ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية الحقوق
College of Rights

executive authority between the parliamentary and presidential system

Dr. Sukina Ali Karim
College of Basic Education, University of Kirkuk, Kirkuk, Iraq
sukaina.ak@uokirkuk.edu.iq

Article info.

Article history:
- Received 1 Dec 2021
- Accepted 11 Jan 2022
- Available online 1 Sept 2022

Keywords:
- executive authority.
- system.
- parliamentary.
- presidential.
- powers.
- president.
- ministers.

Abstract: There is no doubt that the current democratic systems were born out of the long struggles between the king or the emperor or whoever was name, who alone represented the executive authority in all its details without any oversight, until the current political systems appeared, these systems must affect The executive authority form, whose form of implementation differs from one system to the other, was to choose the topic of "executive authority between the parliamentary and presidential system" to show the difference in the formation and tasks resulting from of the executive authority form in each system.

We find that the executive authority in the parliamentary system emanates from the parliament elected, as it is a dual formation consisting of the President of the Republic with limited authority and the Prime Minister, who has all the executive authority In Management the affairs of government.

we find that the executive authority in the presidential system consists of one head of authority, who is the president elected directly by the people, assisted in ruling by a group of ministers or they can be called consultants, the president of the republic at this system has all the executive authority in the of government without any interference from the legislative authority.

The executive authority in both systems (parliamentary and presidential) has of legislative authority in addition to other tasks that affect with the work of the legislative authority.

© 2022 TUJR, College of Right, Tikrit University

السلطة التنفيذية بين الانظمة البرلمانية والانظمة الرئاسية

م.د. سكينه علي كريم
كلية التربية الاساسية، جامعة كركوك، كركوك، العراق
sukaina.ak@uokirkuk.edu.iq

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ١ / كانون الاول / ٢٠٢١
- القبول : ١١ / كانون الثاني / ٢٠٢٢
- النشر المباشر : ١/ ايلول /٢٠٢٢

الكلمات المفتاحية :
- سلطة تنفيذية.
- نظام.
- برلماني.
- رئاسي.
- صلاحيات.
- رئيس.
- وزراء.

الخلاصة: مما لا شك ان الانظمة الديمقراطية الحالية قد ولدت من رحم الصراعات الطويلة بين الملك او الامبراطور او ايا كانت تسميته الذي كان بمفرده يمثل السلطة التنفيذية بجميع تفاصيلها دون اي رقابة، الا ان ظهرت الانظمة السياسية الحالية حيث ان تلك المراحل والانظمة لا بد وان تؤثر على شكل السلطة التنفيذية، والتي يختلف شكل تنفيذها من نظام الاخر فكان لاختيار موضوع "السلطة التنفيذية بين النظام البرلماني والرئاسي" محولة لإظهار الاختلاف في التشكيل والمهام المترتبة على شكل السلطة التنفيذية في كل نظام .

فنجد ان السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تنبثق من البرلمان المنتخب من قبل الشعب، اذ تكون ثنائية التشكيل متكونة من رئيس الجمهورية بصلاحيات محدودة ورئيس الوزراء الذي يملك جميع الصلاحيات التنفيذية في تسيير امور الحكم والدولة .

بينما نجد ان السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي تتكون من رأس واحد للسلطة وهو الرئيس المنتخب من قبل الشعب مباشرة يعاونه في الحكم مجموعة من الوزراء او يمكن ان يطلق عليهم لقب مستشارون حيث يمتلك رئيس الجمهورية جميع الصلاحيات التنفيذية في ادارة الحكم دون اي تدخل يذكر من السلطة التشريعية.

وتمتلك السلطة التنفيذية في كل من النظامين (البرلماني والرئاسي) مجموعة من السلطات التشريعية بالاضافة الى مهام اخرى تتداخل مع عمل السلطة التشريعية .

© ٢٠٢٢، كلية الحقوق، جامعة تكريت

المقدمة :

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين وخاتم النبيين سيدنا محمد وعلى آله وأصحابه أجمعين أرسله ربه بالهدى ودين الحق ليظهره على الدين كله ولو كره المشركون، أما بعد...

مع تطور الحياة وتحولها إلى مجموعات بدائية موزعة على مجاميع منتظمة وفق اشكال مختلفة منها قبلية او دينية أو غيرها، الى أن بدءت تظهر شكل الدولة والمماليك على تلك التجمعات السكانية، إذ مرت بمراحل متعددة الى أن وصلت الدولة الديمقراطية الحديثة بالشكل الموجود، و بعد عدة مراحل من التطور ظهرت الحياة النيابية، و بدأت مسألة تنظيم ممارسة السلطة في الدولة، وعليه ظهر اتجاه يدعوا الى ضرورة تقيد سلطة الحكام حتى لو كانوا منتخبين من قبل الشعب .

بعد أن اثبتت التجارب تركيز السلطة يؤدي حتماً الى الأستبداد، ولهذا السبب عمل فقهاء القانون على اضعاف هذه السلطة وذلك من خلال توزيعها على هيئات متعددة ، وتخصيص كل هيئة بممارسة وظيفة من وظائف الدولة الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وان تكون هذه السلطات مستقلة بعضها عن البعض ، وذلك عن طريق ايجاد نظم حكم مختلفة ومنها النظام البرلماني والنظام الرئاسي و لكل نظام خصائصه وسماته .

بلا شك اذا كانت هذه السلطات بيد شخص واحد سواءً كان ملكاً او امبراطوراً ، حيث كان الحاكم هو المشرع والمقدر، فانها تمضي نحو الدكتاتورية، و بغية تحقيق مبادئ الديمقراطية ، ومنع الأستبداد بالسلطة ، أذ أن طبيعة العلاقة بين السلطات تحتم ايجاد مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين في هذه النظم،ولكنها تختلف من نظام الى أخر .

هدف الدراسة :

ان الهدف من هذه الدراسة هو بيان ان النظم الديمقراطية المعاصرة سواء كانت برلمانية او رئاسية قد اثبت فعاليتها ونجاحها في بيان دور السلطة التنفيذية في حماية حقوق وحريات المواطنين ، والمحافظة على الأستقرار السياسي في غالبية الدول التي اخذت بهذا المبدأ بالرغم من اختلاف هذه النظم بالنسبة الى شكل السلطة التنفيذية فيها، حيث حافظت هذه النظم على تحقيق التوازن بين سلطاتها بالرغم من اختلاف درجة التوازن بين هذه النظم .

مشكلة البحث :

الأنظمة السياسية المختلفة (البرلمانية والرئاسية) تستند الى توزيع السلطة بين ثلاث هيئات وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية ، أذ ان لكل سلطة وظيفة معينة بحيث تستقل عن السلطات الأخرى وظيفياً وعضوياً، وما يهمنا في بحثنا هذا تحديد المقصود بالسلطة التنفيذية وبيان العلاقة بين هذه السلطة والسلطة التشريعية ، اي تحديد درجة الفصل بين هذه السلطات، سواءً ان كان فصل نسبي (مرن) او فصل تام (جامد) وهذا الأختلاف في الفصل يؤدي الى إختلاف درجة التعاون والتأثير المتبادل بين السلطات في النظم السياسية ، فكان لا بد من البحث في شكل السلطة التنفيذية و المهام المسندة اليها في كل من النظام البرلماني والرئاسي .

منهج البحث :

اتبعت في تحديد منهجية هذه الدراسة المنهج التحليلي وذلك من خلل تحليل طبيعة السلطة التنفيذية والوظيفة التي تؤديها في النظم الديمقراطية المعاصرة (البرلماني والرئاسي) ومدى الرقابة المتبادلة بينها

و بين السلطة التشريعية متخذا من النظام في المملكة المتحدة مثالا للنظام البرلماني والولايات المتحدة الامريكية مثالا للنظام الرئاسي وكل ذلك باتباع المنهج المقارن مع النظام السياسي الحالي في العراق، بالاضافة الى المقارنة مع الاحكام القضائية والاستشهاد بها .

هيكلية البحث:

اقتضى تقسيم هذا البحث المتكون من مبحث واحد بعنوان السلطة التنفيذية بين النظام البرلماني والرئاسي، مقسم الى مطلبين: تناولت في المطلب الاول مفهوم السلطة التنفيذية في الانظمة البرلمانية والسياسية ومهامها، وتناولت في المطلب الثاني الرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في الانظمة السياسية.

المبحث الاول

السلطة التنفيذية بين النظام البرلماني والرئاسي

تمهيد وتقسيم :

تعتبر السلطة من المفاهيم القديمة جداً التي استُخدمت منذ القِدم، والسُلطة لغة تعني السيطرة، والقوة، والهيمنة، فالكثير من الحضارات حكم شعبها الملوك والقادة والحكام، أما اصطلاحاً فتعني علاقة الدولة مع المواطنين أي الجهة المسؤولة عن تنظيم العلاقات بين أفراد المجتمع، فالشعب هو من يختار تلك السُلطة لتنظيم أمور مجتمعهم وأرضهم ودولتهم، وكذلك لتوفير وضمان الأمن والاستقرار في الوطن، لتنظيم أمور المجتمع لا بدّ من وجود قانون عادل يحكم الشعب، وهناك أيضاً القرارات والإجراءات التي تنظم كافة أمور الدولة والمواطن، لهذا فإنّ الجهات المسؤولة عن السُلطة هي ثلاث سلطات رسمية وهي السُلطة التشريعية، والسُلطة التّنفيذية، والسُلطة القضائية ولكلّ منها شأنها في حكم وتوجيه المواطنين والدولة، فمهمة السلطة التشريعيّة المتمثلة بمجلس البرلمان وضع القوانين والتشريعات، يأتي دور السُلطة التّنفيذية التي تنفذ القرارات التي وضعتها السُلطة التشريعية، كما تضع السُلطة التّنفيذية الممثلة برئيس الدولة، ورئيس الوزراء والوزراء القوانين لعرضها على السُلطة التشريعية للموافقة عليها، فالسُلطة التّنفيذية تمثل الحكومة وما يتبعها من دوائر رسميّة حكوميّة، وكذلك الأمن والشرطة. من مهام السلطة التّنفيذية حفظ الأمن في الدولة والدفاع عنه، وتنفيذ وتوفير كلّ ما تحتاج إليه قطاعات الدولة في قطاع الصحة، والتعليم، والصناعة، والتجارة، والثقافة والإعلام والتخطيط وغيرها، فالسُلطة التّنفيذية تمارس اختصاصها لتحقيق الصالح العام دون الرجوع في قراراتها إلى السُلطة القضائية

يختلف تشكيل السلطة التنفيذية في كل نظام سياسي، من حيث احادية او ثنائية السلطة، فالسلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتكون من عنصرين او جهازين، هما رئيس الوزراء الذي يمتلك جميع الصلاحيات في الدولة ورئيس الجمهورية الذي يكون منصبه شكليا بصلاحيات محدودة اغلبها تكون فخرية مثل توقيع المراسيم وغيرها، بينما في النظام الرئاسي نجد العكس حيث تتكون السلطة التنفيذية من عنصر واحد، وهو رئيس الجمهورية والذي يكون منتخب من قبل الشعب وبيده جميع الصلاحيات، وعلى ما تقدم لابد من ان يكون هناك اختلاف وتباين في المهام والسلطات المنوطة بالسلطة التنفيذية في كل نظام سياسي .

ولغرض الاحاطة بجميع تفاصيل الموضوع كان لا بد من تقسيم هذا المبحث الى مطلبين : تناولت في المطلب الاول المقصود بالسلطة التنفيذية في الانظمة البرلمانية ومهامها ، وتناولت في المطلب الثاني الرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والتشريعية

المطلب الأول / المقصود بالسلطة التنفيذية في الانظمة البرلمانية والرئاسية ومهامها

بوجود الاختلاف والتباين في تشكيل السلطة التنفيذية في كل نظام سياسي، لابد لذلك من ان يستتبع اختلاف في الصلاحيات والمهام المناطة بها في كل نظام، فنجد ان السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ثنائية التكوين حيث تتكون من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، بينما في النظام الرئاسي تكون السلطة احادية بيد رئيس الجمهورية.

لذا سنتناول بالدراسة السلطة التنفيذية من خلال فرعين: تناولت في الفرع الاول السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، وتناولت في الفرع الثاني السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي .

الفرع الأول / السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ومهامها

ان النظام البرلماني قائم على ثنائية السلطة التنفيذية والتي تتكون من عنصرين هما رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء حيث تتولى السلطة التنفيذية فيه عددا من المهام موزعة بينهما فلابد لمعرفة المقصود بالسلطة التنفيذية من تعريف المقصود بالنظام البرلماني ومن ثم تعريف السلطة التنفيذية في هذا النظام ومن ثم بيان مهامها ، و عليه سأتناول كلا في نقطة مستقلة .

اولا: تعريف النظام البرلماني

كما هو معروف ان النظام البرلماني ولد من رحم صراعات طويلة بين سلطات الملك والشعب، فتلك الظروف التاريخية والفلسفية التي افرزته جعلت من مبدأ تقييد سلطة الحكام اساساً لقيامه ، لذلك نجد بأن السلطة موزعة في هذا النظام بين البرلمان (او اي كان تسميته) والذي هو عبارة عن مجلس مكون من

عدد من النواب المنتخبين من قبل الشعب وحسب نظام الانتخاب المطبق في البلد، فغالباً ما يعرف النظام البرلماني بأنه النظام السياسي الذي يقوم على المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

قبل الخوض في تعريف النظام البرلماني لابد من ادراج تعريفات اخرى للمصطلحات الدارجة في هذا الموضوع ، فمصطلح نظام في اللغة يعني ما نظمت فيه الشيء ، وكل امر وجمع نظام هو انظمة او اناظيم[١]، اما مصطلح البرلمان فهو اسم او مصطلح ويقصد به مجلس الشعب او مجلس الامة، وكذلك يسمى في بعض الاحيان المجلس الوطني.

ويعني النظام البرلماني بشكل عام ادارة الاجتماعات بطريقة منظمة، فعند وجود تجمع لأي افراد او جماعات فلابد من وجود نظام يساعدهم على ادارة اجتماعاتهم بهدف وصولهم الى غايتهم او هدفهم .

اذاً النظام البرلماني هو عبارة عن هيئة تشريعية وجدت في دولة دستورية تمثل السلطة التشريعية المختصة فيها، وذلك اكمالاً لمبدأ الفصل بين السلطات واهم اعمال البرلمان هي تمثيل الشعب ومراقبة عمل الحكومة[٢] .

فالأساس الذي يقوم عليه النظام البرلماني هو التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والاخيرة غالباً تكون ذات جهاز مزدوج، كل ماتقدم يدل على وجود تعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أذ إن التوازن والتساوي بينهما في القوة والاختصاصات يكون اساس بناء النظام البرلماني[٣] .

ونخلص من جمبع ماتقدم إن النظام البرلماني على الرغم من اختلاف طرق تطبيقه في عدد من الدول، الا انه يقوم على امرين او عنصرين:

الاول: هو التوازن بين السلطتين التشريعيه والتنفيذية، حيث تمتلك كل منهما من الصلاحيات ما تخولها التأثير في عمل الاخرى، وهذا التأثير يجب ان يكون قائماً على اساس التعاون المشترك .

الثاني: هو ثنائية السلطة التنفيذية والتي تتكون من رئيس الدولة او الملك حسب النظام السياسي المتبع في البلاد سواء كان ملكياً او جمهورياً، ورئيس الوزراء غالباً مايكون منصب رئيس الدولة – ملكاً كان او

---

(١) الامام العلامة ابن منظور ،لسان العرب ،٦٣٠-٧١١هـ ،ج١٤ ،ط٣،دار صادر، ص ١٩٧

(٢) د.سامي جمال ، القانون الدستوري والشريعة الدستورية ،ط٢ ، ٢٠٠٥م ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ص ٢٥٤

(٣) د.نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط٧ ، ٢٠١١م ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص٣٧٥

رئيس الجمهورية – منصب اشبه مايكون شكلياً هدفه الاساس الحفاظ على التوازن بين السلطات وحماية الدستور .

وعلى كل ماتقدم يمكن تعريف النظام البرلماني بأنه النظام السياسي الديمقراطي القائم على اساس المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع الفصل المرن بين تلك السلطتين .

ثانيا: السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

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 نظام سياسي رئاسي، أي إن للسلطة التنفيذية تركيبة خاصة و وضع مميز بحسب النظام السياسي المتبع في الدولة، اما في النظام البرلماني تتكون السلطة التنفيذية من طرفين، رئيس الدولة من ناحية، والوزارة كهيئة جماعية من ناحية أخرى، فرئيس الجمهورية قد يكون ملكا متوجا يتبوأ منصبه عن طريق الوراثة، و قد يكون الرئيس يتولى منصبه بالانتخاب كما في النظام الجمهوري ، بالاضافة الى انه يلزم ان يكون رئيس الجمهورية في النظام البرلماني شخصا اخر غير رئيس الحكومة، او رئيس الوزراء او الوزير الاول، ولا يجوز باي حال في النظام البرلماني ان يجمع رئيس الجمهورية بين الصفتين رئيس الجمهورية و رئيس الوزراء، فالنظام البرلماني قائم على الفصل العضوي بين المنصبين[١].

ثالثا: مهام السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

ذكرت فيما تقدم إن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تقوم على ثنائية الجهاز اي تتكون السلطة التنفيذية فيه من رئيس الجمهورية أو الملك حسب النظام السياسي المتبع في البلاد ففي بريطانيا والتي تعتبر مهد النظام البرلماني يقوم رئيس الوزراء بوظائف دستورية وإجرائية فرئيس الوزراء الذي يكون بيده جميع الصلاحيات وبإعتباره رئيساً لمجلس الوزراء، فإنه هو الذى يحدد جدول أعمال مجلس الوزراء، ويحدد مكان وزمان إجتماع مجلس الوزراء، و يوجه رئيس الوزراء نحو تحقيق الإستجابة الجماعية، ويضمن وضوح القرارات التى يتم إتخاذها، وفى الظروف الإستثنائية التى يكون فيها من غير الممكن إتخاذ القرار الجماعى، يتخذ رئيس الوزراء القرار منفرداً.

بالاضافة الى عدد من المهام والصلاحيات، وذلك على النحو التالي:

١. إدارة العلاقة بين الحكومة والملك وولى العهد.

---

(١) د.عبدالله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١، ص٨٢ .

٢. سلطة عزل كبار المسئولين فى الدولة لدواعى أمنية، و قد أدخل رئيس الوزراء البريطاني هذا السبب لإقالة كبار موظفى الدولة عام ١٩٤٨، وتم تنفيذه فى ذلك العام من خلال مذكرة إدارة الخزانة التى حددت الإجراءات واجبة التطبيق، وعقب تقديم لجنة من مستشارى المجلس تقرير حول كفاءة هذه الإجراءات، فقد أصدرت إدارة الخزانة فى الأول من مارس ١٩٥٧ تقريراً منقحاً حول الإجراءات واجبة التطبيق [١].

٣. إدارة العلاقة بين الحكومة المركزية والإدارات فى والش، أيرلاندا الشمالية وإسكتلاندا.

٤. يتحمل رئيس الوزراء فى بريطانيا المسئولية عن السياسة الإستراتيجية والتوجيه التنظيمى للحكومة، و معظم السلطة الفعلية لرئيس الوزراء كرئيس للحكومة يتم تحقيقها من خلال منصبه كرئيس لمجلس الوزراء.

٥. رئيس الوزراء مسؤل عن تشكيل لجان مجلس الوزراء، و يحدد مدة إنعقاد هذه اللجان و يعين أعضاء هذه اللجان[٢].

٦. أما المشرع العراقي فقد اناط بالسلطة التنفيذية والمكونة من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء[٣]. بأن يمارس مجلس الوزراء تخطيط السياسة العامة للدولة وتنفيذها والاشراف على تنفيذها ورسم السياسة الخارجية والاقتصادية والتجارة والمالية بالاضافة الى اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامية للدولة، ويناط بمجلس الوزراء التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة في الجيش وما فوق وغيرها من المناصب الامنية الحساسة بالاضافة الى غيرها من الاعمال السياسية [٤] .

من خلال التمعن في الواقع الحالي في العراق نجد ان رئيس الوزراء عادة ما يقوم بتعيين اصحاب الدرجات الخاصة او احالتهم على التقاعد وعزلهم عن المناصب التي يشغلونها و هو ما يشكل مخالفات

---

(١)ربيع مفيد الغصيني ، ود.امير عزت الايوبي، الوزير في النظام السياسي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣، ص٤٥ .

(٢) د.سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية، دار الفكر العربي، ١٩٧٤،ص٢٣٠ .

(٣) المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ م

(٤) المادة (٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩ منشور في الوقائع العراقية رقم بالعدد ٤٥٣٣ في ٢٠١٩/٣/٢٥ .

دستورية نتجت عن الوضع السياسي في العراق بتحكم الكتل الكبيرة في الوضع ولكن يمكن اضفاء الشرعية القانونية على عزل أو احالة بعض اصحاب الدرجات الخاصة الى التقاعد اذ ان تعيينهم لم يكن بداية بتصويت مجلس النواب .

اما مهام رئيس الجمهورية وفقاً للدستور العراقي فهي اصدار عفو خاص والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بالاضافة الى المصادقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب بالاضافة الى عدد من المهام الفخرية والشكلية ، ومنها منح الاوسمة و النياشين ، وقبول السفراء وغيرها [١] .

نخلص من ذلك أن ثنائية السلطة التنفيذية والدور الشكلي لرئيس الجمهورية فيها يجعله غير مسئول سياسيا، أي ان الحكومة وحدها تتحمل ذلك، و سبب ذلك يعود الى كون رئيس الجمهورية يمثل رمز وسيادة البلاد فهنا لا يمكن التعرض لشخصه ولا يسأل الا في احوال خاصة، منها ما جاء في نص المادة (٤/سادسا) من قانون المحكمة الاتحادية العليا والتي نصت على " الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء" . وجاء ذلك في تفصيل في المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم(٣٠لسنة٢٠٠٥) والتي فصلت اختصاصات تلك المحكمة .

الفرع الثاني / السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي و مهامها

اولا: تعريف النظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي على ركن اساسي وهو الرئيس الذي يكون منتخباً من قبل الشعب بالاضافة الى الفصل التام او الجامد بين السلطات وتعتبر الولايات المتحدة الامريكية البلد الذي نشأ وتطور فيه و تعد نموذج لهذا النظام، فيكون رئيس الجمهورية هو رئيس الحكومة نفسه والذي يجمع بيديه كافة صلاحيات واختصاصات السلطة التنفيذية ، وأما ما يسمون بالوزراء في النظام البرلماني، ليسوا الا مساعدين للرئيس يأتمرون بأمره وينفذون سياسته بشكل كامل بل يمكن ان يطلق عليهم ((سكرتيريون)) يساعدون في تنفيذ البرنامج الرئاسي [٢].

اما السلطة التشريعية في النظام الرئاسي فتكون من مجلس من النواب المنتخبين (فيكون في بعض الاحيان مجلسين حسب النظام السياسي المتبع في البلاد) ويكون الرئيس مستقل تماماً عن المجلس، اي لا يوجد مجلس وزراء كما في النظام البرلماني، بل انه لا يمكن ان تخرج قرارات من غير ارادة الرئيس

([١]) المادة (٧٣)من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

([٢]) د. نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مصدر سابق ، ص٣٦٤ .

وفي حادثة مشهورة عندما دعا الرئيس الامريكي (لنكولن) الوزراء الى الاجتماع وكان عددهم سبعة حيث ابدى الوزراء مجتمعين رأياً مخلف لرأيه فكان رده عليهم "سبعة لا واحد نعم ،ونعم هي التي تغلب" [١] .

ثانيا: السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي

في النظام الرئاسي يعتبر رئيس الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية، حيث يقوم بتعيين مساعديه من كتاب الدولة ومستشارين وله حق عزلهم، وهم مسؤولون أمامه فقط، ولا يوجد بالنظام الرئاسي مجلس للوزراء، وليس هناك صلاحيات مستقلة لهم، حيث يعملون على مساعدة الرئيس في تنفيذ سياسته، فهذا الاخير هو من يحتكر السلطة التنفيذية، حيث يتمتع الرئيس في النظام الرئاسي باختصاصات قوية، ففي الولايات المتحدة الأمريكية مهد النظام الرئاسي يسود الرئيس ويحكم، فهو رئيس السلطة التنفيذية، حيث لا توجد حكومة تتقاسمها معه، بل مجرد وزراء يساعدونه يقوم بتعينهم، وله حق اعفائهم و هم مسؤولون امامه، كما يعين كبار الموظفين و يعزلهم، و هو من يضع السياسة العامة للبلاد، و الخطط السنوية اللازمة في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية [٢].

ثالثا: مهام السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي

لما كانت الولايات المتحدة الامريكية منشأ وموطن النظام الرئاسي، لذلك سأتناول هذا النظام في امريكا بشيء من التفصيل، فرئيس الدولة هو رمز للوحدة الوطنية، وهو الأمر الذي له أهميته في النظام الرئاسي، فلا تكون الحكومة ومجلس الوزراء أجهزة مميزة ومستقلة عن الرئيس، و سلطات الرئيس الأمريكي ممتدة كثيراً، وإن كانت شخصيته تؤثر على محتوى و مضمون هذه السلطات، إذ كان كل من كنيدى، جونسون، نيكسون و كلينتون رؤساء أقوياء، بينما لم يكن للرؤساء كارتر و فورد نفس القوة من التصرف[٣].

و بخلاف السلطات التي يتقاسمها الرئيس مع الكونجرس، فإن للرئيس الأمريكي سلطاته الخاصة التى يتحمل المسئولية عنها، حيث منح الدستور الأمريكي للرئيس سلطات تنفيذية واسعة يمكن توضيحها على النحو التالى:

---

(١) د. محمود حافظ ،الوجيز في النظم النيابية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٦ ، ص١٨٧

(٢)هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الثالثة ٢٠١١، ص: ٢٦٤ .

(1) **Ardant**، P.، Mathieu، B.، Institutions politiques et droit Constitutionnel، LGDJ، 2007، p.315

.–اردانت ماثيو، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، دار النشر القانونية الفرنسية الرئيسية، ٢٠٠٧، ص٣١٥

١-أن سلطات الرئيس التنفيذية تشتمل على سطلة التعيين، الرقابة، والعزل للمسؤولين الكبار في الدولة، أما بالنسبة لسلطة تعيين كبار الموظفين فقد خول الدستور الأمريكي الرئيس ذلك بشرط موافقة الكونجرس على هذه التعيينات، وقد خول الدستور هذه السلطة لمجلس الشيوخ فى التعديل الخامس والعشرين، و ذلك بأن يتم قرائتها خلال جلسة مجلس الشيوخ المنعقدة، وقد يوافق مجلس الشيوخ على هذه التعيينات الرئاسية بدون الإحالة إلى أحد اللجان، و إن كان فى معظم الأوقات فإن هذه التعيينات الرئاسية يتم إحالتها إلى أحد اللجان الدائمة لعقد جلسات الاستماع، ويؤدى إحالة هذه التعيينات الرئاسية إلى اللجان الدائمة فى المجلس إلى إتاحة الفرصة للمناوئين لهذه التعيينات الرئاسية لعرقلتها، وحرمان الرئيس من سلطته فى تعيين كبار المسئولين فى الدولة [١].

وقد تاثر المشرع العراقي بالنظام الرئاسي القائم في الولايات المتحدة الأمريكية في اسناد مهمة تعيين وظائف الدرجات الخاصة بتوصية من مجلس الوزراء واقترانها بموافقة مجلس النواب، أن ، فقد انتهج مقاسمة التعيينات للمناصب الوظيفية القيادية ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث سلطات تعيين الكثير من المواقع القيادية تمر عبر مقترح من الرئيس وموافقة مجلس الشيوخ ، وذلك لضمان مراعاة تمثيل اكثر لطوائف الشعب في التعيين، و هذا المبدأ الذي قام عليه النظام العراقي ما بعد التغيير

٢-الإحتفاظ بالسلطة التنظيمية

أعطى الدستور للرئيس سلطة إتخاذ الإجراءات التي لا غنى عنها لتنفيذ القانون، أو ما يعرف بالأوامر التنفيذية، و يتخذ الرئيس هذه الأوامر التنفيذية من تلقاء نفسه على أساس السلطة الدستورية التى خولها له الدستور بضرورة العمل على تنفيذ القوانين، كما أن من السلطات الأساسية للرئيس فى الولايات المتحدة سلطة سيادة تنفيذ القانون. أعطى الدستور الأمريكي للرئيس سلطة القائد الأعلى للقوات المسلحة، كما أعطى له الحق فى وقت الحرب فى إدارة العمليات العسكرية، كما أعطى للرئيس فى وقت السلم سلطة تقرير إستخدام القوات المسلحة فى صد أى هجوم على حدود البلادأما إعلان الحرب فهو حق للكونجرس [٢].

---

(2) McCarthy، N.، Razaghian، R.، Advice and consent : Senate responses to executive branch nominations 1885-1996، ***American J. Political Science*** 43 (4)، 1999، pp.1124

-مكارثي رازكيان، مشورة وموافقة مجلس الشيوخ على ترشيحات السلطة التنفيذية، ١٨٨٥-١٩٩٦) المجلة الامريكية للعلوم السياسية، العدد ٤٣، مجلد ٤، ١٩٩٩، ص١١٢٤ .

(١) د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، ط١، الهيئة المصرية للكتاب، ٢٠١٣، ص١٥٦

٥-مباشرة السياسية الخارجية

يتولى الرئيس الأمريكى متابعة السياسة الخارجية للدولة بالتعاون مع سكرتير الدولة الذى له سلطات لا تزيد عن السلطات الأخرى لأعضاء مجلس الوزراء، من سلطات الرئيس فى السياسية الخارجية إجراء المفاوضات أو تفويض من يقوم بها، توقيع الإتفاقيات الدولية، ويخضع الرئيس لرقابة صارمة من جانب مجلس الشيوخ، وقد زادت هذه الرقابة صرامة منذ فترة السبعينيات. والأمر المنتقد هنا هو أن مجلس الشيوخ لا يمكنه مراقبة الرئيس الأمريكى فى مفاوضاته عندما تكون هذه المفاوضات سرية جداً[١].

المطلب الثاني / الرقابة المتبادلة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في الانظمة البرلمانية والرئاسية

إن رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية، تعد نتيجة مباشرة لإقرار المؤسس الدستوري لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يهدف إلى تحقيق التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بما يضمن خضوع الهيئات الحاكمة للقواعد الدستورية، أي ان الدستور يفرض قيود على كلا من السلطتين التنفيذية والتشريعية لكيلا تتجاوز احدى السلطات على الاخرى وانما تعمل جميع السلطات بشكل متوازن وبوجود شيء من التعاون والتكامل في عملهما، كل ذلك يتم من خلال ما يسمى بالرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والتي تختلف في النظام البراماني عن النظام الرئاسي.

حيث تمارس السلطة التشريعية او ما يطلق عليها بالبرلمان في مواجهة السلطة التنفيذية عدد من اوجه الرقابة ومن اهمها سحب الثقة بينما تمتلك السلطة التنفيذية سلطة الحل في مواجهة البرلمان وحسب النظام السياسي المطبق في البلد .

ولغرض الاحاطة بجميع تفاصيل هذا الموضوع اقتضى تقسيم هذا المطلب الى فرعين تناولت في الفرع الاول الرقابة المتبادلة في النظام البرلماني، وتناولت الرقابة المتبادلة في النظام الرئاسي .

الفرع الأول / الرقابة المتبادلة في النظام البرلماني

تعتبر الرقابة التبادلية بين السلطتين التشريعية و التنفيذية هو جوهر النظام البرلماني الذي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات ، و هذا المبدأ الذي تحرص السلطات التأسيسية في العديد من الدول على النص عليه في وثائقها الدستورية ، كالذي يعني أن يتم تحديد اختصاص معين لسلطات الدولة حتى لا تعتدي احداها على الاخرى ، حيث ان تركيز هذه السلطات في قبضة واحدة قد يترتب عليه نتائج عكسية و يؤدي ذلك إلى استبداد السلطة كالاعتداء على حق الافراد ، و بالمقابل إن مبدأ الفصل بين السلطات لا يقصد به أن نضع حدا فاصلا بين السلطات، او ان تقف سلطة لاخرى موقف الخصومة ، إنما

---

(١) د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، مصدر سابق، ١٦٠ .

المقصود منه أن يكون فصلا متداخل ممزوجا بالتعاون حتى يجعل سلطة تقوم بدور الرقيب على اعمال السلطة الاخرى و حتى نضمن احترام السلطات لاختصاصها والقانون .

وعليه سأتناول رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية و رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية كلا في نقطة مستقلة .

اولا: رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

تتمثل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام البرلماني في حل البرلمان وحق الاعتراض على القوانين

١- حل البرلمان

يعرف حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان بأنه ذلك الإجراء الذي بمقتضاه يتم وضع نهاية للعهدة البرلمانية قبل نهايتها ويعرف من زاوية اخرى بأنه : " إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية المقررة للنيابة ،أي قبل انتهاء الفصل التشريعي للمجلس أما من الناحية التاريخية نشأ حق حل البرلمان في إنجلترا ،وانتقل بعد ذلك إلى دساتير الدول الديمقراطية ،وكان الملك يستعمله دون قيد أو شرط جوهري في النظام البرلماني رغم تطوره خلال سنوات طويلة قد مضت ،إلا أنه أصبح حقا وزاريا، يتمتع الملك فى بريطانيا بسلطة حل البرلمان لأسباب دستورية أو سياسية و زوال الصفة النيابة عنه، وتحويل أعضائه إلى أفراد عاديين، تزول عنهم الحصانات و توقف مكافآتهم. وقد مر تطور سلطة الملك فى حل البرلمان فقد كان لتأثير الملك في نظام الحكم دوراً حاسماً في ابتداع حل البرلمان ، إذ كان يلجأ إليه كلما أراد التخلص من البرلمان القائم والذي يجمعه عادة لأغراض تتعلق بأخذ النصائح أو الإعانات المالية، وبعد أن يأخذ ما يريد يتم تسريحه ، ولا يترتب على حل البرلمان دعوة الملك إلى انتخابات جديدة ، اذ لا تتم إلا بعد تهيئة الملك لها[١].

ولكن وضعت ثورة عام ١٦٨٨ نقطة التحول في مسيرة تطور حق الحل إذ إنتقل من حق مطلق للملك دون قيد إلى حق محاط بقيود وضعها البرلمان والذي اجبر الملك الحكم معه، لذا تقهقرت حالات اللجوء اليه فلم يحدث على الاطلاق ما بين عامي ١٦٨٨ – ١٧٨٢ نتيجة اثارت المسؤولية السياسية للوزارة، خُلعت السلطة الفعلية في إستخدام حق الحل من الملك وانتقلت للوزارة، فعند اثارت البرلمان للمسؤولية السياسية للوزارة تلجأ الوزارة الى الطلب من الملك بحل البرلمان والركون إلى التحكيم الإنتخابي، وبذلك ظهرت فكرة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فللأولى ممارسة حق الإقالة وللثانية إشهار سلاح

([١]) محمد عبد الحميد ابو زيد، حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص١٥٩ .

الحل، ليغدو حق الحل وسيلة قانونية يمليها الواقع الدستوري بدلاً من وسيلة سياسية يستعين بها الملك للتأثير في مجريات الحياة النيابية، وخلال هذه المرحلة فقد أصبحت السلطة الفعلية فى حل البرلمان لرئيس الحكومة، و يكون دور الملك شكلى فقط، وهو إصدار الإرادة الملكية بالحل دون إن يملك حق القبول أو الرفض [١].

اما الدستور العراقي رسم طريقين لحل البرلمان: الأول: هو ما يعرف بالحل الرئاسي حيث خولت المادة (٦٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ رئيس الجمهورية حق الموافقة على طلب حل المجلس النوب الذي يكون مقدم من مجلس الوزراء، و حل مجلس النواب عن هذا الطريق يكون على شكل طلب يقدمه مجلس الوزراء لرئيس الجمهورية ليتخذ قراره بالموافقة على طلب الحل [٢]. والواقع أن رئيس الجمهورية غير ملزم بالموافقة، فقد يرفض طلب الحل وقد يوافق عليه، فإذا وافق عليه الرئيس يحال الى البرلمان للتصويت على طلب قرار الحل ،فقد تكون نتيجة التصويت في صالح الطلب وقد تكون سلبية تتضمن رفض الطلب [٣].

أما الطريقة الثانية لحل البرلمان: هي ما يعرف بالحل الذاتي بأن يتقدم ثلث أعضاء البرلمان بطلب الحل ويصوت على الطلب بالموافقة بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب ،ومن خلال استقراء نص المادة (٦٤) من الدستور العراقي نجد انه في كل الأحوال لا يكون لرئيس الوزراء سوى ان يقدم طلبه بحل مجلس النواب امام رئيس الجمهورية وبعد موافقة الاخير على الطلب يتم إحالته الطلب الى البرلمان وذلك ما جاء من المادة (٦٤) من الدستور، أي ان رئيس الجمهورية حسب الدستور الحالي لا يملك سلطة حل البرلمان لوحده فالامر يرجع في الاخير للبرلمان في اقرار الحل من عدمه وهذا الامر يقوي من سلطة مجلس النواب على حساب سلطة الحكومة ورئيس الجمهورية، أي ان المشرع قد خرج نوعا ما عن المبادئ العامة للنظام البرلماني حيث عادة ما تمتلك السلطة التنفيذية سلاح حل البرلمان و الذي يعتبر احد اهم ادوات الفصل والموازنة بين السلطات ، اذ في اشتراط المشرع العراقي موافقة الاغلبية

---

(١) عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، ط٤، منشأة المعارف، ٢٠٠٢، ص٢٩٣ .

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

(٣) حسين نعمة خشان الزاملي و محمد عودة محسن الدراحي، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، بحث منشور في محلة مركز دراسات الكوفة، العدد الخامس والعشرون، ٢٠١٢، ص١٢٠ .

المطلقة لأعضاء مجلس النواب على حل المجلس تقييد لحق السلطة التنفيذية في حل مجلس النواب ، فلا يمكن التصور هنا بل من الصعوبة موافقة البرلمان على حل نفسه بل يمكن اعتبارها حالة نادرة [١].

٢-المصادقة على القوانين

اما بالنسبة لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد اعطى حق الاعتراض على القوانين ، الى مجلس الرئاسة (الذي يتكون من رئيس جمهورية ونائبين خلال الدورة الانتخابية الأولى فقط كما حدده الدستور)، اذ خوله الدستور أن يعيد إلى مجلس النواب القوانين لإعادة النظر فيها مع بيان االاسباب التي دعت الى ذلك ، ويقوم مجلس النواب بإحالة ذلك القانون مع الاسباب الواردة فيه الى اللجنة المختصة لدراسة القانون موضع الاعتراض والأسباب التي أدت إلى ذلك، و يتم عرض تقرير اللجنة بهذا الخصوص على مجلس النواب للنظر فيه، فإذا اقر أعضاء مجلس النواب مشروع القانون محل الاعتراض بالأغلبية يتم إرسال القانون بعد ذلك إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليه، إما إذا لم يوافق مجلس الرئاسة على مشروع القانون المحال إليه مرة ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصوله إليه، يُعاد المشروع إلى مجلس النواب الذي له حق إقراره بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه من دون أن يكون لمجلس الرئاسة حق الاعتراض على ذلك ويصبح القانون مصادقاً عليه [٢].

ويُذكر إن مجلس الرئاسة اعترض على عدد من مشروعات ومقترحات القوانين المعروضة عليه ومنها: مشروع قانون الاستثمار الخاص بتصفية النفط الخام، ومقترح تعديل قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩م، ومشروع قانون تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١م، وغيرها من مشروعات القوانين .

ألا انه لم يعد هناك صلاحية الاعتراض على القوانين لمجلس الرئاسة، أذ بانتهاء الدورة الانتخابية الأولى اصبحت المادة (١٣٨) من الدستور (معلقة وغير قابلة للتطبيق) للتحديد الزمني الذي أعطي لها وهو دورة انتخابية واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور، وعادت صلاحية رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (٧٣) للتطبيق والنفاذ وقد كدت المحكمة الاتحادية العليا في العراق هذا الامر في احد قراراتها

---

(١) د.حميد حنون خالد ،مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، بغداد مكتبة السنهوري ،٢٠١٢،ص٢٣٩

(٢) المادة (١٣٨/خامساً /) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

اذ جاء فيه" لا يملك رئيس الجمهورية صلاحية النقض المنصوص عليها في المادة (١٣٨/ثانياً) من الدستور العراقي في الدورة الثانية و المنوطة بمجلس الرئاسة[١] .

نخلص مما تقدم إن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم يمنح حق الاعتراض على القوانين لرئيس الجمهورية إلا انه منح مثل هذا الحق مسبقاً إلى مجلس الرئاسة ، وهذا ما يقتضيه طبيعة النظام البرلماني التقليدي فلا بد من منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض على مشروعات القوانين ، لما يمثل ذلك لتعزيز دور رئيس الجمهورية ، ويعطي فرصة اكبر للتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة.

ثانيا: رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

من أهم مميزات الأنظمة الديمقراطية اليوم وجود برلمان، الذي شكل وجوده البداية الحقيقية للحد من السلطات المطلقة للملوك و يمثل سيادة الشعب بوصفه المصدر الشرعي للسلطات كافة، لهذا يعمل النظام البرلماني على إيجاد نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك عن طريق الرقابة المتبادلة بينهما. وغالباً ما يتحدد شكل الرقابة البرلمانية بما هو مرسوم في الدستور، و التي تختلف من نظام سياسي لآخر، إذ تكون في النظم البرلمانية أقوى من غيرها، وتكون الوزارة مسؤولة إزاء البرلمان مسؤولية تضامنية فضلا عن المسؤولية الفردية لكل وزير عن أعمال وزارته وفيما يتعلق بالعراق، فقد فصلت المادة (٦١) الفقرتين (اولا / ثانيا)من الدستور العراقي الدائم لسنة (٢٠٠٥) اختصاصات السلطة التشريعية (مجلس النواب)، ويأتي في مقدمة تلك الاختصاصات تشريع القوانين الاتحادية – شأنه شأن كل البرلمانات في العالم أما الاختصاص الأخر الذي لا يقل أهمية عن التشريع فهو الرقابة البرلمانية على أداء السلطة التنفيذية بفرعيها : رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء، أما إجراءات وسائل الرقابة البرلمانية فتتم تباعاً بواسطة بعض الممارسات المتبعة والتي يمكن تحديدها الآتي[٢]:

---

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ١٨/اتحادية /٢٠٠٩ م والصادر بتاريخ ٢٠٠٩/٤/٨ م

(٢) د.حسن تركي عمير، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الخامس، العدد الاول ، ٢٠١٦، ص٧٠

١- طرح السؤال من قبل البرلمانيين .

السؤال بصورة عامة هو الاستفهام عن أمر مجهول أو التحقق من واقعة أما السؤال البرلماني هو الوقوف على أمر تعزم عليه الحكومة، و يقصد به قدرة عضو البرلمان على توجيه أسئلة لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، تتعلق بأعمال وزاراتهم، وفقاً للآلية التي يحددها النظام الداخلي لمجلس النواب[١].

وقد نصت المادة (٦١/ سابعا/أ) " لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، اسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء، وللسائل وحده حق التعقيب على الاجابة"

٢-طرح موضوع عام للمناقشة.

يعد هذا الأسلوب من الرقابة في الفقه الدستوري من الأساليب الرقابية الهادئة، التي تتعد الأسلوب الشخصي الذي يتميز بو السؤال، كونه يفتح المجال الرحب لأعضاء البرلمان في طرح موضوع عام يخص السياسية الداخلية والخارجية للحكومة لأهميته[٢].

وقدد حددت المادة (٦١/ سابعا/ ب) حيث نصت على "ب- يجوز لخمسةٍ وعشرين عضوا في الاقل من اعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء، او احدى الوزارات، ويقدم الى رئيس مجلس النواب ، ويحدد رئيس مجلس الوزراء او الوزراء موعدا للحضور امام مجلس النواب لمناقشته"

٣-استجواب السلطة التنفيذية.

هو أحد إجراءات تقصي الحقائق الذم يتسم بالإجراء الرقابي الجماعي ويحمل هذا الاجراء بطياته توجيه اتهام للحكومة كتجريح لأحد أعضاء الحكومة او لسياسة الحكومة بأكملها ويكون طرح الثقة بالحكومة هو الاجراء الذي يعقب الاستجواب عادة، ويقوم الاستجواب على أساس تبادل الأسئلة و الأجوبة ما بين مقدم الاستجواب و الحكومة أو أحد الوزراء، بهدف تحريك المسؤولية السياسية بمواجهة الحكومة [٣].

---

(١) د.حسان محمد شفيق العاني، الانظمة السياسية والدستورية، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٦، ص٣٤١ .

(٢) د. حسن تركي عمير، مصدر سابق، ص٧٢ .

(٣)د .حسن مصطفى البحري،،**الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية**، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦ ص779 .

وقد نص الدستور العراقي في المادة (٦١/ سابعا/ ج) على" لعضو مجلس النواب ،وبموافقة خمسة وعشرين عضواً ،توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء ،لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تقديمه"

٤-التحقيق البرلماني.

إن التحقيق البرلماني هو من الأدوات التقليدية التي يمارسها البرلمان على السلطة التنفيذية بواسطة لجان تقصي الحقائق البرلمانية و التي لا تعتبر من الأدوات الحديثة، وبيمكن تعريف التحقيق البرلماني على أنها هي اللجان التي تشكل بواسطة البرلمان و تكون الغاية من تكوينها إجراء التحقيقات في قضايا معينة كتسليط الضوء عليها و من ثم ينتهي عملها و لا يبقى لها أي وجود بتسليم تقريرها الذي توصلت اليه [١].

٥-حجب الثقة عن الحكومية.

نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٦١ / ثامنا /أ) على" لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة ،ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناءً على رغبته، أو طلب موقع من خمسين عضواً، اثر مناقشة استجواب موجه اليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تأريخ تقديمه" .

ونص في المادة ذاتها (٦١ / ثامنا / ٢) 2- لمجلس النواب ،بناء على طلب خمس (٥/١) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز ان يقدم هذا الطلب الا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء ،وبعد سبعة ايام في الاقل من تقديم الطلب.

3- يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه.

ج. ــ تعد الوزارة مستقيلةً في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

د . في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الامور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة

---

(١) .حسن مصطفى البحري،،**الرقابة المتبادلة بين السمطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية**، مصدر سابق، ص٧٨٠

الفرع الثاني / الرقابة المتبادلة في النظام الرئاسي

اولا: رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

١-السلطات التشريعية

اعطت الدساتير فى الأنظمة التى تتبنى النظام الرئاسى سلطة الرئيس فى إصدار مراسيم تنفيذية لها قوة القانون فى حالة حل البرلمان، شرط عرض هذه المراسيم على البرلمان فى أقرب جلسة للتصديق عليها وهو ما يشكل أحد السمات الهامة فى الحكومات المعاصرة ، وتعد الدساتير الرئاسية أكثر تشدداً من الدساتير البرلمانية وشبه الرئاسية فى ضرورة موافقة البرلمان أو الحكومة أو كلاهما قبل أن تصبح مراسيم القوانين هذه نافذة.

و عند التحقق من قانونية المرسوم، يكون هناك موقفين، الموقف الأول أن يكون مرسوم القانون هذا دائماً ما لم يرفضه البرلمان صراحة فى أول دور إنعقاد له ، و الموقف الثانى هو إنتهاء فاعلية المرسوم بالقانون بعد إنعقاد البرلمان ما لم يمد البرلمان هذا المرسوم متى وجد فيه أهمية لتسيير أمور الدولة ، ولم يحدد القانون حالات الطوارئ التى يجوز فيها للرئيس إصدار مراسيم القوانينبما يترك الباب مفتوحاً أمام الرئيس و حزبه لاستغلال هذه السلطة فى ضرب خصومه السياسيين[١].

وقد إنتقد فقهاء القانون الدستورى إعطاء الدساتير للرئيس سلطة إصدار مراسيم بقانون، وذلك لكونه يشكل إعتداءاً على مفهوم الفصل بين السلطات، والذى فيه يكون إصدار التشريعات حقاً أصيلاً للسلطة التشريعية

و ذهب إتجاه أخر من فقهاء القانون الدستورى إلى إنتقاد حق الرئيس فى إصدار مراسيم القوانين، وذلك إستناداً إلى إساءة استخدام الرئيس لهذا الحق وإصدار قوانين تخدم مصالحه الشخصية و مصالح حزبه بالمخالفة للدستور، ورأوا بأن هذا الإنحراف فى إستخدام السلطة قد إرتبط ببقاء الرئيس فى المنصب لفترة طويلة، إذ قد يستخدم موارد الدولة من أجل مكافآة أنصاره وأعضاء حزبه، و هو ما يقوض قدرة الأحزاب الأخرى على المنافسة السياسية، كما قد يعمل على إعادة صياغة المجتمع بما يخدم مصالح الرئيس و مصالح حزبه فقط.

(1) Cheibub، J.A.، Elkins،Z.، and Ginsburg، T.، Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective، Texas Law Review Vol. 89، pp.1-33.

-شيبوب الكينس و جينسبورغ، الرئاسة في امريكا اللاتينية في القانون المقارن ومن منظور تاريخي، مجلة قانون تكساس، العدد ٨٩، ص١-٣٣ .

و قد لاقى منح الدستور الأمريكى الرئيس سلطة إصدار مراسيم لها قوة القانون إنتقاداً بإعتباره خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن الواقع العملى قد اثبت أهمية الدور التشريعي الذى يلعبه الرئيس [١].

اما الدستور العراقي الحالي لا يوجد فيه نص صريح في الدستور العراقي حول هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية .

٢- حق الاعتراض على القوانين (الفيتو الرئاسى) [٢]

منح الدستور الأمريكي الرئيس سلطة الإعتراض على مشروعات القوانين التى يقرها الكونجرس خلال عشرة أيام من تصويت الكونجرس عليها بالموافقة، و هو ما يعد أقوى سلاح يمتلكه الرئيس في صراعه مع الكونجرس، وبذلك لا يصبح نص القانون الذى أقره الكونجرس سارياً إلا إذا ألغي الفيتو عن طريق التصويت بأغلبية الثلثين في كل واحد من المجلسين ، ومن جانب آخر لا يمكن استخدام الفيتو إلا على مجمل القانون ، و ليس على فقرات فيه فقط، وهو ما أكدت عليه المحكمة العلا الأمريكية فى العديد من أحكامها[٣] .

ثانيا: رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

وبرغم أن النظام الرئاسي لا يتطلب إقتراع الثقة على الحكومة، فإن البرلمان يمكنه عزل الرئيس من خلال توجيه الإتهامات إليه وإعلان عجز الرئيس عن ممارسة مهام منصبه، يتمتع مجلس النواب الامريكي بالسلطة المنفردة لأتهام الرئيس الامريكي بموجب القسم ٢ من المادة الأولى من الفقرة ٥ لدستور الولايات المتحدة لعام ١٧٨٧" يختار مجلس النواب رئيسه والمسؤولين الآخرين، وتكون لهذا المجلس وحده سلطة اتهام المسؤولين." . وبعد اتخاذ هذا الإجراء، يتمتع مجلس الشيوخ الأمريكي بالسلطة الوحيدة لعقد المحاكمة على جميع التهم وذلك بموجب القسم الثالث من المادة الأولى من الفقرة

---

(2) Cheibub، J.A.، Elkins،Z.، and Ginsburg، T.، Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective، Texas Law Review Vol. 89، pp.1-33.

--شيبوب الكينس و جينسبورغ، الرئاسة في امريكا اللاتينية في القانون المقارن ومن منظور تاريخي، مجلة قانون تكساس، العدد ٨٩، ص١-٣٣ .

(٣) يرجع حق الفيتو الرئاسي إلى بداية الدولة الرومانية، ثم إلى إنجلترا فى عصر الملك جورج الثالث. وحول تطور الفيتو الرئاسى و آثاره، إنظر:

Watson، R.A.، The President's Veto Power، Annals of the American Academy of Political and Social Science 499، (Sep.، 1988)، pp. 36-46.

-واتسون ، ر، أ ، حق النقض الرئاسي، حوليات الاكاديمية الامريكية للعلوم السياسية والاجتماعية ،العدد ٤٤٩٩، ايلول ١٩٨٨، ص٣٦-٤٦.

(3)Pilippe، H.، Droit Constitutionnel، Paris، 2006، p.124.

-فيليب ، القانون الدستوري، باريس ، ٢٠٠٦، ص١٢٤ .

السادسة من الدستور " لمجلس الشيوخ وحده سلطة إجراء محاكمة في جميع تهم المسؤولين... وعندما تتم محاكمة رئيس الولايات المتحدة، يرأس رئيس القضاة الجلسات: ولا يجوز إدانة أي شخص بدون موافقة ثلثي الأعضاء الحاضرين ".

وفي حالة ثبوت الادانة فالعقوبة تكون العزل استناداً إلى الفقرة الرابعة / المادة الاولى من الدستور:

" يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع موظفي الولايات المتحدة الرسميين المدنيين من مناصبهم إذا وجه لهم اتهام نيابي بالخيانة أو الرشوة أو أية جرائم أو جنح خطيرة أخرى وأدينوا بارتكاب مثل تلك التهم".

وقد حذر الكونغرس من أن أسباب العزل «لا يمكن إدراجها بشكل دقيق ومنطقي ضمن تصنيفات» لأن إجراء العزل يهدف إلى «الوصول إلى مجموعة واسعة من السلوكيات الخطيرة للمسؤولين وغير المتوافقة مع واجبات المنصب». فتم تحديدها بثلاثة أنواع عامة من السلوكيات التي تشكل أرضية للعزل، على الرغم من أنه لا ينبغي فهم هذه التصنيفات على أنها شاملة :تجاوز سلطات المنصب أو إساءة استخدامها، سلوك لا يتوافق مع وظيفة وغرض المنصب، إساءة استخدام المنصب لغرض غير لائق أو لتحقيق مكاسب شخصية[١].

الخاتمة :

بعد ان انتهيت من مطالب وفروع هذه الدراسة خلصت الى خاتمة تمثلت في عدد من النتائج والتوصيات

اولا: النتائج

١-تكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ثنائية التكوين خيث تتكون من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء الذين يجب ان يكونوا شخصين مختلفين ، بينما تكون السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي احادية التكوين متكونة من رئيس الجمهورية الذي تكون له السلطة وحده .

٢-في النظام البرلماني تنبثق السلطة التنفيذية من السلطة التشريعية ويكون تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بين السلطات مرن نسبيا ، بينما في النظام الرئاسي يكون رئيس الجمهورية منتخب مباشرة من قبل الشعب حيث يكون هناك فصل تام او جامد بين السلطات .

---

(١) د. روافد الطيار، عزل الرئيس الامريكي ، مقال منشور على موقع الانترننيت ، http://kerbalacss.uokerbala.edu.iq/

٢-للرئيس بموج الدستور، صلاحيات بروتوكولية شرفية كإصدار العفو الخاص بناءاً عل توصية رئيس مجلس الو زراء، والمصادقة على احكام الاعدام ومنح الأوسمة والنياشين وإصدار المراسيم الجمهورية والقيادة العليا للقوات المسلحة لأغراض تشريفية وإحتفالية.

٣-الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في العراق تأثرت بالظروف الاسياسية والامنية السائدة في البلد مما ادى الى اضعافها وبالاضافة الى هيمنة الانقسامات الطائفية والقومية كان لها اثر كبير على عمل الرقابة البرلمانية

ثانيا: التوصيات

١-يجب اعادة العمل بالمادة(١٣٨/خامسا) من الدستور العراقي والمتعلقة باحقية مجلس الرئاسة بالاعتراض على القوانين المرسلة من مجلس النواب لغرض اصدارها، فيجب هنا ان يصار الى تعديل دستوري واعطاء هذا الحق الى رئيس الجمهورية حفاظا على مبدأ توازن السلطات الذي يقوم عليه النظام البرلماني .

٢-لا بد من تعديل نص الفقرة الاولى من المادة (٦٤) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والتي نصت على اليات حل مجلس النواب حيث يجب ان يكون هناك حق للسلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية بحل مجلس النواب دون الحاجة الى موافقة من مجلس النواب أيا كانت الاغلبية المطلوبة لعدد الاعضاء .

المصادر:

اولا: معاجم اللغة

١-الامام العلامة ابن منظور ،لسان العرب ،٦٣٠-٧١١هـ ،ج١٤ ،ط٣، دار صادر بيروت

ثانيا: الكتب

١-حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، ط١، الهيئة المصرية للكتاب، ٢٠١٣،

٢-حسان محمد شفيق العاني، الانظمة السياسية والدستورية، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٦,

٣- حسن مصطفى البحري،،**الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية،** دار النهضة العربية، ٢٠٠٦ .

٤-ربيع مفيد الغصيني ، ود.امير عزت الايوبي، الوزير في النظام السياسي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣،

٥-سامي جمال ، القانون الدستوري والشريعة الدستورية ،ط٢ ، ٢٠٠٥م ، منشأة المعارف ، الاسكندرية

٦-سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية، دار الفكر العربي، ١٩٧٤ .

٧-عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، ط٤، منشأة المعارف، ٢٠٠٢.

٨-عبدالله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨١.

٩- محمد عبد الحميد ابو زيد، حل المجلس النيابي، دار النهضة العربية، ١٩٨٨،

١٠-محمود حافظ ،الوجيز في النظم النيابية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٦ .

١١-نعمان احمد الخطيب ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط٧ ، ٢٠١١م ، دار الثقافة للنشر والتوزيع

١٢-هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، الطبعة الثالثة ٢٠١١.

رابعا: البحوث والمقالات

١-حسن تركي عمير، الرقابة البرلمانية ومستقبل النظام السياسي في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد الخامس، العدد الاول ، ٢٠١٦ .

٢-حسين نعمة خشان الزاملي و محمد عودة محسن الدراحي، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، بحث منشور في محلة مركز دراسات الكوفة، العدد الخامس والعشرون، ٢٠١٢,

٣-روافد الطيار، عزل الرئيس الامريكي ، مقال منشور على موقع الانترننيت ، http://kerbalacss.uokerbala.edu.iq/

خامسا: القوانين

١-الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥,

٢- النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٢ لسنة ٢٠١٩ .

سادسا: قرارات المحاكم

١- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق رقم ١٨/اتحادية /٢٠٠٩ م

سابعا: المصادر الأجنبية

1- Cheibub، J.A.، Elkins،Z.، and Ginsburg، T.، Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective، Texas Law Review Vol. 89 .

--شيبوب الكينس و جينسبورغ، الرئاسة في امريكا اللاتينية في القانون المقارن ومن منظور تاريخي، مجلة قانون تكساس، العدد ٨٩ .

2-McCarthy، N.، Razaghian، R.، Advice and consent : Senate responses to executive branch nominations 1885-1996، ***American J. Political Science*** 43 (4)، 1999 .

--مكارثي رازكيان، مشورة وموافقة مجلس الشيوخ على ترشيحات السلطة التنفيذية، ١٨٨٥-١٩٩٦) المجلة الامريكية للعلوم السياسية، العدد ٤٣، مجلد ٤، ١٩٩٩,

3-Pilippe، H.، Droit Constitutionnel، Paris، 2006،

--فيليب ، القانون الدستوري، باريس ، ٢٠٠٦ .

4-**Ardant**، P.، Mathieu، B.، Institutions politiques et droit Constitutionnel، LGDJ، 2007.

--اردانت ماثيو، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، در نشر القانونية الفرنسية الرئيسية،٢٠٠٧,

5-Watson، R.A.، The President's Veto Power، Annals of the American Academy of Political and Social Science 499، (Sep.، 1988) .

- واتسون ، ر، أ ، حق النقض الرئاسي، حوليات الاكاديمية الامريكية للعلوم السياسية والاجتماعية، العدد ٤٤٩٩، ايلول ١٩٨٨ .

Sources:

First: language dictionaries

1- Imam Ibn Manzur, Lisan al-Arab, 630-711 AH, Vol. 14, 3rd Edition, Dar Sader Beirut

Second: books

1- Hazem Sadiq, The Authority of the Head of State between the Parliamentary and Presidential Systems, 1st Edition, The Egyptian Book Authority, 2013,

2- Hassan Muhammad Shafiq Al-Ani, Political and Constitutional Systems, Baghdad University Press, 1986.

3- Hassan Mustafa Al-Bahri,, Mutual oversight between the legislative and executive authorities as a guarantee for the enforcement of the constitutional rule, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 2006.

4- Rabie Mufeed Al-Ghusainy, Dr. Amir Ezzat Al-Ayoubi, Minister in the Political System, 1st Edition, Al-Halabi Human Rights Publications, 2003,

5- Sami Gamal, Constitutional Law and Constitutional Sharia, 2nd Edition, 2005 AD, Mansha'at al-Maaref, Alexandria

6- Suleiman Al-Tamawi, The Three Authorities in the Arab Constitutions, Dar Al-Fikr Al-Arabi, 1974.

7- Abdel-Ghani Bassiouni, Political Systems, 4th Edition, Mansha'at Al-Maaref, 2002.

8- Abdullah Ibrahim Nasif, The Extent of Balance of Political Power with Responsibility in the Modern State, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1981.

9- Muhammad Abdul Hamid Abu Zaid, Dissolution of Parliament, Arab Renaissance House, 1988,

10- Mahmoud Hafez, Al-Wajeez in Parliamentary Systems and Constitutional Law, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, 1976.

11- Numan Ahmed Al-Khatib, Mediator in Political Systems and Constitutional Law, 7th Edition, 2011 AD, House of Culture for Publishing and Distribution

12- Hani Ali Al-Tahrawi, Political Systems and Constitutional Law, House of Culture for Publishing and Distribution, Amman, Jordan, third edition 2011.

Fourth: Research and articles

1- Hassan Turki Omair, Parliamentary Oversight and the Future of the Political System in Iraq, research published in the Journal of Legal and Political Sciences, Volume Five, Number One, 2016.

2- Hussein Nima Khashan Al-Zamili and Muhammad Odeh Mohsen Al-Darahi, the authority of the head of state to dissolve parliament, research published in the locality of the Kufa Studies Center, No. 25, 2012.

3- The pilot's tributaries, the impeachment of the US president, an article published on the website, http://kerbalacss.uokerbala.edu.iq/

Fifthly: the laws

1- The Iraqi Constitution of 2005.

2- Bylaws of the Council of Ministers No. 2 of 2019.

Sixth: Court decisions

1- Decision of the Federal Supreme Court of Iraq No. 18/Federal/2009 AD

Seventh: Foreign sources

1- Cheibub, J.A., Elkins, Z., and Ginsburg, T., Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective, Texas Law Review Vol. 89.

Chibob Elkins and Ginsburg, Presidency in Latin America in Comparative Law and Historical Perspective, Texas Law Journal, No. 89.

2- McCarthy, N., Razaghian, R., Advice and consent: Senate responses to executive branch nominations 1885-1996, American J. Political Science 43 (4), 1999.

-- McCarthy Razekian, Senate Advice and Consent on Executive Nominations, 01885-1996) American Journal of Political Science, No. 43, Vol. 4, 1999.

3-Pilippe, H., Droit Constitutionnel, Paris, 2006,

--Philippe, Constitutional Law, Paris, 2006.

4-Ardant, P., Mathieu, B., Institutions politiques et droit Constitutionnel, LGDJ, 2007.

-- Mathieu Ardant, Political Institutions and Constitutional Law, Principal French Legal Publishing Publishing, 2007.

5-Watson, R.A., The President's Veto Power, Annals of the American Academy of Political and Social Science 499, (Sep., 1988).

- Watson, R., A, The Presidential Veto, Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, No. 4499, September 1988.