



The problem of distributing constitutional powers between the two components of the executive authority in Iraq (A comparative analytical study)

¹ **Muteeh Mohammed Omer**² **Dr. Renjibar Jameel Sheekhoo**

¹ Legal Researcher, college of Law / University of Duhok² Head of the Humanities and Educational Sciences Research Department
Scientific Research Directorate – University of Duhok

Abstract:

The duality of executive power is a prominent feature of the parliamentary system. It consists of a head of state (either a king or a president), who does not exercise actual powers related to government affairs, and a cabinet, which formulates the state's general policy and oversees its implementation. This is what the Iraqi Constitution of 2005 adopted in Article (66), which adopted the traditional parliamentary system, in which the position of president is an honorary or nominal one, lacking actual powers. This is inconsistent with the role of the head of state in the parliamentary system as an arbiter between the branches of government and a guarantor of their balance. It also conflicts with the diverse nature of Iraqi society, particularly since the Iraqi parliamentary system is based on sectarianism in the distribution of the three presidencies. Therefore, the national interest requires entrusting the president with powers that preserve the stability of the political system. Key recommendations include that the national interest requires entrusting the President of the Republic with powers that enable him to play an effective and fair role in the event of political crises that could affect the stability of constitutional institutions and result in the disruption of the people's interests. This is due to the pluralistic nature of Iraqi society, particularly its reliance on sectarian quotas in the exercise of federal powers. Furthermore, involving the President of the Republic in the exercise of federal affairs does not conflict with the principles of the parliamentary system, as it is a non-rigid system that adapts to the varying circumstances of each country.

1: Email:

muteeomar26@gmail.com

2: Email:

renjibar.sheekhoo@uod.ac

DOI

<https://doi.org/10.37651/aujlp.2025.166792.1677>

Submitted: 28/10/2025

Accepted: 9/11/2025

Published: 1/09/2026

Keywords:

Components of the executive authority
executive powers
parliamentary system.

©Authors, 2026, College of Law
University of Anbar. This is an open-
access article under the CC BY 4.0
license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



إشكالية توزيع الاختصاصات الدستورية بين مُكوّني السلطة التنفيذية في العراق (دراسة تحليلية مقارنة)

^١ مطيع محمد عمر ^٢ أ.م.د. رينجبر جميل شيخو

^١ كلية القانون / جامعة دهوك ^٢ رئيس قسم البحوث للعلوم الإنسانية والتربوية بعمادة مركز البحوث العلمية – جامعة دهوك

الملخص:

تعد ثنائية السلطة التنفيذية من السمات البارزة التي تميز النظام البرلماني، حيث تتكون من رئيس الدولة، وهو الملك في الحكومات الملكية، ورئيس الجمهورية في الحكومات الجمهورية، لا يباشر اختصاصات فعلية تتعلق بشؤون الحكم، وإلى جواره يوجد مجلس الوزراء الذي يرسم السياسة العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها. وهذا ما تبناه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (٦٦)، حيث أخذ بالنظام البرلماني التقليدي، الذي يعد مركز الرئيس فيه مركز شرفي أو اسمي لا يملك سلطات فعلية، وهذا لا ينسجم ودور رئيس الدولة في النظام البرلماني كحكم بين السلطات، والضامن لتوازنها، كما يتعارض وطبيعة المجتمع العراقي المتعدد، وخاصةً أن النظام البرلماني العراقي قائم على الطائفية في توزيع مناصب الرئاسات الثلاث، لذا فإن المصلحة الوطنية تستوجب إناطة رئيس الجمهورية اختصاصات من شأنها الحفاظ على استقرار النظام السياسي. وتشمل التوصيات الرئيسية أن المصلحة الوطنية تستوجب إناطة رئيس الجمهورية اختصاصات تمكنه من أداء دور فاعل وعادل عند حدوث الأزمات السياسية التي قد تؤثر على استقرار المؤسسات الدستورية، وينتج عنها تعطيل مصالح الشعب، نظراً لطبيعة المجتمع العراقي التعددي، وخاصةً اعتماده المحاصصة الطائفية في ممارسة السلطات الفدرالية، فضلاً عن ذلك أن إشراك رئيس الجمهورية في ممارسة شؤون الحكم لا يتنافى ومبادئ النظام البرلماني، لكونه نظام غير جامد، يتلائم مع الظروف المختلفة لكل دولة.

الكلمات المفتاحية:...

الكلمات المفتاحية:

مُكوّني السلطة التنفيذية، الاختصاصات ذات الطبيعة التنفيذية، النظام البرلماني.

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع البحث

يتميز النظام الفدرالي البرلماني بثنائية السلطة التنفيذية، حيث يوجد رئيس الدولة (ملكاً، أو رئيساً للجمهورية)، لا يباشر اختصاصات فعلية تتعلق بشؤون الحكم، ويوجد إلى جانبه مجلس الوزراء، الذي يباشر الاختصاصات الفعلية في الدولة ويهيمن على إدارة شؤونها. ولما كان النظام البرلماني يخضع لقواعد مرنة غير جامدة، أي يتلاءم مع الظروف المختلفة لكل دولة، أخذ النظام البرلماني أشكالاً مختلفة، وخاصةً لجهة موقع رئيس الدولة والاختصاصات المناطة به، فبينما يعد الرئيس في بلجيكا فرع من فروع السلطة التشريعية الفدرالية، ويشترك مع مجلس الوزراء في ممارسة اختصاص تشريع القوانين، وتعديل الدستور، وإبرام المعاهدات، وتعيين كبار الموظفين، وحل البرلمان، وإعلان الحرب، مما ساهم في تحقيق التوازن بين السلطات، وحماية مصالح المجتمعات المحلية، واستقرار النظام السياسي. وفي ألمانيا يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات محدودة، من أبرزها صلاحية حل البوندستاغ عند فشله في انتخاب المستشار في بداية ولايته، وبذلك يمكن للرئيس أن يلعب دوراً مؤثراً في استقرار النظام السياسي الألماني. بينما نجد أن رئيس الجمهورية في العراق لا يتمتع بأي اختصاصات حقيقية تتعلق بشؤون الحكم، فلا يلعب دوراً بارزاً في تحقيق التوازن الذي يقوم عليه النظام البرلماني بوصفه الضامن لتوازن السلطات، وحكم بينها، وممثل المكونات المجتمعية بكل قومياته أو مذاهبه، وهذا يتعارض والطابع الفدرالي للدولة الذي يقوم على مشاركة كافة المكونات في الإرادة العامة للدولة، إذ ينجم عن ذلك اختلال التوازن بين المكونات المجتمعية، نظراً لطبيعة المجتمع العراقي المتعدد قومياً، ودينياً، ولغوياً، ولا سيما أن النظام البرلماني قائم على توزيع مناصب الرئاسات الثلاث على أساس طائفي، وهذا يفسح المجال لهيمنة مكون معين على كافة مؤسسات الدولة، والتفرد باتخاذ القرارات المصيرية التي تمس كيان الدولة، ووحدةها. وعلى هذا الأساس يضمن التوازن في توزيع الاختصاصات الدستورية بين مكوّنَي السلطة التنفيذية استقرار المؤسسات الدستورية، وعدم الاستبداد في السلطة، ومشاركة مكونات المجتمع كافة في القضايا المصيرية التي تواجه البلاد، واستمرار الوئام بين الطوائف، ومن ثم استقرار النظام السياسي، ونجاح النظام الفدرالي.

ثانياً: أهمية البحث

تتجلى أهمية البحث في أن التوازن في توزيع الاختصاصات الدستورية بين مكوّنَي السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي البرلماني في الدولة ذات المجتمع التعددي، يضمن مشاركة المكونات في ممارسة الاختصاصات التي تهم عموم شعب الدولة الفدرالية، فلا ينفرد مكون معين في ممارسة السلطة، وبالتالي اتخاذ القرارات التي تتفق ومصالحه، وتهتميش

المكونات الأخرى، ومن ثم تمزيق المجتمع، وتهديد كيان الدولة الفدرالية ونظامها الدستوري. كما أن إيجاد التوازن بين مُكوّنَي السلطة التنفيذية في توزيع الاختصاصات الدستورية يساهم في استقرار المؤسسات الدستورية، وقيامها بمهامها على الوجه الذي يحقق المصالح العليا للدولة، وتجنب دخول البلاد في أزمات واختناقات سياسية ودستورية.

ثالثاً: مشكلة البحث

تتمحور مشكلة البحث في أن دستور جمهورية العراق أخذ بالنظام البرلماني التقليدي، إذ لا يباشر رئيس الجمهورية وهو المكون الأول للسلطة التنفيذية، اختصاصات فعلية، تتعلق بشؤون الحكم، وهذا لا يتفق وطبيعة المجتمع العراقي المتعدد قومياً، ودينياً، ولغوياً، ومركزه في النظام البرلماني بوصفه الحارس للدستور، والحكم بين السلطات، والضامن لتوازنها، مما ينجم عن ذلك استئثار مكون معين في صنع القرار السياسي، وتهميش المكونات الأخرى، وخاصة أن النظام البرلماني العراقي قائم على المشاركة الطائفية في السلطة، مما يتوقع تعرضه للأزمات أكثر من غيره من الأنظمة البرلمانية. وتأسيساً على ذلك مادام النظام البرلماني نظام مرن غير جامد ينسجم مع الظروف المختلفة في كل دولة، فإن إناطة رئيس الجمهورية اختصاصات تمكنه من أداء دوره الحقيقي كحكم وحارس وضامن، يساهم في تأمين سير عمل مؤسسات الدولة، وتأمين حقوق مكونات المجتمع العراقي المتميز، ومشاركة كافة المكونات في صنع القرار السياسي، مما يساهم في استقرار النظام السياسي، ومن ثم تعزيز الوحدة الوطنية، وتماسك المجتمع العراقي. وعلى هذا الأساس يتجسد مشكلة البحث الرئيسية في السؤال التالي: هل جاءت معالجة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بشأن توزيع الاختصاصات الدستورية بين مُكوّنَي السلطة التنفيذية على نحو يتفق وطبيعة النظام البرلماني في الدولة ذات المجتمع التعددي؟.

رابعاً: فرضية البحث

يقوم البحث على فرضية أساسية تتجسد فيما يلي: أن المجتمع العراقي من المجتمعات المتعددة غير المتجانسة، وأن النظام البرلماني العراقي قائم على المشاركة الطائفية في اختيار الرئاسات الثلاث، لذا فإن الأخذ بالنظام البرلماني التقليدي الذي لا يباشر فيه رئيس الدولة اختصاصات فعلية تتعلق بشؤون الحكم، لا ينسجم وواقع الدولة العراقية، وعلى هذا الأساس، إن مشاركة رئيس الجمهورية في ممارسة اختصاصات تتعلق بشؤون الحكم يساهم في تأمين استقرار المؤسسات الدستورية، والحفاظ على استقرار النظام السياسي، وتجنبه أزمات دستورية وسياسية، ويساعد على تعاضد الوحدة الوطنية بين مكونات المجتمع العراقي بما يخدم نجاح النظام الفدرالي في العراق.

خامساً: منهجية البحث

سنعتمد في دراستنا لموضوع البحث "إشكالية توزيع الاختصاصات الدستورية بين مُكوّنَي السلطة التنفيذية في العراق" على المنهج التحليلي القائم على استقراء النصوص

الدستورية والقانونية والأحكام القضائية ذات العلاقة بالموضوع في الدول محل الدراسة، كما سنعتمد على المنهج المقارن، من خلال استعراض الأحكام الواردة في دستور جمهورية العراق، ومقارنتها مع دستور بلجيكا لعام ١٩٩٣، والقانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩، للوصول إلى الحلول المناسبة لمشكلة البحث.

سادساً: نطاق البحث

يتحدد نطاق بحثنا بتوزيع الاختصاصات ذات الطبيعة التشريعية بين مُكوّني السلطة التنفيذية، وتوزيع الاختصاصات ذات الطبيعة التنفيذية، في ضوء التجارب الفدرالية البرلمانية، ومن ثم يخرج عن نطاق بحثنا الاختصاصات ذات الطبيعة القضائية بين مُكوّني السلطة التنفيذية.

سابعاً: هيكليّة البحث

للإلمام بالجوانب المتعلقة بموضوع البحث كافةً سنعتمد على هيكليّة مؤلفة من مبحثين، سنتناول في المبحث الأول توزيع الاختصاصات ذات الطبيعة التشريعية، من خلال مطلبين، سنبحث في المطلب الأول الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة التشريعية، فيما سنتعرض في المطلب الثاني لصلاحيّة تدخل السلطة التنفيذية في تسيير العمل البرلماني. أما المبحث الثاني سنخصصه لتوزيع الاختصاصات ذات الطبيعة التنفيذية، وسنقسمه إلى مطلبين أيضاً، في المطلب الأول سنتناول صلاحيّة تعيين كبار الموظفين وإقالتهم، وسنبحث في المطلب الثاني صلاحيّتي إبرام المعاهدات الدولية وإعلان الحرب. وسنختم البحث بخاتمة تتضمن أهم الاستنتاجات والتوصيات التي توصلنا إليها.

I. المبحث الأول

توزيع الاختصاصات ذات الطبيعة التشريعية

يقوم النظام البرلماني على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، فجوهر هذا النظام هو التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومعنى ذلك أن كل سلطة لا تستقل بوظيفتها تماماً، إنما تشاركها الأخرى ولو بقدر محدود، مع قيام نوع من التوازن أو الرقابة المتبادلة بينهما حتى لا تسيطر إحدهما على الأخرى^(١). ومن مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مشاركة السلطة التنفيذية في ممارسة بعض الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة التشريعية، والتدخل في تسيير العمل البرلماني. وعليه لتسليط الضوء على الاختصاصات ذات الطبيعة التشريعية سنتناول الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة التشريعية في المطلب الأول، فيما سنخصص المطلب الثاني لصلاحيّة التدخل في تسيير العمل البرلماني.

(١) د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، القانون الدستوري والنظم السياسية، (الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥)، ص ٤٩٣.

I. أ. المطلب الأول

الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة التشريعية

تعد ممارسة السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية اختصاصات تتعلق بالوظيفة التشريعية أبرز أوجه التعاون بين السلطين التشريعية والتنفيذية، وتتمثل تلك الاختصاصات باقتراح القوانين، وتعديل الدستور، وهذا ما سنبحثه في الفرعين الآتيين.

I. أ. ١. الفرع الأول

صلاحية اقتراح القوانين

يعتبر العمل التشريعي أحد الأمور الذي من خلاله يتحقق مظاهر التعاون بين السلطين التنفيذية والتشريعية. فالسلطة التنفيذية تتمتع كما البرلمان، باختصاص اقتراح القوانين^(١)، والملاحظ عملاً أن غالبية القوانين تقوم السلطة التنفيذية بوضع مشروعاتها، وعلّة ذلك أنها هي التي تهيمن على إدارة كافة شؤون الدولة، فهي من خلال اتصالها بأفراد الشعب تكون على علم ودراية بحاجاتهم ورغباتهم، وتستطيع أن تراعي مقتضيات الصالح العام وتعمل على تحقيقها^(٢).

إذن لا يتصور حرمان السلطة التنفيذية من اختصاص اقتراح القوانين، خاصةً وأنها تدير المرافق العامة في الدولة، ويمكنها معرفة كل المشاكل التطبيقية التي تحدث بعد تطبيق القانون، ومن هنا السماح لها باقتراح القوانين يجعلها أن تساهم مساهمة فعالة في حل هذه المشاكل، وتنفيذ القانون بشكل يتفق والصالح العام^(٣).

وباستقراء الدساتير الفدرالية محل دراستنا، نجد أنها تباينت في موقفها من منح مُكوّنِي السلطة التنفيذية اختصاص اقتراح القوانين، فبينما منح دستور بلجيكا، وجمهورية العراق لرئيس الدولة ومجلس الوزراء معاً اختصاص الاقتراح، قيد القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية اختصاص الاقتراح حيث منحه للحكومة الاتحادية فقط دون رئيس الدولة. وفيما يلي بيان ذلك:

ففي بلجيكا يلعب الملك دوراً جوهرياً في اقتراح القوانين، إذ يشترك مع مجلسي النواب والشيوخ في ممارسة السلطة التشريعية الفدرالية^(٤)، وهذا يعني أن الملك يتساوى مع مجلسي البرلمان في اختصاص اقتراح القوانين.

(١) د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام: المبادئ العامة والنظم السياسية، _بيروت: المؤسسة الحديثة للكتاب، (٢٠١١)، ص ١٣٤.

(٢) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية: الدولة والحكومة، (دار الكتب العربي، بدون مكان وسنة النشر)، ص ٦٤٢.

(٣) محمود حسين علي ناجي، "العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور الجمهورية اليمنية"، (أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٥)، ص ١٥٨.

(٤) المادة (٣٦)، من دستور بلجيكا لعام ١٩٩٣.

وجدير بالإشارة هنا لا تعتبر أي سلطة ممنوحة للملك بموجب الدستور أو القانون حقاً شخصياً، ففي جميع الأحوال، هذه الاختصاصات يجب أن يمارسها الملك بالاشتراك مع وزرائه. أي تقع الإدارة الفعلية للدولة على عاتق مجلس الوزراء، وهو المسؤول سياسياً عنها أمام مجلس النواب، ولكن مع ذلك، إن النتيجة التي مفادها أن الملك لا يتمتع بسلطة شخصية لا تستبعد أن الملك يتمتع بنفوذ سياسي^(١).

بناءً على ذلك، يتضح أن دستور بلجيكا أخذ بالتوقيع المجاور، وهذا يتمشى ومبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، حيث أن الملك لا يباشر اختصاصاته بمفرده، وإنما يباشرها بواسطة الوزراء، ويترتب على ذلك اقتران توقيع الملك بتوقيع رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص في كل عمل يتعلق بشؤون الدولة لتحقيق المسؤولية أمام البرلمان، وهذا يعني أن مجلس الوزراء يعد شريكاً في ممارسة الاختصاصات المحددة بالدستور لصالح الملك.

أما في ألمانيا فقد تبنى القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية موقفاً مغايراً حيث أسند اختصاص تقديم مشروعات القوانين للحكومة الاتحادية دون رئيس الجمهورية^(٢)، ويعلل البعض هذا التوجه أن المشرع الدستوري في ألمانيا يهدف من ذلك المحافظة على حيادية رئيس الجمهورية، وإبعاده عن كل موضع تجعله متحيزاً لهذه الجهة أو تلك^(٣).

أما في العراق أشار دستور جمهورية العراق إلى أن مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء^(٤)، وهذا يعني أن لطرفي السلطة التنفيذية الحق في اقتراح مشروعات القوانين. أي أن المشرع الدستوري منح رئيس الجمهورية على وجه الانفراد اختصاص إرسال مشروعات القوانين إلى مجلس النواب كمجلس الوزراء، مما يدل على أن رئيس الجمهورية في العراق يتساوى مع مجلس الوزراء في ممارسة اختصاص اقتراح القوانين.

وفي هذا أكدت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها التفسيري الصادر بالعدد ٨٨ / اتحادية / ٢٠٢٤ بعد الطلب المقدم إليها من رئيس الجمهورية عبداللطيف جمال رشيد المتضمن تفسير نص المادة (٦٠ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ببيان فيما إذا كان لرئاسة الجمهورية إرسال مشروعات القوانين على وجه الانفراد أم أن مشروعات القوانين بموجب المادة (٦٠ / أولاً) تقدم على وجه الاشتراك بين رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء حيث قضت في قرارها : "وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن دستور جمهورية

(١) تنص المادة (١٠٦)، من دستور بلجيكا لعام ١٩٩٣ على أنه: "لا تدخل أي من قرارات الملك حيز التنفيذ إلا بتوقيع من وزير والذي يتحمل مسؤولية هذه القرارات شخصياً".

(٢) المادة (٧٦ / ١)، من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩.

(٣) عبدالقادر محمد القيسي، الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ (بغداد: المكتبة القانونية، ٢٠١٢)، ص ٣٩.

(٤) المادة (٦٠ / أولاً)، من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

العراق لسنة ٢٠٠٥ قد نص في المادة (٦٠ / أولاً) منه على منفذين تقدم من خلالهما مشروعات القوانين، وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء... فقد توصلت المحكمة الاتحادية العليا إلى أن لأي من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تقديم مشروعات القوانين إلى مجلس النواب باستثناء قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الذي لا يجوز لرئيس الجمهورية تقديمه، وإنما يقدم حصراً من مجلس الوزراء استناداً لأحكام المادة (٨٠ / رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥^(١).

ومن الجدير بالذكر ذهب رأي إلى أن إشراك رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء أو إفراده باختصاص اقتراح مشروعات القوانين أمر لا يتفق والغاية التي من أجلها أوكل مجلس الوزراء هذا الاختصاص، فمجلس الوزراء هو الأقدر على تحديد الحاجة للقوانين بفعل التخصص الفني لكل وزارة، كما أن المناقشات الحكومية التي يقوم بها مجلس الوزراء على المشروع، تجعله يطمئن على ضبط اقتراحات القوانين المقدمة منه من الناحية الفنية والقانونية، فضلاً عن ذلك قد لا يهدف الرئيس من اقتراح المشروع سوى تحقيق مصلحة حزبية أو قومية أو شخصية، ولا سيما أن العمل جرى في العراق منذ نفاذ الدستور عام ٢٠٠٥ على أن يكون الرئيس من القومية الكوردية^(٢).

بينما يرى البعض الآخر أن إناطة رئيس الجمهورية هذا الاختصاص فيه فائدة كبيرة لقدرة بوصفه رئيس السلطة التنفيذية بما يملكه من وسائل البصر بحاجات الدولة، فهو القادر على التعرف على القواعد القانونية اللازمة، وعلى كشف ما يعترى القواعد القانونية القائمة من قصور في جوانبها، فيسعى بواسطة الاقتراح إلى سد ما يظهر من ثغرات^(٣).

يتضح مما تقدم أن دستور بلجيكا يمنح مكوّن السلطة التنفيذية (الملك ومجلس الوزراء) اختصاص اقتراح القوانين، بينما القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية أعطى الحكومة الاتحادية فقط دون رئيس الجمهورية اختصاص اقتراح القوانين. أما في العراق منح دستور جمهورية العراق لرئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء اختصاص اقتراح القوانين، وهذا مسلك محمود، نظراً لأن مجلس الوزراء في العراق لا يعد مجلساً متجانساً يتشكل من أحزاب وطنية ذات برامج واضحة تهدف إلى تحقيق النفع العام وتلبية رغبات الشعب، بل يتكون من وزراء يمثلون برامج أحزابهم وطائفتهم، فضلاً عن ذلك أن النظام البرلماني

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٨ / اتحادية / ٢٠٢٤ الصادر بتاريخ ٢٤ / ٧ / ٢٠٢٤ منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php>.

(٢) د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٢)، ص ١٣١.

(٣) ساجد محمد كاظم، "سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني"، (أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٨)، ص ٤١. مشار إليه: د. غانم عبد دهش عطية الكرعوي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، (القاهرة: المركز العربي للنشر والتوزيع، ٢٠١٧)، ص ٢٣٤.

العراقي قائم على توزيع مناصب الرئاسات الثلاث على المكونات الثلاث الرئيسية، لذا فإن ممارسة رئيس الجمهورية اختصاص اقتراح القوانين يؤدي إلى الحفاظ على التوازن بين مكونات المجتمع العراقي، وحماية مصالحهم، مما يساهم في استقرار النظام السياسي.

I. ٢. الفرع الثاني

صلاحية اقتراح تعديل الدستور

يقوم النظام البرلماني على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعلى هذا الأساس يعد مشاركة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في ممارسة اختصاص اقتراح تعديل الدستور متفقاً مع جوهر النظام البرلماني، ويمكن القول بأن هذا هو الأسلوب الأمثل نظراً لما تتميز به السلطة التشريعية من حق في هذا الشأن كونها صاحبة الولاية العامة في المجال التشريعي، كما أن السلطة التنفيذية لا يمكن إغفال أثرها في التطبيق، فهي الأقرب في الواقع لتفهم الضرورات التي تتطلبها طبيعة الحكم وضمان وضع الفكرة القانونية السائدة موضع التنفيذ وهو الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه كل من السلطتين^(١).

وبالإطلاع على الدساتير الفدرالية محل دراستنا، نجد أن دستور بلجيكا كما قلنا سابقاً منح الملك اختصاص اقتراح تعديل الدستور بالاشتراك مع مجلسي البرلمان^(٢)، أي أن الملك يتساوى مع السلطة التشريعية الفدرالية في مسألة اقتراح تعديل أي مواد من الدستور، ومن هنا يعد مشاركة الملك في إعلان تعديل الدستور في بلجيكا ضرورية وأية مخالفة لذلك يعد انتهاكاً دستورياً.

أما في ألمانيا اتخذ القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية موقفاً مغايراً حيث منح اختصاص اقتراح تعديل القانون الأساسي للحكومة الاتحادية فقط دون رئيس الجمهورية^(٣).

أما في العراق تنص المادة (١٢٦ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بأنه: "الرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخمس ١ / ٥ أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور".

يتضح من النص أعلاه أن المشرع الدستوري أعطى لطرفي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) اختصاص اقتراح تعديل الدستور، ولكنه أكد على ممارسة هذا الحق مجتمعين، وهذا يعني أنه لا يحق لرئيس الجمهورية على وجه الانفراد أن يقترح تعديل الدستور، ولا يمكن لمجلس الوزراء أيضاً بشكل منفرد أن يقترح تعديل الدستور.

(١) د. حميد نايف عبود، "تعديل الدستور بين النص وإمكانية التطبيق"، مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، المجلد (٧٥)، العدد (٣)، (٢٠٢٤): ص ٣٤٣.

(٢) المادة (١٩٥)، من دستور بلجيكا لعام ١٩٩٣.

(٣) المادة (٧٦)، و (٧٩)، من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

أما في المادة (١٤٢) من الدستور التي تناولت الأسلوب الاستثنائي للتعديل كما بينا سابقاً أناط المشرع الدستوري مجلس النواب فقط اختصاص اقتراح تعديل الدستور، أي أن رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء لا يتمتعان بأي دور في اقتراح تعديل الدستور بموجب الأسلوب الاستثنائي.

وفي هذا السياق، ذهب رأي إلى أن عملية اقتراح التعديل بمشاركة مُكوّني السلطة التنفيذية مجتمعين يتطلب إجماعاً بين المكونات الرئيسية في الدولة، أو على الأقل بين عنصرين أساسيين من خلال مبدأ التوافق الذي تفرضه ضمناً أحكام الدستور، مثلاً إن رئيس الجمهورية الذي يمثل مكون معين لا يستطيع أن يبادر باقتراح التعديل دون التوافق مع مجلس الوزراء الذي يرأسه ممثل عن مكون آخر، مما يعني أن عملية اقتراح تعديل الدستور ستعترضها جملة من التعقيدات، ومن ثم لن يكتب له النجاح دون اللجوء إلى توافقات سياسية، وطائفية، قد تكون صعبة المنال^(١).

يتضح مما تقدم، أن دستور بلجيكا ساوى بين مُكوّني السلطة التنفيذية في ممارسة اختصاص اقتراح تعديل الدستور، بينما في ألمانيا لم يساوي القانون الأساسي بينهما حيث أناط اختصاص اقتراح تعديل القانون الأساسي بالحكومة الاتحادية دون رئيس الجمهورية. أما في العراق سار دستور جمهورية العراق على نهج دستور بلجيكا حيث ساوى بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في ممارسة اختصاص اقتراح تعديل الدستور، وهذا موقف محمود، إذ أن إشراك رئيس الجمهورية في اختصاص اقتراح تعديل الدستور ينسجم وطبيعة النظام البرلماني، والمجتمع العراقي التعددي قومياً ودينياً ولغوياً، ذلك لأن رئيس الجمهورية يعتبر حامي الدستور، والضامن لتوازن السلطات، وهذا الدور المعطى له في المادة (٦٧) من الدستور معطى له بصفته الوطنية الجامعة وليس بصفته الطائفية، وبذلك فإن رئيس الجمهورية يعد ممثلاً للشعب العراقي بكافة مكوناته، ومركز التعاون والتوازن بين السلطات، ومن ثم يجب توفير الوسائل اللازمة له للقيام بهذا الدور، وعليه فإن مشاركته مع مجلس الوزراء لا يعقد مسألة اقتراح التعديل، بل يسبغ على عملية التعديل الشرعية، ويجعلها أكثر قبولاً من الشعب مصدر السلطات في الدولة.

I.ب. المطلب الثاني

صلاحية تدخل السلطة التنفيذية في تسيير العمل البرلماني

يقوم النظام البرلماني على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى لا ترجح كفة إحداها على الأخرى، لذلك نجد أن دساتير الأنظمة البرلمانية تمنح السلطة التنفيذية صلاحية التدخل في أعمال السلطة التشريعية كأحد مظاهر التعاون بينهما، ويتجلى هذا التدخل

(١) عثمان أحمد يونس حسن، علاقة رئيس الجمهورية مع السلطة التنفيذية والتشريعية في العراق ولبنان، (أربيل: دار هاتريك للنشر والتوزيع، ٢٠٢٤)، ص ٣٩.

في اختصاصات متعددة مثل اختصاصها في دعوة البرلمان للانعقاد، واختصاصها في حل البرلمان. وهذا ما سنبينه في فرعين مستقلين.

I. ب. ١. الفرع الأول

صلاحية دعوة البرلمان للانعقاد

من الأمور المسلم بها أن البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة ومستمرة، أي طول الفصل التشريعي، إنما هناك دورات تشريعية سنوية تقررها وتحدد مدتها الدساتير، تدعو إليها السلطة التنفيذية. هذا بالنسبة للدورات العادية. ولكن قد تطرأ بعض الظروف الاستثنائية أثناء العطلة البرلمانية تستوجب دعوة البرلمان للاجتماع في دورة استثنائية، وهنا أيضاً تتولى السلطة التنفيذية دعوة البرلمان للانعقاد^(١). عليه يتضح أن إدوار انعقاد البرلمان تنقسم إلى قسمين: أدوار انعقاد عادية، وأدوار انعقاد غير عادية، وذلك على النحو التالي:

أولاً: أدوار الانعقاد العادية

جرت الدساتير البرلمانية على إعطاء السلطة التنفيذية اختصاص دعوة البرلمان للانعقاد في الأوضاع العادية خلال مدة معينة بحيث ينعقد البرلمان بقوة القانون في حالة انقضاء هذه المدة ودون قيام السلطة التنفيذية باستخدام هذا الاختصاص، معنى ذلك أن عدم قيام السلطة التنفيذية سواء عن عمد أو إهمال بدعوة البرلمان للانعقاد في الأدوار العادية خلال المدة المحددة دستورياً، فإن البرلمان ينعقد بحكم القانون بعد انقضاء هذه المدة، أي بدون الحاجة إلى مثل هذه الدعوة^(٢).

إذن تبرز الحكمة من انعقاد البرلمان بحكم القانون بعد فوات المدة المحددة دستورياً في عدم إفساح المجال أمام السلطة التنفيذية في التقاعس أو التعسف في القيام بواجباتها الدستورية، وبالتالي تعطيل سير عمل المؤسسات العامة للدولة، والإضرار بالمصلحة العامة، والدخول في أزمة سياسية ودستورية تهدد وحدة الوطن والشعب.

وبالإطلاع على الدساتير الفدرالية محل دراستنا، نجد أن دستور بلجيكا أشار إلى أن دورات الانعقاد العادية لمجلسي البرلمان تعقد في تشرين الأول من كل سنة، إلا إذا قام الملك بدعوتهم للانعقاد قبل هذا التاريخ^(٣). يفهم من ذلك أن دستور بلجيكا منح الملك دوراً جوهرياً في تسيير العمل البرلماني، حيث أكد بأن للملك أن يوجه الدعوة لمجلسي البرلمان للانعقاد قبل بداية الفصل التشريعي للمجلسين، وهذا يتفق وأصول النظام البرلماني في استقرار المؤسسات الدستورية، والحد من تجاوز أو إهمال السلطة التشريعية لواجباتها الدستورية.

(١) د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة العاشرة، (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٤)، ص ٣٨١.

(٢) د. أيمن محمد شريف، الانزواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥)، ص ١٤٣-١٤٤.

(٣) المادة (٤٤ / ١)، من دستور بلجيكا لعام ١٩٩٣.

أما فيما يخص المدة التي يجب انعقاد البرلمان خلالها بعد إعلان نتائج الانتخابات هي شهرين، حيث أوجب الدستور انعقاد مجلس النواب خلال شهرين من المصادقة على نتائج الانتخابات، دون أن يحدد الجهة التي لها اختصاص دعوة المجلس للانعقاد^(١)، وهذا يعني إن مجلس النواب ينعقد بقوة القانون خلال شهرين من إعلان نتائج الانتخابات. أما انعقاد مجلس الشيوخ يعتمد على تشكيل برلمانات المجتمع المحلي، نظراً لتغيير آلية انتخاب أعضائه كما أسلفنا بعد تعديل الدستور عام ٢٠١٤.

وفي ألمانيا أشار القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية إلى أن البوندستاغ يعقد أولى جلساته بعد الانتخابات خلال مدة أقصاها ثلاثين يوماً^(٢)، وهذا يعني أن القانون الأساسي يلزم البوندستاغ بانعقاد أولى جلسة له خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً بعد الانتخابات. وأي مخالفة لذلك تمنح الحق للمحكمة الدستورية الفدرالية في اتخاذ الإجراء اللازم.

أما في العراق أشارت المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق إلى أن رئيس الجمهورية يدعو مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً.

يتضح من هذا النص أن المشرع الدستوري يلزم رئيس الجمهورية بإصدار مرسوم جمهوري يدعو فيه مجلس النواب للانعقاد خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً بعد المصادقة على نتائج الانتخابات، وهذا يعني أن الرئيس لا يتمتع بأي سلطة تقديرية في دعوة مجلس النواب للانعقاد بعد الانتخابات، فلا يجوز له تجاوز المدة المحددة أو تمديدتها. وهذا مسلك محمود، نظراً لأن الواقع السياسي العراقي يسوده الاعتبارات الطائفية والمذهبية، بحيث يتصور تقاعس الأحزاب السياسية في الطلب من ممثليها البدء بانعقاد أول جلسة للمجلس، وخاصة إن المتتبع للواقع السياسي في العراق يلاحظ في الانتخابات التشريعية جميعها التي جرت منذ نفاذ الدستور عام ٢٠٠٥، إن اختيار مناصب الرئاسات الثلاث لا يتم إلا بعد مشاورات سياسية طويلة جداً، أي أن التفاهات السياسية هي السائدة في توزيع مناصب السلطات الفدرالية، وهذا لا يتفق وأصول النظام البرلماني في حماية استمرارية المؤسسات الدستورية، وبالتالي الحفاظ على استقرار النظام السياسي.

وجدير بالإشارة أن المحكمة الاتحادية العليا أشارت في قرارها المرقم ١٣٢ / اتحادية / ٢٠٢٢ الصادر بتاريخ ٧ / ٩ / ٢٠٢٢ عند الطلب منها حل مجلس النواب نظراً لتأخير انعقاد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية، إلى إن: "عدم اكتمال تكوين السلطة التنفيذية رغم تجاوز كل المدد الدستورية لانتخاب رئيس الجمهورية وتشكيل مجلس الوزراء وعدم قيام السلطة التشريعية بواجباتها الدستورية وخصوصاً إقرار قانون الموازنة يعد مخالفة للغاية

(١) المادة (٤٦)، من دستور بلجيكا لعام ١٩٩٣.

(٢) المادة (٣٩ / ٢)، من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

الدستورية التي من أجلها أنشأت السلطتين التشريعية والتنفيذية... إن أعضاء مجلس النواب بعد انتخابهم لا يمثلون أنفسهم ولا كتلهم السياسية وإنما يمثلون الشعب، ... وإن استقرار العملية السياسية في العراق يفرض على الجميع الالتزام بأحكام الدستور وعدم تجاوزه ولا يجوز لأية سلطة الاستمرار في تجاوز المدد الدستورية إلى ما لا نهاية لأن في ذلك مخالفة للدستور وهدم العملية السياسية بالكامل وتهديداً لأمن البلد والمواطنين^(١).

يستنتج من هذا القرار أن المحكمة الاتحادية أكدت على ضرورة الالتزام بالمدد الدستورية، وعدم تجاوزها بشكل غير مبرر، نظراً لأن ذلك لا يخدم مصلحة الشعب، ويهدد وحدة البلاد، لذا نرى بأنه كان من الأفضل أن يفرض المشرع الدستوري جزاءً على رئيس الجمهورية عند عدم دعوة مجلس النواب للانعقاد خلال المدة المحددة دستورياً، والنص على أن المجلس ينعقد بحكم القانون بعد انقضاء تلك المدة. لأهمية انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب في استقرار المؤسسات الدستورية، ورعاية مصالح الشعب، ومن ثم الحفاظ على استقرار النظام السياسي.

ثانياً: أدوار الانعقاد غير العادية

تتجه الدساتير البرلمانية إلى أن للسلطة التنفيذية اختصاص دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي لمواجهة ظروف استثنائية، والقاعدة أنه في الحالات التي يدعي فيها المجلس لاجتماع غير عادي، ينبغي أن يتقيد بجدول الأعمال الذي دعي من أجله، بحيث لا يمكن له أن يبحث في موضوع آخر، معنى ذلك يمكن دعوة البرلمان للانعقاد في فترة أجازته السنوية أو فيما بين الفصول، وذلك في المناسبات المهمة، أو إذا دعت الضرورة لذلك^(٢).

وبالرجوع إلى الدساتير الفدرالية محل دراستنا، نجد أن الملك في بلجيكا يتمتع باختصاص دعوة مجلسي البرلمان لاجتماع غير عادي^(٣).

وعلى ذات النهج سار القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية حيث أشار إلى أن للرئيس الاتحادي، والمستشار الاتحادي اختصاص دعوة البوندستاغ لاجتماع غير عادي، ويكون رئيس البوندستاغ ملزماً بقبول الدعوة.

وفي العراق أيضاً أعطى المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء اختصاص دعوة مجلس النواب لاجتماع غير عادي، وأوجب أن يقتصر الاجتماع على المواضيع التي دعي من أجلها إلى انعقاد الجلسة^(٤). وهذا يتفق والواقع العراقي الذي يعاني من أزمات اقتصادية، وأمنية، وسياسية، نظراً لافتقار النظام السياسي العراقي إلى

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٣٢ / اتحادية / ٢٠٢٢ الصادر بتاريخ ٧ / ٩ / ٢٠٢٢. منشور على الموقع الإلكتروني للمحكمة <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php>.

(٢) د. محمد سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٧)، ص ٣٢٧.

(٣) المادة (٤٤ / ٤)، من دستور بلجيكا لعام ١٩٩٣.

(٤) المادة (٥٨ / ١)، من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

مرجعية دستورية وطنية تساهم في حسم الأزمات الدستورية، واعتماد الطائفية في إدارة شؤون الدولة، وهيمنة مكون معين على السلطات الفدرالية، ومن ثم تعطيل المؤسسات الدستورية. لذا يتوقع حدوث ظروف استثنائية تهدد وحدة الوطن والشعب، مما يستوجب دعوة مجلس النواب لاجتماع غير عادي يتخذ قرارات تتفق والمصلحة العليا للبلاد.

يتضح مما تقدم أن الدساتير الفدرالية ذهبت إلى إعطاء مُكوّنِي السلطة التنفيذية اختصاص دعوة البرلمان للانعقاد في أدواره العادية، وغير العادية، دون أن يقتصر ممارسة هذا الاختصاص برئيس مجلس الوزراء، وهذا يتفق وأصول النظام البرلماني في إقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وضرورة استمرارية المؤسسات الدستورية، وبالتالي استقرار النظام السياسي.

I. ب. ٢. الفرع الثاني

صلاحية حل البرلمان

يعتبر صلاحية الحل من أهم وسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، وهو يقابل صلاحية البرلمان في المساءلة السياسية للوزارة، وبهما يتحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(١). وعلى ذلك بدون صلاحية الحل تصبح السلطة التنفيذية عاجزة أمام البرلمان الذي يستطيع أن يسقط الوزارة متى شاء، وبالتالي ينحرف النظام البرلماني ناحية نظام حكومة الجمعية النيابية، الأمر الذي يؤدي إلى تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان وخضوعها لرقابته خضوعاً تاماً^(٢).

ويعرف الفقه الدستوري الحل بأنه: "إنهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية، أي قبل انتهاء مدة الفصل التشريعي للمجلس"^(٣).

وبالإطلاع على الدساتير الفدرالية محل دراستنا، نجد أن دستور بلجيكا في المادة (٤٦) حدد الحالات التي يجوز فيها للملك حل مجلس النواب، وبالتالي مجلس الشيوخ على سبيل الحصر وهي^(٤):

أولاً: إذا اعتمد مجلس النواب، بأغلبية مطلقة من أعضائه، اقتراحاً بحجب الثقة عن الحكومة الاتحادية أو رفض اقتراحاً بمنح الثقة للحكومة الاتحادية، ولم يقم، سواء في نفس الوقت في

(١) د. نعمان أحمد الخطيب، المصدر السابق، ص ٣٨٢.

(٢) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول، (الطبعة الثالثة، ١٩٦٤)، ص ٣١٨.

(٣) د. إبراهيم عبدالعزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٦)، ص ٧٥.

(4) Andre ALEN, HANDBOEK VAN HET BELGISCH STAATSRECHT, KLUWER RECHTSWETENSCHAPPEN BELGIE, Belgium, 1995, p159.

حالة اقتراح بحجب الثقة، أو خلال ثلاثة أيام من رفض اقتراح الثقة، بترشيح خليفة لرئيس الوزراء لتعيينه من قبل الملك.

ثانياً: عندما تستقبل الحكومة الاتحادية طواعيةً، ولكن بعد موافقة مجلس النواب على الحل بأغلبية مطلقة من أعضائه.

يتضح من النص أعلاه أن دستور بلجيكا تنبه لأهمية الاستقرار الحكومي الذي لا بد أن يتوافر في النظام البرلماني لاستمرار الوزارة في أداء مهامها، وعدم إعطاء الفرصة للأحزاب السياسية في تعطيل مسار الحياة السياسية، وخاصة في النظام البرلماني الذي يفقد لأغلبية برلمانية منسجمة، حيث منح الملك اختصاص الحل للخروج من الأزمات الحادة التي تهدد الحياة السياسية، وهذا يتفق ومكانة رئيس الدولة في النظام البرلماني، كونه يمثل كل المكونات المجتمعية في الدولة، والمسؤول عن سير السلطات العامة في الدولة واستمرارها.

كما يتضح أن دستور بلجيكا لم يأخذ بالحل الوزاري الذي يكون يتم بناءً على طلب الوزارة نفسها، ويكون لحل نزاع بينها وبين البرلمان، فتطلب الوزارة من رئيس الدولة حل البرلمان لتحكيم الأمة في النزاع القائم بينها وبين البرلمان^(١). وهذا يخل بأصول النظام البرلماني، إذ أن اختصاص الوزارة في حل البرلمان هو النذ المقابل في قلب الحكومة؛ حيث يعتبر الحل أحد الدعائم الرئيسية البرلمانية، ذلك لأن الوزارة دون الحل تجد نفسها منزوعة من السلاح بوجه البرلمان الذي يستطيع إسقاطها متى شاء، فالحل هو الذي يرسى توازن السلطات أمام التصويت على حجب الثقة من الحكومة التي تقرر حل البرلمان، والناخبون هم الذين يحسمون الأمر، وبالتالي يكون الحل ركيزة النظام البرلماني^(٢).

وفي ألمانيا أعطى القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لرئيس الجمهورية اختصاص حل البوندستاغ في حالتين: الأولى تتمثل في قيام المستشار طرح الثقة بنفسه أمام البوندستاغ بهدف تجديد الثقة به، إلا أن البوندستاغ يرفض ذلك، عندئذٍ يستطيع المستشار تقديم طلب إلى رئيس الجمهورية بحل البوندستاغ، ولكن يمكن للبوندستاغ لكي يتجنب الحل أن ينتخب مستشاراً جديداً بالأغلبية المطلقة خلال مدة أقصاها (٢١) يوماً من تاريخ اتخاذ قرار المستشار قراره بهذا الشأن^(٣).

أما الحالة الثانية: هي الحالة التي يقوم فيها البوندستاغ بانتخاب المستشار في بداية انعقاده، إذ منح القانون الأساسي لرئيس الجمهورية اختصاص حل البوندستاغ في حال فشل

(١) د. إبراهيم عبدالعزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، المصدر السابق، ص ٨١.

(٢) د. محمد سامر التركاوي، المصدر السابق، ص ٢٧٥.

(٣) المادة (٦٨)، من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

هذا الأخير في انتخاب المستشار بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، حيث عندئذ يتمتع رئيس الجمهورية بالاختيار بين تعيين من فاز بالأكثرية النسبية أو حل البوندستاغ^(١).

وبناءً على ذلك، يتضح أن القانون الأساسي حرص على إيجاد توازن بين مُكوّنَي السلطة التنفيذية في ممارسة اختصاص الحل، حيث أعطى لرئيس الجمهورية اختصاص حل البوندستاغ في حالة عدم استطاعته تسمية المستشار عند بداية تشكيل الحكومة، كما منح المستشار الاتحادي حق تقديم الطلب إلى رئيس الجمهورية لحل البوندستاغ عند طرحه الثقة بنفسه أمام البوندستاغ بهدف تجديد الثقة به، ورفض البوندستاغ تجديد الثقة به، وبذلك يظهر أن القانون الأساسي أخذ بعين الاعتبار مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني كحكم بين السلطات العامة، الذي يجسد الوحدة الوطنية، ويمثل البلاد والشعب بكامله، والسير المنتظم للسلطات العامة وبقاء الدولة. كما تنبه لأهمية الاستقرار الحكومي حيث أخذ بالحل الوزاري الذي يعد السلاح الموازي لاختصاص البرلمان في سحب الثقة من الحكومة.

أما في العراق انتهج دستور جمهورية العراق نهجاً مغايراً حيث أخذ بالحل الذاتي، إذ أوكل اختصاص الإقرار النهائي لحل مجلس النواب إلى مجلس النواب نفسه بموافقة الأغلبية المطلقة لأعضائه، وذلك بناءً على طلبٍ من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية^(٢).

وبناءً على ذلك، يتضح أن دور رئيس مجلس الوزراء في اختصاص الحل لا يتعدى سوى تقديم طلب الحل المقترن بموافقة رئيس الجمهورية، ولا يحق لرئيس الجمهورية أيضاً حل مجلس النواب حلاً رئاسياً، إذ يقتصر دوره على الموافقة على طلب رئيس مجلس الوزراء أو عدم الموافقة، بمعنى أن رئيس الجمهورية لا يملك اختصاص حل مجلس النواب بإرادته المنفردة، وإنما بناءً على طلب من رئيس مجلس الوزراء، وأن صاحب الكلمة الفصل في إصدار قرار الحل هو مجلس النواب نفسه.

وبذلك يتضح أن دستور جمهورية العراق تبنى الحل الذاتي حيث جعل اختصاص الحل صلاحية واحدة مترابطة ومتكاملة، إذ لم يميز بين الحل الوزاري الذي تقوم به الحكومة أو الحل الرئاسي الذي يتخذه رئيس الدولة، ومن ثم جعل هذا الإجراء المشترك موقوفاً على تأييد الأغلبية المطلقة لمجلس النواب، ومن هنا يلاحظ أن المشرع الدستوري لم يعط دوراً حقيقياً لمُكوّنَي السلطة التنفيذية في حل مجلس النواب، وإن طلب رئيس مجلس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية لا يتعدى الجانب الشكلي^(٣).

(١) المادة (٦٣)، من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٢) المادة (٦٤ / أولاً)، من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) د. فلاح مطرود العبودي، *توازن السلطة وفاعلية النظام السياسي*، (بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٨)، ص ١٩٨.

وبناءً على ذلك، نجد أن المشرع الدستوري العراقي يجعل مجلس الوزراء جهة منفذة للسياسة التي يضعها مجلس النواب، فلا يسمح له بتبني السياسة التي يرسمها أو يراها، أي مجلس النواب هو الذي يرسم ويحدد السياسة للسلطة التنفيذية ويتولى رقابتها، مما يعني أن الأمر لا يقتصر فقط على عدم التوازن بين السلطتين وإنما بعدم الفصل بينهما^(١).

من خلال استعراض ما تقدم نجد أن دستور بلجيكا منح الملك اختصاص حل مجلس النواب، إذ يجوز للملك حل مجلس النواب عند فشله في انتخاب رئيس لمجلس الوزراء سواء عند اعتماده بأغلبية أعضائه اقتراحاً بحجب الثقة عن مجلس الوزراء، أو اقتراحاً برفض منح الثقة للمجلس، وبذلك يقتصر ممارسة اختصاص الحل على الملك وحده دون مجلس الوزراء في بلجيكا. وفي ألمانيا أوكل القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية مُكوّنِي السلطة التنفيذية، اختصاص الحل، حيث أسند رئيس الجمهورية حل البوندستاغ في بداية تشكيل الحكومة عند فشله في انتخاب المستشار بالأغلبية المطلقة لأعضائه خلال المدة المحددة دستورياً، ومنح المستشار الاتحادي اختصاص تقديم الطلب إلى رئيس الجمهورية لحل البوندستاغ عند رفض البوندستاغ تجديد الثقة به.

أما في العراق أخذ دستور جمهورية العراق بالحل الذاتي، حيث جرد السلطة التنفيذية من أي وسيلة عملية فاعلة من شأنها التأثير على مجلس النواب^(٢). فلا تستطيع حل مجلس النواب وزارياً ولا رئاسياً، وهذا يعني أن المشرع الدستوري العراقي سلب من مُكوّنِي السلطة التنفيذية اختصاص الحل الذي يعد من دعائم النظام البرلماني. وهذا يخل بمركز مُكوّنِي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، حيث يمنع رئيس الجمهورية من أداء دوره التحكيمي، باعتباره مرجعية دستورية يتدخل في حل الأزمات السياسية التي تعرقل سير عمل المؤسسات الدستورية، وخاصةً أن الحكومات التي يصار إلى تشكيلها في الوقت الحاضر هي ممثلة للكتل البرلمانية في المجلس النيابي بمعظمها، بحيث يصعب أيضاً أن توافق الحكومة على طلب رئيس الجمهورية لجهة حل المجلس الذي تمثله، مما يفقدها وجودها، ويشكل خطراً على إمكانية عودة أعضائها إلى الحكم بعد حل المجلس^(٣).

ومن ناحية أخرى، يجعل مجلس الوزراء جهازاً تابعاً لمجلس النواب، وهذا يجعل النظام البرلماني في العراق ينحرف نحو حكومة الجمعية النيابية التي تهيمن فيها السلطة التشريعية بشكل مطلق. لذا يستحسن إناطة اختصاص حل مجلس النواب إلى رئيس الجمهورية بعد التشاور مع مجلس الوزراء، الذي يعكس مصلحة الشعب، فهو رئيس كل

(١) د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، (بيروت: دار المعارف للطبوعات، ٢٠١٠)، ص ٤٦٦.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، (بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٨)، ص ١٥٨.

(٣) ميشال عيد قليموس، الثغرات الدستورية في دور وصلاحيات رئيس الجمهورية اللبنانية في الدستور اللبناني، (بيروت: مكتبة صادر ناشرون، ٢٠١٢)، ص ٧٠.

العراقيين الذي يسهر على احترام الدستور، ويضمن سلامة التراب الوطني، وسير السلطات العامة في الدولة واستمرارها، فضلاً عن ذلك أن طبيعة النظام البرلماني تجعل إساءة استعمال اختصاص الحل أمراً نادر الحدوث؛ لأن رئيس الدولة لا يعدو أن يكون حكماً بين الأجزاء، ووظيفته هي المحافظة على التوازن بين السلطات، فاستعماله لاختصاص الحل لا يكون إلا باعتباره حكماً بين الأحزاب، لا بصفته عاملاً، أي صاحب سياسية خاصة. فضلاً عن ذلك أن رئيس الدولة لا يلجأ عادةً لاستخدام هذا الحق إلا عند انحراف السلطة التشريعية عن دورها المرسوم وخروجها عن الحدود المقررة لها دستورياً^(١). وبذلك يتأمن التوازن الدستوري الحقيقي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

II. المبحث الثاني

توزيع الاختصاصات ذات الطبيعة التنفيذية

يشكل الاختصاصات ذات الطبيعة التنفيذية أحد أهم المجالات التي يظهر فيها دور السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، فمن المعلوم أن السلطة التنفيذية هي السلطة الموكلة إليها تنفيذ القوانين وأحكام القضاء، فهي المسؤولة عن وضع وتنفيذ السياسة العامة للدولة وإشباع الحاجات اليومية للأفراد وتسيير أمورهم، ومن هنا فلا مناص من القول بأنها أكثر السلطات احتكاكاً بحياة الأفراد، وبالتالي فمن الضروري أن تحفظ حقوقهم وتصور حرياتهم^(٢). وبناءً على ذلك سنسلط الضوء في هذا المبحث على الاختصاصات ذات الطبيعة التنفيذية، وذلك من خلال مطلبين، سنتناول في المطلب الأول صلاحية تعيين كبار الموظفين وإقالتهم، وسنخصص المطلب الثاني لصلاحيتي إبرام المعاهدات الدولية وإعلان الحرب.

II.أ. المطلب الأول

صلاحية تعيين كبار الموظفين وإقالتهم

من المسلم به أن السلطة التنفيذية تتولى رسم السياسة العامة للدولة، وتسهر على إدارة مصالح الدولة، لهذا تعد سلطة تعيين الموظفين في المناصب العامة للدولة من أهم السلطات التي يتمتع بها السلطة التنفيذية حتى تكفل القيام بمهامها وكفاءة القائمين بالعمل فيها؛ لأن أعمالها كلها أعمال مهارة، وأن المؤهلات التي تتوافر لتصرفها هي من المؤهلات الخاصة والفنية التي تضمن استقامة العمل بالمصالح العامة، ولكي يستطيع رئيس مجلس الوزراء تحقيق سياسة الحكومة التي التزم بها أمام البرلمان وهيئة الناخبين، فإنه يحتاج إلى أشخاص

(١) د. إبراهيم عبدالعزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، المصدر السابق، ص ٧٩.

(٢) د. سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، (الجزائر: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٩)، ص ١٦٧.

نوي كفاءة عالية وقدرات كبيرة في العمل، إذ أن قيمة أي نظام يتوقف - إلى حد بعيد - على كفاءة الرجال القائمين عليه^(١).

إذن إعطاء السلطة التنفيذية في النظام البرلماني اختصاص تعيين الموظفين وتحديدًا موظفي الدرجات الخاصة والعليا من المدنيين، والقادة العسكريين مسلك محمود، ذلك لأن السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ القوانين، مما يتطلب إنشاء جهاز متجانس يقوم على أساس التعاون والتفاهم بين عناصره، وهذا لا يتحقق إلا إذا كانت تلك السلطة نفسها تتولى اختيار موظفيها، بعيدة عن أي إملاءات أو تأثيرات حزبية^(٢).

وبالإطلاع على الدساتير الفدرالية محل دراستنا، نجد أن دستور بلجيكا أعطى الملك بموجب القواعد العامة للمسؤولية الوزارية اختصاص تعيين المسؤولين في المناصب الإدارية العامة، والجيش باستثناء الحالات التي ينص عليها القانون^(٣). معنى ذلك أن الملك يشترك مع مجلس الوزراء في بلجيكا باختصاص تعيين كبار الموظفين من المدنيين والعسكريين، وهذا يتمشى وأصول النظام البرلماني، نظراً لأن السلطة التنفيذية تتولى رسم السياسة العامة للدولة، وتقوم بتنفيذها. أما فيما يخص إقالتهم، لم يرد في دستور بلجيكا ما يشير صراحةً إلى أن الجهة المختصة بإقالتهم، وعليه نجد أنه وفق نظرية توازي الاختصاص^(٤)، أن الجهة المختصة بإقالتهم هي ذاتها التي قامت بتعيينهم، ومن هنا فإن الملك ومجلس الوزراء أو الوزير المختص يساهمان في إقالتهم.

وفي ألمانيا أشار القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية إلى أن رئيس الاتحاد هو الجهة التي تتولى تعيين الموظفين الحكوميين، والضباط وضباط الصف، ويعفيهم من مناصبهم، ما لم ينص القانون على غير ذلك^(٥). يفهم من ذلك أن الرئيس في ألمانيا صاحب الاختصاص في تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين، وإقالتهم، وذلك على الوجه المبين في القانون. إلا أن الواقع العملي يشير إلى أن الرئيس الألماني لا يمارس هذا الاختصاص إلا نظرياً، إذ يقتصر دور رئيس الجمهورية على إصدار مرسوم التعيين أو الإقالة، بناءً على

(١) د. محمد سامر التركاوي، المصدر السابق، ص ١٧٤.

(٢) د. غسان تركي عفتان الكبيسي، اختصاصات رئيس الدولة وتباينها في الأنظمة البرلمانية، (أربيل: دار هاتريك للطباعة والنشر، ٢٠٢٣)، ص ٩٦-٩٧.

(٣) المادة (١٠٧)، من دستور بلجيكا لعام ١٩٩٣.

(٤) تعد قاعدة "توازي الاختصاص" من أكبر القواعد غير المكتوبة التي أقرها القضاء الإداري، ومضمون هذه القاعدة تعني أنه إذا وجد نص قانوني يحدد لهيئة إدارية معينة أو لموظف معين اختصاص إصدار نوع معين من القرارات، ثم سكت المشرع عن بيان الجهة التي تملك اختصاص تعديله أو إلغائه، ففي هذه الحالة فإن هذا الاختصاص يكون لنفس الهيئة الإدارية التي تملك إصدار القرار ابتداءً، أما إذا نظم المشرع اختصاصاً لم يعهد به إلى إدارة معينة فيكون هذا الاختصاص من صلاحية الجهة التي تكون اختصاصاتها مقارباً أو مشابهاً لطبيعة = هذا القرار. ينظر د. زانا رؤوف حمه كريم، د. دانا عبدالكريم سعيد، المبادئ العامة في القانون الإداري، الكتاب الثاني، (السليمانية: مطبعة يادكار، ٢٠١٧)، ص ٣٦.

(٥) المادة (٦٠ / ١)، من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

اقترح الحكومة الاتحادية من خلال المستشار الاتحادي أو الوزير الاتحادي المختص، أي لا يفرد رئيس الجمهورية في مباشرة هذا الاختصاص، ويخضع في ممارسته لهذا الاختصاص لقاعدة التوقيع المجاور، ويترتب على ذلك أن اختصاص رئيس الجمهورية في تعيينهم، وإقالتهم يعد اختصاصاً شكلياً، إذ يمارس المستشار الاتحادي أو الوزير الاتحادي المختص من الناحية العملية هذا الاختصاص^(١).

أما في العراق انتهج دستور جمهورية العراق طريقاً خاصاً في تعيين كبار الموظفين من أصحاب الدرجات الخاصة ووكلاء الوزارات، والقادة العسكريين، والأمنيين، فقد أناط اختصاص تعيينهم بمجلس النواب بناءً على اقتراح مجلس الوزراء^(٢)، أي أن مجلس النواب هو المرجع النهائي في تعيينهم، وهذا غير مألوف في النظام البرلماني حيث يخل بالتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الأمر الذي يؤدي إلى ترجيح كفة مجلس النواب على السلطة التنفيذية بحيث يجعلها هيئة تابعة للمجلس، وبالتالي الاقتراب من النظام المجلسي. بالإضافة لذلك أن هذا الأسلوب ينتقص من هيئة المؤسسات العسكرية، والأمنية، ذلك لأن الاعتبارات السياسية سوف تؤثر على عملية التصويت، ومن ثم إهمال الكفاءة والمهنية عند تعيين كبار القادة العسكريين، والأمنيين، الأمر الذي سيؤثر على أداء المؤسسات لمهامهما في حفظ الأمن، والنظام العام، وبالتالي فقدان الثقة بهما، وانهيار تماسك المجتمع العراقي^(٣).

بناءً على ذلك، يظهر أن مكوّن السلطة التنفيذية في العراق لا يتمتعان بأي دور في تعيين كبار الموظفين، رغم أن هذا الاختصاص من صميم مهام السلطة التنفيذية، إذ أن نجاحها في تنفيذ السياسة العامة للدولة يعتمد بالدرجة الأولى على كفاءة القائمين عليها. كما أن هذا الأسلوب لا يستقيم وواقع المجتمع العراقي المتعدد، إذ يؤدي إلى انفراد مكون معين في ممارسة هذا الاختصاص، ومن ثم إهمال المكونات الأخرى، مما ينتقص من التلاحم بينهم، وبالتالي تفكيك المجتمع العراقي. لهذا يستحسن إناطة رئيس مجلس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية اختصاص تعيين كبار الموظفين، وإقالتهم كون السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، وتنفيذ القوانين، فضلاً عن ذلك أن يساهم في تحقيق التوازن بين المكونات المجتمعية في الدولة.

أما فيما يخص إقالتهم، خلا دستور جمهورية العراق من نص يبين الجهة المختصة بإقالة كبار الموظفين، فذهب رأي إلى أنه لا يمكن تحويل هذا الاختصاص لمجلس النواب باقتراح من مجلس الوزراء قياساً على الجهة المختصة بالتعيين، تأسيساً على أن من يملك

(١) تنص المادة (٥٨)، من القانون الأساسي على أنه: "يستلزم دخول المراسيم والأوامر التي يصدرها الرئيس الاتحادي حيز التنفيذ توقيعاً مقابلاً من قبل المستشار الاتحادي أو من قبل الوزير الاتحادي المختص."

(٢) المادة (٦١ / خامساً - ب و ج)، من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠١٩)، ص ٤٣.

التعيين يملك الإقالة. والقول بغير ذلك يعني إضافة نص للدستور أو اختصاص لسلطة أو أكثر دون سند دستوري^(١). بينما ذهب رأي آخر إلى أن الجهة المختصة بالإقالة هي ذاتها التي قامت بتعيينهم طبقاً لقاعدة توازي الاختصاص، ولا يمكن إناطة هذا الاختصاص بالحكومة باعتبارها المسؤولة عن أعمالهم، مما يجعل ولايتهم ترتبط بولاية الحكومة^(٢).

وبناءً على ذلك، نجد من الضروري تحديد الجهة المختصة بإقالتهم، ولا سيما أن الواقع السياسي العراقي يسوده الاعتبارات المذهبية والقومية، إذ يتوقع ظهور خلافات سياسية حادة بين الكتل السياسية، بشأن أي مسألة بهدف الحصول على بعض المكاسب السياسية.

يتضح مما تقدم، أن دستور بلجيكا أسند مُكوّنِي السلطة التنفيذية اختصاص تعيين كبار الموظفين من المدنيين، والعسكريين، وإقالتهم. بينما أناط القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية الحكومة الاتحادية دون رئيس الجمهورية اختصاص تعيينهم وإقالتهم، أما في العراق لم يساير دستور جمهورية العراق الأنظمة البرلمانية في اختصاص تعيين كبار الموظفين وإقالتهم، بل أتبع مسلكاً غريباً حيث جرد مُكوّنِي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) من ممارسة هذا الاختصاص، إذ أوكل مجلس النواب اختصاص تعيينهم.

II. ب. المطلب الثاني

صلاحيتي إبرام المعاهدات الدولية وإعلان الحرب

يشير الفقه الدولي إلى أن العلاقات الدولية مجموعة من الأعراف والاتفاقات والاتصالات التي يتم العمل بموجبها بين الدول الأعضاء في المجتمع الدولي، في مختلف الميادين، يمارسها الممثلون الدبلوماسيون باعتبارها المهنة أو الوظيفة الخاصة لتحقيق العلاقات الدولية وصيانة المصالح القومية للأمم والشعوب بغية الارتقاء بها بين الأمم^(٣).

إذن يشكل ميدان العلاقات الخارجية واحداً من أهم ميادين أنشطة الدولة، إذ أنه ينظم علاقة الدولة بغيرها من الدول، والأشخاص الدوليين الآخرين، كما ويحدد حقوقها والتزاماتها على الصعيد الدولي، فضلاً عن ذلك أصبح مصير الدولة ومستقبلها يعتمد في الكثير من الأحيان على نجاح أو فشل إدارتها الخارجية، فنجاح سياسة الدولة الخارجية قد يحقق لها الكثير من المكاسب، وفشلها قد يحملها الكثير من الأعباء^(٤).

(١) د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، المصدر السابق، ص ١٦٠.

(٢) د. محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، (بغداد: دار السنهوري، ٢٠١٦)، ص ٢٨٣.

(٣) د. هيثم توفيق فياض، الدبلوماسية: المساومة القسرية والسياسة الدولية، (عمان: دار دجلة، ٢٠١٣)، ص ١٧٥.

(٤) د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٤)، ص ٢٠٤.

وفي هذا الإطار، تتولى السلطة التنفيذية بصفتها المسؤولة عن تنفيذ السياسة العامة للدولة ممارسة عدد من الاختصاصات، مثل إبرام المعاهدات الدولية، وإعلان الحرب. وهذا ما سنسلط الضوء عليه في الفرعين الآتيين:

II. ب. ١. الفرع الأول

صلاحية إبرام المعاهدات الدولية

المعاهدات تمر عادةً قبل أن يتم إبرامها نهائياً بإجراءات طويلة ومعقدة حيث تبدأ من المفاوضات، وتتم بالتحضير والتوقيع والتصديق، إلى أن تصل إلى مرحلة النشر، لهذا تنص الدساتير عادةً على صلاحية إبرام المعاهدات الدولية. وبالإطلاع على الدساتير الفدرالية محل دراستنا، نجد أن دستور بلجيكا أسند الملك اختصاص إبرام المعاهدات الدولية، ويغطي مصطلح "إبرام" المعاهدات في المادة (١٦٧) من الدستور جميع المراحل المختلفة في تكوين المعاهدات: التفاوض، والتوقيع بالأحرف الأولى، والتوقيع، والتصديق أو الانضمام، وعند الاقتضاء التعليق والنقض^(١). مع ملاحظة أن اختصاص الملك بإبرام المعاهدات الدولية كسائر الاختصاصات الموكلة إليه بموجب الدستور يخضع لقاعدة التوقيع المجاور، وهذا ما يستفاد من نص المادة (١٠٦) من الدستور التي تنص بأنه: "لا تدخل أي من قرارات الملك حيز التنفيذ إلا بتوقيع من وزير والذي يتحمل مسؤولية هذه القرارات شخصياً".

وفي ألمانيا أنط القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية مهمة تمثيل الاتحاد في الشؤون الخاصة بالقانون الدولي، إلى رئيس الجمهورية الاتحادية، حيث أكد على أن الرئيس هو الذي يعقد المعاهدات الدولية باسم الاتحاد مع الدول الأجنبية^(٢). إلا أن الواقع العملي يشير إلى أن الرئيس لا يمارس هذا الاختصاص إلا نظرياً، إذ اختص وزير الخارجية من الناحية الفعلية باختصاص إبرام المعاهدات، نظراً لعدم مسؤولية الرئيس سياسياً عن أعماله أمام أي جهة في الدولة، وبما أن وزير الخارجية يسأل عن أعماله أمام البوندستاغ، لذا أنيطت به فعلياً هذا الاختصاص كجزء من مسؤوليته في إدارة الشؤون الخارجية^(٣).

أما في العراق أعطى دستور جمهورية العراق مجلس الوزراء اختصاص إبرام المعاهدات إلى مجلس الوزراء حيث نصت المادة (٨٠ / سادساً) بأنه: "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: التفاوض بشأن المعاهدات الدولية، والتوقيع عليها، أو من يخوله". يتضح من هذا النص أن مجلس الوزراء صاحب الاختصاص الفعلي والحقيقي في مرحلة المفاوضات بشأن المعاهدات، والتوقيع عليها، فهو الذي يخول من له الحق في ممارسة هذا الاختصاص، أما رئيس الجمهورية فلا يملك هذا الاختصاص إلا إذا خوله مجلس الوزراء القيام بذلك، وهذا يتعارض مع التعامل الدولي والمادة (٧ / ثانياً - أ) من اتفاقية فيينا لقانون

(1) Andre ALEN, op, cit, p753.

(٢) المادة (٥٩ / ١)، من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٣) د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، المصدر السابق، ص ٢٠٥.

المعاهدات لعام ١٩٦٩، حيث بموجب هذه المادة يعتبر كل من رؤساء الدول ورؤساء الحكومات ووزراء الخارجية ممثلون لدولهم بحكم وظائفهم من دون حاجة إلى تقديم وثائق تفويض فيما يتعلق بإبرام المعاهدة، وهي المفاوضة والتوقيع^(١).

يتضح مما تقدم أن مُكوّنِي السلطة التنفيذية يساهمان في إبرام المعاهدات الدولية، بينما في ألمانيا يمارس وزير الخارجية هذا الاختصاص، ولا يلعب رئيس الجمهورية أي دور في ممارسته. وعلى ذات النهج سار دستور جمهورية العراق حيث ينفرد مجلس الوزراء أو من يخوله اختصاص إبرام المعاهدات الدولية.

II. ب. ٢. الفرع الثاني

صلاحية إعلان الحرب

يعتبر صلاحية إعلان الحرب سواء الدفاعية أو الهجومية من الصلاحيات الهامة التي تمارسها السلطة التنفيذية، ورغم أن إعلان الحرب قد ورد في الدساتير باسم رئيس الدولة، فإنه لا يستطيع أن يمارس ذلك إلا عن طريق الوزارة، نظراً لخطورة الأمر فلا بد من اشتراك الوزارة في هذا التصرف؛ لأن اختلافها مع رئيس الدولة في مسألة كهذا ينجم عنها مخاطر قد تلحق بالبلاد أضرار جسيمة، كما أن إعطاء رئيس الدولة هذا الحق لا يمكن أن يؤدي في النظام البرلماني إلى إعفاء الوزارة من المسؤولية، لذلك لا يستطيع رئيس الدولة أن يفرض إرادته العسكرية على الحكومة والقادة العسكريين في شؤون الحرب، وإذا حاول أن يفرض رأيه على الوزارة دون أن تكون راضية عنه، فإنها تهدد بالاستقالة، أما إذا كانت الوزارة مؤيدة من الأغلبية البرلمانية والرأي العام، فإن رئيس الدولة يضطر في هذه الظروف إلى العدول عن رأيه والخضوع لوجهة نظر الوزارة؛ لأنها مسؤولة دائماً عن تصرفات رئيس الدولة حتى فيما يتعلق باستعمال حقوقه المقررة في الدستور، وعليها إذا أرادت أن تتخلص من المسؤولية في حالة عدم رضائها عن تصرفات رئيس الدولة أن تستقيل^(٢).

ونضيف لذلك أن انفراد رئيس مجلس الوزراء أيضاً في ممارسة اختصاص إعلان الحرب، لا ينسجم وطبيعة النظام البرلماني في الدول ذات المجتمعات المتعددة غير المتجانسة، إذ نرى بأنه من الأفضل مشاركة رئيس الدولة مع رئيس مجلس الوزراء في ممارسة هذا الاختصاص في تلك الدول، نظراً للطابع التوافقي للنظام البرلماني في هذه الدول، إذ أن حصر ممارسته برئيس مجلس الوزراء يمنح أغلبية قومية أو مذهبية الاستئثار بهذا الاختصاص الخطير، ومن ثم الاعتداء على مصالح المكونات الأخرى، وبالتالي انهيار النظام السياسي. بالإضافة لذلك أن إناطة هذا الاختصاص المهم بمُكوّنِي السلطة التنفيذية يستقيم وأصول اتخاذ القرارات السياسية المهمة في النظم السياسية الديمقراطية، ذلك لأن القرار

(١) د. لقمان عمر حسين، الاختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات في الدولة الفدرالية، (بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٦)، ص ٢٦٣.

(٢) د. محمد سامر التركاوي، المصدر السابق، ص ٢٣٨-٢٣٩.

السياسي في هذه النظم ذات طابع جماعي، أي يكون نتاج دراسات لهيئات المستشارين بمعاونة المؤسسات والمنظمات السياسية الأخرى في الدولة^(١). وهكذا يتضح أن مشاركة الرئيس كونه حامي الدستور، ورمز وحدة البلاد يضيفي الشرعية على هذا القرار المصري الذي يمس كيان الدولة وأمن المجتمع بكل مكوناته.

وبالإطلاع على الدساتير الفدرالية محل دراستنا، نجد أن دستور بلجيكا أناط بالملك قيادة القوات المسلحة وتقرير حالة الحرب ووقف الاعتداءات^(٢). يفهم من ذلك أن الملك مع مجلس الوزراء في بلجيكا يلعب دوراً مهماً وفعالاً في قيادة الجيش وإعلان الحرب، وهما اللذان يحددان ملائمة أو عدم ملائمة استعمال هذه الصلاحيات.

أما في ألمانيا تناول القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية موضوع إعلان حالة الدفاع، أي الحرب، بشكل مفصل، حيث بين كأصل عام أن البوندستاغ وبموافقة البوندسرات هو الذي يقرر بأن مناطق الاتحاد ستعرض لهجوم مسلح، ويصدر هذا القرار بناءً على طلب من الحكومة الاتحادية^(٣). أما إذا تطلب الوضع تدخلاً عاجلاً لتفاديه، أو حصلت ظروف غير متوقعة شكلت عائقاً أمام انعقاد البوندستاغ والبوندسرات في الوقت اللازم، أو أدت إلى عدم اكتمال النصاب القانوني، عندئذ يعتبر القرار قد صدر منذ الوقت الذي بدأ فيه الهجوم، ويتولى رئيس الجمهورية إعلان القرار بمجرد أن تسمح الظروف بذلك^(٤).

وجدير بالإشارة هنا بمجرد إعلان حالة الدفاع تنتقل قيادة القوات المسلحة إلى المستشار الاتحادي^(٥).

عليه يلاحظ أن دور الحكومة الاتحادية في إعلان حالة الدفاع يقتصر على تقديم الطلب إلى البوندستاغ، وذلك في الأوضاع العادية التي يتمكن فيها مجلسي البرلمان من الانعقاد واتخاذ القرار بشأن حالة الدفاع، أما في الأوضاع غير العادية التي توجد ظروف قاهرة تحول دون انعقاد المجلسين، واتخاذ القرار بشأن حالة الدفاع، يعد القرار صادراً منذ اللحظة التي بدأت فيها الهجوم، ويقوم رئيس الجمهورية بإعلان القرار بمجرد حصول الفرصة المناسبة لذلك.

أما فيما يخص دور رئيس الجمهورية في إثبات حالة الدفاع، عند تعذر انعقاد البوندستاغ، والبوندسرات، اعتبر القانون الأساسي حالة الدفاع قائمة بمجرد بدأ الهجوم المسلح، وما على الرئيس إلا أن ينشر هذا الإعلان بمجرد توفر الظروف المناسبة لذلك، وهذا

(١) د. سيد محمد بيومي أحمد فوده، مسؤولية الوزراء: السياسية - الجنائية - المدنية، (الجيزة: مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ٢٠١٦)، ص ٤٠٩.

(٢) تنص المادة (١٦٧ / ١)، من دستور بلجيكا لعام ١٩٩٣ بأنه: "... الملك هو قائد القوات المسلحة؛ وهو من يحدد حالة الحرب ووقف الاعتداءات. ...".

(٣) المادة (١١٥ / أ - ١)، من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٤) المادة (١١٥ / أ - ٤)، من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٥) المادة (١١٥ / ب)، من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

يعني أن رئيس الجمهورية لا يملك صلاحية إثبات حالة الدفاع، في الأوضاع غير العادية، فلا يتوقف إعلان حالة الدفاع على إصدار قرار منه، إنما يعد حالة الدفاع قائمة بمجرد بدء الهجوم المسلح.

أما في العراق أوكل دستور جمهورية العراق اختصاص الإقرار النهائي لإعلان الحرب لمجلس النواب بعد تقديم طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء^(١). يفهم من ذلك أن دور السلطة التنفيذية بشأن إعلان الحرب يقتصر على تقديم الطلب إلى مجلس النواب، كما أن المشرع الدستوري ساوى في مسألة تقديم الطلب بين مُكوّني السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء).

وفي هذا السياق، ذهب رأي إلى أن إشراك رئيس الجمهورية في طلب إعلان الحرب لا مبرر له، إذ يحمل بعداً سياسياً أكثر من كونه فنياً، فالوضع العراقي تكون فيه احتمالية عدم الانسجام قائمة وبقوة خاصة في ظل النظام السياسي التوافقي القائم، الذي أصبح فيه رئيس الجمهورية من مكون، ورئيس مجلس الوزراء من مكون آخر، مما يؤدي إلى تصادم مصالحهما، ومن ثم التأثير على مستقبل البلاد^(٢).

وفي تقديرنا أن هذا الرأي جانب الصواب، إذ يخلط بين النظام السياسي التوافقي الذي يعني توافق الكتل والقوى السياسية في رسم الأسس المشتركة والأهداف العليا، وبين النظام السياسي الطائفي الذي يقوم على توزيع السلطة على أساس طائفي نتيجة غياب الثقة بين القوى السياسية، وتبنيها الطائفية في برامجها للوصول إلى السلطة، وتفضيلها للولاء الطائفي على الكفاءة والخبرة في تقلد المناصب العامة، وعليه نرى إن إشراك رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس الوزراء في تقديم طلب إعلان الحرب يتفق والمصالح الوطنية العليا، فهو رمز وحدة البلاد، وهذا يتطلب منه القيام بأدوار وطنية كبيرة، ولعل منها تقرير مسألة إعلان الحرب، ولا سيما أن العراق عانى وعلى مدى أكثر من ثلاثة عقود من التفرد في اتخاذ قرار إعلان الحرب، وإحراق العراق في حروب عدوانية لا تزال آثارها تُلقى بظلالها على علاقاته الدولية.

نستخلص من كل ما تقدم في هذا المطلب أن مُكوّني السلطة التنفيذية في بلجيكا يساهمان في إبرام المعاهدات الدولية، وتعيين السفراء وقبولهم، وإعلان الحرب، وفي ألمانيا تتفرد الحكومة الاتحادية من الناحية الفعلية في إبرام المعاهدات الدولية، وتعيين السفراء واعتماد السفراء الأجانب، وتقديم الطلب إلى البوندستاغ بشأن إعلان حالة الدفاع. بينما في العراق ينفرد مجلس الوزراء في ممارسة إبرام المعاهدات الدولية، وفيما يخص تعيين السفراء يقتصر دور مجلس الوزراء على اقتراح المرشحين على مجلس النواب، وفيما يخص إعلان

(١) المادة (٦١ / تاسعاً - أ)، من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) د. سنان طالب عبدالشهيدي وفلاح عبدالحسن عبد علي، "إشكالية الاختصاص المشترك في إعلان الحرب بين طرفي السلطة التنفيذية وفقاً لدستور العراق لعام ٢٠٠٥"، مجلة المعهد، النجف / الأشرف، العدد (١٤)، (٢٠٢٣): ص ٣٠٢-٣٠٣.

الحرب يشترك رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية في تقديم الطلب إلى مجلس النواب، وهكذا يظهر أن رئيس الجمهورية لا يتمتع بأي دور في ممارسة تلك الاختصاصات؛ وباعتقادنا هذا لا يتفق ومكانة رئيس الجمهورية في النظام البرلماني في الدول ذات المجتمعات المتعددة، إذ أن الرئيس يجسد وحدة الدولة وسيادتها، وهو الضامن لتوازن السلطات، والحارس للدستور هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية ترتبط هذه الاختصاصات بالسياسة الخارجية للدولة، أي تمس المصالح الوطنية العليا للدولة، وعليه فإن تحسين ممارستها يساهم في تعزيز علاقات الدولة السياسية والدبلوماسية مع أعضاء المجتمع الدولي، ومن ثم تحقيق الأمن والاستقرار في النظام السياسي، ومن ناحية ثالثة أثرت الطائفية السياسية كثيراً على طبيعة العلاقات الدولية للعراق، حيث خرج النظام السياسي عن أصول الديمقراطية التوافقية التي تعني توافق الكتل والقوى السياسية على القضايا الجوهرية والمصيرية ذات العلاقة بمستقبل الدولة، مما أدى إلى تحكم أغلبية قومية ومذهبية على تسيير شؤون الدولة، وتهميش بقية المكونات، مما ساهم في التدخل الخارجي في الشؤون الداخلية للبلاد، وبالتالي أثر سلباً على أداء مجلس الوزراء في تنفيذ السياسة العامة للدولة. لهذا نجد بأن يستحسن تعديل المادة (٨٠ / سادساً) وصياغتها بما ينسجم مع اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، وواقع المجتمع العراقي التعددي بمنح رئيس الجمهورية حق التمثيل أمام المجتمع الدولي، وتعديل المادة (٦١ / خامساً - ب) بإشراك رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء في تعيين السفراء، لضمان عدم استبداد أغلبية قومية ومذهبية في التحكم بمصير البلاد، وبالتالي إرساء الاستقرار الأمني والسياسي والاقتصادي في البلاد.

الخاتمة

بعد دراسة وتحليل موضوع البحث المعنون بـ "إشكالية توزيع الاختصاصات الدستورية بين مُكوّنَي السلطة التنفيذية في العراق" توصلنا إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات

١- اتجه دستور بلجيكا، وجمهورية العراق إلى إناطة مُكوّنَي السلطة التنفيذية اختصاص اقتراح القوانين، واقتراح تعديل الدستور، وهذا يستقيم والواقع السياسي العراقي الذي يفتقر إلى أحزاب قوية ومؤثرة، ولها قواعد شعبية حقيقية تهدف إلى مصلحة الوطن، والواقع الاجتماعي أيضاً حيث يضمن مشاركة كافة مكونات المجتمع في ممارسة السلطة، وخاصة أن النظام البرلماني العراقي قائم على الطائفية في توزيع مناصب الرئاسات الثلاث. بينما اقتصر القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية اختصاص اقتراح القوانين، وتعديل القانون الأساسي على الحكومة الاتحادية فقط دون رئيس الجمهورية.

٢- تبنى دستور جمهورية العراق الحل الذاتي، حيث أسند اختصاص حل البرلمان إلى مجلس النواب نفسه، وبذلك سلب من السلطة التنفيذية هذا الاختصاص المهم الذي يعد السلاح

الموازي لسلطة البرلمان في إجبارها على الاستقالة، والضامن للتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بخلاف دستور بلجيكا، وجمهورية ألمانيا الاتحادية، حيث أعطى كل منهما لرئيس الدولة اختصاص الحل، عند حدوث أزمات سياسية ودستورية تعرقل سير عمل مؤسسات الدولة.

٣- جرد دستور جمهورية العراق مُكوّنِي السلطة التنفيذية من ممارسة اختصاص تعيين كبار الموظفين وإقالتهم، حيث أناطها بمجلس النواب، وهذا يعد انتهاكاً للأصول البرلمانية التي تقوم على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما لا يتفق وطبيعة المجتمع العراقي التعددي، نظراً لكون مجلس النواب في العراق، من الناحية العملية مجلس للقوميات، والمذاهب، والطوائف، مما يؤدي إلى استئثار مكون معين على السلطة، وتهميش المكونات الأخرى، ومن ثم انهيار النظام الفدرالي.

٤- أناط دستور جمهورية العراق اختصاص إبرام المعاهدات الدولية بمجلس الوزراء دون رئيس الجمهورية، وبذلك خرج عن أصول النظام التوافقي الذي يقوم على مشاركة كافة المكونات في ممارسة الاختصاصات المهمة التي تتعلق بالمصالح العليا للبلاد، نظراً لأهميتها في تحقيق الأمن والاستقرار في النظام السياسي.

ثانياً: التوصيات

١- نوصي المشرع الدستوري العراقي تعديل المادة (٨٠ / سادساً) وصياغتها بما ينسجم مع اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، وواقع المجتمع العراقي التعددي بمنح رئيس الجمهورية حق التمثيل أمام المجتمع الدولي، بحيث يتمتع بصلاحيات إبرام المعاهدات الدولية إلى جانب مجلس الوزراء.

٢- نوصي المشرع الدستوري العراقي تعديل المادة (٦١ / خامساً - ب و ج) بإناطة اختصاص تعيين كبار الموظفين إلى مجلس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية، فبالنسبة لمجلس الوزراء هذا الاختصاص يدخل في صميم مهام السلطة التنفيذية باعتباره المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، أما بالنسبة لرئيس الجمهورية فهو ممثل مكونات المجتمع العراقي بكل قومياته ومذاهبه، فبصفته هذا سيحقق مصالحهم جميعاً، وبالتالي إرساء الاستقرار الأمني والسياسي والاقتصادي في البلاد.

٣- نوصي المشرع الدستوري العراقي بمنح رئيس الجمهورية اختصاص حل مجلس النواب بصفته حكم بين السلطات، والضامن لتوازنها، والحارس للدستور، وذلك بهدف استقرار المؤسسات الدستورية وخاصة عند حصول أزمات سياسية تؤثر على مستقبل البلاد كما في حالة تأخير تشكيل الحكومة لأشهر عديدة.

قائمة المصادر

أولاً: الكتب

- ١- د. إبراهيم عبدالعزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية ((رئيس الدولة - الوزارة)) في الأنظمة السياسية المعاصرة، الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٦.
- ٢- د. أيمن محمد شريف، ازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.
- ٣- د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت: دار المعارف للمطبوعات، ٢٠١٠.
- ٤- د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٨.
- ٥- د. زانا رؤوف حمه كريم، دانا عبدالكريم سعيد، المبادئ العامة في القانون الإداري، الكتاب الثاني، السليمانية: مطبعة يادكار، ٢٠١٧.
- ٦- د. سيد محمد بيومي أحمد فوده، مسؤولية الوزراء: السياسية - الجنائية - المدنية، الجيزة: مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، ٢٠١٦.
- ٧- د. سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة الرابعة، الجزائر: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٩.
- ٨- عبدالقادر محمد القيسي، الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ /الناقد، بغداد: المكتبة القانونية، ٢٠١٢.
- ٩- د. عبدالحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ١٩٦٤.
- ١٠- د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠١٩.
- ١١- عثمان أحمد يونس حسن، علاقة رئيس الجمهورية مع السلطة التنفيذية والتشريعية في العراق ولبنان، أربيل: دار هاتريك للنشر والتوزيع، ٢٠٢٤.
- ١٢- د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٤.
- ١٣- د. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٢.
- ١٤- د. غانم عبد دهش عطية الكرعائي، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية، القاهرة: المركز العربي للنشر والتوزيع، ٢٠١٧.
- ١٥- د. غسان تركي عفتان الكبيسي، اختصاصات رئيس الدولة وتباينها في الأنظمة البرلمانية، أربيل: دار هاتريك للطباعة والنشر، ٢٠٢٣.

- ١٦- د. فلاح مطرود العبودي، *توازن السلطة وفاعلية النظام السياسي*، بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٨.
- ١٧- د. لقمان عمر حسين، لقمان عمر حسين، *الاختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات في الدولة الفدرالية*، بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٦.
- ١٨- د. محمد أحمد إبراهيم المسلماني، *القانون الدستوري والنظم السياسية*، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥.
- ١٩- د. محمد عزت فاضل الطائي، *فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات*، بغداد: دار السنهوري، ٢٠١٦.
- ٢٠- د. محمد سامر التركاوي، *دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني*، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٧.
- ٢١- د. محمد كامل ليلة، *النظم السياسية: الدولة والحكومة*، دار الكتب العربي، بدون مكان وسنة النشر.
- ٢٢- ميشال عيد قليموس، *الثغرات الدستورية في دور وصلاحيات رئيس الجمهورية اللبنانية في الدستور اللبناني*، بيروت: مكتبة صادر ناشرون، ٢٠١٢.
- ٢٣- د. نزيه رعد، *القانون الدستوري العام: المبادئ العامة والنظم السياسية*، بيروت: المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١١.
- ٢٤- د. نعمان أحمد الخطيب، *الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري*، الطبعة العاشرة، عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٤.
- ٢٥- د. هيثم توفيق فياض، *الدبلوماسية: المساومة القسرية والسياسة الدولية*، عمان: دار دجلة، ٢٠١٣.

ثانياً: الرسائل والأطاريح

- ١- ساجد محمد كاظم، "سلطات رئيس الدولة في العمل التشريعي البرلماني"، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٨.
- ٢- محمود حسين علي ناجي، "العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور الجمهورية اليمنية"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٥.

ثالثاً: البحوث القانونية

- ١- د. حميد نايف عبود، "تعديل الدستور بين النص وإمكانية التطبيق"، مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، المجلد (٧٥)، العدد (٣)، (٢٠٢٤).
- ٢- د. سنان طالب عبد الشهيد وفلاح عبدالحسن عبد علي، "إشكالية الاختصاص المشترك في إعلان الحرب بين طرفي السلطة التنفيذية وفقاً لدستور العراق لعام ٢٠٠٥"، مجلة المعهد، النجف الأشرف، العدد (١٤)، (٢٠٢٣).

رابعاً: الدساتير والاتفاقيات

١- القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩

٢- اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩

٣- دستور بلجيكا لعام ١٩٩٣

٤- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

خامساً: القرارات القضائية

١- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٣٢ / اتحادية / ٢٠٢٢ الصادر بتاريخ ٧ / ٩ / ٢٠٢٢.

٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٨٨ / اتحادية / ٢٠٢٤ الصادر بتاريخ ٢٤ / ٧ / ٢٠٢٤.

سادساً: المصادر الأجنبية

1. Andre ALEN, HANDBOEK VAN HET BELGISCH STAATSRECHT, KLUWER RECHTSWETENSCHAPPEN BELGIE, Belgium, 1995.