

**الحدود الدستورية لسلطات
رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء
في النظام الدستوري الفرنسي والعراقي**

**Constitutional limits of the powers
of the President and the Prime
Minister In the French and Iraqi
constitutional order**

المقدمة

إن إحدى سمات النظام الدستوري في كل من فرنسا والعراق هو ثنائية السلطة التنفيذية. أي أنها تتكون من طرفين هما رئيس الدولة من جهة والوزارة التي يرأسها رئيس الوزراء من جهة أخرى. وإذا كان رئيس الدولة يعد رئيس السلطة التنفيذية فإن كثير من المعطيات ربما تتداخل وتتأثر في تحديد دور رئيس الدولة. ومن ثم تنعكس على دور رئيس الوزراء. حتى أن بعض الكتاب تكلم عن (حكم شخصين). وقد تشير هذه العبارة سؤالاً عما إذا كان ثمة فرق في الثقل والوزن الدستوري بين (رئيس الدولة) و (رئيس الوزراء). وعما إذا كان لهذا الفرق من أهمية تجعلهما في وضع مختلف جداً.

وعلى أية حال، هناك فرق كبير بهذا الصدد بين النظام الذي حدّده دستور الجمهورية الخامسة ١٩٥٨. والنظام الذي حدّده دستور العراق لعام ٢٠٠٥. والحالة الملفتة للنظر أن السنوات الستة والخمسون من عمر الجمهورية الخامسة. والرؤساء السبعة مع كل تبايناتهم في وجهات النظر والأسلوب. ورؤساء الوزراء الذين خدموا تحت أمرتهم. كل هذه الأمور لم تترك مجالاً للشك أن للسلطة التنفيذية رأساً واحداً. هو رئيس الجمهورية. وكان بعض الكتاب في فرنسا قد وصفوا

أ.م.د. ساجد محمد الزامل



نبذة عن الباحث : استاذ مساعد دكتور في القانون العام / القانون الدستوري . حاصل على شهادة الماجستير والدكتوراه في القانون العام / القانون الدستوري. تدريسي في كلية القانون جامعة القادسية. له عدة ابحاث تزيد على العشرين بحثاً وكتب في القانون الدستوري من بحوثه:

١. اشكاليات استقلال المجلس الدستوري في فرنسا.
٢. الرقابة على دستورية القوانين في دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
٣. سلطات رئيس الجمهورية على الوزراء في فرنسا.

هذا الوضع الغامض بانه (ملكية جمهورية). (١) غير ان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ يشير بوضوح الى فرعي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني العراقي. تعود سلطات اتخاذ القرار الى الحكومة. فهي التي تستخدم صلاحيات السلطة التنفيذية. ليس لرئيس الجمهورية سوى دور (منظم) (دور حكيمي) كما يقول الدستور. تنص المادة ٧٨ من الدستور على أن (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ...) والواقع يوحي الدستور دون غموض على ان رئيس مجلس الوزراء وليس رئيس الجمهورية هو أداة السلطة التنفيذية في اتخاذ القرار طبقاً لقواع النظام البرلماني العراقي. (٢)

ما يقصد اليه هذا البحث هو مراجعة تحليلية ونقدية للحدود الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء في النظام الدستوري الفرنسي والعراقي. ونعالج هذا الموضوع تباعاً في ثلاث مباحث وعلى النحو الآتي:-

المبحث الأول: السياسة الرئاسية والسياسة الحكومية.

المبحث الثاني: علاقة رئيس الجمهورية برئيس الوزراء.

المبحث الثالث: واقع السلطات المتقاسمة.

المبحث الأول: السياسة الرئاسية والسياسة الحكومية

استناداً الى دستور الجمهورية الخامسة نجد أن جميع السلطات مصدرها رئيس الجمهورية. فإن الحكومة التي يرأسها رئيس الوزراء تصبح مجرد هيئة مائلها بعملها لجموع سكرتيري الدولة في نظام رئاسي. (٣) هذه الظاهرة غير معروفة في النظام العراقي. وهي تشكل استثناءً فرنسياً. ويجب التمييز هنا بين ثلاث حالات طبقاً للنظام الدستوري الفرنسي. حالة كون رئيس الجمهورية يحكم بواسطة وبمساعدة رئيس وزراءه. والحالة الثانية. اصبح رئيس الوزراء أداة لتنفيذ السياسة الرئاسية ويتحمل مسؤولية هذه السياسة أمام الجمعية الوطنية. والحالة الثالثة. التي يتوجب فيها على الرئيس ترك الجزء الأساس من الحكم لرئيس وزراء يمثل أغلبية برلمانية معارضة للسياسة التي يريدها رئيس الدولة. وعلى النحو الآتي:-

المطلب الأول: تطبيق السياسة الرئاسية

المطلب الثاني: تحمل المسؤوليات التنفيذية

المطلب الثالث: قيادة الأغلبية البرلمانية

المطلب الأول: تطبيق السياسة الرئاسية

طبقاً للنظام الدستوري الفرنسي الذي وضع عام ١٩٥٨. تكون لرئيس الوزراء وظيفة أساسية تتطلب ان يحظى تماماً بثقة رئيس الجمهورية. الذي سيسعى رئيس الوزراء لتحقيق أهدافه. في الحقيقة انه الشخص المكلف بتنفيذ. على المديين القصير والمتوسط. السياسة التي رسمها الرئيس على المدى البعيد. (٤) مع ذلك. يجب ان لا نتصور ان تطبيق السياسة الرئاسية لا يعطي رئيس الوزراء دور المنفذ الخالص. بالعكس. أن هذا التطبيق يفرض عليه. حسب المستوى

الذي فيه. لقيام بالمبادرة والتحفيز والتنسيق واتخاذ القرار فضلاً عن ذلك. يجب عليه اعداد وتحضير هذه السياسة وضمان قطاعات كاملة لها بكل حرية. كل شيء بهذا الخصوص يعتمد على شخصين الرئيس ورئيس الوزراء وكذلك على الظروف.(٥)

ومع ذلك. كان بعض الكتاب الفرنسيين قد أرادوا وبأصرار ان يعيدوا لرئيس الوزراء ما كان قد جُودَ اصلاً من الاختصاصات وصلاحيات دستورية عُرِفَ بها في عهد الجمهورية الثالثة والرابعة. من خلال تطويع نصوص الدستور نفسه لبيان كيف ان رئيس الوزراء لا يزال يتمتع بمركز مساو لما كان عليه سابقاً. وانتهوا هؤلاء الى أن رئيس الوزراء يتمكن من خلال حصوله على ثقة الجمعية الوطنية على برنامجه ومن ثم دستورياً بإمكانه واستناداً للمادتين (٢٢.٢١) اصدار مراسيم لتطبيق البرنامج مدعومة من قبل البرلمان.(٦) وهكذا حلاً لهؤلاء ان يكونوا متفائلين جداً وهم تناسوا ان المراسيم صحيح انها من اختصاص رئيس الوزراء لا بصفته رئيس وزراء فحسب وإنما بصفته واحداً من مجلس الوزراء . ومن ثم ما يتم بحثه بحضور رئيس الجمهورية فماذا لو لم يكن رئيس الجمهورية موافق عليها؟ الواقع يشير لنا أنه قد تم فعلاً في عهد فرانسوا ميتران ان اتخذ رئيس الوزراء بخطوة معنية بأصدار مرسومين ولكن ماذا كانت نتيجة المرسومين؟ النتيجة ان لرئيس الجمهورية رفض التوقيع عليها مشيراً لعدم دستورية ما قام به رئيس الوزراء بصراحة مذكراً رئيس الوزراء انه ليس الا حلقة ارتباط بينه كرئيس الجمهورية وبين مؤسسة البرلمان. أي ما اريد لرئيس الوزراء ان يكون هو الا يعرف استقلالاً. فهو تابع ومنفذ حتى ولو كانت الأغلبية معه.(٧) لأنه وكما هو معروف فأن توقيع رئيس الجمهورية هو اسمى التوقيع لأن وراء سلطته وسياته الإرادة الشعبية وليست إرادة البرلمان او إرادة الأمة. فرئيس الجمهورية رئيس الدولة ورئيس الوزراء قد يعتبر رئيس حكومة ولكن مع التحفظ بهذا الصدد. فهناك معنى واسع للحكومة ومعنى ضيق. المعنى الواسع للحكومة قد تشمل النظام والمعنى الضيق وهو شمول الحكومة على الوزراء وهذا كما توضح في تصريحات المسؤولين. وقد ورد ذلك بوضوح عند زيادة رئيس الوزراء ووزير الخارجية الى تركيا في ظل رئاسة الجنرال ديغول فعندما صدر الإعلان حول الزيارة من قبل الحكومة التركية فقد علق الجنرال قائلاً (لقد التبس الامر على الاتراك فوزيرنا الأول هو ليس الحكومة) وهنا استعمل الجنرال اصطلاح الحكومة بالمعنى الواسع وكان الجنرال سبق وان ذكر في أنه حتى ولو كانت هناك رئاسة للحكومة فهناك رئاسة للدولة وما الحكومة الا جزء من الدولة والذي يمثل الدولة وسيادتها هو رئيس الجمهورية.(٨)

وعلى أية حال. انه منذ سريان مفعول دستور الجمهورية الخامسة. منح التطور السياسي رئيس الوزراء وضعاً بات من الصعب تصور نشوب خلاف بين رئيس الجمهورية. الذي يمارس سلطته التي توسعت الى ابعد من الاحكام

الدستورية. ورئيس الوزراء وهو يمارس سلطته الحكومية. لقد أصبح رئيس الوزراء تابعاً تماماً للرئيس بوصفه أداة لتنفيذ السياسة الرئاسية. (٩) وهذا ما ذهب اليه الفقيه (مارسيل بريلو) بقوله (يجب استبعاد فكرة بقاء رئيس الوزراء لاتتفق آراءه مع رئيس الجمهورية لأن ذلك يتعارض تماماً مع منطق النظام: السلطة الحكومية هي مجرد تعبير عن السلطة الرئاسية). (١٠)

وفي المقابل، يكفي الاطلاع على احكام الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ليتبين لنا ان نظام الحكم برلمانياً طبقاً لنص المادة الأولى منه التي أكدت على ان جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة. نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني). والحقيقة أن الصلاحيات الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء بموجب الدستور تكفي وحدها وهي بحد ذاتها دليل على الأهمية المعطاة لاختصاصات رئيس مجلس الوزراء. وهي في مضامينها منفردة احياناً ومشاركة احياناً أخرى. وربما يبدو نظرياً. وكما تدل على ذلك تسميته. أنه (الأول من بين اقرانه) وهذا هو وضعه أصلاً. ولكن يمثل الكتلة النيابية الأكثر عدداً. أنه مسؤول بالدرجة الأولى امام هذه الاخيرة ولا يمكن وضعه في موضع الأقلية الا اذا خلت عنه كتلته. دورة كبيرة وسلطاته هامة وواسعة وحقيقية وشهدت انتقالاً مباشراً لمركز القوة والسلطة فيها من رئيس الجمهورية غير المسؤول الى يد الوزارة المسؤولة أمام مجلس النواب. اذ أصبح رئيس مجلس الوزراء يدير شؤون الحكم عبر قرارات صادرة عنه مباشرة وتجسد ايضاً موقع رئيس مجلس الوزراء. فهو يشكل حكومته بنفسه ويعين الوزراء بموافقة مجلس النواب. يرأس اجتماعات الحكومة (التي لا يحضرها رئيس الجمهورية) ويحدد جدول الاعمال ويدير المناقشات كما يراقب السياسة المحددة. أنه أيضاً القائد الحقيقي للقوات المسلحة ورئيس الدبلوماسية. ولكن سلطته على البرلمان أقل من سلطة نظيره الفرنسي.

وعلى نقيض النظام الفرنسي. اذا راجعنا الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥. يتبين لنا بوضوح انه لا يمنع الرئيس صلاحيات هامة وقدر الرئيس ان لا يعطي أي دور هام وبقيت صلاحياته شكلية واسمية. حتى أصبح رئيس الجمهورية رمزاً لوحدة الدولة يمثل سيادة البلاد. ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور. والحفاظة على استقلال العراق. وسيادته ووحدته وسلامه أراضيه وفقاً لاحكام الدستور. (١١) وعلى ذلك ينبغي ان يحصل رئيس مجلس الوزراء على ثقة مجلس النواب وليس على ثقة رئيس الجمهورية كما هو الحال في النظام الفرنسي. (١٢) وأكثر من ذلك. لا يقوم رئيس مجلس الوزراء الا بتنفيذ السياسة العامة في العراق وليس السياسة الرئاسية. إذ جعل الدستور العراقي النافذ رسم السياسة العامة من اختصاص مجلس الوزراء. إذ أشارت المادة ٨٠ من الدستور على ان (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: اولاً-تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة. والاشراف على عمل الوزارات. والجهات غير المرتبطة بوزارة...).

المطلب الثاني: تحمل المسؤوليات التنفيذية

حسب دستور عام ١٩٥٨ لا يقوم رئيس الوزراء الا بتنفيذ السياسة الرئاسية، ويتحمل مسؤولية هذه السياسة أمام الجمعية الوطنية. فهو يتصدى للانتقادات الموجهة ضد الرئيس، ويؤمّن له تراجعاً مفيداً في حالة نشوب أزمة خطيرة مع الأغلبية البرلمانية. مع ذلك، قد لا يكون تركه لمنصبه كافياً لبقاء الرئيس بمنأى عن الأذى اذا لم يتم العثور على أغلبية تدعم الرئيس بعد حله الجمعية الوطنية. (١٣)

واستناداً لهذه الحقيقة، تستحق عبارة (السلطات التي يتقاسمها رئيس الدولة مع الحكومة) التي اعتاد دستور الجمهورية الخامسة على تردها منذ أكثر من خمسين عاماً، بعض التوقف عند معانيها، فأولاً يقصد بتلك السلطات هي الحقوق التي لا يمكن لرئيس الدولة ممارستها إلا باللجوء الى توقيع مجاور وزاري وثانياً، إن أسلوب التوقيع المجاور له مغزيان: الأول هو التأكيد على ان القرار الذي أخذه رئيس السلطة التنفيذية قد جرى تدقيقه من قبل مساعدي هذا الأخير ولا يخالف اعراف السلطة . والمغزى الثاني هو الإشارة الى أنّ المسؤولية السياسية للعمل يتحملها الوزير او الوزراء الذي وضعوا توقيعاتهم الى جوار توقيع رئيس الدولة. في الحقيقة، انطلاقاً من التوقيع المجاور تبلور في البرلمان الكثير من الأسئلة والاستجابات التي تشكّك في المسؤولية السياسية للحكومة. (١٤) وثالثاً، من الممكن ان يثار سؤالاً بهذا الصدد عن الطبيعة الحقيقية لمجلس الوزراء في ظل دستور الجمهورية الخامسة هل هو هيئة رئاسية أم برلمانية؟ طبقاً لنص الدستور فإن مجلس الوزراء يشبه هيئة تعمل في ظل نظام برلماني، لأنّ أعضائه ينتمون الى الأغلبية ويمكن للجمعية الوطنية ارغامهم على الاستقالة من خلال التصويت على اقتراح حجب الثقة. ولكن الوضع مختلف في حقيقة الامر لأن السياسة التي ينفذها الوزراء هي السياسة التي يرسمها رئيس الدولة، فضلاً عن ذلك، فإنهم مدينون بمناصبهم الى الثقة التي يوليها اليهم، ومن صلاحيته استبدالهم أيضاً. (١٥)

من المؤكد أن الوزراء مسؤولين امام الجمعية الوطنية، ولكن من المرجح ان أي تصويت عدائي من جانب الجمعية يمكن ان يؤدي الى حلها، كما حدث عام ١٩٦٢. هكذا تصبح الوزارة، التي تحظى بدعم وثقة الرئيس، وكأنها فريق عمل واحد وان الجميع يؤيدون ويدعمون سياسته كما في النظام الرئاسي. (١٦) وقد غدا من المسلم به دستورياً ان رئيس الجمهورية لا يتولى بشكل مباشر في مواجهة البرلمان لانه حصل منذ عام ١٨٧٣ أن كان هناك رئيس الجمهورية مسؤول أمام الجمعية الوطنية وكانت ذكريات غير مستحسنة لرئيس الجمهورية إذ تم استبعاده واجباره على الاستقالة الرئيس (تيير) فتقليدياً لم يعد هناك أي رئيس للجمهورية يكون في

مواجهة البرلمان. وديغول قرأ التجارب الدستورية لفرنسا فأراد ان يكون رئيس الوزراء في المواجهة فأحتفظ بهذا التقليد.(١٧)

وعلى ذلك، اذا كانت تبعية الحكومة للرئيس وتنفيذ السياسة الرئاسية ظاهرة معروفة في النظام الدستوري الفرنسي، ومن ثم تحمل رئيس الوزراء المسؤوليات التنفيذية امام الجمعية الوطنية. هذه الظاهرة غير معروفة في النظام الدستوري العراقي، طبقاً للنظام الذي وضعه دستور العراق لعام ٢٠٠٥ بات من الصعب تصور تبعية رئيس مجلس الوزراء لرئيس الجمهورية، فهو ليس أداة لتنفيذ السياسة الرئاسية ولا تعبير عنها ، وربما لا يمكن للمرء ان يتصور رئيس مجلس الوزراء وهو يبدو مرغماً على الأمتثال لإرادة رئيس الجمهورية. إن افتراضاً كهذا لا يمكن حتى التفكير فيه. ودستورياً ان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، في حين يتولى مجلس الوزراء مجتمعاً تنفيذ تلك السياسة كما اسلفنا.(١٨) ولا شك ان الفكرة الرئيسية لدستور ٢٠٠٥ هي تعزيز السلطة التنفيذية ليس لمصلحة رئيس الجمهورية وإنما لمصلحة رئيس مجلس الوزراء.

في الحقيقة، ان الدستور العراقي قد فرض اطاراً برلمانياً: ان رئيس مجلس الوزراء وحكومته يتحملان المسؤولية التنفيذية أمام مجلس النواب وليس امام رئيس الجمهورية. اذ ان رئيس الجمهورية غير قادر العمل منفرداً مما يلقي بالتبعية السياسية وتحمل المسؤوليات التنفيذية على الوزراء ورئيسهم، ولا شك ان الوزير في أي وزارة سيكون هو المسؤول المباشر عن تنفيذ السياسة العامة فيما يتعلق بأعمال وزارته.(١٩) وهكذا جعلت المادة ٨٣ من الدستور مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية.

المطلب الثالث: قيادة الأغلبية البرلمانية

إن رئيس الوزراء في ظل الجمهورية الخامسة هو الزعيم الطبيعي للكتل البرلمانية التي تدعم عمل الرئيس وعمله الخاص به. فضلاً عن ذلك، فإنه يمارس هذه الزعامة باسم الرئيس وإذا كان هو الزعيم المفيد والفعلي للأغلبية البرلمانية، فإن رئيس الدولة يبقى زعيمها المرموق، مع ذلك يتم بطريقة غير معلنة. ونتيجة لذلك فإن رئيس الوزراء، الذي هو غير مسؤول سياسياً سوى أمام الجمعية الوطنية (المادتين ٥٠، ٤٩)، يصبح في الواقع مسؤول ايضاً أمام رئيس الجمهورية (وهذا مخالف للنص الدستوري).(٢٠) وبما أنه مكلف بتطبيق سياسة الرئيس، فمن المنطقي ان يطلب منه هذا تقديم استقالته. في الحقيقة يمكن لرئيس الجمهورية تغيير رئيس الوزراء، إما لأنه يريد بدء مرحلة جديدة من سياسته، وأما لأنه غير مقتنع بالطريقة التي يدير بها سياسته، وأما للتغطية على اخطائه وفشله والقيام بالتغييرات اللازمة. بتعبير آخر يبدو رئيس الوزراء وكأنه الضحية التي تدفع ثمن التحولات المفاجئة في مواقف

وسياسات رئيس الجمهورية. ولكن بطبيعة الحال عليه ان يقدم استقالته من تلقاء نفسه. وهذا ما لم يثر أبداً صعوبات. (٢١)

ونتيجة لتجربة التعايش يمكن لنا الاجتهاد وان الأمر قد اختلف وقد يختلف في أمر استمرارية رئيس الوزراء. فالحكومة حيث يمكن ان تكون منبثقة من قبول البرلمان عليها ومن ثم استمرارية الحكومة حتى ولو كان الرئيس غير مقتنع بالحكومة والذي حصل إن جاك شيراك بين عام ١٩٧٦-١٩٧٨ كان وزير اول في عهد الرئيس فاليري جيسكارد ومن ثم في مناسبة ثانية أصبح وزير اول في عام ١٩٨٦ ولغاية ١٩٨٨ في عهد الرئيس فرانسوا ميتران. حصلت ان التسويات الانتخابية جعلت من إمكانية تعايش رئيس جمهورية ورئيس وزراء مختلفين في السياسة والتوجهات هذه الفترة (فترة التعايش). (٢٢) هذه حالة بدت لزمن طويل استثنائية وغير عادية. ولكنها ابتداء من عام ١٩٨٦ أصبحت تبدو طبيعية طالما انه حدثت اكثر من حالات تعايش منذ ذلك التاريخ. (٢٣) وعليه حينما تكون الأغلبية التي انتخبت رئيس الجمهورية والبرلمان واحدة (كما هو الحال في الفترة ما بين ١٩٦٢-١٩٨٦) يكون رئيس الوزراء خاضعاً بشكل واضح للرئيس ونلاحظ حتى في هذه الحالة. تكون سلطة الرئيس محدودة دائماً بحقيقة انه لا يدير الآله الإدارية مباشرة. وان عليه ان يعمل من خلال مكتب رئيس الوزراء. وان التعاون بين الطرفين ضروري ولازم لوجود حكومة فعالة. فإن كان هناك تعايش. فان رئيس الوزراء يكتسب سلطات هامة على حساب الرئيس. سلطة وضع جدول الاعمال السياسي. كما ان قدراً كبيراً من قيادة السلطة التنفيذية ينتقل الى رئيس الوزراء. (٢٤) لكن الرئيس كما يبدو يحتفظ بسلطته الخاصة في المساومة. القائمة على امتيازاته في إجراء التعيينات. وتوقيع الأوامر. والمساهمة في القرارات الخاصة بالدفاع والسياسة الخارجية. الا ان هناك من رأى انه منذ العام ١٩٨٨ ظهر خطأ ثالثاً وسيط. فنتيجة لاقامة حكومة تؤيد الرئيس بشكل عام. لكن من دون اغلبية واضحة في الجمعية الوطنية تزايد اعتماد الرئيس على قدرة رئيس الوزراء على تطوير اغليات برلمانية من اجل تمرير جدول الاعمال التشريعي. (٢٥)

وخلافاً لما جاء بالنظام الدستوري الفرنسي. فإن دستور العراق لعام ٢٠٠٥ الذي اعتمد النظام البرلماني كما ذكرناه. غالباً ما يكون رئيس مجلس الوزراء زعيم الأغلبية في البرلمان ولكن ليس بالضرورة ان يكون كذلك خاصة عندما لا يمثل الأغلبية حزباً معيناً. فليس هناك في النظام الدستوري الفرنسي ما أخذ به دستور العراق في المادة ٧٦ عندما نصت على تكليف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً. بتشكيل مجلس الوزراء. ان هذه المادة أثارت جدلاً واسعاً في حينها ما دفع المحكمة الاتحادية العليا الى اصدار قراراً يتضمن تفسير المادة أنفة الذكر وهو إما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات وحصلت على العدد الأكثر من المقاعد او الكتلة التي جمعت من قائمتين او اكثر من القوائم التي دخلت

الانتخابات مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة في مجلس النواب أيهما أكثر عدداً (٢٦).

والظاهرة السائدة في الواقع العراقي ان الكتلة النيابية تتمتع بسلطة تقدير وحرية واسعة في اختيار من يمثلها لتشكيل الحكومة سواء أكان هذا المرشح من بين المنتخبين اليها او من خارجها. (٢٧) أذن ربما الأغلبية النيابية تدور في فلك رئيس مجلس الوزراء وليس في فلك رئيس الجمهورية، وغالباً ما يعتمد رئيس مجلس الوزراء على أكثرية نيابية تؤمن له المساندة والدعم وربما الاستقرار السياسي، ومن المؤكد ان رئيس مجلس الوزراء لا يمكنه تجاوز او مواجهة هذه الأكثرية في نهاية الامر. وإنما عليه ان يحمل واجب الطاعة والاحترام لها.

والواقع ان رئيس الجمهورية في العراق يمثل بصفته تلك أحد أبرز الطوائف الاجتماعية والسياسية ويمثل رئيساً لجمهورية برلمانية ديمقراطية تستند على مجموعة صيغ دستورية مكتوبة وغير مكتوبة (عرفية) ومحكومة بمبادئ عامة توجيهية مكرسة بقواعد دستورية صريحة صيغت كمقدمة للدستور وكأساس لضبط إيقاع التفاعل الاجتماعي في اطار نظام الحكم السياسي الذي جسد الاعتراف لرئيس الجمهورية بالصفين الدستورية والطائفية. (٢٨) وانطلاقاً من هذه الصيغة المحكومة بقاعدة التوافق السياسي والمحاصصة الطائفية التي كرسها الاحتلال الأمريكي في الحياة السياسية العراقية في اطار تنظيم هيكلية السلطات العامة. وعليه، لابد من التأكيد على أن هناك فرق بهذا الصدد بين النظام الذي حدده دستور ٢٠٠٥، والنظام المطبق فعلاً في العراق. إذ تتوزع الرئاسة الثلاثية (رئاسة مجلس الوزراء، رئاسة مجلس النواب، رئاسة الجمهورية) وفق عرف سياسي لا يستند الى الدستور بشيء، حيث جرت العادة أن يكون رئيس مجلس الوزراء من الطائفة الشيعية ورئيس مجلس النواب من الطائفة السنية ورئيس الجمهورية من الأكراد. وهنا يتركز النظام التوافقي والتحصصي على أساس مبدأ شراكة المكونات وليس شراكة المواطنين. اذ ان مسألة تشكيل حكومة الأغلبية لن يتحقق لأنها ستكون في جوهرها ومحتواها أغلبية طائفية وهي شيء من الترف السياسي فحسب بعيداً عن الواقع العراقي. وربما من الاصول الابتعاد عن حكومة المحاصصة وتقوية دولة المؤسسات.

المبحث الثاني: علاقة رئيس الجمهورية برئيس الوزراء

علاقة رئيس الجمهورية برئيس الوزراء ليست واحدة في كلا النظامين الفرنسي والعراقي. وإذا كانت وظائف السلطة التنفيذية قد توزعت بين الطرفين، لكن هذا التوزيع لا يقصد به عزلتهما. وإذا كان النظام الفرنسي اتصف بظاهرة المركز المميز والخاص الذي يضطلع به رئيس الجمهورية هذه الظاهرة شاذة وغير مألوفة في النظام البرلماني العراقي.

وبغية توضيح هذه العلاقة نقسم هذا المبحث على النحو الآتي:-

المطلب الأول: -الوفاق الضروري بين الرئيس ورئيس الوزراء.

المطلب الثاني:- التقاسم لعمودي للسلطة بين الرئيس ورئيس الوزراء.

المطلب الثالث:- الاختصاصات المشتركة بين الرئيس ورئيس الوزراء.

المطلب الأول : الوفاق الضروري بين الرئيس ورئيس الوزراء

في الحقيقة، من الصعب عملياً تطبيق الفرق الذي يحدده دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ بين إدارة شؤون الأمة التي هي من صلاحية الحكومة وصيانة المصالح الدائمة للأمة، التي هي من اختصاص رئيس الجمهورية. يحدث أحياناً أن يتخذ رئيس الجمهورية قراراً يخص ميداناً ثانوياً على سبيل المثال تعيين شخص ما وان يُقرّر رئيس الحكومة أمراً يتعلّق بمستقبل البلد ، على سبيل المثال في الميدان الاقتصادي، وبموافقة ضمنية من رئيس الدولة.(٢٩) في الواقع أنّ غالبية القرارات الحكومية المهمة ينبغي اتخاذها داخل مجلس الوزراء، الأمر الذي يجعلها عرضة لفيتو رئاسي، بالمقابل. فإنّ شرط التوقيع الجاور الوزارى يُمْكِن أَنْ يَفْشِلَ الإرادة الرئاسية. إنّ صلاحيات الرئيس التي لا تستوجب توقيعاً مجاوراً لا تدخل ضمن إطار الصلاحيات التنافسية. في الحقيقة ان النظام السياسي الفرنسي يتطلب وفقاً لضرورياً بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء. عندما كان الجنرال ديغول رئيساً، كان يُشرك رئيس الحكومة في الصلاحيات الرئاسية اذا اقتضى الامر ذلك.(٣٠)ان هذا التعاون بينهما لا يجري على قدم المساواة، لأن رئيس الجمهورية بإمكانه دائماً إبراز الميزة التي يتمتع بها لوحده، وهي أنّ الأمة انتخبته مباشرة ولكن رئيس الوزراء الذي يحظى بدعم أغلبية برلمانية يشكل قوة لا يستهان بها. إن تنافسهما يعرقل عمل النظام. لذلك فأنهما مرغمان على التفاهم. عندما كان الجنرال ديغول رئيساً، كان الوفاق بين رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية تعزّزه علاقة التبعية الشخصية لرئيس الحكومة لرئيس الدولة. لم تكن مشكلة تقاسم السلطة مطروحة، لانه لم يكن متصوراً ان تكون لدى السيد بومبيدو أو السيد كوف دي ميرفيل أو السيد دوبرية وجهات نظر مخالفة لوجهات نظر الجنرال.(٣١)

بعد وصول السيد بومبيدو الى السلطة، لم يعد الوضع كما كان أيام الجنرال ديغول. لأنّ الأغلبية لم تعد مرتبطة برجل، بل أصبحت مرتبطة بعقيدة.(٣٢) إن إرادة الرجل تفرض نفسها. في حين ان العقيدة يمكن تأويلها، تغييرها، تصحيحها، إلخ. تغيرت الظروف وأصبحت الأغلبية أقل طاعة. ينبغي اقناعها. تساءل جانب من الفقه الفرنسي بهذا الصدد من سيكون زعيم هذه الأغلبية؟ رئيس الوزراء ام رئيس الدولة؟ إن الإجابة على هذا السؤال تساعدنا على معرفة طبيعة العلاقة بين هاتين الشخصيتين لأنّ من الواضح أنّه اذا كان باستطاعة رئيس الوزراء ان يستند الى الدعم الشخصي الذي تقدّمه له الأغلبية، فانه سيكون أكثر راحة في التعاون على قدم المساواة مع رئيس الجمهورية في مجال تحديد رسم السياسة الوطنية. إضافة الى ذلك، سيستعيد النظام طابعه البرلماني لأن رئيس

الوزراء سيصبح (حلقة وصل) بين الأليزية والبرلمان. وهكذا يبدو أن سلطة رئيس الحكومة تمر عبر رد الاعتبار إلى البرلمان بصفته مصدر الهام سياسي. لا يبدو أن السيد شابان- ديلماس كان يهدف إلى استغلال مثل هذه الفرصة لكي يبرز كمنافس للسيد بومبيدو (٣٣) نستكشف من تصريحاته أنه يعتبر دور رئيس الوزراء يتمثل في تجسيد فكر رئيس الجمهورية (٣٤) ويؤكد بهذا الصدد ريمون بار رئيس الوزراء (١٩٧٦-١٩٨١) (يقود رئيس الوزراء سياسة الأمة. أما رئيس الجمهورية، الذي انتخب بالاقتراع العام. فإنه يتحمل مسؤولية المصالح العليا للبلد. لا أعرف كيف يمكن أن يستمر الحال لفترة طويلة إذا كان هناك خلاف عميق بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء). (٣٥) أذن يبدو أن الوفاق ضروري بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء وهي الفكرة التي تتوافق مع منطق النظام الفرنسي.

إن الوضع مختلف في ظل النظام الدستوري الذي ساد في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ وقلب التصور السابق الموجود في النظام الدستوري الفرنسي. إذ أن غالبية الصلاحيات مصدرها مجلس الوزراء ورئيسه وليس رئيس الجمهورية، الذي منصبه بروتوكولي ويحتفظ بسلطات اسمية وشكلية، حتى غدا رمز لوحدة البلاد. وذلك لأن ثقل ووزن السلطة التنفيذية كان بيد رئيس مجلس الوزراء والوزراء وليس بيد رئيس الجمهورية. وهذا واضح من نصوص الدستور الذي خص مجلس الوزراء ورئيسه بصلاحيات واختصاصات مهمة جعلت منهما المحور الفعال الذي يستند عليه النظام الدستوري العراقي. وفي الوقت نفسه من الآن فصاعداً، أصبحت المساواة بين رأسي السلطة التنفيذية مستحيلة، لأن رئيس مجلس الوزراء أصبح يجد نفسه في موقف المستقل عن رئيس الجمهورية وليس التابع كما في النظام الفرنسي. فرئيس مجلس الوزراء والوزراء ليس بحاجة لثقة رئيس الجمهورية، لأن مسؤوليتهم تكون دستورياً أمام مجلس النواب كما عرفنا. ولذلك إن سير عمل المؤسسات بشكل جيد لا يستوجب اتفاقاً كاملاً بين رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية.

المطلب الثاني : التقاسم العمودي للسلطة بين الرئيس ورئيس الوزراء

طبقاً للنظام الذي وضع عام ١٩٥٨ في فرنسا، يجب على رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء تحديد وقيادة سياسة الأمة. كما ورد في المادة ٢٠ من الدستور التي كما هو معلوم أوكلت هذه المهام للحكومة فقط. الاختلاف الوحيد هو أن الرئيس يفعل ذلك أولاً، وذلك بإقرار التوجيهات الرئيسية ورسم السبل الواجب اتباعها وتحديد الأهداف وكذلك الاهتمام بشكل خاص بعدد من المشاكل. وبالأخص المشاكل المتعلقة بالعلاقات بين الدول، بينما لا يتدخل رئيس الوزراء إلا في المقام الثاني وذلك لإجاز البرامج المقررة وتنفيذ القرارات المتخذة (٣٦) بتعبير آخر، كما أشار إلى ذلك الجنرال ديغول في مؤتمره الصحفي الذي عُقد في ٩ أيلول ١٩٦٨، فإن الرئيس لديه

وظيفة وعمل (واسعي المدى ويتجاوزان الظروف) في حين أن رئيس الوزراء يعيش في (صراع مع الظروف ربما يصطلح عليه بالسياسة، أي أنه يعيش اللحظة الراهنة لكي يُترجم بشكل فوري الى أفعال مجمل التوجهات الصادرة عن الرئيس). (٣٧)

وفي العراق، إن نظام الحكم برلمانياً من حيث نصوص الدستور، حيث استمد رئيس مجلس الوزراء صلاحيات سياسية وإدارية هامة وواسعة في نطاق إدارة شؤون الحكم وشهدت انتقالاً مباشراً لمركز القوة والسلطة فيها من رئيس الجمهورية الى مجلس الوزراء، الذي اصبح يدير شؤون الحكم من خلال قرارات صادرة عنه مباشرة وتحدد ايضاً موقع رئيس مجلس الوزراء علماً انه رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها ويعتبر دستورياً مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة كما اوضحنا. (٣٨) فهو القوي من رضا الأغلبية في مجلس النواب، كما يبدو ان دستور ٢٠٠٥ منحه صلاحيات عديدة وذلك بنصه بشكل واضح وصريح في المادة ٧٨ على ان (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب)، والحقيقة، دستورياً ان الثنائية التنفيذية كانت لصالح رئيس مجلس الوزراء، وليس قدر رئيس الجمهورية ان يمنح أي دور هام من الصلاحيات، فلقد اعطي رئيس مجلس الوزراء الدور الهام، حتى بات انه صاحب السلطة الحقيقية في اتخاذ القرار، في الواقع ان التقاسم العمودي للسلطة بين الرئيس ورئيس مجلس الوزراء يصب تماماً في مصلحة رئيس مجلس الوزراء، صحيح ان الرئيس يبقى، طبقاً للمادة ٦٧ من الدستور، المكلف بصيانة الأمة وإعادة الكلمة الى الشعب، ولكنه مستبعد الى حد كبير من عملية تحديد وقيادة السياسة الوطنية، التي اصبحت على عاتق رئيس مجلس الوزراء طبقاً للمادة ٧٨.

المطلب الثالث: الاختصاصات المشتركة بين الرئيس ورئيس الوزراء

جاء دستور الجمهورية الخامسة بثمانية عشر مادة تناولت اختصاصات وصلاحيات رئيس الجمهورية، وهي منفردة ومشاركة احياناً أخرى، أي صلاحيات خاصة لرئيس الجمهورية وصلاحيات مشتركة يتم من خلال مجلس الوزراء ومن خلال وجود التوقيع الوزاري المجاور لتوقيع رئيس الجمهورية، واذا عرفنا أن رئيس الجمهورية هو يترأس جلسات مجلس الوزراء فكل المداولات الرئيسية لمجلس الوزراء تكون بواسطة ومن خلال رئيس الجمهورية وسلطته. (٣٩) فهو الحكم كما تشير المادة الخامسة من الدستور والحكم كما يفهم من نص هذه المادة هو ليس الحكم الذي نعرفه في ملاعب كرة القدم، فالحكم في ملاعب كرة القدم ليس بجانب أي فريق من الفريقين المتلاعبين بينما هو هنا طرف وحكم وذلك لانه ليس مسؤولاً سياسياً ويعبر في الوقت عينه عن موقف عندما يشير الموقف في انه هو الذي يفصل في

المنازعات التي تنشأ بين المؤسسات ولكنه يقوم بعمله هذا حفاظاً على الجمهورية واستقلاليتها، ومن ثم فهذا يمتلك سلطة تقديرية في تقرير شأن الخلاف وحسمه، إذ تكفل بدور حماية الدستور. (٤٠)

إن أفعال رئيس الجمهورية غير تلك المنصوص عليها في المواد ٨ (الفقرة الأولى) ١١، ١٢، ١٦، ١٨، ٥٤، ٥٦، ٦١ من الدستور تحتاج الى توقيع مجاور من قبل رئيس الوزراء، وإذا اقتضى الأمر من قبل الوزراء المسؤولين، ان الأفعال التي لا تحتاج الى توقيع مجاور تتعلق بسلطات الرئيس ذات الطابع الحكومي. ولكن جميع التعيينات وجميع الشؤون الدبلوماسية، حتى ممارسة حق لعفو وحق طلب اجراء مداولة ثانية للقوانين، تستوجب توقيعاً مجاوراً وزارياً. (٤١) ان التوقيع المجاور ليس مجرد اجراء شكلي. فرئيس الوزراء وربما الوزراء الذين يضعون توقيعهم الى جانب توقيع رئيس الجمهورية يتحملون مسؤولية فعل رئيس الدولة. امام البرلمان. ينجم عن ذلك منطقياً ان السلطة الحقيقية في اتخاذ القرار بالنسبة لجميع القرارات التي تستوجب توقيعاً مجاوراً تميل الى الانتقال من رئيس الجمهورية الى رئيس الوزراء والى الحكومة. (٤٢)

إن الصلاحيات التي تستوجب توقيعاً مجاوراً وزارياً تتطابق مع التقليد البرلماني وتضيف الشيء القليل للصلاحيات التي كان يمتلكها رئيس الجمهورية الرابعة.

ترأس مجلس الوزراء (م٩).

تشريع القوانين (م١٠).

حق مطالبة البرلمان بأجراء مداولة جديدة بشأن قانون ما (م١٠ ف٢).

توقيع المراسيم والاوامر (م١٣ ف١).

حق اعتماد سفراء ومبعوثين خاصين لدى دول اجنبية تقوم بدورها باعتماد دبلوماسيتها لديه (م١٤).

ترأس المجالس واللجان العليا للدفاع الوطني. لأن رئيس الجمهورية هو القائد العام للقوات المسلحة (م١٥).

حق اصدار العفو الخاص (م١٧).

التفاوض على المعاهدات والمصادقة عليها (م٥٢). (٤٣)

ولا يستطيع رئيس الجمهورية حسب دستور العراق العام ٢٠٠٥ مباشرة عدد من الصلاحيات مباشرة منفرداً فالقرارات الصادرة عنه يجب ان توقع منه ومن رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء. ولعل السبب في ذلك هو التأكيد على ان هذه الصلاحيات هي تعود للحكومة ولكنها منحت لرئيس الجمهورية بشكل اسمي فقط طبقاً للمبادئ البرلمانية. كما انها أشارت الى ان المسؤولية السياسية للعمل يتحملها رئيس مجلس الوزراء او الوزراء. الذي وضعوا توقيعهم الى جانب توقيع رئيس الجمهورية. إن المادة ٦١ / سادساً من الدستور تبقي على مبدأ اللامسؤولية

السياسية للرئيس عن الأفعال التي تحدث أثناء ممارسة مهامه الا في حالة الخيانة العظمى والحنث في اليمين الدستورية وانتهاك الدستور.
ومن اهم الصلاحيات المشتركة بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء

هي:

أولاً: اعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ (م ٦١ / تاسعاً).

ثانياً: حل البرلمان (م ٦٤ / أولاً).

ثالثاً: اصدار العفو الخاص (م ٧٣ / أولاً).

رابعاً: منح الاوسمة والنياشين (م ٧٣ / خامساً).

خامساً: القيادة العامة للقوات المسلحة (م ٧٣ / تاسعاً).

وبهذا اصبح رئيس الجمهورية غير قادر على العمل منفرداً في مجال إدارة شؤون الحكم وفي مباشرة اختصاصه باستثناء تسمية رئيس مجلس الوزراء وقرار اعتباره مستقياً أو الحكومة مستقبليه فهاتان هما الحالتان الوحيدتان اللتان تمكنا رئيس الجمهورية من اتخاذ قراراته دون ان تحمل الى جوار توقيع توقيع رئيس مجلس الوزراء. وبعض الصلاحيات المحدودة التي نص عليها دستور ٢٠٠٥ في المواد (٧١،٧٣،٦٤،٥٨). وما له مغزاه هنا. أن رئيس مجلس الوزراء دستورياً يتمتع بصلاحيات واسعة وفعالية. بينما يبقى دور رئيس الجمهورية شكلي أكثر من كونه فعلي بهذا الصدد. ولربما كان وضع بعض القيود على الصلاحيات المشتركة خير دليل على هذا التشكيك. وعلى سبيل المثال. قيد الدستور صلاحية اصدار العفو الخاص بتوصية صادرة من رئيس مجلس الوزراء. وعليه فأن صاحب الاختصاص الفعلي في الواقع هو رئيس مجلس الوزراء وليس رئيس الجمهورية. فضلاً عن ان قيادة رئيس الجمهورية للقوات المسلحة لأغراض تشريعية كما يشير الدستور في حين صلاحية رئيس الوزراء بهذا الخصوص فعلية وليس لأغراض تشريعية. وكذلك أن صلاحية منح الاوسمة والانواط قيدت هي الأخرى استناداً الى قانون الاوسمة والانواط رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢. اذ صرحت المادة الثانية منه على ان يمنح الوسام أو النوط بمرسوم جمهوري بناءً على توصية من رئيس مجلس الوزراء. يبدو أن الدور الشكلي للرئيس يغلب في ممارسة هذه الصلاحية على الدور الفعلي.

المبحث الثالث: واقع السلطات المتقاسمة

يثير التوسع الهائل لسلطات رئيس الجمهورية وخاصة السلطات المتقاسمة تساؤلاً عن مدى واقع هذه السلطات في الحياة السياسية الفرنسية. يبدو ان تلك السلطات الواسعة والهامة لم تكن شكلية. بل على العكس لانها باتت سلطات فعلية وحقيقية تمارس بواسطة ومن خلال رئيس الجمهورية وسلطته. من جهة أخرى لاحظنا منصب رئيس الجمهورية في العراق في معظم نواحيه منصب فخري. حيث ركز دستور العراق لعام ٢٠٠٥ السلطة التنفيذية بوضوح في يد رئيس مجلس الوزراء الذي يتربع على عرش هذه السلطة. بناءً على ذلك فإذا كان توقيع رئيس

الجمهورية في ظل دستور الجمهورية الخامسة هو أسمى التواقيع لأن وراء سلطته وسيادته الإرادة الشعبية وليس إرادة البرلمان أو إرادة الأمة. فأن سلطات رئيس الجمهورية في العراق ليس لها وزنها وثقلها في الواقع السياسي العراقي. بحيث أصبح الدور الأول لرئيس مجلس الوزراء لا لرئيس الجمهورية من الناحية الموضوعية والقانونية كما رأينا.

وبغية الكشف بوضوح عن واقع السلطات المتقاسمة في كلا النظامين الفرنسي والعراقي نقسم هذا المبحث على النحو التالي:-

المطلب الأول: توسيع وتقليص السلطات الرئاسية

المطلب الثاني: ترؤس اجتماعات مجلس الوزراء.

المطلب الثالث: الأدوار المتبادلة لرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء.

المطلب الأول: توسيع وتقليص الصلاحيات الرئاسية

لسنا هنا بصدد تحليل التوسع التدريجي في الصلاحيات الرئاسية التي ميّزت الحياة السياسية الفرنسية منذ قيام الجمهورية الخامسة. عندما يستفيد الرئيس من شرعيته لتفسير الدستور بالأجاء الذي يتيح له السيطرة على ممارسة السلطة بكاملها. فإن المشاكل التي تبرز لها علاقة بالعلم السياسي أكثر بما له علاقة بالقانون الدستوري. (٤٤) مع ذلك يمكن أن نستنتج من الدستور نفسه أصل هذا التطور أن التقاسم الذي يحدده الدستور بين (القضايا السامية) التي هي من اختصاص رئيس الجمهورية. والقضايا التي تفرضها الحياة اليومية من الصعب تطبيقه على أرض الواقع. إن هذه القضايا السامية - مثل الشؤون الخارجية، الدفاع الوطني وغيرها. لا يمكن حلها دون التعاطي مع توجيهات جميع قطاعات الحياة في البلد على سبيل المثال. من المؤكد أن قرار تشكيل (قوة ضاربة) ينعكس على مجمل اقتصاد البلد. (٤٥) إن الممارسة السياسية قادت الجمهورية الخامسة إلى الاقتراب من النظام الرئاسي. وهكذا فإن ثنائية السلطة التنفيذية الملزمة للنظام البرلماني تزول حالما يبدو رئيس الدولة وكأنه الشخص الوحيد التي يمتلك صلاحية إقرار الخيارات الجوهرية المتعلقة بحياة البلد. سيلاحظ أن هذا المفهوم مقبول من المعارضة. من خلال تعريفه لوظيفة الرئيس يقول M.G.Deferre . بأنه (ينبغي أن يكون الضامن لتطبيق السياسة التي يحددها بنفسه ويختارها الأغلبية التي انتخبته... ينبغي أن يحكم رئيس الوزراء تحت إشراف الرئيس وبالأجاء الذي اختاره الناخبون). (٤٦)

وتقابل حقيقة توسيع الصلاحيات الرئاسية في دستور الجمهورية الخامسة تقليص صلاحيات رئيس الجمهورية في ظل النظام السياسي العراقي. إذ أن الواقع السياسي العراقي المحكوم بقاعدة التوافق السياسي والمحاصصة الطائفية كما أوضحنا التي ميزت النظام العراقي في هيكلية السلطات العامة وطبقاً لقواعد النظام البرلماني العراقي. كل ذلك أدى إلى الانقضاء على صلاحيات

رئيس الجمهورية وتقليصها ومد مجلس الوزراء ورئيسه بصلاحيات واسعة. وعلى حد سواء مع الأنظمة البرلمانية ركز الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ غالبية الصلاحيات التنفيذية الهامة بيد مجلس الوزراء ورئيسه. وبقي رئيس الجمهورية رمز لوحدة الدولة ورئيساً تشريعياً للسلطة التنفيذية. (٤٧) لذلك نص الدستور على ان (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة...). إضافة الى ذلك ان الدستور ينص بوضوح على ان ليس للرئيس سلطة على الحكومة. ولا يعني هذا التقليص للدور السياسي والدستوري للرئيس أن شاغل هذا المنصب لا يساهم البتة في العملية السياسية. فالدستور يعهد اليه بعدد من الصلاحيات التشريعية التي تضمن له هيئته واحترامه بصفته رئيس الجمهورية التي يمكنه الادعاء عن حق بانه فوق السياسة والممثل للوحدة الوطنية. ولكن الواقع السياسي يشير بوضوح الى ان تعزيز الدور الحكومي في دستور ٢٠٠٥. هو على حساب دور الرئيس. أي ان تقليص دور الرئيس يقابله تفوق مجلس الوزراء ورئيسه في الاختصاصات المهمة المقررة دستورياً.

المطلب الثاني: ترؤس اجتماعات مجلس الوزراء

أكدت المادة التاسعة من دستور الجمهورية الخامسة على أن (يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء). ويتضح من ذلك ان رئاسة مجلس الوزراء لا تمنح لرئيس الوزراء وإنما لرئيس الجمهورية. وبذلك يرأس هذا الأخير رئيس الوزراء والوزراء ويدير مناقشة مجلس الوزراء. (٤٨) فكل المداولات الرئيسية لمجلس الوزراء تكون بواسطة ومن خلال رئيس الجمهورية فهناك حكومة والرئاسة هي الحكومة. صحيح ان هناك رئيس للوزراء ولكن كما قيل انه تابع ومنفذ لاوامر الرئاسة وهو ليس رئيس مجلس الوزراء بل أن رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الوزراء. (٤٩) وفي حالات استثنائية يمكن لرئيس الوزراء أن يترأس مجلس الوزراء في حالة التفويض الصريح من رئيس الجمهورية وجدول اعمال محدد. (٥٠) وهذا لم يحصل الا نادراً وعلى سبيل المثال فقد تم ثلاث مرات في عهد الرئيس ديغول ومرة واحدة في عهد الرئيس بومبيدو اثناء مرضه. في الواقع. ان رئيس الجمهورية لا يترأس فقط مجلس الوزراء وإنما يمارس دوره بوصفه رئيساً فعلياً لمجلس الوزراء ودوره لم يعد كما يقال دور المسجل (الكاتب العدل) كما كان عليه الحال سابقاً. دائماً اصبح يتولى هذه المهمة بصورة مباشرة من خلال التنسيق واعداد جدول اعمال مجلس الوزراء. ويكفي ان نذكر ان اجتماعات مجلس الوزراء تعقد في قصر الاليزية وليس في القصر الرسمي لمجلس الوزراء. واستناداً الى ذلك عرفت حكومة الجمهورية الخامسة نوعين من الاجتماعات. الأول هو مجلس الوزراء. حيث يترأس رئيس الجمهورية هذا المجلس وربما ينيب عنه رئيس الوزراء وهو محدود العضوية. اذ يتكون من رئيس الوزراء والوزراء جميعاً ولا يشترك في هذا النوع من الاجتماعات سكرتير الدولة او مساعدهم أما النوع الثاني من

الاجتماعات فهو مجلس الوزارة وينعقد برئاسة رئيس الوزراء وهو يتكون من الوزراء وسكرتيري الدولة ومساعديهـمـ. (٥١)

أما من خلال قراءة الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فيما يتعلق بأجتماعات مجلس الوزراء فإنّ الدستور يمنح رسمياً صلاحية ترؤسها الى رئيس مجلس الوزراء الذي لا ينعقد الا بحضوره وليس لرئيس الجمهورية كما هو الحال في الدستور الفرنسي. وهنا يتضح لنا فاعلية دور رئيس مجلس الوزراء في وضع السياسة العامة وتنفيذها على نحو حقيقي وفعلي. وهكذا أشارت المادة ٧٨ من الدستور الى هذه الصلاحية التي ينفرد بها رئيس مجلس الوزراء على ان (رئيس مجلس الوزراء... يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويتأرض اجتماعاته...). ويرى البعض بهذا الصدد ان هذه الصلاحية لرئيس مجلس الوزراء هي الأكثر اهمية الذي يمارسها الأخير في كل دول العالم التي أنشئت مثل هذا المنصب، ويضيف هؤلاء، الأصل ان رئيس مجلس الوزراء يمارس دوراً ادارياً صرفاً داخل المجلس يتمثل بإدارة مجلس الوزراء وترؤس اجتماعاته. (٥٢)

المطلب الثالث: الأدوار المتبادلة لرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء

يمكن لرئيس الوزراء طبقاً للمادة ٢١ من دستور الجمهورية الخامسة أن ينوب عن رئيس الجمهورية في حالتين:-

بأمكانه ترأس مجالس ولجان الدفاع الوطني نيابة عنه، كما يمكنه ترأس مجلس الوزراء بدلاً عنه. هناك فرق كبير جداً بين الحالتين: في الحالة الأولى يمكن لرئيس الجمهورية ان يمنح رئيس الوزراء تفويضاً عاماً، أما في الحالة الثانية، فلا يمكن ان يعطيه إلا تفويضاً خاصاً ومحدوداً جداً. (٥٣) من جهة أخرى، يمتلك رئيس الوزراء رئيس الجمهورية سلطة مشورة وسلطة تقديم مقترحات فيما يتعلق بسلطة المشورة، فأنها مجرد تشاور بسيط يترك لرئيس الجمهورية حرية كاملة في اتخاذ القرار النهائي، والذي يجري، أي هذا التشاور، بمبادرة من رئيس الحكومة، ان مثل هذا التشاور يتطلب من رئيس الحكومة قبل اللجوء الى حل الجمعية الوطنية وقبل استخدام صلاحيات استثنائية طبقاً للمادة ١٦ من الدستور. (٥٤) أما في حالة تقديم مقترحات، فان التفسير يبدو أكثر صعوبة، من المؤكد ان المبادرة تعود هنا لرئيس الوزراء، تساءل البعض بهذا الصدد هل ينبغي لرئيس الجمهورية الامتناع لطلب رئيس الوزراء، الذي ربما تعود اليه السلطة الحقيقية في اتخاذ القرار ام يبقى هو سيد القرار؟ إن كلمة (مُقترح) تميل الى التفسير الثاني، أما تقاليد الجمهورية الثالثة والجمهورية الرابعة، إضافة الى وجوب التوقيع المجاور، فانها تميل الى التفسير الأول. إن تحول الجمهورية الخامسة الى النظام شبه الرئاسي وسلطة الجنرال ديغول هما اللذان حَسَما هذه القضية في ظل النظام الحالي. (٥٥)

من جهة أخرى، أجاز دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ان يقوم رئيس الجمهورية، مقام رئيس مجلس الوزراء، عند خلو المنصب لاي سبب كان. وعند تحقق الحالة آنفة

الذكر. يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً وفقاً لأحكام المادة ٧٦ من الدستور. (٥٦) ورغم ان هذا النص كان موضع خلاف في مناقشات وضع الدستور الا انه يمثل نموذجاً فريداً للدساتير البرلمانية الاتحادية. فهو بعد ان يقرر حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء يعود مجدداً لرئيس الجمهورية الجمع بين المنصبين (منصب رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء) وهذا أمر غريب. اذ ليس من المعقول الجمع بين المنصبين. اذ في ذلك مخالفة صريحة وواضحة لقواعد النظام البرلماني الذي يحظر الجمع بين المنصبين. ومن المعروف ان الأعلى لا يمكن ان يحل محل الأدنى. وحسن سير عمل السلطة التنفيذية يقتضي ان يحل نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس مجلس الوزراء وليس رئيس الجمهورية. خاصة وانه اكثر قرباً من مجلس الوزراء واكثر دراية بما يحيط بسير عمله الحكومة اليومية. ولهذا قيل اذا كان الجمع بين المنصبين متصوراً مع بعض التحفظ في الأنظمة الرئاسية التي يهيمن فيها رئيس الدولة على السلطة التنفيذية فإنه غير دستوري في الأنظمة البرلمانية التي تقوم على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية. أي وجود رئيس دولة غير مسؤول ووزارة مسؤوله. ولا يمكن بأي حال من الأحوال الجمع ما بين المسؤولية وعدمها في نفس الوقت. (٥٧)

الخاتمة:

ما يمكن استنتاجه من هذا البحث يمكن تلخيصه في النقاط التالية:
أولاً: طبقاً لدستور الجمهورية الخامسة. يجب ان يحظى رئيس الوزراء بثقة رئيس الدولة. بدون هذه الثقة. من المستحيل ممارسة الحكم لأن أعمال الحكومة المهمة تتطلب موافقة الرئيس كما رأينا. وعلى النقيض من ذلك لاحظنا في مجرى بحثنا وطبقاً لدستور العراق لعام ٢٠٠٥ رئيس مجلس الوزراء مسؤول دستورياً ليس أمام رئيس الجمهورية وإنما أمام مجلس النواب تضامينه وشخصية. ومن ثم ليس من الضروري تحقيق الوفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء. فلا يمتلك الرئيس أية وسيلة لإقالة رئيس مجلس الوزراء. وليس بإمكانه زحزحته من مكانه.
ثانياً: ما هو واقع عملياً. ان السلطة الحكومية هي تعبير عن السلطة الرئاسية طبقاً للنظام السياسي الفرنسي. حتى اصبح رئيس الوزراء تابعاً تماماً للرئيس بوصفه أداة لتنفيذ السياسة الرئاسية. وبالمقابل وجدنا انتقال مركز ثقل السلطة التنفيذية من رئاسة الجمهورية الى رئاسة مجلس الوزراء. ومن البديهي ان رئيس مجلس الوزراء الذي لم يعد يطبق سياسة الرئيس بل سياسته الخاصة به. لم يعد مسؤولاً سوى أمام مجلس النواب. ولذلك ليس في بال رئيس مجلس الوزراء حصول خلاف مع رئيس الجمهورية بقدر ما في باله نشوب مثل ذلك الخلاف مع مجلس النواب.

ثالثاً: الحقيقة. ان السمة المميزة لوضع الحكومة طبقاً للنظام الذي وضعه دستور ١٩٥٨ في فرنسا تكمن في انها لم تعد تنبع مباشرة من البرلمان. في الواقع ان رئيس

الجمهورية هو الذي يسمى رئيس الوزراء وبقية أعضاء الحكومة بناءً على مقترح هذا الأخير. (٥٨) ان الحكومة هنا يصبح لها وجود قانوني حالما تتم تسميتها دون الحاجة الى حصول على الثقة من الجمعية الوطنية. في حين ان الحكومة استناداً الى الدستور العراقي بحاجة الى ثقة مجلس النواب لكي تمارس عملها وهذه قاعدة تميز بها النظام البرلماني العراقي. فالحكومة تابعة ونابعة من مجلس النواب العراقي في ظل قاعدة التوافقات السياسية والمحاصصة الطائفية.

رابعاً: أخيراً، لابد من التأكيد على ان رئيس مجلس الوزراء في العراق هو حجر الزاوية في النظام السياسي لأن ما اريد لرئيس مجلس الوزراء دستورياً أن يكون متمتعاً باستقلال تام. فهو ليس تابع ولا منفذ لرئيس الجمهورية. بينما الوضع معكوس في ظل الدستور الفرنسي. ان رئيس الوزراء الذي يقوم بالعمل التنفيذي مع وزرائه هو عمل يومي لإجّاز الاعمال التي يريدها الرئيس. باختصار أن مهمة الحكومة هي تطبيق السياسة التي يحددها الرئيس ومع ان الفكرة غير واردة في الدستور الا انها تلقى قبولاً واسع النطاق. (٥٩)

المصادر:

- د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، بغداد، ٢٠١٤.
- جابريل إية، الموندجيبينجها ماويل الابن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة هشام عبد الله، عمان، الدار الاهلية للنشر والتوزيع، ط ١، ١٩٨٨.
- الحامي عبد القادر محمد القيسي، الصلاحيات القانونية التي تجتمع بها مجلس الرئاسة ورئيس الوزراء والوزراء في النظام السياسي العراقي، موسوعة الثقافة القانونية (٥)، بغداد، ٢٠٠٨.
- د. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٦.
- د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٩.
- د. حسان العاني، النظام شبه الرئاسي، محاضرات القيت على طلبة الماجستير في كلية القانون جامعة بغداد، العام الدراسي ٢٠٠١-٢٠٠٢، غير مطبوعة.

المصادر باللغة الفرنسية:

1. A.Hauriou.droitconstitutionnel et institutions politiques. Paris.1970.
2. B. chantebout. Droitconstitutionnel. Dalloz Paris.20 eme edit.2003.
3. F. Hamon, M.Troper. droitconstitutionnel. L.G.D.J. Paris .28.eme edit.2003.

4. G-Burdeau. droitconstitutionnel et institutions politiques. Paris.1974.
5. L. Francois. Les institutions politiques et administrative de La France. Paris. 1976.
6. Lemongngyen. La constitution de La V'republiquetheorie et protique. Paris.3 eme, edit. 1985.
7. M.Duverger. Institution Politiques et droitconstitutionnel. Paris. 7eme edit.1963.
8. P. Pactet, F. Melinsoucramanien. Droitconstitutionnel. Dalloz. Paris.26 eme edit. 2007.

الهوامش

(1)L. Francois. Les institutions politiques et administrative de La France. Paris. 1976.P.14.

(٢) سنستعمل كلمة رئيس مجلس الوزراء في ظل النظام الدستوري العراقي كما وردت في جميع نصوص الدستور. وقد يرد في بعض الدساتير تسمية رئيس الوزراء كما في الأردن او تسمية الوزير الأول كما في فرنسا والمغرب أو مصطلح رئيس الحكومة كما في لبنان والجزائر... الخ.

(3)G-Burdeau. droitconstitutionnel et institutions politiques. Paris.1974. P.515.

(4)P. Pactet, F. Melinsoucramanien. Droitconstitutionnel. Dalloz. Paris.26 eme edit. 2007. P.419.

(5)P.Pacted, F.Melinsoucramanien. op.cit.P.419-420.

(٦) د. حسان العاني، النظام شبه الرئاسي، محاضرات القايت على طلبة الماجستير في كلية القانون جامعة بغداد، العام الدراسي ٢٠٠١-٢٠٠٢، غير مطبوعة، ص ١٨.

(٧) المصدر نفسه، ص ١٩.

(٨) المصدر نفسه، ص ١٩.

(9)G-Burdeau. Op. cit. P.511-512.

(10)Lemongngyen. La constitution de La V'republiquetheorie et protique. Paris.3 eme, edit. 1985. P.162.

(١١) المادة (٦٧).

(١٢) نصت المادة (٧٦) رابعاً على ان (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة).

(13)P. Pacted, F.MelinSoucramanien. Op.cit.P.420.

(14)A.Hauriou.droitconstitutionnel et institutions politiques. Paris.1970. P.823.

(15)G. Burdeau. op.cit. P.514-515.

(16)G. Burdeau. op. cit. p.515.

- (١٧) ينظر: د. حسان العاني، المصدر السابق، ص ٢٠.
- (١٨) يراجع: المادتين (٨٠، ٧٨) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.
- (١٩) ينظر: د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، بغداد، ٢٠١٤، ص ٩١.
- (20) P. Pacted, F. Melinsoucramanien. Op. cit. p.420.
- (21) P. Pacted, F. Melinsoucramanien. Op. cit. P.420.
- (٢٢) د. حسان العاني، المصدر السابق، ص ١٧.
- (23) P. Pacted, F. Melinsoucramanien. op. cit. P.420.
- (٢٤) يراجع: جابريل اية. الموندجيينجهامباويل الابن، السياسات المقارنة في وقتنا الحاضر، ترجمة هشام عبد الله، عمان، الدار الاهلية للنشر والتوزيع، ط ١، ١٩٨٨، ص ٣٨٨.
- (٢٥) المصدر نفسه، ص ٣٨٨.
- (٢٦) قرار المحكمة الاتحادية العليا التفسير رقم ٢٥ / اتحادية / ٢٠١٠ في ٢٥ / ٣ / ٢٠١٠.
- (٢٧) ينظر: د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص ٢٩ وما بعدها.
- (٢٨) المحامي عبد القادر محمد القيسي، الصلاحيات القانونية التي تجتمع لها مجلس الرئاسة ورئيس الوزراء والوزراء في النظام السياسي العراقي، موسوعة الثقافة القانونية (٥)، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٤٦.
- (29) G. Burdeau. op. cit. P.517.
- (30) G. Burdeau. op. cit. P.518.
- (31) G. Burdeau. op. cit. P.518.
- (٣٢) تولى جورج بومبيدو رئاسة الجمهورية بعد الجنرال شارل ديغول من ١٦ حزيران ١٩٦٩ الى ٢ نيسان ١٩٧٤.
- Sit du P.M. Francais: Premier- Ministre. gouv.fr
- (٣٣) كان شابانديلماس اول رئيس وزراء في ظل رئاسة جورج بومبيدو واستمرت ولايته (من ٢٠ حزيران ١٩٦٩ الى ٥ تموز ١٩٧٢).
- Sit du P.M. Francais: Premier- minister. gouv.fr
- (34) G- Burdeau. Op. cit. P.519.
- (35) Lemongnguyen. Op. cit. P.162.
- (36) P. Pacted, F. Melinsoucramanien op. cit. P. 419.
- (37) P. Pacted, F. Melien Soucramanien. Op. cit. P.419.
- (٣٨) المحامي عبد القادر محمد القيسي، المصدر السابق، ص ٣٨.
- (٣٩) ينظر: د. حسان العاني، المصدر نفسه، ص ٦ وما بعدها.
- (٤٠) ينظر: د. حسان العاني، المصدر نفسه، ص ٧.
- (41) M. Duverger. Institution Politiques et droit constitutionnel. Paris. 7eme edit. 1963. P.554.
- (42) M. Duverger. Op. cit. P.555.
- (43) G. Burdeau. Op. cit. P.498.
- (44) G. Burdeau. Op. cit. P.500-501.
- (45) G. Burdeau. Op. cit. P. 501.

(46)G. Burdeau. Op. cit. P.501-502.

(٤٧) ينظر: المحامي عبد القادر محمد القيسي، المصدر نفسه، ص ٤٦ وما بعدها.

(٤٨) ينظر: د. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٧٩، ص ٣٦٥.

(٤٩) د. حسان العاني، المصدر السابق، ص ٩.

(٥٠) المادة (٢١) من الدستور.

(٥١) د. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٦، ص ٢١٦.

(٥٢) د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص ١٢٤ وما بعدها.

(53)M. Duverger. Op.cit. P.551.

(54)M. Duverger. Op.cit. P.551.

(55)M. Duverger. Op.cit. P.552.

(٥٦) المادة (٨١).

(٥٧) ينظر: د. حنان محمد القيسي، المصدر السابق، ص ٥٨ وما بعدها.

(58)B. chateboute. Droitconstitutionnel. Dalloz Paris.20 eme edit.2003. P.440.

(59)F. Hamon, M.Troper. droitconstitutionnel. L.G.D.J. Paris .28.eme edit.2003. P.605.