



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة النهرين
كلية الحقوق

العلاقة بين السلطات في الانظمة الدستورية السياسية

بحث مقدم الى كلية الحقوق جامعه النهرين وهو جزء من متطلبات نيل
شهادة البكالوريوس في القانون العام

من قبل الطالبة

غدير حسين علي

بأشراف الاستاذ المساعد الدكتور

د. احمد صدام

الآية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَلَوْ أَنَّهُمْ آمَنُوا وَاتَّقَوْا لَمَثُوبَةٌ مِّنْ عِندِ اللَّهِ خَيْرٌ لَّوْكَانُوا يَعْلَمُونَ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة البقرة، الآية ١٠٣

إهداء

يطيب لي وبكل حبورٍ وسرورٍ وطيب نفسٍ أن أهدي
هذا الجهد المتواضع إلى :
الى والدي العزيز حفظه الله
إلى أمي العزيزة أمد الله بعمرها.
إلى إخواني وأخواتي الأعزاء.
إلى كل من وقفوا بجاني وآزرني وساندني.
أهدي لهم هذا الجهد تقديرا لما بذلوه ووفاء لما فعلوه.

شكر وتقدير

أحمد الله واثني عليه أن منّ علي بإتمام هذا البحث وأسأله تعالى أن
ينفعني بها والمسلمين والباحثين وطلبة العلم ، وفي الحديث
الشريف أن النبي ﷺ قال : من لا يشكر الناس لا يشكر الله ؛ومن
هذا المنطلق فإنني أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى استاذي
الفاضل الدكتور احمد صدام والاساتذة وكل من وقف بجاني من
إخوتي وأصدقائي

المحتويات	الصفحة
المقدمة	١
المبحث الاول: النظام البرلماني	٩-٢
المطلب الاول: السلطة التشريعية	٢
المطلب الثاني: السلطة التنفيذية واهم تشكيلاتها	٥
المطلب الثالث : العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في ظل النظام البرلماني	٩
المبحث الثاني: النظام الرئاسي	٢٠-١٣
المطلب الاول: المطلب الاول: مفهوم النظام الرئاسي وخصائصه	١٣
المطلب الثاني : السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام الرئاسي	١٧
المطلب الثالث : العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في ظل النظام الرئاسي	٢٠
المبحث الثالث: النظام الفرنسي	٢٨-٢٣
المطلب الاول : السلطة التنفيذية في النظام الفرنسي	٢٣
المطلب الثاني: السلطة التشريعية في النظام الفرنسي	٢٥
المطلب الثالث: العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في ظل النظام الفرنسي	٢٨
الخاتمة	٢٩
المصادر	٣٠

المقدمة

يخضع العراق منذ ٢٠٠٣ لنظام برلماني في مجتمع كثير التعددية. وتبين من خلال تجربة سياسية مريرة خلال هذه الفترة عدم قدرة هذا النظام على إجراء أية إصلاحات سياسية واقتصادية تنفذ البلاد من الفوضى الناجمة عن سلسلة من الحروب وعن الحصار وبالتالي ضياع الديمقراطية. ولعل النظام الرئاسي المناسب لهذه التعددية قادر على إقامة حكومة قوية ناجمة عن انتخاب الشعب لرئيس الدولة بشكل مباشر يتيح له اختيار وزرائه لتنفيذ إصلاحاته ومن أهم ميزات النظام الرئاسي ثُمّتَ رئيس الدولة بشرعية دستورية تضاهي شرعية البرلمان مما يمكنه من التخلص من الصراعات السياسية التي أنهكت النظام البرلماني. بحيث لا يكون رهينة رؤساء الكتل السياسية. ويتضمن هذا البحث الموازنة بين النظامين البرلماني والرئاسي من حيث قدرة أي منهما على إصلاح النظام السياسي وإعادة إعمار العراق. وكذلك يعتبر النظام الفرنسي الدليل الأساسي لتنظيم النظام السياسي وتحقيق التوازن بين السلطات الثلاث السلطة التنفيذية السلطة التشريعية، والسلطة القضائية. يقوم الدستور بتحديد صلاحيات كل سلطة وضمان توازنها واستقلاليتها بالنسبة للسلطة التنفيذية يحدد الدستور دور الرئاسة وصلاحياتها في قيادة الحكومة واتخاذ القرارات السياسية. وسوف نتناول في هذا البحث هذه الانظمة الثلاثة.

اهداف البحث

يهدف البحث بالتعرف على

- ١- بيان مفهوم النظام الرئاسي والبرلماني والفرنسي وبيان واهم خصائصه
- ٢- التعرف على المؤسسات السياسية الدستورية في ظل النظام الرئاسي والبرلماني والفرنسي
- ٣- بيان العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في ظل النظام الرئاسي والبرلماني والفرنسي

اهمية البحث

للبحث أهمية علمية بالغة فالنظام الرئاسي والبرلماني والفرنسي يعد نظام ناجح في الدول ذات التجربة الديمقراطية المتكاملة والتي يكون فيها مستوى الوعي السياسي عالياً، وتكمن أهمية البحث في الحاجة الملحة لتوعية المجتمعات التي تعيش في حالة انتقالية من نظام الى اخر مثل حالة العراق الذي انتقل من النظام الرئاسي الى النظام البرلماني بعد اقراره في الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥.

منهجية البحث

تمت الاستعانة بالمنهجين التحليلي والوصفي من اجل اظهار المزايا والعيوب للنظام الرئاسي والبرلماني والفرنسي.

المبحث الاول

النظام البرلماني

تتعدد أشكال أنظمة الحكم وتختلف من دولة إلى أخرى، وقد أدى هذا الاختلاف إلى ظهور ثلاثة أنظمة سياسية وهي النظام المجلسي الذي تهيمن فيه السلطة التشريعية وتنبتق عنها الهيئة التنفيذية، والنظام الرئاسي الذي يقوم على مبدأ الفصل الجامد بين السلطات والنظام البرلماني الذي يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية الملك أو الرئيس، ومجلس الوزراء والفصل المرن بين السلطات والتعاون فيما بينها. ويحكم اختيار الدولة الشكل النظام السياسي طبيعة النخبة الحاكمة، ودرجة وعي الشعب وتطوره. والظروف التاريخية والسياسية التي يمر بها ومنذ قيام الثورة الفرنسية في ١٤ تموز ١٧٨٩ سادت نظرية منتسكيو في تقسيم وظائف الدولة إلى تشريع وتنفيذ وقضاء، ويترتب على ذلك وجود ثلاث سلطات عامة في الدولة هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وسنحاول في هذا المبحث التعرف على السلطة التشريعية وماهي أبرز خصائصها ووظائفها.

المطلب الأول: السلطة التشريعية

تعد السلطة التشريعية من أهم الهيئات الرسمية الحكومية والتي تضطلع أساساً بتشريع اللوائح والقوانين ووضع القواعد التي تنظم مختلف أوجه الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، وغيرها في الدولة كما إنها هي التي تجسد فحوى المذهب الديمقراطي وهو إن الأمة مصدر السلطات ، وان إرادتها هي أصل السيادة ومصدرها في الدولة وهي لا توصف بالشرعية إلا إذا كانت منبعثة من إرادة الأمة^(١).

وتعتبر السلطة التشريعية في الوقت الحاضر أهم السلطات في الدولة، فهي السلطة التي تقوم بعمل القوانين أي بوضع القواعد العامة الملزمة للأفراد^(٢).

وعرفها د. جواد الهنداوي بأنها السلطة المنتخبة من قبل الشعب تستمد قوتها وشرعيتها من قبل الشعب، وهي بالتالي تكون السلطة العليا أو السلطة الأولى من حيث المستوى. ونظراً لأهمية هذه السلطة يرى منتسكيو ضرورة توزيعها بين مجلسين أو هيئتين^(٣).

أو هي "هيئة تداولية لها سلطة تبني القوانين ويعرفها آخرون بأنها "إحدى السلطات الرئيسية الحاكمة ، وفي جل النظم السياسية تعد ركناً أساسياً من أركان النظام ، بل هي ضلع مهم من أضلاع مثلث النظام السياسي، حيث السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية تمثل جميعها عصب النظام السياسي ويعرفها البعض بأنها "السلطة التي تمتلك الحق في وضع القوانين ومناقشتها في حدود الإطار الدستوري ، فضلاً عن مراقبة التنفيذ وسلامته"^(٤). وتتولى الهيئة التشريعية أعمال هذه

١ محمد فهد درويش ، السلطة التشريعية: ماهيتها - تكوينها - اختصاصاتها ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ط ١ ، ٢٠٠٨ ، ص ١٢ .

٢ د. عبد الكريم علوان: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠، ص ١٦٧.

٣ د. جواد الهنداوي: القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ١، العارف للطبوعات، بيروت-لبنان، ٢٠١٠، ص ١٤٠.

٤ عبد الرحمن إسماعيل الصالحي ، المؤسسات التشريعية في الوطن العربي ، جامعة الدول العربية ، المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، بحوث ودراسات ، العدد ٣٩٤ القاهرة ، ٢٠٠٤ ، ص ٧. ص ٩.

السلطة ممثلة جميع المصالح والاتجاهات التي يعبر عنها الناخبون، فهي السلطة التشريعية تُعد فضلاً عن إصدار وسن التشريعات منبراً لمناقشة القضايا العامة ، والعمل على تسوية ما قد يكون قائماً من صراعات داخل المجتمع^(١).

ومع ذلك فإن السلطة التشريعية ليست السلطة الوحيدة التي تستطيع سن القوانين فقد تضع بعضها السلطة التنفيذية، ولكنها في هذه الحالة لا تسمى قانوناً وإنما تسمى مرسوم بقانون ، وعليه فالقانون هو من عمل السلطة التشريعية وحدها في حين يعتبر المرسوم بقانون من إختصاص السلطة التنفيذية^(٢).

وتتألف السلطة التشريعية في أي نظام سياسي ديمقراطي من أعضاء منتخبين من الشعب، ويشترط فيهم شروط معينة أبرزها الوطنية، الأهلية، السن^(٣).

أولاً: وظائف السلطة التشريعية

تؤدي السلطة التشريعية العديد من الوظائف والواجبات، التي تتراوح ما بين الوظيفة الأساسية وهي سن القوانين وتؤدي وظيفة المراقبة بمعناها العام، ومعناها الخاص المرتبطة بالرقابة على ميزانية الدولة، ورسم خطوط موازنتها المالية. وبصفة عامة يمكن تصنيف وظائف الهيئة التشريعية إلى مايلي:

١- الوظيفة التشريعية

تعد الوظيفة التشريعية صلب عمل السلطة التشريعية، فهي التي تجعل البرلمان من أهم سلطات الدولة بإعتبارها ممثل الأمة والمعبر عن نبضها، ولأنه الذي يسن القوانين ويعدلها ويلغيها ومن الضروري موافقته على كل المشروعات بقوانين التي تقدمها إليها السلطة التنفيذية، بل وعلى المعاهدات الدولية التي تبرمها السلطة التنفيذية إضافة إلى أن السلطة القضائية لا تطبق إلا القوانين التي تقرها السلطة التشريعية^(٤).

وحيث أن هذه الوظيفة التشريعية نبرز ناحيتين أساسيتين لتبيان عملية صنع القانون بواسطة السلطة التشريعية والتي تحدد في عملية إقتراح القانون، ومن ثم تبني مشروع القانون. فبالنسبة لإقتراح القانون تظهر دراسة مصدر إقتراح القوانين في أكثر الدول، بأن منشأ هذه القوانين ليست برلمانية وإنما حكومية، في أغلبية القوانين التي صودق على تشريعها ولهذه الظاهرة أسباب عديدة، منها:

١- التعقيد الفني لبعض القوانين التي تستوجب وجود أجهزة كفوءة ومتمرسه ذات تقنية عالية تفتقدها الجهات البرلمانية.

١ إسماعيل مرزّه ، القانون الدستوري : دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى ، منشورات الجامعة الليبية ، طرابلس ، ١٩٦٩ ، ص ٢٧١.

٢ د. شمران حمادي: النظم السياسية، شركة الطبع والنشر ذ.م.م ، بغداد ، ص ٢٨.

٣ ثروت بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ٧٢-ص ٧٣.

٤ د. محمد حسين: أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، على موقع الأنترنت <http://www.eaddla.org>

٢- التحفظ على إعطاء بعض الصلاحيات التشريعية للبرلمان فيما يتعلق بمشاريع القوانين التي لها طابع صرف أو إلغاء دخل للمصالح العامة^(١).
٢- الوظيفة الرقابية:

تتلخص وظيفة المراقبة في كونها رقابة البرلمان السياسية على أعمال السلطة التنفيذية وقيامها بممارسة اختصاصاتها وفقاً لما خولها به الدستور. والبرلمان إنما يمارس هذه الرقابة نيابة عن الشعب، وذلك لأنه أقرب السلطات تمثيلاً له وأقدرها على التعبير عن إرادته^(٢).

وتتخذ رقابة السلطة التشريعية للبرلمان للحكومة صوراً متعددة وهي كما يلي:

أ- حق توجيه السؤال: يقصد بهذا الحق تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلون، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، فيتم توجيه السؤال من عضو البرلمان إلى الوزير المختص أو إلى رئيس الوزراء، ويمنع باقي أعضاء البرلمان من الإشتراك في المناقشة أو التعقيب على رد الوزير، ولكن إذا لم يقنع العضو السائل بإجابة الوزير أو إذا لم تكن هناك إجابة من الوزير، فإنه يستطيع أن يحول السؤال إلى موضوع مطروح للمناقشة^(٣).

ب- حق الاستجواب: لا يعد الاستجواب مجرد محاولة للعلم بمسألة معينة كالسؤال، بل يتضمن معنى محاسبة الوزارة أو الوزير المختص بسبب تصرف أو سياسة خاطئة. وهو بذلك لا ينشئ علاقة شخصية محصورة بين مقدمه وبين المستجوب، وإنما يؤدي إلى فتح مناقشة عامة يكون لجميع النواب حق الإشتراك فيها، وحتى لو سحب النائب استجوابه جاز للبرلمان الإستمرار في مناقشته إذا ماتبناه أحد الأعضاء^(٤).

وقد تكون نتيجة الاستجواب طرح الثقة بالوزير أو الوزارة ككل بما أن المسؤولية أصبحت تضامنية، وفي هذه الحالة تقدم الوزارة استقالتها لتفصح المجال أمام مجئ وزارة تحظى بثقة البرلمان^(٥).

ت- حق إجراء التحقيق: إن الغاية من إجراء هذه الوسيلة الرقابية هي وقوف البرلمان نفسه على حقائق تتعلق بانتظام سير المرافق العامة أو معرفة تصرف إداري معين. لذلك نجد الكثير من الدساتير ولاسيما في النظام البرلماني تقرر تشكيل لجان بصورة مؤقتة أو دائمية لهذا الغرض^(٦).

وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة لاتتخذ قراراً بخصوص الواقعة محل التحقيق بل يقتصر عملها على تقديم تقرير للمجلس النيابي متضمناً كافة البيانات والمعلومات حول الواقعة محل التحقيق، أما عن صدور القرار فإنه من صميم إختصاصات المجلس النيابي في ضوء ماأسفر عنه التحقيق^(٧).

د- المسؤولية الوزارية: تعد المسؤولية الوزارية أخطر سلاح رقابي للبرلمان على الحكومة فالمسؤولية السياسية مقررة في النظام البرلماني على الوزير أو الوزارة بأجمعها، فلذلك فهي إما أن تكون فردية

^١ حسان محمد شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٣٣٣-٣٣٨.

^٢ د. إسماعيل مرزة، مصدر سابق، ص ٢٤٣.

^٣ د. أحمد سلامة بدر: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني-دراسة مقارنة مصر-فرنسا-أنكلترا، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ٤٧.

^٤ د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، دار الفكر العربي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ص ١٣٠.

^٥ د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني: الأنظمة السياسية، ط ٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٧١.

^٦ محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، بلا مكان نشر، ١٩٨٧، ص ٧٠.

^٧ مشوط الهاجري: المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، هلا للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨، ص ١٠٥.

تقع على الوزير لوحده أو تضامنية تقع على الوزارة بأجمعها نتيجة أعمال هذه الوزارة أو نتيجة مباشرة رئيس الوزراء لأعمالها بإعتباره رئيساً لهذه الهيئة. وتقرر المسؤولية الوزارية بسحب ثقة البرلمان منها، فإذا كان سحب الثقة قد تم في مواجهة الوزير فيجب عليه الاعتزال. أما إذا كان في مواجهة الوزارة جميعها أو رئيس الوزراء فيجب على هيئة الوزارة أن تستقيل^(١).

٣- الوظيفة المالية

تتمثل السلطة المالية للبرلمان في تحديد حجم نفقات الدولة وإتخاذ الوسائل الضرورية لتغطية العجز المالي في الميزانية سواء عن طريق الضرائب أو طرق أخرى وكما يقوم البرلمان بسن قوانين الضرائب والموازنة العامة، في الوقت نفسه يراقب أداء صرف النفقات، والتقرير السنوي الذي يقدمه ديوان الرقابة أو المحاسبة المالية للبرلمان يبين فيه جوانب القصور أو الإهمال الذي شاب أداء السلطة التنفيذية والمخالفات التي ارتكبت خلال السنة المالية^(٢).

وعليه يمكن القول بأن الهيئات التشريعية تنجز مجموعة واسعة من الوظائف، فالمناقشات في الجمعيات التشريعية يمكن أن تسهم في عمليات التأهيل الاجتماعي، وتبلور تصورات النخبة والمواطنين، ليس بالنسبة للقضايا السياسية فحسب بل بالنسبة لقوانين وإجراءات النظام السياسي^(٣).

المطلب الثاني: السلطة التنفيذية وأهم تشكيلاتها

تذهب الفكرة التقليدية في تحديد الدور الصحيح للسلطة التنفيذية إلى ان المهمة الأولى لها هي ان تتولى تنفيذ القوانين والأشراف على الإدارة، وليس من مهمتها ان تضع سياسة الدولة ورغم كون السلطة التنفيذية ليس من مهمتها تشريع ووضع سياسة الدولة؛ لأن ذلك محصور في السلطة التشريعية، إلا ان دور السلطة التنفيذية في غالبية الأنظمة السياسية واضح ومؤثر، فإليها ترجع عملية اتخاذ القرار بوصفها مرحلة نهائية للقرار من خلال رئيس السلطة التنفيذية رئيس الدولة، رئيس الوزراء وتعيش اغلب شعوب العالم في يومنا هذا عصر هيمنة السلطة التنفيذية؛ بسبب الاعتماد بشكل كبير على السلطة التنفيذية في رسم السياسة العامة وتنفيذها. وفي هذا الصدد يشير جيمس اندرسون إلى هيمنة السلطة التنفيذية بقوله إننا نعيش مرحلة يطلق عليها مرحلة الهيمنة التنفيذية، وفيها تكون فعالية الحكومة معتمدة كلياً على القيادة التنفيذية في رسم وتنفيذ السياسات العامة^(٤).

^١ د. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٨٥.

^٢ د. خيرى عبد الرزاق جاسم: نظام الحكم في العراق بعد ٢٠٠٣ والقوى المؤثرة فيه، ط ١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢، ص ٣٨. نقلاً عن مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، ط ٥، مطبعة السلام، بغداد، ١٩٤٧-١٩٤٨، ص ٢٤٢.

^٣ حسن ناجي سعيد: إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٠، ص ١٨.

^٤ جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة د. عامر الكبيسي، دار الميسرة، عمان، ط ١، ١٩٩٩، ص ٥٨.

الفرع الاول : مفهوم السلطة التنفيذية

السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن رسم السياسة العامة في الدولة. والسلطة التنفيذية هي الحكومة. وبتعريف السياسة العامة على أنها استجابة أو محاولة حكومية لعلاج مشكلة عامة يواجهها المجتمع أو لتوفير حاجة يتطلبها المجتمع أو لتحقيق هدف ينشده المجتمع^(١). حيث جاء في الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ ما يأتي:- تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، تمارس " صلاحياتها " وفقاً للدستور " و " القانون " ^(٢).

كما تعرف بأنها "السلطة التي تقوم بتنفيذ ارادة الشعب التي تعبر عنها القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وعلى هذا يكون موظفو الدولة من رئيس الجمهورية إلى رجال الشرطة باستثناء القضاة هم الهيئة التنفيذية... ويطلق على السلطة التنفيذية تجاوزاً "الحكومة" وهي مجموعة الأجهزة بداية من رئيس الدولة إلى جميع العاملين بالحكومة"^(٣).

الفرع الثاني: تشكيلات السلطة التنفيذية

السلطة التنفيذية في العراق تتكون "من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومجلس الوزراء يتكون من رئيس مجلس الوزراء والوزراء" وهذا هو الشكل العام للسلطة التنفيذية والتي تعد الجهة الموجهة والقائدة لسياسة الدولة وعلى أعلى المستويات^(٤).

(١) رئيس الجمهورية

تنص المادة ٦٧ من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على أن "رئيس الجمهورية هو رأس الدولة ورمز الوحدة الوطنية ، ويمثل السيادة الوطنية ويسهر على الالتزام بالدستور".، ومن هذه "المادة" يتبين أن ليس لرئيس الجمهورية دور رقابي مباشر، إنما له دور سيادي تشريفي باعتباره رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن التي يجب المحافظة عليها من قبل الجميع، ورمز لسيادة البلاد التي لا يجوز خرقها من قبل أفراد الشعب كافة. ومن بين المهام التي يقوم بها رئيس الجمهورية وفقاً لذلك هو التشاور والتباحث مع رئيس الوزراء أو الوزراء ورؤساء الكتل السياسية والبرلمانية الأمر الذي قد يؤدي بشكل أو بآخر إلى وضع الحلول والمعالجات لكثير من المشاكل والظواهر السلبية ومن ضمنها ظاهرة الفساد الإداري^(٥).

نصّت المادة ١٣٨ ثانياً – أ من الدستور العراقي على أن ينتخب مجلس النواب رئيساً للدولة ونائبين له يؤلفون مجلساً يُسمّى "مجلس الرئاسة" يتم إنتخابه بقائمة واحدة وبأغلبية الثلثين^(٦)، فالإنتخاب يكون عبر مجلس النواب وليس بالإنتخاب المباشر من الشعب ، وهذا هو المعمول به في بعض النظم الجمهورية البرلمانية كلبان وإيطاليا ولمانيا والهند ، وغيرها . إلاّ إنّ الدستور عاد

^١ خيرى، عبد القوي، دراسة السياسة العامة، منشورات ذات السلاسل، الكويت، ١٩٨٩، ص٣٨.

^٢ الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥، المادة، ٦٦.

^٣ عبد الرحمن اسماعيل الصالحي، المؤسسات التشريعية في الوطن العربي، مصدر سبق ذكره، ص ١٩.

^٤ عبد الحسين ، إحسان علي، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، بحث منشور ، على الموقع التالي مصدر سابق

ص٣١١ .

^٥ شبيب ، صباح عبد الكاظم ، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق، الناشر: الدار العربية

للعلوم ناشرون، ط١، دون تاريخ نشر ، ص٢٧٣ - ٢٧٤.

^٦ ينظر : نص المادة ٦٦ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

وأكد في نص المادة ١٣٨ أن مجلس الرئاسة ينتهي العمل به عام ٢٠١٠ لتنتهي معه صلاحية النقض الذي يتمتع به لينتخب مجلس النواب رئيساً للجمهورية ونوابه ، الذين لم يتم تحديد عددهم . وبالنظر لكون النظام السياسي المعتمد في العراق بموجب الدستور الدائم هو نظام برلماني ، لذا فإن منصب رئيس الجمهورية بروتوكولي ، ومن ثم فإن سلطاته محددة . وإذا ما تمت مقارنتها بسلطات رئيس مجلس الوزراء والتي سنذكرها لاحقاً . يجري إنتخاب رئيس الجمهورية من مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد أعضائه ^(١) . وإذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المذكورة ، يجري التنافس بين إثنين من المرشحين اللذين حصلا على أعلى الأصوات ، ويُعدُّ الفائزاً بالمنصب من حصل على الأكثرية في الدورة الثانية ^(٢) ، وحددت ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات ، ويجوز إعادة إنتخابه لولاية ثانية فقط وتنتهي مدة رئيس الجمهورية مع مدة البرلمان أو أول إجتماع يعقده مجلس النواب الجديد ، ويضطر النواب الجدد على أن يجعلوا من إنتخاب الرئيس الجديد أول بند في جدول عمله ، خصوصاً وأن على الرئيس تكليف من ترشحه الأغلبية البرلمانية بتشكيل الوزارة ^(٣) . وليس من الواضح لماذا إختار المشرعون هذا التدبير . إذ لا يوجد ما يستوجب أن تنتهي مدة الرئيس مع مدة البرلمان إذا كان المنصب الرئاسي فخرياً وليس سياسياً . وصلاحياته وفق المادة ٧٨ من الدستور العراقي ^(٤) هي :

- ❖ - إصدار المراسيم الجمهورية - لكن المشرع الدستوري لم يوضح طبيعة هذه المراسيم .
 - ❖ - إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس الوزراء ، بإستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بإرتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري _ علماً أن المادة ٢٦ - ثانياً من قانون المحكمة الجنائية العراقية العليا رقم ١٥ لسنة ٢٠٠٥ تنص على ما يأتي ^(٥) : لا يجوز لأية جهة كانت بما في ذلك رئيس الجمهورية إعفاء ، أو تخفيف العقوبات الصادرة من هذه المحكمة .
 - ❖ - المُصادقة على المعاهدات والإتفاقيات التي وافق عليها مجلس النواب .
 - ❖ - المُصادقة على أحكام الإعدام الصادرة من المحاكم المختصة .
 - ❖ - القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والإحتفالية ، تكليف من ترشحه الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء .
 - ❖ - حل رئيس الجمهورية محل رئيس الوزراء عند خلو منصب الأخير .
- ٢) رئيس مجلس الوزراء**

"يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة المجلس والوزارت، ودوره مهم جداً إذ يعد الرئيس الفعلي فتشكيل الوزارة واستمرارها يقع عليه وهو الذي يشرف على سياسة الحكومة وسياسة الوزارت ^(٦) .

"تنص المادة ٧٨ من دستور ٢٠٠٥ "على ما يأتي: "رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول المباشر عن السياسة العامة" للدولة ... يدير مجلس الوزراء ويرأس اجتماعاته وله صلاحية بإقالة الوزراء ... لرئيس الوزراء سلطة الإشراف المباشر على عمل الوزارات والأجهزة التابعة لها ، بدءاً

^١ ينظر : نص المادة ٧٠ - أولاً من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

^٢ ينظر : نص المادة ٧٠ - ثانياً من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

^٣ ينظر : نص المادة ٧٢ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

^٤ ينظر : نص المادة ٧٨ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

^٥ ينظر : نص المادة ٢٦ - ثانياً من قانون المحكمة الاتحادية .

^٦ المشهاني ، محمد كاظم ، النظم السياسية، الموصل، مطابع دار الحكمة، ٢٠٠٧، ص ١٥١.

من الوزير. لمن هم دونه في السلم الوظيفي. يمارس رئيس الوزراء صلاحيات الرقابة من خلال مجلس الوزراء بصفته رئيسه. ووفقاً للمادة ٧٨ من الدستور ، فإنه يتمتع بصلاحيات توجيه وإصدار الأوامر والموافقات الإدارية ، وله سلطة إقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب. وله حق في إقالة أي وزير في جريمة من جرائم الفساد ، بشرط نزع الثقة بالوزير بالأغلبية المطلقة لمجلس النواب.^(١)

وبدوره ينقسم إلى :

١. رئيس مجلس الوزراء : هو مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً في مجلس النواب ، وبعد تكليفه من رئيس الجمهورية يقوم بتسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً وعرضها مع برنامج الوزارة على مجلس النواب ويُعدُّ حائزاً على ثقة الأخير ، إذا تمت الموافقة على الوزراء منفردين وعلى البرنامج بالأغلبية المطلقة^(٢) . فأن فشل أحدهم بذلك يعني فشل الوزارة كلها في نيل الثقة المطلوبة من البرلمان على وفق المادة ٧٧ فإنه يُشترط برئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية وأن يكون حائزاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها ، وأتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره^(٣) . وإذا لم يتمكن رئيس الوزراء المكلف من نيل ثقة مجلس النواب ، يقوم رئيس الجمهورية بإختيار مرشح آخر لتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً^(٤) .

إنَّ هذه التقييدات مشفوعة بقصر المدة اللازمة لنيل ثقة مجلس النواب ، وقد تدفع المرشح للعجلة في تجميع عناصر الوزارة ، ولما كانت الوزارة العراقية ستقوم على الأرحح ، بإئتلافات وهي : إمَّا إئتلافات رسمية ، مرتكزة على حكومة أحزاب متعددة ، أو إئتلافات فعلية ، إذ تكون القائمة الفائزة بالأغلبية هي ذاتها عبارة عن إئتلاف أحزاب ، فأن تشكيل الحكومة سيكون صعباً . ومن واقع المادتين ٦٧ و ٧٣ اللتين بيّنّا أن إختصاصات رئيس الجمهورية ، التي تتضح بأنها تشريفية بإدارة دفة البلاد وتوجيه العملية السياسية ، نظراً لكونه منتخب عن طريق مجلس النواب وليس عن طريق الشعب مباشرة^(٥) ، وإستناداً إلى حكم المادة ٧٠ ، فضلاً عن تقليص حجم صلاحياته بفضل تشكيل مجلس الرئاسة المكون من رئيس ونائين حسب المادة ١٣٨ من الدستور الدائم فإنه نتج من الأمور السالفة الذكر كلها ، بأن رئيس الوزراء حسب المادة ٧٨ هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة ويُدير مجلس الوزراء ويترأس إجتماعاته ، وله الحق في إقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب،^(٦) فضلاً عن صلاحياته الإستثنائية في إعلان الحرب وحالة الطوارئ بموجب المادة ٦١ الفقرة تاسعاً .

٢. مجلس الوزراء : نصت المادة ٨٠ من الدستور الدائم ، على أن يمارس المجلس الصلاحيات الآتية^(٧) :

^١ احمد ، ايمن محمد ، الفساد السياسي في العراق منذ عام ٢٠٠٣، رسالة مقدمة الى كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٩٦.

^٢ ينظر : نص المادة ٧٦ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

^٣ ينظر : نص المادة ٧٧ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

^٤ ينظر : نص المادة ٧٦ – ثانياً من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

^٥ ينظر : نص المواد ٦٧ و ٧٣ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

^٦ ينظر : نص المادة ٥٨ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

^٧ ينظر : نص المادة ٦١ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ .

- ❖ - تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، والخطط العامة .
- ❖ - الإشراف على عمل الوزارات ، والجهات غير المرتبطة بوزارة .
- ❖ - اقتراح مشروعات القوانين .
- ❖ - إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات ، بهدف تنفيذ القوانين .
- ❖ - إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية .
- ❖ - التوصية الى مجلس النواب ، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ، ومن هم بمنصب قائد فرقة عسكرية فما فوق ، ورئيس جهاز المخابرات الوطني ، ورؤساء الأجهزة الأمنية .
- ❖ - التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، والتوقيع عليها ، أو من يخوله .

المطلب الثالث : العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية في ظل النظام البرلماني

تتنظم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في أي نظام سياسي على طبيعة البناء الهيكلي لذلك النظام، ورؤى مؤسسية.. إلا أن واقع الحال وارتباطه بالأداء السياسي، يجعل من : تلك العلاقة حمالة أوجه.. ليس بسبب الاحوال الحاضرة لنشأة ذلك النظام، بل ولطبيعة هذه الاحوال الداخلية والخارجية المحيطة به وهذا ما سيؤثر قطعاً، في نسخ البناء السياسي لا سيما المؤسساتي.

اولاً: التعاون

تتنظم العلاقة بين الحكومة والبرلمان في الأنظمة البرلمانية على أساس من التعاون ، وفقاً لمفهوم مبدأ الفصل بين السلطات ، فإذا كان البرلمان يمثل إرادة الشعب الذي يُعدُّ مصدر السلطات لتعقد له الصلاحيات التشريعية والمالية ، فإن الحكومة بدورها تكون صانعة للسياسة العامة وتقوم بتنفيذها . ويُمثل ذلك داعياً لها لتشارك البرلمان في تلك الإختصاصات تشريعية كانت أم مالية . وبتمازج مبادئ الديمقراطية يصبح مبدأ التعاون بين السلطات هو السائد والأهم في مجال تثبيت التقاليد البرلمانية والمبادئ الحاكمة للنظام الديمقراطي بأكمله كإشاعة العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص والرفاهية للشعب والأهم الإستجابة للمبادئ الدستورية كطريق مضمون لترسيخ هوية المجتمع وقيمه الإجتماعية والسياسية^(١).

ويتجلى خيار التعاون بين السلطتين بمظاهر عدة ، فمن جانب السلطة التشريعية هناك :

- التشريع .
- إقرار الموازنة .
- الرقابة .
- حل الوزارة .
- المسؤولية السياسية للوزارة أمام مجلس النواب .
- تولي رئيس الدولة منصبه من مجلس النواب .

^١ رياض عزيز هادي ، العلاقة بين السلطات الثلاثة والدستور العراقي ، مجلة العلوم السياسية كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، العدد ٣٣ ، ٢٠٠٧ ، ص ٤ .

أمّا من جانب السلطة التنفيذية ، فهناك :

- دعوة البرلمان للإنعقاد إعتيادياً أم استثنائياً .
- رفض دورة إنعقاد البرلمان .
- تأجيل دورات الإنعقاد .
- إقتراح مشاريع القوانين .
- حق الوزراء في الدفاع عن سياساتهم أو سياسة الوزارة أمام مجلس النواب ... إلخ .
- حق حل البرلمان .

والهدف من ذلك كله هو تكامل الأداء السياسي ويرى دعاة خيار التعاون ، إذا ما أصلح نمط العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فإن ذلك سيكون له مردودات كثيرة ، وغالباً ما يمتزج حصرها مع مبررات الأخذ بهذا الخيار ، فالرغبة بسيادة مناخ سياسي أكثر إستقراراً لتطور المجتمع وضماناً لحقوق الفرد ولدوره الفاعل ، والدعوة إلى وضع النظام السياسي بمختلف مؤسساته أمام أرضية معرفية واحدة تزيد من إتساع قاعدة المشاركة بالرأي ، والإلتفاف حول ثقافة سياسية موحدة

والسعي نحو تقديم الحلول التشريعية للمشكلات والقضايا المجتمعية المهمة للحكومة والمواطنين فضلاً عن رسم حدود الأداء ومسؤوليته ، وكلها مبررات داعمة للأخذ بهذا الخيار ، وهي في الوقت نفسه أهداف مشروعة يطمح الجميع لسيادتها^(١).

ويميز الفقه القانوني بين نوعين من التعاون المفضيان إلى التوازن بين السلطتين هما^(٢):

- التعاون المسبق الذي غالباً ما يكون خارج إطار الأداء التشريعي ، قبل حلول الحاجة أو وقوع المشكلة لا سيما في القضايا الخاصة بالسياسة العامة ، أو في تدعيم البرنامج الحكومي .

- التعاون اللاحق الذي يظهر في أثناء وجود أزمة ما ، أو إشكالية ما أو تعثر في أداء أحد القطاعات الإقتصادية ، بقصد تكوين تصور حول ما يجب فعله للإرتقاء بالأداء الحكومي ، أو التفرغ السياسي للأزمة .

ولما كان التعاون بين السلطتين يمثل مطلباً ملحاً ولا مَفَرَّ منه ، لا سيما في ظل التطورات المعاصرة لعمل الحكومات ، فإن هذا التعاون يأخذ صوراً متعددة ، منها ما هو معتاد ومنها ما هو مبتكر ، وخاصة إذا ما علمنا أن قصد التعاون النهائي هو تحقيق الإنسجام الأدائي لكل منهما ومنع التداخل في المسؤوليات وتقاطعها^(٣).

ثانياً: وسائل الرقابة المتبادلة بين السلطتين

١- رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية أ- السؤال

^١ إبراهيم درويش ، النظام السياسي ، دراسة فلسفية وتحليلية ، ج ١ ، دار النهضة العربية — بيروت ، ١٩٦٨ ، ص ٤٦
^٢ إسماعيل مرزة ، مصدر سابق ، ص ١٥٣ .
^٣ جيروم بارون و توماس دينس ، الوجيز في القانون الدستوري المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة ، القاهرة ، ١٩٨٠ ، ص ٥١ .

هو تقصي عضو مجلس النواب لوزير مختص أو لرئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة ، أو الحكومة ككل كان قد لاحظته خلال أدائه لمهامه البرلمانية وقد طرح ٢٢ سؤالاً خلال الدورة الانتخابية الأولى . وتكون هذه الأسئلة خطية ، وأن يقوم الأعضاء بإشعار هيئة الرئاسة ، ثم رئاسة الجمهورية بعد العام ٢٠١٠ بتلك الأسئلة ، وإن نُطرح بعد أسبوع واحد على الأقل من إرسالها وينبغي أن لا تتجاوز الإجابة عن السؤال مدة الأسبوعين ، إلاّ إنّه ينبغي أن لا تُدرج الأسئلة المتعلقة بمواضيع محالة إلى لجان المجلس قبل أن تقدم اللجنة تقريرها إلى مجلس النواب على وفق المواد ٥٠ ، ٥١ ، و ٥٢ من النظام الداخلي .^(١)

فلعضو البرلمان طلب إيضاحات أو استفسارات بصدد مسألة معينة من الوزراء ، وقد يكون هدفه لفت نظر الوزير إلى أمر من الأمور .^(٢)

ب- استجواب

وهو من أهم وسائل الرقابة على السلطة التنفيذية دَوْنَهُ الدستور العراقي في المادة ٦١ – سابعاً / ج ، إذ تتطلب الرقابة استجواب رئيس مجلس الوزراء ، أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم على أن لا تتم مناقشة الاستجواب إلاّ بعد ٧ أيام في الأقل من تقديمه ، وقد يترتب على هذا الاستجواب أن يقوم المجلس بسحب الثقة من أحد الوزراء ، وذلك بتصويت الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس ، إذ يُعدُّ الوزير مستقيلًا من تاريخ قرار سحب الثقة . وزيادةً على هذا ، فإنّ لمجلس النواب بناءً على طلب خمس أعضائه ، أو بطلب من رئيس الجمهورية مقدم إلى المجلس أن يناقش موضوع سحب الثقة من الوزارة بكاملها ، ولا يجوز أن يقدم طلب سحب الثقة إلاّ بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء ، وبعد ٧ أيام في الأقل من تقديم الطلب ، ويكون قرار سحب الثقة بأغلبية مطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب فلاعضاء البرلمان حق توجيه الاستجابات للوزارة وأعضائها، ويعني الاستجواب محاسبة الوزراء أو أحدهم عن تصرف من التصرفات العامة، فهو استيضاح يتضمن في طياته اتهاماً أو نقداً لأي عمل تقوم به السلطة التنفيذية .^(٣)

ت- لجان تحقيقية

لجان التحقيق للبرلمان تأليف لجان خاصة من بين أعضائه للتحقيق في مسألة معينة، حتى يقف على عيوب الجهاز الحكومي، ليقرر بعدها الوسائل التي من شأنها القضاء على المساوئ التي يكشف عنها التحقيق .

^١ صفاء الصافي ، الرقابة البرلمانية ، جمهورية العراق ، مجلس الوزراء ، وزارة الدولة لشؤون مجلس النواب ط ١ ، دار الكتب والتراث ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ٦٧ – ٦٨ .

^٢ د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٢٨٩ ، ٢٩٠ .

^٣ مجلس النواب العراقي ، الاستجواب البرلماني دراسة على صعيد الدساتير والتجارب البرلمانية المقارنة دائرة البحوث ، قسم الدراسات القانونية والصياغة التشريعية ، كانون الأول ، ٢٠١٠ ، ص ٥٩ – ٦٠ .

ث- سحب الثقة

وذلك يعنى رفض السلطة القائمة كجهاز صالح سواء في مجموعه أو بعض أجزائه على المصالح العامة. ولا يعتبر سحب الثقة بهذا المعنى أداة للتوجيه والإصلاح وإنما يعتبر أداة للرقابة والضبط والتهديد به أخطر من ممارسته ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب الحكومة

لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً، توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبته في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم وقد ورد في المادة ٦١ الفقرة ثامناً من الدستور على: أن لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويُعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، كما يملك المجلس بناءً على طلب خمس أعضائه وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بعد استجواب موجه له.^(١)

٢- رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

أ- دعوة البرلمان للانعقاد وتأجيل وفض دوراته

يعطي النظام النيابي البرلماني الحق للسلطة التنفيذية في حل البرلمان، بمعنى تستطيع السلطة التنفيذية إنهاء مدة ولاية البرلمان قبل المدة المحددة قانوناً، وعادة ما يحدث ذلك عند بلوغ الخلافات بين السلطتين إلى حد لا يمكن معالجته وبالتالي ترى السلطة التنفيذية أن تلجأ إلى الشعب لإعادة اختيار برلمان جديد، ومن ثم حكومة جديدة كما ان مظاهر التعاون والرقابة التي تباشرها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية مجلس النواب فقد منح المشرع للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية والوزارة بعض مظاهر التعاون والرقابة في مواجهة مجلس النواب وهي:

١. دعوة مجلس النواب للانعقاد وتمديد الفصل التشريعي : ينعقد المجلس في اول اجتماع له بدعوة من رئيس الجمهورية على شكل مرسوم جمهوري خلال ١٥ يوم من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات ، اما جلسات الانعقاد الاستثنائية فتتم بدعوة من رئيس الجمهورية او من رئيس مجلس الوزراء او رئيس مجلس النواب و ٥٠ عضو من اعضاء المجلس ولا يناقش المجلس إلا الموضوعات التي تمت الدعوة بموجبها .

٢. المساهمة في امر التشريع : منح المشرع الدستوري العراقي للسلطة التنفيذية بعض الصلاحيات التي جعلها تتدخل في العملية التشريعية من خلال اقتراح القوانين وتقديم رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين مقترحات القوانين اما مشروعات القوانين هي اقتراح للقوانين تقدم من عشرة اعضاء من مجلس النواب او احدى اللجان المختصة وبعد احوالها الى السلطة التنفيذية التي تقوم بصياغتها على شكل مشروع قانون صالح للتصويت عليه من قبل المجلس وأجاز المشرع لمجلس الرئاسة الاعتراض على القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب للمصادقة عليها .

٣- عدم جواز الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية مجلس النواب او أي عمل او منصب رسمي اخر وعضوية مجلس النواب وهذه سابقة لامثيل لها في الانظمة البرلمانية في الدول الاخرى .

٤- حق الوزراء بحضور جلسات مجلس النواب بصفتهم وزراء او المشاركة بالمناقشات التي تخص وزارتهم.^(٢)

^١ حيان الخياط، رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة ، الحوار المتمدن-العدد: ٣٩٨٢ - ٢٠١٣ / ١ / ٢٤

^٢ ليث عبد الحسن الزبيدي ، مستقبل النظام السياسي في العراق ، مجلة قضايا سياسية ، كلية العلوم سياسية ، جامعة النهرين، العددان ٢٩-٣٠ ، ٢٠١٢ ، ص ٥٤-٥٥ .

المبحث الثاني

النظام الرئاسي

يتميز النظام الرئاسي بخلوه من المحاصصة وتقاسم السلطات، لأن الرئيس المنتخب سينفرد مع حزبه بتشكيل الكابينة الوزارية، وباقي الأحزاب سيكون لها دور تشريعي ورقابي داخل البرلمان. ولكن من المستبعد جدا أقدام الأحزاب الحالية على تغيير الدستور الى النظام الرئاسي، لأن أغلب هذه الأحزاب سيحرم من المشاركة في السلطة. وسوف نتناول في هذا المبحث تعرف على النظام الرئاسي وبيان اهم تشكيلاته وكذلك نبين العلاقة بين السلطات التنفيذية والتشريعية وفق الاتي:-

المطلب الاول: مفهوم النظام الرئاسي وخصائصه

يعرف النظام الرئاسي، بأنه نظام يقوم على الفصل الجامد بين السلطات، ويتميز بتركيز السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية وال سلطة التشريعية في ممارسة التشريع، ويعتبر النظام الأمريكي الأصل التاريخي للنظام الرئاسي. فقد وجد هذا النظام مع دستور ويعتمد النظام الرئاسي على دعامتين اثنتين الدعامة الأولى تتمثل في فردية السلطة التنفيذية بحيث تختصر في جهاز رئيس الدولة الذي لا يشاركه في ذلك جهة أخرى والدعامة الثانية تتمثل في الفصل الشديد بين السلطات والتوازن بينها بحيث تستقل كل سلطة عن الأخرى في أدائها لمهامها، وسوف نبين في هذا المطلب مفهوم النظام الرئاسي واهم خصائصه وفق الاتي:-

اولا : مفهوم النظام الرئاسي

قد ذكرت عدة تعاريف للنظام الرئاسي منها ان النظام الرئاسي بانه ذلك النظام الذي ترجح فيه كفة رئيس الدولة في ميزان السلطات،^(١) فيما يعرفه اخرون بأنه في هذا النظام يقبض الفرد والمجلس، وكلاهما ينتخبه الشعب على السلطة غير أن في ممارستهما لهذه السلطة يكون كل منهما في معزل عن الآخر تقريبا .^(٢)

قد عرف هذا النظام أيضا بأنه النظام الذي ترجح فيه للسلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الدولة في ميزان السلطات، و إن ذلك الجمع هو العنصر الأساسي المميز لهذا النظام، و هذا يعني أن الفقه الفرنسي يرى أن جمع رئيس الجمهورية بين رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة هو ما يميز هذا النظام^(٣)

النظام الرئاسي هو نظام يقوم على أساس الاستقلال والفصل الكبير بين السلطة التشريعية والتنفيذية وعدم إمكانية تأثير إحداها على الآخر الشيء الذي يؤدي إلى وجود توازن بينهما بحكم الاستقلالية

^١ علي يوسف الشكري: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ١ ، ايتراك للطباعة والنشر ، القاهرة ٢٠٠٨ ص ١٢٠

^٢ د منذر الشاوي ، القانون الدستوري، نظرية الدولة ط ٢ ، ١٩٨١ بغداد، ص ١٧٥

^٣ سمير داود سلمان: محددات سلطة رئيس الوزراء في النظام البرلماني الثابت، ط ١ ، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٣٩

وليس بحكم وسائل التأثير المتبادل مثلما هو الحال في النظام البرلماني، ويعتبر النظام الأمريكي هو النموذج المثالي للنظام الرئاسي من الناحية النظرية على الأقل.^(١)

ومن خلال التعاريف التي ذكرت في أعلاه يتضح أن النظام الرئاسي يقوم على التخصيص العضوي والوظيفي، والمقصود بالتخصيص العضوي أن يكون لكل سلطة من السلطات الثلاث في الدولة استقلال ذاتي في مواجهة باقي السلطات ، وليس لأية سلطة أن تتخذ إجراءات من شأنها المساس بهذا الاستقلال، والمقصود بالاستقلال الوظيفي هو ممارسة كل سلطة وظيفة معينة ليس لها تجاوزها ، فالبرلمان يمارس التشريع والحكومة تختص بالتنفيذ من خلال ماتصده من قرارات من شأنها تسهيل تطبيق القوانين الصادرة من البرلمان.

ثانيا : خصائص النظام الرئاسي

يرى العديد من فقهاء القانون الدستوري أن النظام الرئاسي يتميز بميزتين و دعامتين أساسيتين، فأما الميزة و الدعامة الأولى فتتمثل في فردية السلطة التنفيذية، و أما الميزة و الدعامة الثانية فتتمثل في توازن السلطات و استقلالها و شدة الفصل بينها، و هذا ما سيتضمنه هذا المطلب وفق التفصيل التالي

١- احادية السلطة التنفيذية

رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة ينتخبه الشعب بواسطة الاقتراع سواء كان مباشرا أو غير مباشر، وعلى أساس ذلك فالبرلمان والسلطة التنفيذية يكونان في كفة واحدة، لأن كليهما منتخب من طرف الشعب ولأن الرئيس قد لا يستطيع ممارسة المهام التنفيذية لوحده، فإنه يقوم بتعيين مساعدين يسمون كتابا وليسوا وزراء ويقوم أيضا بعزلهم ويخضع هؤلاء لرئيس الجمهورية خضوعا تاما ويتبعون السياسة العامة التي يضعها الرئيس، ولذلك فهم لا يسمون وزراء لأن الوزير في العادة هو الذي يضع مخطط عمله، ولكن كون أن الرئيس هو الذي يحدد لهم برنامج عملهم فإن هذا يجعلهم غير مسؤولين أمام البرلمان بل أمام الرئيس فقط.^(٢)

يعتبر رئيس الدولة في النظام الرئاسي رئيس السلطة التنفيذية، وهو يباشر في ظل هذا النظام مهام السلطة التنفيذية على نحو حقيقي وفعلي فهو يملك سلطات فعالة وحقيقية في شؤون الحكم وان رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة ينتخبه الشعب بواسطة الاقتراع المباشر. البرلمان والسلطة التنفيذية يكونوا في كفة واحدة لأن كليهما منتخبين من طرف الشعب، كما أن الرئيس والذي يقوم باختيار الوزراء الذين يساعده، كما له حق عزلهم، كما أن الوزراء يخضعون لرئيس الجمهورية خضوعا تاما ويتبعون السياسة العامة التي يضعها الرئيس، لهذا فهم ليسوا مسؤولين أمام البرلمان بل أمامه فقط، الشيء الذي يجعل الوزراء مجرد كتاب للدولة فهم يطبقون توصيات وبرنامج الرئيس^(٣)

وعلى هذا النحو يختلف وضع رئيس الدولة في النظام الرئاسي عنه في النظام البرلماني، فهو في ظل النظام البرلماني لا يباشر سلطات حقيقية في ممارسة شؤون السلطة التنفيذية، بل تنتقل هذه السلطات

^١ حمد جمال ذنبيات كلية الحقوق جامعة العلوم التطبيقية، النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح تحليلي عن النظام الدستوري الأردني، ط٢٠٠٣، ص١٤

^٢ سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج٢، مرجع سابق، ص ١٩٢.

^٣ هيلين تورا، تدويل الدساتير الوطنية، ط ١، ٢٠١٠ منشورات الحلبي الحقوقية ص ١

للوزارة المسؤولة ولا يستطيع رئيس الدولة ممارسة السلطات المسماة في الدستور إلا عن طريق وزرائه، أما رئيس الدولة في النظام الرئاسي فيملك وحده، وعلى نحو حقيقي وفعلي، ممارسة جميع مظاهر الحكم في الدولة دون الوزراء، إذ لا يعدو الآخرون أن يكونوا مجرد معاونين أو أمناء للرئيس يعملون على تنفيذ سياسته كما يرسمها ويحددها. إن رئيس الدولة في النظام الرئاسي يسود ويحكم في ذات الوقت، فهو لا يحتل مركزاً فخرياً أو شرفياً كما هو الحال في النظام البرلماني، بل إنه يستطيع أن يتخذ من القرارات الحيوية ما يجعل لإرادته المكانة العليا في الدولة، ويحتل في نفس الوقت مكاناً بارزاً ومركزاً مرموقاً بين السلطات.

فالنظام الرئاسي وكما يدل عليه اسمه يقوم على فردية السلطة التنفيذية، وهي التي يتولاها رئيس منتخب من الشعب بواسطة الاقتراع... كما أن هذا الأفراد يعني أن الوزراء لا يتبعون سياسة خاصة بهم مجتمعين أو منفردين، وإنما عليهم تطبيق السياسة العامة التي يضعها الرئيس، مما يجعلهم مجرد منفذين بل ويجبرهم على ذلك باعتباره هو صاحب الاختصاص في تعيينهم وعزلهم فرادى لانتفاء المسؤولية الجماعية وعليه لقد أدى تفرد رئيس الدولة في النظام الرئاسي بالسلطة التنفيذية إلى إيجاد وضع جديد غير مألوف سابقاً، ثم إن غياب الشخص الثاني الذي يعاونه في وظيفته التنفيذية هو الذي جعل منه السمة البارزة لهذا النظام، ووجود منصب رئيس الحكومة أو رئيس الوزراء أو الوزير الأول في بعض النماذج هو الذي جعل المتخصصين في المجال الدستوري يصفون هذا النوع من الأنظمة بشبه الرئاسية، لأن النظام الرئاسي لا يقبل فيه الرئيس مشاركة ومناصفة من جهاز أو منصب آخر لتسيير شؤون السلطة التنفيذية فهو صاحب الاختصاص الأصلي في ذلك.^(١)

ومن ذلك يمكن أن نتوصل إلى السمات أو الخصائص التي تتميز فيها السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي والتي يمكن اجمالها بما يأتي :

١. رئيس الدولة يمارس مهام السلطة التنفيذية على نحو حقيقي وهو ما يسمى بفردية السلطة التنفيذية.
٢. رئيس الدولة هو رئيس الحكومة في ذات الوقت.
٣. الوزراء في النظام الرئاسي لا يشكلون مجلساً متضامناً يهيمن على شؤون الحكومة في الدولة، فـرئيس الدولة يملك الحرية الكاملة في تعيين الوزراء وإقالتهم.
٤. مصدر قوة الرئيس في النظام الرئاسي يستمدّها من وسيلة اختياره.

إن هذه الدعامة التي يقوم عليها النظام الرئاسي وهي فردية السلطة التنفيذية قد أشارت إليها بعض الدساتير التي تأخذ بالنظام الرئاسي إضافة لدستور الولايات المتحدة الأمريكية منها الدستور الأرجنتيني لسنة ١٨٥٣ حيث نصت المادة ٧٤ منه على السلطة التنفيذية في الدولة حولها المواطنون لرئيس الدولة والدستور البرازيلي لسنة ١٩٦٧ حيث أشارت المادة ١١٨ في الفقرة الأولى منه إلى أن رئيس الدولة يمارس مهام عمله بمساعدة الوزراء ومن كل ذلك يتبين أن الرئيس في النظام

^١ إبراهيم عبد العزيز شيجا: وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة دراسة تحليلية بين النصوص والواقع منشأة المعارف، الاسكندرية ٢٠٠٦، ص ٢٦٣

الرئاسي لا يحتل مركزاً فخرياً كما هو الحال في النظام البرلماني ، فهو يتخذ القرارات الحيوية مما يجعل لإرادته المكانة العليا في الدولة ويحتل في نفس الوقت مكاناً بارزاً ومركزاً مرموقاً بين السلطات^(١)

٢ - الفصل شبه المطلق بين السلطات

من خلال هذا المبدأ يمكن أن نلاحظ التقابل والإختلاف الجوهرى بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي، ففي النظام البرلماني يوجد تعاون ورقابة متبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فالفصل بين السلطتين هو إذن فصل نسبي أو مرن، على عكس النظام الرئاسي الذي تسود فكرة الفصل التام بين السلطات، التي إستقأها واضعوا الدستور الأمريكي في عام ١٧٨٧ من أفكار مونتسكيو، ولكنهم فضلوا الفصل التام بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية دون أي تدخل بين السلطتين وذلك بهدف تحقيق التوازن والمساواة الكاملة بينهما. فلا يكون بمقدور رئيس الدولة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية أن يدعو البرلمان في الظروف العادية للانعقاد، أو تأجيل أو إرجاء اجتماعاته أو فض دوراته أو حل أحد المجلسين، كما لا يجوز لرئيس الدولة التدخل في انتخاب مجلس النواب أو الأعيان ولا تعيين أي عضو فيهما وبالمقابل فإن السلطة التنفيذية مستقلة عن السلطة التشريعية من حيث عدم إمكانية الجمع بين البرلمان والوزارة وعدم جواز تدخل السلطة التشريعية في وظائف السلطة التنفيذية، لأن هذه السلطة ملك لرئيس الدولة وحده، كما لا يستطيع أي عضو في البرلمان توجيه الأسئلة أو الاستجوابات أو طلب طرح الثقة بالوزارة أو أحد أعضائها كما هو الحال في النظام البرلماني فالسلطة التشريعية مستقلة عن التنفيذية في حقل التشريع، بما في ذلك التشريع المالي، وليس للسلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين أو الاشتراك في مناقشتها وليس للوزراء حق الجمع بين الوزارة والنيابة، بل ليس من حقهم حضور جلسات البرلمان إلا كزائرين والسلطة التنفيذية مستقلة كذلك عن السلطة التشريعية فالرئيس ينتخب من طرف الشعب مباشرة ويختار معاونيه، وليس من حق السلطة التشريعية توجيه الأسئلة أو الاستجوابات إلى الوزراء أو إلى أحد الوزراء، أو طرح الثقة من الوزارة أو من أحد الوزراء، لأن الوزراء ليسوا مسؤولين أمام البرلمان بل أمام الرئيس فقط.^(٢)

غير أن الفصل بين السلطات ليس مطلقاً، وإنما توجد له بعض الاستثناءات: فلرئيس الجمهورية في الولايات المتحدة حق الاعتراض على مشاريع القوانين التي وافق عليها البرلمان، ولكنه اعتراض توقيفي فقط، إذ أن البرلمان يستطيع إقرار ذلك القانون وجعله نافذاً مباشرة دون اشتراط موافقة رئيس الجمهورية إذا حاز على أغلبية ثلثي أعضاء البرلمان وفي مقابل هذه السلطة المقررة لرئيس الجمهورية تجاه السلطة التشريعية يقرر الدستور الأمريكي بعض الامتيازات لمجلس الشيوخ يمارسها تجاه السلطة التنفيذية، فلا بد من موافقة مجلس الشيوخ على تعيين بعض كبار الموظفين من بينهم السفراء وقضاة المحكمة العليا الاتحادية، وغيرهم من الموظفين الذين لم ينص الدستور على

^١ إبراهيم عبد العزيز شيا، مصدر سابق، ص ٨٦

^٢ نعمان أحمد الخطيب : الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ٠٧، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٣٦٩

طريقة أخرى لتعيينهم، كما أن الدستور يلزم رئيس الجمهورية بمراعاة رأي مجلس الشيوخ في السياسة الخارجية، ويجعل موافقته ضرورية لنفاذ المعاهدات الدولية.^(١)

المطلب الثاني : السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام الرئاسي

ان السلطة التنفيذية و التشريعية في اي نظام من الأنظمة الدستورية هي السلطة المختصة بالتشريع من بين السلطات التي تتكون منها الدولة ولكن عمل هذه السلطة وممارستها لاختصاصها التشريعي يختلف من نظام سياسي إلى آخر ، ونجد أن النظام الرئاسي يمنع السلطة التنفيذية من هذا العمل. لذلك سنتناول في هذا المطلب تكوين السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام الرئاسي والصلاحيات الخاصة التي تمتلكها ، وطبيعة العلاقة بينها وبين السلطة التنفيذية

الفرع الاول: السلطة التنفيذية

السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي تعتمد على بنائها مبدأ فردية السلطة التنفيذية حيث تتجسد الوظائف التنفيذية كلها في شخص واحد، وهو رئيس الدولة، أما الوزراء فهم معاونون للرئيس أو بمعنى أدق هم بمثابة سكرتاريون لرئيس الدولة يعاونونه في تنفيذ سياسته، فهم في هذا النظام لا يشكلون مجلساً متضامناً كطرف ثانٍ للسلطة التنفيذية على غرار مجلس الوزراء الموجود في النظام البرلماني كما يُعدّ رئيس الدولة في النظام الرئاسي الأمريكي رئيساً للجهاز الإداري وما يليه ذلك على عاتقه من تبعات باعتباره صاحب السلطة التنفيذية طبقاً للدستور، وهو الذي يختار المساعدين الذين يعاونونه في القيام بهذه الاختصاصات، كالوزراء وكبار الموظفين.^(٢)

فالرئيس هو الذي يتولى تحديد سياسة الدولة داخليا وخارجيا، ويشرف على تنفيذها عن طريق الأعيان الذين يختارهم، وهو يتصرف في كافة هياكل وأجهزة الدولة ومرافقها، ويتمتع بالسلطة التنظيمية، وليس له الحق في المبادرة بالتشريع بطرق مباشرة ورسمية، حتى وإن كان يمارس ذلك بطريق غير مباشرة.^(٣)

وعلى ذلك نجد أن رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي يملك المهام الفعلية في شؤون الحكم ويقوم الرئيس باختيار وزراءه ، وهم مجرد معاونون له، لذا يطلق عليهم في الولايات المتحدة الأمريكية تسمية أمناء ، وهم يعملون على تنفيذ سياسة الرئيس كما رسمها وحددها ، ومن هنا فإن النظام الرئاسي يتسم بفردية السلطة التنفيذية على العكس من النظام البرلماني الذي يتبنى الثنائية لهذه السلطة.

كما أن رئيس الدولة لايسأل أمام البرلمان سياسياً غير أنه قد يسأل جنائياً من قبل مجلس الشيوخ بعده السلطة المختصة بمحاكمة الرئيس ونائبه، ويتضح مما سبق أن الوزراء في النظام الرئاسي مجرد معاونين لا يحق للبرلمان استدعائهم من أجل مسائلتهم وهم لا يشكلون هيئة متضامنة وهم ليسوا

^١ حمد عبد العال السناري: القانون الدستوري نظرية الدولة الحكومة دراسة مقارنة، جهاز نشر وتوزيع الكتاب الجامعي، حلوان، ص ٦٠٩

^٢ حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ٢٠١٣ ص ٣٦٢

^٣ عصام علي الدبس، النظم السياسية، السلطة التشريعية، ط ١، ٢٠١١، ص ٦

برلمانيين ، وعندما يختارهم الرئيس فإنه لا يطلب الثقة عليهم في البرلمان وان الوزراء لا يحق لهم دخول البرلمان بصفتهم وزراء وإنما يدخلونه كما يدخله أي مواطن عادي.

والسلطة التنفيذية منوطة بالرئيس وهذا ما أشارت اليه الفقرة ١ من المادة ٢ من دستور الولايات المتحدة الأمريكية التي نصت على تناط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الأمريكية وهو يشغل منصبه مدة أربعة سنوات ويُنتخب معه نائب الرئيس الذي يختاره للمدة عينها.

ويُنتخب الرئيس بطريقة الانتخاب غير المباشر أي على مرحلتين ، وطريقة اختياره عن طريق الانتخاب من قبل الشعب تعطيه قوة وهيبة تجاه الهيئات الأخرى في الدولة إذ يكون عضو مجلس النواب منتخب من قبل منطقة معينة ، أي من قبل عدد محدود من المواطنين ، بينما يكون الرئيس منتخب من كل أو أغلبية الشعب، لذلك نجد أن اختصاصاته واسعة جداً ، فهو رئيس الدولة وهو صاحب السلطة التنفيذية بشكل كامل ، ولا توجد قرارات تخرج عن إرادته غير إرادته ، أما الوزراء فهم مجرد تابعين له كعمال شخصيين للرئيس لا يملكون الحياد عن سياسته التي رسمها لهم فهم أداة إدارة وتنفيذ وليس أداة تفكير للسياسة الشخصية للرئيس، وهم لا يستقلون بسياسة خاصة ينفردون بها ، ومثال ذلك أنه قد حدث أثناء مرض الرئيس ويلسون أن قام لانسنج وزير الخارجية بدعوة زملائه محاولاً تصريف الأمور بحسب سياسته الخاصة فلما شفي الرئيس ولسون من مرضه أرسل إليه خطاباً ضمنه قرار عزله جاء فيه أنني أفيك لأنك حاولت أن تتبع سياسة تختلف عن سياستي التي يجب أن تسير عليها البلاد وفقاً الأحكام الدستور، والرئيس لا يكون مقيداً بما تسفر عنه مناقشاته . مع وزرائه، وإنما يكون حراً إن شاء أخذ بها وإن شاء أعرض عنها دون أية قيود على سلطانه ، وتعد هذه الاجتماعات وسيلة استشارية وليس أداة جماعية للحكم كما هو الحال في النظام البرلماني ولا يستطيع الوزراء أن يفرضوا آرائهم على الرئيس حتى وإن كان ذلك باجماع الأصوات ، وخير شاهد على ذلك ما حدث في عهد الرئيس ابراهام لنكولن الذي تولى الرئاسة في الفترة ١٨٦١-١٨٦٥ حيث دعا وزرائه ذات مرة للأجتماع وكانوا سبعة وأجمعوا على رأي مخالف لرأيه بشأن موضوع معين فقال لنكولن عبارته الشهيرة سبعة لا، واحد نعم الذين يقولون نعم ينتصرون.^(١)

الفرع الثاني: السلطة التشريعية

تتكون الهيئة التشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية من مجلسين يعرفان معاً باسم الكونغرس ويسمى أحدهما مجلس النواب والثاني مجلس الشيوخ ، ومجلس النواب هو المجلس الأدنى والأكبر حجماً ، أما مجلس الشيوخ فهو المجلس الأعلى وتتمثل فيه الصفة الاتحادية للدولة الأمريكية المتحدة ، أما الثاني وهو أصغر حجماً من مجلس النواب بكثير وقد قصد منه أن يكون ضابطاً لمجلس النواب ومن أهم الفروق بين المجلسين هو اختلاف أساس التمثيل في كل منهما إذ أن مقاعد مجلس النواب توزع على أساس عدد السكان في عموم البلاد، أما مقاعد مجلس الشيوخ فهي موزعة بالتساوي بين الولايات بغض النظر عن حجم الولاية وعدد سكانها ، ويرأس المجلس نائب الرئيس الأمريكي. ويُنتخب مجلس النواب من قبل الشعب عموماً ولمدة سنتين وهي أقصر مدة في العالم وعدد أعضاء المجلس يكون بنسبة واحد لكل ٤٠٠ ألف نسمة ، على أن يكون نائب لكل ولاية مهما قل عدد سكانها

^١ د. إبراهيم عبد العزيز شيجا : النظم السياسية والقانون الدستوري تحليل للنظام الدستوري المصري، منشأة المعارف الاسكندرية، دون سنة طبع ، ص ٤٢٢ .

، أما التمثيل في مجلس الشيوخ فهو متساو لجميع الولايات ولكل ولاية شيوخين في هذا المجلس ومدة العضوية فيه هي ست سنوات على أن يجدد كل سنتين ثلث أعضاء المجلس ، ويعقد المجلس اجتماعاتهما بصورة منفردة ولا يجتمعان بهيئة مؤتمر إلا في حالات خاصة منها فرز اصوات الناخبين الرئاسيين لرئاسة الجمهورية والاستماع لخطاب الرئيس.

إن الاختصاص الأساس للكونغرس الأمريكي شأنه في ذلك شأن جميع برلمانات العالم هو التشريع ولكنه يتميز عن غيره في أنه يجمع في يده كل العملية التشريعية من اقتراح - مناقشة - اقرار ثم يرفع مشروع القانون إلى الرئيس الأمريكي للتصديق وللاخير حق الاعتراض فقط.^(١)

وقد أشار الدستور الأمريكي إلى أن هناك اختصاصات مشتركة بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ تشمل التشريع العادي حيث يجوز لأي المجلسين أن يكون هو البادئ باقتراح ومناقشة أي تشريع باستثناء التشريعات الضريبية المالية التي أكد الدستور على ضرورة المبادرة في اقتراحها من قبل مجلس النواب . ويوضع التشريع في الغالب بواسطة لجان في كلا المجلسين ففي كل مجلس عدد من اللجان الدائمة الخاصة بالتشريع وقد تنشأ بعض اللجان الخاصة كلما دعت الضرورة لذلك ويجب تصديق مشروع القانون في المجلسين بنص واحد وتشمل صلاحيات الكونغرس اضافة للتشريع فإنه يمكن له أن يقترح التعديلات الدستورية وفق المادة ٥ من الدستور ويصوت عليها بثلاثا أعضاء المجلسين ، ويشترك مجلس الشيوخ مع السلطة التنفيذية في ممارسة سلطة عقد المعاهدات من خلال الموافقة عليها من قبل ثلث الشيوخ الحاضرين مادة ٢ فقرة ٢ ، وأيضاً لمجلس الشيوخ المصادقة على التعيينات لكبار الموظفين في الدولة المقدمة من رئيس الدولة كالسفراء والقضاة ، وله أيضاً صلاحية الحكم في جميع الطعون الاتحادية شرط أن يبدأ مجلس النواب في اجراءات الطعن.^(٢)

المطلب الثالث : العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في ضل النظام الرئاسي

إن بحث مسألة علاقة السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي تطلب أن ينظر إليها من الناحية النظرية الدستورية ومن الناحية العملية ذلك أن النظام الرئاسي يقوم على الفصل الجامد بين السلطات كما بينا ذلك سابقا وكما مشار إليه النصوص الدستورية وهذا قد بيناه في المبحث الثاني ولذلك سنحاول الفاء الضوء على النصوص الدستورية التي تنظم العلاقة بين سلطات الدولة وماجرى عليه العمل في الواقع لنستخلص المدى الموجود في الواقع العملي لمستوى التعامل والتعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وهل هناك مرونة معينة أم أنها قائمة على الفصل التشديد كما توحى به النصوص الدستورية.

أولاً: مظاهر استقلال السلطة التشريعية

- رئيس الدولة لا يملك حق دعوة البرلمان، حيث لا يملك هذا الحق في مجال الانعقاد العادي كما لا يملك فض دورات انعقاده، وأن كل ما يملكه الرئيس في هذا الخصوص هو دعوة الكونغرس لدورة

^١ نبيل عبد الرحمن حياوي : الدول الاتحادية الفدرالية ، السلطة التشريعية ، ط ١ ، المكتبة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٤ ، ص ١١١ .

^٢ . د. علي يوسف الشكري مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ، مصدر سابق ، ص ١٣٢

انعقاد استثنائية لمواجهة ظرف خطير أو أزمة خطيرة تمر بها البلاد يقتضي معالجتها أن تأخذ طابع الاستعجال

- ليس لرئيس الدولة المساهمة رسمياً أو وفق الدستور في أمور التشريع كما هو الحال بالنسبة للنظام البرلماني، فهو لا يستطيع أن يقدم مشروعات قوانين ذلك أنه حق مقتصر على أعضاء الكونغرس وحدهم .

- لا تمتلك السلطة التشريعية حق تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أو للوزراء في النظام الرئاسي، وفي المقابل لا تملك السلطة التنفيذية حق حل الكونغرس أو أحد مجلسيه، وبالتالي هذا يعني عدم وجود وسائل للتأثير المتبادل لكل من السلطتين تجاه الأخرى ، وحظر حق الاقالة والحل في النظام الرئاسي هو الذي يكفل لكل من السلطتين كيانهما واستقلالهما.

ثانياً: مظاهر استقلال السلطة التنفيذية

- الوزير لا يكون عضواً برلمانياً .
- لا تطلب ثقة البرلمان في الوزارة .
- لا يحق للبرلمان مسائلة الوزراء ولا مراقبة اعمالهم ولا مسائلة الرئيس أو مراقبة اعماله.
- الوزراء لا يحضرون جلسات البرلمان بصفتهم وزراء
- ليس للوزير حق المشاركة في مداولات البرلمان ولا المناقشة أو التصويت
- الوزراء لا يسألون إلا أمام الرئيس.

إن استعراض صلاحيات واختصاصات السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وفق ما يشير اليه الدستور الأمريكي نجد أن الفصل التام موجود من الناحية النظرية ، أما الواقع العملي أننا نجد أن التعاون قائم بين هذه السلطات وفي حالات عديدة. ولكن يمكن القول أن هناك فصل مطلق اذا اقتصرنا المسألة على التأثير المتبادل بين السلطات في النظام الرئاسي فنجده معدوم فعلاً إذ لا يحق للبرلمان مناقشة السلطة التنفيذية ومراقبة اعمالها كما أن موضوع سحب الثقة غير وارد في النظام الرئاسي ، ومن ناحية أخرى فإن السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها ليس لها أي تأثير على الكونغرس، فلا يحق لها حله أو حل أحد مجلسيه كما ليس للوزراء أن يكونوا أعضاء في أحد المجلسين ولا دخوله أو التحدث فيه بصفتهم وزراء غير أن الرئيس الأمريكي يعتمد أحياناً إلى طرح أفكار معينة في رسالته السنوية عن أحول الاتحاد وقد تكون مصدراً لاقتراح مشروع قانون أو يعتمد إلى اقتراح مشروع معين عن طريق انصاره من أعضاء الكونغرس^(١).

ثالثاً: مظاهر التأثير المتبادل بين السلطتين

١ - تأثير السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

- حق الرئيس في الاعتراض على قانون أقره الكونغرس خلال العشرة ايام التي تلي صدوره ، وإن كان هذا الاعتراض لا يؤدي إلى منع صدوره بل إلى وقف تنفيذه ورده إلى الكونغرس وفي هذه الحالة لا يصدر إلا بموافقة الثلثين من أعضائه إلا إن هذا الشرط من اغلب التحقق عملياً.
- إثارة الرأي العام على الكونغرس

^١ د. إسماعيل الغزال ، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٩٦، ص٤٥٧

- اقتراح مشاريع قوانين ملحقه بالخطاب السنوي للرئيس عن حالة الاتحاد. • شراء بعض النواب في الكواليس وذلك عن طريق تعيين اصدقائهم في مناصب عليا.
- ب- تأثير الكونغرس على السلطة التنفيذية
- اشتراك مجلس الشيوخ مع الهيئة التنفيذية في بعض الصلاحيات ، مثل إبرام المعاهدات والقيام ببعض التعيينات.
- مجلس الشيوخ مختص بمحاكمة الرئيس ونائبه.
- وجود لجان برلمانية تقوم من الناحية العملية برقابة برلمانية على أعمال السلطة التنفيذية.
- إثارة الرأي العام على عمل الحكومة من خلال مناقشة اعمال الحكومة في الكونغرس بصف غير رسمية.

وصفوة القول إن تمركز السلطات بيد رئيس الدولة نتيجة انتخابه من الشعب سرعان ما أدى إلى أن تبرز مكانة الرئيس السياسية وقوة تأثيره على الكونغرس مستعيناً بذلك من فقدان حقه في حل البرلمان ومن هنا بدى إن مسألة التوازن أصبحت تميل في أغلب الاحيان لصالح الرئيس ومثال ذلك أن الرؤساء الأمريكيون لم يكتفوا بالسلطات الدستورية الحربية الممنوحة لهم فاهتدوا إلى أسلوب جديد يمنحهم صلاحية إعلان الحرب بدون الطريق الدستوري الرسمي حيث يجب الحصول على موافقة الكونغرس لإعلان حالة الحرب ، وأطلق على هذا النوع من الحرب اسم الحرب غير المعلنة ومقتضى اسلوب الحرب غير المعلنة هو أن يتخذ رئيس الدولة اجراءات تعد من الناحية الفعلية حرباً ولا يبق أمام الكونغرس إلا إعلانها ومثال هذه الحالة احتجاج الرئيس الأمريكي جورج بوش على ضم العراق للكويت سنة ١٩٩٠ واتخاذ اجراءات تعد من الناحية العملية حرباً، ولم يبق أمام الكونغرس إلا إعلان الحرب بعد أن فوت عليه الرئيس أية فرصة للرفض ، وأيضاً ما فعله ابنه عام ٢٠٠٣ عندما قاد الحرب ضد العراق تحت مبرر جديد آخر هو محاربة الإرهاب.

والمثال الآخر على استحداث الرؤساء الامريكيين صلاحيات جديدة لتجاوز اختصاص الكونغرس المشترك مع السلطة التنفيذية حالة عقد المعاهدات إذ اشرك الدستور الأمريكي مجلس الشيوخ مع رئيس الدولة في عقد المعاهدات وفق المادة ٢/٢/٢ من دستور الولايات المتحدة الأمريكية التي تشير إلى أن للرئيس وبناءً على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ أن يعقد المعاهدات بشرط موافقة ثلثا اعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين ، وظاهر النص يشير إلى أن الرئيس ملزم باستشارة مجلس الشيوخ والحصول على موافقته قبل عقد المعاهدة لكن العمل جرى على أن يتجاوز الرئيس الأمريكي هذا الألتزام من خلال القيام بعقد اتفاقات تنفيذية والتي تعد صورة مبسطة للمعاهدات حيث لا يحتاج الاتفاق إلى التصديق من مجلس الشيوخ ويكفي أن تبرمه الحكومة مع أي طرف دولي ليصبح نافذاً بحقها، وقد يلجأ الرئيس احياناً إلى عقد الاتفاقات التنفيذية كوسيلة للتخلص من معارضة مجلس الشيوخ لمعاهدة يروم الأول عقدها.^(١)

وقد أجازت المحكمة العليا للولايات المتحدة الامريكية هذه الوسيلة أو الممارسة في قرارات صادرة عام ١٩٣٧ في قضية بليمونت وعام ١٩٤٢ في قضية بينك ولم تكتفي بالحكم بصحة الاتفاقات التنفيذية ولكنها وسعت كذلك من الاعتراف للرئيس بسلطة أكبر لتنظيم النزاعات مع الدول الاجنبية بالاتفاقات التنفيذية .

^١ د. علي يوسف الشكري ، مصدر سابق ، ص ١٣٠ .

إن الخلاف في توزيع الاختصاصات في مسألة ابرام المعاهدات في الولايات المتحدة فقد اهميته بمواجهة الوقائع الدولية وبالدور المتنامي للرئيس في النظام الدستوري الأمريكي .^(١)

ويمارس رئيس الدولة في النظام الرئاسي دوراً تشريعياً ملحوظاً فقد استغل الرئيس الأمريكي حقه في الاعتراض على القوانين واستخدمه بفاعلية شديدة في تحقيق أهدافه التشريعية مما دفع البعض إلى القول إن الرئيس الأمريكي يستخدم لغة الاعتراض كما لو كان يملك حق اقتراح تشريعي، وأيضاً هناك واقعاً عملياً قد جرى في الولايات المتحدة الأمريكية يرى أن الرئيس الأمريكي يمارس اقتراحاً فعلياً خارج النصوص الدستورية من خلال حقه في توجيه الرسائل إلى الكونغرس فهو يرفع توصيات بشأن مسائل يراها ضرورية ولازمة لاتخاذ اجراءات تشريعية فيها .^(٢) ورغم السلطات الواسعة التي يمارسها الرئيس الأمريكي سواء التي نص عليها الدستور أو التي يمارسها واقعياً فإن الكونغرس وإن لم يكن له حق دستوري في مراقبة أعمال الحكومة - فإنه يمارس في واقع الأمر كثيراً من المراقبة على هذه الأعمال من خلال إمكانية الحد من تصرفات الرئيس في معظم المجالات منها أنه لا يصدق على الاعتمادات المالية التي يطلبها الرئيس أو أن يختصر عدد الوكالات الحكومية أو يلغيها وقد انشأ في المدة الأخيرة بعض اللجان المستقلة عن رقابة الرئيس لإدارة بعض القوانين ، وكثيراً ما تجري لجان الكونغرس التحقيق في تصرفات الدوائر التنفيذية فتعرضها بذلك للنقد العام وتمهد لوضع التشريعات الصحيحة ، اضافة إلى الحق الدستوري للكونغرس في المصادقة على التعيينات التي يقدمها الرئيس وإن كان في الغالب يوافق عليها إلا أنها تعد من حقوقه في التدخل في تعيينات الرئيس .^(٣)

^١ هيلين توران : تدويل الدساتير الوطنية ، ترجمة باسيل يوسف ، بيت الحكمة ، ٢٠٠٤ ، ص ٤٧ .
^٢ د. عمر حلمي فهمي الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة، ط١ ، دار الفكر العربي، ١٩٨٠ ، ص ٥٧ .
^٣ نبيل عبد الرحمن حياوي، السلطة التشريعية ، مصدر سابق، ص ١١٦ .

المبحث الثالث

النظام الفرنسي

يعتبر الدستور الفرنسي الدليل الأساسي لتنظيم النظام السياسي وتحقيق التوازن بين السلطات الثلاث السلطة التنفيذية السلطة التشريعية، والسلطة القضائية. يقوم الدستور بتحديد صلاحيات كل سلطة وضمان توازنها واستقلاليتها بالنسبة للسلطة التنفيذية يحدد الدستور دور الرئاسة وصلاحياتها في قيادة الحكومة واتخاذ القرارات السياسية. يتم انتخاب الرئيس عن طريق الانتخابات العامة، ويتم تعيين رئيس الوزراء من قبل الرئيس، ويتم تنظيم عمل الحكومة وفقاً للدستور. أما السلطة التشريعية، فتتمثل في البرلمان الفرنسي الذي يتكون من مجلس النواب ومجلس الشيوخ. يتم تنظيم عمل البرلمان وفقاً للدستور، ويتم تحديد صلاحياته في صنع القوانين والرقابة على الحكومة يتم انتخاب أعضاء البرلمان بشكل مباشر عن طريق الانتخابات العامة. أما السلطة القضائية، فتعمل على تطبيق القانون وتوفير العدالة. يتم تنظيم السلطة القضائية وفقاً للدستور، وتحظى بالاستقلالية في اتخاذ القرارات القضائية. يشمل النظام القضائي الفرنسي العديد من المحاكم والمجالس القضائية التي تعمل على فصل النزاعات وتحقيق العدالة. وسوف نتناول في هذا المبحث التعرف على السلطة التنفيذية والتشريعية وبيان العلاقة بينهما.

المطلب الاول : السلطة التنفيذية في النظام الفرنسي

ان السلطة التنفيذية في النظام الفرنسي بحسب الدستور الصادر عام ١٩٥٨م ، يتكون من رأسين أو قطبين، هما : رئيس الجمهورية الذي هو في الوقت نفسه رئيس الدولة ، ومجلس الوزراء الذي يدير أعمالها رئيس الوزراء ، فقد احتفظ دستور النظام الفرنسي في عهد الجمهورية الخامسة بإحدى أهم خصائص النظام البرلماني الذي كان سائداً في ظل الجمهورية الفرنسية الرابعة قبل عام ١٩٥٨م ، ألا وهي ثنائية الهيئة التنفيذية و هما : رئيس الجمهورية و الحكومة ، غير أن الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة قد رجح كفة رئيس الجمهورية ، لا بل أن رئيس الجمهورية أضحي محور النظام السياسي في فرنسا إذ له الأولوية في مجال ثنائية السلطة التنفيذية ، أما مجلس الوزراء فيتكون من رئيس الوزراء والوزراء ، و تكون اجتماعات و جلسات مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية.^(١)

اولاً : رئيس الدولة

إن مركز رئيس الدولة في النظام المختلط الفرنسي يختلف تماماً، عن مركز نظيره في النظام البرلماني الذي يسود ولا يحكم ، والرئيس فيها يتمتع بسلطات ذات طابع تشريعاتي و يحتاج الى التوقيع المجاور من الحكومة ، أما في النظام الفرنسي المختلط فان معظم سلطات الرئيس ينفرد بممارستها بشخصه دون الحاجة الى التوقيع المجاور المعمول به في النظام البرلماني ، وهذه السلطات فعلية . مهمة ، فالرئيس يمارس العديد من السلطات الخاصة دون الحاجة لإمضاء أو موافقة الحكومة فممارسة رئيس الدولة لهذه السلطات الدستورية في النظام الفرنسي بشكل انفرادي تأخذ صفة الاستثنائية ، إذ إن القاعدة العامة في هذا الشأن هي مصادقة رئيس الحكومة والوزراء على توقيع أعمال رئيس الدولة ، فهناك سلطات يمارسها رئيس الدولة يحتاج فيها الى تطبيق التوقيع المجاور ، كما ورد في المادة ١٩ التي أشار فيها الى توقيع رئيس الوزراء أو الوزير المختص إلى جانب الرئيس فيما عدا الصلاحيات الواردة في المواد ١١ و ١٢ و ١٦ و ١٨ و ٥٤ و ٥٦ و الفقرة الأولى من المادة ٨ فإنها لا تحتاج سوى توقيع رئيس الجمهورية ، وهي صلاحيات كبيرة ومهمة منها على سبيل المثال: سلطاته في حل

^١ طه حميد العنبيكي ، النظم السياسية و الدستورية المعاصرة ، ط ١ ، مركز حورابي للبحوث و الدراسات الاستراتيجية ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ٢٨٤ ،

الجمعية الوطنية وحق إصدار قرارات لها قوة القانون في الظروف الاستثنائية و غيرها من السلطات الأخرى وكذلك فإن رئيس الدولة في هذا النظام ليس كالرئيس في النظام الرئاسي، الذي يستحوذ على معظم السلطات التنفيذية ، فالرئيس في النظام المختلط يتقاسم السلطة مع الحكومة التي تنبثق من الأغلبية البرلمانية ، إذ تتحدد قوة ومركز رئيس الدولة في النظام الفرنسي تبعاً للحزب الذي يحوز على الأغلبية البرلمانية ، فإذا كان الرئيس ينتمي إلى الحزب الذي يمتلك الأغلبية أصبحت السلطة التنفيذية مهيمنة بشكل كامل على أركان و مؤسسات الدولة ، وهنا يضعف موقف البرلمان بشكل واضح ، فيكون رئيس الوزراء الذي يختاره رئيس الدولة من حزب الأغلبية وفي هذه الحالة يحوز رئيس الدولة على مركز قوي يفوق مركز رئيس الدولة في النظام الرئاسي واستناداً إلى ما سبق فإنه في هذه الحالة تتوحد الاغليبتان الرئاسية و البرلمانية في شخص رئيس الدولة ، ويصبح رئيس الدولة هو الزعيم الحقيقي للحكومة ، الذي يصبح مجرد جهاز إداري ملحق عملياً برئاسة الدولة بفعل سلطة رئيس الدولة عليها^(١).

أما إذا نتج عن الانتخابات أغلبية معارضة للرئيس فإن موقفه يكون صعباً ، وبناء على ذلك يصعب عليه اختيار رئيس وزراء يمكنه تشكيل حكومة ينفذ سياساته ، وفي هذه الحالة يفقد الرئيس نفوذه وفي المقابل ستفقد الحكومة المدعومة من الأغلبية البرلمانية السلطة التنفيذية ، مما يؤدي إلى تفويض سلطة رئيس الدولة في السلطة التنفيذية لصالح رئيس الوزراء ، وهذا يؤدي إلى تراجع دور الرئيس في ممارسة بعض مهامه الدستورية العادية ، فبصفته حامي الدستور و الضامن للسير العادي للسلطات العامة و استمرار الدولة ، نجده لا يتشدد في بعض المواقف و يتردد في بعض المهام ، على الرغم من أن الدستور يخوله باعتباره حكماً بين السلطات^(٢).

ثانياً : الوزارة

الوزارة أو الحكومة هي الوجه أو الطرف الثاني من السلطة التنفيذية في النظام المختلط الفرنسي ، باعتبار أن رئيس الجمهورية هو الوجه الأول ، وبياشران معا اختصاصاتهما الفعلية ، وإن كانت كفة رئيس الجمهورية هي الأقوى و المتفوق على الوزارة وتتألف الحكومة من رئيس الوزراء والوزراء و أمناء الدولة ، حيث يقوم رئيس الجمهورية باختيار رئيس الوزراء و يطلب منه تشكيل الوزارة ، ومن ثم يتقدم رئيس الوزراء بأسماء الوزراء الذين اختارهم إلى رئيس الجمهورية ، والذي يقوم بدوره بتعيينهم ، وبعد ذلك تتقدم الحكومة إلى الجمعية الوطنية لنيل الثقة على أساس البرنامج الذي تضعه الحكومة ، ويرأس رئيس الجمهورية الحكومة في اجتماعات مجلس الوزراء ، أما رئيس الوزراء فيدير أعمال الحكومة ، وبالمحصلة فإن رئيس الوزراء يعد مسؤولاً أمام رئيس الجمهورية وفي الوقت نفسه يكون مسؤولاً أمام الجمعية الوطنية و تباشر الحكومة مجموعة من الاختصاصات تضاف إلى تلك التي يشترك مع رئيس الجمهورية في القيام بها ، ومن هذه الاختصاصات حق الحكومة في اقتراح القوانين و إحالته إلى البرلمان ، ولها الحق في طلب التعبئة العامة وإعلان حالة الطوارئ، كما تتولى الحكومة رسم السياسة العامة للدولة و تتولى كذلك إصدار القرارات التنظيمية ، وللحكومة الحق في تعيين في جميع الوظائف المدنية و العسكرية باستثناء تلك التي تكون من ضمن سلطات رئيس الجمهورية^(٣).

^١ باسم صبحي بشناق ، الوجيز في النظم السياسية و القانون الدستوري طه بدون دار ومكان النشر ٢٠١٧ ، ص ١٦٢
^٢ محمد عدنان ناجي ، تأثير رئيس الدولة على البرلمان بين النص القانوني و الواقع العملي ، الكتاب الأول ، ط ١ ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ٢٠٢٠ ، ص ٣١٦ .
^٣ محمد كاظم المشهداني ، القانون الدستوري - الدولة - الحكومة - الدستور ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية ، ٢٠١١ ، ص ٢٢٣

ولا يمكن الجمع بين منصب الوزير و العضوية في البرلمان في النظام السياسي الفرنسي ، حسب نص المادة ٢٣ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م التي تنص " لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة و تولي أي ولاية برلمانية أو أي منصب تمثيلي مهني على المستوى الوطني أو أي وظيفة عامة أو نشاط مهني أما المسؤولية الوزارية ، ففي عهد الجمهورية الرابعة ، كانت المسؤولية تتحرك بوسيلة اقتراح باللوم بمبادرة من أحد أعضاء الجمعية الوطنية و تتم الموافقة عليه بالأغلبية المطلقة لجميع الأعضاء وفي ظل دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨م الحالي ، يظهر الاقتراح باللوم كنتيجة لربط الحكومة بين الثقة بها و الموافقة على أي مشروع قانون تكون قد تقدمت به ، فضلا عن وسيلة المبادرة الذاتية من عضو البرلمان في الجمعية الوطنية ^(١) .

ولأجل التصويت بسحب الثقة من الحكومة من قبل الجمعية الوطنية يجب أن يتقدم ١٠% من نواب الجمعية الوطنية بمشروع قرار سحب الثقة ، ولكي يتم إقراره يجب ان يصوت على مشروع قرار أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية اي ١٠٥+ ، وأثر هذا القرار يفقد رئيس الوزراء منصبه ، ومن ثمّ لتوجه رئيس الجمهورية الى تكليف مرشح آخر لرئيس الوزراء ، يمكنه من تيل ثقة الجمعية الوطنية ، وفي حالة فشل التصويت على إقرار المشروع ، لا يحق لهؤلاء النواب في الجمعية الوطنية التقديم مرة أخرى لسحب الثقة من الحكومة ، طوال المدة النيابية لهم في الجمعية الوطنية ^(٢) .

المطلب الثاني: السلطة التشريعية في النظام الفرنسي

يتكوّن البرلمان الفرنسي من غرفتين هما الجمعية الوطنية و مجلس الشيوخ.

أ- الجمعية الوطنية : تنتخب الجمعية الوطنية بالاقتراع العام المباشر لمدة ٥ سنوات ، و تجرى عملية الاقتراع في دورتين و لكي يفوز المترشح لابد أن يتحصل على الأغلبية المطلقة، و في الدورة الثانية يكتفى بالأغلبية النسبية و هناك مرشح للنيابة العامة و مستخلف له و يبلغ عدد أعضاء الجمعية الوطنية ٤٨٧ عضو.

ب- مجلس الشيوخ : يتكوّن من ٢٨٣ عضو ينتخبون لمدة ٩ سنوات يجدد ثلث أعضاء هذا المجلس كل ٣ سنوات و يتم انتخابهم بطريقة غير مباشرة في الهيئة التي تنتخبهم تتكوّن من أعضاء الجمعية الوطنية و أعضاء المجالس المحلية ^(٣) .

- اختصاصات البرلمان :

١- الاختصاص التشريعي :

وزع دستور ١٩٥٨ الاختصاص التشريعي بين البرلمان و الحكومة و الملاحظ أن المادة ٨٤ من الدستور قد حددت على سبيل الحصر المجالات التي يشرّع فيها البرلمان و كل ما يدخل ضمن منطوق المادة ٨٤ من الدستور فإن الدستور فإن التشريع فيه يعود للحكومة عن طريق المراسيم التنظيمية المستقلة.

^١ احمد عبداللطيف ابراهيم السيد، دور رئيس الدولة في النظام البرلماني الديمقراطي النيابي ، ط ١ ، مكتبة القانون و الاقتصاد ، الرياض ، ٢٠١٩م ، ص ١٧٠

^٢ طه حميد العنكي ، النظم السياسية و الدستورية المعاصرة ، ط ١ ، مركز حمورابي للبحوث و الدراسات الاستراتيجية ، بغداد ، ٢٠١٣ ، ص ٢٨٦

^٣ أيمن محمد شريف : الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، دراسة تحليلية دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٥، ص ٥٢

نشير إلى أن اقتراح القوانين على البرلمان إمّا أن يكون من الحكومة و يسمّى مشروع قانون بعد دراسته على مستوى مجلس الوزراء أو يكون بمبادرة من مجموعة من النواب و يسمّى باقتراح قانون.^(١)

و قد فرّق دستور ١٩٥٨ بين نوعين من القوانين التي يقرّها البرلمان :

١- القوانين النظامية : الأساسية : و هي تتعلق بتحديد المؤسسات و تنظيم سير أعمال السلطات العامة و يتطلّب إعداد هذه القوانين إجراءات خاصة كضرورة مرور ١٥ يوما من تاريخ إيداع المشروع قبل البدء في مناقشته و إجبارية إحالة هذه القوانين على المجلس الدستوري قبل إصدارها.

٢- القوانين العادية : و هي القوانين التي لا يشترط في سنّها إجراءات خاصة مثلما هو الشأن في القوانين النظامية أو الأساسية.

٢- الاختصاص المالي :

يتولّى البرلمان إصدار القوانين المتعلقة بالميزانية لكن سلطاته في هذا الشأن مقيدة فهو لا يستطيع تخفيض الواردات العامة أو حق اقتراح نفقات جديدة و المجلس ملزم بالتصويت على الميزانية في خلال مدة معينة ٧٠ يوما و إذا مرّت هذه المدة دون تصويت ، حق للحكومة إصدار الميزانية بموجب مرسوم.^(٢)

٣- اختصاص تعديل الدستور :

يعود حق المبادرة باقتراح تعديل الدستور إمّا إلى رئيس الجمهورية بناء على اقتراح رئيس الوزراء و إمّا إلى أعضاء البرلمان و بعد موافقة البرلمان على التعديل يعرض للاستفتاء الشعبي.

و قد يستغني الرئيس عن إجراء الاستفتاء إذا عرض التعديل على البرلمان في تشكيل مؤتمر مشترك و تم إقرار مشروع التعديل بنسبة ٣/٥ من أصوات المؤتمرين.

٤- اختصاص الرقابة السياسية على الحكومة :

و تتم هذه الرقابة من خلال توجيه الأسئلة و الاستجواب و سحب الثقة.

- مسألة الثقة بالحكومة :

و فيه يطلب رئيس الوزراء من الجمعية تجديد الثقة من خلال طلب التصويت على برنامج الحكومة أو بيان السياسة العامة أو على مشروع قانون.

و إذا لم تنل الحكومة الأغلبية وجب عليها تقديم استقالتها إلى رئيس الجمهورية.

- اقتراح التأنيب :

يعود للجمعية الوطنية حق المبادرة في توجيه التأنيب أو اللوم إلى الحكومة و لا يكون هذا الاقتراح مقبولا إلا إذا وقّعه عُشر ١/١٠ من أعضاء الجمعية الوطنية و لا يتم التصويت عليه إلا بعد انقضاء ٤٨ ساعة من إيداعه.

^١ نفس المصدر ، ص ٥٨

^٢ سعد ممدوح نايف الشمري : الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح نفس، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بلا سنة نشر ، ص ١٣-١٤

و في حالة حصوله على الأغلبية يتعين على الحكومة تقديم استقالتها و يترتب على سحب الثقة من الحكومة حل البرلمان و إجراء انتخابات تشريعية جديدة.

* بالإضافة إلى السلطتين السابقتين، نص الدستور الفرنسي ١٩٥٨ على بعض الهيئات مثل : المجلس الدستوري، المحكمة العليا، و المجلس الاقتصادي و الاجتماعي.

المطلب الثالث: العلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية في ظل النظام الفرنسي

أما العلاقة بين الحكومة والبرلمان في فرنسا ذات النظام المختلط ، فإنها تخضع لنفس أساليب التعاون و التأثير المتبادل بينهما في النظام البرلماني ، فالحكومة تساهم في الوظيفة التشريعية ، وتتوفر لها إمكانية حل الجمعية الوطنية ، وطلب الثقة من البرلمان ، كما تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان الذي يمكنه إسقاطها ، عن طريق حجب الثقة عنها ، أو توجيه أسئلة لأعضائها من الوزراء أو تشكيل لجان للتحقيق وغيرها من الإجراءات الرقابية.^(١)

إذ نجد أن النظام الجديد الذي أتى به الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨م هو نظام قائم على الفصل النسبي المرن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، فهذه العلاقة قائمة قدر الإمكان على التعاون و التوازن بينهما ، ونعني بذلك ان هذه العلاقة ليست كالعلاقة السائدة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية الموجودة في النظام البرلماني التقليدي المطبق في انكلترا منذ قرون عديدة ، فهذه العلاقة طابعها المميز والخاص في ظل الأخذ ببعض من مظاهر النظام الرئاسي ، ولهذا لم يتردد بعض من فقهاء القانون الدستوري أن يطلقوا عليه النظام البرلماني المتطور ، فقد أخذ النظام الدستوري للجمهورية الخامسة بجوهر النظام البرلماني ، وقام بإدخال تعديلات عليه ، تمثلت هذه التعديلات في طريقة اختيار رئيس الجمهورية ، وطبيعة السلطات الدستورية التي يتمتع بها رئيس الدولة ، وتقوية مركز رئيس الدولة في مواجهة الوزارة، وكذلك مسؤولية رئيس الدولة في حالة الإخلال بواجباته الوظيفية بشكل يتنافى مع ممارسة سلطاته ذلك فقد أبقى النظام الفرنسي بالأخذ بثنائية السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية ، الذي هو في الوقت نفسه رئيس الدولة و الحكومة التي يرأسها رئيس الوزراء ، كما قرر عدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يقوم بها بصفته رئيسا للجمهورية ، وقرر هذا الدستور مسؤولية الوزارة أمام الجمعية الوطنية

إننا نرى أن هذا النظام الذي تم تطبيقه في فرنسا ، بعد فشل عدة محاولات في تطبيق النماذج الأخرى من الانظمة الدستورية ، جاء بنتائج باهرة حيث أثبت هذا النظام نجاحا لدى تطبيقه في فرنسا ، جعل العديد من الدول الأخرى أن تعمل على الأخذ به، من بينها دستور مصر لعام ١٩٧١م ، إذ قضى هذا النظام على حالة عدم الاستقرار الوزاري و السياسي في فرنسا ، وأضفى على مؤسسات الدولة الفرنسية الهيبة و القوة ، كما أنه وبموجب السلطات و الاختصاصات الواسعة التي منحها الدستور لرئيس الدولة في النظام الفرنسي، بفضل انتخابه بالاقتراع المباشر من قبل الشعب جعله رأس المؤسسة التنفيذية في فرنسا ، كما منحه دورا قياديا نافذا أكثر مما هو موجود في رئيس الدولة في النظام الرئاسي في العديد من المجالات، ولاسيما اذا كان الرئيس الفرنسي يتمتع بأغلبية برلمانية تنتج عنه حكومة موالية لسياساته.^(٢)

^١ هشام جليل إبراهيم الزبيدي ، مبدأ الفصل بين السلطات و علاقته باستقلال القضاء في العراق ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠١٢ ، ص ٤١

^٢ علي محمد عبد ربه العساف ، مسؤولية رئيس الدولة عن اعماله في النظام البرلماني ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة عمان العربية ٢٠١٢ ، ص ١٠٧

اما العلاقة بين البرلمان و الحكومة فتتمثل بما يلي

أ- تبادل المعلومات :

لكي يتم التعاون بين السلطتين يستوجب الأمر على كل منهما تزويد الطرف الثاني بالمعلومات من خلال البيانات التي يدلي بها أمامه.

ب- الأسئلة النيابية :

سواء كانت مكتوبة أو شفوية، فالأسئلة الكتابية توجه إلى الوزير المعني ليجيب عنها كتابة خلال شهر و تنشر الإجابة في الجريدة الرسمية للبرلمان أما الأسئلة الشفهية فهي عبارة عن حوار بين السلطة التشريعية و التنفيذية و تخصص لها جلسة أسبوعية و هناك تفرقة بين أسئلة شفوية بسيطة دون مناقشة و أسئلة شفوية مع المناقشة.^(١)

ج- طرق الرقابة و إثارة المسؤولية الحكومية :

مراقبة الحكومة معناه محاسبتها عن الأعمال التي قامت بها و عن السياسة التي التزمت بها و للبرلمان الحق في معاقبة الحكومة عن طريق حجب الثقة.

و تثار مسؤولية الحكومة إما عن طريق مسألة الثقة أو اقتراح التأييب.

^١ سعيد السيد علي : حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الامريكية ، بلا ناشر ، ١٩٩٩، ص٧٢

الخاتمة

- ١- ان النظام الرئاسي يقوم على الفصل الجامد بين السلطات، ويتميز بتركيز السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية و السلطة التشريعية في ممارسة التشريع
- ٢- ان النظام البرلماني وهو الذي يوزع الصلاحيات بشكل متساوٍ تقريباً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. ويستمد رئيس الحكومة شرعيته من البرلمان بمنحه الثقة أو سحبها منه. وبالمقابل يملك رئيس الحكومة حل البرلمان ويتخذ قراراته من خلال مجلس الوزراء.
- ٣- ان النظام الرئاسي. ويركز الصلاحيات لصالح رئيس الدولة الذي ينتخب من الشعب مباشرة فتكون شرعيته أقوى من شرعية الحكومة البرلمانية. ولذا فإن رئيس الجمهورية يمتلك قوة سياسية توازي قوة البرلمان فلا يستطيع البرلمان سحب الثقة منه وبالمقابل لا يملك رئيس الدولة حق حل البرلمان مما يقيم علاقة توازن في السلطة السياسية وبحيث يتخذ قراراته دون الرجوع إلى البرلمان.
- ٤- في النظام البرلماني تعد الوظيفة التشريعية صلب عمل السلطة التشريعية، فهي التي تجعل البرلمان من أهم سلطات الدولة بإعتبارها ممثل الأمة والمعبّر عن نبضها، ولأنه الذي يسن القوانين ويعدلها ويلغيها ومن الضروري موافقته على كل المشروعات بقوانين التي تقدمها إليها السلطة التنفيذية
- ٥- تنظم العلاقة بين الحكومة والبرلمان في الأنظمة البرلمانية على أساس من التعاون ، وفقاً لمفهوم مبدأ الفصل بين السلطات ، فإذا كان البرلمان يمثل إرادة الشعب الذي يُعدُّ مصدر السلطات لتعقد له الصلاحيات التشريعية والمالية.
- ٦- السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي تعتمد على بنائها مبدأ فردية السلطة التنفيذية حيث تتجسد الوظائف التنفيذية كلها في شخص واحد، وهو رئيس الدولة.
- ٧- إن علاقة السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي يقوم على الفصل الجامد بين السلطات.
- ٨- يعتبر الدستور الفرنسي الدليل الأساسي لتنظيم النظام السياسي وتحقيق التوازن بين السلطات الثلاث السلطة التنفيذية السلطة التشريعية، والسلطة القضائية. يقوم الدستور بتحديد صلاحيات كل سلطة وضمان توازنها واستقلاليتها.
- ٩- ان السلطة التنفيذية في النظام الفرنسي يتكون من رأسين أو قطبين، هما : رئيس الجمهورية الذي هو في الوقت نفسه رئيس الدولة ، ومجلس الوزراء الذي يدير أعمالها رئيس الوزراء.
- ١٠- ان العلاقة بين الحكومة والبرلمان في فرنسا ذات النظام المختلط ، فإنها تخضع لنفس أساليب التعاون و التأثير المتبادل بينهما في النظام البرلماني ، فالحكومة تساهم في الوظيفة التشريعية ، وتتوفر لها امكانية حل الجمعية الوطنية ، وطلب الثقة من البرلمان.

المصادر

- ١- إبراهيم درويش ، النظام السياسي ، دراسة فلسفية وتحليله ، ج ١ ، دار النهضة العربية بيروت ، ١٩٦٨ .
- ٢- احمد ايمن محمد ، الفساد السياسي في العراق منذ عام ٢٠٠٣، رسالة مقدمة الى كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، بغداد، ٢٠١٢.
- ٣- أحمد سلامة بدر: الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني-دراسة مقارنة مصر-فرنسا-أنكلترا، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣.
- ٤- إسماعيل مرزه ، القانون الدستوري : دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى ، منشورات الجامعة الليبية ، طرابلس ، ١٩٦٩ .
- ٥- ثروت بدوي: النظم السياسية، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٥ .
- ٦- جواد الهنداوي: القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، العارف للمطبوعات، بيروت-لبنان، ٢٠١٠.
- ٧- جيروم بارون و توماس دينس ، الوجيز في القانون الدستوري المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي ، الجمعية المصرية لنشر المعرفة ، القاهرة ، ١٩٨٠ .
- ٨- جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة د. عامر الكبيسي، دار الميسرة، عمان، ط١، ١٩٩٩.
- ٩- حسان محمد شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ١٠- حسن ناجي سعيد: إشكالية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٠.
- ١١- حمد جمال ذنبيات كلية الحقوق جامعة العلوم التطبيقية، النظم السياسية والقانون الدستوري مع شرح تحليلي عن النظام الدستوري الأردني، ٢٠٠٣.
- ١٢- حمد عبد العال السناري: القانون الدستوري نظرية الدولة الحكومة دراسة مقارنة، جهاز نشر وتوزيع الكتاب الجامعي، حلوان.
- ١٣- حيان الخياط، رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في العراق وفقاً لدستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة ، الحوار المتمدن-العدد: ٣٩٨٢ - ٢٠١٣ .
- ١٤- خيرى، عبد القوي، دراسة السياسة العامة، منشورات ذات السلاسل، الكويت، ١٩٨٩.
- ١٥- د. خيرى عبد الرزاق جاسم: نظام الحكم في العراق بعد ٢٠٠٣ والقوى المؤثرة فيه، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢.
- ١٦- د. عمر حلمي فهمي الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي والبرلماني دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر العربي، ١٩٨٠.

- ١٧- رياض عزيز هادي ، العلاقة بين السلطات الثلاثة والدستور العراقي ، مجلة العلوم السياسية كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، العدد ٣٣ ، ٢٠٠٧ .
- ١٨- سمير داوود سلمان: محددات سلطة رئيس الوزراء في النظام البرلماني الثابت، ط ٠١ ،المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩.
- ١٩- شبيب ، صباح عبد الكاظم ، دور السلطات العامة في مكافحة ظاهرة الفساد الإداري في العراق ، الناشر: الدار العربية للعلوم ناشرون، ط١، دون تاريخ نشر .
- ٢٠- شمران حمادي: النظم السياسية، شركة الطبع والنشر ذ.م.م ، بغداد.
- ٢١- صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني: الأنظمة السياسية، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٢٢- عبد الكريم علوان: النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠.
- ٢٣- محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، بلا مكان نشر، ١٩٨٧.
- ٢٤- محمد فهم درويش ، السلطة التشريعية: ماهيتها – تكوينها – اختصاصاتها ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، ط١ ، ٢٠٠٨ .
- ٢٥- محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، دار الفكر العربي، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة ،
- ٢٦- المشهداني ، محمد كاظم ، النظم السياسية، الموصل، مطابع دار الحكمة، ٢٠٠٧.
- ٢٧- مشوط الهاجري: المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، هلا للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٨ .
- ٢٨- مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، ط٥، مطبعة السلام، بغداد، ١٩٤٧-١٩٤٨.
- ٢٩- نبيل عبد الرحمن حياوي : الدول الاتحادية الفدرالية ، السلطة التشريعية ، ط ١ ، المكتبة القانونية ، بغداد، ٢٠٠٤.
- ٣٠- نعمان أحمد الخطيب : الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ٠٧ ،دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، ٢٠١١.