



ISSN2075-7220 :

الرقم الدولي

ISSN2313-0377 :

الرقم الدولي الإلكتروني

مجلة المحقق الدولي للعلوم القانونية والسياسية

مجلة علمية فصلية محكمة تصدر عن كلية القانون بجامعة بابل

بعض البحوث التي وردت ضمن هذا العدد:

- انقضاء الدعوى الإدارية لسبق الفصل في موضوعها - دراسة مقارنة.
- التنظيم القانوني للرهن الحيازي في نطاق حقوق براءة الاختراع - دراسة مقارنة -
- آثار تحرير المرهون تأمينياً في القانون المدني.
- الأحكام الموضوعية لجريمة أحداث الغرق عمداً (دراسة مقارنة).

- أ.د إسماعيل صمصام غيدان
- فاضل جبير لفته
- ا.د. هادي حسين عبدعلي الكعبي
- لقاء محمد عبدعلي عبود
- ا.د. ضمير حسين ناصر المعموري
- أسيل رزاق صيهود السيلوي
- أ.د. أسما عيل نعمة عبود الجنابي
- شاكر عثمان داود

العدد الرابع

٢٠٢٢

السنة الرابعة عشر

رقم البريد في د.ر الكتب والمجلات ب.ب.د ١٢٩١ لسنة ٢٠٠٩



ISSN: 2075-7220
ISSN ONLINE: 2313-0377

AL-Mouhaqiq Al-Hilly Journal

For Legal and political science

Quarterly Refereed and Scientific Journal Issued By College
of Law in Babylon University

Some of the research included in this issue:

♦ The expiration of the administrative case due to a previous decision on its subject matter (A comparative study)

♦ Legal regulation of possession within the scope of patent rights (comparative study)

♦ The effects of liberating the security mortgage in the Iraqi Civil law.

♦ Objective rulings for the crime of intentionally drowning events (comparative study).

♦ Prof. Ismaeel Sasah Ghidan
♦ Fadhil Jubair Laftah

♦ prof.Dr.Hadi Hussein Abdul Ali
♦ Liqaa Mohamed Abd Ali

♦ Thamear Hussein Nasir
♦ Aseel Razak Sihoud

♦ Prof. Dr. Ismail Naama Abboud
♦ Shaker Othman Dawood

Fourth Issue

2022

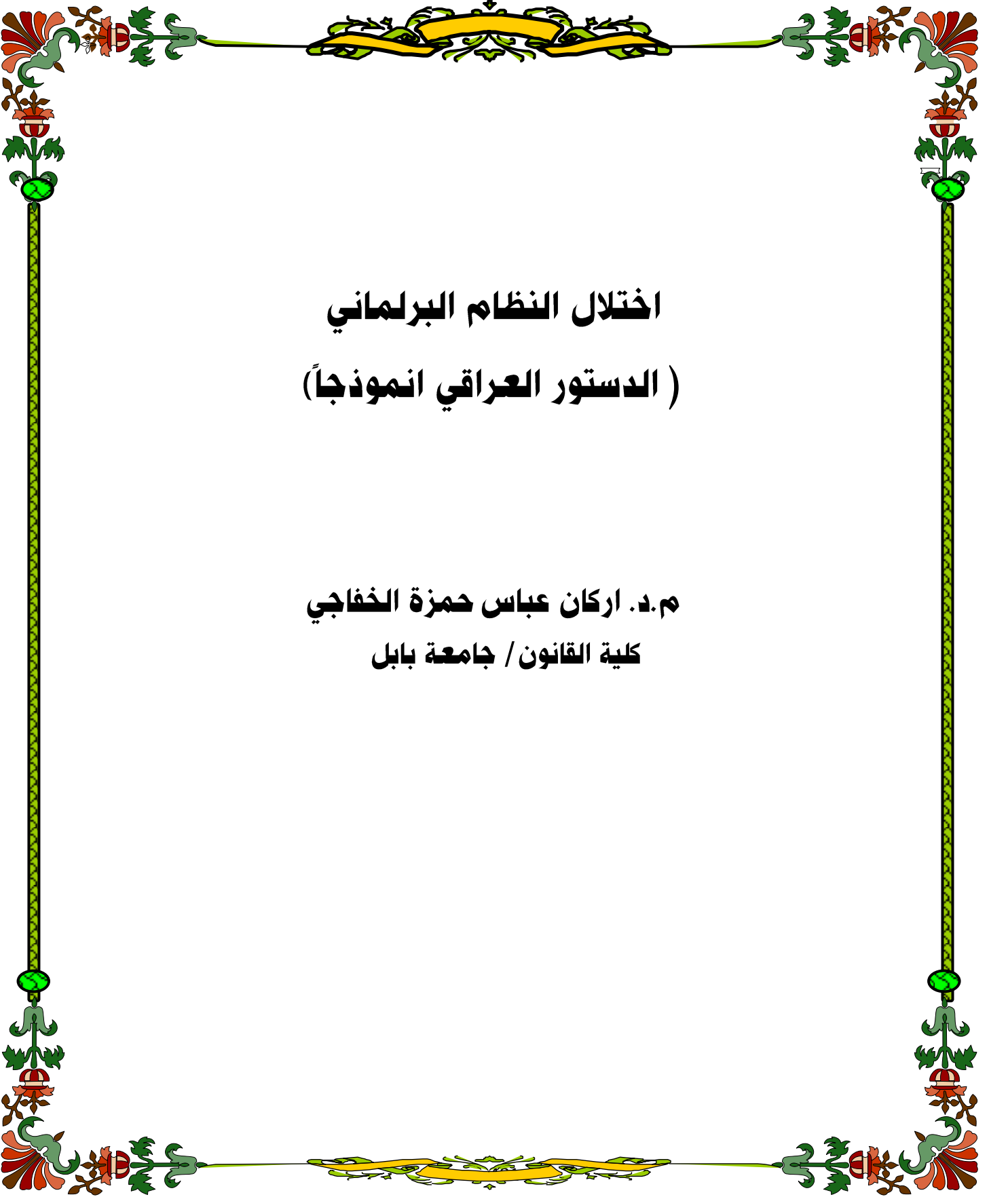
fourteenth Year

No. Deposit in the Archives office – office 1291 for the national Baghdad in 2009

اختلال النظام البرلماني (الدستور العراقي انموذجاً)
مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية
العدد الرابع / السنة الرابعة عشر

الفهرست

ت	اسم البحث	اسم الباحث	عدد الصفحات
١.	انقضاء الدعوى الإدارية لسبق الفصل في موضوعها- دراسة مقارنة	أ.د إسماعيل صعصاع غيدان فاضل جبير لفته	٩-٤٩
٢.	الاختصاصات الاستشارية لهيئة الرأي (دراسة مقارنة)	أ.د. اسماعيل صعصاع البديري زينب عبد السلام عبد الحميد	٥٠-٧١
٣.	التنظيم القانوني للرهن الحيازي في نطاق حقوق براءة الاختراع -دراسة مقارنة-	أ.د. هادي حسين عبدعلي الكعبي لقاء محمد عبدعلي عبود	٧٢-١١٤
٤.	أثار تحرير المرهون تأمينياً في القانون المدني	أ.د. ضمير حسين ناصر المعموري أسيل رزاق صيهود السيلوي	١١٥-١٤٨
٥.	الاحكام الموضوعية لجريمة أحداث الغرق عمداً (دراسة مقارنة)	أ.د.أسماعيل نعمة عبود الجنابي شاكر عثمان داود	١٤٩-١٨٨
٦.	التدابير الدولية في حماية الاصناف الفريدة	أ. د حيدر عبد محسن شهد علي حسين مهدي عزيز	١٨٩-٢٢٥
٧.	أساليب فض تنازع القوانين في علاقات الحق المعنوي دراسة في إطار حق المؤلف	أ.د. حسن علي كاظم ميثم فليح حسن	٢٢٦-٢٦٨
٨.	تحول صفة اليد بين الأمانة والضمان (دراسة في القانون المدني)	أ.م.د. محمد جعفر هادي د. علي صباح خضير	٢٦٩-٣١٢
٩.	الجوانب الاجرائية للتسجيل المجدد في القانون العراقي	أ.م.د محمد جعفر هادي د. علي صباح خضير	٣١٣-٣٥٥
١٠.	الرقابة القضائية على منح المخصصات المالية لقوى الامن الداخلي في العراق (دراسة مقارنة)	أ.م. د رفاه كريم كربل مؤيد عبد زيد راضي بدوي	٣٥٦-٣٨٠
١١.	اركان جريمة تقليد حق المؤلف عبر الانترنت	أ.م.د. عمار غالي عبد الكاظم	٣٨١-٤١٦
١٢.	مدى مشروعية المصادرة الادارية	أ.م.د. رشا عبد الرزاق	٤١٧-٤٣٤
١٣.	الأثار القانونية لإنسحاب المملكة المتحدة من الإتحاد الأوروبي دراسة تحليلية في إطار المعاهدات الدولية	أ.م.د. محمد حسين كاظم العيساوي	٤٣٥-٤٨١
١٤.	اختلال النظام البرلماني (الدستور العراقي انموذجاً)	م.د. اركان عباس حمزة الخفاجي	٤٨٢-٥٠٩
١٥.	الجهة المختصة بالتصويت على المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية- دراسة مقارنة-	م.د. أركان عباس حمزة الخفاجي أيمن خليل شوكان	٥١٠-٥٣٧
١٦.	المسؤولية المدنية عن الإخلال بمبدأ حسن النية في المفاوضات العقدية (دراسة مقارنة)	م.د.أحمد عبد الحسين كاظم الياسري	٥٣٨-٥٧٠
١٧.	الضمانات القانونية لحماية اللاجئ المتضرر في زمن تفشي فايروس كوفيد (دراسة مقارنة).	م.د.سهير حسن هادي أ.م.د ايناس مكي عبد نصار	٥٧١-٥٩٠
١٨.	التكييف القانوني لوقائع الدعوى المدنية - دراسة مقارنة.	د. لفته هامل العجيلي	٥٩١-٦١٤
١٩.	التعريف بعقد بيع البنك المركزي للعملة الأجنبية وأركانه (دراسة مقارنة)	م.د.عبدالخالق غالي مهدي م.م مروة يوسف حسن	٦١٥-٦٤٦
٢٠.	الامراض المهنية في قانون العمل والتشريعات الاجتماعية	م.رنا مجيد صالح	٦٤٧-٦٧٨
٢١.	معيار الاموال العامة في القانون العراقي (دراسة مقارنة)	م.م هيثم علي كزار	٦٧٩-٧٠٢
٢٢.	حدود اختصاص القاضي في تسوية منازعات العقود الادارية بدعوى الالغاء -دراسة مقارنة-	احمد عبد الجليل عداي المساري	٧٠٣-٧٥٣



اختلال النظام البرلماني (الدستور العراقي انموذجاً)

م.د. اركان عباس حمزة الخفاجي
كلية القانون / جامعة بابل

المخلص

في هذا البحث البسيط تم تسليط الضوء على اختلال ثنائية السلطة التنفيذية وكذلك التعاون والتوازن بين السلطات في ظل دستور العراق النافذ الصادر عام ٢٠٠٥، اذ ان هذا الدستور قد صرح في اكثر من مناسبة انه اعتمد النظام البرلماني الا اننا نجده قد خالف وابتعد عن هذا النظام في كثير من جزئياته والتي تؤدي بالضرورة الى اختلال النظام الدستوري وكذلك السياسي، فالجمع بين منصب رئيس الجمهورية ومنصب رئيس الوزراء بيد شخص واحد، يعد اخلاقاً واضحاً بالنظام البرلماني وذلك لكونه سيؤثر على ثنائية السلطة التنفيذية والتي هي اولى مظاهر النظام البرلماني حتى لو كان هذا الجمع استثنائياً وطارئاً، كما ان التعاون بين السلطات يفرض الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان ايضاً، وعدم الجمع ينقص من التعاون المفترض بين السلطات الذي يعد ضرورة من ضرورات اي نظام برلماني.

المقدمة

كل نظام من الانظمة السياسي والدستورية له عدة مظاهر، تلك المظاهر التي لا يمكن للدول ان تتجاوزها او لا تأخذ بها، فمن يقرر الاخذ بالنظام البرلماني مثلاً عليه ان يعتمد ثنائية السلطة التنفيذية وكذلك التعاون والتوازن بين السلطات كمظاهر لهذا النظام، واي مظهر يخفي سيؤدي الى اختفاء اثره مما يجعل النظام البرلماني المعتمد في تلك الدولة اعرج، وقد صدر الدستور العراقي النافذ عام ٢٠٠٥، وقد اعلن المشرع الدستوري في اكثر من موضع اعتمد النظام البرلماني، الا ان هذا الدستور لم يأخذ بجميع مظاهر ذلك النظام، اذ ان من ينوي الاخذ بالنظام البرلماني عليه ان يبقي السلطة التنفيذية ثنائية مكونه من رئيس الدولة ومجلس الوزراء على ان يفصل بشكل تام بين شخص رئيس الدولة وشخص رئيس الوزراء دائماً، كما عليه ان يعتمد على مظهر التعاون بين السلطات بكل تفاصيله، ومن بين تلك التفاصيل ضرورة ان يكون اعضاء الوزارة اعضاء في البرلمان، والذي يعد وجه مهم للتعاون بين السلطات، وتكمن اهمية البحث في ذلك الموضوع كون ان اهم العقبات التي تواجه القائمين على السلطة في العراق حالياً يصطدمون بواقع عدم اخذ الدستور العراقي بجميع مظاهر النظام البرلماني دائماً، وسيقسم الباحث هذا البحث الى مطلبين اثنين يبحث في المطلب الاول اختلال الحاصل في ثنائية السلطة التنفيذية، فيما سيبحث في المطلب الثاني الاختلال الحاصل في تعاون السلطتين التنفيذية والتشريعية.

المطلب الاول

اختلال ثنائية السلطة التنفيذية

تُعد الثنائية كشكل للسلطة التنفيذية من اهم مظاهر النظام البرلماني، وتلك الثنائية تعتمد على اسس معينة وواضحة يجب على النظام السياسي والدستوري ألا يحيد عنها وإلا فإنه سيخرج عن النظام البرلماني ويتجه صوب نظامٍ اخر، ويُعد انفصال مناصبي رئيس الدولة عن رئيس الوزراء في هذا النظام من اهم الاسس التي تعتمد عليها ثنائية السلطة التنفيذية، ولأجل معرفة مبنى الاختلال الحاصل في تلك الثنائية في النظام البرلماني وفقاً لدستور العراق الحالي والصادر عام ٢٠٠٥ ، وجب بحث شكل السلطة التنفيذية في النظام البرلماني وعلاقته بمنصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء أولاً، وبعدها يتم بحث شكل السلطة التنفيذية وفقاً للدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥، وما قد يُعد من قبيل الاختلال بثنائية السلطة التنفيذية، وبالتالي الخروج عن اسس النظام البرلماني في ذلك الدستور .

الفرع الاول

ثنائية السلطة التنفيذية وعلاقتها بمنصبي رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء

يختلف شكل السلطة التنفيذية من نظام سياسي لآخر، فليست جميع الانظمة السياسية تأخذ بثنائية تلك السلطة، كما ان لمنصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء في هذا النظام علاقة وثيقة بمظهر ثنائية السلطة التنفيذية تلك، ولأجل الاحاطة بهذا الفرع وجب التطرق أولاً الى شكل السلطة التنفيذية في النظام البرلماني واختلافه عن شكلها في النظام الرئاسي وانعكاساته على مناصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء، ومن ثم يتم بحث علاقة ثنائية السلطة التنفيذية - كمظهر من مظاهر النظام البرلماني - بمنصبي رئيس الدولة عن رئيس الوزراء في هذا النظام، وكما يأتي:

اولاً: شكل السلطة التنفيذية في النظام البرلماني: يقتضي لمعرفة شكل السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، معرفة معناها ومقارنتها بشكل تلك السلطة في النظام الرئاسي، وكذلك معرفة كيفية تكوين تلك السلطة سواء كان النظام برلمانياً او رئاسياً، والاختصاصات التي تتمتع بها اطراف تلك السلطة في كلا النظامين، وكما يأتي:

فمن حيث معناها، فإن الثنائية تُعد الشكل الوحيد للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني، تلك الثنائية التي تعني انها تنظيم حكومي يتواجه فيه رئيس الدولة والوزارة المكونة من وزراء رئيس وزراء^١، ورئيس الدولة ملكاً

كان او رئيس جمهورية هو الطرف الاول في السلطة التنفيذية في هذا النظام، يسود ولا يحكم في كلتا الحالتين^٢، والوزارة تمثل الطرف الثاني والاهم فهي بمثابة الحجر الاساس في هذا النظام، ويقع عليها واجب القيام بالسلطة الحقيقية^٣، وهذا بعكس ما موجود في النظام الرئاسي، اذ ان رئيس الدولة في هذا النظام هو رئيس الحكومة ايضاً^٤، وبذلك فان احادية السلطة التنفيذية هي الشكل الوحيد للنظام الرئاسي.

ومن حيث تكوينها: استناداً للمعنى الوارد في اعلاه، فان تكوين السلطة التنفيذية يختلف بين النظامين الرئاسي و البرلماني، اذ ان رئيس الدولة في النظام الاخير اما ملك حصل على المنصب بالوراثة او رئيس جمهورية منتخب من قبل البرلمان، وان رئيس الدولة في هذا النظام - من الناحية النظرية- هو المختص باختيار رئيس الوزراء، ولكن من الناحية العملية لا يمكن ان يختار الا زعيم الاغلبية البرلمانية^٥، وان رئيس الوزراء هو من يختار وزرائه بحرية بعض الشيء، ولا دخل لرئيس الدولة باختيارهم^٦، ويكون الوزراء بمجموعهم مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الوزراء ويكون وحدة قائمة بذاتها ويتولى رسم السياسة العامة للدولة وادارتها^٧، اما في النظام الرئاسي وبما ان رئيس الدولة منتخب من قبل الشعب وهو رئيس الحكومة ايضاً، لذا فإن ذلك يستدعي تعيين مساعدين وسكرتارين- يسمون عرفاً بالوزراء- وعدد كبير من الموظفين و اللجان الاستشارية التي تقدم النصائح والاستشارات وتوضح الامور في كثير من الموضوعات المطروحة على الرئيس^٨، والوزراء في هذا النظام ليسوا الا منفذين لسياسة الرئيس ومجرد تابعين له، وان الرئيس غير مقيد بأراء الوزراء حتى ولو اجتمعوا جميعاً على رأي واحد^٩.

وبذلك بتبين لنا وجود اختلاف جذري بين شكل السلطة التنفيذية في النظام البرلماني عن شكلها في النظام الرئاسي من حيث المعنى والتكوين والاختصاصات والمسؤولية ما ينعكس على علاقة رئيس الدولة بالوزراء في كلا النظامين.

ومن حيث الاختصاصات: فإن رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يتمتع بسلطات فعلية بل اسمية، اذ ان الوزارة هي من تباشر السلطة الحقيقية كونها تمثل المحور الاصلي والفعال في مباشرة شؤون السلطة، وهذا يؤدي بنظر البعض الى عدم حدوث تهديد لاستقرار الحكم وعدم قيام الصراع بين طرفي السلطة التنفيذية^{١٠}، اما في النظام الرئاسي فإن رئيس الدولة يمتلك سلطات فعلية وحقيقية في ممارسة شؤون الحكم بالدولة، ويرجع ذلك الى عدم وجود ما يسمى بمجلس الوزراء كهيئة متميزة يجمعها نوع من الوحدة والترابط والتجانس^{١١}، وبذلك لا يوجد قرارات تخرج عن ارادة غير ارادة رئيس الدولة^{١٢}.

من حيث المسؤولية: ان رئيس دولة في النظام البرلماني غير مسؤول سياسياً^{١٣}، وان عدم المسؤولية تلك تتأتى من كونه لا يمتلك اختصاصات اذ ان التلازم حتمي بين السلطة والمسؤولية^{١٤}، وهذا يعني ان رئيس الدولة غير مسؤول امام البرلمان عن شؤون الحكم، انما المسؤولية تقع على عاتق الوزراء، ولذلك فليس للبرلمان حق الاقتراح بعدم الثقة به لأجل ارغامه على الاستقالة إسوة بالوزراء^{١٥}، اما المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة في النظام البرلماني فيحكمها مبدأ قديم الا وهو ان الملك لا يخطئ وان ذاته مصونه لا تمس^{١٦}، وبذلك فان الملك لا يسال جنائياً ولا تجوز محاكمته عما قد يرتكبه بصفة شخصية من الجرائم المعاقب عليها في قانون العقوبات سواء كانت جرائم عادية او جرائم متعلقة بسلطاته الدستورية التي يمارسها عن طريق الوزارة^{١٧}، الا ان رئيس الجمهورية في هذا النظام وكقاعدة عامة يسأل جنائياً عن الجرائم التي يرتكبها خارج حدود وظيفته، اما الجرائم المتعلقة بوظيفته فيسأل عنها جنائياً في بعض الحالات كجريمة الخيانة العظمى مثلاً^{١٨}، واذا اخذنا بالدستور الامريكي كمثال شهير للنظام الرئاسي، فان هذا الدستور لم يتعرض للمسؤولية السياسية لرئيس الدولة ونص فقط على مسؤوليته الجنائية في المادة الثانية الفقرة رابعاً^{١٩}، الا ان تحقق المسؤولية الجنائية في رأي البعض يمكن ان يوصل الرئيس الى المسؤولية السياسية^{٢٠}.

ثانياً: انعكاس ثنائية السلطة التنفيذية على مناصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني: كما هو معروف فإن النظام البرلماني يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية الا انها تقوم من الناحية الشكلية على قاعدة الفصل العضوي بين منصبي رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء^{٢١}، فوجود منصبين منفصلين عضوياً بعضهما عن البعض الاخر على رأس السلطة التنفيذية أولى متطلبات تلك الثنائية، فلا يجوز بأي حال من الاحوال الجمع بين منصبي رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة في يد شخص واحد^{٢٢}، فلا يمكن ان يكون شخص رئيس الدولة - سواء كان ملكاً او رئيس جمهورية - هو ذاته شخص رئيس الحكومة^{٢٣}، ولا يتمتع هذا الرئيس بسلطات فعلية ومن ثم فهو غير مسؤول، في حين يتمتع رئيس الحكومة ووزرائه بسلطات فعلية تحملهم عبء المسؤولية امام البرلمان بنوعها التضامنية والفردية^{٢٤}، ويتركز دور رئيس الدولة في هذا النظام على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا يعني استقلال رئيس الدولة عن الحكومة ايضاً فلا يجوز جواز الجمع بين منصب رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة^{٢٥}.

وينتقد البعض ثنائية السلطة التنفيذية وبالتالي الفصل العضوي بين منصب رئيس الدولة ورئيس الوزراء، في انها تؤدي الى عيوب في النظام البرلماني، لأنها قد يؤدي الى وجود صراع بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في سبيل السلطة، مما يعني حدوث انقسام في السلطة الامر الذي يهدد استقرار الحكم، وهذا يؤدي الى إمكانية مخاصمة الوزراء لرئيس الدولة في السلطة^{٢٦}، وأياً كان الامر فان الثنائية في النظام البرلماني تعني التفريق بين منصب رئيس الدولة و منصب رئيس الوزراء في آلية توليتهما للمنصب والشروط اللازم توافرها وفي الواجبات والاختصاصات والدور الذي ينهض به كل منهما في شؤون الحكم^{٢٧}.

وان مبدأ الثنائية السلطة التنفيذية بهذا المعنى يختلف عن مبدأ احادية السلطة التنفيذية، والذي يشير الى حصر مهام تلك السلطة بشخص واحد هو رئيس الدولة ، الذي يكون له الحرية الكاملة في اختيار الوزراء، وتعيينهم وإقالتهم ايضاً، ولا يخضع هؤلاء الوزراء للمسؤولية السياسية امام السلطة التشريعية، وانما امام رئيس الدولة فقط^{٢٨}، وهذا يعني ارتباط الوزراء برئيس الدولة بشكل كامل، لان النظام الرئاسي يعتبر رئيس الدولة فيه رئيساً للحكومة، فليس هنالك فصل بين شخص رئيس الدولة وشخص رئيس الحكومة، اذ انه يجمع بين الصفتين في ان واحد، فيمثل رأس الدولة وحكومتها في الوقت نفسه^{٢٩}، ويعد ذلك ميزة يتميز بها النظام الرئاسي عن غيره من أنظمة الحكم، اذ ان النظام الرئاسي يتميز بالاندماج العضوي بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بعكس النظام البرلماني الذي يتميز بالانفصال العضوي بينهما^{٣٠}، وان اندماج منصبي رئيس الدولة ورئيس الحكومة يؤدي الى اقامة سلطة تنفيذية قوية لأنها تعتمد الأحادية كشكل للسلطة التنفيذية، ولا دليل اوثق على فردية او وحدانية السلطة التنفيذية في نظام الرئاسي من ان القاعدة الشعبية القوية التي تسند عليها مشروعية اختيار رئيس الدولة لا تدعم نجاحه، ووجود وزراء جيدين معه ليس معياراً للنجاح بل ان نجاحه في مهامه وصلاحياته يتوقف على فطنته وكياسته في القيادة^{٣١}، وان حالة الخضوع التام التي يجد الوزراء انفسهم فيها لها عدة مظاهر، فمن ناحية لا يوجد في النظام الرئاسي لا رئيس مجلس الوزراء ولا مجلس وزراء كما اسلفنا، ومن ناحية اخرى يتخذ خضوع الوزراء للرئيس مظهراً اخر يتمثل في حرية هذا الاخير في تعيين وعزل الوزراء، فهؤلاء يدينون له بوجودهم في مواقعهم بهدف تنفيذ السياسة التي يقررها هذا الرئيس والا اي في حال عدم تنفيذ هذه السياسة او محاولة كل وزير وضع سياسته الخاصة به دون الالتفات للسياسة التي قررها الرئيس، كان لهذا الاخير حق عزله هو عن منصبه واختيار اخر يكون اكثر التزاماً في

اداء واجباته في اطار السياسة العامة الرئيس مسبقاً^{٣٢}، فرئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة، ولا وجود لمجلس الوزراء والوزراء كما هو الحال عليه في النظام البرلماني^{٣٣}.

وبذلك بتبين وجود علاقة عكسية بين النظام البرلماني وبين اندماج منصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء بشخص واحد، وعلى عكس ذلك هنالك علاقة عكسية بين النظام الرئاسي وبين انفصال المنصبين في شخصين مختلفين عن بعضهما البعض، وان العلاقة بين ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني وانفصال منصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء علاقة وجود وعدم، اذ لا يمكن الحديث عن تلك الثنائية ان اندمج المنصبين معاً في شخص واحد وبالتالي، لا يمكن الحديث عن النظام البرلماني نفسه.

الفرع الثاني

شكل السلطة التنفيذية وفقاً لدستور العراق لعام ٢٠٠٥

ان اعتراف اي دستور في العالم بكون نظام الحكم في دولته برلمانياً، لا يعني بالضرورة ان تلك الدولة قد اخذت بذلك النظام، بل لا بد من الولوج في صلب الوثيقة الدستورية ومعرفة مدى تلائم بنودها مع النظام البرلماني، ويقوم مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية من الناحية الموضوعية على قاعدة أساسية مفادها وجود منصبين منفصلين فيما بينهما عضواً ووظيفياً رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، ويمارس كل طرف اختصاصه الواردة في الوثيقة الدستورية سواء بصورة منفردة أو يشترك في ممارستها مع البرلمان^(٣٤)، وان من مقتضيات مبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي الفصل العضوي والوظيفي بين مؤسستي رئاسة الدولة ومجلس الوزراء، ويقوم هذا المبدأ على أساس عدم جواز تولي منصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء من قبل شخص واحد، فيجب أن يستقل كل عضو عن الآخر، من حيث طريقة اختياره، ومن حيث الاختصاصات بينهما^(٣٥)، ولا يشذ في ذلك الدستور العراقي، لذا ولأجل معرفة شكل السلطة التنفيذية في النظام البرلماني العراقي الحالي لابد من الوقوف على ذلك من خلال مقارنة دستور العراق لعام ٢٠٠٥ مع مبادئ النظام البرلماني التي تتعلق بشكل السلطة التنفيذية، وبما ان شكل تلك السلطة مرتبط بانفصال منصب رئيس الدولة عن رئيس الوزراء، لذا فإننا سنعكف على ابراز هذا الانفصال اولاً ومن بعده سنبحث في مدى وجود الاندماج بين هذين المنصبين في بندين منفصلين وكما يأتي:

اولاً: القاعدة العامة الحاكمة لمنصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء في دستور العراق لعام ٢٠٠٥:

تبني الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النظام البرلماني واخذ بثنائية السلطة التنفيذية، واوكل مهام قطبي تلك السلطة الى جهتين مختلفتين تماماً، والمتمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، علماً ان شخص رئيس

الوزراء منفصل عن شخص رئيس الجمهورية، وأن هنالك عدة بوادر في صلب الوثيقة الدستورية توحى بشكل صريح أو ضمني على اخذه بثنائية السلطة التنفيذية كشكل لتلك السلطة وكذلك انفصال منصب رئيس الجمهورية عن منصب رئيس الوزراء، والمتمثلة بالآتي:

١- بين المشرع الدستوري العراقي ان نظام الحكم في العراق جمهوري نيابي (برلماني)^{٣٦}، وأن الاخذ بالنظام البرلماني يعني تلقائياً الاخذ بثنائية السلطة التنفيذية وبالتالي انفصال منصب رئيس الجمهورية عن منصب رئيس الوزراء.

٢- اشار المشرع الدستوري في العراق الى ان السلطة التنفيذية الاتحادية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وتمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون^{٣٧}، وهذا الامر يؤدي تلقائياً الى وجود شخصين منفصلين ومستقلين عن بعضهما البعض في منصبي رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء.

٣- افرد المشرع الدستوري العراقي مواد خاصة برئيس الجمهورية في (الفرع الأول من الفصل الثاني) والمعنون (رئيس الجمهورية)^{٣٨}، كما افرد ايضاً لرئيس مجلس الوزراء بعض مواد (الفرع الثاني من الفصل الثاني) والمعنون (مجلس الوزراء)^{٣٩}، ويُلاحظ ان كلا المنصبين منفصلان تماماً، في الجانب العضوي وغيره من الجوانب.

٤- أورد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ شروطاً خاصة بالمرشح لمنصب رئيس الجمهورية وفقاً للمواد (٦٨ - ١٣٥ - ١٣٨) منه، وكذلك حددها قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢، كما اشار الدستور ايضاً في المادة (٧٧/أولاً) منه على ان " يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية وان يكون حائزاً الشهادة الجامعية او ما يعادلها واتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره " وبذلك فإن الشروط المطلوب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية تختلف عن الشروط المطلوب توافرها في المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء.

٥- كما ان آلية اختيار رئيس الجمهورية قد حددتها المادة (٧٠/ البند اولاً) من الدستور، بينما آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء وقد اشارت اليها المادة (٧٦).

٦- بالرغم من كون رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء يعدان من اعد اعمدة سلطة واحدة والمتمثلة بالسلطة التنفيذية ويشتركان معاً في بعض الاحيان في بعض الاختصاصات، الا ان اختصاصات رئيس الجمهورية تختلف تماماً عن اختصاصات رئيس الوزراء.

٧- اخذ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بالمسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية عندما نظم الأحكام الخاصة بمجلس الرئاسة، إذ اناطت المادة (١٣٨/ثانيا/ج) صلاحية اقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة ارباع عدد أعضائه بسبب عدم الكفاءة او النزاهة، كما نظم الدستور حالات قيام المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية وفقاً للمادة (٦١/سادسا/ب) منه، كما اقر الدستور العراقي ايضاً المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء، وذلك في المادة (٨٣) منه، وبالعودة الى تلك المواد نجد ان تحقق المسؤولية مختلف في المنصبين.

وبذلك يتبين ان المبدأ العام لمنصب رئيس الجمهورية في العراق وفقاً لدستور العراق لعام ٢٠٠٥ مختلف تماماً عن منصب رئيس مجلس الوزراء، من الناحية العضوية وكذلك من ناحية الشروط المطلوبة لكل منصب وآلية الاختيار وكذلك الاختصاصات والمسؤولية.

ثانياً: الخروج عن قاعدة انفصال مناصبي رئيس الدولة ورئيس الوزراء في الدستور العراقي: رغم ما تقدم من ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد فصل منصب رئيس الجمهورية عن منصب رئيس الوزراء، إلا أن اجاز الجمع بين المنصبين سالف الذكر من خلال ما ورد في (المادة /٨١ /أولاً) التي تنص على أن " يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان "، ولأجل الاحاطة بهذا الاستثناء وجب معرفة ماهية حالات خلو المنصب، والاثار المترتب على ذلك الخلو، وطبيعة مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الجمهورية، وعلاقته بالوزراء، واخيراً يتم تقييم تلك المادة بشكل عام وكما يأتي:

١- حالات خلو منصب رئيس الوزراء: لم يحدد المشرع الدستوري ولا المشرع العادي حالات خلو منصب رئيس الوزراء، ونرى ان ذلك امر محمود فحصر الحالات قد يؤدي الى عدم شمول حالة تستجد في المستقبل، ويمكن حصر اهم تلك الحالات بالاستقالة والعجز الصحي الدائم والوفاة، الاقالة والخطف او الاسر، وسيتم التطرق لهذه الحالات وكما يأتي:

أ. وفاة رئيس مجلس الوزراء^١: ان حالة موت رئيس مجلس الوزراء يؤدي تلقائياً الى تحقق حالة طبيعية من حالات خلو منصب رئيس الوزراء، وبالتالي وجوب تطبيق المادة (٨١/أولاً)، وقد يبدو موت رئيس الوزراء وحلول رئيس الجمهورية محله امر طبيعي ولا يثير تساؤلات بهذا الصدد، والواقع ان موت رئيس الوزراء لا يثير اي تساؤلات الا ما تعلق بموته نتيجة قتله من قبل رئيس الجمهورية نفسه، وهنا لن

تتحقق المادة (٨١/أولاً) ولن يحل رئيس الجمهورية محل رئيس الوزراء، اذ سيخلو منصب رئيس الجمهورية ايضاً وبذلك يجب اولا تطبيق المادة (٧٥/ثالثاً/ رابعاً) حيث سيحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس، وان لم يكن لديه نائب فإن رئيس مجلس النواب سيحل محله على ان ينتخب رئيس جديد بمدة لا تتجاوز (٣٠) يوماً من تاريخ الخلو.

ب. الاستقالة^٢: ولم ينظم الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ اجراءات استقالة رئيس مجلس الوزراء، الا ان المادة (١٨/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) ٢٠١٩ قد نظمت ذلك، إذ نصت على ان (يقدم الرئيس طلب اعفائه من منصبه الى رئيس الجمهورية).

ت. الاقالة^٣: وفقاً لدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فان طلب اقالة رئيس مجلس الوزراء يتم بصورتين، اما بطلب من رئيس الجمهورية موجه الى مجلس النواب العراقي، وهذا ما اشارت له المادة (٦١ / ثامناً / ب/١) من الدستور، او بناءً على طلب خمس اعضاء مجلس النواب العراقي وهذا ما حددته المادة (٦١ / ثامناً / ب/٢) من الدستور، ويجب التمييز اولا بين سحب الثقة من رئيس الوزراء فقط وبين ان يتم سحب الثقة من الوزارة بالكامل، حيث يبقى رئيس مجلس الوزراء في عمله في إدارة جلسات مجلس الوزراء، ويتولى تصريف الاعمال اليومية للحكومة، في الحالة الثانية طبقاً لنص المادة (٦١/ثامناً/ د)، الا ان الامر مختلفاً في حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء فقط، اذ ان الدستور لم يشر في تلك الحالة الى جواز او عدم جواز تكليف رئيس الوزراء المسحوبة الثقة منه بتسيير الامور اليومية، ولا يمكن تطبيق ما ورد في المادة (٦١/ثامناً/د) على هذه الحالة، لأن الدستور لو اراد ذلك لما سكت، ناهيك عن عدم معقولية تكليف رئيس الوزراء مسحوب الثقة منه بإدارة اعمال مجلس الوزراء، ولا يمكن القول ان الدستور قد منح مجلس الوزراء بالكامل مسؤولية تصريف الاعمال اليومية لمجلس الوزراء في حال سحب الثقة منه بالكامل ومن باب أولى ان يمنح رئيس مجلس الوزراء مسؤولية ادارة مجلس الوزراء إن تم سحب الثقة منه فقط، ذلك لأننا في حالة سحب الثقة من مجلس الوزراء بالكامل وعدم تكليفهم بتصريف الاعمال اليومية نكون امام حقيقة عدم وجود بديل لهم مطلقاً.

ث. العجز الصحي^٤: ان العجز الصحي من الحالات المتوقعة جراء الاصابة او المرض الا ان المشرع الدستوري وكذلك العادي لم يعالج هذه المسألة بالشكل الوافي فلا نستطيع معرفة الاجراءات الواجبة

الاتباع في حال عجز رئيس مجلس الوزراء عن ممارسة مهامه الدستورية، لذا كان الافضل والاجدر تنظيمها^٥.

ج. الاختطاف او الاسر: قد يتعرض رئيس مجلس الوزراء بسبب مكانته الرفيعة واهمية منصبه الى الاختطاف من قبل عصابة ما او الاسر من قبل دولة اجنبية، وان تحققت هذه الحالة فان المادة (٨١/اولا) ستنهض، ودليلنا على ذلك هو عدم امكانية تطبيق نص المادة (٣) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ أي (الخلو المؤقت)، والتي تنص على ان (يقوم الرئيس بإدارة المجلس وترأس اجتماعاته، وفي حالة غيابه يعقد الاجتماع برئاسة من يخوله من نوابه او أي من الوزراء)، لان تطبيق ذلك يحتاج الى تخويل مسبق لأحد الأشخاص من قبل رئيس الوزراء، وهذا الامر غير ممكن في حالة الاختطاف او الاسر على اعتبار ان المخطوف او الأسير لا يمكن ان يصرح عن ارادته في تخويل احدهم كونه مقيد الإرادة، إلا اذا اعتبرنا ان المقصود بعبارة (في حالة غياب رئيس الوزراء يعقد الاجتماع برئاسة من يخوله من نوابه او أي من الوزراء)، هو تخويل سابق على حالة الاسر او الاختطاف، أي ان يقوم رئيس الوزراء بتخويل مسبق لأي من نوابه او وزرائه، فعند ذلك يتم تطبيق المادة (٣) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.

٢- الاثار الدستورية المترتبة على تحقق حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء: ويمكن اجمالها بالاتي:

أ. اندماج منصبي رئيس الجمهورية مع منصب رئيس مجلس الوزراء في شخص رئيس الجمهورية تحديداً^٦، فالجمع بين المنصبين في شخص واحد يؤدي إلى إهدار الخصائص التي يفترضها النظام البرلماني في اختيار رئيس الدولة والتي تتناقض بدورها مع الخصائص المطلوبة في رئيس الوزراء^٧، مما يؤدي الى اختلال مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، مما يعني اختلال مظهر مهم من مظاهر النظام البرلماني.

ب. منح رئيس الجمهورية اختصاصات الواسعة، اذ سيمسك بيده الاختصاصات الممنوحة لرئيس الوزراء والاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية.

ج. مسك رئيس الجمهورية بالاختصاصات التي تحتاج لمشاركة رئيس الوزراء معه لكي تكتمل والتي سيمارسها شخص واحد عند خلو المنصب^٨.

د. الزام رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً ووفقاً لأحكام المادة (٧٦) من الدستور^٩، ورُب معترضٍ يعترض ويشير الى ان رئيس الجمهورية لن يطول به المقام في منصب رئيس الوزراء طبقاً للمادة (٨١) من الدستور، الا ان الواقع وكذلك ما ورد في المادة (٧٦) من الدستور تقول عكس ذلك^{١٠}، اذ ان مدة تكليف رئيس الجمهورية بمنصب رئيس مجلس الوزراء، وبالتالي اندماج المنصبين بشخص واحد قد تطول، اذ ان تطبيق المادة (٨١ / ثانياً) من الدستور يؤدي الى منح رئيس الجمهورية مهلة لا تزيد عن (١٥) يوماً لأجل تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من الدستور، وان تلك المادة تمنح رئيس الوزراء المكلف مدة اقصاها (٣٠) يوم لأجل تسمية اعضاء وزارته، وان اخفاقه في ذلك يؤدي الى منح رئيس الجمهورية مهلة (١٥) يوم جديد لأجل تكليف مرشح جديد لرئاسة مجلس الوزراء، والذي بدوره يُمنح (٣٠) يوم لأجل تسمية وزارته، وان استطاع تسمية اعضاء وزارته فإنه ملزم بالحصول على ثقة مجلس النواب، فإن لم يحصل على الثقة فإن رئيس الجمهورية سيضطر لتكليف مرشح آخر خلال (١٥) يوم من تاريخ عدم نيل الثقة، وهكذا دواليك دون ان يضع المشرع الدستوري حداً لانتهاء من تطبيق تلك المادة، اذ ان المادة (٧٦) قائمة وتطبق مادام المرشح لمنصب رئيس الوزراء لم يستطع تسمية اعضاء وزارته خلال (٣٠) يوم او إن وزارته لم تنل ثقة البرلمان، لذلك فان رئيس الجمهورية ستجتمع بيده الكثير من الاختصاصات في وقت قد يطول وهذا امر يتعارض مع النظام البرلماني، وهنا قد يمارس رئيس الجمهورية التسويف والمماطلة خاصة ان المادة (٧٦) ستدعمه ويبقى بالمنصبين معاً اكثر مدة ممكن.

٣- **طبيعة الحكومة التي يرأسها رئيس الجمهورية:** اذا كانت نصوص الدستور تحيلنا الى واقع لا بد منه، والذي يتمثل في رئاسة رئيس الجمهورية للحكومة في حال خلو منصب رئيس الحكومة لأي سبب كان، فإن التساؤل التالي لذلك يتعلق بطبيعة تلك الحكومة، هل هي حكومة تصريف امور يومية ام حكومة تمتلك كامل الصلاحيات^{١١}؟، ونرى ان سكوت المشرع الدستوري العراقي عن تحديد نطاق الصلاحيات المناطة بالحكومة التي يرأسها رئيس الجمهورية خلال فترة الخلو المتحققة بتحقيق المادة (٨١)، وكذلك عدم ورود حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء لأي سبب كان من ضمن حالات حكومة تصريف الامور اليومية الواردة في المادة (٤٢/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء، والتي اشارت الى استمرار مجلس الوزراء في تصريف الامور اليومية للدولة الى حين تشكيل الحكومة الجديدة في

حالات: انتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب، سحب الثقة من مجلس الوزراء او رئيسه ، وحل مجلس النواب.

٤- علاقة الوزراء برئيس الجمهورية اثناء فترة تطبيق المادة (٨١ / اولا): ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم ينظم تلك العلاقة بشكل صريح، لكن العودة لنص المادة (٨١ / اولا) من الدستور تجعلنا نعتقد ان رئيس الجمهورية يتمتع بكامل الصلاحيات المقررة لرئيس مجلس الوزراء، اذ نصت تلك المادة على (يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان)، ومن خلال هذا النص يتبين لنا انه جاء مطلقاً، كما نعتقد بانعقاد المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية باعتباره رئيساً لمجلس الوزراء اثناء توليه منصب رئيس الوزراء، اذ بالإمكان استجوابه مثلاً، فطالما انيطت اختصاصات رئيس مجلس الوزراء برئيس الجمهورية اثناء فترة الخلو، وتطبيقاً لقاعدة (حيث توجد السلطة توجد المسؤولية)، فإنه من الطبيعي ان يترتب على تلك الصلاحيات تحقق الرقابة البرلمانية على اعمال رئيس الجمهورية باعتباره رئيساً لمجلس الوزراء امام البرلمان، لا بل ان تلك المسؤولية قائمة حتى ولو كانت الحكومة التي يرأسها رئيس الجمهورية حكومة تصريف امور يومية، اذ ان تلك الامور اليومية خاضعة لرقابة مجلس النواب ايضاً، كما ان الاحكام المنظمة لمساءلة اعضاء مجلس الوزراء قائمة ولا يمكن تعطيلها بتحقيق المادة (٨١) من الدستور.

المطلب الثاني

اختلال بعض مظاهر التعاون بين السلطات

ان التعاون بين السلطات من المظاهر التي لا بد من في النظام البرلماني القائم على اساس مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا ما اراده مونتسكو حيث ان السلطات تعمل وتمارس اختصاصاتها ليس بمعزل عن بعضهم البعض بل ان المرونة هي السمة الاساسية لهذا الفصل بين السلطات، ومن بين مظاهر التعاون هو وجوب الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان، ولأجل معرفة مدى التزام المشرع الدستوري في العراق بهذا المظهر سيتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين حيث سيتم بحث حجج المؤيدين والمعارضين لفكرة الجمع بين عضوية الوزارة البرلمان، اما الفرع الثاني فسنتناول بالبحث فكرة الجمع بين عضوية الوزارة البرلمان في التشريع العراقي.

الفرع الاول

حجج المؤيدين والمعارضين لفكرة الجمع بين عضوية الوزارة البرلمان

لدى كل رأي معارض او مؤيد لفكرة الجمع بين عضوية الوزارة والبرلمان حجج كثيرة، ويمكن اجمالها بالاتي:

اولاً : المؤيدين لفكرة جواز الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان:

١- ان الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة مستند الى مبدأ الفصل المرن بين السلطات الذي هو من ضروريات النظام البرلماني القائم على وجود علاقة التعاون بينها، إن الواقع العملي يشير الى انعدام تحقق الفصل التام بين السلطات كونه يعد مبدأً سلبياً لا تنتظم معه الحياة الدستورية المنتجة، حيث إن الجمع بين السلطات جاء وليداً لفكرة الفصل المرن القائم على وجود علاقة التعاون والتوازن بينهما^(٥٢).

٢- يرى اصحاب هذا الرأي ضرورة توسيع مشاركة النائب في الوزارة، وجعل مبدأ الجمع من الثوابت، إذ ان الوزير برأيهم يصل الى منصبه استناداً الى الثقة التي يمنحها البرلمان وفقاً لسياسة الأغلبية البرلمانية، الامر الذي يجعل من الأخيرة من أقوى مظاهر تأكيد التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٥٣).

٣- ان عدم الجمع يتناقض مع مبدأ سلطان الدولة ووحدتها، إذ أن مبدأ تجزئة السلطات في الدولة يتنافى مع جوهر مبدأ الفصل بين السلطات^(٥٤)، حيث إن سلطات الدولة ما هي سوى اعضاء في جسد تلك الدولة، لا يمكن فصلها، ومن ثم فإن فصلها سوف يؤدي الى تعطيل الاعمال وتعريض الدولة للخطر^(٥٥).

٤- كما ان عدم الجمع ايضاً يؤدي الى توزيع المسؤولية والتشجيع على التهرب منها، وبالتالي عدم تحديدها خلافاً لمبدأ تركيز السلطة الذي يقوم على حصر المسؤولية وتحديدها^(٥٦).

٥- ان عدم الجمع في حقيقته أمراً وهمياً ومتناقضاً مع طبيعة الأشياء ولا يمكن المحافظة عليه، اذ وعلى الرغم من الحدود التي يضمنها الدستور في ثناياه، الا اننا نلاحظ علو احدى السلطات على السلطات الأخرى، وعادة ما تكون السلطة التشريعية كونها المسؤولة عن اصدار القوانين وتحديد ميزانية الدولة، وبالتالي امتلاكها ايقاف عمل باقي السلطات^(٥٧).

ثانياً: المعارضين لفكرة جواز الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان: الكثير من الفقه قد رفض فكرة

الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان، ولديهم الكثير من الحجج يمكن اجمالها بالاتي:

١- يرى هذا الرأي ضرورة عدم الجمع بين اكثر من سلطة من سلطات الدولة الثلاث في يد فردٍ واحد أو هيئة واحدة، ذلك لأن هذا الجمع يؤدي بلا شك الى الاستبداد وانتهاك حقوق الافراد وحررياتهم^(٥٨).

٢- يؤدي عدم الجمع بين اكثر من سلطة من سلطات الدولة الثلاث في يد فردٍ واحد أو هيئة واحدة الى اتقان وحسن اداء الدولة واتقان كل هيئة لوظيفتها، حيث من الثابت أن التخصص وتقسيم العمل يحقق ميزة اتقانه^(٥٩)، ليس على مستوى علم الادارة فحسب وإنما على المستوى السياسي أيضاً، وبالتالي فإن توزيع الوظائف

على السلطات الثلاث في الدولة بشكل مستقل بعضها عن البعض الآخر له مردود ايجابي في ضمان المراقبة وحسن الأداء^(١٠).

٣- الجمع يتعارض مع الحرية ويشجع على الاستبداد، اذ ان الجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من شأنه أن يؤدي الى اضعاف الدور الرقابي للبرلمان على اعمال السلطة التنفيذية، فضلاً عن أن تحقق الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية الوزارة بيد شخص واحد يجعل منه جامعاً لصفيتين معاً في آن واحد، صفة المراقب بوصفه عضواً في البرلمان وصفة المراقب بوصفه عضواً في الحكومة الخاضعة للبرلمان، وفي هذا إهدار للرقابة البرلمانية وإضعافاً لدورها^(١١).

٤- ان الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة يؤدي الى استخدام المنصب الوزاري لتحقيق مصالح شخصية للوزير على حساب المصلحة العامة، كأن يقوم الوزير الذي يرشح نفسه لعضوية البرلمان باستغلال امكانيات وزارته من اجل خدمة الدعاية الانتخابية، اضافة الى ان تلك الفكرة ستؤدي الى تغليب المصلحة الخاصة على المصلحة العامة، كأن يقوم الوزير باستغلال نفوذه لتلبية مصالح افراد دائرته الانتخابية، وذلك من اجل ضمان اعادة انتخابه مرة ثانية، الامر الذي يصبح معه مقيداً بأغلال تحقيق تلك المصالح^(١٢).

٥- ان الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة يؤدي الى عدم تكافؤ الفرص بين المرشحين لعضوية المجلس النيابي، ويتمثل ذلك بوضوح من خلال الوعود التي يقدمها الوزير للناخبين استناداً على نفوذه ومنصبه والتي لا يستطيع المرشح العادي تحقيقها ، وبالتالي ترجيح كفة الوزير في هذا المجال^(١٣).

٦- ان التفرغ لعضوية المجلس النيابي هو نتيجة منطقية وطبيعية لمبدأ الفصل بين السلطات، إذ إن تقرير هذا المبدأ يستلزم وجود مبدأ التفرغ ويحقق الأخير مبدأ الفصل بين السلطات خلافاً لعدم التفرغ الذي يعد بمثابة اعتداء على هذا المبدأ^(١٤)، اذ إن اباحة الجمع بين المنصبين، منصبه ك(نائب) ومنصبه ك(موظف او وزير) يحول حتماً دون تمتع العضو النيابي بالاستقلال الكامل تجاه السلطة التنفيذية، إذ إن المهام الرئيسة للعضو البرلماني تتمثل في الرقابة على السلطة التنفيذية، وبالتالي فإن عدم التفرغ التام للعضو يجعل مستقبله الوظيفي مرهوناً بقرارات الحكومة، مما يؤدي به أن يكون أداة طيعة في يدها^(١٥)، فبمقتضى هذا الجمع سوف يمارس الوزير النائب صلاحياته كوزير في الحكومة التي تخضع لرقابة السلطة التشريعية متمثلة بالبرلمان تارة، وصلاحياته كعضو في البرلمان متمثلة في الدور الرقابي تجاه السلطة التنفيذية وأداء أعمالها على

الوجه المطلوب تارة أخرى، فهل إن علاقة التعاون والرقابة سوف تظل قائمة وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات،

أم إن هذا الجمع بين السلطتين بيد الشخص ذاته من شأنه المساس بالمركز القانوني لكل سلطة؟

٧- إن عضو المجلس النيابي لن يستطيع القيام بالدور التشريعي والرقابي المكلف به ما لم يتمتع بالقدر اللازم من استقلاله، والذي يتمثل في ابعاده عن الأنشطة التي من شأنها أن تتعكس سلباً على ادائه لدوره البرلماني^(٦٦).

٨- إن الجمع بين عضوية البرلمان وأي عمل آخر من شأنه أن يؤدي إلى صعوبة التوفيق عملياً بين جميع تلك المهام، خصوصاً مع تزايد دور السلطة التنفيذية وتزام العمل الحكومي، سواء في رسم السياسات العامة للدولة وإدارة الأجهزة التنفيذية والإشراف على أعمالها، فضلاً عن ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي على وجه الانفراد، أو عن طريق الاشتراك مع البرلمان في العملية التشريعية في مقابل تزايد دور البرلمان في الاسهام في اقرار السياسة العامة، وتمثيل الشعب بمجموعه من خلال عمله البرلماني في التشريع والرقابة، فضلاً عن تمثيل مصالح الناخبين وتلبية مطالبهم في حدود دائرته المحلية الامر الذي يتعارض دون ادنى شك مع متطلبات سير العمل البرلماني، إذ يستحيل أن يوفق العضو بين المنصبين في آن واحد^(٦٧).

الفرع الاول

فكرة الجمع بين عضوية الوزارة البرلمان في التشريع العراقي

رغم ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد اخذ بنظام البرلمان وبالرغم من ان النظام البرلماني له مظاهر واضحة وان اهم تلك المظاهر هي التعاون بين السلطات وبخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجالات شتى ابرزها جواز الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان، الا ان الدستور العراقي قد خرج عن تلك القاعدة ولم يجز ذلك التعاون من خلال تأكيده على عدم جواز الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية مجلس النواب العراقي وعدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب العراقي وأي عمل أو منصب رسمي آخر ايضاً، ويمكن اجمال موقف المشرع العراقي هذا من خلال النصوص الاتية:

- ١- نصت المادة (٤٩/ سادساً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على أن (لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر)
- ٢- نصت المادة (٨/ أولاً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ على (لا يجوز الجمع بين النيابة وأي عمل أو منصب رسمي آخر).

٣- نصت المادة (٨/ أولاً) من قانون استبدال اعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ على ان (تنتهي العضوية في مجلس النواب لأحد الاسباب الآتية: ١- تبوء عضو المجلس منصبا في رئاسة الدولة أو في مجلس الوزراء أو أي منصب رسمي آخر).

٤- نصت المادة (١٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ على (يعد عضو المجلس النيابي الذي يصبح عضواً في مجلس الرئاسة أو في مجلس الوزراء مستقياً من عضوية المجلس، ولا يتمتع بامتيازات العضوية)

٥- نصت المادة (١٩/ أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٧ على(أولاً: لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب واي عمل او منصب رسمي آخر. ثانياً: لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية المجالس التشريعية في الاقاليم ومجالس المحافظات وعلى العضو ان يختار العضوية في احدى الجهتين وان لم يختار يعد عضوا في مجلس النواب فقط).

وبذلك نجد ان الدستور العراقي النافذ وكذلك القوانين ذات الصلة بالموضوع محل البحث قد اشارة بشكل واضح ولا يقبل التأويل الى عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب واي عمل رسمي اخر، ونرى انه وبالرغم من ان تفرغ عضو مجلس النواب للوظيفة التشريعية والرقابية اصبح ضرورة ملحة بسبب تطور وتعقيد عمل السلطة التشريعية في الوقت الحاضر مما يستوجب التفرغ التام لأعضائها، وكذلك يسبب الخوف من تأثر الدور الرقابي إن تم اجازة الجمع بين عضوية مجلس النواب وعضوية الحكومة، الا انه يجب القول ان المشرع الدستوري في العراق قد اعلن عن الاخذ بالنظام البرلماني الا انه لم يأخذ بجميع مظاهره، منها جواز الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان، وكان بالإمكان ترجيح المصالح من خلال جواز الجمع مع تحديدات وضمانات معينة هدفها التقليل من سلبيات ذلك الجمع دون هدر محاسنه، منها مثلاً عدم جواز قيام الوزير النائب بالتصويت على قرارات مجلس النواب، وكذلك عدم جواز تدخله في الوظيفة الرقابية حتى لا يكون عمله متناقضاً، وكذلك انتهاجه قواعد خاصة بالوزير النائب تأخذ في نظر الاعتبار انشغاله بوظيفة اخرى والتي تتمثل بالوظيفة التنفيذية.

الخاتمة

اولاً: النتائج:

- ١- لم يكن المشرع الدستوري في العراق موفقاً عندما جعل رئيس الجمهورية يحل محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان، اذ ان ذلك قد اخل وبشكل واضح بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية التي هي احد اعمدة النظام البرلماني.
- ٢- ان المشرع العراقي كان موفقاً في عدم حصر حالات خلو منصب رئيس الوزراء حتى يستوعب جميع حالات خلو المنصب التي ربما ستستجد في المستقبل.
- ٣- ان الحكومة التي سيرأسها رئيس الجمهورية عند خلو المنصب حكومة بصلاحيات كاملة وذلك لان الدستور لم يبين حدود صلاحيات تلك الحكومة، كما ان المادة (٤٢/ اولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩، لم تعتبر خلو المنصب وفقاً للمادة (٨١) من الدستور من بين الحالات التي تستمر الحكومة فيها بتصرف الامور اليومية.
- ٤- عند موت رئيس الوزراء سيحل رئيس الجمهورية محله الا اذا كان موته نتيجة قتله من قبل رئيس الجمهورية نفسه، وهنا لن تتحقق المادة (٨١/اولا) ولن يحل رئيس الجمهورية محل رئيس الوزراء، اذ سيخلو منصب رئيس الجمهورية ايضاً وبذلك يجب اولا تطبيق المادة (٧٥/ثالثاً/ رابعاً) حيث سيحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس، وان لم يكن لديه نائب فإن رئيس مجلس النواب سيحل محله على ان ينتخب رئيس جديد بمدة لا تتجاوز (٣٠) يوماً من تاريخ الخلو.
- ٥- ان سحب الثقة من رئيس الوزراء فقط يختلف عن سحب الثقة من الوزارة بالكامل، حيث يبقى رئيس مجلس الوزراء في عمله في إدارة جلسات مجلس الوزراء، ويتولى تصريف الاعمال اليومية للحكومة، في الحالة الثانية طبقاً لنص المادة (٦١/ثامناً/د)، الا ان الامر مختلفاً في حالة سحب الثقة من رئيس الوزراء فقط، اذ ان الدستور لم يشر في تلك الحالة الى جواز او عدم جواز تكليف رئيس الوزراء المسحوبة الثقة منه بتسيير الامور اليومية، ولا يمكن تطبيق، ما ورد في، المادة (٦١/ثامناً/د) على هذه الحالة، لأن الدستور لو اراد ذلك لما سكت، ناهيك عن عدم معقولية تكليف رئيس الوزراء مسحوب الثقة منه بإدارة اعمال مجلس الوزراء، ولا يمكن القول ان الدستور قد منح مجلس الوزراء بالكامل مسؤولية تصريف الاعمال اليومية

لمجلس الوزراء في حال سحب الثقة منه بالكامل ومن باب، أولى ان يمنح رئيس مجلس الوزراء مسؤولية ادارة مجلس الوزراء إن تم سحب الثقة منه فقط، ذلك لأننا في حالة سحب الثقة من مجلس الوزراء بالكامل وعدم، تكليفهم بتصرف الاعمال اليومية نكون امام حقيقة عدم وجود بديل لهم مطلقاً.

٦- وان تم خطف او اسر رئيس الوزراء فان المادة (٨١/اولا) ستنهض، وذلك بسبب عدم امكانية تطبيق نص المادة (٣) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ أي (الخلو المؤقت)، والتي تنص على ان (يقوم الرئيس بإدارة المجلس وترأس اجتماعاته، وفي حالة غيابه يعقد الاجتماع برئاسة من يخوله من نوابه او أي من الوزراء)، لان تطبيق ذلك يحتاج الى تخويل مسبق لأحد الأشخاص من قبل رئيس الوزراء، وذلك عدم قدرة رئيس الوزراء المخطوف التصريح بإرادته الحرة عن دخوله.

٧- ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم ينظم تلك العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزراء في حالة تحقق الخلو، لكن العودة لنص المادة (٨١/اولا) من الدستور تجعلنا نعتقد ان رئيس الجمهورية يتمتع بكامل الصلاحيات المقررة لرئيس مجلس الوزراء تجاه وزراءه، كما نعتقد بانعقاد المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية باعتباره رئيساً لمجلس الوزراء وتطبيقاً لقاعدة (حيث توجد السلطة توجد المسؤولية).

٨- ان الدستور العراقي قد خرج عن قاعدة وجوب الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية مجلس النواب العراقي ولم يجز ذلك التعاون من خلال تأكيده على عدم جواز الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية مجلس النواب العراقي وعدم جواز الجمع بين عضوية مجلس النواب العراقي وأي عمل أو منصب رسمي آخر ايضاً، من خلال نصوص وردت في الدستور او في القوانين ذات الصلة.

ثانياً: المقترحات: من خلال بحثنا اعلاه يمكن اجمال اهم المقترحات بالاتي:

١- تعديل نص المادة (٨١/اولاً) من الدستور العراقي النافذ من خلال تكليف شخص آخر غير رئيس الجمهورية في حالة خلو المنصب لأي سبب كان.

٢- ادراج نص دستوري يوضح صلاحيات الحكومة التي يرأسها رئيس الجمهورية في حالة خلو المنصب.

٣- تعديل نص المادة (٤٩/سادساً) من الدستور العراقي النافذ، من خلال السماح بالجمع بين العضوية في مجلس النواب وعضوية الوزارة، مع وضع آليات تكفل التخلص من سلبيات هذا الجمع.

٤- تعديل نص المادة (٧٦) من الدستور العراقي النافذ من خلال وضع سقوف زمنية محددة تجعل تطبيق تلك المادة لا يطول في حال فشل المرشح للمنصب رئيس مجلس الوزراء في تسمية وزرائه او الحصول على ثقة مجلس النواب العراقي.

الهوامش

- ١ مورييس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والانظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، ١٩٩٢، ١٢٦.
- ٢ محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، دار الحكمة للطباعة، الموصل، ٢٠٠٧، ١٢٤، وايضاً د. يحيى الجمل ، الانظمة السياسية المعاصرة ،دار النهضة العربية ،القاهرة ، ١٩٦٩، ص ١٩٣ .
- ٣ د. محمد علي ال ياسين ،القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة ،المكتبة الحديثة، بيروت، ١٩٧٣ ، ص ٢٥٦، د. احمد سعيقان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص٢١٣.
- ٤ د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، ٢٠٠٠، ص٤٢١، وقد أراد واضعوا الدستور الامريكي ان يكون رئيس الدولة او رئيس الجمهورية رئيساً قوياً، وتلك هي علة وسبب تسمية هذا النظام بالرئاسي، فهو مشتق من اسم رئيس الجمهورية باعتباره اقوى رجل في الدولة ، د. محمد رفعت عبد الوهاب، الانظمة السياسية، منشورات الحلبي، ٢٠٠٧، ص ٢٢٨.
- ٥ د. محمد طه حسين الحسيني ، النظم السياسية ، ، ط٣، مكتبة دار السلام القانونية، ٢٠١٩، ص ٨٣ .
- ٦ د. حميد حنون خالد ،الانظمة السياسية ، الانظمة السياسية، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٢، ص ٦٨ .
- ٧ استاذنا د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مكتبة السهوري، بغداد، ط١، ٢٠١٢، ص٥٩.
- ٨ د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١، ٣٦٨، ويكون اختيار الوزراء من قبل رئيس الدولة، على الرغم من ان الدستور الامريكي نص على وجوب اخذ موافقة مجلس الشيوخ على تعيين الموظفين الا ان تقليداً عرفياً قديماً جرى منذ بدء نفاذ الدستور على ان يكون تصديق مجلس الشيوخ على تعيينات الوزراء بطريق آلية ودون مناقشة، وبذلك اصبحت القاعدة ان رئيس الجمهورية هو الذي يختار وزراءه كما يعفيهم من مناصبهم بحرية تامة. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص٣٤٣.
- ٩ د. عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والانظمة السياسية ومبادئها الدستورية، دار المعارف، ١٩٥٨-١٩٥٩، ص٢٦٩.
- ١٠ د. ابراهيم عبد العزيز شيحا ، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة _ الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة ، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦، ص ١١ .
- ١١ د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص٤٢١.
- ١٢ د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص٣٦٦ ، وبما ان الوزراء لا يكونون هيئة جماعية تسمى مجلس الوزراء فان كلّ منهم يتولى ادارة شؤون وزارته استقلاً عن الاخرين، فلا تضامن بينهم،

- ويعود سبب ذلك الى ان كل وزير يعمل منفرداً لتنفيذ سياسة الرئيس واوامره ويسأل امامه مباشرة عن تنفيذها، كما لا يجب لهؤلاء الوزراء رسم سياسة خاصة بهم، فهم مجرد ادوات بيد الرئيس الذي يستخدمهم في تنفيذ سياسة الدولة التي له فيها الكلمة العليا والأخيرة، للتفصيل اكثر ينظر: د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي، ٢٠٠٩، ص ٢٤٩.
- ١٣ د. هاني علي الطهراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط ١، عمان، ٢٠٠٠، ص ٢٥٣.
- ١٤ د. عبد الغني بسبوني عبدالله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٨٦، ص ٣٢.
- ١٥ د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٢٤، د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ في الشريعة الاسلامية، الطبعة السادسة، منشأة المعارف، ١٩٨٩، ص ٣٢٣.
- ١٦ انور مصطفى الاهواني، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق/جامعة القاهرة، ١٩٤٥، ص ٩٨.
- ١٧ د. عبد الغني بسبوني عبدالله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ٣١.
- ١٨ د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ في الشريعة الاسلامية، المصدر السابق، ص ٣٢٣.
- ١٩ د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي - دراسة مقارنة، دار النهضة، ٢٠٠٩، ص ٤٤١.
- ٢٠ د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، ١٩٨٧، ص ٧٠٩.
- ٢١ د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ٢٧.
- ٢٢ د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ٤٧.
- ٢٣ د. محمد طه حسين الحسيني، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٨١.
- ٢٤ د. عدنان حمودي الجليل، النظم السياسية، مطبوعات جامعه الكويت، الكويت، ١٩٨٢، ص ١٣٩.
- ٢٥ د. عدنان حمودي الجليل، النظم السياسية، المصدر نفسه، ص ١٣٨.
- ٢٦ د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٧٨، ص ٥٩٤.
- ٢٧ د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ٤٨.
- ٢٨ د. عبد الغني بسبوني عبدالله، النظم السياسية، اسس التنظيم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٢٨٣.
- ٢٩ د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٤٢١.
- ٣٠ د. محمد رفعت عبد الوهاب، الانظمة السياسية، ص ٤٢١.
- ٣١ د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٦٦، بذلك فان دور الوزير يكون اقرب لوظيفة فنية تنفيذية بحتة والتي تتمثل بتنفيذ سياسة الرئيس، د. محمد رفعت ٣٤٣، وان اجتماع الرئيس بوزرائه يكون لمجرد التشاور والمداولة بحيث يفرد وحده بالرأي النهائي القاطع في الموضوعات محل هذه المداولة، د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ٦٨٧.

- ^{٣٢} حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، مصدر سابق، ص ٤٤٩-٤٥٠.
- ^{٣٣} (٣٣) استاذنا د. علي هادي حميدي الشكراوي، النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، ٢٠١٤، ص ٢٥٢، وقد اكد دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٩ النافذ في المادة (٢/ اولاً) منه على ان (تتاط السلطة الفعلية برئيس الولايات المتحدة الامريكية ويشغل الرئيس منصبه مدة اربع سنوات ، ويتم انتخابه مع نائب الرئيس الذي يختار لنفس المدة)
- ^(٣٤) ميثم منفي كاظم الحسيني، ثنائية السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١١، ص ١١٨.
- ^(٣٥) د. محمد كامل ليله، النظم السياسية - الدولة والحكومة -، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص ٩٣٤.
- ^{٣٦} المادة (١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- ^{٣٧} المادة (٦٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- ^{٣٨} المواد (٦٧-٧٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- ^{٣٩} المواد (٧٦، ٧٩، ٧٨، ٧٧، ٨١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- ^{٤٠} هو الخلو الذي لا عودة فيه للمنصب من جديد بعد انتهاء المانع لانقضاء السبب المبني عليه الخلو، حيدر غالب حسين المرشدي، خلو منصب رئيس الدولة في الانظمة الدستورية المعاصرة، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٧، ص ٥.
- ^{٤١} تعرف الوفاة على انها (انتهاء حياة الانسان سواء كان ذلك بشكل طبيعي او بفعل حادث كالاغتيال وغيره) ينظر: رائد حمدان عاجب، التداول السلمي للسلطة في النظم الدستورية الوضعية، ط ١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص ٣٢٣، كما تعرف ايضاً على انها (توقف الحياة وهذا هو الموت الجسماني حيث تنقطع الاجهزة الجسمية عن اداء عملها)، د. وصفي محمد علي، الوجيز في الطب العدلي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٣١.
- ^{٤٢} تعرف الاستقالة على انها (العمل الذي بموجبه تنتهي ولاية وظيفه ما قبل اجلها) ينظر: اوليفه دوهاميل، ايف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الاولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٩، ص ٨٥، وتعرف ايضاً (عمل ارادي من جانب الرئيس يعبر فيه عن تنازله عن منصبه الوظيفي) ينظر: ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧، ص ١٣٥.
- ^{٤٣} وقد عرف البعض الاقالة بانها (انتهاء الولاية بفعل الادانة بجريمة جنائية او بناءً على قرار صادر عن الجهة التي يخولها الدستور هذه الصلاحية) ينظر: د. علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٤، ص ٤١٨. كما عرفها البعض على انها (تنحية الرئيس من منصبه دون اتخاذ أي اجراءات جنائية ضده اذا ما صدر عنه فعل يفقده الثقة والاعتبار اللذين تتطلبها وظيفته او فقد اسباب الصلاحية لأدائها) ينظر: حيدر محمد حسن الاسدي، عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠، ص ١٣٥.
- ^{٤٤} عرفت المادة (١/ رابعا) من قانون العجز الصحي للموظفين العراقي رقم ١١ لسنة ١٩٩٩ العجز الصحي بأنه (نقصان القدرة على العمل بشكل كامل أو جزئي بسبب المرض)، كما عرفه البعض على انه (فقدان الرئيس بسبب المرض او الاصابة قدرته بشكل كلي او نهائي عن ممارسة مهام عمله) ينظر: د. علي يوسف الشكري، الرئاسة في البلاد العربية بين التجديد والتقليد، ط ٢، منشورات زين الحقوقية، ٢٠٢١، ص ١٥٧.

^{٤٥} يذكر ان هذه الحالة قد حدثت ليس لرئيس الوزراء بل لرئيس الجمهورية الراحل (جلال طلباني) والذي بقي في منصبه دون انتخاب رئيس اخر بسبب عدم الاتفاق على مرشح في حينها، رغم كون الرئيس في غيبوبة.

^{٤٦} ينظر للمادة (٨١/اولا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

^{٤٧} د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩، ص ٢٠.

^{٤٨} اذ بينت المادة (٦١/تاسعا/أ) من الدستور العراقي ٢٠٠٥ ان طلب اعلان الحرب و حالة الطوارئ يكون مشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء مقدم الى مجلس النواب، كما حل مجلس النواب يكون بطلب الى مجلس النواب من قبل رئيس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهورية عليه وفقاً للمادة (٦٤/اولا)، كما ان رئيس مجلس الوزراء يوصي بمنح الاوسمة والنياشين الى رئيس الجمهورية وفقاً للمادة (٧٣/خامساً)، اضافة الى ما ورد في نص المادة (٧٣/اولا) حيث ان اصدار قرار العفو الخاص يكون من قبل رئيس الجمهورية بناءً على توصية من رئيس مجلس الوزراء.

^{٤٩} ينظر للمادة (٨١/ثانيا) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

^{٥٠} نصت المادة (٧٦) من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ على (اولا: يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا، بتشكيل مجلس الوزراء ، خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.

ثانيا: يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف، تسمية اعضاء وزارته، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ التكليف.

ثالثا : يكلف رئيس الجمهورية، مرشحا جديدا لرئاسة مجلس الوزراء ، خلال خمسة عشر يوما ، عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة خلال المدة المنصوص عليها في البند "ثانيا" من هذه المادة.

رابعا : يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء اعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزا ثقتها ، عند الموافقة على الوزراء منفردين ، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة.

خامسا: يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح اخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوما في حالة عدم نيل الوزارة الثقة).

^{٥١} نصت المادة (٤٢/ثانيا) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ على ان: (يقصد بتصريف الأمور اليومية اتخاذ القرارات والإجراءات غير القابلة للتأجيل التي من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام واطراد، ولا يدخل من ضمنها مثلا اقتراح مشروعات القوانين، أو إعادة هيكلة الوزارات والدوائر).

^(٥٢) د. فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والانشطة الاخرى، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ٣٩٠.

^(٥٣) قبلان النوري الخرشة، قبلان النوري الخرشة، اثر الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على فاعلية الاداء البرلماني - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العالية، جامعة عمان العربية، ٢٠٠٨، ص ١٦ - ١٧ .

^(٥٤) د. وحيد رأفت و د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، ١٩٣٧، ص ٣٤٣.

^(٥٥) د. طه حميد العنبيكي، النظم السياسية والدستورية - اسسها وتطبيقاتها، ط ١، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٣، ص ١٠٥.

^(٥٦) د. طه حميد العنبيكي، النظم السياسية والدستورية - اسسها وتطبيقاتها، المصدر السابق نفسه، ص ٩٤.

^(٥٧) احمد شوقي محمود، مصدر سابق، ص ٤٥٦ - ٤٥٧.

^(٥٨) ويقرر ماديسون في واحدة من مقالاته ان جميع كل السلطات سواء كانت تشريعية أو تنفيذية أو قضائية في قبضة واحدة سواء كانت لفرد واحد او لهيئة، أو مجموعة صغيرة أو كبيرة وبغض النظر عن طريقة وصولها للسلطة فإنه يؤدي الى الطغيان بكل معنى

الكلمة وإنه لن تكون ثمة حرية إذا ما اجتمعت السلطات التشريعية والتنفيذية في يد واحدة وكذلك الحال إذا لم يتم فصل القضاء عن السلطتين الآخرين . ينظر: احمد شوقي محمود، المصدر نفسه، ص ٤٧٤.

(^{٥٩}) مورييس دوفرجه، مصدر سابق، ص ١١٠.

(^{٦٠}) د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ٢، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٨٦، ص ١٣٣-١٣٤.

(^{٦١}) د. ايمن محمد شريف، الازدواج العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة- دراسة تحليلية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥، ص ٣٩٦.

(^{٦٢}) قبلان النوري الخرشة، اثر الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على فاعلية الاداء البرلماني- دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص ١٥.

(^{٦٣}) د. ايمن محمد شريف، المصدر السابق، ص ٣٩٦.

(^{٦٤}) استاذنا د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ٢٨٧.

(^{٦٥}) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، المصدر السابق، ص ٢٨٦.

(^{٦٦}) د. لمى علي الظاهري و علي مجيد العكيلي، القيود الدستورية على الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد ٦، ٢٠١٧، ص ٧٤.

(^{٦٧}) د. رافع خضر صالح شبر، المصدر السابق، ص ٢٨٨.

المصادر

١- ابراهيم عبد العزيز شيجا ، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة _ الوزارة) في الانظمة السياسية

المعاصرة ، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٦.

٢- ابراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، ٢٠٠٠.

٣- احمد سعيان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،

٢٠٠٨.

٤- احمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق،

جامعة القاهرة، ١٩٨١.

٥- اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ٢، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر

والتوزيع، ١٩٨٦.

- ٦- انور مصطفى الاهواني، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق/جامعة القاهرة، ١٩٤٥.
- ٧- اوليفه دوهاميل، ايف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، الطبعة الاولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٩.
- ٨- ايمن محمد شريف، الازدواج العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة- دراسة تحليلية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥.
- ٩- ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٩٤.
- ١٠- حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي- دراسة مقارنة، دار النهضة، ٢٠٠٩.
- ١١- حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي، ٢٠٠٩.
- ١٢- حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، الانظمة السياسية، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٢.
- ١٣- حيدر غالب حسين المرشدي، خلو منصب رئيس الدولة في الانظمة الدستورية المعاصرة، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٧.
- ١٤- حيدر محمد حسن الاسدي، عزل رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى ، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٠.
- ١٥- رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧.
- ١٦- رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ٢٠١٢.
- ١٧- رائد حمدان عاجب، التداول السلمي للسلطة في النظم الدستورية الوضعية، ط١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.
- ١٨- طعيمة الجرف ، نظرية الدولة والمبادئ العامة للأنظمة السياسية ونظم الحكم _ دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٧٨.

- ١٩- طه حميد العنبي، النظم السياسية والدستورية - اسسها وتطبيقاتها، ط١، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٣.
- ٢٠- عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ في الشريعة الاسلامية، الطبعة السادسة، منشأة المعارف، ١٩٨٩.
- ٢١- عبد الحميد متولي، الوجيز في النظريات والانظمة السياسية ومبادئها الدستورية، دار المعارف، ١٩٥٨-١٩٥٩.
- ٢٢- عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤.
- ٢٣- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية، اسس التنظيم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة، ١٩٨٥.
- ٢٤- عبد الغني بسيوني عبدالله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٨٦.
- ٢٥- عدنان حمودي الجليل، النظم السياسية، مطبوعات جامعه الكويت، الكويت، ١٩٨٢.
- ٢٦- علي يوسف الشكري، الرئاسة في البلاد العربية بين التجديد والتقليد، ط٢، منشورات زين الحقوقية، ٢٠٢١.
- ٢٧- علي يوسف الشكري، مباحث في الدساتير العربية، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٤.
- ٢٨- فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والانشطة الاخرى، دار النهضة العربية، ١٩٩٤.
- ٢٩- قبلان النوري الخرشة، قبلان النوري الخرشة، اثر الجمع بين عضوية السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية على فاعلية الاداء البرلماني- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات القانونية العالية، جامعة عمان العربية، ٢٠٠٨.
- ٣٠- لمى علي الظاهري و علي مجيد العكيلي، القيود الدستورية على الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، العدد ٦، ٢٠١٧.
- ٣١- ماهر صالح علاوي، مبادئ القانون الاداري، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.

- ٣٢- محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، ١٩٨٧.
- ٣٣- محمد رفعت عبد الوهاب، الانظمة السياسية، منشورات الحلبي، ٢٠٠٧.
- ٣٤- محمد طه حسين الحسيني ، النظم السياسية ، ط٣، مكتبة دار السلام القانونية، ٢٠١٩.
- ٣٥- محمد علي ال ياسين ،القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة ،المكتبة الحديثة، بيروت، ١٩٧٣.
- ٣٦- محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، دار الحكمة للطباعة، الموصل، ٢٠٠٧.
- ٣٧- محمد كامل ليله، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩.
- ٣٨- مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩.
- ٣٩- موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والانظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، ١٩٩٢.
- ٤٠- ميثم منفي كاظم الحسيني، ثنائية السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١١.
- ٤١- نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١.
- ٤٢- هاني علي الطهراوي ،النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، ط١، عمان ، ٢٠٠٠.
- ٤٣- وحيد رأفت و د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، ١٩٣٧.
- ٤٤- وصفي محمد علي، الوجيز في الطب العدلي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة ، ٢٠١٠.
- ٤٥- يحيى الجمل ، الانظمة السياسية المعاصرة ،دار النهضة العربية ،القاهرة، ١٩٦٩.

Abstract

Each of the political and constitutional systems has several aspects, those aspects that countries cannot bypass or not take into account, so whoever decides to adopt the parliamentary system, for example, must adopt the duality of executive authority as well as cooperation and balance between authorities as aspects of this system, and any aspect that disappears will lead to the disappearance Its effects make the parliamentary system adopted in that country lame, and the Iraqi constitution was issued in force in ٢٠٠٥, and the constitutional legislator announced in more than one place that the parliamentary system was adopted, but this constitution did not take into account all aspects of that system, as whoever intends to adopt the parliamentary system must To keep the executive authority dual, consisting of the head of state and the cabinet, provided that it always separates completely between the person of the head of state and the person of the prime minister, and he must also rely on the manifestation of cooperation between the authorities in all its details, and among those details is the need for members of the cabinet to be members of Parliament, Which is an important facet of cooperation between the authorities, and the importance of research lies in that subject because the most important obstacles facing those in charge of power in Iraq currently collide with the fact that the Iraqi constitution does not adopt all aspects of the parliamentary system I am always, and the researcher will divide this research into two demands, looking at the first demand, the imbalance in the duality of the executive authority, while the second demand will be looking at the imbalance in the cooperation of the executive and legislative authorities.

Disruption of some aspects of the parliamentary system

(The effective Iraqi constitution as a model)

Dr .Arkaan Abbas Hamzah AL– Khafaji

College of law/University of Babylon