جرى فعلياً حينما أصدر الرئيس الأمريكي دونالد ترامب عقب توليه رئاسة الدولة للمرة الثانية في 20 كانون الثاني/يناير 2025، حيث أصدر عفواً عن مرتكبي أحداث العنف التي جرت في مبنى الكونغرس الأمريكي الحاصلة في 6 كانون الثاني/يناير 2021، لا سيما أن أولئك الذين أُدينوا بارتكاب جرائم خلال تلك الأحداث قد جرى إطلاق سراحهم، كما أن أوامر العفو كانت جزءاً من الوعود التي اتخذها ترامب في مرحلة الداعية الانتخابية[2].

أما في ألمانيا فقد نصّ القانون الأساسي للعام (1949/ 1990) وتعديلاته على منح رئيس السلطة التنفيذية والمتمثل في مستشارها (رئيس الحكومة) وليس رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة، أما رئيس الجمهورية فتكون صلاحياته مُحددة وتقديرية وفق المادة (58) من الدستور الألماني، التي تنص على وجوب توقيع قرارات الرئيس عدا تسمية المستشار وحل البوندستاغ (المجلس)، مع الأخذ بالحسبان المادة (82) من الدستور التي أوضحت امكانية رفض رئيس الدولة نشر القوانين التي لم تصدر وفق أحكام الدستور، على الرغم من توقيع الوزير المختص عليها. ونادراً ما يجري استعمال حق الفيتو (الاعتراض) ضدها[3].

أما الرئاسة في دولة آيسلندا فقد وجدناها قوية نسبياً على وفق الدستور النافذ منذ العام 1944 وتعديلاته السبع التي أُجريت في مراحل متعددة آخِرها تعديل العام 1995، حينما قلّصت الصلاحيات التقديرية للرئيس في القضايا السياسية؛ ولكن بعد الأزمة الاقتصادية العالمية الحاصلة في العام 2008 استطاع استعمال صلاحيات واسعة لتوجيه صنع السياسات العامة، مثل حلّ البرلمان وعرض التشريعات المهمة على الشعب في استفتاءات إلى ان تحول النظام السياسي الايسلندي من نظام برلماني إلى نظام شبه رئاسي من دون تعديل الدستور نفسه [4]. إذ نصّت المادة (5) من الدستور الايسلندي النافذ على أن رئيس الجمهورية

(1) المصدر نفسه، ص 14.

(2) Michael Kunzelman, Trump pardons Navy veteran convicted in Capitol riot, Mar. U.K, 31, 2025,
https://www.britannica.com/news/2185465/c14fecd857812c2002a2612f470f0821

(3) (بلا)، الرؤساء غير التنفيذيون في الديمقراطيات البرلمانية، (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، ستوكهولم: السويد، آب 2014)، ص 5. متاح على الرباط:
https://constitutionnet.org/sites/default/files/202106-/non-executive-presidencies-arabic.pdf

(4) المصدر نفسه، ص 6.

يُنتخب بالاقتراع السري المباشر لمن يحق لهم التصويت في انتخابات مجلس النواب[1]. في حين نصّت المادة (8) من الدستور الايسلندي على أن شغور منصب رئيس الجمهورية أو عجزه عن أداء مهامه؛ لأي، يمارس رئيس الوزراء ورئيس البرلمان ورئيس المحكمة العليا السلطة الرئاسية، ويترأس رئيس البرلمان اجتماعاتهم، وفي حالة اختلاف الآراء فيما بينهم فترجّح الاغلبية حصراً[2]. في حين تكون مسؤولية رئيس الجمهورية على وفق المادة (11) من الدستور غير مسؤولة عن الأعمال التنفيذية، كما لا يجوز محاكمة الرئيس بتهمة جنائية إلا بموافقة البرلمان حصراً[3]. أما المادة (13) من الدستور فقد أعطت لرئيس الدولة حق تفويض صلاحياته إلى الوزراء[4]، كونهم المسؤولون عن الأعمال التنفيذية.

إن رئيس الجمهورية بات يمتلك صلاحيات واسعة كما في النظام شبه الرئاسي الفرنسي، الذي أعطى دستور الجمهورية سلطات كبيرة جعلته صاحب النفوذ الأقوى في فرنسا، كونه يعيّن الوزير الأول (رئيس الحكومة) ويُنهي مهامه عند تقديم استقالته، وله صلاحية حل الجمعية الوطنية (البرلمان الفرنسي) أيضاً، مع الأخذ بالحسبان الصلاحيات المشتركة بينه وبين رئيس الحكومة ووزرائه بموجب المادة (67) من الدستور، ليكون رئيس الجمهورية مسؤولاً أمام مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ). أما المادة الخامسة من الدستور الفرنسي فقد جعلت رئيس الجمهورية في منزلة المسؤول على احترام الدستور رسمياً، ناهيك عن كونه الضامن الحقيقي لاستقلال البلاد ووحدة أراضيها، وصولاً إلى صلاحيات الرئيس بموجب المادة (55) من الدستور التي أعطته حق تعيين رئيس المجلس الدستوري وثلاثة من أعضائه، مع صلاحية تعيين الوزراء بعد اقتراحهم من الوزير الأول، كما له حق توقيع الأوامر والمراسيم التي يجري تداولها في مجلس الوزراء، وللرئيس دور في تعيين الموظفين وإبرام المعاهدات والمصادقة عليها، إلى جانب توليه رئاسة مجلس الوزراء مع تولي رئيس الوزراء لمجلس الحكومة نفسه[5].

(1) المادة (5)، ينظر نص الدستور الايسلندي للعام 1944 وتعديلاته السبع.

(2) المادة (8)، المصدر نفسه.

(3) المادة (11)، المصدر نفسه.

(4) المادة (13)، المصدر نفسه.

(5) رفيق بن عبد الله، صلاحيات رئيس الجمهورية وتوازن السلطات في الدستور الجديد، هل يكون النظام السياسي الفرنسي الأقرب إلى مشروع الجمهورية الجديدة، مقالات موقع الصباح، تونس، 14 حزيران 2022، ص 2. متاح على الرابط:

https://www.assabahnews.tn/ar/%D9%85%D9%82%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%A8%D8%A7%D8%AD/32736-%D8%B5%D9%84%D8%A7

أما رئيس الجمهورية في أغلب الدول العربية فتكاد أن تكون له صلاحيات واسعة، فعلى سبيل المثال لا الحصر، وجدنا بأن رئيس الجمهورية في لبنان هو رئيس الدولة، ويمثل رمز وحدة الوطن، فضلاً عن كونه يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته، كما أنه يرأس المجلس الأعلى للدفاع وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء على وفق المادة (49) من الدستور اللبناني للعام 1926 وتعديلاته لغاية العام 2004. كما أن رئيس الجمهورية يسمي رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها، ويصدر مرسوم تسميته منفرداً على وفق المادة (53 /2و3) من الدستور اللبناني. ولرئيس الجمهورية حق إحالة مشاريع القوانين التي تُرفع إليه من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب، وله حق إصدار العفو الخاص بمرسوم جمهوري باستثناء العفو العام الذي لا يُمنح إلا بصدور قانون من مجلس النواب، ناهيك عن صلاحياته في توجيه رسائل إلى مجلس النواب على وفق المادة (6/53 و9 و10) من الدستور[1].

ومن ناحية أخرى، أعطت المادة (147) من الدستور المصري للعام 2014 والمعدّل في العام 2019 لرئيس الجمهورية أيضاً حق إعفاء الحكومة من أداء عملها بشرط موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب، ولرئيس الجمهورية إجراء تعديل وزاري بعد التشاور مع رئيس الوزراء وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس. أما المادة (148) من هذا الدستور فقد نصّت على أنه لرئيس الجمهورية أن يفوِّض بعض اختصاصاته لرئيس مجلس الوزراء، أو لنوابه، أو للوزراء، أو للمحافظين. أما المادة (150) من الدستور المصري نفسه فقد منحت لرئيس الجمهورية صلاحية الحق في أن يعيّن نائباً له أو أكثر، ويحدد اختصاصاتهم، وله أن يفوّضهم في بعض اختصاصاته، وأن يعفيهم من مناصبهم،. كما يؤدي نواب رئيس الجمهورية قبل تولي مهام مناصبهم اليمين الدستورية المنصوص عليه في المادة (144) من الدستور أمام رئيس الجمهورية[2]. مما يعطي لمؤسسة الرئاسة ومن

وينظر: حفصة علمي، ماكرون أمام خياري الاستقالة أو المناورة بعد الإطاحة بحكومته، إصدارات سياسات الجزيرة، الدوحة، قطر، 2024/12/5، متاح على الرابط:

https://www.aljazeera.net/politics/20245/12// %D9 %85 %D8 %A7 %D9 %83 %D8 %B1 %D9 % 88 %D9 %86- %D8 %A3 %D9 %85 %D8 %A7 %D9 %85- %D8 %AE %D9 %8A %D.

(1) المواد (49، 53 / 2، 3، 6، 9، و10)، ينظر: نص الدستور اللبناني للعام 1926 وتعديلاته لغاية العام 2004. متاح على الرابط: https://www.constituteproject.org/constitution/Lebanon_2004. pdf?lang=ar

(2) المواد (147، 148، 144، و141، 145، 173)، ينظر: نص الدستور المصري للعام 2014 والمعدّل في العام 2019. متاح على الرابط:

https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2019?lang=ar

يتولى إدارتها صلاحيات مهمة تجعله الأكثر تأثيراً ونفوذاً بالنظام السياسي المصري، والشيء نفسه ينطبق بالنسبة لأنظمة الحكم السياسية العربية ذات الحكم الملكي الوراثي، ليكون للملك أو الأمير أو رئيس الدولة صلاحيات واسعة، كي تجعل من مؤسسة الحكم الرئاسية هي من تهيمن على بقية مؤسسات النظام السياسي في الدولة.

ثانياً: صلاحيات رئيس الجمهورية في الدستور العراقي النافذ عام 2005

يحظى رئيس الجمهورية العراقي بمنزلة ومكانة مهمة في الدستور العراقي النافذ للعام 2005، كونه يمثل رمز وحدة الوطن، وسيادة البلاد أيضاً. لا سيما وأن عمله موجّه دستورياً وسياساً نحو ضمان الالتزام بالدستور واحترامه أولاً وقبل كل شيء. من هنا يتمتع منصبه بثقل سياسي وحزبي، إذا أخذنا بنظر الاعتبار وجود أغلبية واضحة تدعم ترشحه واختياره كرئيس للدولة من جانب ممثلي الأحزاب والكتل السياسية داخل البرلمان.

تأتي إشكالية منصب رئاسة الجمهورية في العراق، فقط من ناحيتي العُرف السياسي ومبدأ التوافقية الذي جاء بفعل اعتماد نظرية تقاسم السلطة منذ العام 2003 وحتى يومنا هذا، على أساس معادلة بسيطة تقضي بتوزيع المسؤوليات حسب المكونات الاجتماعية انطلاقاً من مبدأ المشاركة حيناً والشراكة حيناً آخر. إذ يتولى منصب رئاسة مجلس الوزراء مرشح (المكوّن الشيعي)، يقابله تولي رئاسة مجلس النواب مرشح (المكوّن السني)، في حين تبقى حصة (المكوّن الكردي) منصب رئاسة الجمهورية حصراً، وبقيت هذه المعادلة السياسية هي الحاكمة، من أجل ضمان مشاركة الجميع في العملية السياسية من دون قبول أي طرف سياسي أن يكون في جبهة المعارضة الدستورية والقانونية التي كفلها الدستور العراقي النافذ، والنظام السياسي الديمقراطي البرلماني أيضاً. مع الأخذ بالحسبان أهمية حسم منصب رئيس الجمهورية بموجب المادة (70/ أولاً)، إذ يُكلّف أولاً وقبل كل شيء مجلس النواب العراقي بانتخاب رئيس الجمهورية وبأغلبية ثلثي عدد أعضائه، ومن ثم تأتي عملية تشكيل بقية الرئاسات على مستوى البرلمان والحكومة على حدٍ سواء وأبرزها رئاسة مجلس الوزراء الذي يجري تكليفه حصرياً من جانب رئيس الجمهورية دون سواه (مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً).

1-الصلاحيات التنفيذية لرئيس الجمهورية وفاعلية أدائه المؤسسي:

إن الصلاحيات التنفيذية لرئيس الجمهورية على وفق الدستور العراقي النافذ للعام 2005، تضمنت أبعاداً عدة ومنها المادة (1) التي نصّت على أن جمهورية العراق دولة اتحادية ذات

سيادة كاملة ونظام الحكم فيها جمهوري نيابي ديمقراطي[1]، إذ اعتبرت المادة (67) منه رئيس الجمهورية بأنه رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ويمثل سيادته ويضمن سلامة الدستور واستقلال العراق ووحدة أراضيه. في حين تضمنت المادة (73) صلاحيات حصرية كثيرة سوف نوردها لاحقاً[2].

أعطت المادة (54) من الدستور العراقي النافذ لرئيس الجمهورية صلاحية توجيه الدعوة لانعقاد مجلس النواب بمرسوم جمهوري خلال خمس عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً [3]. أما الجلسات الاستثنائية لمجلس النواب فيمكن الدعوة لها من خلال رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب، أو لخمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب على أن تكون الجلسة مقتصرة على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه على وفق المادة (58) أولاً من الدستور العراقي النافذ. أما تمديد دورة انعقاد الفصل التشريعي بمجلس النواب فتكون لمدة (30) يوماً، لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك بناءً على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب على وفق المادة (58) ثانياً[4].

أما مشروعات القوانين فقد مُنحت لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بحسب المادة (60) أولاً صلاحية تقديم مشروعات القوانين من جانبيهما[5]، مما يعني أن منصب رئيس الجمهورية العراقي له دور في العمل التشريعي، ناهيك عن دوره السياسي ضمن مؤسسة الرئاسة كما

(1) ينظر: المادة الأولى من الدستور العراقي النافذ للعام 2005. مع الأخذ بالحسبان قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004، حينما نصّت المادة (35) من الباب الخامس (السلطة التنفيذية الانتقالية) على أن السلطة التنفيذية تتكون من مجلس رئاسة ومجلس وزراء ورئيسه. أما المادة (36/أ) فقد نصّت على أن تنتخب الجمعية الوطنية رئيساً للدولة ونائبين له يشكلون مجلس الرئاسة الذي تكون وظيفته تمثيل سيادة العراق والإشراف على شؤون البلاد العليا. كما يجري انتخاب مجلس الرئاسة بقائمة واحدة وبأغلبية ثلثي أصوات الأعضاء، وللجمعية الوطنية صلاحية إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة أرباع أصوات أعضائها لعدم الكفاءة أو النزاهة.

(2) سعيد النعمان، الصلاحيات الدستورية لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، (المنتدى العراقي للنخب والكفاءات: بغداد، 2025)، ص1.

(3) المادة (54)، الدستور العراقي النافذ، المصدر السابق.

(4) ينظر: نص المادة (58) أولا وثانيا، المصدر نفسه.

(5) ينظر: المادة (60) أولا، المصدر نفسه.

سنبحثه لاحقاً. مع الأخذ بالحسبان بأن انتخاب رئيس الجمهورية يكون من خلال مجلس النواب العراقي حصراً على وفق المادة (61) ثالثاً[1].

من هنا يمكننا القول، بأن رئيس الجمهورية يتمتع بمكانة مهمة في الدستور العراقي على الرغم من الصلاحيات المحددة التي أُنيطت به؛ ولكنه يؤدي دوراً مهماً عقب اختياره وانتخابه لا سيما أنه المسؤول عن تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وفي حالة اخفاق المرشح بتشكيل الحكومة، فلرئيس الجمهورية صلاحية تكليف مرشح جديد خلال (15) يوماً على أن تكون مدة تسمية أعضاء وزراته خلال مدة (30) يوماً من تاريخ التكليف، لتجري عملية التصويت على نيل الثقة بالحكومة والوزراء منفردين مع المنهاج الوزاري داخل مجلس النواب العراقي، وفي حالة عدم نيل الثقة يأتي دور رئيس الجمهورية مرة أخرى لتكليف مرشح آخر للوزارة خلال (15) يوماً أيضاً [2].

لذا فأن فاعلية الأداء المؤسسي لرئيس الجمهورية تتضح من طريق التراتبية المعتمدة في أداء المهام الموكلة له دستورياً، من أجل تجنب حدوث أي فراغ مؤسسي من جهة، ناهيك عن دوره في ديمومة انجاز التكليفات الدستورية وفقاً للمُدد المحددة لها حتى وأن لم يجرِ الالتزام بها على أرض الواقع؛ بسبب مبدأ التوافق السياسي المعتمد منذ العام 2003 حتى يومنا هذا، ليتحول إلى عُرف سياسي بات أقوى من النص الدستوري، ليجري اللجوء إلى المحكمة الاتحادية بهدف الحصول على رأي مفسِّر للنص الدستوري لتجاوز محنة حسم الرئاسات الثلاث في النظام السياسي الديمقراطي العراقي الجديد (كما جرى عقب الانتخابات النيابية العامة في العام 2010 وانتخابات عام 2018).

ولأهمية منصب رئيس الجمهورية فقد نصّ الدستور العراقي النافذ على توليه رئاسة مجلس الوزراء في حالة خلو هذا المنصب على وفق المادة (81) أولاً [3]، ومن ثم يُصار إلى تنفيذ بقية بنود المادة (76) وشروطها لتكليف مرشح جديد لتولي المنصب[4]. لتأتي المادة (127) من الدستور التي نصّت على عدم جواز قيام رئيس الجمهورية ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس وحتى أعضاء السلطة القضائية وأصحاب الدرجات الخاصة باستغلال نفوذهم بالمنصب الذي يتولونه، وبجميع الاشكال التي يترتب عليها إبرام عقود وأعمال تجارية وما سواها[5]. ناهيك عن التركيز على نص المادة (138) أولاً

(1) المادة (61) ثالثاً، الدستور العراقي النافذ، المصدر نفسه.

(2) ينظر نص المادة (76) أولا وثانيا وثالثا ورابعا وخامسا، المصدر نفسه.

(3) ينظر: المادة (81) أولا، الدستور العراقي...، المصدر نفسه.

(4) المادة (109)، المصدر نفسه.

(5) للمزيد من المعلومات عن المادة (127)، ينظر: نص المادة في الدستور العراقي...، المصدر نفسه.

من الدستور العراقي التي غيرّت تعبير مجلس الرئاسة ليحل محل رئيس الجمهورية، بمعنى أن رئيس الدولة ونائبيه يشكلون حالياً مجلس الرئاسة وهم من يتولون إدارته كما ورد في نص المادة (138) ثانياً[1]. مع الأخذ بالحسبان المادة (66) من الدستور العراقي النافذ التي وصفت مكونات السلطة التنفيذية في رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء على أن تمارس صلاحياتهم وفقاً للدستور والقانون[2].

2-حدود ممارسة الصلاحيات (الحصرية والمشتركة):

رُسمت حدود ممارسة الصلاحيات، سواء أكانت الحصرية أو المشتركة، وفقاً لبنود المادة (73) من الدستور التي حددت مهام عمل رئيس الجمهورية في عشر صلاحيات حصرية خاصة به كما أسلفنا؛ ولكن هنالك صلاحيات تكميلية مشتركة يمارسها رئيس الدولة بالتعاون مع بقية الرئاسات، ومنها ما يتعلق بخلو منصبه. إذ يُصار إلى أن يحل محله نائب رئيس الجمهورية في حالة خلو منصبه ولأي سبب كان وفقاً لنص المادة (75/ ثالثاً)، على أن يجري انتخاب رئيس بديلاً عنه في غضون (30) يوماً من تاريخ الخلو. مع الأخذ بالحسبان الفقرة رابعاً من المادة نفسها التي نصّت على أن رئيس مجلس النواب هو من يتولى منصب رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائب للرئيس[3].

أما حدود ممارسة الصلاحية في هذا المنصب فتتوقف على فهم صلاحيات كل من يتولى المسؤولية في الرئاسات الثلاث، وصولاً إلى توصيف صلاحيات رئيس مجلس الوزراء، ودوره الواسع والأشمل مقارنة بصلاحيات رئيس الجمهورية، كونه المسؤول عن رسم السياسات العامة، واتخاذ القرارات، وهو المسؤول التنفيذي والقائد العام للقوات المسلحة، كما يترأس جلسات مجلس الوزراء، ويتولى إدارة أعماله وتخضع له هيئات الرقابة والتفتيش كافة، فضلاً عن دوره في اقتراح مشروعات القوانين وإصدار الأنظمة والتعليمات ذات العلاقة بعمل مجلس الوزراء، ناهيك عن صلاحياته في إعلان الحرب وفرض حالة الطوارئ بالبلاد[4].

---

(1) ينظر: ما نصّت عليه المادة (138) أولًا وثانياً، المصدر نفسه، لا سيما أن المادة (138) خامساً/ أ، نصّت على أن القوانين والقرارات التي يشرّعها مجلس النواب ترسل إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها بالإجماع، وإصدارها خلال (10) أيام من تاريخ الوصول إلى مجلس الرئاسة كي تستكمل مراحل تمريرها حتى وأن جرت عدم الموافقة عليها، ليجري تمريرها مرة ثانية في مجلس النواب بأغلبية ثلاثة أخماس عدد اعضائه، وغير قابلة للاعتراض وتُعد مصادق عليها تماماً على وفق الفقرة الخامسة نفسها/ ج.

(2) المادة (66)، المصدر نفسه.

(3) ينظر نص المادة (75) الفقرات أولًا وثانياً وثالثاً ورابعاً، الدستور العراقي...، المصدر نفسه.

(4) سعيد النعمان، الصلاحيات الدستورية لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، المصدر السابق، ص1.

والجدول الآتي يوضح القيادات السياسية التي تولت هذا المنصب منذ العام 2003 حتى الوقت الحاضر، وكالآتي:

التسلسل	رئيس الجمهورية	المدة	تاريخ استلام الرئاسة
1	غازي مشعل عجيل الياور الرئيس الانتقالي لجمهورية العراق	2004 ـ 2005	28 حزيران/يونيو 2004
2	جلال طلباني رئيس جمهورية العراق رئيس مجلس الرئاسة	2005 ـ 2014	7 نيسان/أبريل عام 2005
3	فؤاد معصوم رئيس جمهورية العراق	2014 ـ 2018	24 تموز/يوليو عام 2014
4	برهم صالح رئيس جمهورية العراق	2018 ـ 2022	2 تشرين الثاني/نوفمبر عام 2018
5	عبد اللطيف جمال رشيد رئيس جمهورية العراق	2022 ـ 2026	13 تشرين الأول/اكتوبر عام 2022
6	نزار محمد سعيد أميدي رئيس جمهورية العراق	انتخب في الحادي عشر من نيسان للعام 2026	11 نيسان/أبريل 2026

أ-الصلاحيات الحصرية لرئيس الجمهورية:

تكمن الصلاحيات الحصرية العشرة لرئيس الجمهورية وفقاً للدستور العراقي النافذ وبحسب المادة (73) في الآتي[1]:

- إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والإداري.
- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسليمها.
- يصادق ويصدّر القوانين التي يسنّها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمس عشر يوماً من تاريخ تسليمها.
- دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمس عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور.
- منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون.
- قبول السفراء.
- إصدار المراسيم الجمهورية.

(1) المادة (73) والصلاحيات العشرة المنصوص عليها، الدستور العراقي...، المصدر السابق.

- المصادقة على أحكام الاعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.
- يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والاحتفالية.
- ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة فيهذا الدستور.

حددت المادة (72) أولاً من الدستور العراقي النافذ ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات قابلة للتجديد لولاية ثانية فحسب، لتأتي الفقرة الثانية/أ لتحدد مدة ولايته مع انتهاء دورة مجلس النواب أيضاً، أما الفقرة الثالثة/ ب فقد أعطت له حق الاستمرار في ممارسة مهامه في مرحلة ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد، على أن يجري انتخاب رئيس جمهورية جديد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول انعقاد للمجلس، ومن ثم تأتي الفقرة الثانية/ ج في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب، يجري انتخاب رئيس جديد للجمهورية من أجل إكمال المدة المتبقية لولاية الرئيس[1].

يجب أن نلاحظ أن عدداً من المواد تأتي بعد المادة (66) وهي تتحدث عن مسؤوليات ومؤهلات وواجبات وصلاحيات رئيس الجمهورية، فقد اشترطت المادة (68) في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون (أولاً) عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين. (ثانياً) أن يكون كامل الأهلية وأتم الأربعين سنة من عمره، (ثالثاً) ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص للوطن، في حين أكدت الفقرة (رابعاً) على أن يكون غير محكوم بجريمة مُخلّة بالشرف، لتأتي المادة (69) أولاً وهي تنص على أن تنظّم بقانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية[2].

ب-الصلاحيات التكميلية بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء:

تتمثل الصلاحيات التكميلية بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء في نص المادة (76) التي أعطت لرئيس الجمهورية حق تكليف مرشّح الكتلة النيابية الأكثر عدداً من أجل تشكيل الحكومة وفق مُدد زمنية حددها الدستور كما أسلفنا سابقاً في الفصل، أما نص المادة (77) من الدستور العراقي النافذ، فقد جاءت لتشترط في رئيس مجلس الوزراء ما اشترطت عليه في رئيس الجمهورية، لتأتي المادة (78) كي تحدد طبيعة مكانة رئيس مجلس الوزراء حينما وصفته بالمسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة ويقوم

(1) ينظر: نص المادة (73) أولا وثانيا وفقراتها الثلاث، الدستور العراقي النافذ...، المصدر نفسه.
(2) ينظر لنص المواد (67، 68، و69)، المصدر نفسه.

بإدارة مجلس الوزراء ويتراس اجتماعاته وله حق بإقالة الوزراء، بعد موافقة مجلس النواب[1]. في حين يمارس مجلس الوزراء صلاحياته الحصرية الستة بحسب المادة (80) من الدستور بالآتي[2]:

- تخطيط وتنفيذ السياسات العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.
- اقتراح مشروعات القوانين.
- إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.
- إعداد مشروعات الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.
- التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما وفق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية.
- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها، أو من يخوله.

في حين حددت المادة (83) مسؤولية رئيس مجلس الوزراء وعموم الوزراء، لتكون مسؤوليتهم إما تضامنية أو شخصية وفقاً للدستور العراقي النافذ[3]. في حين تنص المادة (86) على تنظيم قانون خاص لتشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصاتها وصلاحية الوزير حصراً[4].

3-مسؤولية رئيس الجمهورية أمام البرلمان والقضاء:

وضعت المادة (67) من الدستور العراقي النافذ، رئيس الجمهورية أمام مسؤولية مهمة وكبيرة كونه يمثل الدولة وهو رمز وحدة الوطن، فضلاً عن تمثيله لسيادة العراق ودوره في الحفاظ على سلامة الدستور، وهذه مهام ليست بالسهلة كما أسلفنا، وتحتاج إلى جهد وعمل مؤسسي فاعل بالتعاون مع بقية مؤسسات الدولة والمجتمع كافة.

وهنالك مسؤولية وظيفية حيال البرلمان على وفق المادة (54) من الدستور التي أعطت لرئيس الجمهورية صلاحية توجيه الدعوة لانعقاد مجلس النواب بمرسوم جمهوري خلال خمس عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة. أما تمديد دورة انعقاد الفصل التشريعي بمجلس النواب فتكون لمدة (30) يوماً، لإنجاز المهام التي تستدعي ذلك، فتجري بناءً على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب

(1) ينظر المواد (76، 77، و78)، الدستور العراقي النافذ... المصدر نفسه.
(2) المادة (80)، المصدر نفسه.
(3) ينظر نص المادة (83)، المصدر نفسه.
(4) ينظر المواد (85، و86)، الدستور العراقي النافذ...، المصدر نفسه.

أو خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب على وفق المادة (58) ثانياً. وفي حالة التركيز على صلاحيات استكمال مشروعات القوانين فقد أُعطيت لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء بحسب المادة (60) أولاً. وبالنتيجة نجد أن منصب رئيس الجمهورية العراقي يفسح له المجال كي يؤدي دوراً في العمل التشريعي إلى جانب دوره السياسي العام ضمن مسؤولياته الرسمية الموكلة له دستورياً. لا سيما أن منصبه يأتي من خلال مجلس النواب نفسه، وعلى وفق المادة (61) ثالثاً التي أعطت للمجلس حق انتخابه.

وبقدر تعلق الأمر بالسلطة القضائية، فقد نصّت المادة (87) من الدستور العراقي النافذ على استقلالية القضاء، في حين نصّت المادة (88) على أن القضاة مستقلون ولا سلطان عليهم في قضائهم سوى القانون، ولا يجوز لأي سلطة أخرى أن تتدخل في أعمالهم المعنية بشؤون القضاء وتحقيق العدالة[1]. لتأتي المادة (89) لتحدد مكونات السلطة القضائية وكالآتي[2]:

- مجلس القضاء الأعلى
- المحكمة الاتحادية العليا
- محكمة التمييز الاتحادية
- جهاز الادعاء العام
- هيئة الاشراف القضائي
- المحاكم الاتحادية الأخرى وتنظم وفق القانون

أما المحكمة الاتحادية فقد حُددت صلاحياتها على وفق المادة (93) في ثمان صلاحيات رئيسة، أبرزها ما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين، والفصل في المنازعات الحاصلة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والبلديات والادارات المحلية، لتأتي الفقرة السادسة من هذه المادة لتقضي بالفصل في الاتهامات الموجهّة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، وينظَّم ذلك بقانون، مع الأخذ بالحسبان الفقرة السابعة التي أعطت للمحكمة الاتحادية دوراً مهماً في المصادقة النهائية على نتائج الانتخابات البرلمانية العامة لعضوية مجلس النواب[3].

(1) ينظر: المواد (87، و88)، الدستور العراقي النافذ...، المصدر نفسه.

(2) المادة (89)، المصدر نفسه.

(3) ينظر نص الفقرات الثمان في المادة (93)، الدستور العراقي النافذ...، المصدر نفسه.

ثالثاً: أدوار رئيس الجمهورية في النظام البرلماني العراقي الجديد

إن أدوار رئيس الجمهورية في النظام البرلماني العراقي الجديد متأتية من طبيعة الأداء والمكانة التي يتمتع بها حصرياً، كونه يؤدي دوراً مهماً يبدأ منذ اختياره وانتخابه من مجلس النواب بعد توافق الكتل السياسية عليه، ومن ثم يأتي دوره الدستوري وحتى السياسي في تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً لتشكيل مجلس الوزراء خلال (15) يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية نفسه.

أما فاعلية الأداء المؤسسي لرئيس الجمهورية فقد اتضحت عن طريق التراتبية المُعتمدة في أداء المهام الموكلة له دستورياً، بهدف تجنب حدوث أي فراغ مؤسسي، ناهيك عن دوره في ديمومة انجاز التكليفات وفقاً للمُدد المحددة له، ومراعاة مبدأ التوافقية السياسية على أساس اعتماد نظرية تقاسم السلطة بمشاركة الجميع بحسب استحقاق كل مكوّن اجتماعي والمُعتمد منذ العام 2003 حتى يومنا هذا، ليتحول إلى عرف سياسي له الأولوية على النص الدستوري. وفي مرحلة لاحقة تم اللجوء إلى المحكمة الاتحادية للحصول على رأي مفسِّر للنص الدستوري لتجاوز محنة حسم الرئاسات الثلاث في النظام السياسي الديمقراطي العراقي الجديد، مثلما جرى عقب الانتخابات النيابية العامة في العام 2010 وانتخابات عام 2018)، حيث فسّرت المحكمة الاتحادية العليا «الكتلة النيابية الأكثر عدداً» بأنها إما الكتلة التي تشكلت من قائمة انتخابية واحدة فازت في الانتخابات، أو الكتلة التي اندمجت من قائمتين أو أكثر بعد الانتخابات داخل البرلمان. هذا التفسير سمح بتشكيل تحالفات جديدة لتسمية رئيس الوزراء وتجاوز الفائز الأول بالانتخابات.

1-الأدوار التشريعية وتأثير رئيس الجمهورية في العملية التشريعية:

أن تأثير رئيس الجمهورية في العملية التشريعية بات ينطلق من أهمية علاقته بمجلس النواب، ودورهما التكاملي في تشريع القوانين والمصادقة عليها وحق إعادتها إلى السلطة التشريعية على وفق معادلتي التعاون والفصل بين السلطات الرسمية للنظام السياسي الديمقراطي العراقي الذي اعتمد على النموذج البرلماني، فضلاً عن طبيعة الصلاحيات المخوّلة للرئيس والمنصوص عليها في الدستور قبالة دور مجلس النواب ورئاسته ولجانه في استكمال وظيفتهم الدستورية بتشريع القوانين مع تفعيل نظام الرقابة البرلمانية عبر لجانه المتخصصة كافة[1].

(1) للمزيد من المعلومات عن لجان مجلس النواب العراقي الـ(25) ينظر: الفصل الثاني عشر، لاسيما المادة

لا يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحية واسعة في اقتراح القوانين؛ لكن يمكنه ممارسة هذه الوظيفة عملياً بوسيلة غير مباشرة[1]، إذ تأتي المادة (60/ أولًا) لتمنحه ومجلس الوزراء صلاحية تقديم مشاريع قوانين، مع إمكانية تقديم تلك المشاريع من جانب (10) أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة على وفق الفقرة الثانية من المادة نفسها[2]. ومن المعروف إن قسماً من كتلة النواب الكرد تتبع سياسياً لحزب رئيس الجمهورية(حزب الاتحاد الكردستاني)، وبذلك فإن تأثيراً جديداً يُضاف لرئيس الجمهورية.

إن لرئيس الجمهورية صلاحية المصادقة على القوانين وإصدارها بعد تشريعها من مجلس النواب، وبعد مضي خمسة عشرة أيام من تاريخ تسلمها[3]، وإذا ما سكت رئيس الجمهورية عن المصادقة عليها، يكون القانون مصادقاً عليه بحكم الدستور حتى وان لم يتخذ موقفاً صريحاً حياله[4].

تُحال مشروعات القوانين من السلطة التنفيذية والممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، لتعرض على اللجان النيابية المختصة بهدف دراستها وإبداء الرأي بشأنها، بحضور مُمثل عن اللجنة المختصة المقدِّمة لمشروع القانون مع إمكانية مجلس النواب عند النظر في مشروع القانون حق اقتراح التعديل عليه، إضافةً أو حذفاً أو تجزئة لمواده، على أن يكون مقترح التعديل مقدم بشكل مكتوب إلى رئيس اللجنة المختصة قبل انعقاد جلسة البرلمان للنظر بالمواد التي سيجري تعديلها بأربع وعشرين ساعة على الأقل[5]. أما المادة (138) الفقرة خامساً / أ، فقد نصّت صراحة على أن القوانين والقرارات التي يشرّعها مجلس النواب يجري إرسالها إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها بالإجماع، لتصدر في غضون (10) يوماً من تاريخ وصولها إليه، لتأتي الفقرة خامساً (ب) من المادة نفسها التي اشترطت في حالة عدم

---

(68) المتعلقة بتشكيل اللجان المؤقتة، والمواد (69 و70) المتعلقة بتشكيل اللجان الدائمة، وكذلك المادة (87) المتعلقة باختصاصات تلك اللجان جميعاً (المواد 88 – 120)، ينظر: نص النظام الداخلي لمجلس النواب للعام 2022، متاح على الرابط:

https://2u.pw/7899g

(1) حسن خضير عباس، وعلي شكري، الصلاحيات ذات الطابع التشريعي للرئيس العراقي بعد عام 2005، مجلة القرار للبحوث العلمية المحكّمة، العدد / 7، المجلد / 3، السنة الأولى، لبنان، تموز 2024، ص 306.

(2) ينظر: نص المادة (60) الفقرتين أولا وثانيا، الدستور العرقي...، المصدر السابق.

(3) ينظر: المادة (73) الفقرة الثالثة، المصدر نفسه.

(4) حسن خضير عباس، وعلي شكري، الصلاحيات ذات الطابع التشريعي...، المصدر السابق.

(5) المصدر نفسه، ص 302. للمزيد من التفصيل ينظر نص المادة (129) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2016. متاح على الرابط:

https://arabipu.org/upload/country/2949458197.pdf

الحصول على موافقة مجلس الرئاسة، تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب مرة ثانية، من أجل إعادة النظر في النواحي المُعترَض عليها، والتصويت عليها بالأغلبية، ومن ثم تُرسل مرة أخرى إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها، وفي حالة عدم الموافقة فتعاد إلى مجلس النواب كي يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه، غير قابلة للاعتراض من مجلس الرئاسة، وتعد مصادقاً عليها على وفق الفقرة خامساً (ج) من المادة نفسها[1].

ليس لرئيس الجمهورية حق الامتناع عن المصادقة على مشروعات القوانين التي يشرّعها مجلس النواب، لتكون مصادقته شكلية؛ بسبب عدم منح الدستور له أي حق بعدم التصديق صراحةً، لتكون القوانين مصادق عليها بعد مضي (15) يوماً[2].

مع الاخذ بالحسبان الرأي الآخر الذي يُرّجح حق رئيس الجمهورية في الامتناع عن المصادقة بدليل المادة (138) سادساً التي نصّت على ممارسة مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في الدستور، بمعنى أنها مادة مكملة لنص المادة (73) في تحديد نطاق أو حدود صلاحيات رئيس الجمهورية، لا سيما أن صلاحية المصادقة في البند الثالث من المادة نفسها لا تعني أن رئيس الجمهورية ملزَم بالموافقة على مشروعات القوانين التي يسنها مجلس النواب، وبإمكانه عدم الموافقة أو الرفض أو الامتناع في حالة وجود قصور شكلي أو موضوعي بنص التشريع القانوني نفسه[3].

إن هنالك أبعاداً أخرى تتعلق بدور رئيس الجمهورية بالعمل التشريعي وتأثيره الملحوظ في تعديل الدستور العراقي، فقد نصّت المادة (126) أولاً على أن لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو خُمس عدد أعضاء مجلس النواب اقتراح التعديل الدستوري، لتأتي الفقرة الثانية من المادة نفسها، لتنص على عدم جواز تعديل المبادئ الأساسية الوارد في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور إلا بعد دورتين متعاقبتين وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام. والشيء نفسه ينطبق على الفقرة الثالثة من المادة نفسها، والتي لم تجز التعديل الدستوري في المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند الثاني من هذه المادة إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومن ثم مصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام أيضاً. وكذلك عدم جواز تعديل مواد الدستور

(1) ينظر: نص المادة (138) خامسا / أ، ب، ج، الدستور العراقي النافذ...، المصدر نفسه.
(2) حسن خضير عباس، وعلي شكري،... المصدر السابق، ص 308.
(3) المصدر نفسه، ص 309.

التي من شأنها أن تنتقص من صلاحيات الاقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام على وفق الفقرة الرابعة من المادة (126) نفسها. أما الفقرتين (أ وب/ خامساً) للمادة نفسها، فقد عدّت التعديل الدستوري مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند ثانياً وثالثاً من هذه المادة، في حالة عدم تصديقه، ليبقى شرط نفاذ التعديل الدستوري من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية[1]. بمعنى أن صلاحية رئيس الجمهورية تتعلق بالمصادقة على التعديل الدستوري عقب استكمال تنفيذ جميع مراحله المنصوص عليها في تفاصيل هذه المادة حصراً، ناهيك عن حصر مقترح التعديل الدستوري برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخُمس أعضاء مجلس النواب، يقابله شرط مصادقة رئيس الجمهورية على التعديل وبمدة حددها الدستور كما أسلفنا، مما يقتضي ضرورة استكمال هذا الشرط، لتكون المصادقة حُكمية[2].

لذا فلا بُدّ من إعادة النظر في مجمل هذه المواد الدستورية القانونية للخروج من اشكاليات التأويل والتفسير بنص كل مادة، وصولاً إلى تقوية منصب ووظيفة رئيس الجمهورية طالما أنه حامي الدستور والمحافظ على النظام السياسي الديمقراطي وسلامة واستقلال ووحدة أراضيه، لتتحول هذه المبادئ الدستورية إلى واقع فعلي بعيد عن أي تناقض ضمني يكمن في نصوص المواد الدستورية بأكملها.

2-الأدوار التنفيذية وممارسة الصلاحيات:

تكمن أدوار رئيس الجمهورية في النظام البرلماني العراقي الجديد بممارسة صلاحياته الدستورية، من أجل الخروج من مشكلات أو إيجاد خرجات تطبيق نظرية تقاسم السلطة على أسس توافقية، كما جرى الاتفاق عليها عُرفاً وليس قانوناً[3].

---

(1) ينظر: نص المادة (126) أولًا وثانياً وثالثاً ورابعاً وخامساً، الدستور العراقي...، المصدر السابق. وكذلك ينظر: نص المادة (142) أولاً وثانياً وثالثاً ورابعاً وخامساً من أجل الاطلاع على تفاصيل التعديل الدستوري اجرائياً وموضوعياً.

(2) عدنان عاجل عبيد، عقبات تعديل دستور جمهورية العراق لسنة 2005: دراسة مقارنة، مجلة جامعة الزيتونة الاردنية للدراسات القانونية، المجلد/ 4، 2023، ص 182. متاح على الرابط:
https://zjjls.zuj.edu.jo/PapersUploaded/V4_s110/.pdf
وينظر أيضاً: نمام محمد فقي كريم، السلطات الدستورية لرئيس الجمهورية دراسة تحليلية في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة رسالة الحقوق، الاصدار 17، فبراير-مارس، 2025، العدد 1، ص 250.

(3) أحمد الدباغ، 6 دورات برلمانية منذ 2003... الجزيرة نت ترصد القوانين التي اعتمدتها الانتخابات

لا بُدّ من القول أن سبب اعتماد النظام السياسي الديمقراطي العراقي على مبدأ التوافقية والتحاصص في تولي المهام، مرهونٌ بإرضاء المكونات الشعب العراقي للمشاركة في الحكم على وفق قاعدة «الجميع مشارك» من دون أن تتبلور معارضة سياسية أو حتى قانونية داخل البرلمان، وصولاً إلى إعمال نظرية تقاسم السلطة بين الرئاسات الثلاث (رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، رئيس البرلمان).

بدأت هذه المعادلة التوافقية ـ التشاركية منذ مرحلة تشكيل الحكومة الانتقالية التي ترأسها إياد علاوي (28 حزيران/ يونيو 2004 ـ 6 نيسان/أبريل2005)، يقابله اختيار رئيس الجمهورية غازي عجيل الياور، الذي تولى منصبه في 28 حزيران/يونيو 2004 أولاً (وبقي حتى في 7 نيسان/ أبريل 2005)، في ظل استمرار عملية تولي المهام والمسؤوليات على وفق تلك المعادلة السياسية التوافقية، وصولاً إلى انتخابات كانون الثاني/يناير عام 2005، للبدء بمرحلة الانتقال والتحول نحو استقرار سياسي استند إلى استكمال المُدد القانونية المُتفق عليها بين أطراف القوى السياسية العراقية الحاكمة ومخرجات اقرار الدستور العراقي الدائم عام 2005.

تولى (جلال حسام الدين الطالباني) رئاسة الجمهورية في 7 نيسان/أبريل عام 2005 (بقي حتى 24 تموز/يوليو 20214)، وكان له دوره الفاعل طيلة تلك المدة في التوفيق بين أقطاب العملية السياسية بالتعاون مع بقية الشركاء، من أجل الخروج من محنتي التأسيس والبناء للنظام السياسي البرلماني الجديد وتجربته الديمقراطية الناشئة كما سنبحثه لاحقاً.

وفي المرحلة التي تلت عهد الرئيس الأسبق جلال الطالباني تولى فؤاد معصوم (محمد فؤاد معصوم) الرئاسة بدلاً عنه عقب انتخابه في 24 تموز/يوليو 2014 (بقي في منصبه حتى 2 تشرين الأول/أكتوبر 2018،)، لا سيما أنه قيادي بارز في حزب الاتحاد الوطني الكردستاني، ليبدأ العمل على استكمال الدور السياسي المهم الذي يؤديه منصب رئيس الجمهورية، وصولاً إلى توجيه مسار الأحداث والتطورات السياسية بالعراق نحو الاستقرار السياسي المنشود خلال فترة حساسة شهدت اجتياح تنظيم داعش الإرهابي لمحافظات عراقية وما تخلله من حرب دامية انتهت بانتصار القوات الأمنية العراقية واستعادة الأرض والامن في عهد رئيس الوزراء العراقي حيدر العبادي 2014-2018. وقد اشترك الجانبان في تنسيق المواقف التشريعية

العراقية، دراسات الجزيرة، الدوحة، قطر، 2023/3/27، ص ص 1 – 3. مع الأخذ بالحسبان بأن انتخابات العاشر من تشرين الأول للعام 2021 قد اعتمدت أيضاً على إدخال ربع إجمالي المقاعد النيابية، لتكون المقاعد المخصصة للنساء في مجلس النواب، بينما تكون تسعة مقاعد مخصصة للأقليات (5) للمسيحيين ومقعد واحد لكل من اليزيديين والشبك والصابئة المندائيين والأكراد الفيليين.

والتنفيذية بإصدار المراسيم والمصادقة على القوانين، مثل: تمرير الموازنات المالية السنوية الاتحادية والتشريعات الأمنية كقانون الحشد الشعبي ودعم حُزم الإصلاح الحكومية التي أطلقها العبادي عامي 2015 و2016، مع التشديد المشترك على إبقائها ضمن المظلة الدستورية.

ولا بد من التنويه إلى الاخفاق الدستوري في معالجة حالتي الانتخابات المبكرة والحكومات المستقيلة التي وقف الدستور عن معالجتها بعد استقالة حكومة عادل عبد المهدي السابقة في كانون الأول/ديسمبر 2019، لا سيما أن الأخير قد تولى رئاسة مجلس الوزراء بعد توافق الكتلتين (سائرون) التي حصلت على (54) مقعداً وتحالف (الفتح) الذي حصل على (47) مقعداً برلمانياً عقب انتخابات 12 أيار/مايو 2018 في ظل انعدام القدرة على حسم الجدل بشأن الكتلة النيابية الأكثر عدداً أيضاً. مع الأخذ بالحسبان أن المادة (70) من الدستور العراقي النافذ للعام 2005 قد نصّت في أولاً على أن رئيس الجمهورية يجري انتخابه من قبل مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد أعضائه كما أسلفنا، في حين نصّت الفقرة الثانية من المادة نفسها على أنه في حالة عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يجري التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويُعلَن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني[1].

شهد العراق تطورات سياسية حادة أواخر عام 2021 بعد التجاذبات التي أنتجت ما يُعرف بفكرة (الثُلث المعطِّل) عقب الانتخابات النيابية التي جرت في 10 تشرين الأول/أكتوبر من العام 2021، والتي يمكن أن تكون عُرفاً سياسياً جديداً في المستقبل القريب، يُضاف إلى محنة الأعراف السياسية الاخرى المتأتية من التوافقية والتحاصص في توزيع المسؤوليات عقب كل انتخابات.

وتتلخص فكرة (الثُلث المعطِّل) في العراق في منع تفرّد تحالف الأغلبية بالحكم وفرض «التوافقية السياسية»، بعدما اشترطت المحكمة الاتحادية حضور ثلثي النواب (220 نائباً) لعقد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية. وتمثّل موقف رئيس الجمهورية (برهم صالح آنذاك)، بالاستمرار في أداء مهامه الرئاسية لتجنب الفراغ الدستوري بناءً على الفتوى القانونية للمحكمة، مع دعوته المتكررة لإنهاء الانسداد السياسي عبر الحوار الشامل وتعديل الدستور لتجنب توظيف النصوص كأدوات تعطيل.

أما معادلة قوى الإطار التنسيقي من طريق تحالفي دولة القانون والفتح فقد جاءت من جمع أكثر من ثلث عدد أعضاء البرلمان العراقي بعد انتخابات تشرين الأول/أكتوبر 2021، لتتمكن من تعطيل جلستي انتخاب رئيس الجمهورية على التوالي. أما دور التيار الصدري الذي حصل على (73) مقعداً، فقد دعا إلى تحقيق معادلة الأغلبية الوطنية عن طريق تشكيل تحالف (إنقاذ وطن) بمشاركة تحالف السيادة، والحزب الديمقراطي الكردستاني، على الرغم من رفض الاطار التنسيقي

(1) المادة (70)، الفقرتين الأولى والثانية، الدستور العراقي...، المصدر السابق ذكره.

لهذه المعادلة من منطلق ضرورة المشاركة بالحكومة عبر مبدأ التوافقية المُعتمد منذ العام 2005[1]. من هنا، أكد رئيس مجلس القضاء الأعلى القاضي فائق زيدان في حينها بأن المحكمة الاتحادية العليا لم تصدر قراراً خارج إطار الدستور، وإن مصطلح الثلث الضامن أو المعطِّل فلا نص له في الدستور النافذ للعام 2005[2]. أما قضية حلّ مجلس النواب فأنه يفتح الباب أمام إشكاليات عدة في العملية السياسية الديمقراطية مستقبلاً، لا سيما أن هذه الحالة تعالَج وفقاً للنص الدستوري للمادة (64) أولاً وثانياً التي نصّت على الآتي[3]:

- يُحل مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناءً على طلبٍ من ثلث اعضائه أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء.
- يدعو رئيس الجمهورية، عند حلّ مجلس النواب، إلى انتخاباتٍ عامة في البلاد خلال مدةٍ اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويُعدّ مجلس الوزراء في هذه الحالة مُستقيلاً، ويواصل تصريف الامور اليومية.

وأعطى الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 في المادة (64) منه حق الموافقة برئيس الجمهورية على حل مجلس النواب بناء على طلب من رئيس مجلس الوزراء، لكن هذا الاختصاص ليس اختصاصاً منفرداً بل يتقاسمه مع رئيس مجلس الوزراء أو الكتلة النيابية التي ينتمي اليها رئيس مجلس الوزراء أو من يتفق معها. علماً أن رئيس الجمهورية غير ملزم بالموافقة، فقد يرفض طلب الحل وقد يوافق عليه. فإقرار الدستور بإمتلاك رئيس الجمهورية حق الموافقة يعني تمتعه بحق الرفض إذا لم يجد سبباً معقولاً أو مصلحةً تقتضي حل مجلس النواب. وفي حالة إذا وافق على الطلب فأنه يتم إحالته إلى مجلس النواب الذي له أن يصوّت في صالحه أو يرفضه. ومع ذلك فليس لرئيس مجلس الوزراء الحق في حل مجلس النواب وإنما الطلب إلى المجلس بذلك ولا يستطيع ممارسة هذا الحق إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية. كما قيّد الدستور طلب الحل المقدم من السلطة التنفيذية بأن لا يكون خلال مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء[4].

---

(1) الثلث المعطل في العراق.. أسلوب طارئ أم خيار استراتيجي؟ أخبار قناة الجزيرة، الدوحة، قطر، 31 / 3 / 2022.

(2) القضاء العراقي: لا يوجد نص بشأن الثلث الضامن، صحيفة الخليج، 2022/4/5، متاح على الرابط: https://2u.pw/HRo1Ln

(3) المادة (64)، الدستور العراقي...، المصدر السابق.

(4) نمام محمد فقي كريم، المصدر السابق، ص 252.

لم تنعقد جلسة البرلمان في 7 شباط/فبراير 2022 بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني لها، لتأتي بعدها مرحلة ترشيحات أخرى، والشيء نفسه تكرر في 6 نيسان/أبريل حينما لم تحصل عملية حسم مرشح رئاسة الجمهورية للعراق التي حددت في السادس من آذار عام 2022، وبذلك انتهت المُدة المُحددة ليكون الوضع السياسي أمام إخفاق خطير ليس من السهل تجاوزه في تلك المرحلة التي شهدت تأويلات ورؤى بعيدة عن الواقع والنص الدستوري نفسه، مما أنذر العملية الديمقراطية في العراق وجعلها أمام احتمالات صعبة وغير مستقرة.

وفي 2 تشرين الأول/أكتوبر 2018 انتخبَ برهم صالح رئيساً للعراق (استمر بمنصبه حتى 13 تشرين الأول/أكتوبر 2022) بعد أن جرى التصويت له من (302) عضواً من أصل (329) في البرلمان العراقي، بتصويت سري، وحصل برهم صالح على (165) صوتاً، بينما حصل أقرب منافسيه (فؤاد حسين) على (89) صوتاً، وحصلت سروة عبد الواحد على (18) صوتاً[1].

وفي مرحلة لاحقة دعا الرئيس العراقي الأسبق برهم صالح إلى تشكيل حكومة تراعي التمثيل السياسي وبعيدة عن المحاصصة، مُطالباً رئيس الوزراء المُكلّف عادل عبد المهدي بتشكيل حكومة خادمة لهذا البلد، للشروع في مرحلة ونهج جديد بإدارة الحكم[2]. ولم تستمر هذه الحكومة سوى عام واحد لتقدم استقالتها في العام 2019؛ بسبب تزايد الاحتجاجات الشعبية على أداء الحكومة التي بدأت في 1 تشرين الأول/اكتوبر للعام نفسه، وبدأ العراق يدخل محنة الحكومة المستقيلة التي لم يعالجها الدستور أصلاً، لاسيما مع تراجع أو فشل ثلاثة من مرشحي منصب رئاسة الوزراء الذي تقدّموا خلال الأشهر الأولى من عام 2020، بعد تشخيصهم لحالة عدم الرضا من جانب بعض الكتل السياسية الفاعلة في المشهد السياسي العراقي لاحقاً، أو تشخيص رئيس الجمهورية نفسه لعدم مقبولية هذا أو ذاك من الحراك الاحتجاجي. مما اضطروا إلى الانسحاب ليتولى مصطفى الكاظمي عقب تكليفه من جانب رئيس الجمهورية إدارة المرحلة بتاريخ 7 أيار/مايو 2020، حتى اجراء انتخابات 10 تشرين الأول/أكتوبر 2022 [3].

---

(1) برهم صالح، شبكة الويكيبيديا للمعلومات الدولية، تاريخ الزيارة 2025/4/7، متاح على الرابط: https://ar.wikipedia.org/wiki/ %D8 %A8 %D8 %B1 %D9 %87 %D9 %85_ %D8 %B5 %D8 %A7 %D9 %84 %D8 %AD

(2) برهم صالح يوضح رؤيته للحكومة العراقية الجديدة، موقع الجزيرة، الدوحة، قطر، 2018/10/13، متاح على الرابط: https://2u.pw/zuHH97

(3) للمزيد من التفاصيل عن هذه المرحلة التاريخية المهمة ينظر: تقدير موقف: تشكيل حكومة الكاظمي في العراق: تحول فعلي أم تسوية عابرة؟ وحدة الدراسات السياسية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، قطر، 2020/5/13، ص 2 وما بعدها.

أما رئاسة الرئيس السابق عبد اللطيف جمال رشيد فقد بدأت منذ 13 تشرين الأول/أكتوبر 2022 لتستمر لغاية العام 2026، ويُصنّف ضمن قيادات حزب الاتحاد الوطني الكردستاني، مع الأخذ بالحسبان تعقيدات المشهد السياسي العراقي وصعوبة حسم مرشحي رئاسة الجمهورية والحكومة منذ انتخابات تشرين الأول/أكتوبر 2021، والتي استمرت لأكثر من عام. حتى قيام رئيس الجمهورية بتكليف المرشح محمد شياع السوداني لتشكيل الحكومة.

ومنذ تولي رئيس الوزراء محمد شياع السوداني الحكومة في 27 تشرين الأول/أكتوبر 2022، بدأت مرحلة التعاون المؤسسي مع بقية رؤساء المؤسسات الدستورية، لتصل نسبة الانجاز الحكومي إلى (62 %) خلال العامين 2022–2024 في ظل صدور ثلاثة تقارير رسمية توضح مسارات تنفيذ البرنامج الحكومي بالتعاون مع فريق الجهد الخدمي والهندسي، بهدف استكمال مرحلة الانجاز بالسرعة الممكنة وهذا ما تحقق فعلياً.

وقد أسهم الرئيس العراقي عبد اللطيف جمال رشيد في إقرار وتمرير مجموعة من القوانين والتشريعات المحورية في العراق خلال فترة رئاسته (2022–2026)، سواء من خلال إرسال مشاريع القوانين من رئاسة الجمهورية إلى البرلمان، أو عبر المصادقة النهائية عليها لتصبح سارية المفعول. ومن أبرزها الموازنة الثلاثية (2023 ـ 2025)، الموازنة المالية الأكبر في تاريخ العراق، والتي أُقرت لثلاث سنوات لدعم الاستقرار المالي والمشاريع الاستثمارية. جداول موازنة 2024، لضمان استمرار تمويل المشاريع. تعديل قانون تنظيم إيجار الأراضي الزراعية الذي يتيح تمليك حق التصرف في الأراضي الزراعية للخريجين من كليات الزراعة والطب البيطري. قانون الهيئة العليا للمصالحات القضائية والعدلية. قانون العفو العام (المقترح): قانون تمديد عمل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات. استكمال مؤسسات الدستور (مجلس الاتحاد) حيث دفع بشكل مستمر نحو تشريع قانون «مجلس الاتحاد» المعطَّل، ليكون الغرفة التشريعية الثانية المكملة لمجلس النواب وفقاً للمادة 65 من الدستور.

جاءت المرحلة التكميلية في البناء السياسي الديمقراطي في إجراء انتخابات الحادي عشر من تشرين الثاني/نوفمبر 2025، والتي أنتجت تنافساً سياسياً غير مسبوق، تمخّض في نهاية المطاف عن انتخاب رئيس الجمهورية نزار محمد سعيد آميدي عن حزب الاتحاد الوطني الكردستاني، لا سيما أنه يتولى إدارة المكتب السياسي للاتحاد الوطني الكردستاني في العاصمة بغداد منذ العام 2024، ليقود بدوره الرئاسي في تكليف رئيس الوزراء الحالي علي فالح الزيدي في 27 نيسان/أبريل 2026، بحضور رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس القضاء

الأعلى ودعم قادة الاطار التنسيقي الذي يمثل الكتلة النيابية الأكثر عدداً داخل مجلس النواب العراقي. ليبدأ العمل من أجل استكمال البناء السياسي الديمقراطي، من المفترض أن يكون على أسس حقيقية ضامنة للمشاركة وللتمثيل السياسيين، من أجل تنفيذ البرنامج الحكومي والمنهاج الوزاري خلال المرحلة القادمة بالتعاون مع الرئاسات الثلاث جميعاً. بمعنى المُضي نحو تطبيق رؤية العراق أولاً، بهدف حماية السيادة الوطنية من أي استهداف أو انتهاكات خارجية تهدد أمن واستقرار العراق، ناهيك عن، ضمان تطبيق رؤية الدولة العراقية للخروج من جميع التحديات الداخلية والخارجية التي تواجهه عموم منطقة الشرق الأوسط على مدى المستقبل القريب.

الخاتمة

باتت حدود ممارسة الصلاحية بين الرئاسات الثلاث في ظل النظام السياسي الديمقراطي البرلماني متوقفة على فهم صلاحيات كل من يتولى المسؤولية في رئاسة ومؤسسة من المؤسسات الدستورية الثلاث، وصولاً إلى توصيف صلاحيات رئيس مجلس الوزراء، ودوره الواسع والأشمل مقارنة بصلاحيات رئيس الجمهورية حصراً، لا سيما أنه يتابع عملية إدارة الدولة بجميع تفاصيلها وله الدور المفصلي والمحوري في إدارة شؤون الدولة.

ومن ما تقدم في الدراسة، نستخلص بأنه لا بُدّ من إعادة النظر في مجمل المواد الدستورية والقانونية الواردة بمضامين الدستور والقوانين والقرارات التي جرى تشريعها عموماً، للخروج من اشكاليات التأويل والتفسير بنص كل مادة، وصولاً إلى تقوية منصب ووظيفة رئيس الجمهورية، طالما أنه حامي الدستور والمُحافظ على النظام السياسي الديمقراطي وسلامة واستقلال ووحدة الدولة وأراضيها، لتتحول هذه المبادئ الدستورية إلى واقع فعلي بعيد عن أي تناقض ضمني يكمن في نصوص المواد الدستورية بأكملها من جهة، أو تعرّضها لتفسيرات وأمزجة سياسية، تحاول أن تضع مشروعات قوانين يُراد منها إضعاف مؤسسة ما على حساب أخرى. مع الأخذ بالحسبان ضمان فاعلية مؤسسة القضاء كونها الجهاز المخوّل بالحفاظ على التجربة الديمقراطية الجديدة في العراق، والضامن الحقيقي لأداء المسؤوليات بالمؤسسات الدستورية وبقية الإدارات على مستويين الاتحادي والاقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم من منطلق عملها ووظيفتها التي تجري بشكل مستقل بعيداً عن أي تأثير أو ضغوط، لتكون تلك السلطة صمام أمان للنظام السياسي الديمقراطي البرلماني بأكمله، وصولاً إلى صيرورة تجربة حكم سياسية ديمقراطية مستقرة وراسخة وضامنة لحقوق وواجبات والتزامات الجميع حاضراً ومستقبلاً.

الفصل الخامس

الخصائص التطبيقية للنظام البرلماني: دراسة في التجربتين العراقية واللبنانية

دراسة في التجربتين العراقية واللبنانية

د. محمد حسين الحمده[1]

المقدمة

تنوّعت أساليب الحكم، ومن بينها الحكم البرلماني الذي وُلد نتيجة تطورات عديدة شهدها النظام البرلماني في مختلف أنحاء العالم، إمتدت زمناً تعود بدايته إلى مراحل مبكرة من تاريخ المملكة المتحدة، وتحديداً منذ عام (1066م)، وقد ساعد على ذلك ظروف محيطة ساهمت في انتقال السلطة تدريجياً من الملك البريطاني إلى رئيس الحكومة.

اعتمد هذا الأسلوب على معايير مختلفة، أهمها تحديد أسس العلاقة بين السلطات في الدولة، وهذا الأخير كان يؤدي دائماً للتمييز بين ثلاثة أشكال من نظم الحكم، هي: نظام الحكم الرئاسي، نظام حكم الجمعية (المجلسي)، نظام الحكم البرلماني.

وقد أدى عنصر الزمن دوراً اساسياً في استقرار شكل الحكم البرلماني في المملكة المتحدة، وانتقل تدريجياً إلى عدة بلدان، من بينها لبنان والعراق وكيان الاحتلال الإسرائيلي الغاصب لأرض فلسطين العربية. حيث كانت البدايات لها صورة تقليدية، تتمثل بتطبيق نوع من التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ونوع مقابل كالتعاون بين هذه السلطات. إلا أن الحدث الأكبر كان عندما أصبحت هناك مسؤوليات تقع على عاتق الحكومات البرلمانية، جوهرها مسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

(1) أستاذ متخصص في القانون العام ـ جامعة بيروت العربية

وقد كان التوجه إن الأنظمة التي اعتنقت النظام البرلماني عليها أن تنصّ على مبدأ المسؤولية السياسية، أي مسؤولية الحكومة بمفهومها الضيق أمام البرلمان، ففي بريطانيا كان عضو البرلمان يُتابع جنائياً أمام مجلس العموم وتتم المحاكمة أمام مجلس اللوردات.

بعد ان استقر الحكم البرلماني في بريطانيا بدأت بعض الدول تسير على نهجها، الأمر الذي ساعد في انتشار هذا النظام في كثير من الأنحاء لما تضمنه من مزايا عديدة، إلا أن هذا النظام اتخذ عند التطبيق طبيعة مختلفة من دولة إلى أخرى، ولكن هذا الاختلاف بقى في إطار الجزئيات، ولم يتناول الأمور الجوهرية في هذا النظام. فالنظام البرلماني هو نظام حكم يُشكل فيه الوزراء الفرع التنفيذي من البرلمان، ويكون مسؤولًا أمام هذه الهيئة، بحيث أن السلطتين التنفيذية والتشريعية متشابكة، وفي مثل هذا النظام، يكون رئيس الحكومة بطبيعة الحال الرئيس التنفيذي[1].

ولكون جوهر النظام البرلماني يحتوي على ازدواجية السلطة التنفيذية ويفصل بين منصبي رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، فالسلطة التنفيذية يباشرها في النظم البرلمانية كل من رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، ولا يمكن الجمع بين منصبي رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في وقت واحد وفي شخص واحد.[2]

أما السلطة الفعلية فُتترك إلى مجلس الوزراء وليس رئاسة الدولة. فمجلس الوزراء برئاسة رئيس الوزراء هو الذى يتولى بالفعل إدارة شئون الدولة، أما رئيس الدولة أو رئيس الجمهورية فعادة ما تكون سلطاته شرفية ومحددة. وتترجح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية. ومن مظاهر هذا الرجحان أن الحكومة تعتبر مسؤولة أمام البرلمان مسؤولية جماعية وفردية على السواء.

بالإضافة إلى ذلك هناك تداخل كبير بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بطريقة قد يصبح الفصل بينهما صعباً، فرئيس الوزراء وكذلك أعضاء الحكومة ينتمون إلى الحزب أو مجموعة الأحزاب التي تشكل الأغلبية في البرلمان، وبالتالي يمكن أن نتصور نظرياً على الأقل أن المعارضة في النظام البرلماني هي دائماً تأتي من الأقلية[3].

---

(1) عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، ط4، (منشأة المعارف: الاسكندرية، 2002)، ص 286.

(2) أميرة سعيد، نظام الحكم البرلماني،
https://jordan-lawyer.com/202126/06// %D8 %A7 %D9 %84 %D9 %86 %D8 %B8 %D
تاريخ الزيارة 10\4\2026.

(3) ابراهيم شيحا، وضع السلطة التنفيذية، (منشأة المعارف: الاسكندرية، 2006)، ص 15.

أيضاً أن ولادة سلطة تنفيذية من رحم السلطة التشريعية هو أمر يُبقي الحكومة في حالة الشعور بالمسؤولية الدائمة أمام السلطة الأم، السلطة المنتخبة من الشعب مباشرة. لذلك لا نجد انتخابات منفصلة للسلطة التنفيذية في النظام السياسي البرلماني، بل انتخابات سياسية واحدة ينتج عنها ممثلو الشعب في السلطة التشريعية، ومن ثم يتم تشكيل الحكومة في تلك الانتخابات، وتتنافس الأحزاب السياسية للفوز بأكبر عدد من المقاعد. ويشكل الحكومة الحزب الفائز بأكبر عدد من المقاعد، أو تحالف من الأحزاب الحاصلة على نتائج جيدة في الانتخابات، ويتم تقسيم الوزارات عادة طبقاً للنتائج، يكون رئيس مجلس الوزراء رئيس الحزب الفائز بالانتخابات بالإضافة إلى ـ عادة ـ استئثار الحزب الفائز بما يسمى بالوزارات السيادية كوزارات الدفاع والخارجية والمالية، بينما تقدم الوزارات الأقل أهمية كوزارة البيئة أو الرياضة مثلاً إنْ وجدت إلى الأحزاب الأخرى.

فيما يخص المسؤولية والمحاسبة هناك مبدأ سياسي قانوني مستقر في النظم السياسية الديمقراطية، يمكن إيجازه من خلال عبارة (من ينتخبني يحاسبني)، لذلك لا يكون رئيس الدولة أو وزراؤه في النظام السياسي الرئاسي مسؤولين أمام البرلمان أو السلطة التشريعية، لأن انتخابه جاء مباشرة من الشعب، ولم تنشأ سلطته من السلطة التشريعية، بينما في النظام السياسي البرلماني يكون رئيس مجلس الوزراء والوزراء(أعضاء السلطة التنفيذية)، مسؤولين بشكل مباشر أمام البرلمان.[1] من هنا تكون الرقابة والمحاسبة أكثر جدوى من الانظمة الأخرى.

يأتي ذلك، من خلال الحق الثابت لأعضاء البرلمان في تقديم الأسئلة البرلمانية؛ بل الاستجوابات والتي تعتبر أهم أدوات المراقبة في النظم البرلمانية، والتي قد ينتج عنها سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وحكومته أو أحد الوزراء، بحسب وجهة الاستجواب. بالطبع هناك إجراءات تفصيلية تنظِّم عمليات المراقبة والمساءلة؛ بل سحب الثقة، ومن ثم الدعوة إلى انتخابات جديدة.

ومن الملاحظ عدم وجود أي ذكر لرئيس الدولة في النظام السياسي البرلماني لكونه منصبا شرفياً غير مؤثر سياسياً، لذلك عادة ما تتبنى الملكيات الدستورية كبريطانيا أو هولندا في هذا الشكل من الدولة، إذ تكون الأسرة الملكية جزءاً من التقاليد السياسية، بينما يكون رئيس مجلس الوزراء على رأس الجهاز التنفيذي.

هكذا اختارت الدول أساليب متنوعة من الحكم، تتلاءم وطبيعة مكوناتها البشرية. ومن

(1) ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 1، (منشأة المعارف: الإسكندرية، 2000)، ص 245.

هذه الاساليب نظام الحكم البرلماني والرئاسي وشبه الرئاسي والملكي. ولكل من هذه الأنظمة إيجابياته وسلبياته. وعند تقييم ما هو الأفضل لمواجهة تغير الوضع السياسي العالمي والديمقراطيات الجديدة، لا توجد إجابة عالمية لجميع البلدان في العالم التي يكون نظامها أكثر ملاءمة لديمقراطياتها الجديدة.

بالتالي يُعد النظام البرلماني أحد أشكال النظام الديمقراطي التعددي، يقوم على التداخل بين السلطتين التنفيذية (الحكومة) والتشريعية (البرلمان)، وتكون الحكومة فيه مسؤولة أمام البرلمان، وأعضاؤها ينتمون في أغلبهم إلى الحزب أو الائتلاف الحائز على الأغلبية البرلمانية. ولا يمكن للحكومة أن تمارس مهامها في النظام البرلماني إلا إذا حازت ثقة أغلبية أعضاء البرلمان، كما يستطيع النواب التحرك ضد الحكومة من خلال تقديم ملتمس لحجب الثقة عنها. وفي المقابل، للحكومة أن تبادر بحل البرلمان والدعوة لانتخابات مبكرة إذا فقدت دعم أغلبية تمكنها من تنفيذ سياساتها وتمرير قوانينها.

تأسيساً على ما تقدم سوف نتناول ضمن هذا الفصل نشأة النظام البرلماني في **(مبحث أول)** ومن ثم نتناول بالبحث الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني مع الإشارة إلى التجربتين العراقية واللبنانية في **(مبحث ثانٍ)**

أولاً: نشأة النظام البرلماني وتطوره

تعود نشأة النظام البرلماني إلى بريطانيا، وقد احتاج حتى وصل إلى المرحلة التي استقر عليها حوالي (600) سنة، وهي الفترة الممتدة من تاريخ صدور الماغنا كارتا عام 1215م حتى أواخر القرن الثامن عشر. وقد تكاملت ملامح هذا النظام في عهد جورج الثالث الذي حكم من عام 1760م حتى عام 1820م. وبالنظر إلى هذا التشكل التدريجي للنظام، فإن القواعد التي تحكمه، أي القواعد الدستورية، تشكلت تدريجياً أيضاً، وهذه القواعد بعضها مصدرها أعراف وتقاليد فرضها الواقع، وبعضها مصدرها أحكام أصدرها القضاء، والبعض الثالث مصدرها نصوص لها طبيعة دستورية أصدرها البرلمان الإنكليزي. [1]

إن النظام البرلماني الذي نشأ في المملكة المتحدة وانتقل إلى عدة بلدان حول العالم، هو نظام قائم على أساس الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من خلَال تقريره

(1) ماغنا كارتا.. أول دستور مكتوب في التاريخ الحديث،

https://www.aljazeera.net/news/cultureandart/

تاريخ الزيارة 10\ 3\2026.

لعلاقة التعاون والتوازن بينهما، ويتضمن ذلك النظام ثنائية الجهاز التنفيذي المتمثلة في الملك غير المسؤول، وإلى جانبه حكومة مسؤولة أمام البرلمان، وحاصلة على ثقته.

انطلاقاً مما تقدم فأن البحث في نشأة النظام البرلماني تستدعي منا متابعة تطور النظام البرلماني والمبادئ الذي يقوم عليها. وذلك وفقاً للتالي:

1-تطور النظام البرلماني

تعتبر بريطانيا النموذج الاساسي للنظم البرلمانية القائمة في العالم، وهذا النوع من النظم هي اكثر انتشاراً من النظم السياسية الأخرى ولكنها تقترب أو تبتعد عن النظرية البريطانية تبعاً لظروف واوضاع ومعطيات كل دولة وتجاربها السياسية التي تعيشها أو التي عاشتها. ويعود سبب التنوع في الأنظمة البرلمانية إلى تشكيل السلطة التنفيذية والى توزيع الصلاحيات بين رأسي السلطة التنفيذية اكثر مما هو ناتج عن توزيع في الصلاحيات بين السلطتين. فمن المعروف أن النظم البرلمانية تتميز بثنائية تكوين السلطة التنفيذية (رئيس دولة ـ مجلس وزراء) أو بالأحرى وجود رأسين للسلطة التنفيذية وهو ما يعتبر من المظاهر المشتركة في النظم البرلمانية بشكليها الملكي والبرلماني.[1]

بالنسبة لنشوء النظام البرلماني من الناحية التاريخية يمكن القول بأن النظام قد بدأ من العصور القديمة بقيام الملك باستدعاء عدد من ممثلي الشعب لتكوين البرلمان، وبدأت هذه الفكرة سنة 1265 في إنكلترا بوصفها مهد النظام البرلماني في العالم، وانتشرت في البلدان الاخرى، وعلى الاخص في دول أوروبا كإسبانيا والمجر.[2] وعنها أخذته جميع دول أوروبا الغربية ما عدا سويسرا، وكثير من الدول في آسيا وإفريقيا؛ كالهند ومصر وغيرهما.

وتطور النظام البرلماني نتيجة الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لهذا البلد[3]، إلا

(1) صالح طليس، طبيعة النظام اللبناني من خلال دور رئيس الجمهورية في التكليف والتأليف، وقائع المؤتمر السنوي الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية بين النص الدستوري والممارسة السياسية، الجامعة اللبنانية، 2018،

https://www.ul.edu.lb/lawMag/

تاريخ الزيارة 13\4\2026.

(2) يعقوب محمد المليجي، مبدأ الشورى في الاسلام، (مؤسسة الثقافة الجامعية: الاسكندرية، لا ت)، ص196؛ عبدالحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية في الدول الغربية، ط4، (دار المعارف: الاسكندرية، ج1، 1966)، ص312.

(3) اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، (المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لا م، 1983)، ص 172.

ان ما تميزت به إنكلترا دون غيرها هو تقدمها وتطورها المتواصل والناجح في طريق الحكم البرلماني، واستمرار هذا النجاح حتى الوقت الحاضر. ويرجع الفضل إلى الظروف التي مرّت بها إنكلترا نفسها وأولها قوة الملكية، إذ احتفظت إنكلترا بملكيتها ونظامها البرلماني بسبب تنظيمها لحكومة مركزية قوية بخلاف فرنسا وإسبانيا وألمانيا مثلاً، حيث حال اتساع المساحة وعدم تنظيم المواصلات فيها دون تنظيم أو قيام حكم مركزي قوي[1].

يعتمد النظام البرلماني على مبدأ الفصل بين السلطات وخصوصاً فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية فصلاً معتدلاً، يسمح بتعاونهما وتوازنهما والرقابة المتبادلة بينهما[2]، ويجعل لكل منهما في الأخرى تأثيراً وتداخلاً متبادلاً مع الابقاء على مبدأ المساواة والتعاون المتبادل بينهما وخصوصاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية [3].

ونظام الحكم الذي يشكل قاعدة المساواة بين السلطتين وضرورة التعاون بينهما يكون معناه في المصطلحات الدستورية حكومة حزبية [4]. ويعني أيضاً ان النظام البرلماني لا يركز هذه السلطات على هيئة واحدة وإنما يوزعها على شكل هيئات ثلاثة مختلفة ومستقلة عن بعضها، وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية مع التعاون والرقابة المتبادلة بينهما [5].

ومن بداهة القول أن ليس كل نظام يوجد فيه برلمان هو نظام برلماني، بل إن النظام الرئاسي وشبه الرئاسي فيهما برلمان أيضاً ويكون أحياناً أقوى من السلطة التنفيذية. لهذا، فالمعيار المميز لهذا النظام عن غيره هو سلطة تنفيذية مقسمة إلى قسمين إحداهما الوزارة أو الحكومة التي يحق لها حلّ البرلمان الذي يستطيع بدوره سحب الثقة منها، وثانيها رئيس دولة ليس مسؤول سياسياً[6]. فالمعيار هو تحديد العلاقة بين السلطات وادوات التأثير والتعاون المتبادلة.

(1) ثروت بدوي، النظم السياسية، الكتاب الاول، (دار النهضة العربية: القاهرة، 1961)، ص 44.

(2) حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، (مطبعة جامعة بغداد، 1986)، ص39.

(3) ثروت البدوي، النظم السياسية – تطور الفكر السياسي والنظريات العامة للتنظيم السياسي، (دار النهضة العربية، ط1: 1960)، ص430.

(4) طعيمة الجرف، النظريات والنظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري ـ الاسس العامة للتنظيم السياسي، (دار النهضة العربية، ط1، 1960)، ص430.

(5) دانا عبد الكريم سعيد، حلّ البرلمان وآثاره القانونية، أطروحة دكتوراه، (جامعة السليمانية/ كلية القانون، 2007)، ص120.

(6) حسين عبيد، الأنظمة السياسية دراسة مقارنة، (دار المنهل اللبناني: لبنان 2013)، ص 39.

للوقوف أكثر على تطور أسلوب الحكم البرلماني سوف نتناول بالبحث المراحل التي مرَّ بها نظام الحكم البرلماني في (فرع أول) ومن ثم نتناول بالبحث موقف الفقه الدستوري من أسلوب الحكم البرلماني في (فرع ثانٍ).

2-المراحل التي مرَّ بها النظام البرلماني

لقد مرَّ النظام البرلماني بتطورات عديدة كانت موازية ومتناغمة مع تطور التاريخ السياسي لبريطانيا نفسها؛ فمن الملكية المطلقة في العصور الوسطى إلى الملكية المقيدة منذ القرن الثالث عشر إلى النظام البرلماني الذي أخذ صورته الكاملة في القرن التاسع عشر، ففي العصور الوسطى كان الملوك يتمتعون بسلطات مطلقة، أخذت هذه السلطات تنكمش قليلاً حتى تضاءلت تماماً، وأصبحت مجرد سلطات إسمية أو رمزية وكان التطور الأخير نتيجة تقرير المسؤولية الوزارية إمام البرلمان.

أ-مرحلة الملكية المقيدة

وهي المرحلة التي كان الملوك فيها يحكمون حكماً مطلقاً، وتبدأ هذه المرحلة في أعقاب الغزو النورماندي عام 1066 وتمتد حتي بدايات القرن السابع عشر. وعلي الرغم من وجود بعض المظاهر الديمقراطية البسيطة هنا وهناك، إلا ان هذه الفترة كلها هي فترة الحكم الملكي المطلق، ولعل عبارة جيمس الأول في عام 1609 خير دليل على الملكية المطلقة عندما قال «إن الملوك يجلسون على عروش الآلهة في الأرض» على الرغم من أن شارل الأول عندما اعتلى العرش عام 1625 كان يعتقد بأن السلطة المطلقة ليست مجرد حق للملوك ولكن إستعمالها واجب عليهم أيضاً، لذا فإنه اضطر ان يدفع حياته ثمناً لهذا الاعتقاد في كانون الثاني/يناير 1649 بعد نزاع طويل بينه وبين البرلمان.[1] بعد هذه الحقبة التاريخية الطويلة بدأت سلبيات الحكم البرلماني تظهر اكثر إلى الوجود حتى أصبح هناك ضرورة لوجود ثنائية برلمانية كما سنرى.

ب-مرحلة الثنائية البرلمانية

ظهرت خلال القرن السادس عشر اعرافٌ منها المسؤولية الجنائية للمستشارين حيث توجَّه التهمة من قبل مجلس العموم والمحاكمة تكون من مجلس اللوردات، وهؤلاء المستشارين يُختار بعضهم من نواب مجلس العموم بقصد الحصول على موافقة المجلس على الحكومة.

(1) حافظ علوان حمادي الدليمي، النظام السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، (دار وائل: عمان، 2001)، ص80.

وبسبب الانقسام الذي حدث داخل البرلمان سنة 1679 بين ألتوري والويغ اللذين تحوّلا فيما بعد إلى حزبين هما المحافظين والأحرار، الأول يساند الملك والثاني يدافع عن حقوق البرلمان ووجود مجلسين هما اللوردات والعموم. تأكدت هذه الأعراف بتولي البرلمان السلطة التشريعية والمالية، والملك تولى السلطة التنفيذية وحق الموافقة، يعاونه في ذلك أشخاص يختارهم من النواب وغيرهم. وبمجيء عائلة هانوفر رجحت الكفة لصالح البرلمان وذلك بسبب عاملين أساسيين: [1]

7 ـ أن الملكين يجهلان اللغة الإنكليزية ولا يهتمان بالسياسة، وهما الملك جورج الأول وابنه الملك جورج الثاني من عائلة هانوفر البريطانية.

8 ـ استمرار تهديد عائلة ستيوارت للاستيلاء على السلطة وكراهيتهما للبرلمان، مما دفع بهذا الأخير إلى التحالف مع عائلة هانوفر، واتحاد النواب العموم ممثلي الويغ وبأن حافظوا على الأغلبية للوقوف ضد تهديدات آل ستيوارت.

على إثر انفصال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية المقسمة بين الملك رئيس الدولة غير المسؤول سياسياً، والحكومة المسؤولة أمام مجلس العموم، تأكدت قاعدة أن رئيس الحزب الحائز على الأغلبية في مجلس العموم يتولى رئاسة الوزراء تحت اسم الوزير الأول، ومن ثم أصحبت الحكومة مسؤولة أمام مجلس العموم وحتى رقابته، وحلَّت المسؤولية السياسية محل حق توجيه التهمة الجنائية.[2]

يتضح مما تقدم بأن الاختصاصات التشريعية والتنفيذية والقضائية كافة كانت بيد الملك، إذ كانت له صلاحيات واسعة ويجمع بين يديه جميع السلطات التشريعية والادارية والاختصاصات القضائية. ولكن في بعض الاحيان أو في المناسبات الهامة كان يأخذ رأي أو يشاور كبار رجال الدولة من النبلاء ورجال الدين ولم تكن لهذه المجالس أية اختصاصات لأنها كانت محصورة بيد الملك. واستقر هذا النظام في القرن الثالث عشر، اعقاب ذلك برز دور المجلس الاستشاري في التشريع وعرض القوانين الجديدة على المجلس وذلك لأبداء الرأي والمناقشة قبل صدور القانون من قبل الملك. وبدأ في هذا العصر التمييز بين المسائل الادارية والقانونية من جهة والمسائل التشريعية من جهة أخرى.

(1) حسين عبيد، المصدر السابق، ص 86.

(2) سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ط10، (دار المطبوعات الجامعية: الجزائر، 2009)، ص 201.

3-موقف الفقه الدستوري من النظام البرلماني

يعتقد العديد من فقهاء القانون الدستوري أن النظام البرلماني من بين النماذج الناجحة حالياً، نظرا لما تتميز به من خصائص تجعل منه قريب إلى التطبيق من الناحية العملية، وذلك منذ نشأته في إنكلترا، بالرغم من كل الصعوبات التي واجهها عند بداياته، بحيث أنه لم يكن أكثر من مجرد جهاز صوري شكلي تتزين به أنظمة الحكم آنذاك لتقليل الضغط الشعبي عنها.

عُرف الفقه القانوني النظام البرلماني على أنه: ذلك النظام الذي يتميز بثنائية السلطة التنفيذية أي وجود رئيس دولة وحكومة مسؤولة سياسياً امام البرلمان.[1] كما عُرف على أنه نظام يقوم على أساس مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والتعاون المكثف بينهما، دون ترجيح لإحداهما على الأخرى. [2]

ويسمى هذا النظام بالنيابي، وهو صالح للتطبيق في الدول ذات الأنظمة الملكية والدول ذات الأنظمة الجمهورية، وهو نظام وسط بينهما، بمعنى أنه يكفل التعاون والتوازن بين السلطتين والتنفيذية، أي أنه يفترض المساواة بينهما، فلا يسمح لإحداهما بالسيطرة على الأخرى، وبذلك يعتبر المثال النموذجي لمبدأ الفصل بين السلطات كما تصوره «مونتسكيو». ولتحقيق هذا التوازن فإن النظام البرلماني يمنح البرلمان سلاح الاقتراع بعدم الثقة بالحكومة، ويسلِّح الحكومة بحق حلِّ المجلس النيابي. [3]

ومع تنوع أساليب الحكم، فإن الأسلوب البرلماني يتناسب مع المجتمعات ذات التنوع الديني والعرقي، حيث كان اعتماد هذا الأسلوب في بعض البلدان كوسيلة لإنها صراعات دموية كبيرة، مثل حالة لبنان بعد الحرب الأهلية عام 1975، والعراق بعد الغزو الامريكي لها في العام 2003، كما أن هذا الأُسلوب البرلماني له في الوقت نفسه دور كبير تأجيج الأزمات الداخلية في البلدان ذات الطائفية المتعصبة، حيث يعمل كل فريق لمصلحة طائفته الدينية أو فريقة السياسي الديني.

---

(1) موريس دوفرجية، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ـ الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، (بيروت، 1992)، ص205.

(2) الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ط 7، (ديوان المطبوعات الجامعية: الجزائر)، ص 193.

(3) محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العالم، ط 5، (منشورات الحلبي الحقوقية: بيروت 2018)، ص 116.

4-التمييز بين النظام البرلماني والأنظمة السياسية الأخرى

قلنا سابقاً، ان أساليب الحكم متنوعة ومنها نظام الحكم البرلماني، في مقابلة هناك أسلوب النظام الرئاسي وشبه الرئاسي، تختلف العلاقة بين السلطات بكل منها، وكذلك مكانة رئيس الدولة فهي ليست على وتيرة واحدة في هذه الأنظمة، ففي النظام الرئاسي يتمتع الرئيس بصلاحيات كبيرة جداً، على خلاف النظام شبه الرئاسي الذي يبقى له دور أساسي وسلطات فعلية ولكنها محددة بقيود، إلا انه في النظام البرلماني لا يعدو منصب الرئيس إلا منصباً رمزياً. وكما يأتي تفصيله:

ثانياً: النظام الرئاسي وشبه الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي[1] على أساس الفصل التام بين السلطات العامة في الدولة، التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، بحيث تكون كلٌّ منها مستقلة استقلالاً كاملاً عن بقية السلطات في ممارستها لوظيفتها المحدَّدة لها في الدستور.

كما يقوم النظام الرئاسي من ناحية أخرى على أساس جمع رئيس الجمهورية لرئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، لكي يمارس جميع مظاهر السلطة التنفيذية بنفسه أو عن طريق من يختارهم من وزراء لكي يساعدونه في ذلك.

والولايات المتحدة الأميركية مَهْدُ النظام الرئاسي، والمثال التقليدي البارز الذي يُضرب لهذا النظام، ومنها انتقل إلى العديد من دول العالم، وخاصة إلى أمريكا الجنوبية. ويمنح النظام الرئاسي صلاحيات واسعة للرئيس، ويتميَّز النظام شبه الرئاسي بانتخاب الرئيس، لكن الحكومة تنبثق من البرلمان وتكون مسؤولة أمامه وأمام الرئيس.

1-الرئيس في النظام الرئاسي وشبه الرئاسي

أ-الرئيس في النظام الرئاسي:

بما أنَّ السلطات منفصلة في النظام الرئاسي، فمن المنطقي ألَّا يُنتخب رئيس الدولة من البرلمان، بل من الشعب، أمَّا في النظام شبه الرئاسي فيكون انتخاب الشعب للرئيس بصفة أساسية، وقد يتمُّ هذا الاختيار بالاشتراك بين الشعب والبرلمان[2].

(1) وحيد رأفت وايت إبراهيم، القانون الدستوري، (المطبعة العصرية: القاهرة، 2004)، ص 333.

(2) ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، الطبعة 1، (دار مجدلاوي للنشر والتوزيع: عمّان، 2004)، ص271.

يعد النظام الرئاسي السلطة التنفيذية في يد الرئيس الذي يُنتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر، ويُشكِّل حكومة لتنفيذ برنامجه السياسي، تكون مسؤولة أمامه، وليس أمام البرلمان، كما هو الحال في النظام البرلماني.

وليس للبرلمان صلاحية إسقاط الحكومة، ولا تمتلك الحكومة صلاحية حلِّ البرلمان.

ب-الرئيس في النظام شبه الرئاسي أو المختلط:

رغم نجاح النظام الرئاسي في الولايات المتحدة فإنَّ الديمقراطيات الأوروبية والأمريكية اللاتينية كانت لها تجارب تاريخية مريرة مع النظام المذكور، ممَّا حَدَا بها إلى تركه واعتماد النظام المختلط أو شبه الرئاسي[1]، وهو صيغة تجمع بين النظام الرئاسي والبرلماني، إذ يُنتخب الرئيس بالانتخاب العام المباشر، ويتمتَّع بقدر هامٍّ من الصلاحيات، وفي الوقت نفسه تكون الحكومة منبثقة عن البرلمان ومسؤولة أمامه، كما أنَّها مسؤولة أمام الرئيس، ولقد اعتمدت فرنسا هذا النظام في دستور الجمهورية الخامسة عام 1958م، وتكرَّس ذلك بانتخاب رئيس الجمهورية عبر الاقتراع العام المباشر وليس بالتصويت في البرلمان منذ عام 1962م، وتعتمد فنلندا وإيرلندا والنمسا النظامَ المختلط، كما تُطبِّق أغلبُ دول أوروبا الشرقية وعدة دول إفريقية هذا النظام.

2-مكانة النظام البرلماني بين النظامين الرئاسي وشبه الرئاسي

يقف النظام البرلماني في مركز متوسط بين هذين النظامين، إذ إنَّه يقوم على أساس التوازن والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وإذا كانت جميع هذه الأنظمة قد قامت على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، فإنَّها اختلفت في تطبيقها لهذا المبدأ. فبينما جعل النظام المجلسي السلطة التنفيذية تابعة للسلطة التشريعية ومندمجة فيها، فصل النظام الرئاسي بين السلطتين فصلاً شبه تام، في حين تأسس النظام البرلماني على قاعدة الفصل المرن أو النسبي بين السلطتين بحيث تقوم علاقة مساواة وتعاون بينهما.

وفي حقيقة الأمر لا يوجد فصل مطلق بين السلطات العامة في الدولة في أيِّ نظام سياسي. فإذا كانت العلاقة القائمة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هي علاقة توازن ومساواة فنحن أمام نظام برلماني.

(1) نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، (دار الثقافة: عمان، 2004)، ص6.

أمَّا إذا اختلَّ هذا التوازن، فإنَّه ينتج عن ذلك صور ثلاث؛ تتمثَّل الأولى منها في تركيز السلطات في يد هيئة واحدة؛ أي: أنَّ الاختلال هنا يؤدي إلى إزالة الفواصل بين السلطات.

أمَّا الصورة الثانية فإنَّ الاختلال في التوازن يحدث لصالح السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية؛ كما هو الحال في نظام الحكومة النيابية النيابية.

وفي الصورة الأخيرة يقع هذا الاختلال لمصلحة السلطة التنفيذية؛ كما هو الشأن في النظام الرئاسي.

وأخيراً فإنَّه إذا كان النظام المجلسي والنظام الرئاسي لا يصلحان للتطبيق إلا في الدول التي تأخذ بالنظام الجمهوري، فإنَّ النظام البرلماني يُطبَّق في الدول الملكية والدول الجمهورية على حد سواء.

ثالثاً: مبادئ النظام البرلماني

استقرت بعض الأنظمة السياسية على اتباع أسس قانونية معينة في تنظيم العلاقة بين السلطات، ومن بين هذه الانظمة النظام البرلماني الذي كرس مؤيدوه مبدأ الفصل بين السلطات، والذي جاء بعد جهود طويلة وصراعات بين الأفكار الفلسفية والمبادئ القانونية المستوحاة من آراء وأفكار الفلاسفة والفقهاء وتجارب بعض البلدان، حيث تم النص فيه لهذا الأخيرة، لهذا يوصف النظام البرلماني بأنه نظام يقوم بالدرجة الأولى على أساس التجارب وليس الافكار والآراء. [1]

كما تعتبر فكرة الفصل بين بين السلطات التي تأسس عليها النظام البرلماني هي اهم الخصائص المميزة له، وتلك الفكرة الذي تقوم على الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فصلاً يتضمن التعاون والتوازن بينهما، لدرجة وُصف النظام البرلماني بأنه نظام التوازن بين السلطتين. ويفترض هذا التوازن بداية المساواة بين كلتا السلطتين، فلا تكون إحداهما خاضعة للأخرى، ولا ترجح كفة سلطة على الأخرى، إنما تكونان على قدر المساواة. [2]

اللافت للنظر ان بعض التجارب لا سيما العربية منها، قام نظامها البرلماني على اسس

(1) زانا رؤوف حمه كريم، دانا عبدالكريم سعيد، أساسيات النظام البرلماني واشكالياته في اقليم كوردستان-العراق دراسة تحليلية مقارنة، مجلة علوم الشريعة والقانون، المجلد 41، العدد 2، الاردن 2014، ص 1316.

(2) ملتقى الباحثين السياسيين العرب، النظام السياسي البريطاني نموذج تطبيقي للنظم الحكم، دم ن، 2017، ص 21.

طائفية مذهبية، وهذا وإنْ كان يعتبر حلاً وسطاً لنجاح أسلوب الحكم إلا انه يؤدي إلى انقسامات داخلية تضعف الدولة الواحدة وتهدد استقرارها الدائم، كحالة لبنان والعراق في ظل الحرب الامريكية الإيرانية.

أما على مستوى الاخذ بمبدأ الفصل بين السلطات فهو المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه النظام البرلماني، لذلك سوف نتناول أساس هذا المبدأ في (فرع أول) ومن ثم نتناول نظرية مونتسيكو عن هذا المبدأ في (فرع ثانٍ).

1-مبدأ الفصل بين السلطات

رتّب مبدأ الفصل بين السلطات آثاراً قانونية على مستوى شكل الحكم في الأنظمة الدستورية، والذي انعكس بدوره على هيكلية بناء كلٍ من سلطتي التشريع والتنفيذ، الأمر الذي أدى إلى ظهور نتائج عديدة، منها تنظيم العلاقة بين السلطات الثلاث في الدولة على أساس التعاون المتوازن.

إن تنتظم العلاقة بين الحكومة والبرلمان على أساس من التعاون والتوازن، جاء وفقاً لمفهوم الفصل المرن بين السلطات. وإذا كان البرلمان يمثل إرادة الشعب وهو مصدر كل السلطات، فإن الحكومة بدورها صانعة السياسة العامة، والمنوط بها تنفيذها، وهذا في ذاته يمثل سبباً لأن تشاركه تأدية تلك الاختصاصات، أكان ذلك في المجال التشريعي أم المجال المالي. وهو توازن حاصل، للحد من طغيان السلطة إذا تركزت، أو استبدادها إذا أُطلقت، ومن هنا كان لا بد من الاعتراف للبرلمان بوسائل رقابة، وعلى هذا الأساس كانت الرقابة وظيفة ثالثة للبرلمان. [1]

يتميز النظام البرلماني بإقامة علاقات وثيقة متبادلة بين السلطتين التشـــريعية والتنفيذية من خلال وسائل التأثير المتبادل بينهما، وتتدخل السلطة التشـــريعية في بعض أعمال السلطة التنفيذية وذلك لمساعدتها في انجاز عملها أو تراقب وتســـاهم في ضبط الاداء الحكومي من خلال مجموعة من الاجراءات.[2]

تجدر الاشارة إلى ان مبدأ الفصل بين السلطات ظهر نتيجة ظروف تاريخية تعاقب فيها حكام من اشكال متنوعة حكموا البلاد على مر التاريخ، وكان معظمهم يسيئون استخدام السلطة، فكان الحاكم أو الملك أو الامبرباطور ـ بغض النظر عن تسميته ـ هو المسؤول عن

(1) علي محمد الدباس، السلطة التشريعية وضمانات استقلالها في النظم الديمقراطية النيابية دراسة مقارنة، (وزارة الثقافة: سلطنة عُمان، 2008)، ص216.

(2) بدرية عبدالله، الصلاحيات البرلمانية وفق دستور 2005، المجلة السياسية والدولية، العدد 11، العراق 2011، ص 1010.

صنع القرار والقائم على تنفيذه والمشرع والقاضي. ومن هنا جاءت فكرة فصل السلطات بين هيئات متعددة مستقلة بعضها عن البعض، بهدف تحقيق التوازن مما يتيح لهذه الهيئات مراقبة بعضها البعض، وتدارك أي محاولة للانفراد بالسلطة أو بسوء استغلال هذه السلطة من قبل فرد أو هيئة، بغية منع الظلم والاستبداد، وصون الحقوق وكفالة الحريات. [1]

إن مضمون الفصل بين السلطات وفلسفته السياسية ترجع جذورها الأولى إلى فترة ما قبل الميلاد، وعلى وجه التحديد إلى عصر الفلسفة الإغريقية، التي تتضح من خلال تحليلات، وتصورات فلاسفتها الذين نادوا بتطبيق هذا المبدأ.

رأى أفلاطون، ضرورة فصل وظائف الدولة، وفصل الهيئات التي تمارسها عن بعضها، على أن تتعاون كلها على الوصول إلى الهدف الرئيسي للدولة، وهو تحقيق النفع العام للشعب، وفي سبيل عدم انحراف هيئات الحكم عن اختصاصاتها وأهدافها، ووقف كل هيئة عند حدود اختصاصها المحدد لها. وذهب أفلاطون في كتابه «القوانين» إلى توزيع وظائف الدولة وأعمالها المختلفة على النحو التالي: [2]

ـ مجلس السيادة، ويتكون من عشرة أعضاء، وهذه المجلس هو الذي يهيمن على مختلف الشؤون العامة في الدولة.

ـ جمعية تضم كبار الحكماء والمشرعين، ومهمتها حماية الدستور من عبث الحكام، والإشراف على سالمة تطبيقه.

ـ مجلس شيوخ منتخب من الشعب، ومهمته القيام بالتشريع، أي سن القوانين اللازمة للدولة.

ـ هيئة قضائية تتكون من عدة محاكم على درجات مختلفة، ومهمتها الفصل في المنازعات.

ـ هيئة البوليسة» الشرطة» للمحافظة على الأمن داخل الدولة، وهيئة الجيش للدفاع عن سلامة البلاد من الاعتداءات الخارجية.

كان أرسطو يرى ان للدولة ثلاث وظائف هي: المداولة يعنى بها السلطة التشريعية، والامر يعني به السلطة التنفيذية، والعدالة يعني بها السلطة القضائية [3].

(1) محمود أبو صوي، الفصل بين السلطات واستقلال القضاء في فلسطين، بيرزيت، كلية الحقوق والادارة العامة ـ جامعة بيرزيت، فلسطين 2015، ص 19.

(2) سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، (دار المطبوعات الجامعية: الجزائر 2009)، ص 1.

(3) محمد نوري علي، مبدأ فصل السلطات بين النظرية والتطبيق، «دراسة مقارنة بين النظام العراقي والجزائري»، المجلة السياسية والدولية، العدد 35، العراق 2017، ص 1080.

إن مبدأ الفصل المرن بين السلطات يقصد به في المعنى السياسي هو عدم الجمع بين السلطات، أي لا يجوز لشخص أو هيئة ان تجمع في يدها سلطتين. ونجد أساس الفصل المرن بين السلطات في الفلسفة السياسية التي ظهرت في القرنين (17– 18) وخاصة في كتب الانكليزي (جان لوك)، وقد طُبقت قواعده العديد من الدساتير التي تعتمد على وجود قاعدة جامدة، تستند إلى مبدأ الفصل المرن الذي يعنى به إن لكل من السلطتين عمل مختلف ومستقل على الرغم من رجوع الواحدة على الأخرى. [1]

ومما لا شك في ان نظرية جون لوك في الفصل المرن بين السلطات تعد الأساس الذي قامت عليه نظرية تشارلز مونتيسكو الخاصة في هذا المبدأ. [2]

يعتبر جون لوك أول من كتب عن نظرية فصل السلطات في ظل النظام النيابي الذي تأسس في إنكلترا عقب ثورة 1688، وتأثر «لوك» في نظريته هذه بالخلاف الذي كان قائماً بين الملوك من جانب والبرلمان الإنكليزي من جانب آخر، فوضع نظريته بهذا الصدد على أساس أن لكل سلطة صلاحياتها.

ذهب «لوك» في مؤلفه عن «الحكومة المدنية» إلى أن الفرد في حياة الفطرة السابقة المنشئة للجماعة السياسية، كان يملك سلطتين: الأولى ـ هي سلطة اتخاذ الإجراءات التي يراها كفيلة بالمحافظة على نفسه وعلى الآخرين ضمن ما يرخص به قانون الطبيعة، والثانية هي سلطة توقيع العقاب على الجرائم التي تشكل خرقاً وانتهاكاً لذلك القانون. وحين انتقل الفرد من حياة الفطرة إلى حياة الجماعة، تنازل عن هاتين السلطتين للجماعة. [3]

2-مونتسكيو ومبدأ الفصل بين السلطات

عرض مونتسكيو نظريته في كتابه الشهير «روح القوانين»، بالقول إنه في كل دولة ثلاثة أنواع من السلطة هي: السلطة التشريعية، والسلطة المنفذة للقانون العام، والسلطة المنفذة للمسائل التي تعتمد على القانون المدني؛ فبموجب السلطة الأولى، يشرِّع الأمير أو الحاكم القوانين لمدة مؤقتة أو على سبيل الدوام، كما له أن يعدل أو يلغي القوانين المعمول بها، وبواسطة السلطة الثانية، يقر السلم أو يعلن الحرب، ويرسل السفراء إلى الدول الأجنبية، ويستقبل سفراءها، ويوطد الأمن في الداخل يستطيع الحاكم، ويحتاط ضد كل اعتداء أو غزو

(1) ملتقى الباحثين السياسيين العرب، المصدر السابق، ص 24.

(2) السيد صبري، حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنكلترا، (المطبعة العالمية: القاهرة، 1953)، ص 6.

(3) حسين عبيد، الأنظمة السياسية دراسة مقارنة، (دار المنهل اللبناني: بيروت 2013)، ص23.

من الخارج، وأخيراً يستطيع الحاكم بموجب السلطة الثالثة أن يعاقب المجرمين، ويفصل في منازعات الأفراد، ويطلق على هذه السلطة الأخيرة «السلطة القضائية»، بينما تسمى الثانية ببساطة «السلطة التنفيذية للدولة». [1]

بالتالي أن نظرية العقد الإجتماعي ومبدأ الفصل بين السلطات، أخذتها العديد من الدول في محاولة منها تطبيق الديمقراطية الصحيحة على أكمل وجه، ووجود رقابة فعالة بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، فأعطت لكل واحدة منهما حق مراقبة الثانية دون التدخل في شؤونها الإدارية والتنفيذية. وقد أتفق أغلب فقهاء القانون الدستوري على أن نظرية فصل السلطات ظهرت مع المفكر (مونتسكيو) رغم جذورها التاريخية القديمة، حيث أنه أقام ببيان النظرية في كتابه (روح القوانين) عام 1748م، والذى كان له آثر كبير على النظام الديمقراطي في فرنسا، كما تأثرت أيضاً بالمفكر (جاك روسو) في كتابه العقد الإجتماعي.

ويعتبر مبدأ فصل السلطات فن من فنون السياسية، وقيل إن هذا المبدأ يضمن الحريات الفردية ولكي تسير مصالح الدولة سيراً حسناً دون استبداد الحكام. وكانت أهميته في النظم الملكية التاريخية التي كانت سائدة في أوروبا حتى القرن الثامن عشر، بمنع تركيز سلطات الدولة الثلاث في يد شخص واحد وهو الملك، فكانت السيادة منحصرة فيه وحده، حيث نتج عن ذلك شيوع الإستبداد والظلم على حقوق وحريات الأفراد، وغياب دولة القانون والمشروعية. وفي العصر الحديث، أصبحت أغلب دول العالم تهتم بفكرة تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لنظامها السياسي العام، والذي ساهم في تطبيق فكرة المجتمع المدني القائم على دور الشعب في حسم القرارات المتخذة بشأنها.

وينقسم مبدأ فصل السلطات إلى نوعين رئيسين: الفصل التام والفصل المرن

الفصل التام: وهو الذي تكون من خلاله الإستقلالية التامة لعمل السلطات ويضمن تحقيق المساواة والعدالة بين كل الأطراف. **أما الفصل المرن:** فهو يعمل على توزيع الأدوار بين السلطات والجهات، وهذا النوع يسهم في تحقيق التعاون الخاص بموضوع اختيار وزراء من داخل البرلمان مثلاً.

فالنسبة للفصل المرن بين السلطات يعني أن توزيع الاختصاصات ما بين السلطات مرن غير جامد، فمع قيام السلطة التشريعية بوظيفة التشريع فإن للسلطة التنفيذية الحق في اقتراح

(1) محمد نوري علي، مبدأ فصل السلطات بين النظرية والتطبيق، «دراسة مقارنة بين النظام العراقي والجزائري، المصدر السابق، ص 1084.

القوانين والتصديق عليها. وبالمقابل فإن للسلطة التشريعية الحق في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية والتصديق على الاتفاقيات التي تقدمها السلطة التنفيذية، ويكون تنظيم العلاقة هذه بين السلطتين قائماً على فكرة التوازن بينهما، فهناك مساواة وتداخل بين السلطتين، فللسلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان للانعقاد وحتى حلّه، وكذلك للبرلمان الحق في استجواب الوزراء والتحقيق معهم وحجب الثقة عن الحكومة أي تقرير المسؤولية الوزارية. [1]

إن الذي يضمن المساواة والتوازن بين هاتين السلطتين في الأنظمة البرلمانية هو تمتع كل منهما بحق تستعمله تجاه السلطة الأخرى، فالسلطة التشريعية تملك سحب الثقة من الحكومة أي الحكومة، والسلطة التنفيذية تملك بالمقابل حق حلِّ السلطة التشريعية[2].

وتقوم فكرة الفصل المتوازن بين السلطات على أساس ان سلطة الدولة تمثل وحدة لا تتجزأ، وللدولة سلطات ثلاث هي التشريعية، التنفيذية، القضائية. وهذه السلطات الثلاث يجب ان توزع على هيئات ثلاث بحيث تكون هناك كل هيئة تختص بممارسة أمر محدد، غير ان تلك الهيئات لا تباشر تلك الوظائف بوصفها سلطات منفصلة يمثل كل منها جانباً من جوانب السيادة بل بوصفها مجموعة من الاختصاصات، تصدر من سلطة واحدة هي سلطة الدولة[3].

ونخلص مما سبق بأن النظام البرلماني يقوم على أساس الفصل بين السلطات بصورة مرنة بحيث تغلب عليه مظاهر التعاون والتوازن فيما بينها، ولا يمكن الفصل بينها فصلاً شديداً وذلك لسببين:

الأول: ان هذه الاختصاصات جميعاً إنما تمارس لأجل تحقيق الصالح العام. وبناء عليه فانه يجب ان يقوم تعاون وتنسيق بين الهيئات التي تباشرها وذلك لأجل تحقيق تلك الغاية.

الثاني: هو إن هذه الاختصاصات تتداخل بعضها مع البعض الآخر لدرجة لا تسمح بالفصل بينهما فصلاً مطلقاً. ولعل هذا الأمر واضحٌ جداً في بريطانيا حيث أن الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية هو الذي يشكل الحكومة، ورئيس الوزراء يكون رئيس الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية، وهنا تظهر وشائح العلاقة الواضحة ما بين الحكومة «بوصفها جزءاً من السلطة التنفيذية» والبرلمان «بوصفه جزءاً من السلطة التشريعية».

---

(1) نزيه رعد، القانون الدستوري العام، ط1، (المؤسسة الحديثة للكتاب: لبنان، 2011)، ص 144.

(2) ابراهيم عبدالعزيز شيحا، محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري ـ تحليل نظام الدستوري المصري، (منشأة المعارف: الاسكندرية، لا ت)، ص 416-417.

(3) محمد عرب صاصيلا، النظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، (بيروت، 1998)، ص179-180.

إن اتساع نشاط الدولة والسلطة وتزايد اختصاصاتهما في الدولة الحديثة جعل تركيز السلطة في يد حاكم واحد من الامور الصعبة عملياً، ويلزم توزيعها على عدة هيئات حاكمة. وجدير بالذكر انه كانت هنالك بعض الآراء تقول بأن مبدأ الفصل بين السلطات يخالف الواقع لأنه غالباً ما تكون سلطة تعلو السلطات تقوم بتوحيدها والسيطرة عليها وهي السلطة التشريعية لأنها هي التي تضع القوانين، ويكون لديها القدرة على وقف عمل أي سلطة أخرى أو أي وظيفة من وظائفها. [1]

وكذلك إذا اجتمعت السلطات في يد واحدة فإنه حتى لو قُيدت بقواعد معينة في الدستور فلن تكون هنالك أي ضمانات لاحترام هذه القواعد ولن يقف امام الحاكم شيء إذا استبد بالسلطة لأن الانسان بطبيعته يجنح إلى إساءة استعمال السلطة. [2]

ويستطيع المُشرِّع ان يسنّ قوانين تتفق مع الحل الذي يريد تطبيقه على الشيء، ويمنع المصالح الشخصية ويطبقها على الحالات التي تُعرض امامه للقضاء فيحابي من يشاء ويعسف بمن يريد.

ومن مبررات الفصل بين السلطات هي:[3] ضمان مبدأ الشرعية حيث يقصد به خضوع كل من الحاكم والمحكوم إلى القانون، أي بمعنى ان السلطة تخضع للقانون وهو من يخططها ويرسمها ويجدد حدود عملها ويقرر بطلان تصرفاتها ويحدد الرقابة عليها.

يحقق مبدأ الفصل بين السلطات المزايا المترتبة على تقسيم العمل، أي يقوم على تقسيم الوظائف المختلفة للدولة على هيئات مستقلة، وهذا بدوره يؤدي إلى اتقان هذه الهيئات لعملها. وهذا يتفق مع مبدأ التخصيص في العمل الذي يحقق الإجادة والاتقان الذي أصبحت تسير عليه المشروعات الناجحة.

إن السيادة البرلمانية لا تعني أن البرلمان هو الذي يحكم فعملياً نجد الحكومة هي التي تمارس السلطة من خلال توافقها مع البرلمان، ولعل هذا التوافق هو انعكاس لما يُطلق عليه بمبدأ توازن السلطات. [4] وبرغم أن الحكومة في الغالب هي صاحبة المبادرات التشريعية

(1) محمد بدران، النظم السياسية المعاصرة دراسة تحليلية مقارنة، (دار النهضة العربية: القاهرة، 2003)، ص 370.

(2) احمد كمال ابو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصري، (مكتبة النهضة المصرية: مصر، 1960)، ص 115 ـ 116.

(3) حسين عبيد، المصدر السابق، ص 49.

(4) محمد بدران، المصدر السابق، ص 44.

وبرغم أن البرلمان قد يرضخ لرغبات الحكومة نتيجة لغلبة أعضائها داخل البرلمان إلا أنه يبقى شيء هام وهو أن البرلمان هو الجهة الوحيدة التي تضفي الشرعية على تصرفات الحكومة[1].

رابعاً: خصائص النظام البرلماني: قراءة في التجربتين اللبنانية والعراقية

يتصف النظام البرلماني بازدواجية السلطة التنفيذية والفصل بين منصبي رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء اللذان يباشران السلطة التنفيذية، ولا يمكن الجمع بين منصبيهما في وقت (في شخص واحد). وتتركز السلطة الفعلية في مجلس الوزراء وليس رئاسة الدولة؛ فمجلس الوزراء برئاسة رئيس الوزراء هو الذى يتولى بالفعل إدارة شؤون الدولة، أما رئيس الدولة أو رئيس الجمهورية فعادة ما تكون سلطاته شرفية ومحددة.

إن النظام البرلماني قائم اصلاً على مبدأ المساواة والتعاون المتبادل بين الحكومة والبرلمان وان هذا التعاون والمساواة يعد شرطاً من شروط تكوين النظام البرلماني لأن أساس النظام البرلماني هو التعاون والمساواة بين السلطتين، فلا يمكن لأي سلطة ان تحصل على صلاحيات اكثر من السلطة الأخرى أو سيطرة على سلطة أخرى وهكذا بالنسبة لسلطات الحكومة والبرلمان يجب ان تكون متساوية. وليس من الضروري ان يكون عمل كل منهما مختلفاً عن الآخر بل يكون التعاون بينهما متساوياً في الصلاحيات حسب الأعمال.[2]

تأسيساً على ماتقدم سوف نتناول هذه الخصائص من خلال البحث في ثنائيية السلطة التنفذية في مطلب أول ومن ثم نتناول العلاقة بين السلطات في مطلب ثانٍ.

1-ثنائية السلطة التنفيذية

يشدد النظام البرلماني على أساس إن السلطة التنفيذية (الحكومة) مسؤولة أمام السلطة التشريعية، ولا تتهرب منها، ولا يمتلك رئيس الدولة ملكاً كان أم رئيس جمهورية سلطات فعلية[3]، وهذا ما يميز النظام البرلماني عن النظام الرئاسي حيث يتولى فيه رئيس الجمهورية مهمة رئاسة الدولة وايضا رئاسة الحكومة. [4]

ان إحدى الخصائص التي تمتاز بها الأنظمة البرلمانية هي ان السلطة التنفيذية فيها تتكون

(1) جمال سلامة علي، النظام السياسي والحكومات الديمقراطية، (دار النهضة العربية: بيروت، 2007)، ص 86.
(2) السيد صبري، حكومة الوزارة، المصدر السابق، ص33.
(3) محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، (دار النهضة العربية: بيروت، 1979)، ص 280.
(4) بدرية عبدالله، الصلاحيات البرلمانية وفق دستور 2005، المجلة السياسية والدولية، العدد 11، العراق 2011، ص 1008.

من طرفين، رئيس الدولة من ناحية، والحكومة كهيئة جماعية من ناحية أخرى[1]. أما بالنسبة للحكومة فقد أصبحت مسؤولة فقط أمام البرلمان، ولم يعد بإمكانها ممارسة تلك السلطات لوحدها بصورة مباشرة[2].

قد يكون رئيس الدولة في النظام البرلماني ملكاً يأتي إلى السلطة عن طريق غير ديمقراطي كالوراثة، وقد يكون رئيساً للجمهورية يتبوأ منصبه بالانتخاب عن طريق مجلس النواب، وفي كلتا الحالتين يعد رئيساً للسلطة التنفيذية.[3] ويأتي رئيس الدولة على قمة السلطة التنفيذية وإنْ كان دوره يتحدد طبقاً للأوضاع الدستورية والسياسية في الدولة. ويقوم النظام البرلماني على عدم مسؤولية رئيس الدولة، ليس في المسائل الجنائية فقط، بل في جميع مسائله السياسية، وينتج عن ذلك ان ذاته مصونة لا تُمس، ويتضح من هذا إنه يعد غير مسؤول. وتبعاً لذلك فهو يباشر اختصاصاته بواسطة الحكومة المسؤولة.[4]

إن ثنائية السلطة التنفيذية يعني وجود منصبي رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، وتكون المسؤولية السياسية ملقاة على عاتق الحكومة فقط، وتكون مسؤولة مسؤولية تضامنية أمام البرلمان، وهذا يفضي بطبيعة الحال إلى وجود رئيس دولة بغض النظر سواء أكان ملكاً أم رئيساً للجمهورية، غير مسؤول سياسياً أي يسود ولا يحكم ويختص بأمور شكلية وفخرية

ولذلك وتبعاً لوظيفة الرئيس تلك انقسم الفقه الدستوري بشأن دوره إلى قسمين: قسم يرى سلبية ذلك الدور وأنه لا يستطيع ممارسة أي سلطات حقيقية، وقسم آخر يرى أن الدستور يسند له بعض الصلاحيات والسلطات خصوصاً بعد التنسيق مع الحكومة. [5]

أما الجهاز التنفيذي الثاني فهو الحكومة أو الوزارة، حيث أنها هي التي تضطلع بأعباء الحكم بوصفها المحور الرئيس للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني، لذلك فالمسؤولية السياسية الكاملة تقع على عاتقها أمام السلطة النيابية، فالمسؤولية الوزارية تعد بالفعل حجر الزاوية في النظام البرلماني والركن الأساسي في بنائه، وبدونها يفتقد هذا النظام جوهره

(1) ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، المصدر السابق، ص234.

(2) لطيف مصطفى أمين، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، دراسة تحليلية مقارنة، اطروحة دكتوراه، جامعة السليمانية، 2008، ص62.

(3) خضر خضر، مفاهيم أساسية في علم السياسة، (المؤسسة الحديثة للكتاب، ط2، 2008)، ص129.

(4) عبدالفتاح ساير داير، مبادئ القانون الدستوري، (مكتبة سيد عبدالله وهبه، لا ت، لا م)، ص 359 – 360.

(5) حافظ علوان الدليمي، النظم السياسية في اوروبا الغربية والولايات المتحدة الامريكية، (دار وائل للطباعة والنشر: عمان، 2001)، ص80.

وتتغير طبيعته. وهذه المسؤولية قد تكون جماعية تضامنية أو فردية تتعلق بوزير آخر، وتعني المسؤولية التضامنية أو الجماعية إن الوزارة تكون مسؤولة بمجموعها عن السياسة العامة التي تسير عليها أمام البرلمان، ويلزم الحصول على تأييده لها، وإذا اعترض البرلمان على هذه السياسة ولم يوافق عليها فإن هذا يعني سحب الثقة من الوزارة وإسقاطها بمجموعها، أما المسؤولية الفردية فتتعلق بمسؤولية وزير واحد عن تصرفاته الخاصة بإدارة وزارته، وسحب الثقة منه يحتِّم عليه تقديم استقالته من الحكومة. (1)

تأسيساً على ما تقدم سوف نتناول بالبحث صلاحيات رئيس الدولة في النظام البرلماني في (فرع أول) ومن ثم نتناول صلاحيات الحكومة في النظام البرلماني في (فرع ثانٍ).

أ ـ صلاحيات رئيس الدولة

يتسع النظام البرلماني لجميع أشكال الحكم سواء كانت ملكية أو جمهورية. ففي النظام الملكي يتولى الملك الحكم بالوراثة وليس للبرلمان أي دور في تعيينه، إلا أن الدستور قد يحدد نظام تولي الحكم. وبغض النظر عن طريقة الانتخاب فإن ذلك لا يضعف من مركز رئيس الدولة لأنه غير خاضع للهيئة التي انتخبته، إذ يعد غير مسؤول من الناحية السياسية ولا يمكن عزله إلا عند الخيانة العظمى أو خرق الدستور. وإذا كان رئيس الدولة في الأنظمة الجمهورية مسؤول مع ذلك عن الجنح والجنايات التي يقترفها، فإن رئيس الدولة في الأنظمة الملكية معفى من كل مسؤولية سياسية كانت أو جنائية. بمعنى: (2)

- حصر المسؤولية والسلطة الفعلية في الحكومة، وانها المسؤولة وليس رئيس الدولة، لهذا لا يُنتقد رئيس الدولة ولا تترتب عليه المسؤولية السياسية.(3)
- تأرجح المسؤولية الجنائية: على الرغم من عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً إلا أن المسؤولية الجنائية تختلف حسب طبيعة النظام.
- في نظام الحكم الملكي فإن الملك لا يُسئل جنائياً عن أفعاله الجنائية، أما في الدول التي تأخذ بالنظام الجمهوري فيكون رئيس الجمهورية خاضع للمسؤولية الجنائية عن أفعاله الجنائية سواء كانت الوظيفية أم غير الوظيفية (4).

(1) عبد الغني بسيوني، المصدر السابق، ص295.

(2) بدرية عبدالله، المصدر السابق، ص 1008.

(3) نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، (دار الثقافة للنشر والتوزيع: عمان، 2004)، ص 376.

(4) عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، المصدر السابق، ص297.

لقد أثار مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني ودوره الفعلي الجدل الكبير، وهناك ثلاثة آراء فقهية نذكرها: [1]

- الأول: ذهب إلى الدور السلبي لرئيس الدولة، وانه يملك ولا يحكم لأن السلطات الفعلية ليست له وإنما للحكومة.
- الثاني: أكد على الدور الايجابي لرئيس الدولة حيث يمكن له أن يلعب دور مشترك.
- الثالث: يؤكد على الدور الفعلي لرئيس الدولة واحتلال الوزارة (الحكومة) الدور الاكبر والابرز، حيث يقوم النظام البرلماني هناك على منح الوزارة الدور الرئيسي في تحمّل المهام الفعلية وهي مسـؤولة أمام البرلمان سياسياً، في حين تقتصر مهمة رئيس الدولة عـلى مباشرة بعـض الاختصاصات التشريعـية والتنفـيذية، منها (تكليف رئيس الوزراء، إقالة الحكومة، دعوة البرلمان للانعقاد، حلِّ البرلمان)، وهـذه الاختصاصات لا تتم إلا عن طريق الحكومة، ولا يعمل رئيس الدولة منفرداً وإنما الدور الرئيسي يكون للحكومة.

ب ـ صلاحيات الحكومة

تعد الحكومة وخاصة رئيسها الرأس الآخر للجهاز التنفيذي، وينبغي أن تتمتع كهيئة وزارية بثقة البرلمان. لذلك لا بد من موافقته على تعيين رئيس الدولة للوزير الأول (رئيس الوزراء) ثم اختيار الوزراء من بين النواب. إن رئيس الدولة يعيّن الوزير الأول فقط، وهذا الأخير هو الذي يختار الوزراء أعضاء الحكومة ويعرضهم على رئيس الدولة. وتختلف الإجراءات المعتمدة من نظام إلى آخر، فقد يتعلق الأمر بقبول ضمني من قِبل البرلمان لأعضاء الحكومة أو قد تتبع إجراءات أمام البرلمان لتنصيب الحكومة. [2]

إن مسؤولية الحكومة أمام السلطة التشريعية يُقصد بها نقل عبء المسؤولية عن أعمال السلطة التنفيذية من الملك غير المسؤول إلى مستشاريه ووزاراته، فأصبح للسلطة التشريعية الحق في أن تضع الوزراء ومستشاري الملك موضع الاتهام إذا ارتأت أنهم ارتكبوا جريمة في حق البلاد ثم إحالتهم للمحاكمة. [3]

(1) علي يوسف شكري، مبادئ القانون الدستوري، (مؤسسة دار الصادق الثقافية: بابل، 2011)، ص 201-202.

(2) بدرية عبدالله، المصدر السابق، ص 1009.

(3) منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط2، (الذاكرة للنشر والتوزيع: بغداد، 2013)، ص 98-99.

2-العلاقة بين السلطات في النظام البرلماني

ان العلاقة المتوازنة بين السلطات في النظام البرلماني هي أساس نجاح الحكم، حيث يظهر هذا التوازن من الناحية العلمية من خلال التداخل المتبادل والمتساوي في الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، اي تستطيع السلطة التشريعية التدخل في حدود معينة في الوظيفة التنفيذية، عن طريق ممارسة قدر من الرقابة على السلطة التنفيذية، كما تستطيع السلطة التنفيذية التدخل في الوظيفة التشريعية، وممارسة نوع من الرقابة، اي تتداخلان فيما بينهما عن طريق التعاون والتوازن. [1]

وعلى الرغم من استقلالية السلطتين إلا انه يوجد تأثير متبادل بينهما، وذلك لتجنب الوصول إلى طريق مسدود بين الجانبين يؤدي إما إلى حجب الثقة أو الحل، واهم صور هذا التعاون والتأثير المتبادل هو حق السلطة التنفيذية باقتراح القوانين ومشاركة الوزراء في مناقشة مشروعات القوانين المطروحة.[2]

تأسيساً على ما تقدم سوف نتناول بالبحث أساس تنظيم العلاقة وتوازنها وتعاونها، من خلال البحث في وسائل التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في (فرع أول) والبحث في أُطر التعاون بين السلطتين (فرع ثانٍ).

أ-وسائل التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

إن عملية الرقابة البرلمانية هي مجموعة السلطات الدستورية ومجموع الاجراءات المقررة والمحددة لها حصراً، وبوساطتها تتم عمليات جمع المعلومات والحقائق الواقعية الميدانية حول موضوع الرقابة البرلمانية، وإجراء عمليات المقاربة والمطابقة مع ما هو مقرر ومرسوم في برنامج الحكومة، والسياسات العامة والمصوَّت والمصادق عليها من طرف البرلمان، والذي يكيِّف قانونياً وسياسياً بأنه ميثاق واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان، ليتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة والإدارة العامة.

إن آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة متعددة ولا يمكن عملياً إحصاء تلك الآليات نظراً لكثرتها وتباينها من نظام سياسي لآخر، فهي السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني.

---

(1) علي عبد القادر مصطفى، الوزارة في النظام الاسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، (دار المطبوعات الجديدة: القاهرة، 1981)، ص 306 وما بعدها.

(2) علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، ط 1، (مؤسسة دار الصادق الثقافية: باب، 2011)، ص 22.

تتلخص مظاهر تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية في ممارسة نوع من الرقابة التي يقررها الدستور على السلطة التنفيذية. وتقوم السلطة التشريعية في رقابتها باستخدام ادوات ووسائل متعددة حيث تعتبر المسؤولية الوزارية أخطر هذه الوسائل التي أعطاها المُشرِّع للبرلمان، ويستطيع من خلالها اسقاط الحكومة، وبجانبها بعض الوسائل الأخرى التي تقل عنها خطورة مثل حق إجراء طرح السؤال وحق المناقشة واجراء تحقيق وحق الاستجواب.

ب-التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

إذا كان النظام البرلماني يأخذ بمبدأ الفصل المرن بين السلطات، فإنه يمثل الصورة الصحيحة والنموذج المجسد عن هذا المبدأ بالمفهوم السليم، من خلال التركيز على وجود عنصر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك وفق الضوابط المحددة في الدستور، لأن إستقلال كل سلطة عن الأخرى من الممكن أن يؤدي إلى تجاهل كل منهما للأخرى، وهذا ما لا يسمح به النظام البرلماني القائم على أساس الاستقلال مع التعاون والرقابة المتبادلة، مع تأمين سلامة إستمرار المساواة بينهما. وبناء عليه يفترض النظام البرلماني في الأساس وجود برلمان منتخب يمثل سيادة الشعب ويعبِّر عن نبضه إلى جانب وجود حكومة مسؤولة أمام ممثلي الامة. [1]

أن أي نظام لكي يتمتع بميزات النظام البرلماني، ينبغي أن يتوافر فيه ضوابط عدة، وهي تتجلى بوضوح في مسألة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

هذا يعني أنه لا يكفي للإقرار بوجود نظام برلماني، وجود برلمان منتخب من الشعب، [2] لأن وجوده يعد في الوقت نفسه ركناً ضرورياً في كلٍ من النظامين الرئاسي والحكومة النيابية (محلس النواب). لذا فلا يمكن القول بوجود نظام نيابي/ديمقراطي ما لم يوجد برلمان منتخب في كلٍ من هذه الانظمة، إلا أن ما يميز النظام البرلماني في هذا السياق هو قيامه على أساس التوازن والتساوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فهو لا يفصل بينهما فصلاً شبه مطلق مرجِّحاً كفة السلطة التنفيذية، كما هو الحال في النظام الرئاسي، كما ولا يرجِّح كفة السلطة التشريعية إلى درجة تركيز السلطة الحقيقية في يدها، كما هو الحال في نظام الحكومة النيابية.

ولكن مع ذلك فإن الفقه الدستوري الحديث يقر بأن النظام البرلماني التقليدي ونظراً

(1) فارس محمد عمران، التحقيق البرلماني في الدول العربية والامريكية والاوروبية، ط 1، (المركز القومي للإصدارات القانونية: القاهرة، 2008)، ص 40.

(2) ثروت بدوي، النظم السياسية، الكتاب الاول: تطور الفكر السياسي والنظرية العامة للنظم السياسية، ط 1، (دار النهضة العربية: مصر، 1961)، ص 439.

لتغيير طبيعة العلاقة بين السلطتين قد أصابه الكثير من التطور في الوقت الحاضر، كما أن مبدأ التوازن مع التساوي بينهما قد أصابه الكثير من الاختلال الذي يشكل إنحرافاً حقيقياً على النظام المذكور، فنراه في بعض الاحيان يميل لصالح السلطة التنفيذية بجعل الصدارة لرئيس الدولة ومقترباً بذلك من النظام الرئاسي (كما هو الحال في الجمهورية الفرنسية الخامسة بموجب دستورها لعام 1958 خاصة بعد تعديل عام 1962، واحياناً أخرى يميل لصالح البرلمان ليقترب من نظام الحكومة النيابية (كما هو الحال في النظام السويسري) هذا يعني أن الحديث عن وجود نظام برلماني دون افتراض وجود فصل مرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو محض خيال. [1]

إن التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يتأتى بواسطة الحكومة التي تقوم بدور الوساطة بين رئيس الدولة وبين البرلمان، ويتولى اختيار أعضاء الحكومة وعرضهم على الملك أو رئيس الدولة كما أسلفنا بالذكر، وتحدد الحكومة السياسة العامة التي تكون مسؤولة عنها أمام البرلمان. وهذه الطبيعة السياسة لها تقتضي أن تكون وحدة قائمة بذاتها. وتمتد هذه الوحدة إلى المسؤولية التضامنية. ويتخذ اجتماع الوزراء صورتين: فهو يسمى مجلس الوزراء إذا حضره رئيس الدولة ومجلس الحكومة إذا لم يحضره الشخص المذكور، إلا أن هذا التجانس الوزاري يتوقف أولاً على التنظيم الحزبي والظروف التي تجتازها البلاد، فقد توجد حكومات متجانسة يكون بقاؤها في الحكم رهناً بالظروف التي كانت السبب في وجودها كالحكومات الائتلافية.[2]

تتجلى مظاهر التعاون بين السلطتين في مشاركة الحكومة في الوظائف التشريعية، فيكون لها حق تقديم مشاريع قوانين أمام البرلمان، ومما يساعد على هذا التعاون الجمع بين عضوية البرلمان والحكومة. ويكون للوزراء بحكم عضويتهم في البرلمان حق الحضور في جلساته والاشتراك في المداولات المتعلقة لمشاريع القوانين المعروضة عليه، وأن اقتضى الأمر الدفاع عن السياسة الحكومية، كما يشاركون في أعمال السلطة التنفيذية عن طريق موافقته على الميزانية السنوية أو بإصداره قرارات بتفويض التشريع[3].

(1) زانا رؤوف حمه كريم، دانا عبدالكريم سعيد، أساسيات النظام البرلماني واشكالياته في اقليم كوردستان-العراق دراسة تحليلية مقارنة، المصدر السابق، ص 1320.

(2) حسين عبيد، الأنظمة السياسية دراسة مقارنة، المصدر السابق، ص 115.

(3) حافظ علوان حمادي الدليمي، النظام السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، (دار وائل: عمان، 2001)، ص 120.

3-تطبيقات الشراكة والتعاون بين السلطات (العراق ولبنان: دراسة مقارنة)

أ-الشراكة والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق

على الصعيد التشريعي

إن السلطة التشريعية هي السلطة المخولة دستورياً بإقرار القوانين والنظم والسياسات العامة، ولها كامل الصلاحيات في إقرارها أو رفضها، وهذا ما نصّ عليه دستور جمهورية العراق لسنة 2005، في المادة (61) منه؛ إذ جاء فيها ما يلي: «يختص مجلس النواب بما يأتي: أولاً ـ تشريع القوانين الإتحادية»[1].

وهذا ما أكدته المادة (1) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، بنصها على أن: «مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا، ويمارس الإختصاصات المنصوص عليها في المادة (61) من الدستور، والمواد الأخرى ذات الصلة»[2].

إلا أن الدستور، وبهدف التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، جعل حق المبادرة مناصفة بين السلطتين، فأوكل صلاحية المبادرة التشريعية للسلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء)، وذلك من خلال إعداد مشاريع القوانين، وتقديمها إلى مجلس النواب، عن طريق رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء حصراً؛ كما أجاز للسلطة التشريعية، القيام بأية مبادرة تشريعية، من قبيل تقديم مقترحات القوانين، عن طريق عشرة من أعضاء المجلس النيابي، أو إحدى لجانه المختصة. وهذا ما أكده الدستور في المادة (60) منه، التي نصّت على الآتي: «أولاً ـ مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. ثانياً ـ مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة»[3].

كما أكد النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (8) لسنة 2014، في المادة (2) على الآتي: «يمارس المجلس ـ عملاً بأحكام الدستور والقوانين النافذة ـ المهام الآتية:...خامساً ـ إقتراح مشروعات القوانين وتقديمها إلى مجلس النواب».

وقد عالج النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي آلية إقتراح مشروعات القوانين من قبل السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء)، فاشترط إحالة مشروعات القوانين ـ إبتداءً ـ من قبل رئيس مجلس النواب إلى اللجان المختصة لدراستها، وإبداء الرأي فيها، قبل عرضها على

(1) المادة (61) من **الدستور العراقي لسنة 2005.**

(2) المادة (1) من **النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2014.**

(3) المادة (60) من **الدستور العراقي لسنة 2005.**

المجلس لمناقشتها، على أن يجري ذلك بحضور ممثل عن اللجنة مقدمة المشروع[1]. ومن بين هذه اللجان وأهمها اللجنة القانونية، التي تُناط بها مهمة دراسة مشاريع ومقترحات القوانين، وتتلخص هذه المهمة بإستلام المقترحات التي يحيلها رئيس مجلس النواب إلى اللجنة، والتي تتضمن رغبة الحكومة أو المجلس أو فئة منه بسنّ قانون معين، ثم تقوم بدراسة المشروع، وتخضعه لمعايير الصياغة، وتدرس مواده وفقراته، وإضافة التعديلات على المشروع[2].

كما يشترط النظام على اللجنة رفع تلك التعديلات إلى رئيس مجلس النواب، قبل إنعقاد الجلسة المخصصة للنظر في المواد المعدلة بـ(24) ساعة على الأقل؛ إذ يستلم رئيس مجلس النواب تقرير اللجنة المختصة وما قد يتضمنه من أراء مؤيدة أو مخالفة، وذلك لإيصال المشروع أو المقترح إلى أفضل صوره، قبل إحالته إلى مجلس النواب لمناقشته. لذا، تستند مهمة دراسة المشاريع، وإعادة صياغتها إلى اللجان بشكل أساسي، ويجب على اللجنة أن تقدم تقريرها بغضون فترة تتراوح بين أسبوعين إلى أربعة أسابيع على الأكثر من تاريخ إحالة المشروع إليها، ما لم يحدد المجلس ميعاداً آخر لذلك، فإذا ما تأخرت اللجنة بتقديم تقريرها فلرئيس المجلس أن يطلب من رئيس اللجنة بيان سبب التأخير، وتحديد المدة اللازمة لإتمام عملها، كما أن للرئيس أن يعرض الموضوع على المجلس ليقرر ما يراه مناسباً[3].

هذا، ويبقى لكل عضوٍ من أعضاء مجلس النواب النظر في مشروعات القوانين، وأن يقترح التعديل على المشروع بالإضافة أو الحذف أو التجزئة في المواد، شرط أن يقدم التعديل مكتوباً إلى رئيس المجلس قبل جلسة النظر بالمواد التي يراد تعديلها، بمدة (24) ساعة على الأقل؛ ما عدا حالة الإقتراح بتعديل مشروع الموازنة؛ إذ لا يمكن الإقتراح بالتعديل على المشروع إلا بعد موافقة الحكومة[4].

بعد ذلك يقوم رئيس مجلس النواب بتلاوة تقرير اللجنة المختصة بصدد مشاريع القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية وما قد تتضمنه من آراء مخالفة لرأي أغلبية الأعضاء في اللجنة، وتجري المناقشة ـ في جميع الأحوال ـ على أساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة المختصة. وتبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، وعند عدم موافقة مجلس النواب على المشروع من حيث المبدأ بأغلبية عدد أعضائه، يعتبر ذلك رفضاً لمشروع القانون[5].

(1) المادة (128) من **النظام الداخلي لمجلس النواب العراق لسنة 2014.**
(2) المادة (90/ خامساً) من **النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2014.**
(3) المائتان (115، 116) من **النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2014.**
(4) المائتان (129، 130) من **النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2014.**
(5) المادتان (131، 132) من **النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2014.**

أما إذا وافق مجلس النواب على مشروع القانون من حيث المبدأ، ينتقل إلى مناقشة مواده واحدة تلو الأخرى، ويؤخذ رأي أعضاء مجلس النواب على كل مادة على حدة، ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه، بعد إكتمال تلاوة مواده كاملة. وبعد الإنتهاء من مناقشة المواد والإقتراحات بالتعديلات المقدمة بشأنها، يؤخذ الرأي على هذه الإقتراحات بالتعديلات أو بدونها؛ ويتم بعد ذلك أخذ الرأي على المادة بمجموعها[1]. ومن ثم يقوم المجلس بالتصويت على مشروع القانون؛ هذا، يجوز التصويت على مشروع القانون، قبل مضي أربعة أيام على الأقل من إنتهاء المداولة فيه؛ إذ تتم قراءته قراءة أولى، وبعد يومين على الأقل تتم القراءة الثانية بعد إستلام المقترحات بالتعديل، المقدمة بصورة تحريرية وإجراء المناقشة عليه[2].

تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة (مجلس شورى الدولة سابقاً) يتولى صياغة وإعداد ودراسة وتدقيق مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة قبل عرضها على المجلس النيابي؛ إذ نصّت المادة (4) من قانون المجلس رقم (65) لسنة (1979) المعدل، على الآتي: «يختص المجلس بوظائف القضاء الإداري، والإفتاء، والصياغة، وإعداد ودراسة وتدقيق مشروعات القوانين، وإبداء الرأي في الأمور القانونية لدوائر الدولة والقطاع العام».

كما أوكل المُشرِّع الدستوري مهمة إقتراح القوانين إلى مجلس النواب من خلال أعضائه (عشرة من أعضاء مجلس النواب)، أو من إحدى لجانه المختصة، ولكون أعضاء مجلس النواب هم يمثلون الشعب فيفترض أن تصدر القوانين إنعكاساً لحاجة المجتمع. ويحرص أعضاء مجلس النواب عادة على مناقشة مشاريع القوانين، فضلاً عن إهتمامهم بالمصلحة العامة، وبالبعد الدستوري؛ إذ يقوم عشرة من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه المختصة، بتقديم مقترح قانون إلى رئيس مجلس النواب مصاغاً في مواد تتضمن الأسباب الموجبة للقانون[3]، ولكل لجنة من لجان مجلس النواب الحق في إقتراح القوانين، شرط أن تقدم اللجنة هذا الإقتراح كتابةً إلى رئيس مجلس النواب، الذي يحيله بدوره إلى اللجنة المختصة التي تقوم بدراسته وإعادته إلى الرئيس؛ ومن ثم يحيل رئيس مجلس النواب مشروع القانون إلى اللجنة القانونية لمراجعة صياغته، وتدقيقه، ومن ثم تطلب عرضه على مجلس النواب[4].

وعملياً يُرسَل المقترح إلى الجهة الحكومية المختصة (مجلس الوزراء)، عن طريق وزارة

(1) المادتان (133، 134) من **النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2014.**
(2) المادة (136) من **النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2014.**
(3) المادة (120) من **النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2014.**
(4) المادة (112) من **النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2014.**

الدولة لشؤون مجلس النواب لبيان الرأي، وأحياناً لإعادة الصياغة، ليصدر بصيغة مقبولة وقابلة للتنفيذ. أي إن المقترح الذي تقدَّم به مجلس النواب، لا يُطرح للتصويت إلا بعد إحالته إلى مجلس الوزراء الذي يقوم بصياغته على شكل مشروع قانون صالح للتصويت عليه في مجلس النواب. وبعد إكمال المناقشات وبيان الأسباب الموجبة أو مبررات تشريع القانون، يجري التصويت عليه بموجب الأغلبية البسيطة (أكثرية المصوتين)، ما لم يقرر الدستور أغلبية خاصة لإقرار بعض القوانين.

وبذلك يكون المُشرِّع العراقي قد فرَّق ـ بموجب الدستور، ووفقاً للمادة (60) منه ـ بين من له الحق في إقتراح القوانين، وبين من له الحق بإعداد مشاريع القوانين. وقد ذهبت المحكمة الإتحادية العليا من خلال القرارين رقم (43،44/ اتحادية/2010) إلى هذا الإتجاه، فألزمت السلطة التشريعية بعدم إعداد مشروعات القوانين، وأقراها، من دون أن يكون المشروع قد قدم من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء، وفقاً لما نصّت عليه المادة (60/ أولاً) آنفة الذكر، إذ ذهبت المحكمة من حيث المبدأ بالقول إلى أنه: «حيث إن الدستور تبنى مبدأ الفصل بين السلطات، وقد خصّ الدستور السلطة التنفيذية بتقديم مشروعات القوانين ويعتبر تقديمها من جهة أخرى مخالفة دستورية، وليس لمجلس النواب إلا تقديم مقترحات القوانين إلى السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء».

قرار المحكمة الإتحادية العليا العراقية[1]، رقم (43 /اتحادية/2010)، بتاريخ 2010/7/12، المتضمن نقض القانون رقم (20) لسنة 2010، فكّ إرتباط دوائر البلديات والأشغال العامة، والقرار رقم (44 /اتحادية/2010)، بتاريخ 12 تموز/يوليو 2010، المتضمن نقض القانون رقم (18) لسنة 2010، فك إرتباط دوائر وزارة العمل والشؤون الإجتماعية. لكون القانونين لم يقدما إلى مجلس النواب من خلال رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء [2].

على الصعيد المالي والتنموي

أسند الدستور العراقي لسنة 2005 إختصاص إعداد الموازنة العامة للدولة وتحضيرها إلى مجلس الوزراء؛ إذ نصّت المادة (80) منه، على الآتي: «يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:... رابعاً: إعداد مشروع الموازنة العامة، والحساب الختامي، وخطط التنمية». وقد كررت

(1) قرار المحكمة الإتحادية العليا العراقية، رقم (43 /اتحادية/2010)، بتاريخ 2010/7/12، منشور على الموقع الإلكتروني: https://iraqia.iq/t.2010 تاريخ الزيارة 2022/7/15.

(2) إسماعيل علوان التميمي، **قراءة قانونية في قرار المحكمة الإتحادية برهن الإختصاص التشريعي للبرلمان بإرادة الحكومة**، الحوار المتمدن، العدد (4045)، تاريخ 2013/3/28.

ـ من دون مبرر ـ مواد أخرى في الدستور هذه الصلاحية نفسها؛ إذ نصّت المادة (62) من الدستور، على ما يلي: «أولاً ـ يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره. ثانياً ـ لمجلس النواب، إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات». كما نصّت المادة (110/سابعاً) من الدستور، على أن تختص السلطات الاتحادية بالإختصاصات الآتية:... «سابعاً ـ وضع مشروع الموازنة العامة والإستثمارية»[1].

كما أكد النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (8) لسنة 2014، ذلك في المادة (2) منه؛ إذ نصّت على أن يمارس المجلس عملاً بأحكام الدستور والقوانين النافذة المهام الآتية: «... ثالثاً ـ إعداد مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة، وتقديمها إلى مجلس النواب. رابعاً ـ إعداد خطط التنمية والموازنة الاستثمارية»[2].

يتضح من ذلك أن الموازنة العامة للدولة، ما هي إلا عمل مختلط؛ إذ يقوم مجلس الوزراء بإعداد مشروع الموازنة، على إعتبار أن إعداد مشروع الموازنة العامة ورد ضمن الإختصاصات المنفردة لمجلس الوزراء، ويتولى مجلس النواب مناقشة المشروع وتعديله وإقراره[3].

هذا وقد أناط قانون الإدارة المالية والدين العام العراقي النافذ رقم (95) لسنة (2004)، بوزارة المالية جملة مهام من ضمنها: إعداد الموازنة الاتحادية، وتخطيطها، وإصدار تعليمات إعدادها وتنفيذها، وإعداد قانون الموازنة العامة والملحقة. فبحسب المادة (2) من القسم (12) منه، تكون وزارة المالية مسؤولة على إدارة إعداد الموازنة، وتخطيطها، وتطويرها، وإقتراح التعليمات لإعداد الموازنات، وتنفيذها، ومراجعتها وتقييمها، كما تتولى إعداد قانون الميزانية السنوية وقانون الميزانية الملحق وجعلها متوفرة أمام الجمهور، وكذلك إعداد الأنظمة، والتعليمات، بموجب القانون المتعلق بالتعديلات التي تطرأ على القانون، وإعداد تقارير عن إعداد الموازنة، وتنفيذها للمنظمات الاقتصادية الدولية.

---

(1) المادة (62) من **الدستور العراقي لسنة 2005.**

(2) المادة (2) **النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي لسنة 2014.**

(3) كما نصت المادة (130) من **النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006،** على الآتي: «يجب على اللجنة المالية أن تأخذ رأي مجلس الوزراء في كل إقتراح تعديل تقترحه اللجنة في الإعتمادات التي تضمنها مشروع الموازنة، ويجب أن تضمن اللجنة تقريرها رأي الحكومة في هذا الشأن ومبرراته، ويسري هذا الحكم على كل إقتراح بتعديل تتقدم به أي لجنة من لجان المجلس، أو أحد الأعضاء إذا كانت تترتب عليه أعباء مالية».

كما حصرت المادة (3) من قانون الموازنة العراقي رقم (44) لسنة (2017)[1]، صلاحية الصرف والإعتمادات للحسابات الرئيسة للنفقات التشغيلية ونفقات المشاريع الإستثمارية بوزير المالية؛ وفي ظل القانون نفسه حصرت به المادة (4/أ) صلاحية إجراء مناقلة بين إعتمادات الموازنة العامة الإتحادية على مستوى الأبواب والأقسام، في حين أناطت المادة (5) من القانون ذاته، برئيس الوزراء ووزير المالية مشتركين، إستخدام المبالغ المعتمدة لإحتياطي الطوارئ، لتسديد النفقات الطارئة.

وما يلحظ على المُشرِّع العراقي، في دستور (2005) أنه أشار إلى نوعين من الموازنة: الموازنة العامة والموازنة الإستثمارية في المادة (110/سابعاً)، كما أكد ذلك النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (8) لسنة (2014)، في المادة (2/ رابعاً) منه، إلا إن الواقع العملي يشير إلى أنه ـ منذ إقرار الدستور (2005) وإلى يومنا ـ قد جرى العمل على إعتماد نوع واحد من الموازنات وهو النظام الموحد لموازنة الدولة، والتي تشمل الموازنة التشغيلية والإستثمارية. كما إن الدستور لم يحدد سقفاً زمنياً لإقرار مشروع الموازنة من قبل مجلس النواب، ولم يقم بوضع الحلول البديلة في حال التأخر في إقرارها، وكان من الأجدى به وضع الحلول البديلة، كما فعل نظيره اللبناني (كما سيتضح ذلك لاحقاً)، كإستخدام الموازنة (الإثنى عشرية)، أو وضع مشروع الموازنة موضع التنفيذ، بمقتضى قرار يتخذ بمجلس الوزراء، إذا لم يبت المجلس بمشروع الموازنة خلال مدة معينة.

أكد المُشرِّع العراق في المادة (80) من الدستور، على أن «يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:.... رابعاً: إعداد مشروع الموازنة العامة، والحساب الختامي، وخطط التنمية»[2].

ولذلك تتولى الحكومة إعداد ملخصات الحسابات الختامية لجميع الوزارات والمصالح والمرافق العامة، وتجمعها ف ما بعد بملخص واحد، تتولى وزارة المالية إعداده، ويرفع بعد انتهاء من إعداده إلى مجلس الوزراء، ليتولى الأخير رفعه إلى مجلس النواب لإقراره والمصادقة عليه.

ويُؤخذ على المُشرِّع العراقي، أنه لم يحدد موعداً زمنياً محدد يُلزم الحكومة بتقديم الحساب الختامي، كما إنه لم يشر إلى قانون ينظم ذلك، كما فعل نظيره اللبناني (كما سيتبين لاحقاً).

(1) **قانون الموازنة العراقي، رقم (44) لسنة 2017**، منشور في الوقائع العراقية، العدد (4430)، تاريخ 2017/1/9.

(2) في المادة (80) من **الدستور العراقي لسنة 2005.**

لذا، نأمل من المُشرِّع العراقي إصدار قانون يُلزم الحكومة برفد الموازنة العامة بالحساب الختامي، لكي يتسنى لمجلس النواب فرض رقابته على الحكومة؛ إذ إن الحكومة العراقية لا تنجز ولا ترسل مشروع الحساب الختامي بصورة دورية؛ إذ إنها غالباً ما ترسل الموازن العامة من دون الحساب الختامي للسنة السابقة لأخر إقرار، ففي موازنة عام 2018، لم ترسل إلا الحساب الختامي لسنة 2014.

أشار دستور العراق لسنة 2005 في المادة (80) منه، إلى صلاحية إعداد خطط التنمية، وأناطها بمجلس الوزراء؛ إذ نصّت على ما يلي: « يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: «... رابعاً: إعداد مشروع الموازنة العامة، والحساب الختامي، وخطط التنمية».

كما أكد ذلك النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2014، بنصّه في المادة (2) منه على أن «يمارس المجلس عملاً بأحكام الدستور والقوانين النافذة المهام الآتية: «...رابعاً ـ إعداد خطط التنمية والموازنة الاستثمارية».

ب-الشراكة والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في لبنان

على الصعيد التشريعي

نصَّ المُشرِّع اللبناني في دستور سنة 1926 المعدل، على أن التشريع هو بالدرجة الأولى من اختصاص السلطة التشريعية؛ إذ نصّت المادة (16) منه، صراحة على القول: «تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة، هي مجلس النواب»[1]، بيد أن الضرورات العملية تحتم ـ أحياناً ـ بأن يُعهد التشريع إلى هيئة أخرى، تكون أقرب إلى الجمهور، وأكثر إتصالاً بهم وبالحياة اليومية، وتكون أقدر على مواجهة الظروف الطارئة، وهذه الهيئة هي مجلس الوزراء.

ولذلك أناط المُشرِّع الدستوري بموجب التعديل الدستوري الأخير لسنة 1990 بمجلس الوزراء صلاحية إعداد مشاريع القوانين، عملاً بأحكام المادتين (18، 65) من الدستور. فبعد الموافقة على مشروع القانون في مجلس الوزراء، يُحيله رئيس الجمهورية بمرسوم إلى مجلس النواب، موقَّع من قبله، ومن رئيس الحكومة، والوزير المختص. وقد درجت العادة على إرفاق المرسوم بكتاب يبين الأسباب الموجبة، من أجل مناقشتها والتصويت عليها بغية إقراره أو رفضه أو تعديله. وبذلك نصّت المادة (18) من الدستور على ما يلي: «لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق إقتراح القوانين. ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب».

(1) المادة (16) من **الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل.**

كما نصّت المادة (65) من الدستور اللبناني على الآتي: «تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء. وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة، ومن الصلاحيات التي يمارسها: 1 ـ وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات، ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية، واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها»[1].

كما إن تقديم إقتراحات القوانين إلى مجلس النواب من قبل أعضائه، يكون بواسطة رئيس مجلس النواب، على أن يُرفق بمذكرة تتضمن الأسباب الموجبة. ولا يجوز أن يوقع إقتراح القانون أكثر من عشرة نواب[2]. ويسمح النظام الداخلي للنواب بتقديم ما يشاؤون من القوانين، بإستثناء القوانين المالية التي تحدث نفقات جديدة أثناء دراسة الموازنة العامة (إقتراح زيادة الإعتمادات المالية المخصصة للأنفاق أو خفض الإعتمادات المخصصة للجباية)، إلا أن بإمكان النائب لاحقاً وبعد الإنتهاء من إقرار الموازنة، تقديم إقتراح قانون من شأنه زيادة الأعباء العامة أو خفض الواردات.

هذا، وتُتَّبع ذات الإجراءات، سواء أكان مشروعاً مقدماً من الحكومة أم مقترحاً مقدماً من قبل أعضاء مجلس النواب. ففور وصول المشروع أو المقترح إلى قلم المجلس، يتولى الرئيس إحالته إلى اللجان المختصة، إلا إذا كان النظام ينصّ على عرضه على المجلس أولاً[3]. عندئذ يتولى رئيس المجلس إحاطة المجلس علماً به.

وكذلك يتولى رئيس المجلس إحالة المقترح المقدم من قبل أعضاء المجلس على اللجنة أو اللجان المختصة، وإيداعه لدى الحكومة، للإطلاع عليه، إلا إذا كان النظام ينصّ على أصول خاصة به[4]. فإذا كان المشروع أو الإقتراح يدخل في إختصاص أكثر من لجنة، فلرئيس مجلس النواب أن يدعو اللجان المختصة إلى إجتماع مشترك برئاسته، إذا لم تكن اللجان قد درسته بصورة منفرد[5]، وبعد إنتهاء اللجان من دراسة هذه المشاريع أو مقترحات القوانين، تقوم بالتصويت عليها بالأكثرية، فإذا ما تساوت الأصوات، إعتبر صوت رئيس اللجنة هو المرجح[6]، ويتم بعد ذلك رفع تقرير إلى هيئة المجلس في مدة أقصاها شهر من تاريخ ورودها؛ يتضمن

(1) المادة (18) من **الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل.**
(2) المادة (101) من **النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 2007.**
(3) المادة (26) من **النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 2007.**
(4) المادة (102) من **النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 2007.**
(5) المادة (39) من **النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 2007.**
(6) المادة (36) من **النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 2007.**

الآراء التي وردت في اللجنة المخالفة والمؤيدة له[1]. عندئذ تجري المناقشة العامة داخل مجلس النواب اللبناني، وتنتهي بالتصويت عليه بغالبية أعداد الحاضرين، وفي حال تعادل الأصوات يسقط المشروع؛ أما في حال الموافقة فعندئذ يحال القانون، إلى الحكومة لتتولى عرضه على رئيس الجمهورية، الذي يقوم بإصداره أو قد يطلب من المجلس إعادة النظر فيه. وأخيراً تتولى الحكومة بعد إصداره من قبل رئيس الجمهورية مسألة النشر.

تجدر الإشارة إلى أن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، يُبيح للحكومة الحق في إسترداد مشروع القانون المحال إلى مجلس النواب بمرسوم جمهوري، في أي مرحلة من مراحل دراسة المشروع، شرط أن يكون ذلك قبل التصويت عليه بصورة نهائية، إلا أن الإسترداد يجب أن يكون بمرسوم جمهوري جديد؛ وكذلك لأعضاء مجلس النواب، إسترداد مقترحاتهم؛ إذ يمكن للنائب الذي قدم الإقتراح سحب إقتراحه أو تعديله من خلال تقديم طلب خطي إلى رئيس مجلس النواب، أن لم يُعلى إسترداده، أما إذا تبنى الإقتراح المطلوب إسترداده، نائب واحد، وجب على المجلس حينئذ متابعة النظر فيه[2].

كما يُتيح النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني للحكومة، ولكل نائب، أو أكثر، أن يتقدم بإقتراح قانون معجَّل مكرر، شرط توافر حالة العجلة، وأن يكون الإقتراح قد صيغ بمادة وحيدة. عندئذ يباشر المجلس دراسة إقتراح القانون المعجل؛ فيصوت أولاً على صفة الإستعجال، فإذا أقرّها مضى بدراسة الإقتراح من دون الإحالة إلى اللجنة أو اللجان المختصة، أما إذا نزع عنه صفة الإستعجال، يعيده الرئيس إلى اللجنة أو اللجان المختصة، وتتبع بشأنه الأصول العادية. هذا ويبقى للحكومة وحدها طلب إرجاء البحث بالموضوع المعجل للجلسة القادمة، وعلى الرئاسة إمهالها من دون إستشارة المجلس[3].

يتضح مما تقدم الدور المهم الذي تلعبه الحكومة في إصدار القوانين؛ إذ إن إقتراح القوانين لم يبق محصوراً بالسلطة التشريعية كما كان الأمر في السابق؛ بل أصبح الأمر مشاركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ويذهب البعض من فقهاء القانون الدستوري إلى القول: «لا يمكن لأحد أن يتنكر لضرورة

(1) المادتان (38، 41) من **النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 2007.**

(2) المادتان (103، 104) من **النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 2007.**

(3) المادتان (100، 113) من **النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 2007.**

تدخل الحكومة والإدارة في العملية التشريعية؛ فالتشريع أصبح عملية فنية معقدة، تحتاج إلى خبرات متخصصة قد لا تتوفر لدى النواب»[1].

على الصعيد المالي والتنموي

عدَّت المادة (5/65) من الدستور اللبناني، الموازنة العامة من المواضيع الأساسية التي تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها. كما نصّت المادة (83) من الدستور، على الآتي: «كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة، شاملةً نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة، ويقترع على الموازنة بنداً بنداً». كما نصّت المادة (6) من قانون المحاسبة العمومية على ما يلي: «تتألف موازنة الدولة من الموازنة العامة، وموازنات ملحقة، وموازنات استثنائية. تُحدث الموازنات الملحقة والموازنات الإستثنائية بقوانين خاصة، وتطبق عليها أحكام هذا القانون، إلا إذا تضمنت الأحكام الخاصة بها نصوصاً مخالفة»[2].

كما نصّت المادة (7) من القانون ذاته على الآتي: «توضع الموازنة لسنة مالية، تبدأ في أول كانون الثاني، وتنتهي في 31 كانون الأول»[3]. وفقاً لذلك، يتوجب على الحكومة في كل سنة (خلال عقد تشرين الأول) التوجه إلى المجلس النيابي لتجديد الإذن بالجباية والإنفاق، بالإستناد إلى مشروع قانون الموازنة؛ وبالتالي، يتوجب عليها تقديم قانون تقدير النفقات والإيرادات للسنة القادمة؛ لذا، يجب أن لا يُلحظ أي إعتماد أو إنفاق أو إيراد يتخطى تنفيذه السنة المالية موضوع الموازنة لأنه يُعتبر خرقاً لمبدأ السنوية، علماً أنه وُجد لهذا النوع من الإنفاق أو الإعتمادات التي تتجاوز مدة السنة المالية الواحدة صيغ أخرى[4]. فإذا إنقضى العقد المحدد لإقرار الموازنة من قبل المجلس النيابي، ولم يبت المجلس بشأن مشروع الموازنة، عندئذ، يتوجب على رئيس الجمهورية، وبالإتفاق مع رئيس الحكومة دعوة المجلس إلى عقد إستثنائي، حُددت مدته بموجب الدستور لغاية نهاية كانون الثاني/يناير، فإذا إنقضى العقد الإستثنائي ولم يبت المجلس بالمشروع بصورة نهائية، يكون لمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً بجعل المشروع المقدم إلى مجلس النواب، والذي لم يلاق الإستحسان والرضا، يدخل

(1) زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، المجلد 2، صادر عن المؤلف، من دون مكان نشر، 2006، ص 787.

(2) المادة (6) من **قانون المحاسبة العمومية اللبناني لسنة 1963.**

(3) المادة (7) من **قانون المحاسبة العمومية اللبناني لسنة 1963.**

(4) خليل الهندي وآخرون، **دستور الجمهورية اللبنانية**، المصدر السابق، ص 598

حيز التنفيذ بالشكل الذي تقدم به إلى مجلس النواب، وذلك بموجب مرسوم يصدر من قبل رئيس الجمهورية، موقع وفق المادة (54) من الدستور، إلا أن المُشرِّع إشترط لإستعمال هذا الحق من قبل مجلس الوزراء أن يكون مشروع الموازنة قد طرح على مجلس النواب قبل 15 يوماً من بدء العقد الخاص بمناقشة الموازنة العامة[1].

إلا أن الحكومة لم تلجأ من الناحية العملية إلى الإفراط بإستخدام هذه الصلاحيات، حتى لو تأخر مجلس النواب في إقرارها؛ إذ كانت تستمر دراسة الموازنة أحياناً، وفي دورات إستثنائية لغاية دورة آذار العادية.

تجدر الإشارة إلى أن المُشرِّع الدستوري اللبناني قد أشار إلى إعتماد الموازنة «الإثنى عشرية»، في حال تأخر إقرار الموازنة، خلال فترة العقد الإستثنائي، المخصص لإقرار الموازنة؛ بحسب نص المادة (86) من الدستور[2].

كما حرص المُشرِّع الدستوري بموجب المادة (84) من الدستور، على الحؤول دون جنوح أعضاء مجلس النواب نحو زيادة الإعتمادات المقترحة في مشروع الموازنة خلال فترة مناقشتها، إلا أنه يجوز لهم مناقشة ذلك في ما بعد.

وهذا التضييق في صلاحيات مجلس النواب، فيما يخص زيادة الإعتمادات المقررة في مشروع الموازنة، هو قاعدة عامة تقررها النظم الديمقراطية، إذ أن أعضاء مجلس النواب يميلون ـ بشكل عام ـ إلى إرضاء الناخبين، من خلال زيادة الإعتمادات، من دون الأخذ بعين الإعتبار واردات الدولة ونفقاتها الأخرى[3]. وعلى الرغم من تحفّظ الفقه الدستوري على صلاحيات الحكومة في فتح إعتمادات إضافية أو إستثنائية، لما لذلك من إنعكاس على السياسة المالية للدولة، إلا أن الظروف الإستثنائية والطارئة تبرر ذلك، وقد تولت المادة (85) من الدستور، تنظيم طرق فتح الإعتمادات الإضافية أو الإستثنائية، فأوجبت أن تصدر بقانون خاص عن مجلس النواب، أما إذا دعت تلك الظروف إلى نفقات مستعجلة، فعندئذ يتخذ رئيس الجمهورية مرسوماً ـ بناءً على قرار مجلس الوزراء ـ بفتح إعتمادات إضافية أو إستثنائية، أو بنقل إعتمادات في الموازنة، شرط أن لا يتجاوز الحد المقرر في قانون الموازنة، ويتوجب

(1) المادة (86) من **الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل.**

(2) نصت المادة (86) من **الدستور اللبناني لسنة 1926**، ما يلي: «... على أنه في مدة العقد الإستثنائي المذكور، تُجبى الضرائب، والتكاليف، والرسوم، والمكوس، والعائدات الأخرى كما في السابق، وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً، ويضاف إليها ما فُتح بها من الإعتمادات الإضافية الدائمة، ويُحذف منها ما أسقط من الإعتمادات الدائمة، وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الإثنى عشرية».

(3) زهير شكر، **الوسيط في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية**، المجلد 2، المصدر السابق، ص 803.

عندئذ أن تعرض هذه التدابير المتخذة وفقاً للظروف الإستثنائية أو الطارئة على مجلس النواب، في أول عقد يلتئم به بعد ذلك.

كما أتاح النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، بموجب المادة (115)[1] منه، إلغاء أو تخفيض الإعتمادات في مشروع الموازنة، كما يجوز له نقل الإعتمادات من بند إلى آخر، أو من فصل إلى آخر، أو من باب إلى آخر.

ويشير الواقع العملي في لبنان إلى ما يقارب أكثر من إحدى عشرة سنة لم تقر الموازنة العامة للدولة، فمنذ عام 2006 ولغاية عام 2016 لم يقر المجلس النيابي أي قانون للموازنة العامة للدولة، وذلك نتيجة للخلافات السياسية بين «التيار الوطني الحر»، و«تيار المستقبل»، الأمر الذي أدى إلى تجميد الموازنات التي أعدتها الحكومات المتعاقبة وعدم عرضها على مجلس النواب. وبما أن الدستور يتيح إعتماد قاعدة «الإثنا عشر» في العقد الإستثنائي الذي يعقد في كانون الثاني/يناير لإقرار الموازنة كحل لتمشيه أمور الدولة، فإن هذه القاعدة أُعتمدت طيلة تلك المدة، طالما أنه ليس في مقدور الحكومة جباية أي ضريبة أو عقد أي نفقة من دون أن يؤذن بها سلفاً من قبل مجلس النواب، ولما كانت هناك نفقات لا تستطيع الحكومة تأجيلها كالرواتب والأجور، فأنه أجيزت الجباية والصرف حتى صدور قانون الموازنة وفقاً لتلك القاعدة. وبعد سجال طويل أقر مجلس النواب الموازنة العامة للدولة لسنة (2017) بتاريخ (20 تشرين الأول/ أكتوبر2017)، أي قبل موعد إنتهاء السنة المالية بشهرين تقريباً.

يتضح مما تقدم أن المشرعين الدستوريين (العراقي واللبناني)، قد إتبعا النهج ذاته الذي سارت عليه الدول ذات الأنظمة الديمقراطية، في إناطة تلك الصلاحيات بمجلس الوزراء، يمارسها على الصعيد العملي، عن طريق وزارة المالية، التي تعتبر الجهة المعنية بتقديرات النفقات والإيرادات العامة، التي تقدم إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليها، ولتصبح مشروع الموازنة التي يُعرض في ما بعد على مجلس النواب، لتنال الإجازة في المباشرة بتنفيذها؛ كما أجاز دستورا البلدين لمجلس النواب ـ أثناء مناقشة مشروع الموازنة ـ إجراء المناقلة بين بنود أو فصول أو أبواب الموازنة، وإجراء تخفيض أو إلغاء الإعتمادات في المشروع. إلا أنهما اختلفا في زيادة النفقات أو الإعتمادات، إذ أتاح دستور العراق لسنة 2005 بموجب المادة (62/ ثانياً) منه، للمجلس ـ أثناء مناقشته مشروع الموازنة ـ تخفيض مجمل مبالغها،

(1) نصت المادة (115) من **النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة 1994 المعدل** على: « يجوز للمجلس إلغاء أو تخفيض الإعتمادات في مشروع الموازنة كما يجوز له نقل هذه الإعتمادات من بند إلى بند أو من فصل إلى فصل أو من باب إلى باب».

وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات. في حين منع المُشرِّع الدستوري اللبناني في دستور 1926 المعدل، بموجب المادة (84) منه ـ مجلس النواب خلال مناقشته مشروع الموازنة العامة أو مشاريع الإعتمادات الإضافية أو الإستثنائية ـ زيادة الإعتمادات المقترحة، سواء أكان ذلك بصورة تعليل يدخل عليها أم بصورة إقتراح، إلا أنه يمكن لهم ذلك بعد الإنتهاء من تلك المناقشة، عن طريق تقديم إقتراح قانون من شأنه إحداث نفقات جديدة.

الجدير بالذكر إن أغلب الدول الديمقراطية المتطورة، لا يمكن للنائب فيها أن يتقدم بإقتراح قانون من شأنه زيادة الإنفاق، ما لم يتضمن تأمين الموارد اللازمة لضمان التوازن المالي، وحتى يضمن عدم إقتراب النائب من الشعب على حساب الخزينة العامة. إذ أن النواب يميلون بشكل عام إلى زيادة الإعتمادات في سبيل إرضاء الناخبين دون الأخذ بنظر الإعتبار وارادات الدولة.

نصّت المادة (195) من قانون المحاسبة العمومية، على أن «تضع المصلحة العامة كل سنة:

- قطع حساب الموازنة الذي يجب تقديمه إلى ديوان المحاسبة قبل (15/آب) من السنة التي تلي سنة الموازنة.
- حساب المهمة العام[1] الذي يجب تقديمه إلى ديوان المحاسبة قبل أول أيلول من السنة التي تلي سنة الحساب.
- يبدأ تنظيم حساب المهمة العام، إبتداء من حساب السنة التي يبدأ فيها تطبيق التصميم العام للحسابات الملحوظ في المادة (163) من هذا القانون»[2].

بناءً على ذلك يجب أن يتم إرسال قطع حساب الموازنة إلى ديوان المحاسبة قبل (15/ آب) من السنة التي تلي سنة الموازنة المنوي إقرارها. وهذه الجداول، يتم إرفاقها بتقرير من ديوان المحاسبة، وتُرفع مع مشروع الموازنة إلى مجلس النواب بهدف إقرار قطع الحساب قبل إقرار مشروع الموازنة؛ إذ تشترط المادة (197) من قانون المحاسبة العمومية، أن تحيل الحكومة مشروع قانون قطع الحساب إلى مجلس النواب قبل (أول/ تشرين الثاني) من السنة التي تلي سنة الموازنة. وبحسب تقرير ديوان المحاسبة، يتم توجيه لوم أو العكس إلى الحكومة.

---

(1) يقصد به: الحساب الذي يتم فيه جمع حسابات المهمة التي يقوم بإعدادها المحتسبون المركزيون والمحتسبون المحليون؛ وهذه الحسابات تتضمن الأموال التي يتم تحصيلها بموجب جداول التكليف، وأوامر القبض، وأوامر التحصيل، وجميع المقبوضات أياً كان نوعها، وكذلك الأموال التي تم دفعها بناءً على حوالات، أو أوامر دفع صادرة عن المراجع المختصة، أو بناءً على أوامر دفع صادرة عنهم مباشرة.

(2) المادة (195) من **قانون المحاسبة العمومية لسنة 1963 المعدل**

الفصل السادس

المكانة الدستورية لرئيس الجمهورية

دراسة مقارنة بين العراق ونظم سياسية مختارة

د. محمد حسين الحمده[1]

يقوم النظام البرلماني على ركنين أساسيين؛ هما ثنائية الجهاز التنفيذي من جهة (الرئاسة ومجلس الوزراء)، والتوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة أخرى[2]. فلا يمكن ان يكون النظام برلمانياً دون أن تكون هذه الثنائية متحققة. حيث يكون هناك رئيس فخري، له مكانته ورمزيته في الدولة، وهناك حكومة مؤلفة من رئيس مجلس وزراء ووزراء.

بالتالي فإنَّ النظام البرلماني يقوم على أساس الفصل بين المؤسستين، بحيث يكون رئيس الدولة غير مسؤول، على أن تقع المسؤولية الكاملة على الحكومة وبشكل تضامني بين أعضاء الحكومة.

تجدر الإشارة إنَّه لا يُفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فصلاً تاماً، وإنَّما يقيم بينهما نوعاً من التوازن والمساواة، مع وجود قدر كبير من التعاون بينهما. حيث أنَّ الحكومة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان عن جميع أعمالها، فإن لأعضاء البرلمان حق توجيه الأسئلة والاستجوابات بشأن السياسة التي تسير عليها، وللبرلمان الحق في سحب الثقة من الحكومة وإسقاطها.

مقابل هذه المسؤولية السياسية تملك السلطة التنفيذية حقَّ حلِّ البرلمان، وما يترتَّب على ذلك من إجراء الانتخابات لاختيار برلمان جديد. لأنَّ حلِّ البرلمان يعني الاحتكام إلى الشعب مرة أخرى لحسم النزاع الذي نشأ بين السلطتين وأدى إلى هذه النتيجة، فإذا أيَّد الشعبُ

(1) أستاذ متخصص في القانون العام ـ جامعة بيروت العربية

(2) محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، (دار الفكر العربي: القاهرة، 1970)، ص 612.

نوابَ البرلمان فإنَّه يعيدهم مرة أخرى إلى مقاعدهم، أمَّا إذا كان الشعب مع الحكومة فإنَّه يسقطهم. وبالإضافة إلى حق حلِّ البرلمان، تملك السلطة التنفيذية حقَّ دعوة البرلمان إلى الانعقاد، وفصل دورات انعقاده[1]. كما أنَّ للوزراء حق دخول البرلمان لشرح سياسة الحكومة والدفاع عنها.

نتيجة لقيام النظام البرلماني على أساس الفصل المرن بين السلطات، نشأت عدة مظاهر للاتصال والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. يتمثَّل أبرز هذه المظاهر في حق اقتراح القوانين المقرَّر للسلطة التنفيذية، ومشاركة أعضائها في مناقشة مشروعات القوانين المطروحة أمام البرلمان والتصويت عليها، وحقها في إصدار ما تقرره الهيئة النيابية من هذه القوانين. كما أنَّ حضور أعضاء الحكومة جلسات البرلمان، والاشتراك في مناقشات اللجان البرلمانية المختلفة، وشرح سياسة الحكومة بصدد الموضوعات المطروحة، يمثِّل مظهراً هاماً للاتصال والتعاون بين السلطتين.

وفي هذا الفصل سوف نعمد إلى تحديد مكانة رئيس الدولة في النظام البرلماني في **(مبحث أول)، كما نبحث** في موقع رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية: قراءة مقارنة بين العراق وتجارب معاصرة في**(مبحث ثانٍ).**

مكانة رئيس الدولة في النظام البرلماني

لرئيس الدولة في النظام البرلماني مكانة تشريفية، فهو رأس الدولة ورمزها، وله صلاحيات محدودة لا ترتقي إلى مستوى الحكم والقرار في إدارة شؤون الدولة، وذلك كون الصلاحيات التنفيذية المؤثرة في إدارة شؤون الدولة بيد الحكومة ـ أي رئيس مجلس الوزراء والوزراء ـ وبطبيعة الحال وبالرغم من انتشار أسلوب الحكم البرلماني فهو ليس على وتيرة واحدة في تحديد الصلاحيات التي يتولاها رئيس الدولة بل تختلف من نظام برلماني إلى اخر.

تأسيساً على ذلك سوف نتناول الاطار العام لموقع رئيس الجمهورية من خلال البحث في سلطاته كرئيس للدولة في النظام البرلماني في (مطلب أول)، ومن ثم نتناول بالبحث نطاق مسؤولية الرئيس في النظام البرلماني في (مطلب ثانٍ)

(1) عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، (مطابع السعدني: القاهرة، 2004)، ص289.

أولاً: سلطات رئيس الدولة في النظام البرلماني

تعد ثنائية السلطة التنفيذية ركناً من أركان النظام البرلماني، إذ تختلف شخصية رئيس الدولة عن شخص رئيس الحكومة، بحيث يشغل كل منهما منصباً يختلف عن الآخر، مما يترتب عليه اختلَاف في طبيعة الدور الذي يقوم به كل منهما، فضلاً عن اختلَاف المسؤولية المترتبة على القيام بذلك الدور. [1] ورئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي يعمل على إيجاد التوازن بين سلطات الدولة بتوجيه كل منها نحو الطريق الذي رسمه الدستور لها، وبما يملك من سلطات دستورية كفيلة بتحقيق مثل ذلك التوازن، أهمها حلِّ البرلمان، وإقالة الحكومة.

للبحث في سلطات رئيس الدولة في النظم البرلمانية كان هناك مواقف وآراء فقهية متعارضة، منها من يؤيد ان تكون بيد الرئيس صلاحيات، ومنها يعارض ذلك. وهذا ما سوف نتناوله في الفرعين التاليين:

1 ـ الاتجاه المعارض لسلطات رئيس الدولة الفعلية

عند البحث في دور رئيس الدولة في النظام البرلماني لتحديد طبيعة مركزه الدستوري، نجد أن الفقه قد انقسم إلى اتجاهين مختلفين، بحيث كان هنالك اتجاه ينكر على رئيس الدولة أية سلطات فعلية ويعارض تدخله في شؤون الحكم، بينما كان هنالك اتجاه آخر لا ينكر ذلك، وكلا الاتجاهين ساقا من الحجج ما يدعم رأيهما ويؤيده. [2]

يقرر الاتجاه الأول سلبية دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، ويقصر اختصاصاته على مجرد دور أدبي محض، يتمثل في توجيه النصح، والارشاد إلى هيئات الدولة العامة، مما يعني أن مركز رئيس الدولة ما هو إلا مركز شرفي لايخوله التدخل الفعلي في شؤون إدارة الحكم، حيث إن ذلك الأمر من صميم اختصاص الحكومة الحائزة على ثقة المجلس النيابي والمسؤولة أمامه. ويستند أنصار هذا الاتجاه إلى الحجج الآتية:

- تنصّ القاعدة على أنه»حيث توجد السلطة توجد المسؤولية» وبما أن رئيس الدولة في النظام البرلماني ـ التقليدي ـ غير مسؤول، وتقع المسؤولية على عاتق الحكومة وحدها،

(1) علي يوسف الشكري، الاتجاهات الحديثة في تحديد مسؤولية رئيس الدولة في فرنسا، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العدد الخامس، الكوفة، العراق 2012، ص227-224.

(2) عبد الحميد متولي، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية وبوجه خاص في مصر مع المقارنة بأنظمة الديمقراطيات الغربية، (منشأة المعارف: الاسكندرية، 1985)، ص 131.

فمن الطبيعي أن تنفرد تلك الحكومة بالسلطة التي تترتب عليها المسؤولية، وإلا كانت مسؤولة عن فعل الغير بحال تم السماح لرئيس الدولة بممارسة اختصاصات فعلية مع الْبقاء على عدم مسؤوليته. [1]

- كما يستند أنصار هذا الاتجاه إلى تقرير مبدأ عدم مسؤولية الملك المستقر في النظام البرلماني، والمعبر عنه بعبارة «الملك يسود ولا يحكم»، « The King reigns but does not rule» والحقيقة أن هذا المبدأ أول من نادى به المسيو تيير عام 1829 وهو أحد مشاهير ساسة فرنسا. وينتقد عبد الحميد متولِ اصطلاح «يسود ولا يحكم»حيث يرى أن الملك لا يسود، لأن السيادة ترجع إما إلى الأمة أو إلى الشعب، وهذا ما يعبر عنه بمصطلح سيادة الأمة وسيادة الشعب، كما يرى أن الملك يحكم بالفعل في ظل النظام البرلماني، ولكن بالاشتراك مع الحكومة.[2]

2 ـ الاتجاه المؤيد لسلطات رئيس الدولة الفعلية

يقف هذا الاتجاه موقفاً مغايراً تماماً من رأي الاتجاه الأول القاضي بسلبية دور رئيس الدولة ولا يرى في تلك الحجج التي ساقها ذلك الاتجاه، أي دليل قوي أو مقنع على عدم جواز تدخل رئيس الدولة في ممارسة شؤون الحكم الفعلية. حيث يقرر هذا الاتجاه المؤيد أن النظام البرلماني لا يتعارض مع اشتراك رئيس الدولة في إدارة شؤون الحكم الفعلية، فهو إنْ كان غير مسؤول سياسياً إلا أنه يبقى مسؤولاً أدبياً، وأمام ضميره. وهذا ما عبّر عنه العالم (Gese) بقوله «العرش ليس كرسياً فارغاً».[3]

وعلى الرغم من تأييد الاتجاه الثاني لتمتع رئيس الدولة بسلطات فعلية، وعدم رؤيته لأي مانع من تدخله لممارسة شؤون الحكم الفعلية، إلا أن ذلك التأييد لم يكن على نحو مطلق، حيث تم تقييد ذلك التدخل بوجوب توافر شرطين:

- أن يقوم رئيس الدولة بالعمل على إيجاد حكومة مستعدة لتحمل المسؤولية المترتبة على تدخله في ممارسة شؤون الحكم، والمتمثلة في صورة توجيهات، وأوامر شفوية،

(1) محمد رفعت عبد الوهاب، عاصم أحمد عجيلة، النظم السياسية، الطبعة الخامسة، (دار الطباعة الحديثة: القاهرة، 1992)، ص 281.

(2) عبد الحميد متولي، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة في الديمقراطيات الغربية، الجزء الأول، الطبعة الأولى، (دار المعارف: القاهرة، 1957)، ص 260.

(3) موريس دوفرجيه، المصدر السابق، ص 130.

ومكتوبة، يوجهها رئيس الدولة إلى الحكومة، وبطبيعة الحال تكون تلك الحكومة حائزة على ثقة المجلس النيابي، ومحتفظة بها في ذات الوقت.[1]

- أن تقوم الحكومة (الوزارة) بتغطية نشاطات رئيس الدولة، بحيث لا تسمح أن يكون شخص رئيس الدولة، أو أعماله موضع مناقشة، أو نقد، أو مساءلة، أمام البرلمان أو حتى الرأي العام، والسبيل إلى ذلك بأن يتم إحاطة تدخل رئيس الدولة في شؤون الحكم الفعلية، بالسرية والكتمان بحيث تظهر أن تلك الأعمال من صنع الحكومة وحدها، حتى وإن كانت بإرادة رئيس الدولة فإنها لا تنسب إليه، وإنما تنسب إلى مجلس الوزراء.[2]

ويعلق مصطفى فهمي، على الشرطين السابقين أنهما)يكشفان عن تسامح ورضى من جانب الوزارة (الحكومة)، وذلك التسامح يبلغ ذروته حين يذهب لتغطية أعمال رئيس الدولة بحيث لا يعلم أحد بأنها صادرة عنه، ولكن بلوغ التسامح والرضى إلى هذا الحد يعني أن الوزارة مقتنعة بتدخل رئيس الدولة، ومؤيده لرأيه، ومتبنية لسياسته. [3]

بالتالي فأن النجاح الذي حققه النظام البرلماني في بريطانيا كان دافعاً لكثير من الدول إلى اقتباس ذلك النظام. ويشار هنا إلى أن النظام البرلماني في الدول الملكية، لم يثر أية صعوبات؛ نظراً لتشابه الأوضاع فيها مع النظام الملكي المطبّق في بريطانيا، إلا أن الأمر اختلف بالنسبة لبعض الدول ذات النظام الجمهوري؛ بسبب الاختلافات الكبيرة بين نظامي الحكم. وهذا بدوره أنتج لدينا نظاماً برلمانياً جديداً ومتطوراً، يختلف في بعض جوانبه عن النظام البرلماني التقليدي.

ثانياً: مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني

يعد الدستور المصدر المباشر لصلاحيات رئيس الدولة الذي من خلاله يتحدد مركزه ودوره في تسيير شؤون الحكم. ففي دساتير الدول ذات الأنظمة البرلمانية التقليدية لاحظنا انها تقوّض صلاحيات رئيس الدولة لصالح رئيس الوزراء والوزراء، كما هو الأمر في إيطاليا وألمانيا الاتحادية، في حين هنالك دساتير أخرى تأخذ بمظاهر النظام البرلماني من ثنائية السلطة التنفيذية ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان، إلا أنها توسع

(1) عبد الحميد متولي، المصدر السابق، ص 284.

(2) ثروت بدوي، النظم السياسية، (دار النهضة العربية: القاهرة، 1999)، ص 309.

(3) فهمي، مصطفى أبو زيد، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين، (دار المطبوعات الجامعية: الاسكندرية، 1994)، ص 121.

من صلاحيات رئيس الدولة، الأمر الذي يؤدي إلى اختلال التوازن بين قطبي السلطة التنفيذية.

ومن النصوص الدستورية التي من شأنها تعزيز مركز رئيس الدولة هي منحه سلطة الجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة جلسات مجلس الوزراء والتحكم فيها بالرغم من وجود رئيس الوزراء الذي يعد المسؤول الحقيقي في هذا المجال.

تأسيساً على ما سبق ان المبدأ العام هو عدم تحمل رئيس الدولة للمسؤولية كونه لا يتمتع بصلاحيات فعلية، وهذه ما سوف نتناوله في (فرع أول).

1 ـ مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة

نشأت قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني في بريطانيا، إعمالاً للمبدأ البريطاني الشهير «الملك لا يخطئ» The King can do no wrong، وليس معنى ذلك أن الملك معصوم من الخطأ بل يُقصد أن الأخطاء يجب أن لا تُنسب إلى الملك وإنما إلى الحكومة المسؤولة أمام البرلمان، وبذلك لا يصح توجيه النقد إلى الملك، وبما أن الملك لا يخطئ فمن الطبيعي والمنطقي أن لا تلحقه مسؤولية بأي حالٍ من الأحوال.[1]

وقد استند مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني إلى حجتين أساسيتين: تمثلت الأولى في فكرة المصلحة العليا للدولة، وجوهرها أن أي اعتداء على رئيس الدولة هو اعتداء على الدولة ذاتها في الوقت نفسه، وأما الحجة الثانية فقامت على فكرة التحكيم، بمعنى أنها تجعل من رئيس الدولة حكماً محايداً بين السلطات العامة في الدولة، وبالتالي رئيس الدولة خارج نطاق المسؤولية لأنه صاحب دور تحكيمي. [2]

يُذكر أن قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة في الأنظمة الملكية البرلمانية هي قاعدة مطلقة، بمعنى أن الملك لا يُسأل مطلقاً، لا من الناحية السياسية، ولا الجنائية، ولا حتى المدنية، وينتج عن ذلك أن ذات الملك مصونة لا تُمس، وهذا يستدعي وجود جهة أو هيئة تكون مسؤولة عن أعمال الدولة وما ينجم عنها من آثار، فكان وزراء الملك هم المسؤولين عن الأعمال الصادرة باسم رئيس الدولة.[3] أذن يقصد بمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً في

(1) علي محمد عبد ربه العساف، مسؤولية رئيس الدولة عن أعماله في النظام البرلماني ـ دراسة مقارنة ـ المصدر السابق، ص 77.

(2) عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، (المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع: بيروت، 1995)، ص 30.

(3) السيد صبري، المصدر السابق، ص 19.

النظام البرلماني الملكي، هو عدم جواز مساءلته عن شؤون الحكم أمام البرلمان، أي لا يكون للبرلمان الحق بسؤاله أو إستجوابه أو الاقتراع بعدم الثقة عليه. [1]

أ-عدم المسؤولية السياسية

يقصد بمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً في النظام البرلماني عدم جواز مساءلته عن شؤون الحكم أمام البرلمان، بحيث لا يكون للبرلمان حق سؤاله أو استجوابه أو إجباره على الاستقالة من ممارسة شؤون الحكم بالاقتراع بعدم الثقة به؛ لأن النزاع –على حد تعبير الفقه الفرنسي ـ بين الحكومة والبرلمان لا يمكن أن تطال عواقبه رئيس الدولة، فهو غير مسؤول على الاطلاق.[2].

وعلى ذلك الحال استقر النظام البرلماني البريطاني في تقرير مبدأ عدم مسؤولية الملك سياسياً، فقد تم التعبير عن ذلك المبدأ بقولهم إن: «الملك يسود ولا يحكم» فالملك لا يباشر أعمال السلطة بنفسه، حيث إن سلطاته الفعلية انتقلت إلى الحكومة المسؤولة أمام البرلمان، ولم يتبقَ للملك سوى بعض الامتيازات الشكلية أو الحقوق الأدبية فقط، وأصبحت الحكومة هي صاحبة السلطة الفعلية والمحور الرئيس الفعال في ميدان السلطة التنفيذية، حيث تقع على عاتقها مباشرة شؤون الحكم في الدولة، وعليه كان من الطبيعي أن لا تتم مساءلة الملك في بريطانيا من الناحية السياسية؛ لأنه لا يملك ابتداءً أية سلطات فعلية، حتى تتم محاسبته عليها. وعند مقارنة هذا الوضع بما هو عليه الحال في النظام البرلماني الأردني، نجد أن الملك في الأردن غير مسؤول من الناحية السياسية أيضاً، ولكن ليس لأنه مجرد من السلطة الفعلية.

ب-عدم المسؤولية الجنائية

يقصد بعدم المسؤولية الجنائية في النظام البرلماني، أن رئيس الدولة لا تجوز محاكمته عما يرتكب من أعمال وتصرفات، حتى وإن كانت تلك الأعمال جرائم تقع تحت طائلة قانون العقوبات، دون التفرقة فيما إذا كانت تلك الجرائم متعلقة بسلطاته الدستورية التي يمارسها عن طريق الحكومة، أو جرائم عادية يرتكبها بصفته الشخصية. [3]

وعدم المسؤولية الجنائية للملك في النظام البرلماني تجد سندها فيما تضمنته الوثائق

(1) عبدالملك الريماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط. 1، (القدس، 2009)، ص121.

(2) إبراهيم عبد العزيز شيحا، محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص 19.

(3) عبد الحميد متولي، نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية وبوجه خاص في مصر مع المقارنة بأنظمة الديمقراطيات الغربية،) منشأة المعارف: الاسكندرية، 1985)، ص 271.

البريطانية من أن «شخصية الملك مصونة لا تمس»، ولبيان مدى شمول وإطلاق تطبيق قاعدة عدم مسؤولية الملك الجنائية في النظام البرلماني.[1]

ويؤيد ما ذهبنا إليه ما حدث في بريطانيا مهد النظام البرلماني وأساس نشأة مبدأ عدم مسؤولية الملك المطلقة، حيث إن مبدأ عدم مسؤولية الملك جنائياً في النظام البرلماني البريطاني كان محترماً ومطبقاً في الظروف العادية، ولكنه في الظروف غير العادية الاستثنائية التي مرت بها بريطانيا في بعض مراحل تاريخها لم يحترم أبداً، حيث تمت محاكمة ملوك بريطانيا أمام البرلمان وتم عزلهم لعدم القيام بواجبات مناصبهم. وأكثر من ذلك تمت محاكمة الملك شارل الأول الذي تسبب بنشوب حرب أهلية امتدت من عام 1642 إلى عام 1649، أمام البرلمان. حيث وقع الملك خلال تلك الحرب أسيراً وتمت محاكمته أمام محكمة خاصة مكونة من بعض أعضاء مجلس العموم، الذين قرروا أن الملك شارل الأول مرتكب لجريمة الخيانة العظمى لحقوق الشعب وحرياته إذ عُدَّ تجنيده للجيوش لمقاتلة البرلمان خيانة، وقد فقد حياته لذلك السبب بتنفيذ حكم الاعدام عليه عام 1647. [2]

وعلى الرغم من تقرير مبدأ عدم مسؤولية الملك الجنائية في النظام البرلماني، إلا أنه لا يستغل ذلك المبدأ ويسيئ استخدامه؛ لأن طبيعة مركز الملك في النظام البرلماني يفرض عليه أن يكون رمزاً للدولة وحكماً بين السلطات العامة وأداة التوازن فيما بينها، بالإضافة إلى أن طبيعة تنشئة الملوك والعناية الخاصة التي يتلقونها في القصور لإعدادهم مستقبلاً لاعتلاء العرش، كل ذلك يجعل الملك ينأى بنفسه عن ارتكاب الجرائم، وإلا عرّض نفسه إلى مصير مجهول ونتائج لا تحمد عقباها.

إن عدم مسؤولية الملك الجنائية في النظام البرلماني، تضفي عليه حماية من إساءة استخدام البرلمان لوسيلة الاتهام الجنائي حيث إن هذه الوسيلة تتضمن الاتهام الجنائي للوزراء دون الاتهام السياسي. ولكن البرلمان البريطاني حوّلها إلى وسيلة اتهام سياسية، إذ أصبح مجرد تحريك المسؤولية الجنائية من جانب مجلس العموم كافياً لتقديم الاستقالة من جانب الحكومة، لأن مصيرها حينئذٍ بيد البرلمان. حيث إن مجلس العموم يحرك الاتهام ويكيّف الجرائم وفق صلاحياته التقديرية، ويتولى مجلس اللوردات أمر المحاكمة، وزادت

(1) محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، الطبعة الأولى،) دار الفكر العربي: القاهرة، 1988)، ص 268.

(2) أحمد عبد اللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة عين شمس، مصر، 1996، ص 43.

فعالية تلك الوسيلة بإلغاء حق العفو الملكي عند استعمال وسيلة الاتهام، وعدم جواز حلِّ مجلس العموم بسبب قيامه بذلك الاتهام. [1]

واخيراً فأن الملك غير مسؤول جنائياً، وذلك حمايةً له من تحويل المسؤولية الجنائية إلى سياسية وليس إعطاءَهُ الإذن بارتكاب الجرائم، ولكن في حال ارتكب جريمة معينة بنفسه، فإنه يبقى غير مسؤول تطبيقاً لمبدأ عدم مسؤولية الملك الجنائية ولكن يُخشى على اضطراب مركزه وتزعزع ثقة الشعب به، أما إذا كانت الجريمة مرتكبة من جانب الحكومة بتوجيهات الملك وأوامره فإن المسؤولية الجنائية تبقى قائمة وتتحملها تلك الحكومة؛ لأن أوامر الملك الشفوية أو الخطية لا تعفي الوزراء من مسؤوليتهم.

ت-عدم المسؤولية المدنية

يقصد بالمسؤولية المدنية محاسبة الشخص على الضرر الذي ألحقه بالغير من دون وجه حق، فيتحمل الشخص تبعات فعله الضار ويترتب عليه جبر الضرر بإعادة الضرر إلى الحالة التي كان عليها قبل وقوع الضرر.[2] وتقوم المسؤولية المدنية باعتبارها جزاءً مترتباً على الاضرار بالمصالح الخاصة، ويدفع تعويض الضرر بناءً على طلب المضرور، وتتسع لتشمل كل فعل ضار سواء وقع عن عمد أم عن مجرد إهمال أياً كان نوعه.

وتطبيقاً لمبدأ عدم مسؤولية الملك المطلقة في النظام البرلماني، فإنه لا يترتب على الملك تعويض عن الضرر المترتب على ممارسة صلاحياته، فذات الملك مصونةولا يمكن مساءلته بأي حالٍ من الأحوال، وتكون الدولة هي المسؤولة عن تلك الأضرار في حال وقوعها، وفق الشروط التي يحددها القانون والقضاء. وفي حال ترتب التعويض على صلاحيات مارسها الملك بواسطة وزرائه، فإن الحكومة هي من تتحمل المسؤولية المدنية، وتقوم بدفع التعويض اللازم. تبين لنا مما تقدم أن مسؤولية الملك في النظام البرلماني التقليدي يحكمها مبدأ عدم المسؤولية المطلقة، فهو غير مسؤول سياسياً ولا جنائياً ولا حتى مدنياً.

مما سبق يُحكم مركز لملك في بريطانيا مبدأ عدم المسؤولية، بحيث لا يُسأل الملك من الناحية السياسية؛ لأنه لا يمارس أية سلطة فعلية بنفسه، فهو يملك ولا يحكم، ومن يمارس السلطة، هو من يتحمل المسؤولية، وحيث لا سلطة فلا مسؤولية. كما أن الملك لا يسأل من الناحية الجنائية. بالإضافة إلى أنه لا يُسأل من الناحية المدنية بالتعويض عن الأضرار التي

(1) محسن خليل، المصدر السابق، ص 361.

(2) نوري حمد خاطر، عدنان إبراهيم السرحان، شرح القانون المدني مصادر الحقوق الشخصية (الالتزامات) -دراسة مقارنة-، الاصدار الثاني، دار الثقافة، عمان 2005، ص 466.

قد يلحقها بالغير. وبذلك يطبَّق مبدأ عدم مسؤولية الملك في بريطانيا بشكل مطلق، شاملاً لكل أنواع المسؤولية السياسية، والجنائية، والمدنية. وفي ظل عدم المسؤولية المطلقة للملك تكون الحكومة هي الجهة المسؤولة أمام البرلمان، عن كافة أشكال المسؤولية التي قد تترتب على أفعال الملك، مسؤوليةً فردية، وتضامنية.

2-نتائج عدم مسؤولية رئيس الدولة

ينتج عن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، نتيجتان أساسيتان، الأولى انتقال سلطات رئيس الدولة إلى الحكومة، والثانية عدم استطاعته أن يعمل بصفة منفردة.

أ-انتقال سلطات رئيس الدولة إلى الحكومة

لا يملك رئيس الدولة في النظام البرلماني صلاحيات واسعة، فأذا أخطأ وجبت مساءلته عن تصرفه، ولتفادي المسؤولية يجب أن يُجرَّد الرئيس من السلطة الفعلية. وعليه يقتضي التطبيق السليم لمبدأ انتقال السلطة والمسؤولية الدستورية المخولة من رئيس الدولة غير المسؤول إلى الحكومة المسؤولة أمام البرلمان، بمعنى أن تكون ممارسة رئيس الدولة لتلك الصلاحيات عن طريق الحكومة المسؤولة، حيث إنه لا يجوز لهيئة سياسية أن تمارس سلطات معينة من غير أن تُسأل عنها، وتتحمل مسؤوليتها؛ لأنه لا سلطة بدون مسؤولية، وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية[1]. وقد قيل في ذلك إن) السلطة بلا مسؤولية تشكل استبداداً محققاً، والمسؤولية بلا سلطة تشكل ظلماً محققاً. [2]

وتبعاً لذلك لا تكون لرئيس الدولة سياسة خاصة به، أو برنامج ذاتي يفرضه على الدولة؛ لأنه لا يقوم بوضع سياسة الدولة بنفسه حيث إن ذلك الأمر متروك للحكومة التي تحدد السياسة العامة للدولة، وتقوم بوضع مشروعات القوانين، والبتّ في الشؤون العامة للدولة، ولا يستطيع رئيس الدولة أن يمارس أياً من تلك الصلَاحيات بنفسه منفرداً، حيث إن الحكومة هي التي تتولى السلطة الفعلية في الدولة وحتى ما كان منها مسنداً إلى رئيس الدولة بموجب نصوص الدستور؛ لأنها هي المسؤولة مسؤولية سياسية كاملة عن ممارسة تلك السلطات أمام البرلمان. [3]

وهذا الوضع يتفق تماماً مع المبدأ الديمقراطي الذي يركز السيادة في يد الشعب،

(1) السيد صبري، المصدر السابق، ص 20.

(2) سعد عصفور، النظام الدستوري المصري دستور سنة 1971،) منشأة المعارف: الاسكندرية، 1980)، ص 87.

(3) إبراهيم عبد العزيز شيحا، محمد رفعت عبد الوهاب، المصدر السابق، ص 291.

ويجعله صاحب الأمر في تصريف شؤون الدولة، حيث يتم ذلك عن طريق البرلمان الممثل لإرادة الشعب، فمن الملَحظ أن الحكومة في النظام البرلماني تتألف من زعماء الأغلبية. أو على الأقل تكون مؤيدة من أغلبية أعضاء البرلمان، وهي تصرف شؤون الدولة على النحو الذي يرتضيه البرلمان أو أغلبية أعضائه وذلك لضمان الحصول على ثقة البرلمان والبقاء في السلطة لممارسة شؤون الحكم أطول فترة زمنية ممكنة. [1]

وبناءً على ما تقدم لا يجوز في المناقشات البرلمانية أن يتم استغلال اسم رئيس الدولة أو سلطته أو حتى توجيه أي انتقاد أو لوم إليه. وبالتالي على البرلمان توجيه انتقاداته أو اعتراضاته لما له صلة بالشؤون العامة في الدولة أي إلى الحكومة المسؤولة أمامه وليس إلى رئيس الدولة غير المسؤول.[2]

ولكن هذا لا يعني أن جميع السلطات التي يمنحها الدستور لرئيس الدولة من إبرام معاهدات وحق العفو وإصدار الأنظمة ومنح الرتب والأوسمة وغيرها الكثير، هي سلطات اسمية أو شكلية- على ما يراه جانب من الفقه الدستوري.[3] بل يمارس رئيس الدولة بعض الصلاحيات المنوطة به بفعالية واقتدار وفق ما يتمتع به من سلطة تقديرية واسعة في ممارسة تلك الصلاحيات، ووفق ما يراه مناسباً ومحققاً للمصلحة العامة. وفي كل الأحوال لا يملك رئيس الدولة عند ممارسة صلاحياته أن يعمل بصفته الفردية فلا بد من اشتراك الحكومة معه في ذلك، وهذه هي النتيجة الثانية المترتبة على عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني.

ب-المسؤولية التشاركية لرئيس الدولة

وفق مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، فإن رئيس الدولة لا يتمكن من مباشرة اختصاصاته بصورة منفردة، ويعبِّر الفقه الدستوري البريطاني عن هذه النتيجة بالقاعدة الشهيرة «إن الملك لا يعمل منفرداً». [4] ويترتب على ذلك أن اتخاذ رئيس الدولة لقرارات مهمة تتعلق بالشؤون العامة للدولة لا تكون ملزمة أو بعبارة أدق لا تكون صحيحة، إلا إذا كانت مصحوبة بتوقيع رئيس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين، وهذا ما يُعرف في الفقه الدستوري الفرنسي بالتوقيع الوزاري المجاور Contreseing Ministerial. وبموجبه تم

(1) محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص935.

(2) عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية،) دار المعار: القاهرة، 1959)، ص 373.

(3) إبراهيم عبد العزيز شيحا، محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص 292.

(4) المصدر نفسه، ص 408.

اقتسام سلطة إصدار القرارات المتعلقة بالشؤون العامة للدولة بين رئيس الدولة والحكومة دون أن تستأثر جهة بذلك على حساب جهة أخرى. [1] ورغم إن توقيعات رئيس الدولة على القرارات العامة بصورة منفردة غير ملزمة، لكن هذا لا يعني أنها ليست ذات قيمة؛ لأنه في المقابل لا تصدر مثل تلك القرارات بتوقيع الحكومة وحدها، وعليها بل يجب أن يوقع عليها رئيس الدولة حتى تكون قانونية وملزمة، فعلى الرغم من عدم تمتع الرئيس بسلطات فعلية إلا أن ذلك لا يعني انعدام دوره في الحياة السياسية، وبخلاف ذلك يعني تجاهل الوجود الدستوري لرئيس الدولة، وقد تنتج عن ذلك أزمة سياسية خطيرة. [2]

وعلى الرغم من كل ما سبق إلا أن المسلَّم به في الحكومات البرلمانية منح رئيس الدولة مسؤوليتين أساسيتين على جانب كبير من الأهمية وهما: حق تعيين الحكومة وإقالتها وحق حَلِّ البرلمان رئاسياً، وبذلك يتمكن رئيس الدولة من حفظ التوازن بين السلطة التنفيذية التي يرأسها والسلطة التشريعية التي يتولاها البرلمان. [3] ونبين هنا أن رئيس الدولة لا يستعمل حقه في حَلِّ البرلمان أو تعيين الحكومة أو إقالتها بناءً على سياسته الشخصية، بل وفقاً للصالح العام، وبشكل متفق مع الأغلبية البرلمانية، واتجاهات الرأي العام في البلَد، فهو رئيس الدولة والحَكَم بين السلطات العامة والأحزاب السياسية المختلفة فيها. [4]

خلاصة: يستفاد من كل ما تقدم ان النظام البرلماني مرَّ بعدة مراحل حتى استقر على وضعه الحالي في كثير البلدان، لا سيما البلدان التي تسعى إلى خلق نوع من الديمقراطية الضرورية للخروج من مستنقعات سياسية أثرت في استقرارها وأخّرت تقدمها.

وإنْ كان هذا الأسلوب البرلماني هو الحل الأمثل للاستقرار في بعض البلدان إلا انه قد لا يتناسب مع طبيعة بعض البلدان ومكوناتها المجتمعية.

بالرغم من فرادة هذا الأسلوب إلا انه لا يمكن تطبيقه على وتيرة واحدة على كل البلدان التي تسعى إلى تطبيقه، فقد يختلف في من بلد إلى آخر لا سيما في تنظيم العلاقة بين السلطات وصلاحيات رئيس الدولة ومدة ولايته في كل نظام قانوني. فالحالة التي يمكن ان تنجح في بريطانيا لا يشترط نجاحها في العراق أو لبنان.

---

(1) عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المصدر السابق، ص 34.

(2) أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر 2003، ص 30.

(3) محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص 936.

(4) السيد صبري، حكومة الوزارة بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنكلترا، المصدر السابق، ص 31.

رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية: قراءة مقارنة بين العراق وتجارب معاصرة

على الرغم من أن تقرير مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة المطلقة في النظام البرلماني التقليدي، يقتضي عدم توليه سلطات فعلية ينفرد في ممارستها بصفتة الشخصية، لكي تكون الحكومة هي الممارس الوحيد للسلطة الفعلية باعتبارها الجهة المسؤولة أمام المجلس النيابي إلا أن رؤساء الدول في النظام البرلماني يتمتعون ببعض السلطات المقررة لهم في الدستور؛ لأنهم جزء من السلطة التنفيذية التي تناط بهم وبالحكومة.

أما على المستوى التطبيقي فتختلف سلطات رئيس الدولة من بلد إلى آخر، وهذا يرتبط بطبيعة النظام البرلماني، حيث تتفاوت الصلاحيات الدستورية.

تأسيساً على ذلك سوف نتناول مكانة الرئيس وصلاحياته في كلٍ من المملكة المتحدة وكيان الاحتلال الإسرائيلي والجمهورية اللبنانية والجمهورية العراقية، وذلك في أربعة مطالب وفقاً للتالي:

أولاً: رئيس الدولة في المملكة المتحدة

يُعد الملك في النظام البريطاني رأس الدولة ورمزها الفخري، حيث يحظى بمكانة رفيعة في وسط السلطة الحاكمة. وللوقوف على مكانة رئيس الدولة في بريطانيا سوف نبين مركزة ومكانته والصلاحيات التي يتمتع بها في ظل النظام البرلماني الحالي، وذلك من خلال الفروع التالية:

1 ـ مركز الملك في المملكة المتحدة

إن مركز الملك في بريطانيا لم يستقر على وتيرة واحدة بل مرَّ بعدة مراحل وتطورات، تراوحت بين القوة والضعف، حيث وصل الذروة في عهد الملكية المطلقة والتي كان فيها الملك يحكم حكماً مطلقاً بحيث تجتمع بيده كل السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية. وتعد مرحلة الحكم المطلق من أطول المراحل التي مرت على تاريخ الحكم في بريطانيا، إذ تعود بداياتها إلى عام 1066 في أعقاب الغزو النورماندي وتمتد حتى بدايات القرن السابع عشر.

في اعقاب ذلك ومنذ عام 1215 بدأت مرحلة جديدة ضعفت خلالها سلطات الملك وأصبحت صلاحياته تتقلص شيئاً فشيئاً، حيث جاء العهد الأعظم (Magna Charta) وما تبعه من ثورة عام 1688 التي تم فيها تقييد سلطات الملك بتوقيع قانون الحقوق سنة 1689، فأصبح سلطان الملك بعد ذلك مقيداً إلى حد كبير[1].

(1) محسن خليل، المصدر السابق، ص 313.

إلا ان تقليص الصلاحيات لم يؤثر على استقرار الحكم واستمراره في يد الاسرة الحاكمة التي ما زالت تتوارث الحكم طبقاً لقانون توارث العرش، أو قانون الارث العام الصادر سنة 1701، ولا فرق بين الذكور والاناث في مسألة تولِ العرش، حيث ينتقل التاج من الملك إلى الذي يليه من الرجال أو النساء بحسب درجة قرابتهم من الملك، ولكن النساء يأتين بعد الرجال. [1]

في هذا السياق بقي الملك في بريطانيا التي صدرّت النظام البرلماني يحظى بمركز أدبي رفيع، يلقى إحترام الجميع وتقديرهم، ويؤدي دوراً شرفياً وأدبياً بصورة أساسية، فالملك هو رمز العزة والقوة للدولة، وهو الذي يجسد عظمة الأمة ووحدتها، كما أن الملك لا يمارس أية سلطة فعلية، حيث إن الحكومة هي من تقوم بإدارة الشؤون العامة في الدولة؛ لأن الملك غير مسؤول مطلقاً والحكومة هي المسؤولة أمام البرلمان، وبذلك ينطبق القول على مركز الملك في بريطانيا إنه يملك ولا يحكم، وقد شاع في تقييد سلطان الملوك في بريطانيا القول المأثور)لتقبِّل أرجلهم، ولكن لتكبِّل أيديهم).

وعلى الرغم من ممارسة الملك لسلطاته بطريقة Yسمية أو رمزية، إلا أنه يتمتع بدور مهم يتمثل في أنه القوة المحركة للنظام البرلماني، فهو أداة السيادة الشعبية وهو الوسيط بين هيئة الناخبين من جهة والبرلمان والوزارة من جهة أخرى، فإن وجد أن العلاقة قد تأزمت بين الطرفين ولا سبيل لإصلاحها، فإنه يقوم باستخدام صلاحياته في إقالة الحكومة، أو حَلِّ البرلمان، أو الاثنين معاً، ليعيد الأمر إلى الأمة مصدر السلطات، لتقول كلمتها في ذلك النزاع القائم بين السلطتين التشريعية، والتنفيذية.

2-حقوق الملك في النظام البرلماني البريطاني

قام الفقيه الدستوري البريطاني (Bagehot) بتحديد حقوق الملك وتقسيمها إلى ثلاثة حقوق أساسية هي:

أ-الاستشارة

ويقصد بهذا الحق، أنه لملك بريطانيا الحق في أن يُستشار في شؤون السياسة العامة ويؤخذ برأيه، لأن الحكومة لن تستطيع القيام بواجبها على أكمل وجه إذا أهملت استشارة رئيس الدولة والأخذ برأيه فيما يتعلق بمجريات الأمور، كالمفاوضات مع الدول الأجنبية ومشروعات الإدارة، والتعامل مع المعارضة، وغير ذلك فيما له صلة بالشؤون العامة[2].

(1) عصام علي دبس، النظم السياسية الكتاب الخامس السلطة القضائية،) دار الثقافة: عمان، 2011)، ص 67.
(2) السيد صبري، المصدر السابق، ص 296.

خصوصاً إذا ما علمنا أن الحكومة في بريطانيا ذات أسس، وبرامج حزبية؛ لأنها تتكون من حزب الأغلبية الفائز بانتخابات مجلس العموم، أو ممن يوافق عليه ذلك الحزب، ويتمتع الملك بهذا الحق بحكم جلوسه على العرش عدة سنوات مما يكسبه خبرة واسعة في شؤون الدولة الخارجية والداخلية، بحيث تستطيع الحكومة الاستفادة من تلك الخبرات بقدر حرصها على استشارة الملك الد ورية، والأخذ برأيه[1].

وبحالة استمر الملك أو الملكة، في الاستقرار في ممارسة شؤون الحكم لمدة تزيد أو تقل عن نصف قرن كما حدث مع الملكة فيكتوريا التي امتدت فترة توليها العرش أكثر من نصف قرن من 1837 إلى 1901 ـ فإن هذا يعني أنه لا يوجد أحد من رجال السياسة والحكم في الدولة يضاهي الملك أو الملكة في الخبرة في ممارسة شؤون الحكم أو في الحنكة السياسية[2].

انطلاقاً من ذلك، تُعد فكرة الاستشارة من الموضوعات المهمة التي يكتسبها الملك طوال فترة توليه العرش ويضع هذه الخبرات للصالح العام.

ب-حق الملك في التشجيع وحلّ النزاعات

يقوم الملك بنصح الوزراء وتشجيعهم بناءً على التوصيات والتقارير التي ترفع إليه عن طريق وزرائه، وتكمن أهمية هذا الحق في التواصل الدائم بين الملك والوزراء، ودوام التعاون بينهما. ونظراً لما يتمتع به الملك من نفوذ شخصي، ومركز مرموق ومحايد يعلو على جميع الأحزاب، فإن بمقدوره إعطاء دفعات قوية فعالة ومحركة للهيئات الدستورية التي تعبِّر عن الادارة العامة، بما له من حق التشجيع، حيث إن السلطة الملكية تعد القوة المحرِّكة للنظام البرلماني. ولأن المصلحة العامة وحدها تستحوذ على اهتمام الملك في بريطانيا، فلقد قام ملوك بريطانيا بالتدخل كثيراً بدور الوساطة، لحل الخلافات السياسية التي تحدث بين الهيئات الدستورية، والسياسية في الدولة، سواء أكان ذلك الخلاف بين الحكومة والمعارضة، أم بين الحكومة والبرلمان، أو بين مجلسي العموم واللوردات، حيث مارسوا تأثيرهم، ونفوذهم لحمل كلَ الطرفين على المهادنة والمصالحة للوصول إلى الحل الذي يحقق المصلحة العامة العليا للبلَد[3].

(1) المصدر نفسه، ص 298.

(2) عبد الغني بسيوني عبدالله، النظم السياسية، المصدر السابق، 1995، ص 52.

(3) المصدر نفسه، ص 53.

ت-حق الملك في التحذير

يحق للملك لفت نظر رئيس الوزراء أو أحد الوزراء إلى التروي وإعادة البحث في موضوع معين، وتقديم حلٍّ آخر أكثر ملاءمةً ونفعاً، إذ يقوم الملك بإفادة وزرائه من خبرته، وحرصه على تحقيق المصلحة العامة عندما يبدي لهم وجهة نظره الشخصية في مسألة معينة عن طريق ممارسة حقه في التحذير، ويؤدي ذلك في النهاية إلى ضرورة التوفيق بين رأي الحكومة المتخذ تنفيذاً لبرنامجها. وبين تصور الملك الشمولِي الذي يحرص على تحقيق المصلحة العامة، ومن الطبيعي أن تجد الجميع ينصت إلى رأي الملك باحترام، لأن ذلك الرأي صادر من شخص غير مشكوك في حياده وحرصه على المصلحة العامة[1].

ويسجل التاريخ الدستوري لبريطانيا العديد من الأمثلة على قيام الملوك بممارسة حق التنبيه، ومثال ذلك الملكة فكتوريا، إذ حملت الوزراء على تغيير صيغة مراسلَتهم مرات عديدة، وكانت تلك الملاحظات والتوجيهات تلقى عناية بالغة، واهتماماً كبيراً من قبل الوزراء. مع التأكيد على أن أخذ الوزراء بتنبيه الملكة يعد أمراً شخصياً، بحيث يحق لهم الأخذ بذلك التحذير، أو رفضه.

تلك هي حقوق الملك في بريطانيا، والتي نجدها متسمةً بالطابع الشخصي البحت، حيث يمارسها الملك في نطاق علاقته مع الحكومة المكون الثاني للسلطة التنفيذية بعد الملك، بدون تنسيب أو توقيع من أية جهةٍ كانت. ومن الملَحظ على تلك الحقوق أيضاً أنها تتمتع بقيمة أدبية عالية، نظراً لمكانة من صدرت عنه الملك ـ ومركزه، ومع كل ذلك لا تتمتع تلك الحقوق بأية قيمة قانونية ملزمة، حيث إن الحكومة هي المسؤولة أمام مجلس العموم، وبالتالي تتمتع الحكومة بسلطة تقديرية واسعة في أن تقرر الأخذ برأي الملك ونصيحته أو لا تأخذ، بحسب سياستها ونظرتها للمصلحة العامة وتحملها المسؤولية على كل ذلك.

3-الصلاحيات التشريعية والتنفيذية للملك البريطاني

لم تكن قاعدة الملك)يملك ولا يحكم(في بريطانيا وليدة صدفة عابرة، بليعود ذلك في تقديرنا إلى تضافر عوامل عدة ساهمت في جعل دور الملك على ذلك النحو، وكان من أبرز تلك العوامل دماء الشعوب التي سالت من أجل محاربة السلطان المطلق للملوك آنذاك، وعلى إثرها توجت بصدور العهد الأعظم سنة1215، وما تبعه من ثورات شعبية قيدت صلاحيات

(1) عادل حياري، القانون الدستوري والنظام الدستوري الأردني دراسة مقارنة، (مطابع غانم عبده: عمان، 1972)، ص 616.

الملك المطلقة. بالإضافة إلى رغبة الملوك في الحفاظ على ذاتهم مصونة لا تمس، والابتعاد عن كافة أشكال المسؤولية وبالأخص السياسية منها، فأُجبروا على ترك الممارسة الفعلية للسلطة إلى الحكومة المسؤولة أمام البرلمان.

أ-صلاحيات الملك في نطاق السلطة التشريعية

تمتد امتيازات التاج لتشمل عدة جوانب في نطاق السلطة التشريعية وهي:

اقتراح القوانين

كان من المحظور على أعضاء مجلسي البرلمان في بادئ الأمر أن يقوموا باقتراح القوانين؛ فإذا رغب أحد الأعضاء تقرير قوانين جديدة أو تعديل قوانين قائمة، فإن السبيل إلى ذلك هو تقديم عرائض إلى الملك، يوضّح فيها أهمية القوانين المراد وضعها، أو تعديلها ملتمسين في ذلك إصدارها من جانب الملك، ولهذا الأخير السلطة المطلقة في الأخذ بعرائض أعضاء البرلمان، وتحويلها إلى قانون، أو أن يتجاهلها تماماً. [1]

واستمر اختصاص البرلمان تحت رحمة الملوك حتى استقرت السلطة التشريعية بتقييد الملكية ودعم اختصاص البرلمان بتوقيع قانون الحقوق Bill of Rights الصادر عام 1689 [2]. وبذلك أصبحت السلطة التشريعية موزعة بين الملك والبرلمان، مع ملاحظة أن كفة الملك أكثر رجحاناً فيما يتعلق باقتراح القوانين المالية، وذلك بعد أن كان الملك هو مصدر التشريع في بادئ الأمر، ثم أصبح القانون عملاً مشتركاً يعبر عن إرادة الملك والبرلمان في وقت واحد، بحيث لا يتم إصدار القانون ما لم تتوافر تلك الإرادتان، ومع ذلك فإن الحكومة من الناحية الواقعية هي من يتولى وضع مشروعات القوانين مع الأخذ برأي التاج فيها قبل اقتراحها على البرلمان. [3]

التصديق على القوانين

ومؤدى هذا الامتياز هو وجوب تصديق الملك على القوانين التي يصدرها البرلمان لكي تصبح نافذة، حيث إن رفض الملك hالتصديق على القانون، يعني إعدامه من الناحية القانونية ولا يمكن إصداره بأي شكل من الأشكال.[4]

---

(1) موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، (المؤسسة الجامعية للدراسات: بيروت، 1992)، ص 129.

(2) محسن خليل، المصدر السابق، ص 298.

(3) سعيد بو شعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، (ديوان المطبوعات الجامعية: الجزائر، 2002)، ص 181.

(4) زهير شكر، المصدر السابق، ص 336.

ويفرِّق الفقه الدستوري بين حق التصديق بالمعنى السابق وبين حق الاعتراض على القوانين؛ لأن استخدام حق الاعتراض يعني إعادة القانون مرة أخرى إلى البرلمان لمراجعته مرة أخرى على ضوء الأسباب التي بُني عليها الاعتراض، ويتمكن البرلمان من إقراره مرة أخرى بأغلبية خاصة. [1]

حلّ البرلمان

يقصد بهذا الامتياز حلّ مجلس العموم على وجه التحديد، قبل انتهاء مدة نيابته الدستورية. وكانت التقاليد مستقرة في ما مضى على أن البرلمان الذي دعاه الملك إلى الانعقاد للمرة الأولى يبقى قائماً، طالما أن الملك لم يقم بحله، إلا أن الأمر اختلف عندما تغيرت تلك التقاليد، وصدرت قوانين تقضي بتحديد مدة معينة للبرلمان ينتهي بانتهائها، حيث أصبحت مدة البرلمان خمس سنوات بموجب قانون البرلمان (Parliament Act) الصادر عام 1911 [2].

ويعد حق الحل طريقاً استثنائياً لا يتم اللجوء إليه، إلا إذا ساد الاعتقاد أن البرلمان لم يعد يمثل جموع الشعب تمثيلاً حقيقياً. وهذا ما أراد روسو التعبير عنه بقوله «إن حق الحل ليس تهديداً للحريات، بل إنه وقاية لها. إنه التوازن الضروري لمقاومة التجاوز والانحراف بالوظيفة النيابية». [3]

وتماشياً مع فكرة انتقال السلطة من الملك إلى الحكومة، التي صاحبت تطور النظام البرلماني في بريطانيا، وبفضل التنظيم الحزبي القوي، انتقل حق حلّ مجلس العموم إلى الحكومة المسؤولة، حيث إن الملك لم يعد قادراً على المخاطرة بحل مجلس العموم المنتخب بمبادرة منه؛ لأن الانتخابات الجديدة قد تأتي بمجلس جديد تسوده ذات الأغلبية البرلمانية القديمة الممثلة للحزب المعارض للملك، وهذا أمر لم يعد يتحمله النظام الملكي البريطاني. [4]

تنصيب الأشراف

يعد امتياز تنصيب الأشراف أو النبلاء من امتيازات الملكية القديمة، والتي نُظمت

(1) ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، (منشأة المعارف: الاسكندرية، 2005)، ص 695.

(2) إبراهيم عبد العزيز شيحا، محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص 335.

(3) صلاح الدين فوزي، النظم السياسية النظرية والتطبيق،) مكتبة الجلاء: المنصورة، 1994)، ص 327.

(4) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ النظم السياسية، (منشورات الحلبي الحقوقي: بيروت، 2002)، ص 314.

واستخدمت في أحوال عدة.[1] ولا نجد خلافاً فقهياً على بقاء هذا الحق كامتياز للتاج البريطاني إلى غاية يومنا هذا. ويتم تنصيب الأشراف الجدد بناءً على نصيحة رئيس الوزراء، إذ تكون الغاية من ذلك مقاومة موقف مجلس اللوردات المعارض لموقف مجلس العموم، فإذا وافق مجلس العموم على مشروع قانون مهم وأرسله إلى مجلس اللوردات لإبداء رأيه، فكان موقف أغلبية أعضاء مجلس اللوردات معارضة ذلك المشروع، فيلجأ التاج إلى استخدام امتياز «تنصيب الأشراف» لإجبار مجلس اللوردات على الموافقة، حيث إن تعيين عدد جديد من الأشراف سيؤدي حتماً إلى تغيير الأغلبية في مجلس اللوردات لصالح الموافقة على مشروع القانون. [2]

ونلاحظ هنا أن نصيحة رئيس الوزراء في تعيين الأشراف الجدد، لا تكون ملزِمة بحالٍ من الأحوال للتاج، حيث إن قرار تنصيبهم يعود إلى سلطة التاج التقديرية، وبالرغم من عدم تمتع نصيحة رئيس الوزراء بالقيمة الوجوبية، أو الالزامية، إلا أنها تتمتع بقيمة أدبية عالية؛ لصدورها عن رئيس الوزراء الذي يكون على تواصل تام بالشؤون الداخلية للدولة، وعلى دراية بما يتعلق بها من قضايا ومشكلات.

ب-صلاحيات الملك في نطاق السلطة التنفيذية

كثيرة هي الامتيازات التي يتمتع بها التاج في نطاق علاقته مع السلطة التنفيذية، إذ إن العلاقة بين التاج والسلطة التنفيذية هي علاقة تكاملية أو بعبارة أخرى علاقة الجزء بالكل حيث إن السلطة التنفيذية بموجب أركان النظام البرلماني هي قائمة على الثنائية بين رئيس الدولة والحكومة، وفيما يلي توضيح لأهم تلك الامتيازات.

خطاب العرش

في البداية كان للملك الدور الرئيسي في وضع خطاب العرش، بالإضافة إلى أنه كان يقوم بإلقائه عند افتتاح البرلمان، ولكن مع التطورات التي شهدها النظام البرلماني، فقد أضحى خطاب العرش بمثابة بيان لسياسة الحكومة التي لا يُسأل عنها الملك بصفة شخصية. وكان ذلك الأمر ابتداءً من عام 1841.

وبناءً على ذلك أصبح وضع خطاب العرش عملية مشتركة، بين التاج والحكومة في وقت واحد، بحيث تقوم الحكومة بوضع الخطاب ثم تعرضه على الملك تاركةً له فسحة من الوقت

(1) موريس دوفرجيه، المصدر السابق، ص 207.

(2) السيد صبري، المصدر السابق، ص 371.

ليمارس بدوره حقه في الاعتراض أو إبداء الرأي والاقترحات. [1] ولكن في النهاية خطاب العرش لا يعد بأي حالٍ من الأحوال تعبيراً عن رأي الملك الشخصي؛ وإنما هو تعبير عن سياسة الوزارة التي ستُسأل عنها أمام البرلمان الحائزة على ثقته. [2]

تعيين رئيس الوزراء

تعيين رئيس الوزراء هو امتياز تقليدي يتمتع به التاج البريطاني، بحيث يقوم الملك أو الملكة باختيار الشخص الذي يُعهد إليه بتشكيل الحكومة. وعلى الرغم من ذلك إلا أن التاج لايتمتع بحرية كاملة في اختيار شخص رئيس الوزراء؛ لأن نظام الثنائية الحزبية Tow party system المتبع في بريطانيا يقيد سلطات التاج إلى حد كبير في هذا المجال، بحيث أصبحت عملية اختيار رئيس الوزراء مسألة معروفة في أعقاب كل عملية انتخابية، إذ يجد الملك نفسه مجبراً على اختيار زعيم الحزب الفائز بأغلبية المقاعد في مجلس العموم؛ لضمان كسب ثقة ذلك المجلس. ويترتب على ذلك انتقال سلطة اختيار الوزراء إلى رئيس الوزراء لضمان تحقيق فكرة التجانس والانسجام بين أعضاء الحكومة.[3]

إقالة الحكومة

حتى أواخر القرن الثامن عشر، كانت إقالة الحكومة أحد أهم امتيازات التاج البريطاني، ويمكن القول إن ذلك الامتياز لم يكن يخضع إلى أية قيود تذكر، ويعود السبب في ذلك إلى النظرة السائدة آنذاك إلى مركز الوزراء، بحيث كانوا يعدون مستشارين للتاج، ووظيفتهم الأساسية تتمثل في العمل على تنفيذ سياسات التاج فقط، وقد شهد النصف الثاني من القرن الثامن عشر قيام الملك جورج الثالث باستعمال حقه في إقالة الحكومة عدة مرات وكان آخرها عام 1783. [4]

ثم سرعان ما تطورت الأمور، لتصبح إقالة الحكومة مجرد امتياز شكلي، وذلك بعدما استقرت مسؤولية الحكومة أمام مجلس العموم البريطاني، وأصبح ذلك الامتياز تحت تصرف لرئيس الوزراء من الناحية الفعلية، حيث يعد هو الرئيس الفعلي للدولة، فتشكيل الحكومة بين يديه، فله أن يوزع الحقائب الوزارية، وله أن يطلب إلى أحد الوزراء أن يقدم استقالته،

(1) عبد الغني بسيوني، المصدر السابق، المصدر السابق، ص 60.

(2) السيد صبري، المصدر السابق، ص 358.

(3) سعاد شرقاوي، عبد الله ناصف، أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي المصري، (دار النهضة العربية: القاهرة: 2007)، ص 407.

(4) السيد صبري، المصدر السابق، ص 358.

كما له أن يقدم استقالة الحكومة بكاملها إلى الملك. [1] إن هذه الحالة الأخيرة من أهم الحالات التي يتميز بها النظام البرلماني البريطاني.

رفض استقالة الحكومة

إن استقالة الحكومة مسألة تقديرية تعود إلى رئيس الوزراء بعد إجراء المشاورات اللازمة، فعندما تجد الحكومة نفسها غير قادرة على التواصل مع البرلمان، أو حدث هنالك عدم انسجام فيما بين أعضاء الحكومة، وتعذر إجراء التعديل اللازم، فإن الحكومة تبادر إلى تقديم استقالتها لعدم القدرة على القيام بواجبها على أكمل وجه، وهنا كانت مسألة رفض إستقالة الحكومة أحد الامتيازات القديمة التي يتمتع بها التاج البريطاني، بحيث كان له الحق في قبول تلك الاستقالة أو رفضها. [2]

ولما كان قرار رفض استقالة الحكومة يتعارض مع أسس النظام البرلماني، فإن ذلك الامتياز لم يعد له أثر في وقتنا الحاضر، فمنذ أكثر من مئة عام تقريباً لم يرفض التاج أية استقالة تقدمت بها الحكومة. ويذكر في ذلك أن اللورد بلفور لم يستجب لرأي الملك إدوارد السابع بالعدول عن قرار استقالة الحكومة عام 1905على إثر إجراء انتخابات فرعية هُزم فيها حزبه.[3]

التعيين في المناصب العامة

كانت سلطة التاج قديماً تتفرد في التعيين في المناصب العامة الكبرى، كامتياز خاص بها ولكن منذ استقرار المسؤولية الوزارية أمام البرلمان تقلصت تلك السلطة إلى حد كبير وانتقلت إلى تلك الحكومة المسؤولة أمام البرلمان. [4] وتنقسم المناصب العامة إلى ثلاث مجموعات رئيسة؛ الأولى المناصب العامة التي يقوم فيها الوزراء بتعيين الموظفين الذين يرون فيهم الكفاءة والقدرة على تولي المنصب، ولكن بعد إستشارة رئيس الوزراء في ذلك والحصول على موافقته، أما الثانية فهي مجموعة المناصب الكنسية، ويتشارك فيها كلٌ من التاج ورئيس الوزراء في عملية التعيين، إذ يملك التاج تعيين ما نسبته 60 %، ويتولى رئيس الوزراء تعيين النسبة المتبقية والبالغة 40 %. وأخيراً المجموعة الثالثة والمخصصة للمناصب

(1) اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط5،) المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع: بيروت، 1993)، ص 180.

(2) السيد صبري، المصدر السابق، ص 355.

(3) عبد الغني بسيوني، المصدر السابق، المصدر السابق، ص 60.

(4) محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص 936.

القضائية، حيث يتم فيها تعيين قضاة المحكمة العليا عن طريق الحكومة، بناءً على رضا الملك المتمثل في الحصول على موافقته الشكلية بالنسبة لذلك الأمر. [1]

وأخيراً فأن امتيازات التاج بدأت بصورة فعلية وحقيقية يمارسها التاج وفق سلطاته التقديرية الواسعة، إلا أنه سرعان ما تغير ذلك الوضع باستقرار النظام البرلماني على الدور الرمزي والفخري للملك، وغدت كفة الحكومة هي الكفة الراجحة على كفة الملك، وانتقلت إليها الممارسة الفعلية.

ثانياً: الرئاسة: مؤسسة في كيان الاحتلال الإسرائيلي

يعدُّ نظام الحكم في كيان الاحتلال الإسرائيلي نظاماً برلمانياً، حيث إن رئيس الحكومة هو رئيس السلطة التنفيذية، إلا إن النظام السياسي يشمل أيضاً مؤسسة للرئاسة، التي تشكل مؤسسة رمزية في الدولة من حيث صلاحيات الرئيس التنفيذية، إذ إن صلاحياته في أغلبها رمزية. لذلك فإن رئيس الدولة ليس هو السلطة التنفيذية، ومع ذلك، يتوقع منه أن يؤدي في الحياة السياسية دوراً ذا طابع توافقي تجميعي في المجتمع الإسرائيلي.

قانون أساس رئيس الدولة: هو الاسم الرسمي الذي يُطلق على التشريع الدستوري المصادق عليه من قبل الكنيست عام 1964 وينظِّم من خلاله مكانة رئيس الدولة، ورد فيه في البند رقم 1: «يترأس الدولة رئيس». ويعد هذا القانون قانوناً دستورياً، لذلك فإن مؤسسة الرئاسة لها مكانة دستورية في النظام السياسي الإسرائيلي[2].

وينصَّ قانون أساس: رئيس الدولة على أن كل مواطن إسرائيلي مقيم في الكيان أهلٌ لأن يكون مرشحاً لتولي منصب رئيس الدولة. «ويتولى رئيس الدولة منصبه لفترة واحدة فقط مدتها سبع سنوات، وينتخب من خلال الكنيست بانتخابات سرية وبأكثرية مطلقة من أعضاء الكنيست (61 عضواً من أصل العدد الكلي البالغ 120). ويحدد القانون: الخطوات التي يتم من خلالها انتخاب رئيس الدولة. وينتخب الرئيس الجديد قبل انتهاء مدة الرئيس السابق بـ 90 إلى 30 يوماً، لتفادي حدوث فراغ بين رئيس وآخر. أمّا في حالة استقالة الرئيس أو إقالته أو وفاته، فينتخب رئيس جديد للدولة خلال 45 يوماً من يوم انتهاء مدة ولاية الرئيس السابق.

---

(1) السيد صبري، حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انجلترا، المصدر السابق، ص 396.

(2) انظر موقع رئاسة كيان الاحتلال الاسرائيلي على الرابط التالي (بالعبرية) www.president.gov.il.

يعيِّن رئيس الكنيست بالتشاور مع نوابه يوم انتخاب رئيس الدولة، ويُعلِم جميع أعضاء الكنيست خطياً قبل عشرين يوماً من موعد الانتخاب. وبعد تحديد الموعد، يقوم 10 أعضاء كنيست باقتراح مرشح لهذا المنصب، ويقدِّم الاقتراح خطياً إلى رئيس الكنيست مرفقاً بموافقة المرشح خطياً، وذلك قبل موعد الانتخاب بعشرة أيام، ولا يجوز لعضو الكنيست اقتراح أكثر من مرشح واحد. ويعلن رئيس الكنيست لجميع أعضاء الكنيست قبل موعد الانتخاب بسبعة أيام أسماء المرشحين، وأعضاء الكنيست الذين اقترحوا أسماءهم، وفي يوم الانتخاب، وقبيل عملية التصويت يعلن رئيس الكنيست أسماء المرشحين لمنصب رئيس الدولة.

يحق للكنيست عزل الرئيس من منصبه، ويتم ذلك بعد تقديم شكوى حول قيام الرئيس بتصرف غير لائق، مرفقة بطلب عزله من منصبه من قبل 20 عضواً على الأقل من أعضاء الكنيست. ويعزل الرئيس من منصبه بعد تصويت ثلاثة أرباع أعضاء الكنيست على الأقل (أي 90 عضو كنيست).

1-مكانة رمزية في الأساس

ينصّ قانون أساس: رئيس الدولة على أن «الرئيس يقف في أعلى مناصب الدولة»، ويخدم في الوظيفة العليا من دون أن ينتمي إلى السلطات الثلاث في الدولة، إذ تعد وظيفته ومكانته فوق الجدل السياسي». كما ينصّ على استقلالية وظيفته، ويتمتع بحرية كاملة في تمثيل الآراء والقيم الرسمية والقومية للدولة بعيداً عن الجدل السياسي الحزبي، ويمثل المواقف الجماهيرية والشعبية في إطار الاتفاق القومي.

يمتنع رئيس الدولة، من خلال وظيفته ومكانته الرفيعة من الخوض في الأمور السياسية بما قد تؤدي إلى انقسام أو استقطاب بين قطاعات المجتمع، ويدافع عن الأطر الرسمية ووحدة الشعب. غير أن الواقع أظهر أن بعض الرؤساء تدخلوا في الجدل السياسي في كيان الاحتلال الإسرائيلي، ولا سيما في القضايا المتعلقة بالنظام السياسي وطبيعته الديمقراطية؛ فعلى سبيل المثال، عبّر الرئيس السابق رؤوفين ريفلين في مناسبات عديدة عن نقده لهجوم نتنياهو على السلطة القضائية.

تعزِّز وظيفة ومكانة رئيس الدولة شعور الانتماء بين المواطن والدولة، بما تحمله من رمزية أدبية. وقد أقرت محكمة العدل العليا عام 1962 أن رئيس الدولة يقف فوق السلطات الثلاث. ويمثل بشخصيته الدولة برمتها».

إن الجهاز السياسي في الدولة نشط للغاية، وغالباً ما يمتد الجدل السياسي إلى كل زاوية من الحياة العامة، وهو ما قد يهدد وحدة الشعب. وتعدُّ مؤسسة الرئاسة في هذا السياق

واحدة من القلائل المستقلة عن الجهاز السياسي للدولة، وتشكل حجر الزاوية للاستقرار، وتمثل مبدأ الرسمية والاستمرارية والوحدة.

ويرى كثير من أبناء الجاليات اليهودية أن رئيس الدولة هو رئيس لليهود في العالم، وليس فقط رئيساً لكيان الاحتلال الإسرائيلي[1].

2-صلاحيات فعلية

تأتي استقلالية رئيس الدولة في كيان الاحتلال الإسرائيلي وعدم ارتباطه بمؤسسات السلطة الأخرى من منطلق إبراز استقلالية أصحاب الوظائف المهمة والكبيرة في مؤسسات الدولة. وقد أقر المُشرِّع إعطاء رئيس الدولة صلاحية تعيين أصحاب الوظائف الكبيرة لإبراز كونهم مستقلين وغير مرتبطين بالمؤسسات الحزبية التي تثير الجدل.

يقوم رئيس الدولة بتعيين قضاة المحاكم المدنية، وقضاة المحاكم الدينية اليهودية والإسلامية، وأعضاء مجلس التعليم العالي وأعضاء الأكاديمية القومية للعلوم، وأعضاء سلطة البث، وأعضاء سلطة النهوض بالسجين، وأعضاء مجلس الحاخامات الأكبر، وأعضاء مجلس صندوق وولف، ومحافظ البنك الإسرائيلي وغيرهم. إن الموقف المستقل وغير المتحيز لرئيس الدولة من سلطات الدولة المختلفة، وامتناعه من اتخاذ المواقف السياسية في قراراته، يضمن نزاهة وصلاحية التعيينات الكبرى.

يمنح القانون رئيس الدولة صلاحية تخفيف محكومية السجناء والعفو عنهم. ويتمتع رئيس الدولة بصلاحية منح العفو للمحكومين الذين ثبتت التهمة عليهم أو صدر الحكم بحقهم، وذلك بناء على توصية من وزير العدل.

وينصّ قانون أساس: على أنه لرئيس الدولة صلاحية منح العفو وتخفيف الأحكام عن الأشخاص المحكومين، كما يحق له، وفقاً للقانون الجنائي لعام 1981، «تقليص أو إلغاء» مدة وقف التنفيذ في قضية معينة.

إن صلاحية رئيس الدولة في منح العفو لشخص معين لا تتناقض مع قرارات المحاكم ولا تلغيها، بل يقوم رئيس الدولة بفحص طلبات العفو بشكل شخصي، استناداً إلى الظروف والملابسات الجديدة التي طرأت بعد صدور الحكم، ومن منطلق الرحمة والشفقة. وقد دأب رؤساء الدولة منذ خمسينيات القرن الماضي على ممارسة صلاحية تقليص مدة السجن المؤبد وفقاً لطبيعة التهمة والحالة الخاصة بكل سجين.

(1) انظر موقع رئاسة الدولة على الرابط التالي (بالعبرية) www.president.gov.il/

كما يصادق رئيس الدولة على تعيين سفراء كيان الاحتلال الإسرائيلي في الخارج، ويتسلم أوراق اعتماد سفراء الدول الأجنبية في الكيان.

ينصّ البند 11 أ من قانون أساس: رئيس الدولة على أن رئيس الدولة يوقّع ويصادق على القوانين (عدا القوانين التي تخصّ صلاحياته)، كما يوقّع على الاتفاقيات الدولية بعد المصادقة والتصويت عليها في الكنيست.

وهناك صلاحيات إضافية تنبثق من قانون أساس الحكومة، وهي مرتبطة بالصلاحيات الممنوحة لرئيس الدولة، ومن ضمنها صلاحية منح مهمة تشكيل الحكومة لأحد أعضاء الكنيست بعد إجراء الانتخابات، أو في حال حجب الثقة عن الحكومة أو استقالة رئيسها أو الحكومة بأكملها. وتمنح هذه الصلاحية بعد التشاور مع الأحزاب المختلفة الممثلة الكنيست، وبعد اقتناع رئيس الدولة بالشخص الأنسب لتولي هذه المهمة.

وفي البند 29 أ من القانون يُستشار رئيس الدولة في حلِّ الكنيست بعد موافقة رئيس الحكومة، واستيفاء شرطين أساسيين هما: معارضة أغلبية أعضاء الكنيست للحكومة، وتعذر سير عمل الحكومة بصورة منتظمة وصحيحة. وإذا اقتنع رئيس الدولة بإمكانية زوال هذين الشرطين، فيحق له التأثير على رئيس الحكومة للعدول عن حلِّ الكنيست واستمرار عمل الحكومة.

يتلقى رئيس الدولة التقارير الدورية من رئيس الحكومة والوزراء، ورئيس هيئة الأركان، وقادة جهازي الاستخبارات والموساد وغيرهم، بهدف توسيع معرفته بما يدور في الدولة وفي الحياة السياسية، ليتمكن من التصرف واتخاذ قراراته بدراية واستقلالية، وخصوصاً في المواضيع القومية المهمة.

رؤساء كيان الاحتلال الإسرائيلي منذ العام 1949 حتى الآن

الرئيس	السنوات	الرئيس	السنوات
حاييم وايزمن	1949 ـ 1952	حاييم هيرتسوغ	1983 ـ 1993
يستحاق بن ـ تسفي	1952 ـ 1963	عيزر وازمن	1993 ـ 2000
زلمان شازار	1963 ـ 1973	موشيه كتساف	2000 ـ 2008
افرايم كتسير	1973 ـ 1978	شمعون بيرس	2008 ـ 2014
يستحاق نافون	1978 ـ 1983	رؤوفين ريفلين	2014 ـ 2024
		يستحاق هيرتسوغ	2024ـ حتى الآن

أثارت القضية الجنائية الخطرة (تهم جنسية واغتصاب) التي مرَّ بها الرئيس السابق موشيه كتساف، الذي يعد أول رئيس للكيان ينتمي إلى حزب الليكود واليمين المتطرف، ويُنتخب

لهذا المنصب، أصواتاً مرتفعة داخل الكنيست وخارجها تنادي بإلغاء مؤسسة رئاسة الدولة، باعتبارها لا تشكل أساساً فعلياً أو محورياً في النظام الإسرائيلي، ولا تتعدى صلاحياتها السقف الرمزي. وفي الوقت نفسه، يرى البعض أن هذه المؤسسة تهدر الكثير من الأموال العامة من دون أن تؤدي دوراً جوهرياً. وفي المقابل، طالب آخرون بتحويل مؤسسة الرئاسة إلى مؤسسة تنفيذية، أي تحويل النظام السياسي من برلماني إلى رئاسي كامل. وفي السنوات الأخيرة، برزت أيضاً دعوات إلى إلغاء هذه المؤسسة بدعوى أن الرؤساء يميلون إلى اتخاذ مواقف سياسية في السجال القائم داخل كيان الاحتلال الإسرائيلي، وهو ما يُفقدهم الحياد ويجعلهم لا يقفون على مسافة واحدة من جميع الأطراف في المجال العام الإسرائيلي كما يفترض بهم.

ثالثاً: رئيس الجمهورية في لبنان

اعتمد لبنان أسلوب الحكم البرلماني بعد انتهاء الحرب الأهلية فيه، وقد قام هذا الأسلوب على أسس طائفية ما زال لبنان يعاني آثارها حتى اليوم، كان ذلك عندما تم التوصل إلى اتفاق انهاء الحرب وكتابة دستور جديد للبلاد في مدينة الطائف السعودية، حيث أخذ لبنان يتجه نحو الاستقرار منذ ذلك الحين، إلا ان موقعة على الحدود مع فلسطين ساهم بعدم استقراره وعدم إخراجه من ساحة الصراع العربي الاسرائيلي الذي ما زال متأثراً به بشكل مباشر حتى اليوم.

وفي سياق البحث في مكانة رئيس الجمهورية اللبناني سوف نتناول بالبحث أسلوب توليه السلطة والصلاحيات التي يستطيع القيام بها وفقاً لدستور البلاد وذلك وفقاً للتالي:

1-أسلوب تولي رئيس الجمهورية الحكم في لبنان

يُعدُّ رئيس الجمهورية في لبنان رأس الدولة، ورمزها التوافقي، هذا وقد نصّت المادة (49) من الدستور اللبناني على أنه: «لا يجوز انتخاب أحد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة» ومفاد النص السابق أنه يشترط في من يرشح نفسه رئيساً للجمهورية هي ذات الشروط التي يجب توافرها في المرشح لعضوية المجلس النيابي، وقد وردت هذه الشروط في قانون الانتخاب[1].

هكذا حددت المادة (49) من الدستور اللبناني كيفية اختيار رئيس الجمهورية في لبنان، فنصّت على أن: «يُنتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب

(1) المواد (7، 8، 33)، من قانون انتخاب مجلس النواب الصادر في 2017/6/17.

في الدورة الأولى، ويكتفي بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي...»[1]، تُبين من هذه المادة أن المُشرِّع الدستوري أناط مهمة انتخاب رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب وحده، فلم يشأ أن يجعل هذه المهمة للشعب كله، وإنما جعلها من اختصاص ممثليه في المجلي النيابي، وإذا كان مجلس النواب في لبنان هو الذي يقوم باختيار رئيس الجمهورية، فهو ليس مقيداً باختيار الرئيس من داخل المجلس، أي من النواب، وإنما يمكن أن يكون من خارجه.

ويجري انتخاب رئيس الجمهورية بأن يجتمع مجلس النواب بناءً على دعوة من رئيسه وذلك قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية السابق بشهر على الأقل أو شهرين على الأكثر، وإذا لم يدع المجلس لهذا الغرض، فإنَّه يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق أجل انتهاء ولاية الرئيس[2].

أما في حالة وفاة الرئيس أو استقالته أو خلو سدة الرئاسة لأي سبب آخر، فإن المجلس يجتمع فوراً بحكم القانون لأجل انتخاب الخلف، وإذا كان مجلس النواب منحلاً وجب دعوة الهيئات الانتخابية دون إبطاء، ويجتمع المجلس حكماً حال الفراغ من الأعمال الانتخابية[3]. وفي حالة خلو سدة الرئاسة ـ لأي علة كانت، تُناط السلطة الإجرائية وكالة لمجلس الوزراء[4].

ويعتبر المجلس الملتئم لانتخاب رئيس الجمهورية هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية، ويترتب عليه الشروع حالاً في انتخاب الرئيس دون مناقشة أو أي عمل آخر[5].

كما نصّت المادة (50) من الدستور اللبناني على أن يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية إثر انتخابه أمام المجلس بالإخلاص للأمة وللدستور [6]. وقد جرت العادة في لبنان أن يلقي الرئيس الجديد في هذه المناسبة خطاباً، يتضمن المبادئ والخطوط العامة لبرامج أعماله، التي يعتزم تنفيذها خلال فترة ولايته.

(1) المادة (49) من الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل.
(2) المادة (73) من الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل.
(3) المادة (74) من الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل.
(4) المادة (62) من الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل.
(5) المادة (75) من الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل.
(6) المادة (50) من الدستور اللبناني لسنة 1926، التي تنص على الآتي: «عندما يقبض رئيس الجمهورية على أزمة الحكم، يحلف أمام المجلس يمين الإخلاص للأمة وللدستور بالنص التالي: أحلف بالله العظيم، أنَّي أحترم دستور الأمة اللبنانية، وقوانينها، وأحفظ استقلال الوطن اللبناني وسلامة أراضيه».

2-صلاحيات رئيس الجمهورية اللبناني

كان اتجاه التعديلات الدستورية واضحاً لجهة تغليب الانتقال من دولة الرؤساء إلى دولة المؤسسات، ومواءمة المسؤولية للصلاحية، أي بجعل مجلس الوزراء مركز قرار السلطة الإجرائية، وإرساء مبدأ الفصل والتوازن والتعاون بين السلطات، وإعادة «إجلاس النظام البرلماني على قاعدته بعدما كان مقلوباً على رأسه». إلا أن الواقع لم يؤد فقط إلى إقامة توازن جديد في مجلس الوزراء بين الطوائف التي تشترك في رسم سياسة الحكم والاستفادة من مغانمه، بل أدَّى إلى حصر عملية اتخاذ القرار بالرؤساء الثلاثة [1].

حولت التعديلات الدستورية الثنائية التنفيذية من ثنائية يسيطر فيها رئيس الجمهورية إلى ثنائية لمصلحة مجلس الوزراء، الذي يضع السياسة العامة للدولة، وكذلك حصرت صلاحيات رئيس الجمهورية، بعد أن نصّت على أن «رئيس الجمهورية هو رئيس ورمز وحدة الدولة والوطن. يسهر على احترام الدستور، والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه... وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء». وبذلك أصبح رئيس الجمهورية رئيساً للدولة بأرضها وشعبها ومؤسساتها، لا رئيساً للسلطة الإجرائية. وبسبب هذه الشمولية في الدور، أصبح رئيس الجمهورية رمزاً لوحدة الوطن، وحَكَماً بين البرلمان والحكومة. إن هذه الصفات تضفي على مهامه، لأنه وحده يقسم اليمين الدستورية، صفة المرجعية الحصرية لكافة مؤسسات الدولة[2]، ويمكن دراسة صلاحيات رئيس الجمهورية من ثلاثة جوانب:

أ-صلاحيات رئيس الجمهورية الخارجية

يتولى رئيس الجمهورية تمثيل لبنان أمام الدول الأجنبية، وهو الذي يتقبل أوراق اعتماد السفراء الأجانب، وهو الذي يرسل السفراء اللبنانيين. ولرئيس الجمهورية، أيضاً، صلاحية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية بالإتفاق مع رئيس الحكومة، على أن لا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء. وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تمكِّنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة... (المادة 52). واشترطت هذه المادة لإبرام المعاهدة موافقة مجلس الوزراء على مضمونها، ونزعت بالتالي من رئيس الجمهورية إمكانية ربط لبنان

(1) ميشال عيد قليموس، الثغرات الدستورية في دور وصلاحيات رئيس الجمهورية اللبنانية في الدستور اللبناني: دراسة مقارنة، (المنشورات الحقوقية صادر: بيروت، 2012)، ص 147.

(2) أنطوان سعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف، (منشورات الحلبي الحقوقية: بيروت، 2008)، ص 540.

بمعاهدات سرية أو أحلاف عسكرية دون علم مجلس الوزراء. وهنا تجدر الإشارة إلى أن العُرف الدستوري يدل على أن هذه الصلاحية لم تمارس قبل التعديل، رغم عدم إشارتها إلى دور مجلس الوزراء، إلا بموافقة رئيس الحكومة.

ب ـ صلاحيات رئيس الجمهورية تجاه البرلمان

القانون الذي يسنُّه البرلمان لا يصبح نافذاً إلا بعد إصداره ونشره. وهاتان العمليتان هما من اختصاص رئيس الجمهورية. فالإصدار، وكذلك النشر، يتم بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية وفق المهل المحددة بالدستور، وليس له أن يُدخل على القوانين أي تعديل أو أن يُعفي أحداً من التقيد بأحكامها[1].

أما المدة التي يقتضي على رئيس الجمهورية أن يصدر وينشر القانون خلالها، فحددتها المادة (56) بشهر بعد إحالتها إلى الحكومة. أما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً خاصاً بوجوب استعجال إصدارها، فيجب عليه أن يصدرها خلال خمسة أيام ويطلب نشرها. ولرئيس الجمهورية بعد إطلاع مجلس الوزراء حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المعينة لإصداره، ولا يجوز أن يُرفض طلبه. وعندما يستعمل الرئيس حقَّه هذا يصبح في حلٍّ من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه، وإقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً. وفي حال انقضاء المهلة دون إصدار القانون وإعادته، يعتبر القانون نافذاً حكماً ووجب نشره. وليس للرئيس أن يعلل طلب رده للقانون. والرئيس، مبدئياً، لا يرد القانون إلى المجلس إلا إذا رأى فيه مخالفة دستورية أو انتقاصاً من المصلحة العامة. ويحق له بالاتفاق مع رئيس الحكومة دعوة مجلس النواب إلى عقد دورات استثنائية إذا دعت الضرورة؛ وله حق تأجيل انعقاد مجلس النواب إلى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً؛ وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد[2].

ت ـ صلاحيات رئيس الجمهورية تجاه الحكومة

عددت المادة (53) المعدلة صلاحيات رئيس الجمهورية:

ـ يترأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يشارك في التصويت.

ـ يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة، يطلعه رسمياً على نتائجها. إن هذا النص وضع حدَّاً،

(1) المادة (51) من الدستور اللبناني لسنة 1926.

(2) المادة (59) من الدستور اللبناني لسنة 1926.

على الصعيد النظري، لصلاحية رئيس الجمهورية الاستنسابية في اختيار رئيس الحكومة، وقنَّن العُرف السائد في الاستشارات النيابية، وألزمه بتكليف رئيس الحكومة الذي تسميه الأكثرية النيابية، وألزمه أيضاً بالتشاور مع رئيس المجلس قبل التكليف[1].

ولقد أثيرت هذه المسألة في الاستشارات التي أجراها الرئيس أميل لحود لتسمية رئيس للحكومة. وهنا تباينت آراء القانونيين، فمنهم من رأى أن رئيس الجمهورية ليس «صندوق اقتراع» والملزم هو وجوب إجراء الاستشارات، وليس النتيجة العددية التي تسفر عنها. أما البعض فتبنَّى تفسيراً مغايراً، ورأى بأن الملزم في روح النص هو ليس إجراء الإستشارات النيابية، بل هو نتائج الاستشارات النيابية. وهذا ما استقر عليه التعامل في الجمهورية الثانية.

في ما يخص إقالة الوزراء فان المادة (53) قبل التعديل الدستوري نصّت على حق رئيس الجمهورية بإقالتهم. وهذه الصلاحية تتعارض مع مبادئ النظام البرلماني، لأن الحكومة في الأنظمة البرلمانية تكون مسؤولة فقط أمام البرلمان، لكن الممارسة بينت أن هكذا قرار يُتخذ بالمشاركة بين الرئيسين. والتعديل الدستوري نزع هذه الصلاحية من رئيس الجمهورية، وأوجب شرطين لإقالة الوزير، وهما: صدور مرسوم عن مجلس الوزراء بأكثرية الثلثين من عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها، والثاني هو توقيع رئيس مجلس الوزراء على مرسوم الإقالة[2].

ولقد انتزع التعديل الدستوري من رئيس الجمهورية صلاحية إقالة الحكومة، وأصبح يصدر المراسيم بقبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة منفرداً. وإذا كان رئيس الجمهورية قد فقد هذا الحق، فإنه لم يعدم الوسائل لدفع الحكومة إلى الاستقالة من خلال الإيعاز إلى ثلث أعضائها لتقديم استقالتهم، أو من خلال الإيعاز إلى بعض النواب المحسوبين عليه بطرح حجب الثقة عن الحكومة.

وأُعطي رئيس الجمهورية صلاحية تتعلق بمجلس الوزراء، وهي رد قرارات المجلس في مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ تبلغها، وفقاً لأصول معينة إذا رأى فيها تعارضاً مع مصلحة الدولة أو مع أحكام الدستور؛ إلا أن هذا الحق هو مؤقت يسقط إذا أصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ بالأكثرية المطلوبة، وفقاً لطبيعة المراسيم والقرارات المتخذة.

---

(1) داوود الصايغ، النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته، (دار النهار للطباعة والنشر والتوزيع: بيروت، 2000)، ص 128.

(2) سعد إنطوان، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف، المصدر السابق، ص 543.

يترأس رئيس الجمهورية الحفلات الرسمية، ويمنح أوسمة الدولة، ويحق له إصدار العفو الخاص، وله الحق والصلاحية بدعوة مجلس الوزراء للانعقاد استثنائياً بالاتفاق مع رئيس الحكومة، وله عرض أي أمر طارئ على مجلس الوزراء من خارج جدول الأعمال[1].

رابعاً: رئيس الجمهورية في العراق

بعد الغزو الامريكي للعراق 2003 تغير شكل الحكم، حيث اعتمد العراق أسلوب الحكم البرلماني منذ عام 2005، الامر الذي شكَّل حقبة زمنية جديدة في نظام الحكم العراقي.

في سياق الحكم، نصّت المادة 67 من الدستور العراقي لسنة 2005 على أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة اراضيه، وفقاً لأحكام الدستور.

كما نصّت المادة 66 من الدستور المذكور على انه يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون: 1 ـ عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين. 2 ـ كامل الأهلية وأتم الأربعين سنة من عمره. 3 ـ ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهود له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن. 4 ـ غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف.

وقد حددت المادة 70 من الدستور آلية انتخاب رئيس الجمهورية من قبل البرلمان وذلك بأغلبية ثلثي اعضائه في الجولة الأولى، وإذا لم يتم انتخاب الرئيس في الجولة الأولى يُصار إلى جولة ثانية يفوز فيها من يحصل على اكثر الاصوات.

وبموجب المادة 72 تُحدد مدة ولاية الرئيس بأربع سنوات ويجوز إعادة انتخابة لولاية ثانية فحسب. وتنتهي ولايته بانتهاء ولاية مجلس النواب. وقد جاء في المادة نفسها أنه يجب ان يتم انتخاب رئيس جديد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول انعقاد للمجلس.

أما في حالة خلو سدة الرئاسة لأي سبب كان فيتم انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية.

ان اعتماد العراق أسلوب الحكم البرلماني أدى إلى توزيع الصلاحيات الكبرى في الدولة بين الحكومة من جهة والبرلمان من جهة ثانية، على ان يحظى رئيس الجمهورية بمكانة فخرية إسمية، مع احتفاظه ببعض الصلاحيات المهمة لضمان مكانته وصون هيبته.

(1) داوود الصايغ، النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته، المصدر السابق، ص 115.

1-دور رئيس الجمهورية في العراق

كرّس الدستور العراقي لعام 2005 تمتّع رئيس الجمهورية بعدة صلاحيات تشريعية. كدعوة مجلس النواب إلى الانعقاد، والموافقة على طلب رئيس مجلس الوزراء بحل البرلمان، واقتراح مشروعات القوانين، والمصادقة عليها وإصدارها، والمصادقة على المعاهدات الدولية، والطلب من مجلس النواب إعلان حالة الطوارئ.

وأشار الدستور المذكور إلى أن السلطة القضائية مستقلة، وتتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها وتصدر أحكامها وفقا للقانون. وان القضاة مستقلون لا سلطان عليهم لغير القانون ولا يجوز لأية سلطة التدخل في شؤون القضاء أو في شؤون العدالة. [1] لذلك نجد الدستور الدائم اقتصر على بعض الجوانب الشكلية دون أن يتجاوز بها ضمانات استقلال القضاء.

أ-الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية

تتجلى صلاحيات رئيس الدولة في العراق في الأمور التالية:

دعوة مجلس النواب إلى الانعقاد

لقد منح الدستور الدائم رئيس الجمهورية في العراق الحق في دعوة مجلس النواب الجديد إلى الانعقاد، وبمرسوم جمهوري، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على نتائج الانتخابات. [2] وله الحق كذلك في دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية ـ (ومنح الدستور لرئيس مجلس الوزراء ولرئيس مجلس النواب أو خمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب الصلاحية نفسها) ـ والتي يكون الاجتماع فيها مقتصراً على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه. [3]

وفي موضوع ذا صلة فان له كذلك الطلب بتمديد الفصل التشريعي بما لا يزيد على ثلاثين يوماً لإنجاز المهمات التي تستدعي هذا الإجراء (ومنح الدستور لرئيس مجلس الوزراء ولرئيس مجلس النواب وخمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب الصلاحية نفسها). [4]

---

(1) المواد (78-88) من الدستور العراقي للعام 2005.

(2) المادة (54)، والفقرة (رابعاً) من المادة (73) من الدستور الدائم، حيث ان المحكمة الاتحادية العليا هي الجهة المخولة دستورياً بالمصادقة على النتائج النهائية للانتخابات مجلس النواب. أنظر الفقرة (سابعاً) من المادة (93) من الدستور العراقي للعام 2005.

(3) الفقرة (أولًا) من المادة (58) من الدستور العراقي للعام 2005.

(4) الفقرة (ثانياً) من المادة (58) من الدستور العراقي للعام 2005.

الموافقة على طلب رئيس مجلس الوزراء بحل البرلمان

يُقصد بحل البرلمان إنهاء مدة البرلمان قبل نهاية المدة الدستورية المحددة له، وهو يعد بحق من أقوى وسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، ويعد سلاحاً مقابلاً للمسؤولية السياسية، وعندها يمكن أن يتحقق التوازن والتفاعل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، والذي يعد جوهر النظام البرلماني وأحد أركانه الأساسية.

وعند رجوعنا إلى الدستور الدائم وجدنا انه قد أعطى هذا الحق لرئيس الجمهورية بناءً على طلب من رئيس مجلس الوزراء بحلِّ مجلس النواب ـ (ويستطيع أن يقدِّم ثلث أعضاء مجلس النواب طلب الحل أيضاً) ـ والذي لا يتحقق إلا بعد موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، ومنع الدستور طلب الحل أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء، وفي حال حصول الحل فإنه على رئيس الجمهورية الدعوة إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، وعندها يعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً ويواصل أعماله بوصفة حكومة تصريف إعمال. [1]

ولابد من الإشارة هنا إلى أمر غريب على الأنظمة البرلمانية وهو تقرير الدستور الدائم إقالة مجلس الوزراء الذي طلب الحل ـ أو الذي لم يطلب ذلك، إذا جرى الحل بناءً على طلب ثلث أعضاء مجلس النواب ـ وهذا الحال يجعل مجلس الوزراء يفكر أكثر من مرة قبل أن يطلب من رئيس الجمهورية الطلب من مجلس النواب حلِّ نفسه، لأنه يحكم على نفسه بالإقالة لأنها تتحقق كأثر على حلِّ البرلمان، هذا وإنْ كنا نتفق مع تحوّل الحكومة إلى تصريف الأعمال عند حلِّ مجلس النواب، لكننا لا يمكن أن نقبل بإقالة الحكومة عند الحل، وذلك استناداً إلى عدم وجود مثل هذا الأمر في الأنظمة البرلمانية، التي يتحدد موقف الحكومة التي طلبت الحل على نتائج الانتخابات التي ستجرى بعد الحل، فإذا أفرزت هذه الانتخابات عن فوز نفس الجهة السياسية التي تدعم الحكومة بالأغلبية المطلقة من عدد مقاعد مجلس النواب، أما إذا خسرت هذه الجهة السياسية الأغلبية المطلقة عندها قد تقرر الحكومة الاستقالة قبل أن تعمد الأغلبية الجديدة إلى سحب الثقة عنها وإسقاطها.

اقتراح مشروعات القوانين والمصادقة على المعاهدات الدولية

قرر الدستور الدائم أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يقدم مشاريع قوانين لأجل اصدارها

(1) المادة (64) من الدستور العراقي للعام 2005.

من قبل مجلس النواب. [1] وهو الذي يصادق على القوانين التي يسنّها مجلس النواب ويصدرها، وتعد مصادقاً عليها ضمنياً بعد مرور خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها. [2] والملاحظ على هذا النص انه لم يعطِ لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشاريع القوانين، كما درجت أغلب الدساتير على ذلك، وإنما يقتصر دوره على المصادقة فقط، فلم يشِر النص إلى حالة اعتراض الرئيس، وما هي الآلية المتبعة للتخلص من اعتراضه، كأن يكون من خلال إرجاع المشروع مع اعتراضات الرئيس ومن ثم يجري التصويت عليها مرة أخرى والأغلبية المطلوبة لذلك، لم يتطرق النص إلى كل ذلك.

أما فيما يتعلق بالمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وذلك بعد موافقة مجلس النواب عليها، وهي أيضاً تعد مصادقاً عليها ضمنياً بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها. [3] أما فيما يتعلق بالتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها، فهي من اختصاص مجلس الوزراء أو من يخوله بذلك. [4]

الطلب من مجلس النواب إعلان حالة الطوارئ

قرر الدستور الدائم أن رئيس الجمهورية وبالاشتراك مع رئيس الوزراء يقدمون طلباً مشتركاً إلى مجلس النواب لغرض الموافقة على إعلان حالة الطوارئ، واشترط الدستور أن تقترن هذه الموافقة على أغلبية الثلثين من أعضاء مجلس النواب، وان تكون مدة حالة الطوارئ هي ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة الأغلبية نفسها عليها، أي الثلثين، وان يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، واشترط أن يتم تنظيم هذه الصلاحيات بقانون خاص بما لا يتعارض مع الدستور. [5]

ب ـ الصلاحيات التنفيذية

وُصف منصب رئيس الجمهوريّة في العراق على الدّوام، بأنّه «منصب تشريفيّ بلا صلاحيّات، لكن هذا الوصف لا ينتمي إلى نصوص الدّستور العراقيّ التي تمنح رئيس الجمهوريّة صلاحيّات لافتة، تجعله في موقع المنافسة مع رئيس الحكومة.

(1) البند(أولًا) من المادة (60) من الدستور العراقي للعام 2005.
(2) الفقرة (ثالثاً) من المادة (73) من الدستور العراقي للعام 2005.
(3) الفقرة ثانياً من المادة (37) من الدستور العراقي للعام 2005.
(4) الفقرة (سادساً) من المادة (80) من الدستور العراقي للعام 2005.
(5) القفرة (تاسعاً) من المادة (61) من الدستور العراقي للعام 2005.

وإنّ الدستور العراقيّ يقدّم بنفسه، دليلاً على أنّ رئيس الجمهوريّة يمتلك صلاحيّات تنفيذيّة، عبر المادّة 60 من الدّستور العراقيّ، التي أثارت جدلاً واسعاً خلال السنوات الماضية، بعد أن أصدرت المحكمة الدستوريّة في عام 2010 تفسيراً لهذه المادّة حصرت فيه حقّ تقديم مشاريع القوانين بالسلطة التنفيذيّة، وصارت مهمّة البرلمان فقط، التّصويت على مشاريع القوانين المقدّمة من السلطة التنفيذيّة، أو تقديم مقترحات القوانين التي لن تكون السلطة التنفيذيّة ملزمة بتحويلها إلى مشاريع قوانين. وتنصّ المادّة 60 من الدستور على التّالي: «أولاً: مشاريع القوانين تقدّم من رئيس الجمهوريّة ومجلس الوزراء. ثانياً: مقترحات القوانين تقدّم من عشرة من أعضاء في مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصّة». وإنّ الفقرة الأولى من المادّة تجمع بدورها، مرّة أخرى، بين مجلس الوزراء ورئيس الجمهوريّة في تعريف واحد، وتمنح الطرفين حقّ تقديم مشاريع القوانين.

تتمثل صلاحيات رئيس الجمهورية في هذا الصدد بالتالي:

المصادقة على أحكام الإعدام الصادرة من المحاكم المختصة

في هذا المجال فان رئيس الجمهورية العراقي حاله حال اغلب رؤوساء الدول، قد خوّله الدستور الدائم التصديق على أحكام الإعدام التي تصدر من المحاكم ذات الاختصاص، فقد نصّ على أن «يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية: ثامناً: المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة».[1]

إصدار العفو الخاص

وفي هذا المجال فقد منح الدستور الدائم لرئيس الجمهورية الحق في الموافقة على إصدار العفو الخاص وفقاً لحدوده القانونية والدستورية، فقد اشترط الدستور الدائم ان يصدر رئيس الجمهورية العفو الخاص استناداً إلى توصية من رئيس الوزراء، هذا وقد استثنى الدستور بعض الجرائم من إمكانية إصدار عفو خاص بها وهي الجرائم المتعلقة بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري. [2]

ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور

وهذا هو بحق نص عام ومطلق يؤكد على أن يمارس رئيس الجمهورية أية صلاحيات رئاسية أخرى ترد في الدستور، ونحن في هذا الصدد نرى أن لا حاجة لهذا النص ولا معنى

(1) الفقرة (ثامناً) من المادة (73) من الدستور العراقي للعام 2005.

(2) الفقرة (أولًا) من المادة (73) من الدستور العراقي للعام 2005.

له، ولا نعتقد بوجود مبرر قانوني لإيراده، فلو كانت هناك صلاحيات رئاسية أخرى وردت في الدستور فهي لا تحتاج إلى مثل هذا النص لممارستها والقيام بالالتزام بها، وإنما تكون هي بذاتها سنداً دستورياً وقانونياً لممارسة الصلاحيات التي توردها. ومن الأمثلة على الصلاحيات الرئاسية التي وردت في الدستور هو دوره في اقتراح إجراء تعديلات على الدستور وإنْ رُبط هذا الحق بالاشتراك مع رئيس الوزراء، حيث نصّت الفقرة (أولاً) من المادة (126) بأن» أولاً: لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين...»

تولي قيادة الجيش للأغراض الاحتفالية والتشريفية

ويتضح هنا أن هذه القيادة للقوات المسلحة ليست قيادة حقيقية، وإنما هي للأغراض التشريفية والاحتفالية، [1] وذلك لأن رئيس الجمهورية وفقاً للدستور الدائم هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ويمثل سيادة البلاد. [2] أما القيادة الفعلية للقوات المسلحة فقد أوكلها الدستور الدائم إلى رئيس مجلس الوزراء وهو القائد العام للقوات المسلحة. [3]

منح الأوسمة والنياشين، وإصدار المراسيم الجمهورية وقبول السفراء

لقد منح الدستور الدائم لرئيس الجمهورية حق منح الأوسمة والنياشين ويتم ذلك بتوصية من رئيس مجلس الوزراء والتي يجب أن تتم وفقاً للقوانين الخاصة بذلك. وفيما يتعلق بقبول السفراء المرشحين من قبل بلدانهم وقبول أوراق اعتمادهم وفقاً للبرتوكول الدبلوماسي؛ فقد منحه الدستور كذلك الحق في إصدار مراسيم جمهورية في المسائل التي تحتاج ذلك وفقاً للدستور والقانون.[4]

2-أوجه الشبه والاختلاف بين موقع رئيس الجمهورية في العراق والأنظمة البرلمانية الأخرى

أ ـ من حيث المكانة:

في العراق: مكانة رئيس الجمهورية رمزية فخرية ويتولى قيادة الجيش بصورة تشريفية فقط/في المملكة المتحدة مكانته رمزية فخرية/ في الكيان مكانته رمزية /في لبنان مكانته

(1) الفقرة (ثامناً) من المادة (73) من الدستور العراقي للعام 2005.

(2) المادة (67) من الدستور العراقي للعام 2005.

(3) ذلك أن الدستور اعتبر « رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة...» المادة (78) من الدستور العراقي للعام 2005.

(4) الفقرات (خامساً، سادساً، سابعاً) من المادة (73) من الدستور العراقي للعام 2005.

رمزية توافقية وهو القائد الاعلى للجيش والقوات المسلحة.**(تشترك الأنظمة الاربعة في رمزية ومكانة رئيس الجمهورية، تختلف فقط في الحالة اللبنانية إذ يتولى رئيس الجمهورية مهمة القائد الاعلى للجيش والقوات المسلحة).**

ب-من حيث مدة الولاية:

في العراق: 4 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة/ **في المملكة المتحدة:** ملك وراثي غير منتخب وغير محدد مدة ولايته/ **في لبنان:** 4 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة/ **في كيان الاحتلال الاسرائيلي:** 7 سنوات غير قابلة للتجديد.(**يتشابه العراق ولبنان من حيث المدة في حين لا يوجد مدة في المملكة المتحدة بينما حدد الكيان مدة 7 سنوات لتولي رئاسة البلاد لمرة واحدة غير قابلة للتجديد)**

ت-من حيث آلية تولي سدة الرئاسة:

في العراق: انتخاب من قبل البرلمان بأغلبية الثلثين في الجولة الأولى وبالأغلبية المطلقة في باقي الجولات/**في المملكة المتحدة:** تعيين بالتوارث/**في كيان الاحتلال الاسرائيلي:** يتم انتخاب الرئيس من قبل الكنيست وبالاكثرية المطلقة./ **في لبنان:** يتم انتخاب الرئيس من قبل مجلس النواب بأغلبية الثلثين في الجولة الأولى والاغلبية المطلقة في باقي الجولات.**(يتشابه لبنان والعراق في هذه النقطة بينما يختلف الأمر في المملكة التي يتولى فيها الملك مهمته بالتوارث أما الكيان فيتم انتخابه بالاكثرية المطلقة من لحظة الجولة الأولى وهنا اختلاف عن الحالة العراقية واللبنانية).**

ث-صلاحية تكليف رئيس للحكومة:

في العراق: يكلِّف رئيس الجمهورية رئيس الحزب الاكبر الفائز بالانتخابات بتشكيل حكومة/في المملكة المتحدة يعيّن الملك رئيس الوزراء من الحزب الفائز ويكلفه بتشكيل حكومة/**في كيان الاحتلال الاسرائيلي:** يقوم رئيس الدولة بتكليف عضواً من الفائزين في انتخابات الكنيست، وعادةً يكون زعيم الحزب الاكبر/ **في لبنان:** يكلِّف رئيس الجمهورية رئيس حكومة توافقي بعد اجراء مشاورات بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب. **(تشترك الأنظمة الاربعة في هذه النقطة بالرغم من اختلاف طبيعة كل نظام عن الآخر فقد يكون في بعض البلدان مثل لبنان والعراق تشاورات على ان يصدر قرار التكليف من رئيس الدولة).**

ج-في الصلاحيات:

في العراق: يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد/الموافقة على طلب رئيس الوزراء في حلِّ البرلمان/اقتراح القوانين والمصادقة عليها واصدارها والمصادقة على المعاهدات الدولية/ اصدار العفو الخاص والمصادقة على احكام الاعدام الصادرة عن المحاكم المختصة/ منح الاوسمة/قبول اعتماد السفراء وتعيينهم/ تولي قيادة الجيش بصورة تشريفية(القيادة الفعلية لرئيس مجلس الوزراء).

في المملكة المتحدة: يمارس دور الوسيط بين هيئة الناخبين من جهة البرلمان والحكومة من جهة ثانية/للملك حق الاستشارة في الشؤون السياسية ويؤخذ برأيه/ يحق للملك التواصل مع اعضاء الحكومة وتوجيههم وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة/ حق اقتراح القوانين والتصديق عليها/سلطة الملك في تنصيب الاشراف/سلطة الملك في وضع خطاب العرش مع الوزراء.

في كيان الاحتلال الاسرائيلي: لرئيس الكيان صلاحية تعيين سفرائه في الخارج وقبول اعتماد السفراء الأجانب لدى الكيان/ المصادقة على القوانين الصادرة عن الكنيست/صلاحية حلِّ الكنيست بالتشاور مع رئيس الحكومة ولرئيس الكيان حق رفض حلِّ الكنيست إذا لم يكن هناك مبررات واقعية وقانونية.

في لبنان: يمثّل رئيس الجمهورية لبنان في الخارج/ يعتمد السفراء ويرسل السفراء من لبنان إلى الخارج/صلاحية التفاوض لابرام المعاهدات الدولية/صلاحية طلب إعادة النظر ببعض نصوص القانون قبل نشره/ قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة/ اصدار العفو الخاص.

أما على مستوى التشابه والاختلاف في الصلاحيات تتشابه إلى حد كبير بين الحالة اللبنانية والحالة العراقية فقط هناك نقطة مهمة تتمثل في دور رئيس الجمهورية في العراق في قبول طلب رئيس الحكومة بحل البرلمان على عكس الحالة اللبنانية التي لم تذكر هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية. بالمقارنة مع كيان الاحتلال الاسرائيلي فالحالة المذكورة المتمثلة بصلاحية حلِّ البرلمان موجودة في دستور الكيان إسوةً بالحالة العراقية، أما في المملكة المتحدة فالحالة المذكورة لم تعد موجودة بيد الملك.

في المملكة المتحدة للملك حق اقتراح القوانين بينما لم نجد هذه الحالة في الأنظمة الأخرى.

مركز الرافدين للحوار: (R.C.D)

مركز فكريٌّ مستقل (THINK TANK)، يعمل على تشجيع الحوارات في الشؤون التعليمية والثقافية والسياسية والاقتصادية بين النخب كافة؛ لتعزيز التجربة الديمقراطية، وتحقيق السلم المجتمعي، ورفد مؤسسات الدولة والمجتمع بالخبرات والرؤى الاستراتيجية؛ ابتغاء تفعيل دورها والارتقاء بأدائها، ويمثل المركز فضاءً حُرًّا للحوار يتسم بالموضوعية والحياد، ويوظِّف مخرجاته لمساعدة صُنَّاع القرار وتوجيه الرأي العام نحو بناء دولة المؤسسات.

يُعَدُّ مركزُ الرافدين للحوار من مراكز التفكير النوعية في العراق التي تجمعُ على منبرها النخبَ السياسيةَ والاقتصادية والأكاديمية الناشطة في توجيه الرؤى والمؤثرة في صناعة القرار والرأي العام. تم تأسيس المركز في 2 شباط (فبراير) 2014 في مدينة النجف الأشرف على شكل مجموعة افتراضية في العالم الالكتروني تضم عدداً من الأكاديميين والمثقفين والسياسيين، وقد تطورت الفكرة لاحقا ليتم إكسابها الصفة القانونية عن طريق تسجيل المركز في دائرة المنظمات غير الحكومية NGO التابعة للأمانة العامة لمجلس الوزراء العراقي.

الرؤية:

إن المركز هو محطة ثقافية تلتقي عندها آراء النخب وصناع القرار بجميع أطيافها السياسية والدينية والقومية، وبِمَا يوفره من بيئة حواريّة إيجابية تُحْسِّنُ إيجاد الفضاءات المشتركة بين تلك الآراء وتسهم في بناء بلدٍ مزدهر.

الرسالة:

تتمثل رسالة المركز بتشجيع وتنمية الحوارات الموضوعية والجادة بين النخب العراقية وصناع القرار بما يعزز التجربة الديمقراطية ويحقق السلم المجتمعي والتنمية المستدامة في العراق من خلال تحقيق **الأهداف** الآتية:

1. تعزيز السلم المجتمعي عبر الحوار البنّاء بين النخب العراقية.
2. تعزيز المسؤولية الوطنية ودعم التجربة الديمقراطية للدولة وبناء مؤسساتها.
3. مساعدة مؤسسات الدولة في حل المشكلات عبر تقديم الاقتراحات والاستشارات في مجالات مختلفة وعبر إصدارته المتنوعة وخبراءه المتنورين.
4. توسيع المشتركات بين الكيانات السياسية والاجتماعية عبر حوار محايد يعزز العلاقة بين المواطن والدولة.

الوسائل:

1. تنظيم الندوات والجلسات النقاشية في المجالات التي يُعنى بها المركز ومتابعة مخرجاتها في ظل تغطية إعلامية تعرِّف بها داخل العراق وخارجه.
2. إصدار الكتب والتقارير الاستراتيجية وإجراء الأبحاث والدراسات ونشرها ورقياً وإلكترونياً.
3. عقد شراكات مع مؤسسات محلية ودولية بحثية وأكاديمية ذات أهداف مشتركة.
4. التعاون مع جامعات عالية المستوى لإقامة الفعاليات العلمية والملتقيات الفكرية.
5. إنشاء دوائر بحوث ولجان متخصصة لتعزيز البحث العلمي.
6. عقد حوارات بين المختلفين لتعزيز الاندماج الاجتماعي.

هيكلية المركز

يتكون مركز الرافدين للحوار RCD من هيكلية إدارية متشكّلة وفقاً لنظامه الداخلي تتضمن: مجلس الإدارة الذي يتكون من السيد المؤسِّس **زيد الطالقاني** بوصفه رئيساً للمجلس **و**ثمانية أعضاء، ومدير تنفيذي ونائبه، وهيأة مستشارين، وعدد من الأقسام العلمية والإدارية هي: قسم البحث والتطوير، وقسم الشؤون الإدارية والقانونية والمالية، وقسم المراسم والعلاقات العامة، إلى جانب مستشار الشؤون الثقافية والتعاون الدولي.

مثل أي مؤسسة معطاة ومثمرة، تعرّض مركز الرافدين للحوار الى عدد غير قليل من التحديات والمضايقات والاستهدافات التي حاولت النيل منه، إلا أنه أبى إلا أن تستمر مسيرته المؤزرة باستدامة العطاء وقوة الإرادة.

يُعنى المركز بعدة قضايا محلياً وإقليمياً وعالمياً يُعالجها عبر إصداراته المتنوعة من خلال المجالات الآتية:

1. العلوم السياسية والعلاقات الدولية.
2. الاقتصاد والتنمية.
3. الاجتماع.
4. الشؤون الفكرية ومعالجة الظواهر الاجتماعية.
5. الشؤون الاستراتيجية والعسكرية.
6. التكنولوجيا والأمن السيبراني.
7. القضايا الدستورية والاجتماعية والقانونية.
8. الجغرافيا.
9. الدولة والمجتمع.
10. البيئة والتغيّر المناخي.
11. الذكاء الاصطناعي والتحولات الرقمية.

صلات المركز البحثية والعلمية محلياً وإقليمياً ودولياً

بوصفه مركزاً بحثياً يعمل على تعزيز الحوار مع الآخر، يحرص مركز الرافدين للحوار على مد جسور التعاون المعرفي والبحثي عبر عقد صلات مع مراكز ومؤسسات بحثية عربية وأجنبية حول العالم وذلك من خلال اتفاقيات تعاون مبرمة مع مؤسسات ومراكز على درجة من الأهمية على الصعيد العراقي والعربي والإقليمي والعالمي، منها «**معهد الخدمة الخارجية**» التابع لوزارة الخارجية العراقية، و«**مركز الدراسات المصرفية**» التابع للبنك المركزي العراقي، و«**جامعة صلاح الدين في أربيل**»، و«**مجموعة الأزمات الدولية (ICG)**»(بلجيكا)، و«**المعهد العالمي للمياه والبيئة والصحة**»(GIWEH) (سويسرا)، و«**المعهد الفرنسي للأبحاث وتحليل السياسة الدولية**»(CFRP)، «**معهد الصين للعلاقات الدولية المعاصرة**»(CICIR)، و«**مركز الإمارات للبحوث والدراسات الاستراتيجية**»، و«**مركز الشؤون الدولية الروسي**»(RIAC)، «**معهد السياسة والحكم**» (GPTT) (إيران)، و«**المعهد العربي للديمقراطية**» (تونس)، و«**مركز أفغانستان والشرق الأوسط وإفريقيا** (CAMEA) **في معهد الدراسات الاستراتيجية**(ISSI)، إسلام أباد (باكستان)، وغيرها من المؤسسات المهمة.

استطاع مركز الرافدين للحوار RCD أن يكون رائداً في عقد المتلقيات وذلك عبر ملتقاه السنوي الأكبر (مُلتقى الرافدين) وهو ملتقى دولي يعقده المركز سنوياً في العاصمة بغداد، يناقش أبرز المواضيع والمستجدات على الصعيد المحلي والإقليمي والعالمي، ويوفر فضاءً حُراً لمناقشة الآراء في المجالات التي يُعقد على أساسها بين النخب على الصعيد المحلي والدولي وعلى درجة عالية من الأهمية، ويُسخّر مخرجاته لصالح بناء الدولة ومؤسساتها وتعزيز ثقافة الحوار والتعايش على المستويات كافة.

يتمتع المركز بدعم وتمويل من المؤسسات الراعية له عبر اتفاقات علنية ووفقاً للضوابط والقوانين العراقية النافذة، ويحرص على الإعلان عن مصادر هذا الدعم والتمويل بشفافية ووضوح. ويتمثّل هذا الدعم لنشاطات المركز بإسهامات الهيأة الإدارية (مجلس الإدارة) والتبرعات والمنح والهبات والهدايا غير المشروطة الداخلية والخارجية، فضلاً عن المنح المالية من المنظمات الدولية، ووكالات الأمم المتحدة، والجهات المانحة العراقية والدولية، والهيئات الإنسانية والتنموية والشركات الخاصة مثل (البنك المركزي العراقي (CBI)، وزارة النفط العراقية، هيأة الاعلام والاتصالات، بعثة الاتحاد الأوروبي، شركة بريتش بتروليوم (BP)، المصرف العراقي للتجارة (TBI)، المجلس الاقتصادي العراقي (IEC)، شركة وادي الخير للاستثمارات الزراعية، مصرف الثقة الدولي،، شركة النافذة لخدمات الانترنت وتكنولوجيا المعلومات، مجلس الأعمال العراقي، شركة وجه القمر للاستثمارات والمقاولات، شركة مدينة المعالي للاستثمارات والمقاولات، منصة تعليم).

كما يتمتع المركز بدعم من مؤسسات عراقية رصينة مجازة قانوناً، أبرزها «الوطني من إيرثلنك» التي تعد الشركة الأولى والرائدة في العراق المتخصصة في مجال تقنية الألياف الضوئية (FTTH) وأكبر مجهز لخدمات الإنترنت في العراق، وشركة «آسياسيل» (AsiaCell) أول شركة اتصالات في العراق والمزود الرئيسي لخدمات الاتصالات النقالة والإنترنت عالية الجودة، وتملك قاعدة مشتركين وصلت إلى 19.7 مليون مشترك. و«مصرف العالم الإسلامي» أحد أهم المصارف العراقية في مجال التنمية الاقتصادية وهو شركة مساهمة خاصة أسسها نخبة من رجال الأعمال المعروفين محلياً وإقليمياً.

أولاً: الكتب المؤلفة

ت	عنوان الكتاب	المؤلف	سنة النشر
1	الاقتصاد العراقي بعد عام 2003	زين العابدين محمد عبدالحسين صادق علي حسن	2018
2	أهوار العراق ثلاث دراسات في البيئة والحيوان والسياحة	عبد علي الخفاف حسين عليوي الزيادي خالد كاطع الفرطوسي	2019
3	محاضرات في الشأن العراقي	مجموعة خبراء	2019
4	بناء العراق الواقع والعلاقات الخارجية وحلم الديمقراطية	لقمان عبد الرحيم الفيلي	2020
5	الاقتصاد السياسي للتعليم في العراق	أ.د. كامل علاوي الفتلاوي أ.د. حسن لطيف الزبيدي	2020
6	بين جيلين.. مجموعة حوارات متسلسلة بين شاب عراقي وأخيه الأكبر	لقمان عبد الرحيم الفيلي	2021
7	البنك المركزي العراقي: الأدوار.. المهام.. وخيارات المستقبل	مجموعة مؤلفين	2021
8	العراق 2020: التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. حسن لطيف الزبيدي أ.د. أحمد سامي المعموري أ.د. مقدام عبد الحسن الفياض	2021
9	الوجيز في خلافة الدول: دراسة قانونية في ضوء أحكام الاتفاقيات الدولية	د. أبوطالب هاشم أحمد الطالقاني	2021
10	فلسفة أطر العلاقة البينية للايتيقيا والقانون: دراسة قانونية نقدية في الواقع وعالم ما بعد العلمانية	أ.د. إياد مطشر صيهود	2021
11	العقد الاجتماعي عند الشيخ النائيني في العراق	أ. المتمرس د. عبد الأمير زاهد	2022
12	رؤى جديدة لإدارة صناعة إستخراج النفط في العراق	أ د. جواد كاظم لفته الكعبي	2022
13	مشكلات عراقية معاصرة	أ.د. وليد عبد جبر	2022

ت	عنوان الكتاب	المؤلف	سنة النشر
14	العراق 2021 التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. حسن لطيف الزبيدي أ.د. أحمد سامي المعموري أ.د. مقدام عبد الحسن الفياض	2022
15	الصين وشركات التكنولوجيا أذرع التجسس ومصادر التفوق والهيمنة الرقمية	أ.د. حسن لطيف الزبيدي د. كرار أنور البديري د. أحمد أمين	2022
16	الفَسادُ الماليُّ والإداريُّ في العراق رؤيةٌ جغرافيَّةٌ-سياسيَّةٌ	أ. د. حسين عليوي ناصر الزيادي	2023
17	انتهاكات داعش للقانون الدَّوليِّ الإنسانيِّ	د. فاضل عبد الزَّهرة الغراويّ	2023
18	مصادر الطاقة ومستقبل البشرية	د. حسين الشهرستاني	2023
19	دراسات في الحركات الاسلامية المعاصرة في العراق	مجموعة مؤلفين	2023
20	الوجود الإسلامي في اوربا ومستقبله: دراسة في ضوء المصادر الاستشراقية المعاصرة	هبة حسين الرماحي	2023
21	النجف الاشرف 2050 رؤية مستقبلية	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. حسن لطيف الزبيدي أ.د. مقدام عبد الحسن الفياض	2023
22	تقويم عمل الحكومة العراقية خلال عامٍ كامل 2022-2023	مجموعة مؤلفين	2023
23	العراق عقدان ملتهبان: تناسل الازمات وامتناع الحلول (5 مجلدات)	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. حسن لطيف الزبيدي أ.د. أحمد سامي المعموري أ.د. مقدام عبد الحسن الفياض م.م. عمّار كريم حميد	2024
24	كركوك العراقيَّة وصراع الهويَّات الفرعيَّة	د. دهام محمد العزاوي	2024
25	الأهمية الاقتصادية لميناء الفاو الكبير وانعكاسه على واقع التنمية المستدامة في العراق	أ.د. حميدة شاكر الإيدامي أ. م. د. أمجد راضي الزاهدي	2024
26	العراق 2022: التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. حسن لطيف الزبيدي أ.د. أحمد سامي المعموري أ.د. مقدام عبد الحسن الفياض أ.د. أسعد كاظم شبيب	2024
27	المؤسسة العسكرية العراقية 2003-2020	د. عماد هادي علو الربيعي	2024

ت	عنوان الكتاب	المؤلف	سنة النشر
28	العراق 2023: التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. أحمد سامي المعموري أ.د. مقدام عبد الحسن الفياض	2025
29	الانتفاضة الشعبية في العراق 1999 بعد استشهاد السيد الصدر (قدس): المقدمات، المسارات، النتائج	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. مقدام عبد الحسن الفياض أ.د. أحمد سامي المعموري	2025
30	جمهوريات الاتحاد السوفيتي السابق: حقائق جديدة على أرضٍ قديمة	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د مقدام عبد الحسن الفياض م.م. عمّار كريم حميد	2025
31	السياسة الأمريكية في الشرق الأوسط في عهدي ترامب وبايدن 2017 – 2024	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د مقدام عبد الحسن الفياض م.م. عمّار كريم حميد	2025
32	النجف قبل الإسلام: حفريات في ذاكرة المنطقة	عبد الأمير المؤمن	2025
33	العراق 2024: التقرير الإستراتيجي لمركز الرافدين للجوار	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د مقدام عبد الحسن الفياض م.م. عمّار كريم حميد	2025
34	السياسات الخضراء: إعادة تعريف التقدم في عصر الذكاء الاصطناعي	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. عامر عبد زيد الوائلي	2025
35	دور إيران في محددات التوازن الاستراتيجي في الشرق الأوسط (البرنامج النووي انموذجاً)	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د مقدام عبد الحسن الفياض	2025
36	الانتخابات البرلمانية في العراق 2025: ديناميات الوجود والتأثير واستشراف المسارات المستقبلية	مجموعة مؤلفين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب م. د. خالد عدنان الرماحي	2026
37	الدولة العربية المعاصرة والمشكلة الطائفية	د. محمد محفوظ	2026

ت	عنوان الكتاب	المؤلف	سنة النشر
38	الحماية الاجتماعية ومكافحة الفقر في العراق: مقاربات مع نماذج عالمية	مجموعة باحثين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب م.م. عمّار كريم حميد	2026
39	العراق من الداخل دراسات استقصائية عن الدولة والمجتمع والاقتصاد	مجموعة باحثين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. مقدام عبد الحسن الفياض أ.د. محمد القريشي أ.د. أحمد شاكر العلاق	2026
40	حصاد التجربة السياسية العراقية: حوارات النخبة	مجموعة باحثين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب د. حسن زهير الصراف	2026
41	موسوعة السياسة العراقية (4 أجزاء)	أ.د. حسن لطيف الزبيدي	2026
42	مجلس الاتحاد العراقي: اشتراطات قانونية وتحديات عملية	مجموعة باحثين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. مقدام عبد الحسن الفياض م.م. عمّار كريم حميد	2026
43	برامج الحكومات العراقية (2003 ـ 2025)	مجموعة باحثين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. مقدام عبد الحسن الفياض م.م. عمّار كريم حميد	2026
44	سيناريو لم تكتمل قصّته: نصف البداية، رواية، الجزء 1	علي لفتة سعيد	2026
45	سيناريو لم تكتمل قصّته: نصف الخيبة، رواية، الجزء 2	علي لفتة سعيد	2026
46	سيناريو لم تكتمل قصته نصف الإجابة، رواية، الجزء 3	علي لفتة سعيد	2026
47	كبسولة النائبة: تقنية الموت المؤقت، رواية	وارد بدر السالم	2026
48	التمثال، رواية	إبراهيم سبتي	2026
49	حدود العراق الدولية: من خرائط النزاع الى بوابة التعاون	مجموعة باحثين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. سعدون شلال ظاهر أ.د. مقدام عبد الحسن الفياض م.م. عمّار كريم حميد	2026
50	صلاحيات رئيس الجمهورية في الدستور العراقي لعام 2005 من رمزية المنصب إلى فاعلية السلطة مع مقاربات في الأنظمة السياسية المعاصرة	مجموعة باحثين تحرير: أ.د. أسعد كاظم شبيب أ.د. مقدام عبد الحسن الفياض	2026

ثانياً: الترجمات

ت	عنوان الترجمة	المؤلف	سنة النشر
1	حرب بلا نهاية: سياق حرب العراق	مايكل شوارتز	2019
2	مقدمة في الفلسفة السياسية	جيسون برينن	2019
3	ريع الموارد والنمو الاقتصادي	بيتر كازناتشيف	2019
4	العراق تاريخ سياسي من الاستقلال الى الاحتلال	عضيد داويشة	2019
5	المرجعية الدينية الموقف الوطني في العراق بعد 2003	كارولين مرجي الصايغ	2020
6	القاعدة والدولة الإسلامية وحركة الجهاد العالمية ما يحتاج الجميع الى معرفته	دانيال بايمن	2021
7	أوهام النصر صحوة الأنبار وصعود الدولة الإسلامية	كارتر مليكزيان	2021
8	شنّ حروب التمرد الدُّروسُ المُسْتَقَاةُ مِنْ حُروبِ التَّمرُّد بدْءًا مِنْ الفيت كونغ وُصُولً إِلَى الدَّوْلَةِ الإسلاميَّةِ	سيث ج. جونز	2021
9	النظام الفيدرالي في العراق النشأة والأداء والأهمية	فرح شاكر	2021
10	الاتجاهات العالمية 2040	مجلس الاستخبارات الوطني الأمريكي	2021
11	الشيعة العرب.. المسلمون المنسيون	كراهام فولر رند الرحيم فرانك	2021
12	حكّام وعقائد وثروات لماذا أثرى الغرب دون الشرق؟	جارِد روبِن	2021
13	جنود ومواطنون التاريخ الشفوي لعملية «حرية العراق» من ساحة المعركة إلى البنتاغون	كارل ميرا	2021
14	الأمن في منطقة الخليج	فاطمة شايان	2021
15	بين الدولة واللادولة.. السياسة والمجتمع في كردستان العراق وفلسطين	مجموعة مؤلفين تحرير: گلستان گُرِيَ زابينه هوفمان فرهاد إبراهيم سَيدر	2022

ت	عنوان الترجمة	المؤلف	سنة النشر
16	الإسلام الشيعي والسياسة إيران والعراق ولبنان	جون أرمجاني	2023
17	فهم العنف الديني: اكتشاف الراديكالية والارهاب في الدين من خلال دراسة حالات نموذجية	مجموعة مؤلفين تحرير: جيمس دينگلي مارسيلو موليكا	2023
18	الاقتصاد السياسي لعلاقة الاتحاد الاوربي مع العراق وإيران ـ تقويم لعلاقة السلام عبر التجارة	أمير كامل	2023
19	نظرة جديدة في العلاقات التركية العراقية ـ معضلة التعاون الجزئي	محمد عاكف قومرال	2023
20	الحرب الخفية: كيف تمكنت الصين من السيطرة على غفلة من النخب الأمريكية	روبرت سبولدينغ سِث كوفمان	2023
21	الحرب والسلام السيبرانيان: الصراع الرقمي في الشرق الأوسط	مجموعة مؤلفين تحرير: مايكل سيكستون وإليزا كامبيل	2023
22	الركائز السبع: الأسباب الحقيقية لإضطراب الشرق الأوسط	مجموعة مؤلفين تحرير: مايكل سيكستون وإليزا كامبيل	2023
23	صعود روسيا: السياسة الخارجية لبوتين في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	مجموعة مؤلفين تحرير: مايكل سيكستون وإليزا كامبيل	2023
24	السفراء: الدبلوماسيون الأمريكيون على الخطوط الأمامية	بول ريكتر	2023
25	كيف أصبح العالم غنيًا؟»	مارك كوياما جاريد روبين	2024
26	بناء المؤسسات في البلدان الضعيفة: أولوية السياسات المحلية	أندرو رادين	2024
27	المعلومات والسلطة والديمقراطية: الحرية من بنات المعرفة	نيكو شْتير	2024
28	منظمة أوبك في القرن العشرين: من الصعود إلى الانحدار	تحرير: جوليانو غارافاني	2024
29	العراق في مواجهة العالم: صدّام، والولايات المتّحدة الأمريكية، ونظام ما بعد الحرب الباردة	سامْيَوَل هلفونت	2025
30	العراق: السلطة والأنظمة والهويات	أندرو جيه فليبرت	2025
31	الجهاد في الاسلام دراسة تاريخية فقهية في مسألة الجهاد الابتدائي	آية الله الشيخ نعمة الله صالحي النجف آبادي	2025
32	الحربُ الباردَة في العالم الإسلامي	ديليب هيرو	2026

ت	عنوان الترجمة	المؤلف	سنة النشر
33	مدارس الفكر السياسي في حوزة النجف الأشرف	عبد الوهاب الفراتي	2026



ثالثاً: سلسلة الرسائل والأطروحات الجامعية

ت	عنوان الرسالة / الأطروحة	الباحث/ة	سنة النشر
1	موقف إيران من الاجتياح العراقي للكويت 1990 – 1991 دراسة تأريخية	رماح سعد مرهون المعموري	2021
2	الأثر المترتب على مخالفة ضوابط تسبيب الحكم الجزائي في التشريع العراقي (دراسة مقارنة)	م. م. يوسف فاضل طه حرز الدين	2021
3	صناديق الثروة السيادية دراسة قانونية مقارنة	د. لنجة صالح حمه طاهر حمه أمين	2021
4	التنمية السياسية وأزماتها السياسية في العراق بعد عام 2003	د. فرزدق علي التميمي	2021
5	ديناميكيات القوى الصاعدة والمهيمنة في جنوب شرق آسيا دراسة تحليلية وفق نظرية توازن المصالح	م.م. عمّار كريم حميد	2021
6	الارهاب والنظام السياسي الدولي بعد أحداث 11 أيلول سبتمبر 2001 رؤية مستقبلية.	د. خالد محمد طاهر شبر	2022
7	الاستثمار الدولي باعتماد أنموذج ICAPM واستثمارات الشركات الدولية	د. علي عبد الأمير فليفل أ.د. حاكم محسن محمد الربيعي	2022
8	تمويل التنمية الاقتصادية في البلدان النامية «العراق أنموذجا»	أ.م.د. إبراهيم جاسم جبار الياسري	2022
9	المكان وأثره التنظيمي في القوى الاجتماعية والاقتصادية لمحافظة النجف الأشرف	د. عصام صباح إبراهيم	2022
10	عجز الموازنة العامة والتغير النقدي في العراق للمدة 1980 ـ 2015	أ.م.د. حسين شناوة مجيد	2023
11	الحراك الاحتجاجي في العراق حلم الديمقراطية: من النكوص الى الانبعاث	د. سيف حيدر الحسيني	2023
12	المحيط الاقليمي ومحاربة الإرهاب في العراق	د. باسم محمد يونس	2025
13	نقد الحداثة في الفكر السياسي العربي المعاصر	أحمد عباس فاضل جاسم	2026
14	النظام الحزبي وصُنع السياسة العامة: دراسة مقارنة ألمانيا-العراق	سمية غالب زنجيل	2026
15	أثر الشراكات الاستراتيجية في التنافس الإقليمي لمنطقة جنوب آسيا بعد العام 2001 (الصين والهند أنموذجا)	د. شهلاء علي المندلاوي	2026

رابعاً: الإصدارات القادمة

ت	عنوان الإصدار	فئة الإصدار	سنة النشر
1	العراق 2025: التقرير الاستراتيجي لمركز الرافدين للحوار	كتب مؤلفة	2026
2	آفاق السياسة الأمريكية تجاه العراق بعد عام 2025	كتب مؤلفة	2026
3	المواقع الأثرية في محافظة النجف الأشرف	كتب مؤلفة	2026
4	موسوعة التشيُّع: تحولات الهوية والانتشار العالمي والاسهام الحضاري	كتب مؤلفة	2026
5	موسوعة الإخوان المسلمون خلال مائة عام (1928-2028)	كتب مؤلفة	2026
6	الموسوعة الشاملة للنظم السياسية في العالم: المجلد الأول (النظم السياسية في قارة آسيا)	كتب مؤلفة	2026


مركز الرافدين للحوار RCD


مركز الرافدين للحوار RCD



www.alrafidaincenter.com
009647826222246
alrafidaincent
alrafidaincenter.com
alrafidaincent
alrafidaincent
info@alrafidaincenter.com
مركز الرافدين للحوار RCD
النجف الاشـرف - حي الحـواء - امتداد شارع الاسكـان
العاصمة بغداد - الجادرية - قرب تقاطع ساحة الحرية

يأتي هذا الكتاب بوصفه إضافة نوعية ورصينة للمكتبة القانونية والسياسية، مُسلطاً الضوء على "صلاحيات رئيس الجمهورية في الدستور العراقي لعام 2005" والتحول من رمزية المنصب إلى فاعلية السلطة. يقدم العمل تشريحاً دستورياً معمقاً لتطور مكانة رئيس الدولة منذ عام 1958 وحتى المرحلة المعاصرة، مفككاً ثنائية السلطة التنفيذية وإشكاليات التوازن بين السلطات. كما يتناول المؤلّف بالتحليل المعمّق الصلاحيات الحصرية والتشاركية للرئيس، كالمصادقة على القوانين وتكليف الكتلة النيابية الأكثر عدداً، معالِجاً بجرأة علمية معضلات مثل دعوة البرلمان وآليات الحل الذاتي، وجدلية النص الدستوري في مقابل العُرف السياسي.

ويأتي هذا الإصدار المتميز ثمرةً للجهود الحثيثة لـ مركز الرافدين للحوار (RCD) في تحفيز الفكر الدستوري الجاد؛ حيث نجحت نخبته البحثية في تقديم قراءة مقارنة رصينة بين النموذج العراقي ونظم سياسية عربية وأجنبية أخرى. إن معالجة الكتاب لإشكاليات معقدة، تجعل منه مرجعاً استراتيجياً راكزاً وعملاً أكاديمياً لصناع القرار والباحثين في الشأن القانوني والسياسي.

ISBN 978-9-9227723-2-5
9 789922 772325

www.alrafidaincenter.com
info@alrafidaincenter.com
00964782622246
ص.ب. 252
العراق - النجف الاشرف - حي الحوراء - امتداد شارع الاسكان
العراق - بغداد - الجادرية - تقاطع ساحة الحرية

مركز الرافدين للحوار
Al-Rafidain Center For Dialogue
R.C.D