جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الموصل
كلية الحقوق

عنوان البحث
الجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الوزراء

بحث تقدم به الطالب

أمجد أحسان عبدالله

الى كلية الحقوق في جامعة الموصل
كجزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في الحقوق

بأشراف
الدكتورة
سيفان باكراد ميسروب
استاذة القانون الدستوري

1442 هـ 2021 م

بسم الله الرحمن الرحيم

((وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ))

صدق الله العظيم

سورة التوبة : الأية 105

الأهداء

الى ..... كل من احب تربة العراق و سقاها بدمه

الى ..... قدوتي و مثلي العالي في الحياة

والدي

الى ..... من رعتني بالحب و الحنان و منحتني الاسم و العنوان التي احنت

ظهرها كي يستقيم ظهري

الشعلة المضيئة التي نورت لي الطريق

والدتي

الى ..... متكئي و سندي حين تهزني الأيام

اخوتي

فخرا و اعتزازاً

الى كل من علمني حرفا و علمته حرفا

اعتزازا و تقديرا اهدي ثمرة جهدي المتواضع

الباحث

شكــر وتقديــر

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على أشرف الخلق والمرسلين نبينا محمد صلى الله عليه وآله وصحبه وسلم .

واتوجه بخالص الشكر والتقدير وعظيم الأمتنان إلى أستاذتنا الفاضلة الدكتورة (سيفان باكراد ميسروب)

لما أبدتهُ من حسن رعاية ورحابة صدر وروح علمية مخلصة، وما قدمته لي من توجيهات ونصائح سديدة وملاحظات قّيمة ومستمرة...فدعائي لها بالخير والعافية.

واتقدم بالشكر والتقدير الى رئاسة واساتذة كلية الحقوق جامعة الموصل لما قدموه لنا طيلة فترة سنوات الدراسة.

وأخيرا لابد من كلمة شكر ومحبة وامتنان إلى كل من شد من أزرنا، وكل من ساندنا في عملنا وأعطانا القدرة والإصرار في تحقيق هدفنا حتى لو كان بكلمة تشجيع واحدة، ومن فاتنا ذكر أسمائهم، جزاهم الله خير الجزاء.

الباحث

ت	المحتويات	الصفحة
1	المقدمة	7
2	المبحث الاول : مبررات عدم جواز الجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة	9
	المطلب الاول : الجمع بين المنصبين يتنافى مع الديمقراطية في الانظمة البرلمانية الملكية	9
4	المطلب الثاني : الجمع بين المنصبين في شخص واحد يؤدي الى أهدار المسوؤلية السياسية	10
5	المطلب الثالث : الصفات المتناقضة في كل من رئيس الدولة والحكومة يحتم حضر الجمع بين المنصبين	11
6	المبحث الثاني : مدى جواز الجمع بين منصبي رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة في الدساتير المقارنة	13
7	المطلب الاول : الدساتير التي لا تجيز الجمع بين المنصبين	13
8	الفرع الاول :أنكلترا	13
9	الفرع الثاني : اليابان	14
10	الفرع الثالث:القانون الاساسي لسنة 1925 وقانون ادارة الدولة لسنة 2004	15
11	المطلب الثاني : الدساتير البرلمانية التي تسمح بحضور رئيس الدولة اجتماعات مجلس الوزراء	15
12	الفرع الاول : دستور تونس لسنة 2041	16
13	الفرع الثاني : الدستور اللبناني لسنة1929 المعدل	16
14	المطلب الثالث : الدساتير التي تجيز الجمع بين منصبي رئاسة الدولة ورئاسة الوزراء	16
15	الفرع الاول : الدستور الفرنسي 1958	17
16	الفرع الثاني : الدستور المصري لسنة 2014	19
17	الفرع الثالث : الدستور العراقي لسنة 1970الملغي ودستور 2005 النافذ	19
18	الخاتمة	22
19	المصادر	23

المقدمة :

إن النظام البرلماني يتميز بمبادئ اساسية و اهم خصيصتين للنظام البرلماني هو ثنائية السلطة التنفيذية و وجود الفصل المرن بين السلطات القائمة على علاقات التعاون المتوازن والرقابة والتأثير المتبادل بينهما و ان لكل من هاتين الخصيصتين شروطها و متطلباتها التي ينبغي توفرها لكي يكون النظام برلمانيا يتحقق الهدف منه . وتعد مسألة الجمع بين منصبي رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة متعارضة مع خصائص ذات نظام حيثُ ان الجمع هو من خصائص النظام الرئاسي. مع ذلك قد يعطى الحق لرئيس الدولة في بعض الانظمة البرلمانية بحظور و وترأس جلسات مجلس الوزراء على الرغم من وجود رئيس الوزراء في المجلس و أنظمة برلمانية اخرى اجازت الجمع بين المنصبين لذلك سوف نتناول مسألة مدى جواز الجمع من عدمه و مبررات ذلك و تأثيره على خصائص النظام البرلماني.

اولاً – أهمية البحث:

ان دراسة هذا الموضوع في الانظمة النيابية البرلمانية مسألة مهمة وحيوية كون موضوع الجمع بين منصبي رئاسة الدولة ورئاسة الوزراء يثار في الانظمة الرئاسية او في الانظمة الشبة الرئاسية ويتنافى مع مبادئ وخصائص النظام البرلماني الذي من اهم خصائصة هو مبدا ثنائية السلطة التنفيذية ويعني ان السلطة التنفيذية تتكون من رئيس الدولة من جانب ورئيس مجلس الوزراء من جانب اخر مما يتطلب المزيد من الاهتمام والبحث.

ثانيا : الهدف من البحث :

تتمثل اهمية البحث في القاء الضوء على مبررات عدم جواز الجمع بين رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة و مدى جواز الجمع بين هذين المنصبين في الدساتير المقارنة و انعكاساتها على خصائص النظام البرلماني.

ثانياً – اشكالية البحث :

تتمثل الاشكالية بالإجابة على التساؤلات الاتية:

١–اسباب حضر الجمع بين منصبي رئاسة الدولة و الحكومة

٢ – مدى جواز الجمع بين منصبي رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة في الدساتير المقارنة.

3.هل الجمع يؤدي إلى اختلال التوازن بين البرلمان و الوزارة لصالح الوزارة ويحول النظام البرلماني الى نظام أخر.

ثالثا – منهجية البحث : –

اعتماد المنهج الاستقرائي والمنهج التحليلي القانوني من خلال عرض النصوص الدستورية في الانظمة الدستورية المختلفة وتحليليها التي تجيز الجمع بين المنصبين من عدمها.

رابعاً – هيكلية البحث :–

يتم عرض الموضوع ضمن أطار مبحثين :

المبحث الاول :– مبررات عدم جواز الجمع بين رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة .وذلك ضمن ثلاثة مطالب

المبحث الثاني :– مدى جواز الجمع بين منصبي رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة في الدساتير المقارنة وذلك ضمن ثلاثة مطالب ايضا . ثم التطرق الى الخاتمة من خلال عرض اهم النتائج والمقترحات.

المبحث الأول

مبررات عدم جواز الجمع بين رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة

إن هناك أسباب عدة تؤدي الى حظر الجمع بين رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة في النظام البرلماني سنبينها ضمن مطلبين :

المطلب الاول

الجمع بين المنصبين يتنافى مع الديمقراطية في الانظمة البرلمانية الملكية

في الانظمة البرلمانية الملكية يتبوأ رئيس الدولة منصبه وراثي غير ديمقراطي لان النظام البرلماني جاء و من خلال آلية ثنائية السلطة التنفيذية كوسيلة انتقال السلطة من الملكية المطلقة الى الملكية المقيدة ثم الى الملكية الديمقراطية الدستورية حيث أن إحدى أسباب ظهور النظام البرلماني في بلدة الام بريطانيا هو كون ملوكها يملكون السلطة الكاملة ولم يكونوا مسؤولين ، و مسؤوليتهم فقط بعزلهم عن طريق الثورة والعنف مما كان يشكل تهديداً لأستقرار النظام السياسي للدولة ذاتها , ونظراً لتعلق الشعب الانكليزي الشديد بملوكه والنظام الملكي ورقبته في الابقاء عليها ولكن نتيجة لتطور الوعي السياسي وتطور الديمقراطية لم يعد ممكناً ان يبقى ملك وراثي في الحكم وهو يتولى السلطة كاملة مع كونه غير مسؤول [1] . فظهرت ألية ثنائية السلطة التنفيذية علاجاً لتلك المشكلة بان يكون رئيس الحكومة هو رئيس حزب الاغلبية داخل البرلمان او ذلك الشخص الذي يستطيع تحقيق هذه الأغلبية متى لم يحققها حزب سياسي بعينه فتتحقق

([1]) د. لطيف مصطفى أمين ، العلاقة بين رئيس الدولة و رئيس الوزراء في النظام برلماني ،رسالة دكتوراه جامعة السليمانية ،٢٠٠٨،ص .٨٣.

الديمقراطية في وسيلة اختيار الرأس الثاني للسلطة التنفيذية و صورتين الحكومة حيث يمتلك السلطة التنفيذية الفعلية و مسؤول سياسي امام البرلمان وبهذه الطريقة تم الابقاء على الملك كرمز للسيادة و وحدتها مع نقل السلطة الفعلية من يديه الى رئيس الحكومة الممثلة لأرادة الشعب و تحقق بذلك الديمقراطية والجمع بين هذين المنصبين في ظل النظام الملكي يعني العودة الى مرحلة النظام الملكي المطلق[1] .

المطلب الثاني

الجمع بين المنصبين في شخص واحد يؤدي إلى إهدار المسؤولية السياسية

ان الجمع بين منصبي رئيس الدولة و رئيس الحكومة في يد شخص واحد يؤدي إلى أهدار المسؤولية السياسية و عدم اعمالها ، لأنه رئيس الدولة في النظم البرلمانية ملكية كانت ام جمهورية هو غير مسؤول لان اهم المتطلبات الموضوعية المترتبة على ازدواجية السلطة التنفيذية هي غياب المسؤولية السياسية او رئيس الدولة امام البرلمان و أن الحكومة باعتبارها محور السلطة التنفيذية هي المسؤولة السياسية امام البرلمان سواء عن اعمالها او عن اعمال رئيس الدولة وذلك حتى في تلك الاعمال التي يكون الدستور اعطى اختصاصها بشأنها إليها، لأنه لا يباشر اختصاصاته الفعلية الا من خلال الوزارة فقد تم تجريد رئيس الدولة من سلطاته لأنه غير مسؤول و انتقلت السلطة الفعلية الى الوزارة مقابل مسؤوليتها امام البرلمان و بالجمع بين المنصبين في يد واحدة يختفي شخص رئيس الوزراء المسؤول ولا يبقى الا رئيس الدولة الغير مسؤول حيث أن صفت رئيس الدولة تجب صفته كرئيس الوزراء ويمتلك او يقود إليها السلطات الكاملة وهو مجرد

([1]) د. محمد سامي التركاوي , دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني ,ط1, 2017,منشورات الحلبي الحقوقية ,بيروت,ى ص 290.

من كل مسؤولية و مادام انه يستحيل مسألة رئيس الدولة بوصفه رئيس للدولة سياسيا امام المجلس النيابي ،معني استحالة المسألة مطلقاً مما يعني رجحان كفة رئيس الدولة اتجاه البرلمان ،الذي يؤدي إلى الاخلال بمبدأ في التوازن و التعاون المفروضين بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، وهذا يشكل خطرا على الحريات و يهدد النظام البرلماني برمته[1] ، وباصدار احكام المسؤولية السياسية او عدم اعمالها نكون قد خرجنا عن دائرة النظام البرلماني الى نظام اخر لان المسؤولية السياسية للحكومة امام البرلمان تشكل العنصر الاساسي للنظام البرلماني وانه جوهر النظام البرلماني يوجد بوجدها وينعدم بانعدامها[2].

المطلب الثالث

الصفات المتناقضة في كل من رئيس الدولة والحكومة يحتم حظر الجمع بين المنصبين

إن رئيس الدولة في النظام البرلماني له دور ادبي يوجه بمقتضاه النصح و الارشاد الى كافة السلطات في الدولة فهو يعلو عليها و على الاحزاب جميعا ،ويلعب دور الحكم بينها ،حيث انه لا يمتلك السلطات الفعلية الحقيقة وحتى في الحالات التي يعترف الدستور له ببعض الاختصاصات في النظم البرلمانية ،فأنه لا يقوم بها لوحده وانما يتولى مباشرتها من خلال الوزارة عن طريق الية التوقيع المجاور ويقصد به اشتراط الدستور ان يوقع الوزراء واحد الوزراء في بعض الاحيان على القرارات التي يتخذها

([1]) د .عبدالله ناصيف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ،دار النهضة العربية ، القاهرة،١٩٨١،ص٥ .

([2]) د. حسين عثمان محمد عثمان ،النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية، ١٩٩٨،ص٢٥٦

رئيس الدولة ,وذلك بالاضافة الى توقيع الاخثير عليها ,حيث ان هناك بعض القرارات على الرغم من توقيعها من السلطة المختصة باصدارها ,والمتمثلة برئيس الدولة غير ان وجودها القانوني لا يكتمل الا بوجود توقيع اخر عليها فيشكل كلا التوفقيعات الاساس القانوني لشرعية اصدار القرار [1]، فرئيس الدولة يلعب دور الحكم بين السلطات وخاصة بين البرلمان و الوزارة ويعمل على الحفاظ على التوازن بينهما ولا يتدخل في عملها الا بأعطاء التوجيه والإرشاد، وانه مستقل عن البرلمان ولا يجوز ان يكون عضوا فيه واذا ذهب الى البرلمان ، فهو يتحدث باسمه ولا ينوب عن الحكومة ، وهو غير مسؤول امامه[2].

كما أنه يعلو على الاحزاب في الدولة طوال فترة بقاءه في منصب رئيس الدولة، اما رئيس الوزراء فهو له دور مختلف و متناقض مع دور رئيس الدولة، فرئيس الدولة أدى إلى انتقال سلطاته إلى الوزارة ورئيس الوزراء، فهو و اعضاء وزارته غالباً أعضاء في البرلمان فالجمع بين المنصبين (الوزارة و عضوية البرلمان) هو الاصل والقاعدة في النظام البرلماني لا بل أن منصب رئاسة الوزراء محجوز في النظام البرلماني لزعيم الاغلبية البرلمانية ،وفي حالة عدم توافر هذه الاغلبية تكون للشخص الذي

([1]) د. عادل الطبطبائي , قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني,مجلة الحقوق ,السنة9, العدد3 ,جامعة الكويت ,1985, ص 12.

([2]) د. السيد صبري ،حكومة الوزارة، بحث لنشأة و تطور النظام البرلماني في انكلترا ،القاهرة ،١٩٥٣،ص 20.

يستطيع أن يحصل على تأييد اكثر من حزب داخل البرلمان لكي يستطيع تشكيل حكومة ينال ثقة البرلمان فرئيس الوزراء هو دائما حزبي نشط وعلى الاقل يجب أن يقوم بعمل حزبي حتى لو كان شخصية سياسية غير منتمية إلى حزب معين [1] .

وهكذا نرى أن الصفات المتناقضة بين المنصبين تجعل من المستحيل الجمع بين رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة دون أن يؤثر ذلك على مركز رئيس الدولة والدور الذي يجب أن يقوم به، و يتحول من الحكم إلى الخصم بين السلطات والاحزاب ويفقد دوره المحايد كما يؤدي إلى اختلال التوازن بين البرلمان و الوزارة لصالح الوزارة ويحول النظام البرلماني الى نظام أخر لأنه لا يمكن الجمع بين تلك الصفات المتناقضة في وظيفة واحدة وهي في الاصل مقررة الى وظيفتين مستقلتين ومختلفتين [2] .

([1]) د. محمد سامي التركاوي , مصدر سابق , ص 290.

([2]) د. انور مصطفى الأهواني، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ، مطبعة الحجازي ،القاهرة، ١٩٤٥،ص ٢٠٦.

المبحث الثاني

مدى جواز الجمع بين رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة في الدساتير

المقارنة

تختلف الدساتير البرلمانية المقارنة فى مدى جواز الجمع بين منصبي رئاسة الدولة و رئاسة الحكومة و توجد ثلاث اتجاهات نبينها في ثلاثة مطالب الآتية :

المطلب الاول

الدساتير التي لا تجيز الجمع بين المنصبين

إن إنجلترا هي رائدة هذا الاتجاه باعتبارها مهد النظام البرلماني، ووثيقة الانظمة البرلمانية الاخرى وسوف نبين النموذج الانكليزي ثم نتناول الدساتير البرلمانية الاخرى ضمن ثلاثة فروع .

الفرع الاول : إنكلترا

قديماً كان يحق لملك بريطانيا حضور جلسات مجلس الوزراء و ترأسها بل أن الوزارة كلها كانت بمثابة مجلس خاص للملك هو الذي يترأسها ولكن بمجيئ العائلة الملكية الحالية سنة ١٧١٤ م وتولي الملك جورج الاول الالماني الاصل و المنشأ العروش والذي كان يجهل اللغة الإنكليزية، ابتعد عن رئاسة الوزارة فساعد ذلك على ظهور مركز الوزير الاول و توليه رئاسة الوزارة بدلاً من الملك, ومن ثم توالى على عرش

انكلترا عدد من الملوك الاخرين من أسرة هانفور كان لظروفهم الشخصية وعجزهم عن مباشرة السلطة الأثر البالغ في استقرار مركز الوزير الاول و انفراده برئاسة مجلس الوزراء ومنذ ذلك التاريخ لم يحاول أياً من ملوك انكلترا هدم المنصب أو الجمع بينهما فقد رئوا أن الكرامة الملكية تمس أذا دخل الملك في معترك سياسي ، حتى الملك جورج الثالث الذي كان محباً للسلطة و حاول استرجاع **الكثير من السلطات التي فقدها التاج** لصالح الوزارة لم يستطع هدم مركز الوزير الاول و الجمع بين المنصبين و إن كان يعهد بمنصب الوزير الاول الى اشخاص تابعين له ، إلا انه أبقى على الفصل بين رئاسة الدولة و الوزير الاول، فقد أدرك ملوك أنكلترا أن الجمع بين منصبي رئيس الدولة و رئيس الحكومة لا يتفق و توليه رئاسة الدولة عن طريق الوراثة اذا أرادوا الاحتفاظ بالعرش [1] .

وقد جرت التقاليد البرلمانية في بريطانيا على عدم الإقرار لملك الحق في حضور جلسات مجلس الوزراء و أن الوزير الاول هو الذي له حق رئاسة مجلس الوزراء و إدارة جلساته ،أما بالنسبة لحق الملك في معرفة ما يجري داخل الوزارة و إدارة جلساته بعد أن فقد حق ترؤس جلسات مجلس الوزراء كمت يرسل إليه نسخ من محاضر جلسات مجلس الوزراء و له حق الاطلاع على المراسلات مع السفراء في الخارج كما

(١) د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري ،مطبعة المعارف ، بغداد ،١٩٤٤_١٩٤٥،ص٣١٤.

جرت العادة على استشارته في المسائل الهامة إلا أن ذلك يتم بصورة مستورة وليست علنية حتى لا يظهر بمظهر المختلف مع الوزراة، ومنذ أن تم تنظيم سكرتارية لرئاسة مجلس الوزراء أصبح الملك يطلع على كافة أمور الدولة بانتظام ولم يعد يشكو من قلة المصادر[1] .

الفرع الثاني : اليابان

في اليابان لم يمنح الإمبراطور اختصاصات فعلية بل أصبح دوره مجرد رمز للدولة و وحدة الشعب ،بمعنى أن دوره أدبي ليس له اي سلطة فعلية وتنص المادة (٤) من دستورهم الصادر عام ١٩٤٧ على أنه (يمارس الإمبراطور الاختصاصات المحددة بواسطة الدستور الحالي فيما يتعلق بأمور الدولة ولا يكون له سلطات تتعلق بالحكومة)،مما يعني أن رئيس الوزراء ليس الرئيس التنفيذي الفعلي فحسب بل انه الرئيس التنفيذي الوحيد لا علاقة للإمبراطور بالحكومة ولا يوجد هناك اي سلطة تجاهها وبالتالي لا يجوز له حضور اجتماعات مجلس الوزراء و الإمبراطور هو الذي ينصرف فقط تبعاً لمشورة رئيس الوزراء و ليس له أي اختصاص تنفيذي [2]).

(1) د. السيد صبري ،مصد رسابق ،١٩٤٤_١٩٤٥،ص276

(2) جون كلارك ادمز ،باولو باريللي نظام الحكم في جمهورية إيطاليا، القاهرة ،مكتبة الأنجلو المصرية ،١٩٦٤،ص١٣٦.

الفرع الثالث : القانون الاساسي لعراقي لسنة 1925 وقانون ادارة الدولة العراقية لسنة 2004

من الدساتير العراقية التي أخذت بهذا الاتجاه القانون الاساسي لسنة١٩٢٥ و قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية لسنة 2005 :

إن النظام السياسي وفق القانون الاساسي العراقي١٩٢٥ لسنة كان نظاما برلمانيا تقليديا تبنى مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية فأوجد رأسين عليها هما الملك و رئيس الوزارة، حيث نصت المادة (٢٦) الفقرة(٢) (الملك رأس الدولة الأعلى) , كما نصت المادة (٦٥) على مركز رئيس الوزراء و مجلس الوزراء (أن مجلس الوزراء و القائم بإدارة شؤون الدولة ويعقد برئاسة رئيس الوزراء) ومن هذا النص يتبين أن الملك في العراق لم يكن يحق له أن يرأس مجلس الوزراء [1] .

اما قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 كان يحظر الجمع بين منصبي رئاسة الجمهورية ورئاسة لمجلس الوزراء حيث كان مجلس رئاسة الجمهورية اختصاصاتة ضيئلة ومحدودة فقط اخذ بالرئاسة الجماعية لرئاسة الدولة واسند السلطة التنفيذية الفعلية الى رئيس الوزراء ومجلس الوزراء ولم يجوز الجمع بين المنصبين , كما لم يسمح لاعضاء هئية الرئاسة (رئاسة الجمهورية حق الحضور جلسات مجلس الوزراء وترؤس اجتماعاته[2] ,وقد شهد تطبيق قانون ادارة الدولة رئيس للجمهورية . ففي فترة الحكومة المؤقتة التي ابتدات من 30 حزيران والى 31 كانون الثاني 2005 كان قد اختير غازي عجيل الياور من قبل اعضاء مجلس الحكم رئيسا للجمهورية ووكان رئيس الوزراء هو الدكتور اياد علاوي , وفي الفترة الثانية وهي فترة الحكومة الانتقالية والتي بدات من 31 كانون الثاني 2005 الى ما بعد وضع الدستور الدائم في 2005/12/15 وتشكيل الحكومة في 2005/5/21 حيث كان رئيس الجمهورية جلال الطلباني في حين كان رئيس الوزراء الدكتور ابراهيم الجعفري ولم يحدث ان حضر رئيس الجمهورية اجتماعا لمجلس الوزراء.

---

(1) عثمان خليل ،القانون الدستوري ،مطبعة الأهالي ،بغداد، ١٩٤٠

(2) لطيف مصطفى أمين مصدر سابق ،ص ٨٩.

المطلب الثاني

الدساتير البرلمانية التي تسمح بحضور رئيس الدولة اجتماعات مجلس الوزراء

هناك دساتير تقف موقف وسط حيث لم يجوز الجمع بين المنصبين كمبدأ إلا انه أجاز لرئيس الدولة

حضور اجتماعات مجلس الوزراء و ترؤس جلساته دون أن يكون له حق التصويت عند اتخاذ القرارات.

سنوضح اهم تلك الدساتير وذلك ضمن فرعين :

الفرع الاول : دستور تونس عام ٢٠١٤

نص الفصل (٩٣) من دستور التونسي لعام 2014 على أن رئيس الجمهورية يرأس مجلس الوزراء وجوباً في مجالات الدفاع والعلاقات الخارجية و الامن القومي المتعلقة بحماية الدولة و تراب الوطن من التهديدات الداخلية و الخارجية و لهُ أن يحضر ما عداها من مجلس الوزراء وعند حضوره يرأس المجلس فهذا الدستور ينص صراحة على أن للرئيس الدولة الحضور اجتماعات مجلس الوزراء و متى شاء [1].

(1) ينظر نص المادة الفصل 93 من الدستور التونسي لسنة 2014.

الفرع الثاني : الدستور اللبناني عام1926 المعدل

اشار الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدلة بالقانون الدستوري في ١٩٢٧/٧/١٠ والقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٣١ على انه يترأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يشارك في التصويت , كما اشارت ان لرئيس الجمهورية دعوة مجلس الوزراء للانعقاد استثنائياً كلما رأى ذلك ضرورياً بالاتفاق مع رئيس الحكومة[1] .

ويتضح منذلك ان الدستور اللبناني لسنة 1926 ينص صراحة على السماح لرئيس الجمهورية بالحضور في جلسات مجلس الوزراء و يترأسها متى شاء بشرط عدم مشاركته في التصويت.

المطلب الثالث

الدساتير التي تجيز الجمع بين منصبي رئاسة الدولة و رئاسة مجلس الوزراء

توجد **دساتير تجيز لرئيس الدولة الجمع بين منصبه ومنصب رئيس الوزراء، حيث تميل إلى إعطاء دور كبير لرئيس الدولة يتنافى مع ما ينبغي أن يكون عليه رئيس الدولة في النظام البرلماني، وسوف نتناول نماذج من هذه الدساتير وذلك ضمن فرعين وكما يأتي :**

(1) ينظر نص المادة 53/ف 1و12 و من الدستور اللبناني لسنة 1926 المعدل.

الفرع الاول : الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨

ابتعد دستور الجمهورية الخامسة عن النظام البرلماني و عن آلية ثنائية السلطة التنفيذية و أعطى حق رئاسة مجلس الوزراء الى رئيس الجمهورية وليس إلى الوزير الاول حيث نصت المادة(٩) من دستور على أنه (يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء) بل لا يجوز للوزير الاول ان يرأس رئاسة مجلس الوزراء ألا استثناءً وبناءً على تفويض رئيس الجمهورية وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (٢١) من الدستور التي بينت انه لا يجوز للوزير الاول ان يرأس رئاسة مجلس الوزراء الا في الحلات الآتية:

1 – ان يكون ذلك على سبيل الاستثناء

2 – ان يكون بناءً على تفويض صريح من رئيس الجمهورية .

3 – ان يتم تحديد جدول اعمال الجلسة سلفاً او ان تكون موضوعاته معدودة .

4 – ان يكون التفويض لجلسة واحده و الامر لا يتوقف عند هذا الحد بل يتعداه الى ما هو اكثر من ذلك

فمجلس الوزراء في النظام البرلماني. يكون هيئة لها كيان ذاتي وهي وحدة قانونية لها سلطة اصدار القرارات و إدارة شؤون الحكم و توجيه سياستها[1] ، ومجلس الوزراء هو الذي يباشر كافة اختصاصات الحكومة وهو المسؤول عنها بوصفه هيئة واحدة متجانسة و متضامنة و مسؤولية مباشرة وان مجلس الوزراء منفصل تماماً عن رئيس الدولة ولا يجوز لهُ الجمع بين **منصبه ومنصب رئيس مجلس الوزراء** ولا رئاستها وحتى عند السماح لهُ بحضور اجتماعات مجلس الوزراء و رئاسة جلساته لا يجوز اعطاء صوته وقت اخذ الاراء

(1) محمد كامل ليلة ،المبادئ الدستورية العامة والنظم السياسية ،القاهرة ،القاهرة دار الفكر العربي ،١٩٥٨ ، ص٦٨٢.

ذلك هو الذي يميز النظام البرلماني على النظام الرئاسي ولا وجود لمثل هذه الهيئة في فرنسا في ظل الدستور الحالي كما أنه في فرنسا رئيس الجمهورية لا يترأس فقط اجتماعات مجلس الوزراء من الناحية الشكلية بل هو رئيسه فعلياً من الناحية الموضوعية، كما يمتلك الكلمة النهائية بخصوص ما سيتم تداوله داخل مجلس الوزراء، كما و أن كافة الاوامر و المراسيم التي يجب ان يتم تداولها في مجلس الوزراء تكون موقعة من رئيس الجمهورية وذلك يعني ان مجلس الوزراء لا يتقبل لهذا الاختصاص، وانما يشاركه مناصفة رئيس الدولة في مباشرتها ،**كما يشارك** رئيس الدولة الحكومة في كثير من اختصاصاتها في مجال الإدارة والتشريع حيث يستوجب المادة (٣٨) من الدستور الفرنسي الحالي في الأوامر التي تصدرها الحكومة كتفويض من البرلمان أن تكون صادرة من مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة[1]، وهذا يعني انها تخضع لتوقيع رئيس الجمهورية تطبيقاً للمادة (٣) التي تنص على أنه (يوقع رئيس الجمهورية الأوامر والمراسيم التي تتم المداولة فيها في مجلس الوزراء).

و برغم ان الدستور الفرنسي الحالي قد قرر ثنائية السلطة التنفيذية، مسايراً الانظمة البرلمانية في هذا المجال مع دفع بعض الفقهاء الى الإقرار بوجود ثنائية السلطة التنفيذية، وأن الوزير الاول هو محور

(1) د.محمد سامر التركاوي، مصدر سابق، مصدر سابق.ص٣٠٥

الارتكاز في هذه السلطة، كما هو حال الانظمة البرلمانية الاخرى[1]،إلا انه نظراً للسلطات الواسعة التي منحت لرئيس الدولة وتهميش دور الوزير الاول. دفع البعض الاخر الى القول بانه هذه الثنائية هي نظرية اكثر من كونها حقيقية دستورية حيث ذهب بعض الفقهاء الى القول انها ثنائية إدارية اكثر من كونها سياسية وان الدستور يجعل من رئيس الدولة السلطة الفاعلة داخل الحكومة ويقضي ذلك على الثنائية في السلطة التنفيذية وبالتالي على النظام البرلماني[2].

الفرع الثاني : الدستور المصري لسنة 2014

اخذ الدستور المصري لعام 2041 طابع النظام شبه الرئاسي ومنح سلطات كثيرة لرئيس الجمهورية على حساب رئيس الوزراء و الوزارة اذ جاء فيه :" رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية,يرعى مصالح الشعب ويحافظ على استقلال الوطن ووحدة اراضيه وسلامتها ,ويلتزم باحكام الدستور ويباشر اختصاصاته على النحو المبين به" [3]. كما اشار الدستور ايضا ان لرئيس الجمهورية دعوة الحكومة للاجتماع للتشاور في الامور المهمة, ويتولى رئاسة الاجتماع الذي يحضره

---

(1) د. عبدالعظيم عبدالسلام ,الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط ,القاهرة, دار النهضة العربية. ٢٠٠٤،ص٢٧.

(2) د.رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١ ،القاهرة، دار النهضة العربية ٢٠٠١،ص ٤١٤.

(3) ينظر نص المادة 139 من الدستور المصري النافذ لسنة 2014.

وهذا يؤكد على امكانية الجمع بين منصبي رئاسة الدولة ورئاسة الوزراء. في الواقع يمكن القول ان الدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغي قد غلب عليه الطابع الرئاسي ومنح سلطات كثيرة لرئيس الجمهورية ايضا على حساب رئيس الوزراء و الوزارة حيث نصت المادة (١٤٢) منه على انه (لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد و حضور جلساته وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها ، كما له حق طلب التقارير من الوزراء حيث ان الرئيس المصري يحضر اجتماعات مجلس الوزراء و يترأسها ليس كمرشد بل كصاحب سلطة فعلية. بحيث ان كل شيء يدور في الجلسة ينتمي لرئيس الدولة و له تحديد موضوعات التي يتم مناقشتها وابعاد الموضوعات التي لا يرغب منها وتختفي قاعدة التصويت و قاعدة صدور القرارات بالأغلبية وتمحى كل أثر للوزارة حيث لا يوجد مجموعة رئيس الدولة الذي تحمل القرارات توقيعه الاوحد[1].

كما أن لرئيس الجمهورية الحق في طلب تقارير من الوزراء وفقاً للفقرة الاخيرة من المادة (١٤٢) وهذا الحق يجسد السلطة الرئاسية لرئيس الجمهورية على الوزراء و تهميش دور رئيس الوزراء على عكس ما هو متبع في الانظمة البرلمانية كما تم الجمع بين منصبي رئاسة الدولة و رئاسة الوزراء مرتين المرة الأولى عام (١٩٧٣) والثانية في عام (١٩٨٠) من قبل الرئيس أنور السادات على الرغم من ان الدستور قد نص على رئيسين للسلطة التنفيذية ولا توجد في نصوص الدستور ما يفيد بان تجمع رئيس الدولة بين منصبه كرئيس للجمهورية ومنصب رئيس مجلس الوزراء[2] .

---

(1) د.رأفت فودة، ثنائية , مصدر سابق , ص ٤١٤.

(2) عبدالله ناصيف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ، مصدر سابق ص ٤٣٣.

الفرع الثالث : الدستور العراقي لسنة 1970 الملغي ودستور 2005 النافذ

اولاً - دستور عام ١٩٧٠الملغي

لم يكن يوجد فصل او عنوان مخصص لمجلس الوزراء في دستور (١٩٧٠) الملغى كان ذلك ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية، وقد نصت المادة (٥٦/أ) من الدستور على أنه (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة الاعلى والقائد العام للقوات المسلحة و ويتولى السلطة التنفيذية مباشرة او مساعده نوابه و وزرائه , ووفق أحكام الدستور فكان رئيس الجمهورية هو نفسه رئيس الوزراء في عام ١٩٧٣ صدر قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (٥٦٧) و عدل الدستور و استحدث الفصل الرابع وخصص لمجلس الوزراء فنصت المادة (٦١/أ) (يتكون مجلس الوزراء من الوزراء ويراسه رئيس الجمهورية) واستمر رئيس الجمهورية في توليه رئاسة مجلس الوزراء .

وفي العام ١٩٧٩ صدر التعديل الرابع للدستور بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم(٩٢٨) في عام ١٩٧٩ بأضافة نواب لرئيس الوزراء ولكن بقيت رئاسة الوزراء لرئيس الجمهورية , وفي عام (١٩٩٢) صدر قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم(١٥) وتم الإقرار لمجلس الوزراء كهيئة منفصلة عن رئيس الجمهورية فنصت المادة (٦١/أ)على انه (مجلس الوزراء هي الهيئة التنفيذية للسياسة العامة للدولة والتي يضعها رئيس الجمهورية ويتكون من رئيس الوزراء والنواب والوزراء) [1] .

(1) د. احسان المفرجي واخرون , النظرية العامة للقانون الدستوري ,ط1,بغداد , 1999, ص 431.

ثانياً : دستور عام ٢٠٠٥ النافذ

تبنى دستور 2005 النافذ النظام البرلماني بموجب المادة (١) من الدستور اذ جاء فيه " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة , ذات سيادة كاملة , نظام الحكم فيها جمهوريى نيابي (برلماني ديمقراطي ..." واخذ مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية واسند كل من رأسي السلطة التنفيذية لشخصين مختلفين، حيث خصص الفصل الثاني من الباب الثالث للسلطة التنفيذية , ونصت المادة(٦٦) منه على انه، (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور و القانون) , كما خصص الفرع الاول من المادة (١٦٧ الى المادة ٧٥) لرئيس الجمهورية , ونصت المادة (٦٧) على انه رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة و رمز وحدة الوطن ،يمثل السيادة البلاد) وجعل من اختصاصاته اختصاصات شكلية مقيدة ،اما الفرع الثاني من المادة (٧٦ الى المادة ٨٦) فقد خصصه لمجلس الوزراء، حيث اسند رئاسة مجلس الوزراء الى رئيس مجلس الوزراء حيث نصت المادة(٧٨)من الدستور على أنه(رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة يقوم بأدارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته وله الحق بأقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب), اي ان ادارة مجلس الوزراء و رئاسة اجتماعاته يعود لرئيس الوزراء ولم ينص الدستور على السماح لرئيس الجمهورية بالحضور في اجتماعات مجلس الوزراء و ترأس اجتماعاته وهذا يتماشى مع طبيعة النظام البرلماني الذي يتبناه الدستور, الا أن الدستور نص في المادة (٨١) اولاً التي نصت على انه (يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان وهذا الجمع بين المنصبين والسماح لرئيس الجمهورية بأن يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه لأي سبب كان ولحين تكليف مرشح

اخر بتشكيل اخر يتنافى مع مبدأ الثنائية في السلطة التنفيذية ويتعارض مع طبيعته و دور مسؤولية كل من رئيس الجمهورية ورئيس الدولة .وكان من الأفضل أن يضل رئيس الوزراء في منصبه لمزاولة عمله مدة معينة لحين تشكيل مجلس الوزراء الجديد و أن لا يسمح لرئيس الجمهورية ان يتولى منصب رئيس الوزراء.

الخاتمـة

من خلال بحثنا توصلنا لجملة من النتائج وقدمنا بعض المقترحات وهي الاتية:

اولا : النتائج

١ . إن الجمع بين منصبي رئيس الدولة و رئيس الحكومة في النظام النيابي يتنافى مع خصائص هذا النظام ويتنافى مع الديمقراطية البرلمانية الملكية و يؤدي إلى إهدار المسؤولية السياسية لأن ذلك يؤدي إلى اختفاء شخص رئيس الوزراء المسؤول وبقاء رئيس غير المسؤول ومعنى ذلك استحالة مساءلته سياسيا ،كما أن الجمع بين منصبي يتنافى مع الأدوار المختلفة لكل منهما حيث أن الانظمة البرلمانية الاصلية الملكية منها والجمهورية لا تجيز الجمع ولكن الانظمة البرلمانية المنحرفة أجازت الجمع بين منصبي كالدستور الفرنسي والمصري.

٢. ذهبت بعد الدساتير المقارنة إلى عدم جواز الجمع المطلق بين المنصبين و لم تسمح لرئيس الدولة حتى الحضور في اجتماعات مجلس الوزراء مثل انكلترا ودستور اليابان لعام ١٩٤٧ والقانون الاساسي لعام ١٩٣٥ .

٣. وقفت بعض الدساتير المقارنة موقف وسط حيث لم تجز الجمع بين المنصبين كمبدأ إلا انها أجازت لرئيس الدولة حضور اجتماعات مجلس الوزراء و ترأس جلساته دون أن يكون له حق التصويت عند اتخاذ القرارات مثل دستور تونس لعام ٢٠١٤ و دستور لبنان لعام ١٩٢٦ المعدل .

4.أجازت بعض الدساتير لرئيس الدولة الجمع بين منصبه ومنصب رئيس الحكومة و إعطاء دور كبير لرئيس الدولة يتنافى مع دوره في النظام البرلماني مثل دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ و دستور مصر لعام 2014 .

ثانيا : المقترحات

1. نقترح على لجنة التعديلات الدستورية الى تعديل البند اولا من المادة 81 من الدستور بشكل يجسد قاعدة الفصل العضوي بين طرفي السلطة التنفيذية على ان يكون النص الجديد على النحو التالي " يحل النائب الاول لرئيس مجلس الوزراء محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لاي سبب كان ". بما يتلائم مع اسس ومبادئ النظام البرلماني .

2.ندعو المشرع الدستوري العراقي الى تنظيم احكام استقالة رئيس مجلس الوزراء او اعفائه او عجزه او فقده لاحد شروط شغل المنصب بما يضمن عدم بقاء المنصب شاغرا.

3. نوصي المشرع العراقي الى تشريع قانون خاص ينظم حالات خلو منصب رئيس مجلس الوزراء وتحديد الجهة المختصة التي تقوم مقامه.

قائمة المصادر

اولا : الكتب

1..د. إحسان المفرجي و أخرون ، النظرية العامة للقانون الدستوري ،بغداد ،١٩٩٩.

2. د. أنور مصطفى الاهواني ،رئيس الدولة في النظام الديمقراطي ،مطبعة الحجازي ،القاهرة، ١٩٤٥.

3.د. حسين عثمان ، محمد عثمان النظم السياسية، والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ١٩٩٨.

4. د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١،دار النهضة العربية، القاهرة ٢٠٠١.

5. د.عبدالله ناصيف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية, القاهرة,١٩٨١.

6. د.عبدالعظيم عبدالسلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط ،دار النهضة العربية ،القاهرة، ٢٠٠٤

7.د.عثمان خليل،القانون الدستوري، مطبعة الاهالي،بغداد، ١٩٤٠.

8. د.محمد كامل ليلة،المبادئ الدستورية العامة والنضم السياسية، دار الفكر العربي ,القاهرة، , ١٩٥٨.

9. د.محمد سامر التركاوي ،دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني , ط ١،منشورات الحلبي ،بيروت ،٢٠١٧.

10. د.مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٤٤.

ثانيا: البحوث

1. د. عادل الطبطبائي , قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني,مجلة الحقوق ,السنة9, العدد3 ,جامعة الكويت ,1985.

ثالثا : الرسائل الاطاريح

١. لطيف مصطفى أمين ،العلاقة بين رئيس الدولة و رئيس الوزراء في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه ,جامعة السليمانية ،٢٠٠٨.

ثالثا : الدساتير

1. القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

2. الدستور اللبناني المعدل لعام ١٩٢٦.

3. الدستور الياباني لعام ١٩٤٧.

4. الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨المعدل.

5.الدستور العراقي لعام ١٩٧٠الملغي .

6.الدستور المصري عام ١٩٧١ الملغي.

7. قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004

8. دستور جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥

9. الدستور التونسي لعام 2014