مأسسة السلطة التنفيذية

م.د. نورس أحمد كاظم الموسوي
nawras.ahmed@mustaqbal-college.edu.iq
كلية المستقبل الجامعة/ قسم القانون

INSTITUTIONALIZING THE EXECUTIVE AUTHORITY

Lecturer. Dr .Nawras Ahmed Kazem Al Mousawi
University College of the Future/Department of Law

المستخلص

يتم الوقوف عند تنظيم السلطة التنفيذية دستورياً والتطبيق العملي لذلك التنظيم لتشخيص نقاط السلبيات والإيجابيات في ذلك، إذ ان اقامة دولة المؤسسات هو الضامن الوحيد الذي يُمكّن السلطة التنفيذية من استيعاب المجتمع وتعبئة أو توظيفه في خدمة أهداف الدولة والمجتمع، ومن ثم إنهاء أسس التمييز بين أفراده، وعليه فإن تحويل العلاقات والنشاطات إلى علاقات ونشاطات مؤسسية أو مأسسة هو الطريق الصحيح نحو نظام سياسي مستقر، ومتوازن ضمن إطار المؤسسات، ونحو بناء سليم للسلطة. ويكشف ذلك عن مسارات بناء السلطة التنفيذية ويُحدد مواطن الخلل لكي يتم تجاوزها مستقبلاً بما يبني مؤسسات مستقرة.

وتنظيم السلطة التنفيذية دستورياً بإعتبارها إحدى المؤسسات الدستورية أمر في غاية الأهمية لأي دولة تنشد الإستقرار السياسي، وتحافظ على توازن العلاقة بين السلطات فيها، ومن هنا جاءت أهمية دراستنا للموضوع. في ضوء ما تقدّم إرتأينا البحث في ذلك من خلال مبحثين تسبقهما مقدمة : نتناول في المبحث الأول مفهوم السلطة التنفيذية ومأسستها، أما في المبحث الثاني فنُفرده لتنظيم السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية، وسنختم دراستنا هذه بخاتمة تتضمن أهم ما سنتوصل إليه من إستنتاجات، ومجموعة من المقترحات نضعها بين يدي المعنيين بها.

الكلمات المفتاحية: مأسسة – السلطة – التنفيذية

Abstract

The establishment of the state of institutions is the only guarantor that enables the executive authority to assimilate society and mobilize or employ it in the service of the goals of the state and society, and then end the foundations of discrimination between its members. Accordingly, transforming relations and activities into institutional or institutional relations and activities is the correct path towards a stable and balanced political system within the framework of institutions, and towards a sound building of power. This reveals the paths to building the executive authority and identifies deficiencies in order to overcome them in the future, in order to build stable institutions.

The constitutional organization of the executive authority as one of the constitutional institutions is of utmost importance for any country that seeks political stability, and maintains the balance of the relationship between the authorities in it, hence the importance of our study of the issue. In light of the above, we decided to discuss this through two topics preceded by an introduction: In the first topic we deal with the concept of executive power and its institutionalization, while in the second topic we are alone for organizing the executive authority in political systems, and we will conclude this study with a conclusion that includes the most important conclusions that we will reach, and a set of proposals We put it in the hands of those concerned with it.

Key words: **Institutionalization – Authority – Executive.**

المقدمة

يتناول الدستور سلطات الدولة الثلاث (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية) تنظيماً وتحديداً للعلاقة فيما بينها، أو تحديداً للعلاقة بين مكونات السلطة الواحدة وهذا من المفروض أنه سينعكس إيجابياً على إستقرار النظام السياسي في الدولة. ويلاحظ في الدساتير الحديثة ان السلطة التنفيذية تحظى بأهمية متزايدة وإحتلت موقعاً أكبر مقارنة بغيرها من السلطات التشريعية والقضائية بل إزدادت وتضّخمت صلاحياتها وإختصاصاتها لدرجة أن دورها في معظم البلدان قد برز في الصدارة، إذ ان السلطة

التنفيذية، أو كما يطلق عليها أحياناً الحكومة تشكل السياسة العامة للدولة في ظل التوازنات التي يضعها بين مختلف مؤسسات النظام الدستوري.

أولاً : أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في أنه يأتي ليحاول أن يكشف عن مسارات بناء السلطة التنفيذية ويحدد مواطن الخلل لكي يتم تجاوزها مستقبلاً بما يبني مؤسسات مستقرة، وتنظيم السلطة التنفيذية بشكل مؤسساتي بإعتبارها إحدى المؤسسات الدستورية لا غنى عنه لأي دولة تريد تحقيق الاستقرار السياسي وتوازن العلاقة بين السلطات الثلاث فيها، من أجل ذلك فالبحث في هذا الموضوع مهم وقد وضعنا نصب أعيننا تجارب البلدان المستقرة سياسياً لنكشف عن مكامن الخلل في تكوين السلطة التنفيذية والتنظيم الدستوري لها وضرورة مأسسة السلطة بغية الوصول إلى نتائج قد تساعد في إعادة الأمور الى نصابها.

وجدير بالذكر أن الجهة التي تمارس السلطة التنفيذية في مستوياتها العليا تختلف بإختلاف النظام السياسي الذي يسود كل دولة، فهي تتمركز في بعض الدول في يد رئيس الجمهورية، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، أو في يد رئيس الوزراء والوزراء كما في بريطانيا، أو يمارسها كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء وفق توزيع معين للإختصاصات يحدده دستور كل دولة على حدة، كما في فرنسا... ألخ.

ثانياً : مشكلة البحث: تتمحور مشكلة البحث في أن تحليل الأحكام الدستورية المتعلقة بالسلطة التنفيذية يجب أن يتم في ضوء القواعد العامة التي يقوم عليها النظام السياسي الذي تتبناه كل دولة، إذ إحتواء وثيقة الدستور قواعد ممارسة هذه السلطة وتكوينها يُنظر إليها من زاوية تعدّد وتباين مظاهر النظم السياسية التي يقوم عليها نظام الحكم، إلا أن الإشكالية تظهر حينما يُنظر إلى النصوص الدستورية المنظمة للسلطة التنفيذية، والتي تُفيد بتضمين الدستور بعض مظاهر نظام معين كالنظام البرلماني مثلاً، إلا أنه يلاحظ مظاهر نظام غيره في الواقع، مما سيؤدي إلى صعوبة في تكييف العلاقة بين السلطات في الدولة وتنظيم السلطة التنفيذية ودورها في ممارسة شؤون الحكم وتحديد وظائفها وإختصاصاتها، ومعالجة الأحكام المنظمة لها، من خلال التنظيم المؤسسي أي

محاولة بناء أو تأسيس السلطة دون حصرها في دائرة ضيقة من الذات الخاصة بالحاكم والمقربين منه وإبعادها عن ما يُعرف بشخصنة السلطة.

ثالثاً: منهج البحث: إن المنهج الأكثر إنسجاماً مع طبيعة الموضوع يقوم على الإستعانة بالمنهج التحليلي والمنهج المقارن، وعمدنا إلى جمع المصادر المستخلصة من عموم المصادر وترتيبها وفق إطار علمي قانوني فلسفي.

رابعاً: خطة البحث: إن طبيعة الموضوع والغرض من بحثه تجعل من المناسب أن نعالجه في مبحثين تسبقهما مقدمة: نتناول في المبحث الأول مفهوم السلطة التنفيذية ومأسستها وذلك في مطلبين، نبين في المطلب الأول التعريف بالسلطة التنفيذية، أما في المطلب الثاني فنتناول فيه مأسسة السلطة التنفيذية والمفاهيم المرتبطة بها، ونُكّرس المطلب الثاني لتنظيم السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية، عبر مطلبين أيضاً ونُفرد المطلب الأول لتكوين السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي، والذي سنتناوله في فرعين نبيّن في الفرع الأول تكوين السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، ونبحث في الفرع الثاني تكوين السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي، أما في المطلب الثاني فنتناول فيه تكوين السلطة التنفيذية في النظامين المجلسي والمختلط، وذلك عبر فرعين نُفرد الأول لتكوين السلطة التنفيذية في النظام المجلسي، أما الفرع الثاني فنوّضح فيه تكوين السلطة التنفيذية في النظام المختلط، ثم نختم بحثنا بأهم ما سنتوصل إليه من نتائج وتوصيات.

المبحث الأول

مفهوم السلطة التنفيذية ومأسستها

هنالك صعوبة في تحديد معنى السلطة بشكل عام لأنه مصطلح ندركه ولا نلمسه بحواسنا، إذ أنه مصطلح نظري فلسفي، حيث أنها يمكن ان تمثل القوة التي يمارسها أصحاب السلطة من أجل تنظيم الدولة فتُعرف بأنها الحق الذي يُمنح لشخص ما في إصدار الأوامر، والقوة في إجبار الآخرين على تنفيذها[1]. وتتألف السلطة من

[1] د. مشعل بن سليمان العنزي، السلطة (المفهوم- المصادر- الأنواع- الأنماط)، محاضرة منشورة على الموقع الإلكتروني الآتي:-

حكام ومؤسسات حكم يستمدون صلاحياتهم ويقومون بوظائفهم حسب مجموعة مبادئ تسمى نظام الحكم، وتتعدد السلطات في الدولة، إلا أن موضوع بحثنا يختص بالسلطة التنفيذية ومن ثم لا بد لنا ونحن نبحثه أن نتطرق للتعريف بهذه السلطة ومأسستها، وذلك من خلال فرعين.

المطلب الأول

التعريف بالسلطة التنفيذية

سنتناول هذا المطلب في فرعين، نفرد الفرع الأول لتعريف السلطة التنفيذية أما في الفرع الثاني فنبين فيه إختصاصات السلطة التنفيذية.

الفرع الأول

مدلول السلطة التنفيذية

إن السلطة التنفيذية[١]مضمونها بصورة عامة، هو تأمين "سير الدولة " وذلك بتنفيذ القواعد التي يضعها القائمون بالسلطة التشريعية وفي إطار هذه القواعد. ومن هنا جاء في الحقيقة تسمية السلطة التنفيذية. فهي إذن تنفذ القوانين– القواعد العامة التي وضعتها السلطة التشريعية– وذلك بتحديدها وتطبيقها على حالات خاصة[٢].

وتأسيساً على ما تقدم عُرّفت السلطة التنفيذية تعريفات عدة من أبرزها هي أنها (السلطة المختصة بتنفيذ القوانين وإدارة السياسة العامة في الدولة وهي التي تتصل بالجمهور وتجّسد – امام الأفراد– السلطة السياسية في الدولة، مما جعل الأفراد ينظرون إليها بحسبانها الهيئة الحاكمة الحقيقية ويخصونها بكلمة (الحكومة) [٣] ، ومن

---

http://dr-meshaal.com/leadership/wp-content/uploads.

[١] يراد بالسلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية أعمال التنفيذ ما عدا التشريع والقضاء في سائر الأعمال التي تتطلبها سياسة الدولة وتدبير شؤون الأفراد، أو الموظفون المنوط بهم تنفيذ أوامر الشرع الإسلامي، وفي مقدمة هؤلاء: رئيس الدولة، سواء سميّ خليفة، أم إماماً، أم أمير للمؤمنين أم سلطاناً، أم ملكاً، أو أي اسم آخر، ومن أعضاء سلطة التنفيذ في هذه الدولة. د. إسماعيل البدوي، إختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم المعاصرة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٣، ص٢٠-٢١.

[٢] د.منذر الشاوي، فلسفة الدولة، ط٢، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، العراق، ٢٠١٣، ص١٢١-١٢٢.

[٣] د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٩، ص١٦٩-١٧٠.

ثم فهذه السلطة تعني حصر صلاحية الحكومة بتنفيذ القوانين التي تصدر من السلطة التشريعية، وهذا غير دقيق حيث أن السلطة التنفيذية لا يقتصر دورها على تنفيذ القوانين فحسب.

كما تُعرّف بأنها (**الجهة التي تتولى تنفيذ ومراقبة مدى تطبيق الأوامر والقوانين المتعلقة بالمجتمع السياسي، وذلك بفضل توافر الإدارة المالية التي تحت تصرفها من جهاز إداري ومن أجهزة أمنية وقوات مسلحة. وتعد السلطة التنفيذية على درجة عالية من الأهمية بالنسبة للأفراد؛ وذلك لأحتكاكهم بها أكثر من السلطات الأخرى ولصلتها المباشرة بحياتهم اليومية مع كل ما يرمز له الجهاز التنفيذي)** [١] ، وبرأينا إن هذا التعريف مطول ينقصه الوضوح فما الذي يُقصد بالمجتمع السياسي؟.

ومن كل ما تقدم يمكن تعريف السلطة التنفيذية بأنها **(الهيئة التي تقوم بتنفيذ القوانين وإصدار القرارات واتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ الأمن وإدارة مختلف المؤسسات والمصالح العامة في الدولة)**. والسلطة التنفيذية تكّون الحكومة التي يفترض ان تتقيد بالقانون على أروع وجه، وتساوي بين ممثلي السلطة والشعب، وهذه السلطة تقوم على تنفيذ ما تنص عليه السلطة التشريعية، وتقوم بتسيير الإدارة والمرافق العامة، كما وتشمل السلطة التنفيذية جميع أجهزة الإدارة في الدولة، سواء أكانت هذه الأجهزة تتبع الوزارات أم المجالس المحلية المنتخبة، أم المؤسسات والهيئات العامة[٢] ، فلا يخرج عن نطاقها، إلا أعضاء السلطتين التشريعية والقضائية.

الفرع الثاني

إختصاصات السلطة التنفيذية

تُمارس السلطة التنفيذية من جانب عدد من الموظفين، يملك كل منهم اختصاصات معينة يمنحه إياها القانون، ويشكل هؤلاء الموظفون هرماً، يكون في قمته

---

[١] سارة إبراهيم حسين، مؤسسات المجتمع المدني والسياسات العامة، ط١، مطبعة السنهوري، بغداد، العراق، ٢٠١٤، ص٩١-٩٢.

[٢] د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي " دراسة مقارنة" ط٥، مطبعة عين شمس، مصر، ١٩٨٦، ص٢٢٥-٢٢٦.

رؤساء السلطة التنفيذية، (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء، الوزراء)، وفي قاعدته أصحاب الدرجات الوظيفية الدنيا، وتوجد بين كل هؤلاء حلقات اتصال، تربط الرؤساء بالمرؤوسين، وتتمثل في الأوامر الرئاسية، وفي الإشراف والتوجيه، الذي يمارسه الرؤساء على مرؤوسيهم، فيقرون ما قاموا به من تصرفات، أو يلغونها، أو يسحبونها[١].

وللسلطة التنفيذية اختصاصات واسعة وخطيرة، فهي تختص أولاً بتنفيذ القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، وهي في معرض ممارستها لهذا الاختصاص تقوم بإصدار اللوائح المفسرة والمنفذة للقوانين، باعتبارها الأقرب للواقع، والأكثر فهماً له من السلطة التشريعية، وكذلك تختص السلطة التنفيذية بمهام حفظ الأمن الداخلي، والدفاع الخارجي، والصحة والتعليم والتخطيط والإعلام والثقافة والصناعة والتجارة، وإدارة العلاقات الدولية، إضافة إلى بعض الاختصاصات الاستثنائية التي تمنحها صلاحيات واسعة جداً في حالة الضرورة[٢].

وتتمتع السلطة التنفيذية في معرض ممارستها لاختصاصاتها، ولأنها تعمل في سبيل تحقيق الصالح العام، بامتيازات خطيرة، تسمى امتيازات السلطة العامة والتي يأتي في مقدمتها إمكانية إصدار قرارات تنفيذية أي يمكن أن تنفذ قراراتها في مواجهة المخاطبين بأحكامها من دون الرجوع إلى القضاء، كما تتمتع بحق الاستملاك لضرورات المصلحة العامة مقابل تعويض عادل، وكذلك بسلطة التنفيذ الجبري، وبالسلطة التقديرية التي تمكنها من وزن الظروف التي تدفعها إلى إصدار قراراتها، وبمناسبة موضوعات قراراتها مع أسبابها[٣]. وإجمالاً فإن السلطة التنفيذية تمارس إختصاصات ثلاث رئيسية، سنوردها بشكل عام دون التطرق إلى تفصيلاتها وهي:

---

[١] د. سليمان محمد الطماوي، مصدر سابق، ص٢٢٦.

[٢] د. إسماعيل البدوي، مصدر سابق، ص٤٣٧.

[٣] د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري" القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، لبنان، بدون سنة طبع، ص١٨٦.

- **الإختصاصات الإدارية والتنفيذية:** حيث تقسم هذه اختصاصات السلطة الإدارية والتنفيذية إلى وظيفتين هما: تنفيذ السياسات العامة للدولة والقوانين، وترتيب المصالح العامة وإدارة الدولة وحمايتها.

- **الإختصاصات السياسية:** تكون للسلطة التنفيذية في الأنظمة الدستورية إختصاصات سياسية عديدة في المجالين الداخلي والخارجي. ومن الدساتير ما ينص عليها صراحة من ذلك الدستور الفرنسي في المادة (٢٠) منه إذ نص صراحة على أن تحدد الحكومة السياسة الوطنية وتديرها. ومن أمثلة الإختصاصات الخارجية عقد المعاهدات الدولية وغيرها.

- **الإختصاصات في مجال الوظيفة التشريعية:** يدور البحث عن الإختصاصات التشريعية للسلطة التنفيذية مع البحث عن اختصاصات رئيس السلطة التنفيذية سواء كان رئيس الدولة أو رئيس الوزراء، حسب صورة النظام السياسي المطبق في الدولة ذلك حيث تمارس السلطة التنفيذية هذا النوع من الإختصاص ويميز بين أختصاصها التشريعي في الظروف العادية وإختصاصها في الظروف الاستثنائية، فالسلطة التنفيذية تشرع في حالة غياب البرلمان أو أثناء وجوده وذلك بناءاً على تفويض، أما في حالة الظروف الاستثنائية فإنها تصدر لوائح منها ما يطلق عليها لوائح الضرورة ومنها ما يسمى بلوائح حالة الطوارئ[1].

المطلب الثاني

ماهية مأسسة السلطة التنفيذية

إن إقامة دولة مُمأسسة أصبح من أهم مستلزمات التنمية السياسية في عصرنا الحالي، كما أن الجانب المؤسسي هو من الأبعاد الضرورية والمهمة لتحقيق الديمقراطية والتي هي نوع من التنظيم المؤسسي للمجتمع بصورة سليمة لتحقيق الصالح العام، ومن ثم ان التعرف على بعض معاني مأسسة السلطة ستكون الهدف

[1] د. إسماعيل البدوي، مصدر سابق، ص٤٢٤ وما بعدها. د. أحمد عبد الحميد الخالدي، مصدر سابق، ص٢٦٤ وما بعدها.

الرئيسي لبحث هذا المطلب والذي يمكن تقسيمه إلى فرعين سنتناول في الفرع الأول مفهوم مأسسة السلطة وتطوره. أما في الفرع الثاني فنبين فيه مأسسة السلطة التنفيذية.

الفرع الأول

مفهوم المأسسة وتطوره

تمثل المؤسسات بصورة عامة القواعد والضوابط التي أوجدها الإنسان لتنظيم التفاعل البشري، فهي أشبه بالقوالب التي تحدد مسار تنسيق هذا التفاعل للوصول إلى غاياته النهائية، وبذلك تمثل المؤسسة البناء أأو الهيكل التنظيمي والذي يتعرض للتغيير والتطور المستمر بحكم الإدراك الإنساني للحياة وتفاعلاتها، لذا فإنها تعبر عن طبيعة المجتمعات التي أنشأتها، وعليه فإن التغيير المؤسسي الحاصل فيها هو طريق لفهم تطور المجتمعات عبر الزمن، وتشكل المؤسسة غالباً كتلبية لفكرة أو حاجة لدى فئة أو مجتمع فتخلق لدى أفراده شعوراً بالإختلاف والتميز تجاه الآخرين وتضطرهم إلى الدفاع عنها لأنها تصبح تعبيراً عن وجودهم ودورهم[١].

ويرى البعض أن المأسسة هي مرحلة أكثر تقدماً من المؤسسات، فإذا كانت الأخيرة تمثل الضوابط التي أوجدها الإنسان، فإن المأسسة هي العملية التي تكتسب بها التنظيمات والإجراءات حتمية وثباتاً[٢]، فمأسسة السلطة وان كانت حدث اجتماعي يتكون من نقل السلطة الإجتماعية التي يستحوذ عليها فرد أو مجموعة من الأفراد إلى شخص معنوي، إلا أنها بالرغم من ذلك فهي عملية قانونية ولكن هذه العملية أو الظاهرة إنتقلت إلى علم القانون حديثاً[٣].

---

[١] هنالك تعريفات كثيرة للمؤسسة إذ يعرفها قاموس (ليترة الفرنسي) على أنها (**كل ما يبتدعه الإنسان مقابل ما هو موجود في الطبيعة**)، فالدين هو مجموعة تعاليم دينية ولكن عندما يتم وضعها في تنظيم قانوني وإداري كالكنيسة فإن الدين سيصبح مؤسسة دينية. صادق الأسود، علم الاجتماع السياسي وأسسه وأبعاده، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، العراق، ١٩٩٠، ص٢٨٠-٢٨١، أشار إليه: سعدي الإبراهيمي، التحليل السياسي، ط١، دار السنهوري، بيروت، لبنان، ٢٠١٥، ص١١٨.

[٢] وليد سالم محمد، الثقافة السياسية وأهميتها في مأسسة السلطة وبناء الدولة في العراق: الرؤية والآليات، بحث منشور في المجلة العربية للعلوم الساسية، ص١٢٣.

[٣] ظهرت فكرة المأسسة بداية بين علماء الاجتماع لتصنف العادات والتقاليد الشعبية للمجتمعات والتي يُنظر إليها على أنها من الضرورات الأساسية لأية حضارة أو ثقافة. عبد الله سعيد علي

وما تجدر الإشارة إليه أنه تتعدد أنواع المؤسسات فهنالك مؤسسات رسمية وفي مقدمتها المؤسسات الدستورية (كالسلطة التنفيذية التي نحن بصدد بحثها)، ومؤسسات غير رسمية كمؤسسات المجتمع المدني وكلاهما يكون له دور في السياسة العامة للدولة وإن أختلفت أهميته[١]. كما ان من أهم عوامل مأسسة السلطة هو تراجع نظم الحكم السلطوي بكافة أشكاله والذي كان سائداً لتحل محلها نظم أخرى في الحكم تعتمد على الإختيار الشعبي الحقيقي، وعلى المؤسسات السياسية المتمتعة بالشرعية، وبالتالي تطبيق النظام الديمقراطي والذي يعد نوع من التنظيم المؤسسي للمجتمع والتخلص من شخصنة أو ما تُعرف بشخصانية السلطة بكل أبعادها.

هذا ما أثر في أن جاءت نشأة الدساتير في سياق مأسسة السلطة وعلاقاتها بهدف وضع حد لعلاقات السلطة المبنية على اعتبارات شخصية وتؤسس لعلاقات ينظمها القانون، وهذا الانتقال بين النمطين لم يتحقق بين عشية وضحاها، بل استلزم في الدول التي حققته مسلسلاً تاريخياً طويلا من البناء والتطورات والصراعات السلمية أحيانا والدموية في الغالب. ومن ثم فإن هنالك فرق بين المأسسة والمؤسسة، إذ أن المؤسسة موجودة في كل نظام وتُعد ضرورية ومهمة، أما المأسسة فهي لا توجد إلا في الأنظمة التي يكون فيها إبعاد الجانب الشخصاني في عملية ممارسة السلطة.

الفرع الثاني

فلسفة مأسسة السلطة التنفيذية

من خلال ما سبق بيانه فإنه يمكن تعرّيف مأسسة السلطة بشكل عام على أنها عملية قانونية يتم عبرها نقل السلطة السياسية من شخص الحكام إلى كيان مجرد، فالسلطة تصبح ممأسسة عندما تنتقل من شخص الحكام والذين لم تعد صفاتهم الشخصية تكفي لتبريرها، إلى مؤسسة مُمأسسة تصبح حينئذ المالك الوحيد لها[٢].

الذبحاني، مأسسة السلطة السياسية كنظرية قانونية للدولة، إطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، بدون سنة طبع، ص٥.

[١] سارة إبراهيم حسين، مؤسسات المجتمع المدني والسياسة العامة، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، العراق، ٢٠١٣، ص١٠٤ وما بعدها.

[٢] عبد الله سعيد علي الذبحاني، مصدر سابق، ص١٩٠.

وتُعرّف أيضاً بأنها عملية إيجاد وتكوين أصول وقواعد الممارسات والعمل الممنهج، أو أنها طراز مستمر في السلوك أو طريقة ثابتة للسلوك الجماعي، وبهذا فهي مجموعة علاقات منظمة لإحتواء وتنظيم جهود الأفراد من أجل تحقيق الأهداف المشترك[١]. ومن ثم يمكن عدها المعايير والقواعد التي تقّيد توجيه أو قيادة سلوك الفاعلين، ولهذا تعد المأسسة مسألة جوهرية في بنيان وممارسة السلطة التنفيذية.

ما تجدر الإشارة إليه أن مأسسة السلطة تنطوي على قواعد آمرة فهذا يعني أنها تعمل بنظام التحفيز والحث من جهة والمنع من جهة آخرى. وبالنظر إلى أن المؤسساتية هي العملية التي تكتسب بها التنظيمات والإجراءات حتمية وثباتاً أي (استقراراً واستمراراً)، ومن هذا يمكن القول أن المأسسة تتميز بدور أو بسمات مهمة، وان الميزة الأساسية أو الدور الرئيس للمؤسسات هو سلطة الإكراه التي تمارسها على افراد المجتمع[٢].

بذلك فالمأسسة على مستوى السلطة السياسية في الدولة تعني الفصل بين الولاية والشخص الذي يمارسها أو الفصل بين شخص الحاكم وسلطته السياسية، لذلك فالقول ان السلطة مُمأسسة يعني أنها إنتقلت من شخص الحاكم الذي لم يعد يملك سوى الممارسة إلى الدولة التي أصبحت المالكة الوحيدة للسلطة. ومن كل هذا يمكن الوصول إلى ما الذي تعنيه مأسسة السلطة التنفيذية، وذلك من خلال صياغة التعريف الآتي: **(هي الفصل بين شخص المسؤول في الجهاز التنفيذي وسلطته)**. وبالتالي يُنظر إلى المركز الدستوري للسلطة التنفيذية بحيث تستقل عن أشخاصها فتصبح مأسسة. ومن ثم يمكن أن نقول بأن السلطة التنفيذية بكل ما يضعه الدستور من تنظيم قانوني لها فإنها بحكم هذا التنظيم هي مؤسسة دستورية تنفيذية إدارية تمارس إختصاصاتها بالشكل الذي تحدده النصوص الدستورية.

---

[١] د. وليد سالم محمد، مأسسة السلطة وبناء الدولة- الأمة "دراسة حالة العراق"، ط١، الأكاديميون للنشر والتوززيع، عمان، الأردن، ٢٠١٤، ص٢٩.

[٢] اثير ادريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، ط١، دار ومكتبة البصائر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠١١، ص١٧٦-١٧٧. د. وليد سالم محمد، مأسسة السلطة وبناء الدولة...، مصدر سابق، ص١٧٦.

وما يُشار إلى التحول الديمقراطي في أحد تعريفاته: أنه تراجع نظم الحكم السلطوي بكافة أشكاله؛ لتحل محلها نظم أُخرى في الحكم تعتمد على الإختيار الشعبي الحقيقي، وعلى المؤسسات المتمتعة بالشرعية، وعلى الانتخابات النزيهة كوسيلة لتبادل السلطة، أو الوصول إليها كبديل عن حكم الفرد، وانتهاك القوانين والدستور. كما ان الديمقراطية نوع من التنظيم المؤسسي للمجتمع السياسي تهدف إلى إدارة الإنقسامات المختلفة في المجتمع بصورة سليمة لتحقيق الصالح العام[١].

وبالتطبيق على الحالة العراقية وُجد أن دولة المؤسسات لم تكن حاضرة منذ تأسيس الدولة العراقية وحتى يومنا هذا على مر نظمها السياسية التي حكمتها الملكية والجمهورية، فيما يتعلق ببناء الدولة إذ كان الخلل مرافقاً لطبيعة تشكيلها والسلطة السياسية القائمة فيها. من جهة أخرى إنعكس عدم التوازن في تشكيل الدولة على طبيعة السلطة السياسية القائمة، فلم يكن هنالك توازن بين مؤسسات الدولة إذ القدح المعلى للسلطة التنفيذية **(للماسك بالسلطة تحديداً)** وعلى مر العهود الملكية منها والجمهورية، ومن ثم إختزال الدولة في شخص القابض عليها[٢]، إذ سادت ظاهرة شخصانية السلطة بكل أبعادها والتي تتعلق بالسيكولوجية الاجتماعية ولا تتعلق بمجال المؤسسات الدستورية، إذ يوجد شخص واحد يُعد رمزاً للأمة مع ملاحظة أنه يمكن أن توجد شخصانية مع وجود مؤسسات تتوزع عليها السلطة [٣]، إلا أن هذا لا يمكن في مجال المأسسة.

يلاحظ في العراق ما طبع على العملية السياسية قبل عام ٢٠٠٣ هو شخصانية السلطة بكل أبعادها حيث لم تكن هنالك أي محاولة لبناء أو تأسيس السلطة، بل حصر النشاط السياسي في دائرة ضيقة من الذات الخاصة بالحاكم

---

[١] أثير أدريس عبد الزهرة، مصدر سابق، ص١٧٩.

[٢] د. وليد سالم محمد، مأسسة السلطة وبناء الدولة...، المصدر نفسه، ص٢٩. وينظر في ذلك: الدولة الحديثة وجدلية المواطنة التضامنية، مقال منشور على الموقع الألكتروني:

http://annabaa.org/arabic/authorsarticles

[٣] علي سعد عمران، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٦، ص٤٥-٤٦.

والمقربين منه، وحيث ان عملية البناء المؤسسي هي أحد المقومات الأساسية في الدول الراغبة في بناء دولة مدنية حديثة، وبما أن الدولة العصرية هي دولة المؤسسات، لذلك كان العراق قبل التاريخ المذكور خارج عن هذا المفهوم؛ لأنه لم يعتمد المؤسسات كآلية في نظام حكمه. أما بعد عام ٢٠٠٣ فقد بدأ النظام العراقي الجديد مسعاه نحو بناء دولة عصرية تعتمد القانون والدستور كمرجع، وقد جاء دستور ٢٠٠٥؛ لينظم المؤسسات الدستورية ومن بينها المؤسسة التنفيذية[١].

المبحث الثاني

تنظيم السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية

سنعرض لتنظيم السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية الأربعة (البرلماني، والرئاسي، والمجلسي، والمختلط)، وإن عرضنا سوف يقتصر بطبيعة الحال على إبراز أهم المحاور الجوهرية التي تميّز وضع هذه السلطة في كل نظام من هذه الأنظمة، الأمر الذي يقتضي بحث ملامحها العامة دون الخوض في التفصيلات والجزئيات، فذلك أوسع من أن يتضّمنه هذا البحث؛ لذلك سنتناول هذا المبحث في مطلبين، نبّين في المطلب الأول تكوين السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي. أما في المطلب الثاني فنبحث فيه تكوين السلطة التنفيذية في النظامين المجلسي والمختلط.

المطلب الأول

تكوين السلطة التنفيذية في النظامين البرلماني والرئاسي

سنتناول هذا المطلب في فرعين نبيّن في الفرع الأول تكوين السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، أما الفرع الثاني فسنُفرده لتكوين السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي.

[١] اثير ادريس عبد الزهرة، مصدر سابق، ص١٧٩-١٨٠.

الفرع الأول

تكوين السلطة التنفيذية في النظام البرلماني

ينبغي لتحديد السلطة التنفيذية في النظام البرلماني وتبيان ملامحها الجوهرية التي تميّزها عن نظيرتها في الأنظمة الأخرى، أن نتناول بالدراسة كيفية تكوين هذه السلطة، بالنظر إلى المبدأ العام الضابط لتكوينها، وهو مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، والذي يتضمن توزيع الإختصاصات بين جهازيها، لذلك سنتناول هذا الفرع على النحو الآتي:-

أولاً// ثنائية السلطة التنفيذية: تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من طرفين هما: رئيس الدولة والوزراة كهيئة جماعية، وقد تبنى ثنائية الجهاز التنفيذي كل من النظام البرلماني في بريطانيا، كذلك الدستور العراقي إذ تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء[١]. وسوف نستعرض الوضع الدستوري الخاص برئيس الدولة والوزارة في هذا النظام، وكالآتي:

١- **رئيس الدولة في النظام البرلماني:**- قد يكون رئيس الدولة في النظام البرلماني ملكاً متوجاً، يتبوأ منصبه عن طريق الوراثة، وقد يكون رئيساً يُنّصب بالإنتخاب، وهو في كلا النظامين يعد رئيساً للسلطة التنفيذية[٢]. ويلزم أن يكون رئيس الدولة في النظام البرلماني شخصاً آخر غير شخص رئيس الحكومة، أي غير شخص رئيس الوزارة أو الوزير الأول، إذ لا يجوز بأي حال لرئيس الدولة أن يجمع بين صفته كرئيس للدولة وبين صفته كرئيس للحكومة، فالنظام البرلماني يقوم على وجوب الفصل العضوي بين المنصبين[٣]. ورئيس الدولة وفقاً لدستور ٢٠٠٥ هو رئيس الجمهورية الذي يرشح خلال (٣) أيام من تاريخ إنتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه[٤].

---

[١] المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

[٢] د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١ (دراسة مقارنة – الدستور الكويتي والفرنسي)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠١، ص١٤٩.

[٣] د. أمين سلامة العضايلة، الوجيز في النظام الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، الأردن، ٢٠١٠، ص٧٢.

[٤] تنظر: المادة (٢) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢.

يرى البعض أن مما يؤخذ على النظام البرلماني فيما يتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية في أنه يفصل بين منصب رئيس الدولة، وهو رئيس السلطة التنفيذية وفقاً للدستور، ومنصب رئيس الحكومة – رئيس الوزراء– رئيس السلطة التنفيذية من الناحية الفعلية، إذ يضع هذا النظام على رئاسة هذه السلطة شخصين مختلفين مما يؤدي إلى الصراع بينهما ويحدث اخطاراً أهمها ما قد يصيب الدولة من انقسام في السلطة[١].

كما يختلف الفقهاء بشأن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني بخصوص مباشرة شؤون السلطة التنفيذية إلى إتجاهين: **الإتجاه الأول:** يُقر بسلبية دور رئيس الدولة في هذا النظام؛ لأن اختصاصات رئيس الدولة في النظام البرلماني لا تتعدى الحفاظ على التوازن بين السلطات؛ لذلك فدوره هنا فخري مجرد من أية سلطة فعلية؛ ذلك لأن الوزارة هي السلطة الفعّالة في النظام البرلماني والمسؤولة عن شؤون الحكم، أما رئيس الدولة ولأنه غير مسؤول سياسيًا بوجه عام فلا يحق له بالتالي مباشرة السلطة الفعلية في الحكم طبقاً لقاعدة (حيث تكون السلطة تكون المسؤولية). أما **الإتجاه الثاني:** فيرى أن اشتراك رئيس الدولة ملكاً كان أو رئيس للجمهورية مع الوزارة في إدارة شؤون السلطة لا يتعارض مع النظام البرلماني بشرط وجود وزارة مستعدة لتحّمل مسؤولية تدخله في شؤون الحكم ومن ثم يكون لرئيس الدولة دور إيجابي في مباشرة شؤون السلطة التنفيذية[٢].

والرأي الأول هو ما نؤيده؛ وذلك لأن الوزارة في النظام البرلماني هي المحور الرئيسي الفعال في ميدان السلطة التنفيذية، وتتولى العبء الأساسي في هذا الميدان وتتحمل المسؤولية دون سلب رئيس الدولة حق ممارسة بعض الاختصاصات التي قررتها أو تقّررها بعض الدساتير في الميدان التنفيذي والتشريعي ويتم ذلك بواسطة وزرائه.

---

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة – الوزارة" في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦، ص٣٩٩-٤٠٠.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية...، المصدر نفسه، ص٣٢ وما بعدها.

ومن الجدير بالذكر ان مسألة منح أو حجب الصلاحيات عن الرئيس في النظام البرلماني مسألة نسبية تختلف من دولة لأخرى، فمن الدساتير من لا تمنح رئيس الدولة إلا دوراً شكلياً محدوداً، كما في بريطانيا وألمانيا، ومن ثم فدور رئيس الدولة (ملك – رئيس) يتباين من حيث الظروف الداخلية للدولة، والمبادئ التي يؤمن بها واضعوا الدستور، وطريقة اختيار الرئيس، وشعبيته وعلاقته مع رئيس الوزراء قد تلعب دوراً فعال في تحديد دور الرئيس في إدارة شؤون البلاد[١].

يُلاحظ أن رئيس الجمهورية في ظل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والذي يأخذ بالنظام البرلماني يمارس مجموعة من الصلاحيات[٢]والسلطات ومنها تقديم مشروعات القوانين وتقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وغيرها[٣]، وبذلك فأن الدور الذي يؤديه رئيس الجمهورية في ظل هذا الدستور لا يمكن ان يكون دورًا سلبياً كما هو حال الملك في بريطانيا، لكنه يقوم بدور مهم في ظل التنظيم الدستوري الذي جاء به دستور العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.

٢- **الوزارة كهيئة جماعية:**- نتيجة لعدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني كان لا بد من وجود هيئة تتحمل الأثار المترتبة على أعمال الدولة أي المسؤولية، ويقع عليها العبء الحقيقي في ممارسة السلطة الفعلية في شؤون الحكم، وعلى هذا النحو تعتبر الوزارة المحور الرئيس في النظام البرلماني وحجر الزاوية فيها، كما تُعد في ذات الوقت حلقة الوصل بين رئيس الدولة والبرلمان[٤].

ويتم تشكيل الوزارة حسب قواعد النظام البرلماني في بريطانيا من خلال قيام الملك بإستدعاء رئيس حزب الأغلبية ويكلفه بتشكيله وزارته، ليصادق بعد ذلك الملك عليها وتكون قائمة الوزارة جاهزة مقدماً إذ أن كل حزب يهيء أعضاء وزارته في حال

---

(١) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، ط١، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، ٢٠١١، ص٢٠٢-٢٠٣.

(٢) المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) توجد اختصاصات او صلاحيات اخرى يمارسها رئيس الجمهورية بموجب المواد (٧٦,٧٥,٦٤,٦١,٦٠,٥٨) من دستور عام ٢٠٠٥.

(٤) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية...، المصدر نفسه، ص٤١-٤٢.

فوزه بالأغلبية في الانتخابات، وتسمى هذه القائمة بحكومة أو وزارة الظل. ومن الجدير بالذكر أن الوزارة في إنكلترا لها خصوصيتها، إذ تضم جميع الوزراء وعدداً من نواب الوزراء ويصل عددهم أحياناً إلى المائة، غير أن مجلس الوزراء لا يضم أكثر من (١٥-٢٠) من أعضائها وهم الوزراء الفعليين. كما وجرت العادة على إقامة (مجلس) داخل مجلس الوزراء في أيام الأزمات والحروب ويكون عدد أعضائه محدوداً جداً إذ يضم الوزراء الفعليين (الدفاع، الداخلية، الخارجية، المالية...)[١].

تُعرض الوزارة والمنهاج الوزاري على البرلمان لتحصل على ثقته، إذ ليس للوزارة في النظام البرلماني أن تمارس عملها إلا إذا كانت حائزة على ثقة الأغلبية البرلمانية[٢]. وعلى هذا النحو تكون الوزارة هي المسؤولة أمام البرلمان سواء كانت هذه المسؤولية تضامنية أو فردية؛ لذلك أن رئيس الدولة لا يسأل عما يفعل ولكن هم يسألون.

ثانياً// توزيع الإختصاصات بين جهازي السلطة التنفيذية: من المقتضيات الشكلية والموضوعية للفصل بين طرفي الجهاز التنفيذي، أن يتحقق الفصل الوظيفي بينهما من خلال توزيع الإختصاصات، وان الإحاطة بموقف السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تقتضي دراسة وتحليل النصوص الدستورية التي نظّمت تقاسم هذه السلطة وتوزيع الإختصاصات. وسنأخذ كمثال لهذا النظام ما ورد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مع الإشارة إلى النظام البريطاني مقدماً.

ففي بريطانيا أن الملك وهو أحد طرفي السلطة التنفيذية على الرغم من عدم تمتعه بصلاحيات فعلية، إلا أن له بعض الصلاحيات الشكلية إن صح التعبير، والتي منها إختيار الوزير الأول أو رئيس الوزراء، ولا تكون للملك مطلق الحرية في هذا الإختيار؛ ذلك أنه مقيد بإختيار زعيم حزب الأغلبية البرلمانية لتشكيل الحكومة. كما يقوم الملك بتعيين الوزراء أيضاً ولكن بعد تسميتهم من رئيس الوزراء، فضلاً عن تعيين

---

[١] د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، مصر، ١٩٩٠، ص٧٦-٧٧.

[٢] د. علي يوسف الشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، ط١، مؤسسة دار الصادق الثقافية، بابل، ٢٠١٢، ص٢٣٠.

كبار الموظفين المدنيين والعسكريين ومنح الأوسمة والنياشين وكل ذلك بتوصية من رئيس الوزراء، وله دعوةالبرلمان للإنعقاد وحله، إلا أن هذا الحل أصبح من صلاحيات الوزارة حصراً. أما في المجال التشريعي فللملك التصديق على القوانين الصادرة عن البرلمان والأمر بنشرها وله حق في إعلان الحرب والإعتراف بالدول وعقد المعاهدات كلها بتوصية رئيس الوزراء[١].

أما في النظام البرلماني العراقي ووفقاً لدستور ٢٠٠٥ فإن السلطة التنفيذية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وكل منهما مؤسسة قائمة بذاتها ولها أختصاصاتها، حيث ان رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة الذي يمارس عدد من الإختصاصات العامة[٢]، والتي حرص الدستور على تبيانها، فضلاً عن إختصاصات أخرى سواء أكانت في مجال الوظيفة التنفيذية أو في مجال الشؤون الخارجية. كما حرص الدستور على منح رئيس الجمهورية اختصاصات ذات صبغة قضائية وتتجسد في إصدار العفو الخاص والمصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة[٣]، وغيرها من الإختصاصات الأخرى.

ومن جهة أخرى فإن رئيس مجلس الوزراء له إختصاصات أسندها الدستور إليه وهي متعددة ومتنوعة تشمل كل نواحي السلطة التنفيذية التي تتركز أساساً بين يديه بصفة أصلية ومباشرة، وما تجدر الإشارة إليه أن رئيس مجلس الوزراء قد يمارس تلك الإختصاصات منفرداً[٤]في جانب منها، وقد يمارس إختصاصاته الأخرى بالإشتراك مع مجلس الوزراء وتتوزع إلى إختصاصات تنفيذية وتشريعية ذات صلة في الشؤون الخارجية وفي مجال تعديل الدستور[٥].

---

[١] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون سنة طبع، ص٤٠٧-٤٠٨.

[٢] أحمد خورشيد حميدي، السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة جامعة كركوك للدراسات الإنسانية، العراق، المجلد ٧، العدد٢، السنة٢، ٢٠١٢، ص٥.

[٣] يُنظر: المواد (٥٠-٦٧) من دستور عام ٢٠٠٥ والبندين (أولاً) و(ثامناً) من المادة (٧٣) من دستور عام ٢٠٠٥.

[٤] تُنظر: المادة (٧٨) من دستور عام ٢٠٠٥.

[٥] د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، العراق، ٢٠١٣، ص٣٦٨ ومابعدها. رافع شبر، مصدر سابق، ص١١١-١١٣.

الفرع الثاني

تكوين السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي

يُعرّف النظام الرئاسي بأنه النظام الذي تتركز فيه السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية منفرداً والذي يُنتخب من قبل الشعب مباشرةً، فهو بذلك يتبع نظام الفصل الجامد بين السلطات[١]. وسنتناول تكوين السلطة التنفيذية في هذا النظام وذلك على النحو الآتي:

أولاً// وحدة السلطة التنفيذية: يعتمد النظام الرئاسي على مبدأ وحدة السلطة التنفيذية، والفصل الجامد بين السلطات فتتولى كل سلطة الوظيفة المسندة إليها إستقلالاً وعلى قدم المساواة، وبالتالي يمكن القول أن هنالك دعامتين اساسيتين لهذا النظام: **الدعامة الأولى:** هي فردية السلطة التنفيذية ومباشرة رئيس الجمهورية للسلطات الفعلية دون الوزراء. أما **الدعامة الثانية:** فهي توازن واستقلال السلطات العامة مع شدة الفصل بينها، بمعنى تختص السلطة التنفيذية، أي رئيس الدولة بأمور التنفيذ دون غيرها، الأمر الذي يحقق لها كيانها الخاص واستقلالها الذاتي عن السلطات الأخرى[٢]. وتعد الولايات المتحدة الأمريكية المثال التقليدي لهذا النظام، إذ تطبق نظاماً رئاسياً بحتاً[٣]. وتتكون السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي من رئيس الدولة والوزراء أو المعاونين أو المساعدين له وعلى النحو الآتي:

١- **رئيس الدولة في النظام الرئاسي:**- وهو يعد رئيس السلطة التنفيذية ورئيس الحكومة، إذ يجمع الصفتين في آن واحد، فيمثل رأس الدولة وحكومتها فيجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، وهو يباشر في ظل هذا النظام مهام هذه السلطة على نحو حقيقي وفعلي، وبذلك تتركز السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية، فهو الذي

---

[١] د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري- القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، لبنان، بدون سنة طبع، ص٢٠٨.

[٢] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية...، مصدر سابق، ص٤١٩.

[٣] موريس دوفرجيه ترجمة د. جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري- الأنظمة السياسية الكبرى، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ١٩٩٢، ص٢٨٥.

يمارسها وحده، كما ويحتل الرئيس مكانة رفيعة بين سلطات الدولة؛ وذلك بسبب وسيلة إختياره حيث يختاره الشعب، وهذا ما يجعل الرؤساء غالباً ما يحسون برجحان كفتهم كونهم جاؤا نتيجة رغبة شعبية تمّثل الشعب بمجموعه[١]. وبذلك فإن رئيس الدولة في النظام الرئاسي يسود ويحكم في الوقت ذاته.

وقد أخذ بهذا النظام الدستور الأمريكي حيث تناط السلطة التنفيذية برئيس الولايات المتحدة الأمريكية الذي يتم إنتخابه ويكون غير مسؤول تجاه البرلمان كما أنه غير مقيد بآرائه فهو يقرر والوزراء ينّفذون[٢]، ويتمتع بسلطات واسعة فهو صاحب السلطة التنفيذية والرئيس الأعلى للجهاز الإداري ومن ثم تعتبر سلطته هذه بعيدة الأثر حيث توفر له قدراً كبيراً من النفوذ يستخدمه لتنفيذ سياسته، حيث عن طريقها يهيمن على ولاء عدد كبير من الموظفين الفدراليين ويضمن تأيدهم[٣].

٢- **الوزراء**: أي مساعدي رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي والذين ليسوا سوى منفذين لسياسة الرئيس، فهم مجرد تابعين له؛ لذلك يُسّمون بالأمناء أو السكرتاريين أو المعاونين، وهم لا يعدو أن يكونوا عمال الرئيس الشخصيين، ولا يملكون الحياد عن السياسة التي رسمها لهم، فهم أداة إدارة وتنفيذ للسياسة الشخصية للرئيس، ومن ثم لا يستقلون بسياسة خاصة ينفردون بها. ويبلغ عددهم في النظام الأمريكي (١٤) وزيراً، يُعّينون من قبل رئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الشيوخ[٤].

---

[١] سامي محمد محمد الغنام، رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، إطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٩٨، ص٢٠٩ وما بعدها. أيرك برندت ترجمة د. محمد ثامر، مدخل للقانون الدستوري، ط١، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٢، ص ٢٣٣. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص٨٦-٨٧. د. أسماعيل البدوي، مصدر سابق، ص١٤.

[٢] حدد الدستور الأمريكي ثلاثة شروط لإنتخاب رئيس الجمهورية وهي: أن يكون مواطناً أمريكياً بالولادة، ولا يقل عمره عن (٣٥) سنة والا تقل مدة إقامته في أمريكا عن (١٤) سنة. تُنظر: الفقرة (١) من المادة (٢) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٩ المعدل.

[٣] د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، مصر، بدون سنة طبع، ص٨٦.

[٤] د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، بدون مكان طبع، ١٩٩٩، ص١١٣-١١٤.

وما تجدر الإشارة إليه أن الوزراء في النظام الرئاسي لا يشّكلون هيئة لها كيان متميز تتسم بالوحدة والتجانس فليس لهم حق التقرير الجماعي، وليس لهم حق المداولة فيما بينهم في أمر يتعلق بسياسة البلاد، أنها سياسة الرئيس التي يجب ان تسود ولا يملك الوزراء أو المعاونون سوى العمل على تنفيذها بالصورة التي يراها ويقّدرها الرئيس، فضلاً عن ذلك فالنظام الرئاسي لا يعرف ما يسمى بمجلس الوزراء، أو مبدأ مسؤولية الوزراء كهيئة متضامنة أمام البرلمان[١]، ويُعد النظام الأمريكي أوضح مثال عليه إذ خلت نصوص دستور الولايات المتحدة الأمريكية من الإشارة إلى مثل هذه المصطلحات.

والرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية هو الذي يختار وزرائه، ويُلاحظ في تسميتهم بالأمناء دلالة على تبعيتهم للرئيس، فهو يعّينهم وهو يُقيلهم، وجميعهم من خارج الكونغرس[٢]، ويستطيع الرئيس أن يدعوا وزرائه للتشاور إلا أنه لا يكون مقيداً بما يُبدونه من توصيات، فهذه الإجتماعات لا تعدوا أن تكون وسيلة مشاركة إستشارية وليس أداة جماعية للحكم. ولا يستطيع الوزراء ان يفرضوا رأيهم حتى وان كان بإجماع الأصوات[٣]، وهذا غير ممكن إذ كيف يكون الإجماع وهم لا يملكون حق التقرير والمداولة أصلاً.

ثانياً// مظاهر إستقلال السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي:- يقوم النظام الرئاسي على مبدأ توازن وإستقلال السلطات كل واحدة عن الأخرى، والذي يهمنا في هذا المقام

---

[١] د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري...، مصدر سابق، ص٤٢١-٤٢٣.

[٢] د. زهير شكر، مصدر سابق، ص٢١٠.

[٣] خير شاهد على ذلك ما حدث في عهد الرئيس ابراهام لنكولن (١٨٦١-١٨٦٥) حين دعا وزرائه للإجتماع وكانوا (٧) وزراء وأجمعوا على رأي مخالف لرأيه بشأن موضوع معين، فقال لنكولن عباراته الشهيرة: (**سبعة لا، واحد نعم، الذين يقولون نعم ينتصرون**)، وهو نفس ما حدث في عهد الرئيس جيمي كارتر حينما قرر في اجتماعه الأول عام ١٩٧٧: (**أنا أعتقد... ان القرار الأساسي سيكون بإعتباري الرئيس حيث يُعطيني الدستور الأمريكي الحق ويقرر مسؤوليتي عنه**) . د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية..، مصدر سابق، ص٩٠-٩١.

مظاهر استقلال السلطة التنفيذية عن غيرها من السلطات حيث تتمثل هذه المظاهر بالآتي[١]:

١- إستقلال رئيس الدولة بتعيين الوزراء وعزلهم.

٢- لا يجوز مساءلة الوزراء أمام البرلمان بتوجيه الأسئلة والإستجوابات إليهم أو بتقرير مسؤوليتهم السياسية أمامه، حيث تكون هذه المساءلة أمام الرئيس فقط.

٣- إنتفاء المسولية السياسية لرئيس الدولة أمام البرلمان الذي ليس له أي نفوذ عليه، إذ يستمد نفوذه وسلطاته من الشعب الذي يقوم بإنتخابه لا من البرلمان الذي ليس له أي دور في توليه لمنصبه.

٤- استقلال رئس الدولة بمباشرة السلطة التنفيذية: والذي يعني أن البرلمان لا يشارك الوظيفة التنفيذية، إذ يستقل الرئيس بتعيين وعزل الوزراء وكبار الموظفين، ويستقل أيضاً بوضع السياسة العامة للدولة خاصة السياسة الداخلية، كما يقوم بوضع الخطط السنوية، فضلاً عن استقلاله دون البرلمان بمراقبة الأعمال اليومية للجهاز التنفيذي[٢].

من كل ما تقدم يمكن القول بأن السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي تتميز بالإستقلال عن غيرها؛ وذلك نتيجة الفصل الجامد بين السلطات، ولا يوجد أي مظاهر للتعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات.

المطلب الثاني

تنظيم السلطة التنفيذية في النظامين المجلسي والمختلط

سنتناول هذا المطلب في فرعين نبيّن في الفرع الأول تكوين السلطة التنفيذية في النظام المجلسي نظام الجمعية النيابية، أما الفرع الثاني فنكّرسه لتكوين السلطة التنفيذية في النظام المختلط.

---

[١] د. إحسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٣، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، مصر، ٢٠٠٩، ص٧٣. د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص١٩٩-٢٠٠.

[٢] د. إحسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة ود. رعد ناجي الجدة، المصدر نفسه، ص٧٣. د. علي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص١٩٩-٢٠٠.

الفرع الأول

تكوين السلطة التنفيذية في النظام المجلسي

يُعرّف النظام المجلسي– نظام الجمعية – بأنه : النظام الذي يقوم على أساس عدم المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتتمتع فيه السلطة التشريعية المنتخبة من الشعب بمركز القمة على السلطات الأخرى. ولا يقف دورها عند ممارسة الوظيفة التشريعية، بل يمتد لكافة الأمور السياسية في الدولة[١]. ومن هذا التعريف وكذلك ما بيّناه سابقاً في تكوين السلطة التنفيذية في النظامين الرئاسي والبرلماني سنُحدد كيفية تكوين السلطة التنفيذية في النظام المجلسي أو حكومة الجمعية النيابية؛ وذلك على النحو الآتي:–

إن المبدأ الأساس لوضع السلطة التنفيذية في النظام المجلسي يتمثل بجماعية الجهاز التنفيذي حيث يلاحظ أنها لا تعدو أكثر من مجرد لجنة تنبثق عن البرلمان لممارسة الوظيفة التنفيذية وذلك لتعّذر قيام البرلمان بتلك الوظيفة، فتباشر جمعية نيابية أو هيئة منتخبة من الشعب السلطتين التشريعية والتنفيذية معاً[٢]، وبالتالي يتحدد هذا النظام على أساس مبدأ إندماج السلطات الذي يقوم على عدم المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من الناحيتين القانونية والفعلية[٣].

تأسيساً على ما تقدم ونظراً لإستحالة قيام البرلمان بمباشرة مهام التنفيذ والإدارة فإنه يعهد إلى هيئة تضم عدد من الأفراد، يُطلق عليهم الوزراء، ويتم إنتخاب أحدهم ليكون رئيساً للسلطة التنفيذية يسمى (رئيس الجمهورية) أو (رئيس الوزراء) أو (الوزير الأول) حسب التسمية التي يطلقها عليه دستور كل دولة، ففي سويسرا تنتخب الجمعية الإتحادية أعضاء المجلس الإتحادي، والذي يمثل أعلى سلطة قيادية وتنفيذية في

---

(١) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري – النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ط٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزي، النجف الأشرف، ٢٠١٢، ص٣١.

(٢) حميد حنون الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي" دراسة مقارنة مع الدستور العراقي"، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٨١، ص٢٩. د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، بدون سنة طبع، ص١٨٣.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية...، مصدر سابق، ص١٠٥-١٠٦.

الإتحاد وفقاً للمادة (١٧٤) من دستور سويسرا ١٩٩٨ النافذ سنة ٢٠٠٠[١]ولمدة اربع سنوات، إذ يمثل هذا المجلس السلطة التنفيذية والذي تُعهد إليه الوظيفة التنفيذية، ويتألف من سبعة أعضاء، وتقوم كل عام بإنتخاب شخص من بينهم ليكون رئيساً للمجلس ويُعد في ذات الوقت رئيساً للدولة، وان كان يُعد رئيساً شرفياً ليست له سلطات فعلية[٢].

تندمج السلطتين التنفيذية والتشريعية ويكون هذا الاندماج لصالح السلطة الأخيرة فأعضاء السلطة التنفيذية يعّينهم المجلس النيابي – الجمعية الإتحادية– كما أسلفنا ويلزمون بتنفيذ سياسته، وبالتالي فهم مجرد مندوبين تابعين له ولا يملكون أي استقلال تجاهه[٣].

وقد أُخذ بالنظام المجلسي في فترات معينة ولظروف خاصة على سبيل المثال في فرنسا التي طبقته كنظام استثنائي مؤقت في عقب الثورات الفرنسية في دساتيرها عقب ثورة عام ١٧٩٢ وتكرر بعد ثورة عام ١٨٤٨ وعلى أثر إنهيار إمبراطورية نابليون بونابرت عام١٨٧١. وأخذت بهذا النظام غيرها من الدول[٤]. ويُلاحظ البعض أنه يُتجه للأخذ بهذا النظام في البلدان التي عانت من طغيان السلطة التنفيذية وإستبدادها فتعمد الى كسر شوكتها وتحولها الى مجرد هيئة تأتمر بأوامر البرلمان وتساعده على تنفيذ سياسته وتكون مسؤولة أمامه[٥].

هذا الرأي قد يُجانبه الصواب فيما يتعلق بتطبيقه في الدول التي عانت الطغيان؛ ذلك لأننا لم نجده مطبق في هكذا دول والنموذج السويسري خير دليل، ومن الجدير بالذكر أن هذا النموذج يُعد المثال الوحيد الباقي حتى الآن مطبقاً للنظام المجلسي إلى حدٍ ما.

---

(١) زياد سمير زكي الدباغ، دراسة في النظام السويسري، بحث منشور في مجلة أبحاث كلية التربية الأساسية، المجلد١١، العدد١، السنة ٢٠١١، ص٥٧٤. د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، مصدر سابق، ص٩٤.

(٢) د. سعيد السيد علي، مصدر سابق، ص٣٦.

(٣) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري...، مصدر سابق، ص٢٤٣.

(٤) د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني، مصدر سابق، ص٨١.

(٥) د. سعيد السيد علي، المصدر السابق، ص٣٤-٣٥

الفرع الثاني

تكوين السلطة التنفيذية في النظام المختلط

إلى جانب الأنظمة السياسية السابقة ظهر نظام جديد أُصطلح على تسميته بالنظام المختلط لقيامه بالخلط بين النظامين البرلماني والرئاسي. وقد أيد البعض تسمية هذا النظام بالمختلط، وليس بنظام المزج بين النظامين؛ وذلك لأن المزج يعني إذابتهما في قالب واحد ينتج عنه نظام جديد لا يعرفه الفقه التقليدي، في حين ان النظام المختلط قد إحتفظ بمظاهر كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية على حدة، ثم أثبت ترجيح كفة السلطة التنفيذية[١]، ونرى أن هذا هو الرأي الراجح.

من ثم فالنظام المختلط يجمع بين النظامين البرلماني والرئاسي، وتُرّجح فيه كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية، وبالتالي تقوم العلاقة بينهما على أساس التعاون المتبادل؛ وذلك بسبب عدم تمثيل هذا النظام الصورة الكاملة سواء للنظام البرلماني أو النظام الرئاسي، وأهم ما يُميز النظام المختلط هو أخذه بمبدأ الفصل المرن أو النسبي بين السلطات، وخصوصاً السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال إقامته التوازن بينهما[٢].

إن وضع مؤسسة السلطة التنفيذية في النظام المختلط يقوم على أساس ثنائية الجهاز التنفيذي، إذ تتكون هذه السلطة من رئيس الدولة المنتخب من الشعب والى جانبه الوزارة، ورئيس الدولة يُنتخب من قبل الشعب على مرحلة أو مرحلتين وفقاً لما يقره الدستور، كما أن رئيس الوزراء يُعّين من قبل رئيس الدولة، ويقوم رئيس الوزراء بترشح وزرائه، ويلعب رئيس الدولة الدور الأساس في العمل التنفيذي، فضلاً عن العمل التشريعي، بحيث يصبح رئيس الوزراء والوزراء خاضعون لأرادته[٣]؛ وذلك لأن رئاسة الوزراء لا تتقرر للوزير الأول – رئيس الوزراء – بل لرئيس الدولة[٤].

---

[١] د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٤، ص٩.

[٢] د. عبد العظيم عبد السلام، المصدر نفسه، ص٢٣-٢٥.

[٣] د. أحسان حميد المفرجي ود. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة، مصدر سابق، ص٧٤.

[٤] المادة (٩) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل.

كذلك يتميز هذا النظام بالفصل بين منصب رئيس الدولة ورئيس الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء وعدم جواز الجمع بينهما في وقت واحد من الناحية القانونية مطبقاً بذلك اهم خصائص النظام البرلماني المتمثلة بثنائية السلطة التنفيذية، وخير مثال على خاصية الفصل هذه ما هو عليه الأمر في فرنسا في ظل دستور عام ١٩٥٨ النافذ، كذلك دستور مصر لعام ٢٠١٢ المعدل اللذين أخذا صراحةً بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية[١]، إذ تكون الحكومة في مصر هي السلطة التنفيذية وتتكون من رئيس مجلس الوزراء الذي يتولى رئاسة الحكومة ونوابه، والوزراء ونوابهم[٢].

ونتناول تكوين السلطة التنفيذية في فرنسا بوصفها إحدى المؤسسات الدستورية بموجب دستور ١٩٥٨ المعدل، إذ تتكون هذه المؤسسة من رئيس الجمهورية والحكومة التي يُدير أعمالها الوزير الأول وتجتمع الحكومة برئاسة رئيس الجمهورية وله بصفة استثنائية أن ينيب الوزير الأول لرئاسة المجلس على أن يكون ذلك بمقتضى تفويض صريح وبجدول أعمال محدد[٣]، ويتم انتخاب رئيس الجمهورية بالأسلوب المباشر لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد، أما الحكومة والتي تمثل الوجه الثاني من السلطة التنفيذية وتتألف من الوزير الأول ومن الوزراء وأمناء الدولة، ويدير أعمالها الرئيس الأول الذي يعّين هو والوزراء من قبل رئيس الجمهورية[٤].

أخيراً لا بد من الوقوف على مسألة مهمة فيما يتعلق بالصلاحيات المحددة وفقاً لدستور ١٩٥٨، فقد حددت المادة (٣٤) منه أختصاصات السلطة التشريعية على سبيل الحصر، في حين نصت المادة (٣٧) منه بأن باقي صلاحيات التشريع يكون من إختصاص السلطة التنفيذية، فضلاً عما جاء في المادة (١٦) من الدستور ذاته، بحيث جعلت إختصاصات رئيس الجمهورية في النظام المختلط في الظروف الإستثنائية

---

[١] د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم" مركزية السلطة المركزية، دار النهضة العربية، القاهرة ، مصر، ٢٠٠٢-٢٠٠٣، ص٥٣- ٥٥.

[٢] تنظر المادة (١٦٣) من دستور مصر النافذ.

[٣] المادة (٢١) من دستور فرنسا لسنة ١٩٥٨ المعدل.

[٤] د. محمد كاظم المشهداني، مصدر سابق، ص٢٠٦.

واسعة جداً لا حدود لها من الناحية التشريعية والتنفيذية[1]. وهذا يدل دلالة واضحة أن دستور ١٩٥٨ إتجه إلى تقوية السلطة التنفيذية بوصفها من أهم المؤسسات الدستورية في فرنسا ممثلة برئيس الجمهورية وليس الحكومة وهذا مايتفق مع خصائص النظام الرئاسي.

الخاتمة

أولاً// النتائج:-

١- السلطة التنفيذية هي الهيئة التي تقوم بتنفيذ القوانين وإصدار القرارات واتخاذ الإجراءات اللازمة لحفظ الأمن وإدارة مختلف المؤسسات والمصالح العامة في الدولة.

٢- إن السلطة التنفيذية هي الأقدر على التعامل مع الأفراد في الميادين والمجالات كافة بحكم اتصالها الواسع بهم، ومعرفة متطلباتهم وما ينبغي وضعه من القواعد التفصيلية التي يصعب على السلطة التشريعية القيام به.

٣- إعترفت بعض الدساتير للسلطة التنفيذية بقدر من الاختصاص التشريعي في حالات معينة وعلى وفق شروط معينة، فإحتلت موقعًا أكبر مقارنة بغيرها من السلطات، بل وإزدادت صلاحياتها واختصاصاتها لدرجة أنه يمكن وصفها بأنها متعددة الإختصاصات فهي تنفيذية وهذا هو الإختصاص التقليدي، وحيناً آخر تشريعية الإختصاص.

٤- إن مأسسة السلطة التنفيذية لم تكن حاضرة منذ تأسيس الدولة العراقية وحتى يومنا هذا، إذ كان الخلل مرافقاً لطبيعة تكوينها والسلطة السياسية القائمة في الدولة.

ثانياً// التوصيات:-

[1] د. حسان محمد شفيق العاني، دستور الجمهورية الخامسة " نشأته تفاصيله ومستقبله للحريات العامة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العراق، ٢٠٠٥، ص٦٨ وما بعدها. د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية...، مصدر سابق، ص١٠٠- ١٠٣

١- ضرورة مأسسة السلطة التنفيذية ومن ثم بناء الدولة على أساس جماعية القرار، إذ تُعد المأسسة مسألة جوهرية في بنيان هذه السلطة؛ ذلك لأنها تُمثل المعايير والقواعد التي تُقيد توجيه أو قيادة سلوك القائمين بالسلطة.

٢- يجب الإبتعاد بمؤسسات الدولة عن مفهوم الشخصية والمحاصصة الحزبية والفئوية وإعتماد معايير الكفاءة والنزاهة والولاء للوطن كمعايير أساسية لشغل الوظائف التنفيذية في تلك المؤسسات.

٣- العمل على صياغة النصوص الدستورية صياغة محددة ودقيقة، ولا سيما تلك المنظمة للسلطة التنفيذية فيما يتعلق بتطبيق دولة المؤسسات؛ ليكون قد حان الوقت لمغادرة توزيع المواقع السيادية للسلطة التنفيذية على أساس طائفي أو قومي، لأن هذا التوزيع يؤدي إلى تركيز السلطة التنفيذية بيد شخص أو هيئة واحدة متجاهلة بذلك مفهوم المؤسسة الدستورية.

المصادر

أولاً// الكتب القانونية:

١- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون سنة طبع.

٢- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة- الوزارة" في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦.

٣- أثير أدريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، دار ومكتبة البصائر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ٢٠١١.

٤- د. أحمد عبد الحميد الخالدي، المبادئ الدستورية العامة للقانون الدستوري، دار الكتب القانونية، مصر، ٢٠١١.

٥- د. إسماعيل البدوي، إختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٣.

٦- أيرك برندت ترجمة د. محمد ثامر، مدخل للقانون الدستوري، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٢.

٧- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٩.

٨- د. حسان محمد شفيق العاني، دستور الجمهورية الخامسة "نشأته تفاصيله ومستقبله للحريات العامة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، العراق، ٢٠٠٥.

٩- د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، مصر، بدون سنة طبع

١٠- د.حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، العراق، ٢٠١٣.

١١- د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١ "دراسة مقارنة- الدستور الكويتي والفرنسي"، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠١.

١٢- د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري " القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، لبنان، بدون سنة طبع.
١٣- سعدي الإبراهيمي، التحليل السياسي، ط١، دار السنهوري، بيروت، لبنان، ٢٠١٥.
١٤- د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، بدون مكان طبع، ١٩٩٩.
١٥- د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي "دراسة مقارنة"، ط٥، مطبعة جامعة عين شمس، مصر، ١٩٨٦.
١٦- د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، مصر، ١٩٩٠.
١٧- د. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم" مركزية السلطة المركزية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٢-٢٠٠٣.
١٨- د. عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيسي الدولة في النظام المختلط، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ١٩٩٦
١٩- د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري– النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ط٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، العراق، ٢٠١٢.
٢٠- د. علي يوسف الشكري، الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، ط١، مؤسسة دار الصادق الثقافية، بابل، ٢٠١٢.
٢١- د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، ط١، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١١.
٢٢- د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، دار الحكمة للطباعة والنشر، الموصل، العراق، بدون سنة طبع.
٢٣- موريس دوفرجيه ترجمة د. جورج سعد، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري/ الأنظمة السياسية الكبرى، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، ١٩٩٢.
٢٤- د. وليد سالم محمد، مأسسة السلطة وبناء الدولة- الأمة (دراسة حالة العراق)، ط١، الأكاديميون للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠١٤.

ثانياً// الرسائل والاطاريح:

١- حميد حنون خالد الساعدي، الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي" دراسة مقارنة مع الدستور العراقي"، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٨١.
٢- عبد الله سعيد علي الذبحاني، مأسسة السلطة السياسية كنظرية قانونية للدولة، إطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، بدون سنة طبع.
٣- علي سعد عمران، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٦.

ثالثاً// البحوث:

١- أحمد خورشيد حميدي، السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة جامعة كركوك للدراسات الإنسانية، المجلد ٧، العدد٢، السنة٢، ٢٠١٢.
٢- زياد سمير زكي الدباغ، دراسة في النظام السويسري، بحث منشور في مجلة أبحاث كلية التربية الأساسية، المجلد١١، العدد١، السنة ٢٠١١.

٣- وليد سالم محمد، الثقافة السياسية وأهميتها في مأسسة السلطة وبناء الدولة في العراق: الرؤية والآليات، بحث منشور في المجلة العربية للعلوم السياسية.

رابعاً// الدساتير:

١- دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٩ المعدل.
٢- دستور جمهورية فرنسا لعام ١٩٥٨ المعدل.
٣- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ.
٤- دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٢ المعدل.

خامساً// المواقع الالكترونية:

- الدولة الحديثة وجدلية المواطنة التضامنية، مقال منشور على الموقع الألكتروني الأتي :

http://annabaa.org/arabic/authorsarticles.
https://www.arab-ency.com/ar.