

وضع السلطة التنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)

The Status of executive Power in the parliamentary regime: comparative study

أ.م. ميثم حسين الشافعي^(١) Asst.Prof. Maitham H. AL-Shafei

الخلاصة

يختلف وضع السلطة التنفيذية من دولة إلى أخرى حسب النظام السياسي المطبق فوضع السلطة التنفيذية في دولة تطبق النظام البرلماني يختلف وضعها في دولة تعتنق نظاماً سياسياً آخر. إن السلطة التنفيذية تركيبة خاصة ووضع مميز في النظام البرلماني من الناحية النظرية، إلا أن التطبيق يشهدنا عن خروج حقيقي عن منطق هذا النظام. أما نتيجة الرغبة من جانب مشرعي الدساتير في بعض الدول بإحداث نوع من التوازن لمبادئ وأصول تنتمي إلى أكثر من نظام، وأما نتيجة وجود ظروف واقعية تحيط بالدول فتخرجها عن المحاور الرئيسية للنظام البرلماني، الأمر الذي يؤثر على وضع السلطة التنفيذية ويسفر عن تغيير في أوصافها التقليدية، واهتزاز في علاقاتها بالسلطة التشريعية. ويشارك الواقع الفعلي للحوادث السياسية، في رسم ملامح ذلك النظام وتحديد طبيعته. وفي النظام البرلماني يجب أن تكون الحكومة (الوزارة) حائزة على ثقة البرلمان ومتى ما فقدت هذه الثقة عليها أن تستقيل. ومن ناحية أخرى، ولكي لا يكون البرلمان هو المهيمن دائماً فإن الحكومة تستطيع أن تطلب من رئيس الدولة (ملك أو رئيس جمهورية)، حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة. وبهذا تكون الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية في هذا النظام متوازيتين ولكل منهما سلاح تشهره بوجه الهيئة الأخرى عند الحاجة.

وأن دور رئيس الدولة لا يتعدى دور الحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتوجيه النصح والإرشاد لهما ولا يباشر الحكم بنفسه، وحتى ما يصدر عنه ويتوقعه يجب أن يحمل توقيع رئيس الوزراء أيضاً وأحياناً جميع الوزراء. وعلى هذا فإن رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً لأن من يمارس السلطة

١ - جامعة كربلاء / مركز الدراسات القانونية والدستورية و كلية العلوم الاسلامية.

الفعلية هو المسؤول عن تصرفاته. وهناك من يعارض هذا الواقع ويقول إنَّ له بعض الاختصاصات التي يقوم بها في ميدان السلطة التنفيذية.

Abstract

The Situation of executive power differ from state to another on according to the political system, So this situation of executive power depend on the political system, the executive power plays a vital role in the parliamentary system from the oritcal side. But in the practical area we can see the breach of this system. And its principles. This because of the desire of legislators to create type of marriage between the principles of some systems, or this happened because of a factual circumstance surrounding some states.

Faces to leave the principles of parliamentary system, so all that will affect on the position of the executive power and its relation with legislative power. In the parliamentary system the government should be have the confidence of the parliament, but when it loss this confidence, it should be out (resign), from another hand to prevent the parliament from domination, a government dissolve the parliament and call for new election. In this situation we will get the balance between two above powers. And each of them have the full power against another. The role of the head of state is limited and he provide the advice to the executive and legislative powers he doesn't have the real power, all decisions come from the prime minster with his signed, therefore, the head of state in the parliamentary system is not responsible because he doesn't have the actual authority to exercise it, but there are some one who see that head of state has some authority on field of his work as a head and as a part of the executive power.

المقدمة

إذا كانت الحياة متطورة بطبيعتها، والنصوص جادة، فإن الفكر هو الذي يتولى المؤاماة في التطبيق الفعلي، وهو الذي يحدث الانسجام والاتساق في عجلة النظام القائم، كي ينمو بانتظام واضطراب، فضلاً عن إيجاد الحلول اللازمة للامتيازات والمشاكل السياسية، وهو ما يؤدي إلى تطور مبادئ عمل أخرى. وهذا الأمر يظهر بصورة أكثر الحاحاً على مستوى النظام السياسي والسلطة التنفيذية فيه. يختلف وضع هذه السلطة من دولة إلى أخرى حسب النظام السياسي المطبق. وفي النظام البرلماني لا يتعد دور رئيس الدولة الحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتوجيه النصح والإرشاد لهما ولا يباشر الحكم بنفسه، وحتى ما يصدر عنه ويتوقعه يجب أن يحمل توقيع رئيس الوزراء أيضاً وأحياناً جميع الوزراء. وعلى هذا فإن رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً لأن من يمارس السلطة الفعلية هو المسؤول عن تصرفاته يجب أن تكون

الحكومة (الوزارة) الحائزة على ثقة البرلمان ومتى ما فقدت هذه الثقة عليها ان تستقيل. وبهذا تكون الهيئة التشريعية والهيئة التنفيذية في هذا النظام متوازنتين فلكل منهما سلاح تشهره بوجه الهيئة الاخرى عند الحاجة. وهو الرأي الراجح لدى اغلب فقهاء واساتذة القانون الدستوري والذين يعدون ضعف دور رئيس الدولة من المميزات الاساسية للنظام البرلماني كونه لا يقوم بأي عمل سياسي عدا اختيار رئيس الوزراء. وحتى في هذه الحالة فأن حرية اختياره محدودة، لانه مجبر على اختيار رئيس الوزراء من بين اعضاء الاغلبية في المجلس. ومع ذلك ثمة من يعارض هذا الرأي ويقول: "إنَّ للسلطة التنفيذية ورئيس الدولة على وجه الخصوص بعض الاختصاصات التي يقوم بها في ميدان السلطة التنفيذية: كحق تعيين رئيس الوزراء واقالة الوزارة علاوة على كونه المرشد الاعلى والحكم بين السلطات... كما ان له اختصاصات تشريعية كحق الاعتراض على القوانين وحق اصدارها... ودعوة البرلمان الى الانعقاد وحق حل المجلس النيابي".

اولا: اهمية البحث

تنبع من اهمية وعراقة النظام البرلماني كونه النظام السياسي الاقدم تطبيقا على مستوى الدول، كما يستمد البحث اهميته من انتشار تطبيق هذا النموذج البرلماني في الكثير من دول العالم لاسيما بعد عام ١٩٩٠ لاسباب عدة. فضلا عن الحاجة لتسليط الضوء على الحدود النظرية ومدى امكانية تطبيقه وفق سياق يحقق الموازنة والتكليف بين النظرية والتطبيق ويضمن النجاح عند هذا التطبيق.

ثانيا: مشكلة البحث

واذا كان للسلطة التنفيذية تركيبه خاصة ووضع مميز في النظام البرلماني من الناحية النظرية، فان التطبيق يؤشر حالات من الخروج عن السياقات النظرية الثابتة لهذا النظام، الامر الذي يدفع الى التساؤل حول مساحه هذا الخروج واثره على وضع السلطة التنفيذية وخصائصها الرئيسة، والاسباب الكامنة وراء ذلك الانفصال بين النظرية والتطبيق لاسيما في بلدنا العراقي.

ثالثا: منهجية البحث

اخذ البحث بالمنهج الوصفي التحليلي والنهج المقارن معتمدين على ذلك النموذج العراقي كأساس المقارنة مع نماذج يتقدمها النموذج البريطاني.

رابعا: خطة البحث

سنتناول هذا البحث في ثلاثة فصول الأول ممارسة السلطة في النظام البرلماني والثاني وضع رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وتتناول في الثالث وضع رئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥. ثم خاتمة البحث التي نضمنها أبرز النتائج والتوصيات.

الفصل الأول: ممارسة السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

ينبغي لتحديد وضع السلطة التنفيذية في النظام البرلماني وتبيان ملامحها الجوهرية التي تميزها في الأنظمة الأخرى^(٢)، ان نتناول بالدراسة كيفية بناء هذه السلطة، من خلال المبدأ العام الضابط لتشكيلها، وهو مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، ثم نتناول بعد ذلك وضع السلطة التنفيذية، إزاء السلطة التشريعية من خلال مبدأ المساواة بين السلطتين وقيام علاقة التعاون والرقابة المتبادلة بينهما. وتقضي دراسة هذه الموضوعات تقسيم هذا الفصل إلى المبحثين التاليين:

المبحث الأول: في مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية.

المبحث الثاني: في مبدأ المساواة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وقيام علاقة تعاون ورقابة متبادلة بينهما.

المبحث الأول: ثنائية السلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من طرفين، رئيس الدولة من ناحية، والوزارة كهيئة جماعية من ناحية أخرى. وسوف نعرض للوضع الدستوري الخاص لرئيس الدولة، والوزارة، في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: في رئيس الدولة

المطلب الثاني: في الوزارة كهيئة جماعية

المطلب الأول: رئيس الدولة

قد يكون رئيس الدولة في النظام البرلماني ملكاً متوجاً، يتبوأ منصبه عن طريق الوراثة، وقد يكون رئيساً للجمهورية، يلي منصبه بالانتخاب^(٣). وهو في كلا النظامين - الملكي والجمهوري - يعد رئيساً للسلطة التنفيذية. ويلزم أن يكون رئيس الدولة في النظام البرلماني شخصاً آخر غير شخص رئيس الحكومة Chef du Gouvernement، أي غير شخص رئيس الوزارة أو الوزير الأول. إذ لا يجوز بحال لرئيس الدولة أن يجمع بين صفته كرئيس للدولة وبين صفته كرئيس للحكومة. فالنظام البرلماني يقوم على وجوب الفصل العضوي بين المنصبين. ويرى البعض أن مما يؤخذ على النظام البرلماني انه يقوم على اساس الفصل بين منصب رئيس الدولة، وهو رئيس السلطة التنفيذية وفقاً للدستور، ومنصب رئيس الحكومة (رئيس الوزراء) رئيس السلطة التنفيذية من الناحية الفعلية. إذ يضع هذا النظام على رئاسة السلطة التنفيذية شخصين مختلفين مما يؤدي الى الصراع بينهما في سبيل السلطة ويحدث اخطاراً كثيرة أهمها ما قد يصيب الدولة من انقسام في السلطة ومن توزيع للمسؤولية، الأمر الذي يهدد استقرار الحكم ويعطل عملية الإصلاح المرجوة. ويستطرد اصحاب هذا النقد القول: صحيح ان رئيس الدولة هو الذي يختار رئيس الوزراء

٢- الدكتور عبد الله ابراهيم ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص ٨٢ ومابعدها.

٣- فالنظام البرلماني يمكن ان يتصور وجوده في الدول التي تتبنى النظام الملكي وتلك التي تتبنى النظام الجمهوري، فهذا النظام السياسي قد وجد - في بدايته - في إنجلترا - بلده الأم - ثم أخذت به بلجيكا والسويد ثم اسبانيا في ظل دستور عام ١٨٧٦، وفرنسا بعد سقوط نابليون، وقد طبق هذا النظام أيضاً في الدول الجمهورية فتم تطبيقه في فرنسا عام ١٨٧٠ وفي تشيكوسلوفاكيا وبولونيا عام ١٩٢٦. انظر د. عبد الله ابراهيم ناصف، المصدر السابق، ص ٨٦.

والوزراء ويعفيهم من مناصبهم مما قد يفيد تبعيتهم له وخضوعهم لسلطانه، ولكن هؤلاء اذ يعتمدون في استمرارهم في الحكم على ما يوليه اياهم البرلمان من ثقه، فانهم يستطيعون بحكم مصدرهم الشعبي ان ينازعوا رئيس الدولة السلطة وان يفرضوا عليه اتجاههم في شؤون السياسة العامة. ونرى ان هذا النقد في غير محله ذلك أن النظام البرلماني في شكله التقليدي يقوم على اساس عدم مسؤولية رئيس الدولة وعدم تمتعه بسلطات فعلية وحقيقية في شؤون الحكم، فهو لا يملك منها الا الجانب الاسمي، وتملك الوزارة في هذا النظام مباشرة السلطات الحقيقية اذ تمثل المحور الاصلي والفعال في مباشرة شؤون السلطة. فالنظام البرلماني لا يفترض قيام صراع في سبيل السلطة بين طرفي السلطة التنفيذية اي بين رئيس الدولة ورئيس الوزارة، ولا يترتب على ذلك زعزعة او تهديد لاستقرار الحكم، ولو حدث مثل هذا الصراع الذي تصوره اصحاب هذا النقد فاننا لانكون ازاء نظام برلماني تقليدي، بل ازاء نظام يتضمن خروج على القواعد والاصول المعروفة في النظام البرلماني في شكله التقليدي.

وإذا كان رئيس الدولة في النظم البرلمانية الملكية يتبوأ منصبه عن طريق الوراثة، الأمر الذي يكفل له الاستقلال تجاه السلطة التشريعية، فلا يكون خاضعاً للبرلمان، فإنه في النظم الجمهورية يتولى منصبه بالانتخاب، إما عن طريق الشعب مباشرة وإما عن طريق البرلمان.

ويشير الفقه الدستوري الى ان اختيار رئيس الدولة في النظم الجمهورية عن طريق الشعب مباشرة أو عن طريق البرلمان له عواقبه التي قد تخل بمقتضيات النظام البرلماني القائم على المساواة والتوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية^(٤)، فاذا جاء الرئيس عن طريق الانتخاب الشعبي election populaire، فمن شأن ذلك العمل على تقوية مركزه، لشعوره بأنه جاء منتخباً عن طريق الاقتراع العام من جانب الشعب بأسره، وبالتالي فإنه يكون أعلى مرتبة من البرلمان، أما اذا جاء الرئيس عن طريق البرلمان، فمن شأن ذلك أن يؤدي الى ضعف مركزه بل والى جعله في مركز ادنى مرتبة من مركز البرلمان، أو بمعنى أدق يؤدي ذلك الى جعل رئيس الدولة في مركز التابع بالنسبة للبرلمان^(٥)، ويجعل النظام قريباً من نظام حكومة الجمعية، وهو ما يتنافى وسمّة التوازن والمساواة بين كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، هذا فضلاً عن أنه يجعل أمر اختيار الرئيس واقعاً تحت سيطرة الأحزاب السياسية ومناوراتها^(٦). على أي حال فانه في مجال التفضيل بين أسلوب الانتخاب الشعبي او الانتخاب عن طريق البرلمان، فان الفقه الفرنسي يفضل، لتحقيق النظام البرلماني في النظم الجمهورية، أن يتم انتخاب الرئيس عن طريق البرلمان بالاقتراع السري، حتى يمكن الابتعاد عن سيطرة الاحزاب والبعد عن مناوراتها. ويرى الاستاذ Julien Laferriere، انه على الرغم من التسليم – من وجهة النظر السياسية – باحتمال خضوع الرئيس للبرلمان، فان هذا الاسلوب – من وجهة النظر القانونية – لا يترتب بالضرورة عنصر التبعية، أي تبعية رئيس الدولة للبرلمان، مادام ان هذا

٤- الدكتور/ ثروت بدوي، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٣٣١.

٥- الدكتور/ مصطفى ابو زيد، النظام البرلماني في لبنان، الشروق، بيروت، ١٩٦٩، ص ٢٢.

٦- ويقول الدكتور ثروت بدوي في هذا الخصوص: "ان النظام البرلماني الاصيل الذي يمكن ان يقوم فيه توازن فعلي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا يتحقق الا في البلاد ذات الشكل الملكي، فريث الدولة الذي يستمد سلطته بالوراثة يكون مستقلاً عن البرلمان، كما ان هذا الاخير يحكم انه قد تم تكوينه بالانتخاب الشعبي يستطيع ان يقف في مركز متعادل مع السلطة التنفيذية التي على رأسها الملك. أما حيث يكون اختيار رئيس الدولة بيد البرلمان فان كفة هذا الاخير سترجح حتماً على كفة السلطة التنفيذية، ويصبح رئيس السلطة التنفيذية في مركز التابع للسلطة التشريعية". انظر د. ثروت بدوي، المصدر السابق، ص ٣٣١.

الآخر لا يملك حق عزله طيلة مدة رئاسته، فهذا الرئيس يصبح بعد اختياره - من جانب البرلمان - مستقلاً ما دام ان بقاءه في الحكم غير مرهون برضاء البرلمان^(٧). ونحن من جانبنا نرى أن اختيار رئيس الدولة في النظام البرلماني عن طريق البرلمان لا يرتب بالقطع والضرورة تبعية رئيس الدولة للبرلمان الذي قام باختياره، ما دام ان الرئيس يتمتع بضمانات تكفل له الاستقلال ازاء البرلمان، وأهم هذه الضمانات تقرير عدم مسؤوليته السياسية. ونرى انه لا مجال للاستشهاد، في هذا الخصوص، بما يقال " ان الخالق يقيد المخلوق " و "ان الرئيس - المختار عن طريق البرلمان- يعد ربيب المجلس الذي اختاره" للتدليل على توفر علاقة تبعية وخضوع دائمة وحتمية من جانب الرئيس للبرلمان الذي قام باختياره. فهذه الأقوال، ان صدقت في بعض الدول لظروف خاصة برؤساء الدول كضعف شخصيتهم وهوان نفوذهم، أو لطبيعة النظام الدستوري ذاته كنظام حكومة الجمعية او المجلسي، فهي لا تصدق بحال في الدول البرلمانية التي تقرر عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة أمام البرلمان، مادام انه ليس بمقدور هذا الأخير حق إقالة رئيس الدولة أو عزله طيلة مدة ولايته الدستورية في الحكم.

أولاً: عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً:

يقصد بمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً في النظام البرلماني عدم جواز مساءلته عن شؤون الحكم أمام البرلمان، فلا يكون للبرلمان حق سؤاله أو استجوابه أو الاقتراع بعدم الثقة به لارغامه على الإستقالة^(٨) قبل انتهاء مدة حكمه أو رئاسته^(٩). فالنزاع - على حد قول الفقه الفرنسي - بين الحكومة والبرلمان لا يمكن ان تلحق عواقبه بحال رئيس الدولة، فهو غير مسؤول على الاطلاق^(١٠). وقاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني قد نشأت في المجتراء أعمالاً للمبدأ الانجليزي الشهير "الملك لا يخطئ" "The king can do no wrong"، وهو ما عبر عنه الفقه الفرنسي بالقول: "La Roi ne peut Malfaire" وما دام ان الملك لا يخطئ فلا يمكن أن تلحقه المسؤولية بحال.

وعدم مسؤولية رئيس الدولة في الأنظمة الملكية البرلمانية قاعدة مطلقة، فالملك لا يسأل سياسياً كما لا يسأل جنائياً، بل ولا يمكن ملاحقته على الاطلاق. وكما يقول الفقه الانجليزي انه لو حدث وقتل الملك بيده وزيراً فان المسؤولية تقع على عاتق رئيس الوزراء أو الوزير الأول، أما إذا قتل الملك رئيس الوزراء أو الوزير الأول فلا تكون هناك مسؤولية على أحد^(١١). ان ذلك تطبيق بسيط لما تضمنته الوثائق الانجليزية من ان شخصية الملك مصونة لا تمس La personne du roi est inviolable et sacree وتقرير مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام الملكي البرلماني ليس سوى نتيجة طبيعية لنظرية الحق الالهي droit divin للملوك، وتطبيق منطقي للمبدأ الانجليزي الشهير "العدالة تنبع من ضمير الملوك" باعتبارهم يمثلون

٧- د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١٣.

٨- الدكتور عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٣٢٢.

٩- الدكتور إبراهيم عبد العزيز شبحا، المصدر السابق، ص ١٤.

١٠- كما لا يجوز اقحام اسم الرئيس في مناقشات تجري بالمجلس بمناسبة اذانة عمل حكومي.

١١- وقد عبر دايسي أيضاً عن ذات المعنى قائلاً أن الملك إذا قتل رئيس وزرائه فلا توجد محكمة ينعقد لها الاختصاص بهذا الفعل.

رمز العدالة في الدولة^(١٢). غير أنه إذا كانت قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة الملكية البرلمانية قاعدة مطلقة، فلا يسأل الملك بحال لا من الناحية السياسية ولا من الناحية الجنائية، فإن هذه القاعدة تعد قاعدة نسبية في الأنظمة الجمهورية البرلمانية حيث تقتصر عدم مسؤولية رئيس الدولة على النطاق السياسي وحده دون الجنائي^(١٣).

بمعنى أنه يمكن مسألة رئيس الدولة عن ارتكابه للجرائم، مثله في ذلك مثل بقية أفراد وطنه^(١٤). على كل حال فمن المسلم به في الأنظمة البرلمانية - ملكية كانت أو جمهورية - أن رئيس الدولة لا يكون مسؤولاً أمام البرلمان، ولا يكون بمقدور هذا الأخير أن يجبره على الاستقالة بأي حال من الأحوال^(١٥).

ثانياً: نتائج عدم مسؤولية رئيس الدولة:

هناك نتيجتان أساسيتان تترتبان على تقرير عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً في النظم البرلمانية:

النتيجة الأولى: انتقال السلطات الفعلية للوزارة:

إنَّ أول نتيجة تترتب على عدم جواز مساءلة رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية تكمن في وجود البديل الذي يتحمل مسؤولية سياسة الحكم، وهذا البديل هو الوزارة. ولما كان من المبادئ المقررة أن المسؤولية تدور مع السلطة وجوداً وعدمًا، أي أنه حينما توجد المسؤولية توجد السلطة^(١٦) La ou est la, responsabilite la est le pouvoir فإن ذلك يؤدي إلى انتقال سلطة البت في أمور الحكم من رئيس الدولة - غير المسؤول - إلى الوزارة المسؤولة. لذلك كان القول الدائع لدى الفقه الانجليزي "ان الملك يسود ولا يحكم" "The King reigns but does not rule" أو "La Roi regne mais ne gouverne pas" وتبعاً لذلك لا يكون لرئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية سياسة خاصة أو برنامجاً ذاتياً، فهو لا يقوم بوضع سياسة الدولة بنفسه، فوضع هذه السياسة وتحريك دفة الأمور في الدولة يكون أمراً متروكاً للوزارة التي تعد حجر الزاوية في النظام البرلماني^(١٧). وسلطات رئيس الدولة لاتعدو في هذا النظام أن تكون مجرد سلطات

١٢ - الدكتور مصطفى فهمي أبو زيد، المصدر السابق، ص ٢٣.

١٣ - ويشير الفقه إلى أن الحياة السياسية قد عرفت استثناءات ضئيلة على قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة في الجمهوريات البرلمانية، إذ قررت بعض الدساتير - كدستور فيمر الصادر عام ١٩١٩، ودستور النمسا الصادر عام ١٩٢٠، ودستور الجمهورية الإسبانية الصادر عام ١٩٣١ - امكانية عزل رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة رئاسته بناء على اقتراح البرلمان وموافقة أغلبية الناخبين. انظر الدكتور ابراهيم عبدالعزيز شيحا، المصدر السابق ص ١٦. ونحن لانرى في مثل هذه الدساتير تقرير لاستثناءات على قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة، فالبرلمانات في ظل أحكام هذه الدساتير لاتملك وحدها حق اقالة الرئيس أو عزله، بل انها تملك مجرد الاقتراح، ويعرض امر اقالة على الناخبين أنفسهم أصحاب الحق في التقرير، فالبرلمانات لاتستطيع بحال مسألة رئيس الدولة أو اقالته بارادتها لما يتضمنه ذلك من خروج على أهم القواعد المألوفة في الأنظمة البرلمانية، وهي عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً.

١٤ - ويحكم رئيس الجمهورية إما أمام محاكم خاصة - وهذا هو الغالب، أو أمام المحاكم العادية. وعلى أي حال فان الدساتير هي التي تحدد المحكمة المختصة وجهة الاتهام أمامها. كما تحدد أيضاً مجال المسائلة الجنائية لرئيس الجمهورية.

١٥ - وإذا كان البرلمان في الأنظمة البرلمانية لا يستطيع أن يثير مسؤولية رئيس الدولة أو يطلب منه الاستقالة، الا أن البرلمان قد يعمد الى عدم التعاون معه او يناصبه العداة فيضع أمامه من العقوبات ما يضعف سلطته ونفوذه. الأمر الذي قد يؤدي بالرئيس الى الاستقالة، حدث ذلك فعلاً في فرنسا عام ١٨٨٧ بالنسبة للرئيس GREVY وعام ١٩٢٤ بالنسبة للرئيس MILLERAND حيث قدم كل من الرئيسين استقالتهم الى البرلمان. الامر الذي يتعارض مع مقتضيات النظام البرلماني الذي اعتمدته الدساتير الفرنسية آنذاك ومانصت عليه من عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً.

١٦ - د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، المصدر السابق، ص ١٨.

١٧ - ويرى الفقه ان هذا الوضع يكون أكثر اتفاقاً مع المبدأ الديمقراطي الذي يركز السيادة للشعب ويجعله صاحب الأمر في تصريف شؤون الدولة. فما دام ان الوزارة تتألف في هذا النظام من زعماء حزب الأغلبية، أو يدعى الأقل تكون مؤيده من أغلبية

فخرية أو أسمية لافعلية. ويترتب على ذلك أن جميع السلطات التي تمنحها الدساتير لرؤساء الدول في الأنظمة البرلمانية، كتنعيين الموظفين وعزلهم، وتوقيع المعاهدات، ودعوة البرلمان للانعقاد وتأجيله وحله، واستعمال حق العفو، هي في الواقع حقوق أسمية لرئيس الدولة، ويكون صاحبها الحقيقي الوزارة المسؤولة^(١٨). ان انتقال سلطات رئيس الدولة غير المسؤول إلى الوزارة المسؤولة أمر منطقي تحتمه طبيعة الأشياء: فلو أن الرئيس قد استأثر بالتصرف، فلا بد من توقع احتمال الصواب أو الخطأ من جانبه. فاذا أخطأ الرئيس وجبت مساءلته عن تصرفه. ولتفادي التعارض بين هذه النتيجة وقاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة وجب أن يجرّد الرئيس من سلطاته والتسليم بها للوزارة بحيث لا يكون لرئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية إلا مجرد مركز شرقي أو فخري.

النتيجة الثانية: رئيس الدولة لا يستطيع العمل منفرداً

والنتيجة الثانية لعدم مسؤولية رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية تكمن في عدم امكانية مباشرة الرئيس لاختصاصاته منفرداً، وهو ما عبر عنه الفقه الانجليزي بأن "الملك لا ينفرد وحده بالتصرف" The king can not act alone. فجميع اختصاصاته المسندة اليه كرئيس للدولة يجب أن يمارسها عن طريق وزرائه، ويجب ان تكون قراراته بشأنها ممهرة بتوقيع الوزراء المختصين. ونتيجة لذلك تنعقد مسؤولية كل منهم عن القرارات التي مهرها^(١٩).

ويترتب على النتيجة السابقة أن أوامر رئيس الدولة لا تخلي الوزراء من المسؤولية، فلا يستطيع أي منهم الاحتماء خلف توقيع رئيس الدولة للتنصل من المسؤولية عن القرارات والاعمال الصادرة عنه، فهذه الأعمال تعد وكأنها صادرة منهم حتى اذا قام بها رئيس الدولة بنفسه^(٢٠).

ويشير الاستاذ Julien Laferriere الى أن قاعدة التوقيع المجاور أو المزدوج (Le Contresing) تمثل قاعدة مطلقة، فهي تشمل جميع أعمال رئيس الدولة المكتوبة- باستثناء بعض الحالات المنصوص عليها- حتى ولو لم تكن هذه الأعمال ترتب آثاراً قانونية أو لم يكن لها صفة تنفيذية، كالبرقيات الخاصة بالتهنئة التي ترسل إلى رؤساء الدول الأجنبية بمناسبة ارتقاء العرش أو الزواج^(٢١)، كذلك بالنسبة للرسائل التي يبعث بها رئيس الدولة إلى البرلمان ليشكره على انتخابه اياه، فهذه الرسائل تخضع أيضاً لقاعدة التوقيع المزدوج^(٢٢).

ويشير الفقه الى استثنائين على هذه القاعدة:

الأول: يتعلق باستقالة رئيس الدولة ذاته، فالعرف قد جرى على عدم خضوع الخطاب الذي يرسله الى البرلمان متضمناً أمر الاستقالة لقاعدة التوقيع المجاور، لأن الأمر يتعلق بعمل شخصي لرئيس الدولة.

أعضائه على الأقل، أنظر الدكتور محمد كامل ليله، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٣، ص ٦٣٠.

١٨- د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، المصدر السابق، ص ١٩.

١٩- د. عبدالعزيز شيحا، المصدر السابق، ص ٢٠.

٢٠- د. مصطفى أبو زيد: النظام البرلماني في لبنان، المصدر السابق، ص ٢٨. والدكتور ابراهيم درويش، القانون الدستور النظرية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٥٢ وما بعدها.

٢١- وقد نص الدستور الفرنسي الصادر عام ١٨٧٠ على قاعدة التوقيع المزدوج.

٢٢- د. عبدالعزيز شيحا، المصدر السابق، ص ٢٥.

الثاني: يتعلق بتعيين الرئيس الجديد للوزارة حيث لا يكون في الحكم رئيس للوزراء قط، ولا يتصور في هذه الحالة أن يدعي رئيس الوزارة المستقيلة أو المقالة للتوقيع على قرار تعيين الرئيس الجديد^(٢٣).

وإذا كانت قاعدة التوقيع المجاور تغطي -كقاعدة عامة- جميع أعمال رئيس الدولة المكتوبة فما هو الحكم بالنسبة لتصرفاته غير المكتوبة؟ إن هذه التصرفات، وإن لم يتصور أن يجري بشأنها توقيع مجاور، يظل الوزراء المعنيون مسؤولين عنها. ويوضح الاستاذ JULIEN LAFERRIERE ذلك بقوله: إن رئيس الدولة إذا ذهب لرأس احتفالاً وألقى فيه خطاباً سياسياً، أو ذهب لاستقبال أحد الرؤساء، ففي هاتين الحالتين لا بد وأن يصحبه وزير مختص، وهو في هذه الحالة يحضر ليتحمل مسؤولية تصرف رئيس الدولة، وتكون الوزارة هي المسؤولة عن جميع تصرفات الرئيس طالما لم تقدم احتجاجاً على مصادره من تصرفات وما اتخذ من مواقف.

ويكون هذا الاحتجاج بطبيعة الحال عن طريق تقديم استقالتها، فهي إن لم تفعل ذلك وبقيت في الحكم كان ذلك قرينة على قبولها لتصرفات الرئيس. وتكون هي وحدها المسؤولة أمام البرلمان عن جميع تصرفاته، فهي لا تستطيع بحال التنصل من مسؤوليتها بحجة أن هذه التصرفات هي تصرفات خاصة برئيس الدولة، أو أنه قام بما دون علم الوزراء المختصين أو في غيبتهم^(٢٤).

إذا كان مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني قد أدى إلى انتقال السلطات الفعلية في الحكم إلى الوزارة، وأن الرئيس يزاول تبعاً لذلك سلطاته التي أسندها إياه الدستور عن طريق وزرائه، فإن التساؤل يثار عما إذا كان هناك من سلطات يستطيع رئيس الدولة أن يمارسها بصفة فعلية وبمنفاه. جرى الفقه الدستوري على الإشارة إلى حالتين يمارس فيهما رئيس الدولة سلطات حقيقة وفعلية في شؤون الحكم.

أولاً: حق رئيس الدولة في تعيين الوزراء وإقالتهم:

إن رئيس الدولة في الحكومات البرلمانية هو الذي يقوم بتعيين الوزراء وإقالتهم، هكذا تنص الدساتير في الدول البرلمانية، فهل يملك رئيس الدولة في هذا الخصوص حقاً فعلياً وذاتياً يمارسه بنفسه. أن واقع الحال في الدول البرلمانية يفيد أن حق رئيس الدولة بشأن تشكيل الوزارة يكون قاصراً على اختيار رئيس الوزراء، ويقوم هذا الأخير بدوره -بعد تكليفه من رئيس الدولة- باختيار أعضاء الوزارة حتى يضمن تعاونهم معه في تسيير دفة الحكم. ولتبيان ذلك ينبغي أن نعرض لمدى حق رئيس الدولة في تعيين رئيس الوزراء وحقه في تعيين أعضاء الوزارة^(٢٥).

١- تعيين رئيس الوزراء:

إن من حق رئيس الدولة في النظام البرلماني أن يقوم باختيار رئيس الوزراء، فعند إقالة الوزارة القديمة أو استقالتها يقوم رئيس الدولة باختيار رئيس الوزراء الجديد. وبطبيعة الحال لا يخضع تصرف الرئيس في هذا

٢٣- انظر الدكتور مصطفى أبو زيد، المصدر السابق، ص ٣٠.

٢٤- د. عبد الحميد متولي، المصدر السابق، ص ٣٣٠.

٢٥- د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨، ص ٥٣١.

الخصوص لقاعدة التوقيع المجاور، اذ لا يتصور في هذه الحالة أن يدعي رئيس الوزارة المستقيلة أو المقالة للتوقيع على قرار تعيين رئيس الوزارة الجديدة. وهنا يصدق القول بأن رئيس الدولة يتصرف منفرداً ويكون قرار تعيين رئيس الوزارة موقعاً من رئيس الدولة وحده^(٢٦).

٢- رئيس الوزراء زعيم حزبي:

إذا كان رئيس الدولة هو الذي يقوم باختيار شخص رئيس الوزراء فان التساؤل يثار حول ما اذا كان يتمتع في هذا الشأن بسلطة فعلية وحقيقة ان هذا الحق يبدو مجرد حق نظري محض^(٢٧)، فريث الدولة يكون مقيداً باختيار زعيم حزبي، انه لا يستطيع تجاهل هذه السمة في الشخص المختار لمنصب رئاسة الوزراء أو الوزير الأول، فحقه في هذا الخصوص لا يكون طليقاً، بل يكون مقيداً بالشخص الذي يحصل على ثقة البرلمان.

فاذا كان هناك حزب يمثل أغلبية برلمانية (وهذا هو الغالب) فالرئيس يكون مقيداً بدعوة الزعيم الحزبي لهذه الأغلبية لرئاسة الوزارة، فهو يكون مقيداً في هذه الحالة بتمكين الحزب صاحب الأغلبية من الحكم. ولن يتحقق ذلك، بطبيعة الحال، الا اذا جاء رئيس الوزارة واعضاؤها من حزب الاغلبية لأن استمرار الوزارة في الحكم أمر مرهون بمصول هذا الأخير على ثقة البرلمان وتأييده^(٢٨). على هذا النحو يكون رئيس الوزراء شبه مفروض على رئيس الدولة، الأمر الذي ينبئ عن دور هذا الأخير في شأن هذا الاختيار. وتبعاً لذلك يمكن القول ان حق رئيس الدولة في اختيار رئيس الوزراء لا يعدو أن يكون حقاً نظرياً بحتاً.

أما إذا لم يكن هناك حزب معين تتمثل فيه الأغلبية البرلمانية، أي حيث تتعدد الأحزاب دون حصول احداها على أغلبية المقاعد في البرلمان، فان رئيس الدولة يتمتع في هذه الحالة بشيء من حرية الاختيار والمفاضلة بين زعماء هذه الأحزاب^(٢٩) ويكون اختياره لرئيس الوزراء قائماً على تقديره الشخصي لكفاءة رئيس الوزراء ومدى قدرته على خدمة البلاد، وعلى حصوله على تأييد البرلمان له ولبرامجه السياسية^(٣٠). ونرى أن رئيس الدولة وان كان يتمتع في هذا الفرض بحرية الاختيار، إلا أنه يكون مقيداً إذ لا يستطيع أن يختار شخصاً لا يتمتع بثقة بعض الكتل البرلمانية ذات الثقل، والا ما كان بمقدور ذلك الشخص أن يحوز على ثقة البرلمان وتأييده. أن حق رئيس الدولة في الفرضين يكون مقيداً بشأن اختيار رئيس الوزراء. في الفرض الأول يكون مضطراً لاختيار الرئيس من حزب الأغلبية، بل ان شئنا الدقة قلنا أن هذا الأخير يكون مفروضاً على رئيس الدولة فيغدو حق الرئيس في التعيين مجرد حق نظري بحت. وفي الفرض الثاني يكون الرئيس - وان كان له بعض الحرية مضطراً لاختيار أحد زعماء الأحزاب التي تحوز على رضاء الكتل البرلمانية ذات الثقل. فالرئيس يكون مقيداً في الفرضين بمواقف الأحزاب السياسية.

٣- تعيين الوزراء:

٢٦- د. مصطفى ابو زيد، المصدر السابق، ص ٣٠.

٢٧- د. ثروت بدوي، المصدر السابق، ص ٣٣٣.

٢٨- د. طعيمة الجرف، المصدر السابق، ص ٥٩٢.

٢٩- د. ابراهيم درويش، المصدر السابق، ص ١٥٦.

٣٠- د. محمد كامل ليله، المصدر السابق، ص ٦٣٣. د. ثروت بدوي، المصدر السابق، ص ٣٣٣.

قلنا إنّ الدساتير البرلمانية، وإن أعطت لرئيس الدولة حق تعيين الوزارة، إلا أن العمل قد جرى على أن يعطي رئيس الدولة لرئيس الوزارة سلطة اختيار زملائه الوزراء، ويقوم هذا الأخير بعرض أسماء المرشحين على رئيس الدولة ليصدر قراراً يحمل توقيعاً مجاوراً أي يحمل توقيعاً مزدوجاً من رئيس الدولة ورئيس الوزراء معاً.

ومن الجدير في هذا الخصوص أن نشير إلى أن رئيس الوزراء يتمتع في شأن تشكيل الوزارة وانتقاء أعضائها بسلطة تقدير واسعة، فهم أعوانه في تنفيذ سياسته، والمسؤول عنهم تجاه رئيس الدولة وتجاه البرلمان، غير أن سلطة رئيس الوزراء التقديرية في هذا الخصوص ليست بمطلقة، فإن كان الرئيس ينتمي لحزب الأغلبية فإنه يكون مقيداً بضرورة انتقاء زملائه من البارزين من قيادات الحزب الذي ينتمي إليه، بل أن العمل يشير إلى أن مرجع اختيار الوزراء يكون للحزب نفسه لا لحض إرادة رئيس الوزراء^(٣١).

أما إذا لم يكن هناك حزب يمثل الأغلبية في البرلمان، فإن رئيس الدولة وكذلك رئيس الوزراء يتمتعان ببعض الحرية في اختيار الوزراء، إذ ليس هناك حزب يمثل أغلبية برلمانية تستطيع أن تفرض أعضائها في تشكيل الوزارة^(٣٢) وحتى في هذه الحالة نجد أيضاً أن حرية رئيس الوزراء ليست بمطلقة إذ يكون مضطراً إلى مجاملة الكتل النيابية ذات الثقل في المجلس حتى يؤمن لوزرائه حياة مستقرة فتمكن الوزارة من البقاء في الحكم. على أي حال فإذا كانت المبادئ الدستورية في الدول البرلمانية تعطي لرئيس الدولة حق تعيين الوزراء. فإن حقه في هذا الخصوص لا يعدو أن يكون حقاً شكلياً، إذ يتم تعيينهم من الناحية الفعلية عن طريق رئيس الوزراء.

٤- اقالة الوزراء:

كما يكون من حق رئيس الدولة تعيين رئيس الوزراء والوزراء وعلى النحو السابق ابرازه، فهو يملك أيضاً حق عزلهم. وحقه في العزل كحقه في التعيين لا يكون مطلقاً دون قيد، فهو يكون مقيداً بموقف الأحزاب في البرلمان^(٣٣). فريئيس الدولة إذا عزل وزارة مؤيده من الأغلبية البرلمانية وحاصلة على ثقتها- وهو أمر نادر الحدوث- فإن الأمر سينتهي بحل البرلمان واجراء انتخابات جديدة، فإذا اسفرت نتائج الانتخابات عن فوز حزب الوزارة المقالة بحصوله على الأغلبية البرلمانية فلا مناص من تأليف الوزارة الجديدة من ذات الحزب^(٣٤). ومعنى ذلك ان إقدام رئيس الدولة على اقالة وزارة معززة بثقة الأغلبية ليس من الأمور التي يستهان بها، إذ يضع رئيس الدولة نفسه في موقف حرج لا يحسد عليه اذا ما إنتصر حزب الأغلبية وتم تشكيلة للوزارة الجديدة. الأمر الذي يسيء الى مركز الرئيس الشخصي وينال من مكانته. كما يحمل ذلك أيضاً معنى أن إرادة الشعب قد وضحت بشأن الخلاف الذي نشب بين رئيس الدولة والبرلمان- الذي كان مؤيداً للحكومة المقالة- الأمر الذي يصم قرار الرئيس الصادر باقالة الوزارة بالخطأ^(٣٥)، أما إذا اقدم رئيس الدولة على اقالة وزارة غير حائزة على ثقة الأغلبية البرلمانية، فإن الأمر لا

٣١- د.عبد العزيز شيجا، المصدر السابق، ص٢٧.

٣٢- د. مصطفى أبو زيد، المصدر السابق، ص٤٦.

٣٣- المصدر نفسه، ص٤٧.

٣٤- وهذا الموقف يتمثل في رأي هيئة الناخبين.

٣٥- د. محمد كامل ليلة: المصدر السابق، ص٦٣٤.

يثير صعوبات عملية أو سياسية تذكر، فالاقالة تكون متفقة ورأي البرلمان ومؤيده لموقفه إزاء الوزارة المقالة، ويكون تصرف الرئيس سليماً لاغبار عليه^(٣٦).

ثانياً: حق رئيس الدولة في حل المجلس حلاً رئاسياً: Dissolution Presidentielle

يتحقق الحل الرئاسي لحل خلاف بين رئيس الدولة من جانب والوزارة والبرلمان من جانب آخر. فإذا ما أراد رئيس الدولة إقالة وزارة تحوز على ثقة الأغلبية في البرلمان، لعدم موافقته على سياستها، وقام بتشكيل وزارة من الأقلية، فإنه يلجأ إلى حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة لاستطلاع رأي الشعب على موقفه من إقالة الوزارة^(٣٧). ويسمى الحل في هذه الحالة حلاً رئاسياً، لأن مبناه الفكر الشخصي لرئيس الدولة^(٣٨)، وان القصد من اجرائه حل نزاع بين الرئيس من ناحية والوزارة المعززة بثقة البرلمان من ناحية أخرى.

فإذا تم حل البرلمان واسفرت نتيجة الانتخابات عن أغلبية برلمانية تؤيد الوزارة المقالة، كان ذلك دلالة على خطأ تصرف الرئيس، ويكون على الوزارة الجديدة (وزارة الأقلية) أن تقدم استقالتها، ولا مفر حينئذ من تأليف وزارة من حزب الأغلبية الفائز في الانتخابات^(٣٩) ومثل هذا الوضع من شأنه كما قلنا أن يؤدي إلى اضعاف مركز رئيس الدولة وتعريض شخصه لخطر شديد. أما إذا جاءت نتيجة الانتخابات بأغلبية برلمانية تؤيد الوزارة الجديدة، فان ذلك يعني ان تصرف رئيس الدولة لا طعن عليه، وانه كان محقاً في إقالة الوزارة القديمة.

على هذا النحو نستطيع القول انه إذا كان لرئيس الدولة حق حل البرلمان بنفسه لتأزم الوضع وحدوث خلاف بينه وبين الوزارة المعززة بثقة البرلمان، فان حقه في هذا الخصوص لا يكون طليقاً دون قيد، إذ يكون الرئيس مقيداً برغبة واتجاه الرأي العام بأن يبين له من واقع الحال والظروف السياسية المحيطة أن الوزارة المؤيدة بالبرلمان لم تعد تعبر عن الرأي العام وإرادة الأمة وهو أمر يكشف عنه الشعب ذاته عند إجراء الانتخابات^(٤٠). غير أنه يثار التساؤل في هذا الخصوص عما اذا كان الحل الرئاسي يحدث في اعقاب وزارة الأغلبية، فهل يخضع تصرف الرئيس في استخدامه هذا الحق لقاعدة التوقيع المزدوج؟ أي المجاور، أم أنه يستعمل هذا الحق على سبيل الانفراد فيصدر قرار الحل مهنراً منه وحده؟ ان استخدام الرئيس لحقه في حل البرلمان وان كان بناء على فكرة الشخص وارادته، إلا أنه يستعمله عن طريق وزارته الجديدة وهي وزارة الأقلية أو الوزارة الائتلافية، فهذا الحق يستخدمه الرئيس أيضاً عن طريق وزارته شأنه في ذلك شأن بقية الحقوق المسندة إليه في النظام البرلماني، ويجب أن يحمل تصرف الرئيس في هذا الخصوص توقيعاً مزدوجاً منه ومن رئيس الوزراء^(٤١).

٣٦- المصدر نفسه، ص ٦٣٣.

٣٧- وهذا الحل يختلف عن الحل الوزاري الذي تقوم الوزارة باجرائه بقصد استطلاع رأي الناخبين أو تحكيمهم في نزاع قائم بينها وبين المجلس أعني البرلمان وراجع أيضاً الدكتور ابراهيم درويش، المصدر السابق، ص ١٦٤.

٣٨- ويلاحظ استخدام رئيس الدولة لهذا الحل يكون عن طريق الوزارة الجديدة وهي وزارة الأقلية انظر د. عبدالعزيز شيحا، المصدر السابق، ص ٢٩.

٣٩- د. مصطفى أبو زيد، المصدر السابق، ص ٦٧. والدكتور محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ٦٣٥.

٤٠- د. عبدالعزيز شيحا، المصدر السابق، ص ٣٢.

٤١- د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ٦٣٥.

إن مشكلة تدخل رئيس الدولة في الإرادة الفعلية لشؤون الحكم: تمثل أعقد المشكلات السياسية في الدولة الحديثة العهد بالنظام البرلماني، فما أن تلبث الدول تعتنق هذا النظام كأسلوب للحكم حتى يثار على التو تساؤل عن دور رئيس الدولة، هل هو دور سلمي بحت، أم أنه يكون لرئيس الدولة سلطات فعلية في شؤون الحكم؟ اختلف الفقه في هذا الخصوص، وانحصر الخلاف في ثلاثة اتجاهات رئيسية: الأول يرى أن دور رئيس الدولة هو مجرد دور سلمي بحت. والثاني يذهب إلى أنه ليس ثمة ما يمنع من أن يكون دور رئيس الدولة دوراً إيجابياً، فالنظام البرلماني لا يتعارض واشتراك رئيس الدولة مع الوزارة في إدارة شؤون السلطة التنفيذية. والثالث يرى أن اشتراك رئيس الدولة في الحكم لا يجعل منه شريكاً مساوياً للوزارة في السلطة بل تظل الوزارة هي المحور الرئيسي والفعال في شؤون الحكم.

المطلب الثاني: الوزارة

قدّمنا أن رئيس الدولة في النظم البرلمانية ويكون غير مسؤول ولا يملك سلطات حقيقية وفعلية في شؤون الحكم، لذلك كان لابد من وجود بديل يتحمل المسؤولية وتنتقل اليه السلطات الفعلية، ألا وهي الوزارة. كما أن الاتفاق يكاد يكون تاماً بين فقهاء القانون الدستوري ورجال السياسة على أن الاختصاصات التي تمنحها الدساتير لرئيس الدولة في هذه النظم لا يمارسها على انفراد، بل يمارسها عن طريق وزرائه، ومن هنا لزم أن تكون جميع قراراته ممهرة من الوزراء المختصين. على هذا النحو تعتبر الوزارة المحور الرئيسي في النظام البرلماني وحجر الزاوية فيه^(٤٢)، كما أنها تعتبر - في ذات الوقت - همزة الوصل بين رئيس الدولة والبرلمان.

وتتسم الوزارة في النظام البرلماني بعدة خصائص نجملها فيما يلي:

١ - استناد الوزارة الى ثقة البرلمان:

لما كانت الوزارة في النظام البرلماني لا تستطيع البقاء في الحكم دون حصولها على ثقة البرلمان^(٤٣)، فإن رئيس الدولة يكون مقيداً كما سبق ورأينا باختيار رئيس الوزراء - الوزير الأول - من حزب الأغلبية على النحو السابق ايضاحه، ثم يقوم هذا الأخير بانتقاء زملائه الوزراء من قيادات حزبه، ويعرض اسماءهم على رئيس الدولة ليصدر قراراً بهم. لذلك تعمل الدول التي تعتنق النظام البرلماني على اختيار الوزراء من داخل المجلس، وان كانت هذه القاعدة ليست مطلقة، إذ يمكن انتقاء الوزراء من خارجه^(٤٤). ويشير الاستاذ Andre Hauriou الى مدى حرص الوزراء غير الأعضاء على ترشيح انفسهم لنيل العضوية في البرلمان، الأمر الذي دفع البعض منهم إلى الإصرار على الاستقالة إثر هزيمته في الانتخابات، وهو ما حدث في إنجلترا في ٢٢ كانون الثاني عام ١٩٦٥ حيث قدم المستر جوردون ووكر Gordon Walker استقالته -

٤٢ - ونظراً لما للوزارة من دور رئيسي وفعال في النظام البرلماني فإن البعض قد أطلق على هذا النظام اسم (حكومة الوزارة).

٤٣ - د. عبدالعزیز شبحا، المصدر السابق، ص ٤٢.

٤٤ - إذ يشير الاستاذ هوريو الى ان هناك تشكيلات وزارية قد ضمنت أعضاء فنيين غير أعضاء المجلس حيث تتوافر الخبرات الفنية كرجال الجيش أو البحرية أو الادارات العامة أو من رجال الاعمال.

وكان آنذاك وزير الخارجية في حكومة العمال برئاسة M. Welson - لهزيمته مرتين في انتخابات مجلس العموم.

أما اذا كان لا يوجد حزب يمثل أغلبية، فان رئيس الدولة يلجأ الى تشكيل حكومة ائتلافية تنتمي الى أكثر من حزب، وفي هذه الحالة أيضاً يجب أن تكون الحكومة مستندة إلى ثقة البرلمان، أذ هي لا تستطيع البقاء في الحكم دون استنادها الى هذه الثقة والا اسقطها البرلمان، وكان على رئيس الدولة البحث مرة أخرى عن وزارة تحوز ثقة البرلمان وتسعد بتأييده.

٢- الوزارة وحده متجانسة متضامنة:

تكون الوزارة في النظام البرلماني وحده unite واحدة أي هيئة جماعية un organe collectif مميزة distinct، وهذه الهيئة تسمى بمجلس الوزراء، ويختص هذا المجلس برسم السياسة العامة للدولة يضمن فيها وحدة العمل الوزاري واتساقه.

كما تعد الوزارة في النظام البرلماني هيئة متجانسة L homogène، وتوفر عنصر التجانس بين أعضاء الوزارة يعد نتيجة طبيعية لفكرة الوحدة والاتساق. فإذا كانت الوزارة هي التي تقوم برسم السياسة العامة وتسهر على ادارة مصالح الدولة، فان ذلك يتطلب وجود قدر من التجانس والانسجام بين اعضائها، وهذا التجانس والانسجام يتم تحقيقه بقيام رئيس الوزراء باختيار زملائه من قيادات حزبه ذوي الميول والافكار السياسية الواحدة^(٤٥). ورئيس الوزراء هو الذي يرأس مجلس الوزراء ويقوم بالدفاع عن سياسته أمام البرلمان^(٤٦).

واذا كان الأصل في النظام البرلماني لضمان سمة التجانس والانسجام بين الوزراء- هو وجوب تشكيل الوزارة من حزب الأغلبية، الا أن هذا الاصل قد لا يجد مجالاً لتطبيقه في حالة تعدد الاحزاب السياسية دون أن يحصل أياً منها بمفرده على الأغلبية في البرلمان، الأمر الذي يؤدي بالضرورة الى تكوين وزارة ائتلافية Ministère de Coalition تنتمي الى أكثر من حزب^(٤٧)، ووزارات على هذا الطراز لا تعمر طويلاً لأن الاتفاق بين أعضائها لا يكون بطبيعة الحال الا جزئياً، فاذا مادب الخلاف بين اعضائها انحل الائتلاف وتفككت اواصر الوزارة وتم سقوطها.

كما تتسم الوزارة في الأنظمة البرلمانية بسمة التضامن بمعنى أن يكون الوزراء مسؤولين مسؤولية تضامنية عن القرارات الصادرة عنهم، خاصة تلك التي تتعلق بسياسة الدولة. فهم يسألون على سبيل

٤٥- د. عبد العزيز شيجا، المصدر السابق، ص ٤٤.

٤٦- المصدر نفسه، ص ٤٤.

٤٧- ويشير الفقه الى بعض الاستثناءات التي ترد على مبدأ تجانس الوزارة في الأنظمة البرلمانية منها:

وزارة الاعمال Cabinet d'Affaire وهي وزارات تتكون من رجال ليسوا ذوي لون سياسي واحد، وتقتصر مهمتهم على ادارة الشؤون العامة لمدة معينة، او للسيطرة على مقاليد الامور إثر أزمة تحتاج البلاد، أو بقصد اجراء انتخابات عامة في جو من النزاهة والحيادة. وقد سميت هذه الوزارات بالوزارات الادارية.

وزارة الاتحاد المقدس Cabinet d'Union Sacree وهي الوزارات التي يتم تشكيلها في حالة الخطر كحالة الحرب أو الازمات المالية التي تحتاج البلاد.

وزارة التركيز Cabinet de Concentration وهي الوزارات التي تعتمد في نشأتها على احزاب مختلفة ولكنها متقاربة في وجهات النظر. أنظر د. مصطفى ابو زيد فهمي، المصدر سابق، ص ٣٧.

التضامن عن جميع ما يتخذ من أعمال وقرارات، ولا يكون بمقدور احدهم التنصل من المسؤولية بحجة انه لم يكن موافقاً عليها، أو على اساس غيابه أو عدم حضوره الجلسة التي اتخذت فيها^(٤٨). فبقائه في الوزارة عند صدور هذه القرارات، وعدم احتجاجه عليها بتقديم استقالته، يكون قرينة على موافقته ورضائه على جميع ماصدر عن الوزارة من قرارات. فالتضامن اذن مفترض بين اعضاء الوزارة ما لم يدحض باستقالة تقدم من العضو المحتج. ويترتب على قيام التضامن بين أعضاء الوزارة أن تحريك المسؤولية الوزارية التضامنية يسقط الوزارة بأسرها^(٤٩). كما أن التضامن يضع التزاماً على عاتق الوزراء الاعضاء في البرلمان ان يصوتوا جميعاً في اتجاه واحد^(٥٠) مدافعين عن رأي الحكومة باعتبارها هيئة واحدة^(٥١). كما يلتزم الوزراء بالامتناع عن القيام بأي عمل يخرج الوزارة و يسئ الى مركزها فيجب أن تكون جميع تصرفات الوزراء متسقة والسياسة العامة التي ترسمها الوزارة بأسرها. ولا يجوز بأسرها ولا يجوز للوزير ان ينتهج سياسة خاصة به أو منهجاً يتعارض مع الخطوط العريضة التي حددتها الوزارة كهيئة جماعية.

٣- الوزارة أداة للحكم وليست أداة للتنفيذ:

ان وضع الوزارة في النظام البرلماني وضع متميز، فالوزارة أداة للحكم والتقير حيث تملك في المجال الدستوري سلطة البت في شأن رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها. وهي هيئة لها كيان ذاتي متميز عن رئيس الدولة وعن البرلمان، الأمر الذي يفرقها عن مركز الوزارة في النظام الرئاسي وفي نظام فالوزارة في النظام الرئاسي ليس لهم وضع متميز، بل هم تابعون لرئيس الدولة، و سكرتاريون لا يملكون سلطة التقرير في شأن سياسة البلاد. انهم مجرد اداة تحضير للقرارات المتخذة من جانب الرئيس، وأداة طيعة لتنفيذها. والوزراء في النظام المجلسي ليس لهم أيضاً استقلال عن البرلمان، أنهم مجرد أداة لتنفيذ توجيهاته وأوامره^(٥٢). فليس لهم وضع متميز كما هو الشأن في النظام البرلماني. فالوزراء في النظام البرلماني رجال حكم وسياسة، بينما هم في النظامين الرئاسي وحكومة الجمعية أداة تنفيذ وادارة.

٤- الوزراء يدخلون البرلمان بصفتهم وزراء:

قلنا إن القاعدة المألوفة في النظام البرلماني أن الوزراء يأتون من البرلمان، ولو أن هذه القاعدة ليست مطلقة، إذ يجوز أن يكون الوزراء غير برلمانيين فيأتون من خارج البرلمان. والنظام البرلماني يميز كأصل عام دخول الوزراء في البرلمان - حتى ولو لم يكونوا اعضاء فيه، وهم يجلسون في ذات القاعة مع الأعضاء^(٥٣)، ويسمح لهم أيضاً بالاشتراك في مناقشات المجلس وفي حجاجه وقد وجدت هذه القاعدة صداها في فرنسا في ظل دستور ١٨٧٥ حيث كان للوزراء حق الدخول في الجمعية الوطنية وفي مجلس الشيوخ حتى ولو

٤٨- د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ٦٢٥.

٤٩- د. ابراهيم درويش، المصدر السابق، ص ١٥٦.

٥٠- د. محمد كامل ليلة، المصدر السابق، ص ٦٢٥.

٥١- ويشير الفقه إلى أنه حتى لو اتاحت الوزارة لأعضائها حرية التصويت، فليس معنى هذا أنها تتيح لهم حرية المناقشة، فيعارض بعضهم البعض في البرلمان ويعارض احدهم رئيس الحكومة. فالتضامن الوزاري يفرض على العضو ذي الرأي المخالف أن يمتنع عن الدفاع عن رأيه احتراماً لأغلبية الاصوات في مجلس الوزراء. الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي: النظام البرلماني في لبنان، المصدر السابق، ص ٣٩.

٥٢- د. مصطفى ابو زيد فهمي، المصدر السابق، ص ٤١. والدكتور عبد الحميد مولى، المصدر السابق، ص ٣١٧.

٥٣- فهم لا يجلسون في شرفة الزائرين كما هو الشأن في النظام الرئاسي.

كان الاعضاء من أصل غير برلماني، أي غير اعضاء بهذه المجالس والوزراء يتمتعون في النظام البرلماني بمركز يمتازون به عن سائر الاعضاء في المجلس النيابي، اذ يكون لهم دائماً حق الأولوية في الكلام فلا ينتظرون دورهم كسائر الأعضاء^(٥٤). ويشير الاستاذ اندريه هوريو الى ان هذه القاعدة قد طبقت على نحو مغاير في إنجلترا. فالنظام البرلماني الانجليزي لا يسمح للوزراء غير الأعضاء البرلمانيين بالدخول في البرلمان. والوزراء الأعضاء في مجلس العموم لا يستطيعون الدخول الا في مجلس العموم، فهم لا يستطيعون الدخول في مجلس اللوردات. والعكس صحيح فالوزراء الاعضاء في مجلس اللوردات لا يستطيعون الدخول الا في مجلس اللوردات فلا يمكنهم الدخول في مجلس العموم. فالوزير لا يدخل الا المجلس المتمتع بعضويته، ولا يستطيع مجال الدخول في المجلس الآخر.

المبحث الثاني: المساواة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وقيام علاقة التعاون والرقابة المتبادلة

يقوم النظام البرلماني على أساس الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. والفصل الذي يعتمد هذا النظام لايعني الفصل الجامد أو المطلق، وانما يعني الفصل المرن او الفصل المشرب بروح التعاون بين كل من السلطة التنفيذية والتشريعية. والفصل المرن الذي يركز عليه النظام البرلماني يقوم على دعامتين أساسيتين:

الأولى: المساواة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية

الثانية: وجود علاقة تعاون ورقابة متبادلة بينهما.

الأولى: المساواة والتوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية:

المساواة بين السلطتين تفترض توازناً بينهما، فلا تكون احدى السلطتين خاضعة للآخرى، انهما يكونان في نفس المستوى في كفتي الميزان فلا ترجح كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية كما هو الحال النظام الرئاسي، ولا ترجح كفة السلطة التشريعية على كفة السلطة التنفيذية كما هو الحال في النظام المجلسي على نحو ما سنرى فيما بعد. والذي يكفل المساواة والتوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في الأنظمة البرلمانية هو تمتع كل منهما بحق تستعمله تجاه السلطة الأخرى. وحق السلطة التشريعية (أو سلاحها) في الاحتفاظ بالتوازن تجاه السلطة التنفيذية هو الاقتراع بعدم الثقة بالوزارة (المسؤولية السياسية للوزارة)، وحق السلطة التنفيذية (أو سلاحها) المقابل الذي يحفظ لها التوازن مع السلطة التشريعية هو حق الحل.

الثانية: التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية:

والتعاون المتبادل بين كل من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية يتحقق عن طريق ما يكون هناك من وسائل الصلة المؤثرة بين الطرفين، فتقوم الحكومة بأعمال خاصة بتكوين البرلمان كاجراء الانتخابات واعلان نتائجها، كما يكون لها حق دعوته الى الانعقاد وحق تأجيله، كما تملك المساهمة في اعداد التشريع كاقترح القوانين والاعتراض عليها، كما يكون لأعضاء الحكومة - من الوزراء - حق دخول

البرلمان والاشتراك في مناقشته. ويكون للسلطة التشريعية الحق في مناقشة الحكومة في شأن السياسة العامة الداخلية والخارجية وطلب ايضاحات بشأنها، كما يكون لها حق تكوين لجان للتحقيق بشأن تصرفات الحكومة وحق توجيه الاسئلة والاستجابات الى الوزراء. تلك هي وسائل احداث التوازن (التعادل) والتعاون المتبادل بين كل من السلطة التنفيذية والتشريعية، إلا ان وسيلتين منها بالذات يكون لهما في مجال البحث ثقلاً خاصاً في شأن تحديد وضع السلطة التنفيذية - اعني الحكومة بالمعنى الضيق - في النظام البرلماني، بل وبدونهما لا يقوم لهذا النظام قائمة، وهي المسؤولية الوزارية الذي تملكه السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية، والحل الذي تملكه السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية. وسوف نتعرض لكل من هذين الحقلين في مطلبين متتاليين على النحو التالي:

المطلب الأول: في المسؤولية السياسية للوزراء

المطلب الثاني: في الحل

المطلب الأول: المسؤولية السياسية للوزراء

يقصد بالمسؤولية السياسية للوزراء اعتبارهم مسؤولين عن تصرفاتهم بإدارة شؤون الحكم أمام البرلمان^(٥٥). فالمسؤولية السياسية للوزراء تنعقد بمناسبة ممارستهم للمهام الموكولة اليهم. ومسؤولية الوزراء السياسية واسعة النطاق، فهي تشمل جميع تصرفاتهم الايجابية والسلبية، المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية. ورقابة البرلمان لتصرفات الوزراء لا تقف عند حد بحث ومطابقة هذه التصرفات لقواعد القانون والمشروعية، وانما تمتد لتشمل فحص ملائمة Appropriate هذه التصرفات ومدى اتفاقها والمصلحة العامة للدولة كما يراها ويقدرها البرلمان. والجزء الذي يتقرر على المسؤولية الوزارية هو جزء سياسي يكمن في اعتزال الوزير - أو الوزير - لمنصبها. ذلك ان الحكومة، كما سبق وذكرنا، يجب عليها ان تكون حائزة على ثقة البرلمان، وبمعنى ادق حائزة على ثقة الاغلبية فيه، وتقرير مسؤولية الوزارة من جانب البرلمان معناه سحب الثقة منها. واذا كان الحال كذلك كان على الوزارة التي تقرر مسؤوليتها ان تستقيل. فالمسؤولية السياسية للوزراء كما يقول موريس دوفرجه ليست في حقيقتها الا نوعاً من العزل لأعضاء الحكومة عن طريق البرلمان^(٥٦)، أو كما يقول الاستاذ لافريير ان فقدان ثقة المجالس النيابية يؤدي على الفور الى فقد الوجود السياسي^(٥٧) للوزارة.

والمسؤولية السياسية للوزارة إما أن تكون مسؤولية فردية، فيسأل كل وزير على حدة، وقد تكون مسؤولية جماعية فتسأل الوزارة بكامل اعضائها كهيئة واحدة. فمتى تتحقق المسؤولية الفردية ومتى تتحقق المسؤولية الجماعية للوزارة؟

٥٥- د. عبد الحميد متولي، المصدر السابق، ص ٣١٤.

٥٦- د. عبدالعزیز، شيخا، المصدر السابق، ص ٥٧.

٥٧- المصدر نفسه، ص ٥٨.

المسؤولية الفردية La Responsabilite Individuelle:

ان كل وزير يكون مسؤولاً بمفرده عن جميع ما يصدر عنه من تصرفات واعمال متعلقة بوزارته، والتي لاتندرج تحت السياسة العامة للوزارة، أو بمعنى آخر تلك التي لاتخضع لموافقة مجلس الوزراء^(٥٨). وتتقرر مسؤولية الوزير الفردية سواء كانت التصرفات محل المساءلة قد صدرت عن الوزير شخصياً أم الموظفين في جهازه الاداري أي الوزارة. على هذا النحو يكون المناط في تحريك المسؤولية الفردية للوزير كون التصرفات محل المساءلة غير متعلق بالسياسة العامة للحكومة^(٥٩) ولا يتصل بالفكر العام والموحد للوزراء. فكل تصرف يصدر عن الوزير تعبيراً للسياسة العامة أو تطبيقاً للفكر المشترك للوزارة يثير المسؤولية الجماعية للوزراء ولو كان التصرف قد صدر من وزير فرد.

فمثلاً لو أن وزيراً رفض تعيين بعض الاشخاص في بعض الوظائف القيادية الشاغرة في وزارته لمجرد انتسابهم الى حزب معارض لحزب الأغلبية الذي تنتمي اليه الحكومة، اتباعاً لما تسير عليه من قصر تولى الوظائف القيادية على انصار حزب الحكومة المعارض، فهنا تثار المسؤولية الوزارية الجماعية للحكومة، على الرغم من صدور قرار رفض التعيين من وزير فرد، لأن هذا القرار يتصل بسياسة الحكومة وفكرها العام اللهم الا اذا أعلن رئيس الوزراء انه يتخلى عن التضامن مع الوزير المسؤول لأن تصرفه جاء خلافاً للسياسة العامة للحكومة، وفي هذه الحالة يكون على الوزير الذي سحبت منه الثقة ان يقدم استقالته. أما اذا كان الموضوع محل المساءلة لا يتعلق بالسياسة العامة للوزارة ولا يتصل بفكر الحكومة العام وانما يتعلق بادارة الجهاز الاداري التابع للوزير كتفشي الرشوة او التعقيدات المكتبية فهنا تكون المسؤولية مسؤولية فردية لاجماعية^(٦٠).

كما يجب حتى نكون ازاء المسؤولية الفردية لأحد الوزراء أن لا يكون العمل الصادر عنه والموجب للمساءلة قد خضع لمناقشة جدية من جانب مجلس الوزراء وابدى - هذا الأخير - موافقته عليها والا كنا أمام مسؤولية جماعية للوزراء^(٦١). فلو أن وزيراً قد قام بابرام بعض العقود المتعلقة بشؤون وزارته وقام الوزير المسؤول بعرضها على مجلس الوزراء وابدى موافقته عليها او ابدى ارتياحه لها، فان المسؤولية هنا تكون مسؤولية جماعية لافردية، وتكون الحكومة مسؤولة عنها ازاء البرلمان بالتضامن. وعلى أية حال فان من المستقر عليه في الأنظمة البرلمانية في مجال المسؤولية السياسية ان من حق رئيس الوزراء ان يعتبر أمراً من الأمور ولو كان صادراً من وزير فرد محركاً للمسؤولية التضامنية للوزارة بأسرها اذا اعتبر الأمر متعلقاً بالسياسة العامة للحكومة. انه يستطيع بغير شك وفي أي وقت أن يحول المسؤولية الفردية الى مسؤولية تضامنية^(٦٢) وان كان عليه في هذه الحالة أن يعلن صراحة رغبة الوزارة في التضامن مع الوزير المسؤول قبل أن يقوم البرلمان باجراء الاقتراع على الثقة، وحتى يتضح موقف الحكومة من التصرف محل المساءلة أمام البرلمان حتى يتخذ هذا الأخير قراره. وقد حدث في النجلترا أن تقدم أحد الوزراء من حزب العمل (وكانت

٥٨- راجع ايضاً الدكتور ثروت بدوي، المصدر السابق، ص ٣٣٤، عبدالله ناصف، المصدر السابق، ص ٥٩.

٥٩- الدكتور مصطفى ابو زيد فهمي، المصدر السابق، ص ٥٦.

٦٠- د. مصطفى أبو زيد فهمي، المصدر السابق، ص ٥٩.

٦١- المصدر نفسه، ص ٥٨.

٦٢- د. عبدالله ابراهيم ناصف، المصدر السابق، ص ١١٣.

الوزارة حينئذ وزارة ائتلافية من المحافظين والعمال ابان الحرب العالمية الثانية) يطلب الى مجلس العموم الموافقة على اعتماد استثنائي لمواجهة المصروفات المتزايدة في وزارته. غير أن المجلس لم يوافق على هذا الطلب الامر الذي يوحي بعدم الثقة بالوزير. غير ان رئيس الوزراء تشرشل قد أبلغ مجلس العموم انضمامه مع الوزير معلناً أن طلب الاعتماد أمر يتصل بالسياسة العامة للوزارة، وأن المجلس برفضه الطلب السابق يكون في اعتقاد الحكومة قد طرح الثقة بالوزارة كلها. فكان رئيس الوزراء قد حول المسؤولية الفردية الى مسؤولية جماعية تضامنية، الأمر الذي جعل المجلس يتراجع عن موقفه السابق ووافق على الاعتماد الاضافي المطلوب.

وعن إطار المسؤولية الفردية يثور التساؤل الآتي: هل يمكن تحريك المسؤولية السياسية الفردية للوزراء بشأن تصرفاتهم الخاصة والمشبوهة؟

إذا كانت المسؤولية السياسية الفردية تثار بشأن التصرفات التي تصدر عن أحد الوزراء فيما يتعلق بشؤون وزاراتهم، فان التساؤل يثار حول مدى امكان قيام هذه المسؤولية بشأن تصرفاتهم الخاصة والمشبوهة. فاذا ارتكب الوزير مثلاً جريمة يعاقب عليها القانون ويشكل وقع هذه الجريمة آثار سياسية بالنسبة للحكومة، فهل يمكن اثارة المسؤولية الوزارية الفردية في هذه الحالة؟ يجب على ذلك الاستاذ "جاك كادار" قائلاً ان الحكومة سوف تعمل في الغالب على اقالة الوزير الذي صدر منه مثل هذا التصرف، فان لم تفعل ذلك من تلقاء نفسها جاز للبرلمان أن يحرك المسؤولية الفردية تجاه هذا الوزير ويسحب الثقة منه.

فتحريك مسؤولية الوزير عن عمل شخص أو أي عمل آخر يتعلق بحياته الخاصة أمر ممكن دائماً. وفضيحة "بروفيمو" في إنجلترا تعد خير مثال لقيام مسؤولية الوزراء على اعمالهم وتصرفاتهم الخاصة المشبوهة حيث اسقط هذا الوزير بسبب افعاله الشائنة، والتي كان لها آثار سياسية خطيرة لا يمكن فصلها عن وظيفته كوزير للدفاع^(٦٣).

اما المسؤولية الجماعية والتضامنية للوزراء أمام البرلمان تعد حجر الزاوية في النظام البرلماني:

تعتبر المسؤولية الجماعية والتضامنية للوزراء ركيزة النظام البرلماني وجوهره، فهي لا تمثل فقط أحد السمات البارزة لهذا النظام، وانما تعد أحد أركانه الجوهرية، بحيث يترتب على تخلفها انتفاء الطبيعة البرلمانية، ووجب البحث عن تكييف آخر للنظام السائد^(٦٤). لذلك يرى الفقه أن النظام البرلماني لا تقوم له قائمة الا بوجود هذه المسؤولية، اذ هي تختلف عن بقية اركانه الأخرى كحق الحل حيث لا يحول تخلفه دون قيام النظام البرلماني، وأن عد ذلك نقصاً فيه أو تشويهاً له deformation. وتبعاً لذلك يكون النص على المسؤولية الوزارية الجماعية أو عدم النص عليها في الدستور، كاشفاً عن طبيعة النظام السياسي الذي يعتمده الدستور، فاذا نص على وجود المسؤولية الجماعية للوزراء أمام البرلمان عد النظام برلمانياً^(٦٥)، وإذا نص الدستور على عدم مسؤولية الوزراء الجماعية امام البرلمان مقررراً مسؤوليتهم أمام رئيس الدولة

٦٣ - وتمكن هذه الفضيحة في تورط وزير الدفاع "بروفيمو" في علاقة جنسية شائنة اساءت الى شخصه كوزير دفاع.

٦٤ - د. عبدالله ابراهيم ناصف: المصدر السابق، ص ٩٧.

٦٥ - المصدر نفسه، ص ٩٧.

وحدة^(٦٦) او اكتفى بتقرير مسؤولية الوزراء الفردية امام البرلمان دون المسؤولية الجماعية ففي هاتين الحالتين لا يكون النظام برلمانياً حيث تنتفي المسؤولية الجماعية للوزراء. ويثور التساؤل: هل تسأل الوزارة امام البرلمان بمجلسيه؟

تثار المسؤولية السياسية للوزراء أمام الهيئات النيابية. فاذا كان الدستور يتبنى - في شأن تشكيل الهيئات النيابية - نظام المجلس الواحد، فان مسؤولية الحكومة تنعقد أمام هذا المجلس، والأمر لا يثير في هذا النظام اشكالاً على الاطلاق. أما إذا كان الدستور يتبنى نظام المجلسين bicameralisme فان التساؤل يثار بشأن المجلس الذي تنعقد مسؤولية الوزراء امامه.. هل تنقرر هذه المسؤولية فقط أمام المجلس الأدنى La chambre basse وهو المجلس الأكثر شعبية والأكثر اختصاصاً، أم أن هذه المسؤولية يمكن ان تقرر ايضاً أمام المجلس الأعلى La chambre haute وهو المجلس الأقل شعبية والأقل اختصاصاً، وهل يمكن أن تنعقد مسؤولية الحكومة امام كلا المجلسين؟. ان بعض الدساتير تواجه هذه المسألة بنص صريح، فلا تقرر مسؤولية الوزراء الا أمام مجلس النواب أي المجلس الأدنى. ومثل هذا الوضع قرره بعض الدساتير كدستور بولونيا الصادر عام ١٩٢١ (م ١٨) ودستور اليونان الصادر عام ١٩٢٧ (م ٨٨) والدستور المصري الصادر عام ١٩٢٣ (م ٦١)^(٦٧). وهذا الاتجاه هو الذي تميل اليه الدساتير الديمقراطية بصفة عامة، وهو الأكثر اتفاقاً مع كون المجلس الأدنى الأكثر تمثيلاً للشعب، والمعبر الحقيقي عن ارادته، والأكثر اختصاصاً وسلطاناً في نفس الوقت^(٦٨). ولكن ماذا لو لم تواجه الدساتير صراحة هذه المسألة، فهل يمكن ان تتحرك مسؤولية الوزراء أمام المجلس الأعلى؟ يجب على ذلك الاستاذ لافيرير قائلاً إن الأمر يتوقف على طابع وسمه كلا المجلسين، اذ يجب ان نفرق بين المجلس الأعلى الارستقراطي Aristocratique وبين المجلس الأعلى المنتخب^(٦٩).

فاذا كان المجلس الاعلى ارستقراطياً فان الوزارة لا يمكن ان تسأل امامه، لأن القول بغير ذلك معناه التسليم للمجلس الأعلى بسلطة اسقاط الوزارة المتمتعة بثقة المجلس الأدنى الأكثر تمثيلاً للشعب^(٧٠). أما اذا كان المجلس الأعلى قد جاء عن طريق الانتخاب، فان بعضاً من الفقه يرى تطبيق ذات القاعدة السابقة، أي عدم تقرير مسؤولية الوزارة الا امام المجلس الأدنى، لأن التسليم للمجلس الأعلى بحق تحريك المسؤولية الوزارية قد يؤدي الى عدم الاستقرار الوزاري، ويزيد الأمر خطورة اذا كان هناك خلاف في وجهة النظر بين كل من المجلسين، إذ غالباً ما يعمل المجلس الأعلى على اسقاط الوزارة التي تحوز على ثقة المجلس الأدنى أي مجلس النواب، وغالباً ما يعمل المجلس الأدنى على اسقاط الوزارة التي تحوز ثقة المجلس الأعلى الأمر الذي يؤدي الى أزمات وزارية لاحد لها، وهو ما يضعف النظام البرلماني الى حد كبير.

٦٦- الدكتور مصطفى فهمي ابو زيد: النظام البرلماني في لبنان، المصدر السابق، ص ٥٤. غير انه لا يمنع من كون النظام برلمانياً النص في الدستور على مسؤولية الوزراء أمام رئيس الدولة فضلاً عن مسؤوليتهم الجماعية أمام البرلمان.

٦٧- اذ نصت هذه المادة على أن "الوزراء مسؤولون متضامنون لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة".

٦٨- الدكتور مصطفى ابو زيد، المصدر السابق، ص ٦٢.

٦٩- د. عبدالعزيز شبيحا، المصدر السابق، ص ٦٥.

٧٠- لذلك يكون لمجلس اللوردات الانجليزي الحق في اثاره المسؤولية الوزارية للحكومة لأن الحكومة تتمتع بثقة مجلس النواب ممثل

الشعب..

أما البعض الآخر من الفقه فقد ذهب الى جواز تحريك المسؤولية الوزارية أمام المجلس الأعلى، ما دام انه يمكن تفادي خطر الأزمات السياسية عن طريق اللجوء الى الأمة والاحتكام اليها^(٧١). ويشير الاستاذ جاك كادار الى أن مسؤولية الحكومة يمكن ان تنعقد أمام المجلسين معاً عندما يكون المجلسان متساويين - اذ يستطيع اي منهما ان يرفض او يوقف التشريع الذي تطلبه الحكومة لتحقيق برنامجها السياسي - ومن ثم يكون لكل مجلس على حدة ان يسقط الحكومة. أما اذا كان المجلسان غير متساويين فان المسؤولية الوزارية لا يمكن ان تنعقد الا امام المجلس الأهم، وهو بطبيعة الحال المجلس الأدنى، الأكثر تمثيلاً للشعب والأكثر تمتعاً بالسلطات. ونحن اذا جاز لنا ان نبدي وجهة نظر في هذا الموضوع فإننا نميل الى القول مع بعض الفقه انه لا يجوز - في حالة غياب النص الدستوري الصريح - تقرير مسؤولية الوزراء الجماعية او الفردية الا امام مجلس نيابي واحد وهو المجلس الأدنى^(٧٢) باعتباره المجلس الأكثر عدداً والأكثر تمثيلاً عن الشعب وهو أيضاً الأكثر تمتعاً بالسلطات، ونخالف الاستاذ "جاك كادار" فيما انتهى اليه من جواز تقرير المسؤولية امام المجلسين - الأعلى والأدنى - اذا ماتساوى المجلسان، فهذا الوضع من شأنه ان يزيد من الازمات الوزارية، آفة النظام البرلماني، ويجعل من الاستقرار الوزاري أمراً صعب المنال في الكثير من الحالات التي ينشب فيها خلاف بين المجلسين حول ما تقدمه الحكومة من برامج ومشروعات. اذ سيعمل المجلس الأعلى دائماً على اسقاط الوزارة في حين تتمتع هذه الوزارة بثقة الأغلبية في المجلس الأدنى، وبمعنى آخر الحائزة على ثقة أغلبية الشعب، وهو أمر يتناقض وارادة هذا الأخير ويتعارض مع جوهر النظم الديمقراطية. ولا يقدح في نظرنا ما قد يذهب اليه البعض من أنه يمكن التغلب على مسألة عدم الاستقرار الوزاري عن طريق الاحتكام الى الأمة بمجلس البرلمان، فالحل المتكرر للبرلمان في شأن كل خلاف ينشب بين الوزارة ومجلسي البرلمان أمر يجعل المشكلة أكثر تعقيداً، ويزيد من أوجه عدم الاستقرار السياسي في الدولة. ويثور التساؤل حول: كيفية تحريك المسؤولية الوزارية؟

يجري تحريك المسؤولية السياسية الجماعية والفردية للوزراء عن طريق سحب الثقة اما بناء على مبادرة من أعضاء المجلس، أو بناء على مبادرة من الحكومة ذاتها.

١- تحريك المسؤولية السياسية بناء على مبادرة أعضاء المجلس النيابي: Initiative Parlementaire
يجري تحريك المسؤولية السياسية لأعضاء الحكومة عن طريق أعضاء البرلمان، وهذا الأسلوب المباشر لتحريك المسؤولية يعد أمراً بديهياً بل ولازماً لقيام النظام البرلماني.

وتحريك المسؤولية عن طريق البرلمانين يبدأ باجراء يحمل معنى اللوم للحكومة. وهذا الاجراء قد يطلق عليه اصطلاح الاستجواب L'interpellation أو الاقتراح بلوم الحكومة La notion de censure ويوجه الاستجواب او الاقتراح بلوم الحكومة - من عضو أو أكثر من أعضاء البرلمان الى رئيس الوزراء - اذا كان موضوع المساءلة يتعلق بعمل الحكومة - او الى الوزير الفرد - اذا كان الموضوع الموجب للمساءلة تصرف خاص بالوزير المسؤول موضحاً فيه الموضوع محل المساءلة وعناصر التقصير بشأنه، ثم تعقب

٧١- انظر في هذا الشأن: الدكتور مصطفى أبو زيد، المصدر السابق، ص ٦٣.

٧٢- إذ يرى أن المسؤولية الوزارية لا تثار - بصفة عامة - في الدول التي تأخذ بنظام المجلسين - الا أمام مجلس نيابي واحد وهو المجلس النيابي الذي يتم تشكيله بالاقتراع العام المباشر.

الحكومة او الوزير على الاستجواب بالدفاع، ثم تجري بشأن الموضوع مناقشة بين الطرفين، وفي نهاية النقاش يتم الاقتراع بالثقة او عدم الثقة^(٧٣). فاذا جاء الاقتراع بالثقة بالحكومة- او الوزير- كان لها ان تستمر في اداء مهامها، أما اذا جاء الاقتراع بعدم الثقة وجب على الحكومة- او الوزير- ان تقدم استقالتها، ويكون على رئيس الدولة- في حالة امتناعها عن الاستقالة- ان يقوم باقالتها، اللهم الا اذا تضامن مع الحكومة وقرر معها حل البرلمان والاحتكام الى الشعب^(٧٤).

٢- تحريك المسؤولية السياسية بناء على مبادرة الحكومة: Initiative du Gouvernement

اذا كانت المسؤولية الوزارية تتحرك بطريق مباشر بناء على مبادرة برلمانية، فانه يمكن ان تتحرك ايضاً بطريق غير مباشر ويكون تحريكها في هذه الحالة بناء على مبادرة من الحكومة ذاتها. فالحكومة في النظام البرلماني تستطيع ان تطرح على البرلمان دائماً موضوع الثقة بها Question de confiance، اذ هي لا تستطيع البقاء في الحكم او الاستمرار فيه الا بثقة البرلمان^(٧٥). وتطرح الحكومة موضوع الثقة على البرلمان عندما تعرض عليه بعض مشروعاتها الهامة، كمشروع الميزانية، أو مشروع قانون عادي أو قرض، ويرفض البرلمان الموافقة عليها، وفي الحالة العكسية حينما يقترح بعض اعضاء البرلمان مشروع قانون ما وتظهر الحكومة عدم رغبتها في الموافقة على الاقتراح المذكور. في هذين الفرضين تستطيع الحكومة أن تطلب من البرلمان أن يحدد موقفه وتطرح موضوع الثقة بنفسها، فاذا وافق البرلمان في الفرض الأول على مشروعات الحكومة كان ذلك معناه ابقاء الثقة بالحكومة، واذا رفض البرلمان هذه المشروعات كان معنى ذلك سحباً للثقة، ووجب على الحكومة في هذه الحالة ان تستقيل. وفي الفرض الثاني اذا عدل البرلمان عن الاقتراح المقدم من بعض اعضاءه كان معنى ذلك تأييد الحكومة واستمرار الثقة بها، واذا أصر على الاقتراح كان معنى ذلك سحب الثقة بالحكومة ووجب عليها الاستقالة. ويكون التصويت من البرلمان، في مثل هذه الحالات، ذا مضمون مزدوج، فهو يتضمن موافقة رغبات الحكومة والثقة بها في نفس الوقت، أو رفض هذه الرغبات وعدم الثقة بها. ويشير الفقه الدستوري الى انه غالباً ما يحدث أن تستخدم الحكومة هذه الوسيلة (طلب الثقة) وسيلة للضغط على البرلمان فتطرح هي الثقة بنفسها وتهدد بالاستقالة خاصة في أوقات الازمات وفي الاوقات التي تخشى فيها البلاد أن رئيس الوزراء لا يمكن أن يستبدل به سواه، الامر الذي يجعل البرلمان يتراجع ويساير رغبات الحكومة^(٧٦). ويشير الاستاذ جاك كادار الى أن النظام البرلماني يفترض دائماً امكانية اسقاط الحكومة لاستطيع -في ظل هذا النظام- البقاء في الحكم الا بثقة الاغلبية في البرلمان، فانه يكون من المنطقي ان يمكن البرلمان من سحب الثقة منها في الوقت الذي يستشعر فيه سوء سياسة الحكومة. فالثقة في النظام البرلماني تكون مطروحة دائماً، ولكن يجب على

٧٣- وقد تنتهي المناقشة بان يقرر المجلس الانتقال الى جدول الاعمال، او يقرر توجيه الشكر الى رئيس الوزارة، ويعني ذلك تأييد الحكومة وبقاء الثقة.

٧٤- فاذا قررت الحكومة حل البرلمان الذي سحب الثقة منها وعرض النزاع على الشعب فان هذا الأخير أما أن يؤيد الحكومة أو يؤيد البرلمان وهو ما تسفر عنه نتيجة انتخابات المجلس الجديد. فاذا تم انتخاب اعضاء المجلس القديم مرة اخرى كان ذلك معناه عدم تأييد الحكومة والعكس صحيح.

٧٥- وراجع ايضاً: الدكتور عبدالله ابراهيم ناصف، المصدر السابق، ص ١٠٣.

٧٦- د. مصطفى ابو زيد، المصدر السابق، ص ٦٠ ومابعدها.

اي حال - كما يشير الاستاذ كادار- أن يكون هذا الطرح ضمناً ويجب الا يستعمل بطريق صريح الا في النادر من الحالات والتي يتبين فيها سوء تصرف الحكومة.

ونتيجة لذلك يرى الفقه ان النظام البرلماني يقتضي عدم وضع أية عوائق أمام البرلمان اذا ما اراد اسقاط الحكومة في أي وقت يريد فيه سحب ثقته عنها، ومن ثم يجب ان يمكن البرلمان من الانعقاد حتى في فترات العطلات البرلمانية- اي في الفترة فيما بين ادوار الانعقاد- لمراقبة الحكومة واسقاطها اذا ما اتخذت الحكومة في هذه الفترات اجراءات ضد ارادة اغلبيه النواب المنتخبين. لذلك يوصي هذا الفقه بالنسبة للنظم السياسية الخاضعة لنظام الدورات والتي لا تكون فيها المجالس منعقدة بصفة دائمة ان تكون المجالس قادرة على الاجتماع في اي وقت، فتستطيع في حالات العطلة البرلمانية عقد دورات استثنائية وفقاً للاجراءات المحددة في الدستور، وأن لايسمح للسلطة التنفيذية بالاعتراض دون مقتضى على طلب المجلس بعقد هذه الدورات^(٧٧). والا كان بمقدور هذه السلطة الاخيرة التصرف كما يحلو لها دون أن تخشى مراقبة البرلمان طوال فترات العطلة، أو بمعنى آخر الى أن يحين موعد افتتاح الدورة البرلمانية الجديدة.

المطلب الثاني: الحل

يقصد بحق الحل اثناء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية، أي قبل انتهاء مدة الفصل التشريعي للمجلس. ويعد حق الحل الذي تملكه السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية الحق المقابل لحق تحريك المسؤولية الوزارية الذي تملكه السلطة التشريعية فهو يعد بحق أداة التوازن بين كل من الحكومة والبرلمان^(٧٨)، فكما أن الوزارة تكون مسؤولة أمام البرلمان، ويملك هذا الأخير أن يحجب الثقة عن الحكومة فيسقطها، فإنه يكون للوزارة، -بالمقابل- الحق في حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة بقصد الاحتكام الى الشعب فيما ينشعب من خلاف بينها وبين البرلمان. وفي اهمية حق الحل - بالنسبة للنظام البرلماني- وباعتباره الحق الموازي أو المقابل Contre partie للمسؤولية الوزارية، يشير الاستاذ Julien Laferrriere الى أن حق الحل يعتبر أداة ذات أهمية خاصة في الحكومة البرلمانية. ويعلن Georges Burdeau أنه "بدون حق الحل لا يكون هناك نظام برلماني حقيقي". أو لا يوجد نظام برلماني بالمعنى الدقيق. ويجمع أغلب الفقه الدستوري على اعتبار حق الحل أحد الدعائم أو المحاور الاساسية للنظام البرلماني وانه يعد بحق حجر الزاوية فيه.

ويعد حق الحل الذي تملكه الحكومة ازاء البرلمان أداة (أو فرملة) لمنع تجاوز وشطط السلطة التشريعية المتزايد في اسقاط الحكومة كلما عن لها ذلك a son guise.

واساس ذلك أن هذا الحق يجعل النواب دائماً يترددون في اثاره المسؤولية واسقاط الحكومة، لكونهم يعلمون مقدماً بالنتائج التي تترتب على الحل من حيث اجراء الانتخابات الجديدة وآثارها غير المضمونة^(٧٩). إذ سيكون شبح تغيير اتجاه الرأي العام واحتمال فشلهم في الانتخابات الجديدة أمراً مخيفاً

٧٧- د.عبدالعزیز شیحہ، المصدر السابق، ص ٧٣.

٧٨- الدكتور مصطفى أبو زيد، المصدر السابق، ص ٦٢.

٧٩- لذلك وصف الفقهاء الانجليز سلاح الحل بأنه "سلاح تأديبي مخيف بين يدي الوزير الأول" وأنه "سلاح تأديبي فعال تسلطه الوزارة على مجلس العموم"

لهم مما يجعلهم حريصين دائماً على الاعتدال في حجب الثقة عن الحكومة^(٨٠). على هذا النحو نجد حق الحل أداة في يد الوزارة تستطيع أن تدفع به أوجه التحدي والتهديد من جانب البرلمان، فهو وسيلة الوزارة في أن تؤمن لنفسها المساواة مع البرلمان والاستقلال عنه، ومن ثم يتحقق أهم أهداف النظام البرلماني ومبادئه وهي التوازن بين السلطتين. وإذا كان الفقه الدستوري يجمع على اعتبار حق الحل أداة توازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. إلا أن هذا الحق قد يستخدم من الناحية العملية كسلاح خطر في يد رئيس الدولة يستطيع بمقتضاه شل عمل البرلمان، إذا عاود استعماله مراراً، كما قد يتخذه سبيلاً للوصول إلى أغلبية تتفق مع ميوله ورغباته إذا ما اعتاد استعماله فيما يعتقد مناسبتة لأغراضه. على أن طبيعة النظام البرلماني تجعل من إساءة استعمال هذا الحق أمراً نادر الحدوث، فـرئيس الدولة لا يعدو أن يكون حكماً arbitre بين الأحزاب، ووظيفته هي المحافظة على التوازن بين السلطات، فاستعماله لحق الحل لا يكون إلا باعتباره حكماً بين الأحزاب، لا بصفته عاملاً Facteur أي صاحب سياسة خاصة أو ذاتية^(٨١). هذا فضلاً عن أن رئيس الدولة لا يلجأ عادة لاستخدام هذا الحق إلا عند انحراف السلطة التشريعية عن دورها المرسوم وخروجها عن الحدود المقررة لها دستورياً. على أية حال فإن حق الحل يعتبر بلا جدال في الأنظمة الديمقراطية نوعاً من الاستفتاء، فهو بمثابة الوسيلة الفعالة لإعطاء الكلمة للشعب وجعله حكماً في النزاعات التي قد تنشأ بين السلطات العامة في الدولة، أعني السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

إن حق الحل يعد في حقيقته سلاحاً ديمقراطياً دون جدال إذا ما تم استخدامه بعيداً عن التعسف، ويكون غير صحيح على الإطلاق ادعاء البعض أن تقريره يتضمن امتهاً لارادة الأمة الممثلة في نوابها، فهو في الواقع احتكام إليها ودعوة موجهة إلى الناخبين وإلى الأمة نفسها - باعتبارها مصدر السلطات - لتقول كلمتها في النزاع بين الحكومة والبرلمان^(٨٢).

والحل في الأنظمة البرلمانية قد يكون حلاً رئاسياً، وقد يكون حلاً وزارياً. والحل الرئاسي Dissolution présidentielle هو - كما سبق وأوضحنا من قبل - الحل الذي يتم بناء على طلب رئيس الدولة وفكره الشخصي، لا بناء على طلب الوزارة، ويكون حل نزاع بين رئيس الدولة من ناحية والوزارة والمجلس النيابي من ناحية أخرى. ويحدث هذا الحل عندما يقبل رئيس الدولة وزارة تحوز على ثقة الأغلبية في البرلمان لعدم موافقته على سياستها وبأني بوزارة ائتلافية أو وزارة من خارج البرلمان.

أما الحل الوزاري Dissolution ministrielle فإنه يتم بناء على طلب الوزارة نفسها، ويكون حل نزاع بينها وبين البرلمان^(٨٣) فتطلب الوزارة من رئيس الدولة حل البرلمان لتحكيم الأمة في النزاع القائم بينها وبين البرلمان. ورئيس الدولة غير ملزم باجابة الوزارة إلى طلب الحل - وغالباً ما تحيره الوزارة بين الاستقالة

٨٠ - وقد أشار أحد النواب الانجليز عن مخاوف الأعضاء من حق الحل الذي تملكه الوزارة قائلاً: "أن السلطة التنفيذية ليست هي التي تخاف من السلطة التشريعية، وإنما العكس هو الصحيح، فإن ممثلي الشعب هم الذين يخشون حلاً مفاجئاً للمجلس يعودون منه إلى قواعدهم، الشيء الذي يؤدي بالنسبة لكل منهم إلى مصروفات تصل إلى الألف جنيه استرليني".

٨١ - د. عبدالعزيز شيحا، المصدر السابق، ص ٧٩.

٨٢ - المصدر نفسه، ص ٨٠.

٨٣ - الدكتور سليمان الطماوي: السلطات الثلاث، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٥٤٩ وما بعدها.

والاجابة لطلبها في حل المجلس- وانما يكون عليه أن يبحث أي الموقفين - موقف الوزارة وموقف البرلمان- أقرب لرأي الأمة، ويصدر قراره في هذا الخصوص على ضوء تقديره لاتجاه الأمة ويدعوها لانتخابات جديدة اذا رأى أن هناك ما يدعو لحل المجلس. ويثور التساؤل؟هل يمكن حل المجلس الأعلى؟ لما كان النظام البرلماني يجعل من حق حل المجالس النيابية أداة في يد السلطة التنفيذية كسلاح مقابل لحق المسؤولية الوزارية الذي تملكه المجلس النيابية فان ذلك يقضي بأن لا يكون الحل موجهاً الا للمجلس الذي يملك في نفس الوقت تحريك المسؤولية الوزارية، فحيث تتحرك المسؤولية الوزارية يتحرك حق الحل حتى يمكن وصف هذا الأخير بأنه أداة توازن بين كل من السلطة التنفيذية والبرلمان، ومن ثم فان أغلب الدساتير- في الدولة التي تتبنى نظام المجلسين- لا تعطي للسلطة التنفيذية الا حق حل المجلس الادني الذي يملك تحريك المسؤولية الوزارية دون المجلس الاعلى.

الفصل الثاني: وضع رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لعام

٢٠٠٥

منذ سقوط النظام الملكي في العراق عام ١٩٥٨، والدساتير المؤقتة تتوالى، وتتوالى معها دكتاتوريات قائمة لانقلابات عسكرية وقائمة على رأس السلطة التنفيذية، وكل منها يدعي أنه جاء لإنقاذ الأمة من ويلات نظام بائد عفا عليه الزمن. وتوجت هذه الدساتير بدستور عام ١٩٧٠ المؤقت الذي ظل قائماً حتى سقوط نظام الحكم السابق عام ٢٠٠٣. وتلا هذه المرحلة، صدور قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، وفسر هذا القانون عبارة (المرحلة الانتقالية) بالمرحلة المطلوبة لوضع دستور عراقي دائم وتشكيل حكومة عراقية جديدة على أن يكون آخر موعد لتشكيلها ٣١ كانون الأول ٢٠٠٥. وفي ١٥ تشرين الأول ٢٠٠٥ استفتى الشعب العراقي على الدستور الدائم، وهو الأول بعد سقوط النظام الملكي. وتبنى هذا الدستور نظاماً جمهورياً برلمانياً اتحادياً، إلا أنه لم يذكر بين ثنايا نصوصه تعبير الاتحاد الدستوري أو المركزي أو الفدرالي. لكن مناقشات وضع مسودة هذا الدستور ومساجلاته وتجاهلات القوى والتيارات السياسية والمؤسسات الدستورية التي نص عليها، كلها تشير إلى أن المشرع الدستوري تبني النظام الفدرالي. وعلى حد سواء مع الأنظمة البرلمانية، ركز الدستور العراقي النافذ غالبية الصلاحيات التنفيذية الهامة بيد مجلس الوزراء ورئيسه، حتى غدا رئيس الجمهورية رمزاً لوحدة الدولة ورئيساً تشريعياً للسلطة التنفيذية. ومع هذا تتمتع الرئيس ببعض الصلاحيات الدستورية الهامة، كاقترح القوانين واقتراح تعديل الدستور وقبول السفراء الأجانب المعتمدين في العراق واقتراح سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، إلى جانب بعض الاختصاصات البروتوكولية، كإصدار المراسيم الجمهورية وتصديق أحكام الإعدام الصادرة عن المحاكم المختصة وإصدار العفو الخاص بناء على توصية رئيس مجلس الوزراء والقيام بمهام القائد العام للقوات المسلحة لأغراض تشريفية.

لقد أثرنا البحث في موضوع (رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي؟) دراسة تحليلية نقدية. لنقف على حقيقة الصلاحيات التي تتمتع بها الرئيس، وهل تتسجم وطبيعة النظام البرلماني الذي تبناه الدستور. ونسجل أوجه القصور التي قد تبدو على هذا الدستور في حدود رئاسة الدولة.

وتناولنا هذا الموضوع في ثلاثة مباحث، خصصنا الأول لدراسة شروط وآلية اختيار الرئيس، وبحثنا في الثاني مدة ولاية الرئيس، وكرسنا الثالث للبحث في صلاحيات الرئيس.

المبحث الأول: شروط وآلية اختيار الرئيس

تتباين الدساتير في الشروط التي توجب توافرها فيمن يتولى رئاسة الدولة، وهي عادة أكثر تشدداً في الأنظمة الرئاسية منها في الأنظمة البرلمانية. حيث يلعب الرئيس في النظام الأول دوراً محورياً في إدارة وتسيير شؤون الحكم. في الوقت الذي يبدو في رئيس الدولة في النظام البرلماني رمزاً لوحدة الدولة وعنصر توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وبهذا المعنى نصت المادة (٦٤) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والحفاظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامه أراضييه وفقاً لأحكام الدستور).

وحددت المادة (٦٥) الشروط الواجب توافرها فيمن يتولى منصب رئيس الدولة، وهي:-

أولاً- أن يكون عراقياً بالولادة من أبوين عراقيين: على ذلك ليس للمتجنسين الترشيح لمنصب رئيس الدولة كونه لا يحمل الجنسية العراقية بالولادة، وإن كان أبويه يحملان الجنسية العراقية ومثل هذا الاحتمال قد يكون معتاداً في العراق، فكثيراً من الأسر العراقية ولاسيما التي عملت في السياسة، تركت العراق وهاجرت الى الخارج في أعقاب انقلاب ١٤ تموز ١٩٥٨ ولم تسمح الظروف السياسية لأبنائها المولودين بالخارج من الحصول على الجنسية العراقية. وقانوناً ليس لهؤلاء بموجب الدستور النافذ الترشيح لرئاسة الدولة، وهذا ما يخالف الحق والمنطق ولا معنى لحرمان هذه الفئة من الحق في الترشيح بعد اكتسابها الجنسية العراقية.

وفضلاً عن أن هناك من يكتسب الجنسية العراقية بالتجنس نتيجة لاستيفائه الشروط التي حددها قانون الجنسية، وبالتالي من المفترض أن يكون لهذا المتجنس نفس الحقوق الممنوحة لأي مواطن آخر لا سيما وأن عليه نفس الالتزامات المفروضة على حامل الجنسية بالولادة. وربما كان وراء هذا الحظر المفروض على المتجنس، الخشية من عدم ولائه، ومع توافر هذا الاحتمال جرى العمل في الدساتير المقارنة على اشتراط مضي مدة معينة على اكتساب الجنسية كشرط للترشيح لأي منصب سياسي، كمضي خمس أو عشر سنوات على اكتساب الجنسية والإقامة خلال هذه المدة بصورة مستمرة في الدولة. ومثل هذا الشرط نص عليه القانون الاتحادي الألماني^(٨٤). والملاحظ ان المادة (٦٥) لم تكتف بأن يكون المرشح عراقياً بالولادة، ولكن اشتطت أن يكون من أبوين عراقيين، وهذا يعني أن ليس للعراقي بالولادة الترشيح لمنصب رئيس الدولة إذا لم يكن أحد أبويه عراقياً. ومن المؤكد أن هذا الشرط يتعارض ونص المادة (١٨/أولاً) من الدستور التي تنص على أنه (العراقي، هو كل من ولد لأب عراقي أو أم عراقية). من هنا كان الأولى بالمرشح الدستوري الاكتفاء بأن يكون المرشح عراقياً بالولادة إذا كان لا بد من هذا الشرط من دون اشتراط أن يكون لأبوين عراقيين، أو أن يكون عراقياً مضي على تجنسه خمس أو عشر سنوات. وفي

٨٤- د.علي يوسف الشكري وآخرون، دراسات حول الدستور العراقي، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، بغداد،

٢٠٠٨، ص٢٦٦.

رأينا أن مثل هذه المساواة من شأنها تأكيد الولاء لدى المرشح، ناهيك عن كونها تتماشى مع المبادئ الديمقراطية التي نادى بها الساسة العراقيون في أعقاب سقوط نظام الحكم.

ثانياً- أن يكون كامل الأهلية وأتم الأربعين سنة من عمره:- ونرى أن هذا الشرط يفتقد للدقة في صياغته، فمن المؤكد أن من أتم الأربعين سنة من عمره هو كامل الأهلية، وكان الأولى بالمشروع أن يصيغ الشرط على النحو التالي (أتم الأربعين سنة من عمره من دون أن يعتري أهليته عارض من العوارض)، كالجنون والعتة والسفه والغفلة، على أن يتم اثبات عدم الأهلية بتقرير طبي معتمد من قبل لجنة طبية يجري تعيينها من قبل اللجنة العليا المشرفة على الانتخابات الرئاسية بعيداً من مجلس النواب، ضماناً لحيدة واستقلال هذه اللجنة.

ثالثاً- أن يكون ذو سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهود له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن:- وفي رأينا أن هذا الشرط كان بالإمكان اختزاله، بوصف المرشح ذو خبرة سياسية على اعتبار أن باقي التفاصيل تدخل ضمن الشرط الرابع (غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف) الذي سنأتي لاحقاً على تفصيله.

أما شرط الخبرة السياسية، فقد ورد النص عليه في العديد من الدساتير، من بينها الدستور البرازيلي لسنة ١٩٦٧^(٨٥).

كما جرى التقليد السياسي في الولايات المتحدة على أن يكون المرشح للانتخابات الرئاسية ذا تاريخ سياسي طويل^(٨٦). ومثل هذا الشرط من شأنه ضمان جدية الترشيح وكفاءة من يتولى هذا المنصب الرفيع، وإلا فإن باقي الشروط قد تتوافر في لا يحصى من افراد الشعب (عراقي لأبوين عراقيين - أتم الأربعين سنة - غير محكوم عليه بجريمة غير مخلة بالشرف). فهل هذا يعني ان لكل إمكانية الترشيح لرئاسة الدولة؟ ومن المؤكد أن مثل هذا التساؤل لا يرمي لتقيد هذا الحق ولكن لإضفاء الجدية على طلب الترشيح لاسيما وأن التجاذبات السياسية التي شهدناها ويشهدها العراق في أعقاب سقوط نظام الحكم قد تدفع بعض الكتل الى ترشيح بعض الأسماء لا لشيء إلا للحصول على المزيد من المكاسب السياسية أو نكاية بإحدى أو بعض الكتل الأخرى.

رابعاً- غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف:- وكان على المشروع الدستوري أن يكون أكثر دقة في صياغته لهذا الشرط، بحيث يشترط أن لا يكون المرشح قد سبق وإن حكم عليه بجناية مخلة بالشرف، فتعبير الجريمة ينصرف الى المخالفة والجنحة، ومن المؤكد أن مثل هذه الجرائم لا تكون مخلة بالشرف، والجريمة المخلة بالشرف هي الجناية فقط هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى لا بد من وضع معيار جديد للجرائم المخلة بالشرف في العراق بعد ان ادخلت قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل كثيراً من الجرائم العادية في عداد الجرائم المخلة بالشرف من بينها الانتماء لحزب سياسي غير حزب البعث المنحل، والتخلف عن الخدمة العسكرية والتخلف عن جيش القدس وما يسمى بيوم النخوة وما الى ذلك من

٨٥- المصدر نفسه، ص ٢٦٧.

٨٦- د. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦، ص ١٠٦.

الأفعال والمصطلحات التي استحدثها حزب البعث لاسيما وان قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ لازالت احكامه نافذة حتى اليوم.

خامساً- أن لا يكون المرشح مشمولاً باجثاث البعث:- وهذا الشرط ورد النص عليه في المادة (١٣١/ثالثاً) من الدستور، إذ حضر هذا النص على المشمول باجثاث البعث الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية ورئاسة وعضوية مجلس الوزراء ورئاسة وعضوية مجلس النواب ورئاسة وعضوية مجلس الاتحاد والمواقع المتناظرة في الأقاليم وأعضاء الهيئات القضائية.

وما يسجل على نص المادة (٦٥)، أنه لم يجدد المؤهل العلمي للمرشح، الأمر الذي يعني أن لكل من توافرت فيه الشروط السابقة الترشيح لرئاسة الدولة ولو كان أمياً أو لا يحسن القراءة والكتابة وهو أمر نراه محل نظر، صحيح أن الدستور أخذ بالنظام البرلماني وركز غالبية الصلاحيات التنفيذية الهامة بيد مجلس الوزراء ورئيسه إلا أن ذلك لا يعني بحال من الأحوال عدم أهمية منصب رئيس الجمهورية. من هنا نرى ضرورة اشتراط المؤهل العلمي في المرشح لرئاسة الجمهورية ولاسيما أن الدستور أشتراط فيمن يتولى رئاسة مجلس الوزراء أن يكون حاصلاً على مؤهل علمي جامعي على الأقل^(٨٧). وبالرغم من عدم اشتراط الدستور الانتماء الحزبي، إلا أننا نرى أن هذا الشرط لاغنى عنه للترشيح لرئاسة الدولة، بل لابد أن يكون المرشح رئيساً لقائمة انتخابية أو أحد أعضائها البارزين أو رئيساً لكتلة سياسية فائزة في الانتخابات. وهذا ما أفرزته الانتخابات النيابية الأولى (٣٠ كانون الثاني ٢٠٠٥)، والانتخابات النيابية الثانية (١٥ كانون الأول ٢٠٠٥). إذ أوكل هذا المنصب لمرشح القائمة الانتخابية الثانية من حيث عدد المقاعد النيابية (التحالف الكردستاني) وربما يصبح هذا المنصب حكراً على هذه القائمة إذا ما قدر لترتيب القوائم الانتخابية أن يستمر على هذا النحو في الانتخابات النيابية القادمة. ولاسيما أن رئاسة مجلس النواب قد أوكلت للقائمة السنية في الانتخابات النيابية الأولى والثانية، بعد أن ترأس الحكومة مرشح قائمة الائتلاف العراقي الموحد بفعل حصول هذه القائمة على أعلى نسبة من المقاعد في مجلس النواب.

وعلى وفق دستور عام ٢٠٠٥، يجري انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه^(٨٨). ونرى أن هذا النص قد يكون معطلاً من الناحية الفعلية للأسباب التي أشرنا إليها سلفاً. فمرشح إحدى القوائم الانتخابية الفائزة هو رئيس الدولة حكماً وما على المجلس إلا التصويت شكلياً على هذا المرشح. وربما يدخل هذا النص حيز النفاذ من الناحية الفعلية بعد مدة طويلة من نفاذ الدستور أو على المدى البعيد إذا ما قدر لموازين القوى أن تتغير في المستقبل بحيث لا تصبح رئاسة الدولة أو الحكومة أو مجلس النواب حكراً على تيار أو قوى سياسية معينة.

وبموجب المادة (٦٧/ثانياً) إذا لم يحصل أحد المرشحين على الأغلبية المطلوبة (ثلثي أعضاء المجلس) يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويعلن رئيساً من يحصل على أكثر الأصوات في الاقتراع الثاني. وأفرد الدستور نصوص المواد (٦٤-٧٢) تحت عنوان "أولاً- رئيس الجمهورية" لتنظيم كل ما يتعلق برئيس الجمهورية لكن اللافت للنظر أن بين هذه النصوص، نصاً واحداً جاء في غير محله

٨٧- انظر م(٧٤/أولاً) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.

٨٨- م(٦٧/أولاً) من الدستور.

من الدستور (٦٦م/ثانياً)، إذ أحال هذا النص كل ما يتعلق بمنصب نائب رئيس الجمهورية على قانون خاص يصدر لتنظيم هذا المنصب (أولاً- تنظم بقانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية- ثانياً- تنظم بقانون أحكام اختيار نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية). وإذا كان لا بد من إيراد هذه الإشارة، كان الأجدر تخصيص آخر نص لها بعد الانتهاء من معالجة كل ما يتعلق برئاسة الجمهورية. ولو أننا نرى أن تنظيم كل ما يتعلق بمنصب نائب رئيس الجمهورية في موضع خاص من الدستور وبصورة مفصلة أم أكثر ملاءمة من هذه الإشارة ومن الإحالة على القانون. لأن تنظيم هذا المنصب على نحو ما ورد من الدستور من شأنه إثارة الخلاف في مجلس النواب بشأن بعض المسائل الهامة، كعدد النواب مثلاً إذا ما علمنا أن العمل جرى منذ الانتخابات التشريعية الأولى على أن يكون لرئيس الجمهورية نائبان أحدهما من المذهب الشيعي والآخر من المذهب السني.

المبحث الثاني: مدة ولاية الرئيس

حدد الدستور، مدة ولاية الرئيس بأربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط^(٨٩). أي أن الحد الأقصى لولاية الرئيس في العراق ثمان سنوات. وحسباً فعل الدستور فيما ذهب إليه بتحديد مدة الولاية صراحة وإن أصبح ذلك مبدأ دستوري تقليدي في الدساتير الحديثة، لكنه مبدأ جديد في الدساتير العراقية منذ تأسيس الدولة العراقية حتى الآن، وفي غالبية الدساتير العربية، فترئاسة الجمهورية في البلاد العربية من نوع خاص، فهي رئاسة لمدى الحياة وإن لم يكن الرئيس قادراً على أداء مهام عمله ليس هذا حسب، لكنها تورث لمن يوصي له الرئيس بعد وفاته، فحق عليها وصف الجمهوريات الملكية. ومسيرة للتجاء الدستور غالب، أجاز الدستور العراقي إعادة انتخاب الرئيس لولاية ثانية فقط، ومن المؤكد أن ذلك سيكون حافزاً لبذل المزيد من الجهد من قبل الرئيس رغبة في الفوز بولاية ثانية، بل أن قصر الولاية على مدة واحدة قد يدفع إلى الإهمال بوصف الرئيس لا يخشى على منصبه الذي سيفقده حتماً بعد انتهاء الولاية الأولى سواء أحسن أم أساء استعمال صلاحياته. ومن المؤكد أن تحديد الولاية بمدة واحدة غير قابلة للتجديد قد يحرم الدولة من خبرة سياسية اكتسبها الرئيس في ولايته الأولى، كما أن تغيير الرئيس بشكل مستمر قد ينتهي إلى التغيير المستمر في أسلوب العمل الإداري فمن الطبيعي أن يكون لكل رئيس أسلوبه الخاص في تصريف شؤون الدولة.

والملاحظ أن المادة (٦٩) لم تحسم مسألة غاية في الأهمية، هي إكمال الرئيس ولاية سلفه الذي حل محله لأي سبب من الأسباب، فهل تعد هذه ولاية مستقلة، ويكون للرئيس ولاية أخرى فقط؟ أو لاتعد كذلك ويبقى للرئيس الحق في الترشيح لولايتين مستقلتين؟ وبانتهاء الأربع سنوات تنتهي ولاية الرئيس من الناحية الرسمية، لكنه يستمر بممارسة مهام عمله لحين انتخاب مجلس نواب جديد وانعقاده وانتخابه رئيساً جديداً خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الانعقاد الأول^(٩٠). وتنتهي ولاية الرئيس بعدة حالات، أشار الدستور لبعض منها من دون البعض الآخر، وعلى النحو التالي:-

٨٩- م (٦٩/أولاً) من الدستور.

٩٠- م (٦٩/ثانياً/ب) من الدستور.

١. انتهاء مدة ولاية مجلس النواب^(٩١).
٢. الاستقالة، على أن تقدم تحريراً إلى رئيس مجلس النواب، وتعد الاستقالة نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ ايداعها لدى مجلس النواب^(٩٢). الأمر الذي يعني أن ليس للمجلس أو لرئيسه رفض الاستقالة في كل الأحوال متى أصر رئيس الجمهورية على قراره. والملاحظ أن هناك تناقضاً في نص المادة (٧٢/أولاً)، إذ أوجب هذا النص في مقدمته تقديم الاستقالة لرئيس المجلس، في الوقت الذي يشير النص في نهايته إلى أن الاستقالة تعد نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ تقديمها للمجلس وليس للرئيس. وكان الأولى بالنص أما أن يخول صلاحية قبول الاستقالة لرئيس المجلس ويعدها نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ تقديمها له. أو يمنحها للمجلس بأغلبية ثلثي أعضائه مثلاً ويعدها نافذة بمضي سبعة أيام من تاريخ تقديمها له فتكون في الحالتين مقدمة النص منسجمة ونهايته. أما النص بوضعه القائم فيه تناقض من المؤكد أنه غير مقصود.
٣. الإقالة بقرار صادر بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب بعد إدانته (الرئيس) من قبل المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية:-
 - أ- الحنث باليمين.
 - ب- انتهاك الدستور
 - ج- الخيانة العظمى
 والملاحظ أن الحالات التي يدان بسببها رئيس الجمهورية، حالات وردت على سبيل الحصر في المادة (٥٨/سادساً/ب). وبالتالي لايدان الرئيس ولايقال عن أي فعل أو جرم آخر. وهو أمر نراه محل نظر وكان الأولى بالمشروع الدستوري إيراد الجرائم أعلاه على سبيل المثال كي يفسح المجال أمام المحكمة الاتحادية العليا لإدانة الرئيس عن أي جرم سياسي أو جنائي آخر يمكن أن يهدد أمن الدولة وسيادتها أو يمس الشرف المهني.
- وما يسجل على المشروع الدستوري في هذا الجانب أنه أخذ نص المادة (٥٨/سادساً/ب) حرفياً عن الدستور الأمريكي ومن المؤكد أن الاقتباس ليس بحذ ذاته مأخذاً يسجل على الدستور، لكن المأخذ ألا يطوع النص ويكيف بما ينسجم وواقع المجتمع وحاجاته. كما كان على المشروع الدستوري استعمال تعابير متداولة في العراق، كالقسم كذباً بدلاً من الحنث باليمين، والجرائم الماسة بأمن الدولة وسيادتها بدلاً من الخيانة العظمى.
٤. خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب^(٩٣). وهذا التعبير العام الذي أوردها الدستور يستوعب كل الحالات التي يمكن أن تنتهي بها ولاية الرئيس كالوفاة والعجز مثلاً، وكان على المشروع الدستوري أن يكون أكثر تفصيلاً في بيان بعض هذه الحالات، كالعجز الدائم عن ممارسة مهام الرئاسة، ومن المؤكد أن مثل هذه الحالة كثيراً ما أثارت وتثير الأزمات الدستورية بشأن من يدعي

٩١- م(٦٩/أولاً/أ) من الدستور.

٩٢- م(٧٢/أولاً) من الدستور.

٩٣- م(٦٩/ثانياً/ج) من الدستور.

العجز ومن يقرره، إذ قد يتهم الرئيس بالعجز عن ممارسة مهامه الدستورية، ويتمسك هو بقدرته على الاستمرار بعمله. من هنا كان لا بد من تحديد جهة معينة تفصل في ذلك. ومثل هذا الاحتمال أمر متوقع لاسيما في بلدان العالم الثالث، والعالم العربي تحديداً، ومن بين تلك الأزمات وليس آخرها الأزمة التي أثّرت في الكويت في أعقاب وفاة الأمير جابر الأحمد الصباح، إذ تقدم أمير الكويت الحالي صباح الأحمد الجابر ومجلس الوزراء الى مجلس الأمة بطلب تنحية الشيخ سعد العبدالله السالم بعد أن آل إليه العرش بوفاة الأمير جابر الأحمد، بحجة مرضه المزمن وعدم قدرته على ممارسة مهامه الدستورية، وبعد مد وجزر، قرر مجلس الأمة بالإجماع تنحية الشيخ سعد العبد الله وتسمية الأمير صباح الأحمد أميراً للبلاد. ولولا النص الدستوري الصريح بشأن تنظيم حالة عجز الأمير لا تنهى الأمر إلى أزمة سياسية من العسير التنبأ بأثارها. من هنا نرى ضرورة تضمين الدستور العراقي النافذ نصاً صريحاً يحدد الجهة التي لها الطعن بعجز الرئيس والجهة التي لها الفصل بذلك.

وإذا ما انتهت ولاية لرئيس لأي سبب طارئ، يحل نائب الرئيس محل الرئيس، لحين انتخاب رئيس جديد للجمهورية من قبل مجلس النواب^(٩٤). والملاحظ أن الدستور لم يحدد أي من نواب الرئيس يتولى هذا المنصب مؤقتاً، هل النائب الأول أم الثاني؟ وربما رأى المشرع الدستوري عدم الحاجة لمثل هذه الإشارة على اعتبار أن النائب الأول يحل محل الرئيس تلقائياً، أو أنه لم يحسم مسألة عدد النواب فأقر ضمناً أن ليس للرئيس سوى نائب واحد، ويبقى الأمر محض احتمال ومحل تساؤل، إذ أحال الدستور كل ما يتعلق بنائب الرئيس على قانون خاص يصدر لاحقاً، وهذا ما يوحي بثنائية الدور الدستوري لنائب الرئيس وإلا فما معنى هذا الاقتضاب والإحالة على القانون.

وما زاد في هذا الغموض والتساؤل أن الدستور في المادة (٧٢/رابعاً) يذهب الى حلول رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة خلو منصب الأخير وعدم وجود نائب له، وعبارة (عدم وجود نائب له) تثير هي الأخرى التساؤل، هل تعني هذه العبارة عدم تعيين نائب أصلاً؟ أو خلو المنصب لسبب طارئ؟ من هنا كان الأول بالمشرع الدستوري أن يكون أكثر وضوحاً وإسهاباً في معالجة وتنظيم منصب الرئيس ولو من خلال إيراد المبادئ الرئيسة فقط وترك التفاصيل لقانون يصدر لاحقاً. أما الاقتضاب على هذا النحو فهو مأخذ يسجل على الدستور وفي رأينا أن مثل هذا النقص قد يثير أزمة دستورية لاسيما وأن الحلول في هذا المنصب أصبح جزءاً من التجاذبات والمساومات والموازنات السياسية بين الكتل الرئيسة.

المبحث الثالث: صلاحيات رئيس الجمهورية

أنقسم رأي الفقه بشأن تحديد دور رئيس الدولة في النظام البرلماني إلى اتجاهين، وكان لكل اتجاه مسوغاته وحججه التي يستند إليها في تأييد ما يذهب إليه. فقد ذهب الاتجاه الأول إلى أن طبيعة النظام البرلماني تستلزم دوراً شكلياً سلبياً لرئيس الدولة، واختصاصات اسمية يمارسها بواسطة وزرائه^(٩٥). بل أن

٩٤- م(٧٢/ثالثاً) من الدستور.

٩٥- د.محمد عبدالعال السناري- الأنظمة السياسية المقارنة- الحكومات وأنواعها- المكتبة القانونية، القاهرة، دون سنة طبع،

بعض الفقه يذهب إلى أن الرئيس في النظام البرلماني ليس له إلا توجيه النصح والإرشاد لهيئات الدولة الأخرى دون أن يكون له دور مباشر في شؤون الحكم^(٩٦). أما الاتجاه الثاني، فيرى أن النظام البرلماني لا يتقاطع ومنح الرئيس الدولة صلاحيات فعلية، فالسلطة التنفيذية في هذا النظام لم تمنح للوزارة وحدها بل يشترك معها رئيس الدولة، فكما أن البرلمان يمكن أن يتألف من مجلسين، فإن السلطة التنفيذية يمكن أن تكون مزدوجة وهذا ما ينتهي إلى وضع حد لإساءة استعمال السلطة والاستبداد بها كما يؤدي إلى زيادة الروية والتفكير في تصريف الأمور^(٩٧).

وفي رأينا أن مسألة منح أو حجب الصلاحيات عن رئيس الدولة في النظام البرلماني، مسألة نسبية تختلف من دستور لأخر، فمن الدساتير من لا تعطي للرئيس إلا دوراً شكلياً محدداً كما في بريطانيا وألمانيا في ظل دستور عام ١٩٤٩، ومنها من تودعه صلاحيات حقيقية ومؤثرة، كما في الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ والدستور الهندي لعام ١٩٤٩، الأمر الذي دعا بعض الفقه إلى القول "إنَّ للرئيس الهندي سلطات واسعة جداً أكثر من تلك التي لملك بريطانيا والرئيس الأمريكي"^(٩٨).

كما لا بد من الإشارة إلى أن الصفات الشخصية للرئيس وشعبيته وطبيعة علاقته برئيس الوزراء والسلطة التشريعية والثقل السياسي للكتلة التي ينتمي إليها، كلها عوامل تلعب دوراً مؤثراً في تحديد دور الرئيس في السلطة التنفيذية، من ذلك الدور المحوري الذي لعبه الرئيس العراقي جلال الطالباني وكتلته النيابية في تحديد ملامح الدولة الجديدة ورسم سياسة العراق، فقد مارس الرئيس الطالباني دوراً سياسياً أكبر بكثير من ذلك المرسوم للرئيس في ظل دستور عام ٢٠٠٥ الأمر الذي دعاه وكتلته النيابية إلى المطالبة بتعديل الدستور وبما يمنح الرئيس المزيد من الصلاحيات وإلا فإنه لن يرشح لولاية رئاسية ثانية. وليبيان طبيعة الدور الذي رسمه الدستور النافذ لرئيس الجمهورية، سوف نبحث في صلاحيات الرئيس تبعاً:-

أولاً- إصدار العفو الخاص^(٩٩):-

وينصرف معنى العفو الخاص إلى العفو عن شخص أو مجموعة أشخاص محددين بذواتهم. والملاحظ أن صلاحية الرئيس في هذا الاختصاص شكلية أكثر منها فعلية، إذ قيد الدستور اختصاصه هذا بتوصية صادرة عن رئيس مجلس الوزراء، من هنا فإن صاحب الاختصاص الفعلي في الواقع هو رئيس مجلس الوزراء وليس رئيس الجمهورية.

إذ يقتصر دور الأخير على إصدار ما أوصى به رئيس مجلس الوزراء، ناهيك عن أن هذا الاختصاص الشكلي مقيد بعدم المساس بالحقوق الخاص كما لا يمتد للمحكومين عن الجرائم الدولية أو جرائم الإرهاب أو الفساد المالي والإداري.

٩٦- د. علي يوسف الشكري وآخرون، المصدر السابق، ص ٢٨٢ وما بعدها.

٩٧- د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعية الإسكندرية، ١٩٨٩، ص ٢٤٥-٢٤٦.

٩٨- د. علي يوسف الشكري وآخرون، المصدر السابق، ص ٢٨٠.

٩٩- م (٧٠/أولاً) من الدستور.

ثانياً- المصادقة على أحكام الإعدام^(١٠٠): وهذا الاختصاص إجرائي تنص عليه عادة القوانين الجنائية. وبالرغم من شكلية هذا الاختصاص إلا أن الدستور العراقي جاء مقتضياً في تنظيمه، إذ لم يبين الدستور من يحل محل الرئيس في ممارسة هذا الاختصاص إذا ما غاب الرئيس لأي سبب من الأسباب أو إذا ما أمتنع عن ممارسة اختصاصه هذا. وسبق للرئيس العراقي جلال الطالباني أن أعلن عدم توقيعه على حكم الإعدام إذا ما صدر بحق صدام حسين من قبل المحكمة الجنائية المركزية. ليس طعنًا بحياضية ونزاهة المحكمة. ولكن يبدو لعدم الرغبة في التوقيع على أي حكم إعدام من هنا كان الأجدر بالدستور النص على من ينوب عن الرئيس في ممارسة هذا الاختصاص.

ثالثاً- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية:- وما يسجل على الدستور العراقي النافذ في تنظيمه لهذا الاختصاص أنه وقع في تناقض، فمن ناحية خول هذا الاختصاص في المادة (٧٠/ثانياً) لرئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس النواب (المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسليمها). وفي موضع آخر من الدستور (٥٨/ثالثاً) منح هذا الاختصاص لمجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه (تنظم بقانون عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب). ومن استقراء نص الفقرتين أعلاه يبدو لنا في الواقع أن إرادة المشرع الدستوري كانت قد انصرفت إلى منح هذا الاختصاص لمجلس النواب، بدليل أن الدستور حدد الأغلبية التي تجري فيها المصادقة من قبل مجلس النواب، في حين عد مصادقة رئيس الجمهورية حاصلة حكماً إذا مضت مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها من دون أن يبدى رأيه فيها سلباً أو إيجاباً.

رابعاً- اقتراح القوانين والمصادقة عليها وإصدارها: تباين موقف الدساتير البرلمانية من صلاحيات الرئيس التشريعية، فمنها من توسع في ذلك فمنحه حق الاقتراح والاعتراض الإسقاطي والتصديق، ومنها من ضيق من اختصاصه هذا فخوله حق التصديق فقط كالدستور المغربي لعام ١٩٦٢^(١٠١). وثالثة اختطت طريقاً وسطاً فمنحته حق الاقتراح والاعتراض التوقيفي والتصديق كالدستور المغربي لعام ١٩٥٦^(١٠٢). والملاحظ أن الدستور العراقي كان قد تبني طريقاً وسطاً بين هذه الاتجاهات الدستورية، فخول الرئيس حق اقتراح القوانين^(١٠٣). والمصادقة عليها وإصدارها^(١٠٤). ويبدو لنا أن صلاحية الرئيس في المصادقة على القوانين شكلية أكثر منها فعلية، إذ يعد التشريع مصادقاً عليه حكماً بمضي خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالته إلى الرئيس إذا لم يصادق عليه فعلياً. الأمر الذي يعني أن ليس للرئيس الاعتراض على التشريع المحال إليه توقيفاً أو إسقاطاً، هذا فضلاً عن أن عرفاً نشأ في العراق بعد سقوط نظام حكم صدام حسين، منح نائب الرئيس صلاحية المصادقة على القوانين إذا أمتنع الرئيس عن المصادقة أو كان

١٠٠- م(٧٠/ثامناً) من الدستور.

١٠١- فصل (٥٥) من الدستور المغربي لسنة ١٩٦٢.

١٠٢- فصل (١٣٢) من الدستور المغربي لسنة ١٩٥٦.

١٠٣- م(٥٧/ثانياً/أ) من الدستور.

١٠٤- م(٧٠/ثالثاً) من الدستور.

غائباً لأي سبب من الأسباب، ومن بين التشريعات التي صادق عليها نائب الرئيس، قانون المحكمة الجنائية المركزية.

خامساً- دعوة مجلس النواب للانعقاد: وللرئيس ممارسة هذا الاختصاص في حالتيه، الأولى في أعقاب إجراء الانتخابات العامة، والملاحظ أن الدستور كان قد نص على هذا الاختصاص في أكثر من موضع (٥٢م-٧٠م/رابعاً) وكان الأولى بوضعي الدستور النص على هذا الاختصاص في موضع واحد تحاشياً للتكرار والإطالة والإسهاب ولاسيما أن الدساتير عادة ما تتحاشى التكرار والخوض في التفاصيل. أما الحالة الثانية، هي دعوة مجلس النواب للانعقاد بجلسة استثنائية^(١٠٥). ومثل هذه الجلسة عادة ما يدعى إليها بين ادوار الانعقاد وخلال العطلة التشريعية إذا ما استجدت مسائل هامة تستلزم استطلاع رأي المجلس فيها أو اتخاذ القرار بشأنها بوصفها داخلة ضمن اختصاصه ولا يمكن تأجيلها لحين انعقاده بجلسة اعتيادية.

والملاحظ في هذا الاختصاص أن الدستور كان قد خوله لأكثر من جهة، فإلى جانب رئيس الجمهورية، لرئيس مجلس الوزراء ولرئيس مجلس النواب ولخمسين عضواً من أعضاء المجلس دعوة المجلس للانعقاد بجلسة استثنائية، وحسناً فعل الدستور فيما ذهب إليه، فقد تتراخى إحدى هذه الجهات في ممارسة اختصاصها هذا أو ترى إمكانية تأجيل النظر من مسألة معينة في حين أن الحاجة تدعو لانعقاد المجلس على وجه العجالة، وتعدد الجهات التي لها ممارسة هذا الاختصاص يكون الدستور قد عالج الاحتمال سالف الذكر.

سادساً- طلب سحب الثقة من رئيس الوزراء: والملاحظ أن هذا الأختصاص لا يخول لرئيس الجمهورية في الدساتير البرلمانية عادة، وبهذا الاختصاص يكون الدستور العراقي قد خرج عن المبدأ العام لدور الرئيس في الأنظمة البرلمانية، ففي ظل هذا النظام يمثل رئيس الدولة عادة نقطة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ووسيط تقريب وجهات النظر بينهما إذا ما احتدم الخلاف وتفاقمت شدته وهددت السلطة التشريعية بإقالة الحكومة أو لوححت الحكومة بحل البرلمان. أما أن يمنح رئيس الجمهورية منفرداً حق طلب إقالة رئيس الوزراء، فهو اختصاص مستحدث للرئيس في الأنظمة البرلمانية، بل خروج على المبادئ الرئيسة التي تحكم هذا النظام. صحيح أن الرئيس لا يقلل رئيس مجلس الوزراء مباشرة ولكن يتقدم بهذا الطلب لمجلس النواب، مع ذلك نرى أن هذا الاختصاص مستحدث في النظام البرلماني لاسيما وان رئيس الجمهورية (جلال الطالباني) سبق وأن هدد باستعمال هذا الاختصاص قبل نفاذ الدستور حينما احتدم الخلاف بين التحالف الكردستاني ورئيس الوزراء (الجعفري) بشأن تقرير مصير محافظة كركوك وضمتها لأقليم كردستان. من هنا كان على واضعي الدستور توخي الدقة في تحديد الجهة التي لها ممارسة هذا الاختصاص بغض النظر عن شخص الرئيس، فالدستور لا يوضع لشخص ولكن لدولة، مراعاة للمبادئ الأساسية التي تحكم النظام البرلماني ولاسيما أن الدستور نص صراحة على أن نظام الحكم في العراق

برلماني (جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي "برلماني ديمقراطي اتحادي")^(١٠٦).

سابعاً- الموافقة على حل مجلس النواب:^(١٠٧) ودور الرئيس في هذا الاختصاص شكلي من ناحية وفعلي من ناحية أخرى. فهو شكلي بوصف الرئيس ليس له ممارسة هذا الاختصاص إلا بناء على طلب رئيس الوزراء. وفعلي باعتبار أن القول الفصل في حل مجلس النواب للرئيس. إذا أيد الطلب حل المجلس وإذا رفضه استمر المجلس في ممارسة مهام عمله، هذا من الناحية الدستورية. ولكن من استقراء الوضع السياسي في العراق في ظل الحكومة الانتقالية والحكومة الدائمة الأولى والمهام التي اضطلع بها الرئيس، يبدو لنا أن الدور الفعلي للرئيس في ممارسة هذا الاختصاص يغلب على الدور الشكلي. إذا أن الثقل السياسي للرئيس وكتلته النيابية دعمت دوره الدستوري في مواجهة السلطتين التنفيذية والتشريعية وأصبح بإمكانه الضغط على رئيس الوزراء للتقدم بطلب الحل واتخاذ القرار الفعلي بحل المجلس النيابي.

ثامناً- الدعوة لانتخابات عامة^(١٠٨): ومثل هذه الدعوة يتقدم بها الرئيس إذا ما حل المجلس بقرار رئاسي بناء على طلب ثلث أعضاء المجلس (النواب)، أو بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء. وألزم الدستور الرئيس، بممارسة اختصاصه هذا خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل. وهي مدة نراها طويلة ولا سيما أن مجلس الوزراء يعد هو الآخر مستقياً حكماً بحل المجلس، الأمر الذي قد ينتهي إلى فراغ حكومي وتشريعي. من هنا نرى ضرورة تعديل هذا النص وبما يضمن الدعوة لانتخابات عامة خلال مدة خمسة عشر يوماً أو ثلاثون يوماً في أبعد أجل من تاريخ حل المجلس.

تاسعاً- تكليف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة:^(١٠٩) ومثل هذا الاختصاص في الدساتير البرلمانية اختصاص شكلي محض يقتصر على تكليف مرشح الكتلة النيابية الحائزة على أعلى نسبة من الأصوات بتشكيل الحكومة، لكن هذا الاختصاص في ظل الدستور العراقي النافذ أثبت خطورته وأهميته في أعقاب إعلان رئيس الجمهورية (جلال الطالباني) وكتلته النيابية، ورفض المرشح الذي تقدمت به لائحة الائتلاف العراقي الموحد لمنصب رئيس مجلس الوزراء على أثر قيام هذا المرشح بزيارة تركيا، الأمر الذي أدخل البلد بأزمة سياسية وأخر تشكيل الحكومة واختيار رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب. وعلى المرشح لمنصب رئاسة الحكومة، تقديم تشكيل حكومته خلال ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف^(١١٠). وإذا ما أخفق بتشكيل الحكومة خلال المدة المذكورة، يكلف رئيس الجمهورية مرشح آخر^(١١١). والملاحظ أن الدستور لم يعالج مسألة إخفاق المرشح الجديد بتشكيل الحكومة، أو المدة التي يتقدم خلالها بتشكيله هذا، وهي

١٠٦- م(١) من الدستور.

١٠٧- م(٦١/أولاً) من الدستور.

١٠٨- م(٦١/ثانياً) من الدستور.

١٠٩- م(٧٣/أولاً) من الدستور.

١١٠- م(٧٣/ثانياً) من الدستور.

١١١- م(٧٣/ثالثاً) من الدستور.

مسألة نراها غاية في الأهمية، لكنه أشار إلى أن رئيس الجمهورية يكلف مرشحاً آخر لتشكيل الحكومة خلال مدة خمسة عشر يوماً إذا لم تحصل الوزارة على ثقة البرلمان^(١١٢).

عاشراً- ممارسة مهام رئيس الوزراء: ^(١١٣) وبموجب هذا الاختصاص يحل رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء إذا ما خلا منصب الأخير لأي سبب من الأسباب. وفي رأينا أن الدستور لم يكن موفقاً بمنح هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية، وكان الأولى به تركه لنائب رئيس الوزراء أو النائب الأول في حالة تعداد النواب، إذ يعد النائب في رأينا أقدر على القيام بمهام رئيس مجلس الوزراء بحكم قربته من الوزارة وإطلاعه على عملها اليومي.

وربما وجد واضعوا الدستور أن تحويل هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية سوف لن يخل بعمل الوزارة كونها حكومة تسيير أعمال، إذ يكون الرئيس ملزماً بتكليف مرشح جديد لتشكيل الحكومة خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ خلو منصب رئيس مجلس الوزراء. ونرى أن هذا المسوغ لو كان هو الدافع لمنح رئيس الجمهورية هذه الصلاحية، ويبقى غير كاف، باعتبار أن ليس لرئيس الجمهورية نفس المعرفة التي لنائب رئيس مجلس الوزراء فيما يتعلق بعمل الحكومة المنحلة، هذا فضلاً عن أن تشكيل الحكومة الجديدة قد يطول بفعل فشل المرشح الجديد بتشكيلها أو عدم نيلها ثقة مجلس النواب. من هنا نرى أن الأولى بالدستور منح هذه الصلاحية لنائب رئيس الوزراء.

حادي عشر- اقتراح تعديل الدستور: وهذا الاختصاص يشترك فيه رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعاً وخمس أعضاء مجلس النواب^(١١٤). ونرى أن منح هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية منفرداً دون ضابط أو محدد، أمر محل نظر، فالدستور لم يمنحه لرئيس مجلس الوزراء منفرداً ولكن للمجلس مجتمعاً ولم يمنحه إلا لخمس مجلس النواب، أي لما يقارب من خمسة وخمسين عضواً في الأقل لخطورة وأهمية هذا الاختصاص، هذا فضلاً عن إلى أن هذا القيد يضيف على الدستور نوعاً من القدسية والجمود والأعلوية على التشريعات العادية. وأمام ذلك نرى أن الأجدر بالدستور أما حجب هذا الاختصاص عن رئيس الجمهورية أو تقييد حقه هذا بضابط يضمن حرمة وأعلوية الدستور، صحيح أن اقتراح الرئيس هذا مقيد بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب في استفتاء عام لكن هذه القيود نراها غير مجدية في حماية قدسية الدستور في ظل انتماء الرئيس لكتلة رئيسية في مجلس النواب وربما تأييد بعض الكتل السياسية الأخرى رغبة في الحصول على تأييد كتلة الرئيس في مناسبات أخرى. ناهيك عن أن رأي الشعب أو بعض فئاته مرتبط برأي الكتلة النيابية التي تمثله أو التي صوت لها في ظل التجاذبات المذهبية والقومية التي هيمنت على الشارع العراقي في أعقاب سقوط نظام الحكم السابق.

ثاني عشر- قبول السفراء^(١١٥): ويثير اختصاص الرئيس هذا التساؤل، هل أن إرادة واضعي الدستور انصرفت الى تحويل الرئيس صلاحية قبول السفراء أم استقبلهم؟ ومن المؤكد أن هناك فارقاً واضحاً وأساسياً بين الاختصاصين. ومثل هذا التساؤل يثار لدينا بوصف الدساتير البرلمانية تمنح الرئيس عادة

١١٢- م(٧٣/خامساً) من الدستور.

١١٣- م(٧٨/أولاً) من الدستور.

١١٤- م(١٢٢) من الدستور.

١١٥- م(٧٠/سادساً) من الدستور.

صلاحية استقبال السفراء الأجانب. أما صلاحية قبولهم فهي مناطة أما برئيس مجلس الوزراء أو بالمجلس مجتمعاً، هذا فضلاً عن أن الدستور العراقي النافذ خول صلاحية تعيين السفراء العراقيين في الخارج لمجلس النواب بناء على اقتراح مجلس الوزراء^(١١٦). من هنا كان الأولى بالدستور العراقي مسايرة الدساتير البرلمانية في تنظيمه لهذا الاختصاص أو استكمال اختصاص مجلس النواب ومجلس الوزراء من خلال منحه صلاحية قبول السفراء الأجانب المعتمدين في العراق.

ثالث عشر - منح الأوسمة والنياشين: وهذا الاختصاص شرطي يمنح لرئيس الدولة في مختلف الأنظمة الدستورية، لكن اللافت للنظر أن الدستور العراقي قيد صلاحية الرئيس هذه بتوصية رئيس مجلس الوزراء^(١١٧). وهو قيد نرى أن لا محل لإيراده على اختصاص الرئيس هذا، بوصفه الرئيس الأعلى والشرطي للدولة في ظل النظام البرلماني.

رابع عشر - القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية^(١١٨) وبمنح هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية يكون الدستور قد فصل بين الاختصاص الفعلي للقيادة العليا للقوات المسلحة إذ خوله لرئيس مجلس الوزراء^(١١٩). وبين الاختصاص التشريفي لهذه القيادة والذي خوله لرئيس الجمهورية، ولا نرى معنى لهذا الفصل من الناحية الشكلية، هذا فضلاً عن أن ذلك قد ينتهي إلى تعارض الاختصاص سلباً أو إيجاباً وهو ما قد يثير الخلاف بين الرئيسين.

خامس عشر - إصدار المراسيم الجمهورية
سادس عشر - أي صلاحية رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور. وبهذا النص ختم الدستور صلاحيات واختصاصات رئيس الجمهورية، وحسناً فعل واضعو الدستور بإيرادهم هذا النص، إذ وردت صلاحيات الرئيس متناثرة بين نصوص الدستور وغير محددة بتلك الواردة في المادة (٧٠).

الفصل الثالث: وضع رئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لعام

٢٠٠٥

تبنى أول الدساتير العراقية في عهد الاستقلال، النظام البرلماني أسلوباً للحكم، وخلال هذه الحقبة تشكلت ثلاث وخمسون وزارة، تعاقب على تشكيلها سياسيون محترفون كثيراً ما تكررت أسماء بعضهم في التشكيلات الوزارية أو رئاستها، وربما كان أبرزهم بل أبرزهم على الإطلاق نوري السعيد. والملفت للنظر، أن أيًا من هذه الوزارات لم تكمل ولايتها، ولم يجر سحب الثقة من أي منها بناء على إرادة مجلس النواب أو بقرار منه. ولكن بإرادات ملكية ما يؤكد انحراف التجربة البرلمانية عن مسارها الصحيح لصالح الملك. ومثل هذا النظام تبناه أول الدساتير الدائمة في العهد الجمهوري، بل ونص عليه صراحة في المادة الأولى منه (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي "برلماني ديمقراطي....). وربما كان النص صراحة على تبني هذا النظام، انعكاساً لتجربة سياسية مريرة

١١٦- م(٥٨/خامساً/ب) و م(٧٧/خامساً) من الدستور.

١١٧- م (٧٠/خامساً) من الدستور.

١١٨- م (٧٠/تاسعاً) من الدستور.

١١٩- م (٧٥) من الدستور.

عاشها العراق منذ انقلاب عام ١٩٥٨ حتى سقوط بغداد عام ٢٠٠٣، حيث صدر خلال هذه الحقبة ستة دساتير مؤقتة أوكلت جميعها شؤون الحكم لمؤسسات استثنائية تربع على عرشها حكام عسكريون أو ارتدوا بالرتب العسكرية بعد توليهم السلطة. وبداعي الظروف الاستثنائية والتهديدات الخارجية تفرد هؤلاء الحكام بالسلطة وكانوا مثلاً للسلطة المطلقة الاستبدادية وغلبت الصبغة الاستثنائية على تشريعات وقرارات هذه السلطة تماشياً والظروف الاستثنائية التي غالباً ما تعكز عليها حكام تلك الحقبة لتبرير طغيانهم.

ومن المؤكد أن هذا الطغيان كان واحداً من أهم أسباب تبني النظام البرلماني في الدستور النافذ، حيث يركز هذا النظام السلطة التنفيذية عادة بيد رئيس مجلس الوزراء ووزرائه ولا يترك لرئيس الدولة سوى صلاحيات شكلية بروتوكولية تتلاءم والدور المرسوم له باعتباره عنصر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. لكن تقاسم السلطة التنفيذية بين رئيس فعلي وآخر شرقي نظام لا نجد له تطبيقاً سوى في الأنظمة البرلمانية التقليدية، ومن المؤكد أن مثل هذه الأنظمة لا تتلاءم والعقل السياسي العربي، بل والعقل السياسي في عموم العالم الثالث. من هنا تبنت هذه الأنظمة نموذجاً برلمانياً متطوراً سبقها إليه بعض النظم الديمقراطية الحرة. كالنظام الفرنسي في ظل دستور الجمهورية الخامسة. مع ملاحظة أن السبب الذي وقف وراء تبني هذا النظام في العالمين (الأول - الثالث) مختلف، إذ وقف وراء تبني هذا النظام في العالم الأول ضرورات سياسية استوجبت إدخال بعض التعديلات على النظام التقليدي. أما تبني هذا النظام في العالم الثالث فلم يقف وراءه سوى حب السلطة وعدم الرغبة في التخلي عنها لرئيس (رئيس مجلس الوزراء) يمكن مساءلته عن أخطائه وسحب الثقة منه وإقالته في أي وقت. وفي هذا البحث سنتناول بالدراسة وبالتفصيل في مركز رئيس مجلس الوزراء في ظل الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ والواقع السياسي. لنقف على حقيقة المركز الذي تمتع به رئيس مجلس الوزراء في السلطة التنفيذية. وطبيعة النظام الدستوري الذي تبناه الدستور النافذ (النظام البرلماني التقليدي - النظام البرلماني المتطور). وأخيراً سنبحث علاقة رئيس مجلس الوزراء بسلطات الدولة الأخرى.

المبحث الأول: المركز القانوني لرئيس مجلس الوزراء في ظل الدستور النافذ

تبني الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ صراحة النظام البرلماني أسلوباً للحكم (جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي "برلماني" ديمقراطي اتحادي.....). ومثل هذا النظام يقوم على التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعند بعض الفقه يقوم على التوازن والمساواة بين هاتين السلطتين. بحيث أن اختلال التوازن فيه ينتهي إلى إحدى ثلاث نتائج، أما تركز السلطة بيد هيئة واحدة، ومثل هذا الاختلال ينتهي إلى وحدة السلطة واندماجها بدل من الفصل بينها. أو ترجيح كفة السلطة التشريعية كما في نظام حكومة الجمعية، أو ينتهي هذا الاختلال إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية كما في النظام الرئاسي^(١٢٠).

على ذلك أن إحدى أهم مميزات النظام البرلماني، أن هناك نقطة ارتكاز هامة تقع في الوسط بين كفتي الميزان، تتمثل هذه النقطة في رأينا بنصوص الدستور أولاً، ثم بواقع نقلها الى حيز التطبيق. وبمعنى آخر ان المسألة ذات جانبين أحدهما نظري والآخر عملي لا يمكن ان ينهض احدهما دون الآخر فلا يمكن البحث عن نظام برلماني فعلي دون نصوص متوازنة، ولا معنى لنصوص متوازنة دون واقع ديمقراطي يترجم هذه النصوص الى حيز الواقع. وإذا كان هذا التوازن أمر متوقع في بلاد الديمقراطيات الغربية بحكم عراقية تجربتها في هذا الميدان، فإنه أمر مشكوك فيه في بلاد الديمقراطيات الشرقية لحداثة تجربتها في هذا المضمار أولاً، ولفهمها الخاص للديمقراطية ثانياً. ذلك الفهم الذي من شأنه تشويه أي تجربة أو نظام. وإذا كان الاختلال في التوازن في النظم البرلمانية الغربية يقع غالباً لصالح السلطة التشريعية كونها ممثلة للشعب ومختارة من قبله، فإن مثل هذا الاختلال (لصالح السلطة التشريعية) أمر مشكوك فيه في بلادنا، لكون أن تلك السلطة نادراً ما تكون مختارة فعلاً من قبل الشعب أو معبرة عن رأيه، وإذا كانت مختارة فعلاً من قبله، غالباً ما تنحرف بعد فترة وجيزة متأثرة بالأهواء الحزبية أو الضغوط السياسية أو المصالح الشخصية. أما الاختلال لصالح السلطة التنفيذية، فهو أمر متوقع في بلادنا أو غالباً ما يحدث، نتيجة لفهمنا الخاص للديمقراطية ونظمها الدستورية أو نتيجة لهيمنة العقلية السلطوية الموروثة، التي ما زالت ترى في السلطة ملك خاص للقباض او القابضن عليها. من هنا آلينا البحث في مركز رئيس الوزراء في ظل الدستور النافذ، بعد أن جاء النص صراحة على النظام البرلماني في أول دستور يعقب سقوط أعنى دكتاتورية عرفها العراق وربما المنطقة العربية وأول دستور دائم في ظل النظام الجمهوري، بعد أن طال عهد الدساتير المؤقتة وتفرّد مؤسساتها الاستثنائية.

المطلب الأول: آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء

على خلاف نظام حكومة الجمعية، يقدم النظام البرلماني نماذج وآليات مختلفة لاختيار رئيس مجلس الوزراء. ففي بعض الدساتير البرلمانية يجري اختيار رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس الدولة منفرداً كما في الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ (الملك يعين رئيس الوزراء ويقبل استقالته....)^(٢١) ومع انفراد رئيس الدولة بهذا الحق رسمياً في بعض النظم الدستورية، إلا أنه يبقى مقيداً فعلياً بثقة الأغلبية البرلمانية ومثل هذا القيد بدا جلياً في اختيار (ديكول) لكل من دوبريه عام ١٩٥٩ وجورج بومبيدو.

ومن الدساتير البرلمانية من خول صلاحية اختيار رئيس مجلس الوزراء للبرلمان وحده دون مشاركة سلطة أخرى كما في الدستور التركي لسنة ١٩٨٢. ومنها من أشرك رئيس الدولة والبرلمان في هذا الاختصاص من ذلك الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ (يسمى رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً الى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها)^(٢٢). والدستور الألماني، فبموجب دستور عام ١٩٤٩ يقترح رئيس الدولة على مجلس النواب (البندستاج)

٢١- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، ج ١، النظرية العامة للنظم الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠، ص ٢٩٤.

٢٢- م (٣٥) من الدستور الأردني

مرشحاً لهذا المنصب بناءً على مفاوضات سابقة مع الأحزاب السياسية^(١٢٣). ويصوت البندستاج على هذا المرشح دون مناقشة^(١٢٤). وقد تحدد خيارات الرئيس بشخص بعينه دون غيره (زعيم الأغلبية البرلمانية) وإن كان من المعارضة، من ذلك اختيار الرئيس الراحل (ميتران)، (جاك شيراك) وزيراً أول بصفته زعيم الأغلبية البرلمانية اليمينية بالرغم من كون الأول (ميتران) زعيماً للحزب الاشتراكي. واختيار الرئيس (جاك شيراك) لليساري المعارض (ليون جوسبان) وزيراً أول.

وأشارت بعض الدساتير البرلمانية صراحةً للدور البروتوكولي لرئيس الدولة في اختيار رئيس الوزراء ومن بينها، الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (٧٦) على أنه (يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء....) ومن المؤكد أن مثل هذا النص يوحي صراحةً بشكلية الدور الذي يلعبه رئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء. فهو ملزم بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الحكومة وترأسها ولا مجال لتفسير النص على غير هذا النحو، أو ربما يمنح الرئيس صلاحية تقديرية بتكليف هذا المرشح أو غيره. لكن الواقع وفي ظل التوافقات والتجاوزات السياسية أفرز غير هذا التفسير، إذ اثبتت التجربة أن اختيار أي من الرئاسات الثلاث (الجمهورية - الوزراء - النواب) موقوف على الآخر، الأمر الذي يعني أن اختيار رئيس الوزراء في العراق قد يكون خاضعاً لتوافقات الكتل النيابية الأقل عدداً في مجلس النواب، أو مقيداً بموافقتها، لاسيما إذا لم تتمكن الكتلة الأكثر عدداً من الحصول على الأغلبية المطلقة في المجلس. بل أن حصول هذه الكتلة على الأغلبية المطلقة^(١٢٥)، قد لا يؤولها أيضاً تشكيل الحكومة وترأسها في ظل الأوضاع الاستثنائية التي هيمنة على الحياة السياسية والدستورية في العراق منذ عام ٢٠٠٣ وحتى اليوم. فمقاطعة إحدى الكتل أو التيارات القومية أو المذهبية للعملية السياسية قد يعني فشل العملية بأسرها أو على الأقل تعثرها. ومثل هذا ما حدث واقعاً في أول تجربة انتخابية في ظل أول دستور جمهوري دائم للعراق، إذ اعترضت كتلة التحالف الكردستاني على مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً في المجلس (كتلة الائتلاف العراقي الموحد) لمنصب رئيس مجلس الوزراء^(١٢٦). وشاركها لاحقاً في هذا الاعتراض جبهة التوافق والحوار الوطني الأمر الذي ألجأ كتلة الائتلاف العراقي الموحد إلى اختيار مرشح آخر لمنصب رئيس مجلس الوزراء بعد أن تعرضت العملية السياسية بأسرها لخطر التهديد بالفشل والعودة إلى النقطة التي بدأت منها وهو ما راهنت عليه العديد من القوى التي قاطعت العملية السياسية أو اشتركت فيها مكرهة بعد أن جاهرت بمناصبته العدا.

من هنا نرى ضرورة تعديل نص الفقرة الأولى من المادة (٧٦) على نحو يشير صراحةً إلى أن اختيار المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء يكون بالتوافق بين الكتل النيابية الرئيسية أو التي حصلت على أكثر

١٢٣- م(٥٣) من الدستور اللبناني. الجدير بالذكر أن النص بصورة الحالية جرى تعديله عام ١٩٩٠، وقبل هذا التعديل كان رئيس الجمهورية ينفرد بتعيين الوزراء ثم يختار رئيساً من بينهم.

١٢٤- ميشيل ستيوارت، نظم الحكم الحديثة، ترجمة أحمد كامل، مراجعة سليمان الطماوي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٣، ص ١٧٤.

١٢٥- م(١/٦٣) من الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩.

١٢٦- انظر د. مجي الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار الشروق، القاهرة، بلا سنة نشر، ص ١٧٤.

الأصوات في الانتخابات، أو التي حصلت تحديداً على المراتب الثلاث بالتتابع، باعتبار أن كل كتلة أو مرشحها سيحصل على إحدى الرئاسة الثلاث وبالتالي يأتي النص موافقاً للواقع. وبغير ذلك ستكون هناك هوة بين ما يجب أن يكون (النص الدستوري) وما هو كائن (الواقع). وهو ما يعد خرقاً للشرعية الدستورية في الوقت الذي نحصر فيه مع كل دعاة الشرعية الدستورية على الالتزام بحدودها وعدم التجاوز عليها لأن مثل هذا التجاوز سيفتح المجال واسعاً لتعطيل باقي النصوص الدستورية أو القفز فوقها أو تفسيرها على نحو يخالف روح النص والغاية من تشريعه. وإذا كانت الأنظمة الدكتاتورية العراقية السابقة اتخذت من دساتيرها المؤقتة وظروفها الاستثنائية حجة لتبرير خروقاتها الدستورية والتشريعية، فإن المؤسسة الدستورية الحالية القائمين عليها سوف لن تجد المبرر لتبرير خروقاتها هذه، بعد أن انتقلت (المؤسسة الدستورية) والأوضاع السياسية من الشرعية الاستثنائية (اللدستورية) إلى الشرعية الدستورية المستندة إلى الشعب ورأيه.

وبموجب الفقرة الأولى من المادة (٧٦) يكلف رئيس الجمهورية وخلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الحكومة، وعلى هذا المرشح الانتهاء من اختيار أعضاء وزارته خلال مدة ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف^(١٢٧). وربما يرى البعض الفقه أن المدة الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء لتسمية أعضاء وزارته، هي مدة طويلة نسبياً في ضوء حداثة تجربتنا الديمقراطية، فنحن لم نصل إلى درجة من الوعي تؤهل الوزارة المنتهية ولايتها بالاستمرار بذات الأداء الذي كانت عليه قبل ذلك لاسيما إذا لم يكلف رئيسها بتشكيل الحكومة الجديدة. لكننا نلتمس العذر لمشرعنا الدستوري في تحديده لهذه المدة (٣٠ يوماً) فمع الاتفاق المقدم على الرئاسة الثلاث (الجمهورية - الوزراء - النواب)، يبقى السعي إلى عرقلة الآخر احتمالاً قائماً تحقيقاً لأكبر قدر من المكاسب السياسية، هذا إضافة إلى أن التجربة السابقة أثبتت عدم استقلالية رئيس مجلس الوزراء المكلف في اختيار أعضاء وزارته بل وحتى وزراء الكتلة النيابية التي ينتمي إليها. وإذا ما أخفق رئيس مجلس الوزراء بتشكيل حكومته خلال مدة ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف، يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً آخر لتولي هذه المهمة خلال مدة خمسة عشر يوماً^(١٢٨). والملاحظ أن المشرع الدستوري جاء مطلقاً فيما ذهب إليه، إذا لم يشترط في المرشح الجديد أن يكون منتصباً للكتلة النيابية الأكثر عدداً (يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال مدة خمسة عشر يوماً.....). وربما انصرفت نية المشرع الدستوري ضمناً إلى ذلك، لكننا نرى مع ذلك ضرورة إيراد نص صريح يحسم أي خرق يمكن أن يثار بشأن تفسير هذا

١٢٧- نصت المادة (٧٣/رابعاً) على أنه (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ويعد حائزاً لثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة).

١٢٨- رشحت كتلة الائتلاف العراقي الموحد د. إبراهيم الجعفري لمنصب رئيس مجلس الوزراء أثر التصويت الذي حصل داخل الكتلة إذ حصل د. الجعفري على (٦٤) صوتاً وحصل د. عادل عبدالمهدي على (٦٣) صوتاً. وبعد عرض كتلة الائتلاف العراقي الموحد ترشيحها هذا على رئيس الجمهورية جلال الطالباني، أعترض الأخير على هذا الترشيح معبراً في ذلك عن رأي كتلته النيابية (التحالف الكردستاني). ولم تبين كتلة التحالف الكردستاني هذا الموقف إلا على أثر الزيارة التي قام بها د. الجعفري إلى تركيا العدو التقليدي للأكراد. ومن المؤكد أن هذه الزيارة هي السبب الظاهر لرفض ترشيح د. الجعفري. أما السبب الحقيقي فيرجع إلى اتهام كتلة التحالف الكردستاني الدكتور الجعفري بالتكبر والتماهل في تطبيق المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة بشأن تطبيع الأوضاع في كركوك.

النص. كما لم يحسم النص صراحة مسألة إخفاق رئيس مجلس الوزراء الجديد المكلف في تشكيل حكومته خلال المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثالثاً) (خمس عشرة يوماً من تاريخ التكليف). وإذا كان الحل يمكن استنتاجه ضمناً بتكليف مرشح جديد، لكن ما لا يمكن حسمه ضمناً المدة التي يجب تشكيل الحكومة خلالها، وكان على المشرع الدستوري النص صراحة على المدة التي يجب أن تشكل خلالها الحكومة حسماً لأي خلاف أو تفسير.

وبموجب الفقرة الرابعة من المادة (٧٦) يعرض رئيس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة، ما يعني أن الاعتراض على أي وزير يحجب الثقة عن الوزارة بأسرها، من هنا كان على المشرع الدستوري وتجنباً لمثل هذا الاحتمال المتوقع الاكتفاء بالتصويت على التشكيلة الوزارية باعتبارها وحدة واحدة لاسيما وأن مجلس النواب يمتلك سلاحاً بديلاً نصت عليه المادة (٦١/ثالثاً) (لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء ويعد مستقبلاً من تاريخ قرار سحب الثقة.....). ومن المؤكد أن التضييق الذي جاءت به الفقرة الرابعة من المادة (٧٦) هو الذي حدا بالكتل النيابية إلى الاتفاق على التصويت على أعضاء أول تشكيلة وزارية في ظل الدستور النافذ دون وزارة الدفاع والداخلية والأمن الوطني. وفي رأينا أن هذا الاتفاق يخالف نص المادة (٧٦/رابعاً) (يعرض رئيس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته..... عند الموافقة على الوزراء منفردين.....). الذي يشير صراحة إلى وجوب عرض أسماء كل المرشحين لتولي المناصب الوزارية دون استثناء وبالتالي فإن الاتفاق سالف الذكر كان تحايلاً على النص وتفسير في غير محله.

وعلى رئيس الجمهورية وخلال مدة خمسة عشر يوماً تكليف مرشح آخر لتشكيل الحكومة إذا أخفقت الوزارة في نيل ثقة مجلس النواب، وحسناً فعل المشرع الدستوري فيما ذهب إليه، مع اعتقادنا أن مثل هذا الاحتمال على الأقل في الأجل القريب احتمال نادر الحدوث في ضوء التوافقات السياسية التي سارت عليها مجمل العملية السياسية والدستورية. لكن النص الدستوري لا يشرع لأجل محدد ولكن لفترة غير محددة وللأجيال القادمة والقادمة.

المطلب الثاني: الشروط الواجب توافرها في رئيس مجلس الوزراء

أفرد الدستور العراقي النافذ نص الفقرة الأولى من المادة (٧٧) لتحديد الشروط الواجب توافرها فيمن ينصب رئيساً لمجلس الوزراء، حيث نصت هذه الفقرة على أنه (يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية، وأن يكون حائزاً على شهادة جامعية أو ما يعادلها وأتم الخامسة والثلاثين من عمره). وفي رأينا أن صياغة النص على هذا النحو (يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية.....). كان يسعى إلى تجنب التكرار، لكننا نرى أن المشرع الدستوري لم يكن موفقاً فيما ذهب إليه، حيث ذهب النص إلى أنه يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية، وهذا يعني اشتراك رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في كل الشروط إضافة لشرط المؤهل الجامعي أو ما يعادله بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء. في حين أن شرط السن في حده الأدنى يختلف بين المنصبين. ففي الوقت الذي أشرت المادة (٦٨) بلوغ سن الأربعين فيمن يتولى منصب رئيس الجمهورية، أكتفت المادة

(٧٧/أولاً) بسن الخامسة والثلاثين كحد أدنى لتولي منصب رئيس مجلس الوزراء. من هنا كان الأولي بوضعي الدستور النص صراحة على الشروط الواجب توافرها في رئيس مجلس الوزراء وعلى وجه الدقة والتحديد وعدم الإحالة على تلك الواجب توافرها في رئيس الجمهورية تجنباً للخلط والتناقض. وبالرجوع إلى نص المادة (٧٧/أولاً) والمادة (٦٨) من الدستور نجد أنهما يشترطان فيمن يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء توافر الشروط التالية:-

١- عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين^(١٢٩): وهذا الشرط يعني أن ليس للعراقي المتجنس الحق في الترشيح لمنصب رئيس مجلس الوزراء. وفي رأينا أن هذا الشرط يخالف مبدأ المساواة بين العراقيين الذي نص عليه الدستور صراحة في المادة (١٤) منه (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين.....). وربما وقف وراء إيراد هذا الشرط درجة الولاء التي قد يحملها المتجنس للعراق قياساً إلى تلك التي يفترض توافرها في العراقي بالولادة. إذ غالباً ما يلجأ الأجنبي للجنس ولاسيما في بلدان العالم الثالث سعيّاً وراء الحصول على ملاذ آمن لا رغبة في الجنسية المكتسبة. ومع ذلك نرى إن هذا المبرر غير كاف لحرمان العراقي المتجنس من هذا الحق. وكان على واضعي الدستور بدلاً من إيراد هذا الحظر اشتراط مرور مدة معينة على اكتساب الجنسية والإقامة بصفة مستمرة في العراق كشرط للترشيح، وبهذا الشرط يمكن الموازنة بين ولاء المتجنس وحقه في الترشيح.

ولم تكن الفقرة الأولى من المادة (٦٨) أن يكون المرشح عراقياً بالولادة، لكنها اشترطت أن يكون من أبوين عراقيين، ومن المؤكد أن هذا الشرط يتعارض ونص الفقرة الثانية من المادة (١٨) التي ذهبت إلى أنه (يعد عراقي كل من ولد لأب عراقي أو لأم عراقية وينظم ذلك بقانون) فبموجب هذا النص لم يعد العراقي فقط مو ولد لأب عراقي ولكن من ولد لأم عراقية أيضاً. من هنا كان على واضعي النص الاكتفاء بأن يكون المرشح عراقي مولود لأبوين عراقيين أو لأب أو أم عراقية، وبهذا النص يوافق المشرع بين ما ورد في المادة (١٨/ثانياً) والمادة (٦٨/أولاً). وكان على المشرع الدستوري في هذا الشرط (عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين) أن يراعي أيضاً ما ورد في المادة (١٨/رابعاً) (يجوز تعدد الجنسية للعراقي، وعلى من يتولى منصباً سيادياً أو أميناً رفيعاً التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة.....) فبموجب هذه الفقرة على من تنطبق عليه الشروط الواردة في المادتين (٦٨) وم (٧٧/أولاً) التخلي عن الجنسية الأجنبية المكتسبة، إذ يعد منصب رئيس مجلس الوزراء من المناصب السيادية الرفيعة، بل قد يكون أرفعها على الإطلاق، من هنا نرى أن إضافة شرط التخلي عن الجنسية الأجنبية للشروط الواردة في الفقرة الأولى من المادة (٦٨) أمر لاغنى عنه لاسيما في ظل عودة غالبية السياسيين المعارضين للنظام السابق من الخارج وتبوء الكثير منهم مناصب سيادية، ومغادرة بعضهم للعراق بعد انتهاء مدة ولايتهم الأمر الذي انعكس سلباً على مستوى أدائهم وثقة الشعب بهم.

٢- أتم الخامسة والثلاثين من عمره^(١٣٠)، وبهذا التحديد ميز الدستور بين السن الواجب توافرها في رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية، حيث اشترط في الأخير أن يكون بالغاً من العمر أربعين سنة

١٢٩- م (٧٦/ثانياً) من الدستور.

١٣٠- م (٧٦/ثالثاً) من الدستور.

كاملة^(١٣١). وفي رأينا أن لامتني لهذا التمييز، فمنصب رئيس مجلس الوزراء ليس أقل أهمية وخطورة من منصب رئيس الجمهورية، بل هو في ظل الدساتير البرلمانية ومن بينها الدستور العراقي أكثر أهمية باعتباره أن من يتولى هذا المنصب يعد الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية. وبغض النظر عن السن الواجب توافرها فيمن يتولى رئاسة الجمهورية، نرى أن الحد الأدنى للسن الواجب توافرها فمن يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء، لا تتلاءم وأهمية هذا المنصب وحساسيته والخبرة الواجب توافرها فيمن يتولاه، من هنا نرى ضرورة تعديل هذا الشرط وبما يرتفع بهذا السن إلى الحد الذي يتلاءم وأهمية هذا المنصب.

٣- أن يكون حائزاً على شهادة جامعية أو ما يعادلها^(١٣٢) ومثل هذا القيد لم يشترطه الدستور فيمن يتولى رئاسة الجمهورية، ما يؤكد أهمية هذا المنصب وضرورة إفراجه بشروط خاصة مستقلة عن تلك التي اشتراطها الدستور في رئيس الجمهورية. ومن المؤكد أن خطورة هذا المنصب تأتي من كون الدستور العراقي تبني صراحة النظام البرلماني أسلوباً للحكم، وفي ظل هذا النظام ولاسيما التقليدي منه يتربع رئيس مجلس الوزراء على رأس السلطة التنفيذية ويبدو شكلاً وواقعاً بأنه مركز القرار في الدولة والعنصر المحرك والمحدد لنشاط السلطة التنفيذية.

٤- ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن^(١٣٣): والملاحظ على هذا الشرط أنه يتصف بالعمومية وعدم التحديد، وجاء كما نرى حشراً ولا محل له بين الشروط، وإلا فمن يقدر كون المرشح ذا سمعة حسنة أم خلافه؟ وما هو محدد الخبرة السياسية؟ هل الانتماء الحزبي؟ أم ممارسة النشاط المعارض؟ أم حمل مؤهل أكاديمي محدد؟ أم ممارسة النشاط السياسي واقعاً؟ وإذا كان الأمر كذلك فلا بد أن يكون هذا النشاط أما في الخارج (معارض) أو بالخفاء، في ظل تحريم النشاط السياسي بصفة مطلقة في ظل النظام السابق إلا من خلاله. ومن المؤكد أن من مارس النشاط السياسي في ظل النظام السابق محذور عليه الخوض فيه حالياً. كما أوجب هذا الشرط أن يكون المرشح مشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والإخلاص للوطن، وأمام هذا الشرط لنا أن نتساءل من يشهد له بذلك؟ وأية تركيبة يمكن اعتمادها.....؟

والملفت للنظر أن هذا الشرط يستوجب في المرشح العدالة، ويشير لنا شرط العدالة التساؤل، هل ينصرف هذا الشرط إلى العدالة التي تشترطها الشريعة الإسلامية في ولي أمر المسلمين؟ أم أن معنى العدالة هنا يختلف؟ كل هذه التساؤلات وربما أخرى غيرها يثيرها هذا الشرط، من هنا نرى أن هذا الشرط جاء حشراً ولا معنى لاشتراطه في المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء.

٥- غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف^(١٣٤).

٦- إلا يكون مشمولاً بأحكام قانون اجتثاث البعث^(١٣٥): وبموجب هذا الشرط ليس لقيادي حزب البعث المنحل من درجة عضو فرقة فما فوق الترشيح لأي منصب قيادي سيادي، كرئاسة الجمهورية

١٣١- م (٦٨/أولاً) من الدستور.

١٣٢- م (٧٧/أولاً) من الدستور.

١٣٣- م (٦٨/ثانياً) من الدستور.

١٣٤- م (٧٧/أولاً) من الدستور.

١٣٥- م (٦٨/ثالثاً) من الدستور.

ورئاسة مجلس الوزراء ورئاسة عضوية مجلس النواب ورئاسة عضوية مجلس الاتحاد والمواقع المتناظرة في الأقليم. والملاحظ ان النص على هذا الشرط في صلب الدستور جاء مؤكداً للحظر الوارد في قانون اجتثاث البعث، والحظر الوارد في المادة (٧) من الدستور، حيث حظرت هذه المادة صراحة نشاط حزب البعث المنحل تحت نفس المسمى أو أي مسمى آخر، كما قيدت النشاط السياسي لرموزه (يحظر كل كيان أو نهج..... وبخاصة البعث الصدامي في العراق ورموزه وتحت أي مسمى كان ولا يجوز ان يكون ذلك ضمن التعددية السياسية في العراق.....).

وما يسجل على المادة (٧) سالف الذكر، أن المشرع الدستور استخدم تعبير (رموز) حزب البعث، وفي رأينا أن المشرع لم يكن موفقاً في استخدامه هذا المصطلح^(١٣٦)

حيث قد ينصرف معنى الرمز الى مؤسس الحزب او الرجل الأول فيه أو كادره المتقدم، في الوقت الذي حظر قانون اجتثاث البعث على كل من البعثيين من درجة عضو فرقة فما فوق تولي المناصب القيادية الإدارية منها والسياسية، من هنا كان الأجدر بوضعي النص استخدام تعبير قياداته بدلا من رموزه.

٧- أن يكون منتمياً لإحدى الكتل النيابية الرئيسية: وهذا الشرط لم يأت النص عليه صراحة في صلب الدستور، لكن يفهم ضمناً من نص المادة (٧٦/أولاً). (يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء.....). فموجب هذا النص ليس لرئيس الجمهورية تكليف من يختاره هو شخصياً ولكن من تختاره الكتلة النيابية الأكبر، ومن المؤكد أن هذه الكتلة لن تختار مرشحاً من خارجها، بل أن ذات الكتلة قد يكون لها أكثر من مرشح داخلياً وإن بدت أمام الكتل النيابية الأخرى مجمعة على مرشح واحد. وهذا الشرط الضمني (الانتماء لإحدى الكتل النيابية الرئيسية) يقود بدوره الى اشتراط الانتماء لأحد الأحزاب السياسية الرئيسية، وبالتالي ليس للمرشح المستقل حظ في الترشيح لهذا المنصب، بل أن حظه بالفوز بمقعد نيابي قد يكون احتمال بعيد او شبه مستحيل لاعتقاد الناخب ان صوته الذي يدلي به للمرشح المستقل سيذهب سداً، وبالتالي يفضل (الناخب) الإعراض عن الادلاء بصوته على منحه لمرشح مستقل. وقد يقود هذا الشرط الضمني بشقيه (الانتماء لإحدى الكتل النيابية الرئيسية - الانتماء الحزبي) الى شرط آخر، هو أن يكون المرشح أحد أعضاء مجلس النواب بصفة مؤقتة (لحين تشكيل الحكومة ونيلها الثقة) باعتبار أن رئيس الكتلة النيابية او زعماء الأحزاب المؤتلفة غالباً ما يأتون على رأس القوائم الانتخابية التي يخوضون فيها المعركة الانتخابية رغبة في الاستئثار بمقعد نيابي ابتداءً ثم المنافسة على المناصب الوزارية ورئاستها.

ومن خلال استعراض الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء، يتبين أن الدستور العراقي لم يورد سوى الشروط المألوفة (باستثناء الأحكام المتعلقة اجتثاث البعث) التي جرى النص عليها في الدساتير البرلمانية المقارنة، حتى فيما يتعلق بإسناد المنصب لمرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، فقد جرى العمل في الدولة الأم للنظام البرلماني (المملكة المتحدة) على إسناد هذا المنصب لزعيم

الأغلبية البرلمانية، وعلى هدي هذا النظام سار كل من الدستور الألماني والهندي والإيطالي والياباني والتركي.

المبحث الثاني: علاقة رئيس مجلس الوزراء بسلطات الدولة الأخرى

بموجب النظام البرلماني والدستور العراقي النافذ يعد رئيس مجلس الوزراء، الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر)^(١٣٧). وبهذا الوصف يرتبط رئيس مجلس الوزراء برئيس الجمهورية والسلطة التشريعية والقضائية بعدة روابط، بعضها تعد وسائل تعاون والأخرى وسائل رقابة. وسنبحث في هذه الروابط تباعاً لتبين حقيقة المركز الذي يقف فيه رئيس مجلس الوزراء في ظل النظام الدستوري العراقي.

المطلب الأول: علاقة رئيس مجلس الوزراء برئيس الدولة

يمثل رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية، فرعي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، وفي النموذج التقليدي لهذا النظام يعد رئيس الدولة، الرئيس الفخري للسلطة التنفيذية في الوقت الذي يتربع فيه واقعاً رئيس مجلس الوزراء على عرش هذه السلطة. وإلى جانب وحدة السلطة، أوجد الدستور العراقي أكثر من رابطة بين رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية. وسنبحث في هذه الروابط تباعاً:

أولاً- تكليف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الحكومة^(١٣٨): ويوحي نص المادة (٧٦) بأن ليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في ممارسة هذا الاختصاص، فهو كما يبدو ظاهراً مسير غير مخير، لكن الواقع وفي ضوء التوافقات التي سادت مجمل العملية السياسية في العراق منذ أول انتخابات تشريعية في ٣٠ كانون الثاني ٢٠٠٥ بدا خلاف ذلك إذ أصبح لرئيس الجمهورية بفعل الثقل السياسي للكتلة التي ينتمي إليها، الاعتراض على مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً ومثل هذا ما حدث في ثاني انتخابات تشريعية (١٥ كانون الأول ٢٠٠٦)، إذ رفضت كتلة التحالف الكردستاني ومن بعدها بعض الكتل الأخرى مرشح الكتلة الأكثر عدداً لرئاسة مجلس الوزراء وارغمتها على طرح مرشح آخر.

من هنا وفي ضوء هذا الواقع السياسي ولكي لا تكون هناك هوة بين النص والواقع كان على المشرع الدستوري النص على ضرورة التوافق بين الكتل النيابية الرئيسية على مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً لتولي رئاسة الوزراء، بحيث لا يبقى أمام رئيس الجمهورية سوى تكليف هذا المرشح.

ثانياً- حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء مؤقتاً^(١٣٩): فبموجب المادة (٨١/أولاً) يحل رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو هذا المنصب لأي سبب من الأسباب. والواقع أن هذا الاختصاص يثير عندنا التساؤل لماذا يناط هذا الاختصاص برئيس الجمهورية ولا يمنح لنائب رئيس مجلس الوزراء؟ في الوقت الذي تنص فيه المادة (١٣٩) على أن يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبين في الدورة الانتخابية الأولى، وفي كل الأحوال له نائب في الدورات الانتخابية اللاحقة. ألم يكن الأولى منح هذا

١٣٧- م (١٣٥/ثالثاً) من الدستور.

١٣٨- م (٧٨) من الدستور.

١٣٩- م (٧٦) من الدستور.

الاختصاص لأحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو نائبه الأول بحكم الاختصاص وملازمته لرئيس مجلس الوزراء. من هنا نرى ضرورة إعادة النظر بنص المادة (٨١/أولاً) وبما يمنح هذا الاختصاص لنائب رئيس مجلس الوزراء بدلاً من رئيس الجمهورية.

ثالثاً- طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء^(١٤٠): وقد يرى بعض الفقه أن هذا الاختصاص شكلي أكثر من كونه فعلي مؤثر باعتبار أن القرار النهائي متروك لمجلس النواب إن شاء أقال رئيس مجلس الوزراء وإن شاء تجاهل الطلب^(١٤١). وبخلاف هذا الرأي نرى أن هذا الاختصاص غاية في الأهمية والخطورة ووسيلة ضغط كلما دب الخلاف بينهما لاسيما إذا كانت هناك أغلبية مريحة تؤيد رئيس الجمهورية أو تترصد برئيس مجلس الوزراء أو الكتلة التي ينتمي إليها.

والملفت للنظر أن الدستور في الوقت الذي خول فيه ذات الاختصاص (طلب سحب الثقة) لمجلس النواب فرض على الأخير توافر عدة شروط، إذ أوجب تقديم طلب من قبل (٥/١) أعضائه، على أن يكون هذا الطلب مسبوقاً باستجواب وانقضاء مدة سبعة أيام في الأقل على تقديم الطلب^(١٤٢) وفي رأينا أن هذه القيود لم تفرض على مجلس النواب الاخطورة هذا الاختصاص، من هنا نرى ضرورة إعادة النظر بنص المادة (٦١/ثامناً/ب/١) على نحو يتحدد فيه هذا الاختصاص بمجلس النواب دون غيره.

رابعاً- اشتراك رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بممارسة بعض الاختصاصات، وقد يبدو هذا الاشتراك امر ملفت للنظر بالرغم من وحدة السلطة التي ينتميان إليها، باعتبار أن أحدهما رئيس فخري (رئيس الجمهورية) للسلطة التنفيذية والآخر (رئيس مجلس الوزراء) رئيس فعلي لها، من هنا قد ينتهي هذا الاشتراك إلى إزالة هذا التمييز أو التقليل من أهميته في الوقت الذي يعد فيه (التمييز بين المنصبين) ذلك من أهم ركائز النظام البرلماني.

ولم يقصر الدستور النافذ الصلاحيات المشتركة بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء على الصلاحيات الشككية، ولكن تعدّها إلى الصلاحيات الفعلية:-

١- الصلاحيات الشككية: بموجب المادة (٧٣/خامساً) لرئيس الجمهورية منح الأوسمة والنياشين بناء على توصية رئيس مجلس الوزراء، وله إصدار العفو الخاص بناء على توصية الأخير (رئيس مجلس الوزراء)^(١٤٣)

٢- الصلاحيات الفعلية:-

أ- مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه إعلان الحرب وحالة الطوارئ بناء على طلب مشترك يتقدم به رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء^(١٤٤)، وقد يقف وراء هذا الاشتراك أن كلاهما بموجب الدستور قائد عام للقوات المسلحة^(١٤٥)، إذ يتولاها الأول (رئيس الجمهورية) لأغراض تشريفية بروتوكولية، ويختص بها

١٤٠- م(٨١/أولاً) من الدستور.

١٤١- م(٦١/ثامناً/ب/١) من الدستور.

١٤٢- م(٦١/ثالثاً/ب/٣) من الدستور.

١٤٣- م(٦١/ثامناً/ب/٢) من الدستور.

١٤٤- م(٧٣/أولاً) من الدستور.

١٤٥- م(٦١/تاسعاً/أ) من الدستور.

الثاني (رئيس مجلس الوزراء) فعلياً. ومع ذلك نرى ان الاولى بالدستور أفراد رئيس مجلس الوزراء بهذه الصلاحية بحكم اختصاصه الفعلي، ناهيك عن أن هذا الاشتراك قد ينتهي الى اختلاف لا يكون بوسع مجلس النواب حسمه لاسيما في ظل التوافقات والتجاذبات السياسية التي هيمنت ولا زالت على مجمل الحياة السياسية في العراق.

ب- لرئيس مجلس الوزراء وبناء على موافقة رئيس الجمهورية، حل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه^(١٤٦). وقد يبدو ظاهراً أن رئيس مجلس الوزراء هو صاحب الاختصاص الفعلي في ذلك باعتبار ان الدستور خوله هذه الصلاحية، لكننا نرى واقعاً أن هذا الاختصاص يتقاسمه رئيس الجمهورية والكتلة النيابية التي ينتمي لها رئيس مجلس الوزراء ومن يتفق معها.

فقد علفت المادة (٦٤/أولاً) اختصاص رئيس مجلس الوزراء هذا على موافقة رئيس الجمهورية، ما يعني أن هذه الموافقة هي الحاجز الأول، ثم الأغلبية المطلقة في المجلس، ومن المؤكد أن ليس بوسع رئيس مجلس الوزراء تجاهل رأي كتلته النيابية التي هي الأكثر عدداً دائماً^(١٤٧).

والتي يطمع في تأييدها كسبيل لإعادة ترشيحه ثانية لتشكيل الوزارة، إذ ينتهي حل مجلس النواب حكماً إلى حل الوزارة^(١٤٨) وبالعكس قد تحل الأغلبية المطلقة في مجلس النواب محل رئيس مجلس الوزراء في ممارسة هذا الاختصاص حينما تسعى لحل المجلس سعياً وراء مكاسب أو تحقيق أغلبية جديدة في المجلس قادرة على تمرير مشاريعها أو انجاز أهدافها السياسية والحزبية.

المطلب الثاني: علاقة رئيس مجلس الوزراء بمجلس النواب

يقوم النظام البرلماني على دعامتين أساسيتين، أولهما ثنائية السلطة التنفيذية، وثانيهما التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وحيث أن الدستور العراقي النافذ تبني النظام البرلماني أسلوباً للحكم، فقد أوجد العديد من الروابط بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وفي هذا المطلب سنبحث تحديداً في أوجه التعاون والرقابة بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب، دون الخوض في العلاقة بين مجلس الوزراء عموماً والسلطة التشريعية (النواب - الاتحاد).

الفرع الأول

أوجه التعاون بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب. أوجد الدستور العراقي النافذ أكثر من صورة للتعاون بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب، وتتمثل هذه الصورة في:-

أولاً- أداء رئيس مجلس الوزراء اليمين أمام مجلس النواب^(١٤٩): ويبدو أن الدستور العراقي النافذ قد تفرد في هذا الاتجاه بالنسبة للدساتير العربية، فقد ألزم كل من الدستور البحريني^(١٥٠) واليميني^(١٥١)

١٤٦- م (٧٣/ تساعاً) و م (٧٨) من الدستور.

١٤٧- م (٦٤/ أولاً) من الدستور.

١٤٨- أشرنا إلى أن كتلة رئيس مجلس الوزراء، هي الأكثر عدداً دائماً، على اعتبار أن الدستور يشترط في رئيس مجلس الوزراء أن يكون مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً. م (٧٦).

١٤٩- م (٦٤/ ثامناً) من الدستور.

١٥٠- م (٧٩) من الدستور.

١٥١- م (٨٤) من الدستور اليمني.

والكويتي^(١٥٢) والإماراتي^(١٥٣) والعماني^(١٥٤) والقطري^(١٥٥) والسوري^(١٥٦) والمصري^(١٥٧) رئيس الوزراء باداء اليمين امام رئيس الدولة والزم الدستور الفلسطيني^(١٥٨) رئيس الحكومة باداء اليمين امام رئيس الجمهورية والمجلس النيابي في جلسة مشتركة. في الوقت الذي لم يحدد فيه الدستور السوداني لسنة ١٩٩٨ واللباني لسنة ١٩٢٦ و الموريتاني لسنة ٢٠٠٦ والتونسي لسنة ١٩٨٩ والمغربي لسنة ١٩٩٦ والجزائري لسنة ١٩٩٦، الجهة التي يؤدي أمامها رئيس الحكومة اليمين.

وقد يكون مبرر أداء رئيس مجلس الوزراء اليمين أمام الرئيس، أن الأخير هو من أسند له المنصب أو كلفة بمهام عمله وبالتالي لابد من أداء اليمين أمامه. لكننا نرى مع ذلك أن تجاه الدستور العراقي هو الأقرب للمنطق، باعتبار أن أداء اليمين أمام مجلس النواب إنما هو أداء لليمين أمام الشعب ممثلاً بنوابه. أما أداء اليمين أمام الرئيس هو أمر يخالف المنطق لاسيما إذا كان الرئيس ملكاً أو اعتلى العرش بناء على ترشيح المجلس النيابي أو خلاله كما في الدستور السوري^(١٥٩).

ثانياً- دعوة رئيس مجلس الوزراء، مجلس النواب لعقد جلسة طارئة^(١٦٠): مجلس النواب أدار انعقاد اعتيادية وأخرى استثنائية، يمارس المجلس خلال الاولى المهام الاعتيادية المناطة به بموجب الدستور والقانون. وخارج الفصل التشريعي الاعتيادي قد تستجد مسائل طارئة غير متوقعة لابد من اتخاذ القرار فيها من قبل مجلس النواب وعلى وجه السرعة كونها تدخل ضمن اختصاصه، من بينها إعلان الحرب وحالة الطوارئ، من هنا جرت الدساتير والقوانين الخاصة على النص على أدوار انعقاد استثنائية أو طارئة للمجلس النيابي. لكن الدساتير تباينت في تحديد السلطة المختصة بذلك، والملاحظ أن الدستور العراقي أناط هذه الصلاحية بأكثر من جهة، كان من بينها رئيس مجلس الوزراء، فقد نصت المادة (٥٨/أولاً) على أنه ليس (لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو لخمسين عضواً من أعضاء المجلس دعوته إلى جلسة استثنائية....). وفي رأينا أن تخويل هذه الصلاحية لرئيس مجلس الوزراء يبدو أمراً منطقياً يتفق والصلاحيات التي تتمتع بها بموجب الدستور، ف رئيس مجلس الوزراء هو القائد العام للقوات المسلحة^(١٦١). وبهذه الصفة له وعلى وجه الاشتراك مع رئيس الجمهورية الطلب الى مجلس النواب اعلان الحرب وحالة الطوارئ^(١٦٢).

-
- ١٥٢- م (١٢٦) من الدستور الكويتي.
 - ١٥٣- م (٥٧) من الدستور الإماراتي.
 - ١٥٤- م (٥٠) من النظام الأساسي العماني.
 - ١٥٥- م (١١٩) من الدستور القطري.
 - ١٥٦- م (١١٦) من الدستور السوري.
 - ١٥٧- م (١٦٥) من الدستور المصري.
 - ١٥٨- م (١٣٩) من الدستور الفلسطيني.
 - ١٥٩- م (٨٤) من الدستور السوري.
 - ١٦٠- م (٥٨/أولاً) من الدستور العراقي.
 - ١٦١- م (٧٨) من الدستور العراقي.
 - ١٦٢- م (٦١/تاسعاً/أ) من الدستور العراقي.

ثالثاً- لرئيس مجلس الوزراء تمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب^(١٦٣): فقد حدد الدستور مدة الفصل التشريعي بثمانية أشهر^(١٦٤)، وخلال هذه المدة قد لا ينتهي المجلس من انجاز المهام المناطة به. من هنا أناط الدستور برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب ولخمسين عضواً من أعضاء المجلس صلاحية تمديد الفصل التشريعي مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً. وحسناً فعل الدستور في تحويله هذه الصلاحية لأكثر من جهة، فقد يحتج المجلس النيابي بانتهاء الفصل التشريعي لتأخير مناقشة بعض المسائل واتخاذ القرار فيها لاسيما تلك المتعلقة بعمل السلطة التنفيذية كسييل لعرقلة عملها، ومثل هذا الاحتمال ينهض حينما تكون السلطتين على طرفي نقيض او حينما يحدث الخلاف بينهما بشأن مسائل معينة تدخل ضمن الاختصاص المشترك للسلطتين كإعلان الحرب والموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية^(١٦٥) والمصادقة على تعيين السفراء من اصحاب الدرجات الخاصة^(١٦٦)، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات^(١٦٧).

رابعاً- لرئيس مجلس الوزراء إقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب^(١٦٨)، وفي رأينا أن هذا الوجه من أوجه التعاون الظاهر بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب قد يخفي وراءه واقعاً يمكن من خلاله لمجلس النواب عرقلة عمل رئيس مجلس الوزراء لاسيما إذا لم يكن الوزير من الكتلة النيابية التي ينتمي إليها رئيس مجلس الوزراء. ومثل هذا ما حدث فعلاً في اول وزارة في ظل الدستور النافذ، حيث كثيراً ما رفضت بعض الكتل النيابية المتنفذة في المجلس بعض التعديلات الوزارية التي تقدم بها رئيس مجلس الوزراء المتعلقة بوزرائها، في الوقت الذي وافق المجلس على اقالة بعض الوزراء المنتمين لكتلة رئيس مجلس الوزراء، من هنا كان الأولى بالدستور تحويل هذه الصلاحية لرئيس مجلس الوزراء على وجه الانفراد، كونه رئيسهم المباشر والاقدر على تحديد مستوى ادائهم ومدى الحاجة لاستبدالهم بغيرهم. ومن هذا الاستعراض الموجز لأوجه التعاون بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب، تبدو مدى اهميته بالرغم من محدوديته، فبدون هذا التعاون المتواضع من المؤكد ان الامر سينتهي الى عرقلة العملية السياسية.

الفرع الثاني: أوجه الرقابة بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب

يقوم النظام البرلماني التقليدي على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفي هذا النظام يقف رئيس الدولة عادة في مركز وسط بين كفتي الميزان. من هنا يخول هذا النظام عادة السلطتين وسائل لرقابة أحدهما على الأخرى منعاً للتعسف أو إساءة استعمال السلطة. وفي هذا الفرع سنبحث في وسائل الرقابة التي خولها الدستور العراقي لرئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب تحديداً. لنقف على حقيقة التوازن الذي سعى المشرع إلى إيجادها بين السلطتين.

١٦٣- م (٥٨/ثانياً) من الدستور العراقي.

١٦٤- م (٥٧) من الدستور العراقي.

١٦٥- م (٦١/رابعاً) من الدستور العراقي.

١٦٦- م (٦١/خامساً/ب) من الدستور العراقي.

١٦٧- م (٦١/خامساً/ج) من الدستور العراقي.

١٦٨- م (٧٨) من الدستور العراقي.

أولاً: أوجه الرقابة التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء في مواجهة مجلس النواب: الملاحظ أن الدستور العراقي النافذ جاء في تنظيمه لهذه المسألة مقتضباً حيث لم يفرد لها سوى جزء من الفقرة الأولى من المادة (٦٤) من الدستور بمناسبة تنظيمه للحالات التي يجري فيها حل مجلس النواب (يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد من أعضائه بناء على طلب من ثلث أعضائه أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء). ومن خلال استعراض نص الفقرة الأولى من المادة (٦٤)، يتبين أن صلاحية رئيس مجلس الوزراء هذه مقيدة الى حد بعيد لاسيما في ظل الأجواء السياسية التي هيمنت عليها الاعتبارات الطائفية والقومية قبل المصلحة الوطنية.

ثانياً: وسائل الرقابة التي يمارسها مجلس النواب في مواجهة رئيس مجلس الوزراء: في مواجهة وسائل الرقابة المتواضعة التي امتلكها رئيس مجلس الوزراء في مواجهة مجلس النواب، تمتع الأخير بصلاحيات رقابية فاعلة في مواجهة رئيس مجلس الوزراء:-

١- حق السؤال: يقصد بهذا الحق أن يكون لأي من أعضاء مجلس النواب سؤال رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن مسألة معينة يجهلها أو يرغب في لفت نظر الحكومة إليها، وغالباً ما يكون السؤال موجزاً منصباً على المسألة المطلوب الاستفسار عنها، ويكون خالياً من التعليقات التي تثير الجدل أو تنطوي على الآراء الخاصة بعيداً عن الإضرار بالمصلحة العامة أو مخالفة الدستور والتشريعات النافذة^(١٦٩).

وبموجب المادة (٦١/سابعاً/أ) من الدستور العراقي يتحدد حق السؤال بين النائب السائل والوزير المسؤول، ما يعني أن ليس للغير الاشتراك في مناقشة السؤال وهو ما يسمح بتوضيح الكثير من المسائل الغامضة ويوجه نظر الحكومة إلى بعض المخالفات لتداركها أو تدارك آثارها قبل تفاقمها^(١٧٠).

٢- الاستيضاح: وهو حق تالي في المرتبة لحق السؤال، وعلى حد سواء مع حق السؤال لا يحمل هذا الحق في طبيته الاتهام لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لكنه يسعى لمزيد من الاستيضاح بشأن السياسة العامة للوزارة أو إحدى فروعها ومستوى أدائها. ومن المؤكد أن حق الاستيضاح أكثر أهمية وخطورة من حق السؤال كونه يأتي في مرحلة لاحقة لحق السؤال إذ لا يتم اللجوء لهذا الحق إلا إذا لم يكتف النائب بسؤاله أو إذا أراد المزيد من الايضاحات بشأن المسألة التي طرح السؤال عنها أو إذا راود المجلس أو بعض أعضائه الشك بإجابة الوزير. من هنا اشترطت المادة (٦١/سابعاً/ب) من الدستور تقديم الاستيضاح من قبل ما لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً، وإذا كان السؤال يوجه مباشرة لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المسؤول، فإن الاستيضاح يقدم لرئيس مجلس النواب أولاً الذي يحيله بدوره لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المعني حيث يتولى أي منهما بدوره تحديد موعد الحضور أمام مجلس النواب لطرح اجابته والمناقشة ما يعني أن الأمر الذي يجري الاستيضاح عنه غالباً ما يستلزم إعداد الإجابة من خلال الرجوع لبعض الوثائق والأوليات.

١٦٩- انظر د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستور، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٥٠٩.

١٧٠- انظر د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص ٣٤٩.

والملاحظ أن الدستور العراقي النافذ وحد في اجراءات الاستيضاح الموجهة لرئيس مجلس الوزراء والوزير وفي رأينا كان الأولى به التمييز في هذه الإجراءات وحسب أهمية وخطورة المنصب الذي يتولاه المعني، كأن يشترط تقديم الاستيضاح لرئيس مجلس الوزراء من قبل عدد من الأعضاء يزيد على ذلك العدد الواجب توافره لتقديم الاستيضاح للوزير. ويشترط أيضاً لتقديم الاستيضاح للأول موافقة هيئة الرئاسة في المجلس إضافة للعدد المطلوب من النواب مراعاة للمركز الخاص لرئيس مجلس الوزراء وثقل المهام الملقاة على عاتقه. فقد لا تجد هيئة رئاسة المجلس أن الأمر يستوجب الاستيضاح فتؤيده قبل عرضه على رئيس مجلس الوزراء.

٣- الاستجواب^(١٧١): يقصد بحق الاستجواب مساءلة الحكومة او احد فروعها عن بعض تصرفاتها أو قراراتها، ويحمل الاستجواب في ثنياه الاتهام للوزارة، من هنا يعد هذا الحق الوسيلة الأكثر فاعلية وخطورة في مواجهة رئيس مجلس الوزراء والوزراء، كونه قد ينتهي إلى إقالة الحكومة بأسرها أو أحد فروعها. ونظراً لخطورة هذا الحق فقد احاطته الدساتير المقارنة بالعديد من الضمانات، وبذات الاتجاه سار الدستور العراقي النافذ، لكن الملفت للنظر أن الدستور العراقي لم يتشدد في إجراءات طلب الاستجواب، بل أنه رسم طريق ايسر من ذلك الذي اتبعه في الاستيضاح، فقد اوجب تقديمه من قبل ما لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً مباشراً للمعني دون المرور برئيس المجلس (لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً وتوجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم.....) على أن تجري المناقشة بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه، وفي رأينا أن ما ذهب إليه الدستور العراقي في هذا الموضوع أمر محل نظر، إذ كان عليه النص على إجراءات أكثر تعقيداً من تلك التي استوجبه لتقديم الاستيضاح، والتمييز في الإجراءات الواجب اتباعها في مساءلة رئيس مجلس الوزراء وتلك الواجب اتباعها في استجواب الوزير. إذ قد ينتهي الأمر في الحالة الأولى إلى إقالة الوزارة بأسرها في حين تقتصر الآثار في الحالة الثانية على إقالة الوزير المستجوب إلا إذا قررت الوزارة الاستقالة بأسرها تضامناً مع الوزير المقال. ومن المؤكد أن المشرع الدستوري العراقي أدرك خطورة الآثار المترتبة على الاستجواب، لكنه قصر الضمانات التي تتلاءم وخطورة هذا الحق في المرحلة لاحقة للاستجواب فقط، حينما ينتهي الاستجواب في نتائجه الى إدانة رئيس مجلس الوزراء أو الوزير، حيث أوجب في هذه المرحلة طرح موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء أو الوزير بناء على رغبته أو بناء على طلب خمسين عضواً في الأقل على أن يصدر المجلس قراره بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديم الطلب^(١٧٢) وبالمقارنة بين وسائل الرقابة التي امتلكها رئيس مجلس الوزراء في مواجهة مجلس النواب، وتلك التي امتلكها الثاني في مواجهة الأول، يبدو جلياً رجحان كفة المجلس في هذا الجانب. من هنا نرى ضرورة إعادة التوازن بين السلطتين في هذا الاختصاص للاقترب من النظام البرلماني بشكله التقليدي.

١٧١- للمزيد من التفاصيل حول حق الاستجواب، انظر: عبدالله ناصف، المصدر السابق، ص ٨٧ وما بعدها.

١٧٢- م (٦١/ثامناً/أ) من الدستور العراقي.

المطلب الثالث: الصلاحيات التي ينفرد بها رئيس مجلس الوزراء

إضافة للصلاحيات المشتركة التي خص بها الدستور رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية (اقترح إعلان الحرب وحالة الطوارئ)^(١٧٣) اقترح العفو الخاص^(١٧٤) اقترح منح الأوسمة والنياشين^(١٧٥) والصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء باعتباره وحدة واحدة (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة – الاشراف على عمل الوزارات الجهات غير المرتبطة بوزارة)^(١٧٦) – اقترح مشاريع القوانين^(١٧٧) – إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القانون^(١٧٨) إعداد مشروع الموازنة العامة والحسابات الختامية وخطط التنمية^(١٧٩) توصية مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية^(١٨٠) والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله^(١٨١). خص الدستور رئيس مجلس الوزراء ببعض الصلاحيات التي يمارسها على وجه الإنفراد لكن الملاحظ على هذه الصلاحيات أنها متواضعة قياساً للدور المحوري الذي يفترض أن يضطلع به رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني، فبموجب المادة (٧٨) من الدستور رئيس مجلس الوزراء هو القائد العام للقوات المسلحة، وهو من يتولى إدارة جلسات المجلس ويترأس اجتماعاته. ويجوز إجراء مقارنة بسيطة بين الصلاحيات التي ينفرد بها رئيس مجلس الوزراء وتلك التي ينفرد بها رئيس الجمهورية، يتبين أن الأخير يتمتع بصلاحيات تفوق بكثير تلك التي يتمتع بها رئيس مجلس الوزراء.

فلترئيس الجمهورية دعوة مجلس النواب المنتخب حديثاً للانعقاد خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات^(١٨٢) ويقبل السفراء^(١٨٣) ويصدر المراسيم الجمهورية^(١٨٤) ويصادق على أحكام الإعدام^(١٨٥) ويتولى القيادة العليا للقوات المسلحة لأغراض تشريفية واحتفالية^(١٨٦) وله ممارسة أية صلاحيات أخرى واردة في الدستور^(١٨٧). من هنا نرى ضرورة إعادة النظر بالصلاحيات التي ينفرد بها رئيس مجلس الوزراء، وبما يوسع من هذه الصلاحيات على نحو يمكن معها قيادة السلطة التنفيذية وأدائها

- ١٧٣- م (٦١/تاسعاً) من الدستور العراقي.
- ١٧٤- م (٧٣/أولاً) من الدستور العراقي.
- ١٧٥- م (٧٣/خامساً) من الدستور العراقي.
- ١٧٦- م (٨٠/أولاً) من الدستور العراقي.
- ١٧٧- م (٨٠/ثانياً) من الدستور العراقي.
- ١٧٨- م (٨٠/ثالثاً) من الدستور العراقي.
- ١٧٩- م (٨٠/رابعاً) من الدستور العراقي.
- ١٨٠- م (٨٠/خامساً) من الدستور العراقي.
- ١٨١- م (٨٠/سادساً) من الدستور العراقي.
- ١٨٢- م (٧٣/رابعاً) من الدستور العراقي.
- ١٨٣- م (٧٣/سادساً) من الدستور العراقي.
- ١٨٤- م (٧٣/سابعاً) من الدستور العراقي.
- ١٨٥- م (٧٣/ثامناً) من الدستور العراقي.
- ١٨٦- م (٧٣/تاسعاً) من الدستور العراقي.
- ١٨٧- م (٧٣/عاشراً) من الدستور العراقي.

للمهام المرسومة لها بموجب الدستور لاسيما في ظل الظروف الاستثنائية التي أحاطت بالعملية السياسية والأمنية خصوصاً.

الخاتمة

بعد الإنتهاء من بحث وضع السلطة التنفيذية في النظام البرلماني توصلنا الى مجموعة من النتائج والتوصيات والتي ندرج اهمها:-

١. تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من طرفين، رئيس الدولة من ناحية، والوزارة كهيئة جماعية من ناحية أخرى.
٢. يكون رئيس الدولة في النظام البرلماني ملكاً متوجاً، يتبوء منصبه عن طريق الوراثة، وقد يكون رئيساً للجمهورية يلي منصبه بالانتخاب.
٣. عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً في النظام البرلماني، وعدم جواز مساءلته عن شؤون الحكم أمام البرلمان.
٤. إذا كانت قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة الملكية البرلمانية، قاعدة مطلقة، فلا يسأل الملك بحال لا من الناحية السياسية ولا من الناحية الجنائية، فإن هذه القاعدة تعد نسبية في الأنظمة الجمهورية البرلمانية إذ تقتصر عدم مسؤولية رئيس الدولة على النطاق السياسي وحده دون الجنائي.
٥. في ظل النظام البرلماني التقليدي، يعد الرئيس رمز لوحدة الدولة وعنصر توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ومن هنا دأبت الدساتير البرلمانية في غالبيتها على عدم منحه سوى دور شرقي بروتوكولي ثانوي، مع تمتعه في بعض منها بدور فعلي هام.
٦. عدد الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ بعض حالات انتهاء ولاية الرئيس من دون بعضه الآخر وكان عليه تنظيم مسألة عجز الرئيس عن ممارسة مهام عمله والجهة التي لها الطعن بالعجز، والجهة التي لها القول الفصل حسماً لأي خلاف يمكن أن يثار بشأنها.
٧. قد تنتهي ولاية الرئيس قبل انتهاء أجلها ويكمل رئيس آخر هذه الولاية، فهل تعد هذه الولاية ولاية كاملة لا تبيح للرئيس الا الترشيح لولاية أخرى؟ أم لا تعد كذلك وهي مسألة بالغة الأهمية ندعو تنظيمها.
٨. إن الدستور العراقي النافذ كان قد اختط لنفسه طريقاً وسطاً في تحديده لصلاحيات رئيس الجمهورية، فجمع بين الاتجاه الذي لا يجعل للرئيس سوى دور شكلي بروتوكولي، وبين الاتجاه الذي يخوله صلاحيات تفوق تلك الممنوحة له في النظام الرئاسي.
٩. للرئيس بموجب الدستور، صلاحيات بروتوكولية شرفية كإصدار العفو الخاص بناءً على توصية رئيس مجلس الوزراء، والمصادقة على أحكام الإعدام ومنح الأوسمة والنياشين وإصدار المراسيم الجمهورية والقيادة العليا للقوات المسلحة لأغراض تشريفية وإحتفالية.
١٠. إلى جانب الاختصاصات البروتوكولية، تمتع الرئيس في ظل الدستور النافذ بصلاحيات غاية في الأهمية، كإقتراح القوانين والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات. وفي هذا الاختصاص وقع الدستور

- في تناقض فبموجب المادة (٥٨/ثالثاً) لمجلس النواب المصادقة على المعاهدات بأغلبية ثلثي أعضائه، وفي المادة (٧٠/ثالثاً) خول الدستور ذات الاختصاص لرئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس النواب.
١١. خول الدستور للرئيس اختصاص سياسي بالغ الخطورة تمثل في طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ومثل هذا الاختصاص لا يخول لرئيس الدولة عادة في الأنظمة البرلمانية كونه يجعل من رئيس الوزراء خاضعاً في تسيير شؤون وزارته لرئيس الجمهورية وهو ما يخالف المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني. إذا لا يعد الرئيس في هذا النظام سوى رمز لوحدة الدولة في الوقت الذي تتركز فيه غالبية الصلاحيات التنفيذية بيد رئيس الوزراء ومجلسه.
١٢. للرئيس بموجب المادة (٦١/أولاً) الموافقة على حل مجلس النواب، وقد يبدو هذا الاختصاص من الناحية الظاهرية اختصاص شكلي باعتبار أن ليس للرئيس ممارسة هذا الاختصاص إلا بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء. ولكن نرى أن هذا الاختصاص غاية في الأهمية والخطورة إذ يبقى مصير مجلس النواب موقوف على قرار رئيس الجمهورية. ومن المؤكد أن قرار الرئيس هذا سوف يكون محكوم بطبيعة علاقته برئيس مجلس الوزراء والأغلبية التي تتمتع بها كتلته النيابية، فإذا كانت كتلته ذات أغلبية مريحة لا يميل الرئيس لحل المجلس، أما إذا كانت أغلبية بسيطة فقد يميل إلى الحل رغبة في زيادة ثقل كتلته النيابية في الانتخابات الجديدة.
١٣. تكليف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة من قبل رئيس الجمهورية، ومن المفترض أن يكون هذا الاختصاص شكلي يقتصر على تكليف مرشح الكتلة النيابية الحائزة على أعلى نسبة من المقاعد في المجلس النيابي لكن التجربة في العراق أثبتت أن الرئيس وكتلته البرلمانية يمكن أن يلعب دور محوري في اختيار المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء.
١٤. يحل الرئيس محل رئيس مجلس الوزراء في حالة خلو هذا المنصب لأي سبب من الأسباب، وندعو إلى منح هذا الاختصاص لنائب رئيس الوزراء بوصفه الأقدر على ممارسة هذا الاختصاص بحكم الاتصال المباشر واليومي بالمجلس، في الوقت الذي لا يكون فيه الرئيس على اتصال مباشر بمجلس الوزراء أو قد لا يحاط علماً سوى بالمسائل الهامة أو عمومياتها.
١٥. إقتراح تعديل الدستور، ويمارس الرئيس هذا الاختصاص إلى جانب مجلس الوزراء مجتمعاً وخمس مجلس النواب. وفي رأينا أن هذا الاختصاص غاية في الخطورة إذ ينفرد الرئيس بممارسته، في الوقت الذي اشترط الدستور تقديم هذا الاقتراح من قبل مجلس الوزراء مجتمعاً، وتقديمه من قبل خمس مجلس النواب ضماناً لجديته وحفاظاً على أعلوية الدستور وقديسيته.
١٦. تعددت الألقاب التي أطلقت على من يرأس الوزارة في النظام البرلماني، فقد أطلقت عليه بعض الدساتير لقب رئيس مجلس الوزراء، ووصفته بعضها بالوزير الأول، ولقبته الأخرى برئيس الوزراء، ولم يقتصر التباين بين الدساتير على اللقب، لكنه إمتد إلى الصلاحيات التي تمتع بها شاغل هذا المنصب. فمن الأنظمة الدستورية من جعلته في قمة الهرم التنفيذي ولم تترك لرئيس الدولة سوى النزر القليل من الصلاحيات وتحديداً التنفيذية والتشريعية البروتوكولية. و خلافاً للأنظمة البرلمانية التقليدية، تمتع رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية المطورة بصلاحيات هامة، حتى غدا الرئيس كأنه

رئيس للسلطة التنفيذية في النظام الرئاسي. ومن المؤكد أن أفراد الرئيس بهذا المركز القانوني سيكون على حساب رئيس مجلس الوزراء. وتبنى الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ الاتجاه الثاني من الأنظمة البرلمانية حيث تمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات تنفيذية هامة.

١٧. الملاحظ أن الدستور لم يفرد رئيس مجلس الوزراء إلا ببعض الصلاحيات المحددة كالقيادة العامة للقوات المسلحة، وترأس وإدارة جلسات مجلس الوزراء، في الوقت الذي تفرد فيه رئيس الجمهورية بصلاحيات أوسع وربما أهم أحياناً من تلك التي تمتع بها الأول. وإلى جانب الصلاحيات الفردية، إشتراك رئيس مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية، كإقتراح اعلان الحرب وحالة الطوارئ واقتراح العفو الخاص ومنح الاوسمة والنياشين.

١٨. تأكيداً للنظام البرلماني، فقد أوجد الدستور العراقي النافذ أكثر من وجه للتعاون والرقابة بين مجلس الوزراء ومجلس النواب. فقبل أن يمارس رئيس مجلس الوزراء مهام عمله لابد من أدائه اليمين الدستورية أمام مجلس النواب. ولرئيس مجلس الوزراء دعوة مجلس النواب الى عقد جلسة طارئة، كما له تمديد الفصل التشريعي متى دعت الضرورة الى ذلك.

١٩. أما من حيث الرقابة فلم يوازن الدستور بين كفتي السلطة التشريعية والتنفيذية، ففي الوقت الذي منح فيه مجلس النواب صلاحية التوجه بالسؤال لرئيس مجلس الوزراء والاستيضاح منه واستجوابه وسحب الثقة منه. لم يخول رئيس مجلس الوزراء صلاحية طلب حل مجلس النواب الا بعد موافقة رئيس الجمهورية وفي كل الأحوال يبقى الأمر معلقاً على مشيئة الأغلبية المطلقة لمجلس النواب. إن شاءت صوتت لطلب الحل وإن شاءت رفضته.

٢٠. ندعو إلى ضرورة الموازنة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية إذ نصت المادة (٨٣) من الدستور على مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب مسؤولية تضامنية وشخصية. كما أن المادة (٧٦-٧٦) أشرت على عرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب للحصول على ثقته بالأغلبية المطلقة. كما أن المادة (٨٠-٨٠) إضافة إلى تعيين مجلس النواب لوكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هو بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الاجهزة الامنية بناءً على توصية من مجلس الوزراء. وواضح من هذه الأمثلة مدى تعاظم سلطة مجلس النواب إتجاه الحكومة.

المصادر

أولاً: الكتب:-

١. د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
٢. د. ابراهيم درويش، القانون الدستوري النظرية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
٣. د. ثروت بدوي، النظم السياسية - النظرية العامة للنظم الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٠.

٤. د. ثروت بدوي، النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
٥. د. حسين عثمان محمد، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار الجامعة، الإسكندرية، ١٩٨٩.
٦. د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
٧. د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٩.
٨. د. طعيمه الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.
٩. د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦.
١٠. د. عبدالله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.
١١. د. علي يوسف الشكري وآخرون، دراسة حول الدستور العراقي، مؤسسة آفاق للدراسة والبحوث العراقية، بغداد، ٢٠٠٨.
١٢. د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.
١٣. د. محمد عبدالعال السناري، الأنظمة السياسية المقارنة الحكومات وأنواعها، المكتبة القانونية، القاهرة دون سنة نشر.
١٤. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٣.
١٥. د. محمد فتح الله الخطيب، دراسات الحكومات المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٦.
١٦. د. مصطفى أبو زيد، النظام البرلماني في لبنان، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٩.
١٧. ميشيل ستيوارت، نظم الحكم الحديثة، ترجمة أحمد كامل، مراجعة سليمان الطماوي، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٣.
١٨. د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار الشروق، القاهرة، دون سنة نشر.

ثانياً: الدساتير:-

١. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
٢. الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦.
٣. الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.
٤. الدستور المغربي لسنة ١٩٥٦.
٥. الدستور المغربي لسنة ١٩٦٢.
٦. الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢.
٧. الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١.
٨. الدستور القطري لسنة ١٩٧٣.
٩. الدستور السوري لسنة ١٩٧٣.
١٠. الدستور الجزائري لسنة ١٩٨٩.
١١. الدستور اليمني لسنة ١٩٩٠.

١٢. الدستور المغربي لسنة ١٩٩٦.
١٣. الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦.
١٤. الدستور السوداني لسنة ١٩٩٨.
١٥. الدستور الفلسطيني لسنة ٢٠٠٢.
١٦. الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٣.
١٧. الدستور الموريتاني لسنة ٢٠٠٦.
- الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.