



YAKIN DOĐU ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĐİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

FEDERAL SİSTEMLERDE DEVLET BAŐKANININ YETKİLERİ
KARŐILAŐTIRMA ÇALIŐMASI

KAWAR H. ADIL

Yüksek Lisans Tezi

LEFKOŐA
2021



جامعة الشرق الأدنى
معهد الدراسات العليا
كلية الحقوق / قسم القانون العام

صلاحيات رئيس الدولة في النظم الفيدرالية

دراسة مقارنة

كاوار حميد عادل

رسالة ماجستير

FEDERAL SİSTEMLERDE DEVLET BAŞKANININ YETKİLERİ
KARŞILAŞTIRMA ÇALIŞMASI

KAWAR H. ADIL

YAKIN DOĞU ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

DANIŞMAN

YRD.DOÇ.DR.AHMAD MUSTAFA ALİ

NICOSIA
2021

صلاحيات رئيس الدولة في النظم الفيدرالية

دراسة مقارنة

كاوار حميد عادل

جامعة الشرق الأدنى
معهد الدراسات العليا
كلية الحقوق / قسم القانون العام

رسالة ماجستير

بإشراف


الاستاذ المساعد الدكتور احمد مصطفى علي

KABUL VE ONAY

KAWAR H. ADIL tarafından hazırlanan "Federal sistemlerde devlet başkanının yetkileri - Karşılaştırma çalışması" başlıklı bu çalışma, 25/08/2021 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir

JÜRİ ÜYELERİ


.....
Yrd.Doç.Dr.Ahmad Mustafa Ali (Danışman)
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü


.....
Prof.Dr.Sangar Dawood Mohammed Amri (Başkan)
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü


.....
Yrd.Doç.Dr.Tavga Abbas Towfiq
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü

.....
Prof. Dr. K. Hüsnü Can Başer
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü
Müdürü

قرار لجنة المناقشة

نحن كأعضاء لجنة مناقشة طالب الماجستير كاوار حميد عادل في رسالته الموسومة بـ " صلاحيات رئيس الدولة في النظم الفيدرالية - دراسة مقارنة " نشهد بأننا اطلعنا على الرسالة وناقشنا الطالب في محتوياتها بتاريخ 2021/08/25، ونشهد بأنها جديرة لنيل درجة الماجستير

أعضاء لجنة المناقشة

.....
الاستاذ المساعد الدكتور احمد مصطفى علي (المشرف)
جامعة الشرق الأدنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام

.....
الاستاذ الدكتور سهبه ر داود م احمد عمرى (رئيس لجنة المناقشة)
جامعة الشرق الأدنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام

.....
الاستاذ المساعد الدكتور ياسين عباس توفيق
جامعة الشرق الأدنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام

.....
الاستاذ الدكتور ك. حسنو جان باشير
معهد الدراسات العليا
المدير

BİLDİRİM

Ben **KAWAR H. ADIL** olarak beyan ederim ki **Federal sistemlerde devlet başkanının yetkileri - Karşılaştırma çalışması**, başlıklı tezi 'Yrd.Doç.Dr.Ahmad Mustafa Ali' nin denetimi ve danışmanlığında hazırladığımı,tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya Sosyal Bilimler Enstitüsünün tez yazım kurallarına bağlı kalarak yaptığımı taahhüt ederim. Tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Bu Tez benim kendi çalışmamdır. Bu tezde yer alan tüm iddia, fikir, yorum, öneri ve çevirilerin sorumluluğu yazar olarak bana aittir.

Bağlı olduğum Sosyal Bilimler Enstitüsü hiçbir koşul veya şart altında, tezin içeriğini ve bilimsel sorumluluğunu taşımamaktadır. Yapılan ve yayınlanan çalışmaların tüm sorumlulukları yazar olarak bana aittir.

- Tezimin tüm içeriğine heryerden erişilebilir.
- Tezimin içeriğine Sadece Yakın Doğu Üniversitesinde erişilebilir.
- Tezimin içeriğine iki yıl boyunca hiçkimse tarafından erişilemez, eğer bu sürenin sonunda sürenin uzatılmasını talep etmezsem, sürenin sonunda tezimin tüm içeriğine heryerden erişilebilir.

Tarih : 25/08/2021

İmza :

Adı ve Soyadı: KAWAR H. ADIL

الاعلان

أنا كاوار حميد عادل، أعلن بأن رسالتي الماجستير بعنوان **صلاحيات رئيس الدولة في النظم الفيدرالية - دراسة مقارنة**، كانت تحت إشراف وتوجيهات الاستاذ المساعد الدكتور احمد مصطفى علي، ولقد أعددتها بنفسى تماماً، وكل اقتباس كان مقيداً بموجب الالتزامات والقواعد المتبعة في كتابة الرسالة في معهد العلوم الاجتماعية. أؤكد بأنني أسمح بوجود النسخ الورقية والإلكترونية لرسالتي في محفوظات معهد العلوم الاجتماعية بجامعة الشرق الأدنى. هذه الرسالة هي من عملي الخاص، وأتحمل مسؤولية كل الادعاءات والأفكار والتعليقات والاقتراحات والنصوص المترجمة في هذه الرسالة هي مسؤولية المؤلف. معهد العلوم الاجتماعية الذي أنتمي إليه ليس له أي تبعية أو مسؤولية علمية تحت أي ظرف من الظروف، جميع مسؤوليات المصنفات المنشورة المنشورة تخصني كمؤلف.

- المحتوى الكامل لرسالتي يمكن الوصول اليها من أي مكان.
- رسالتي يمكن الوصول اليها فقط من جامعة الشرق الأدنى.
- لا يمكن أن تكون رسالتي قابلة للوصول اليها لمدة عامين (2). إذا لم أتقدم بطلب للحصول على الامتداد في نهاية هذه الفترة، فسيكون المحتوى الكامل لرسالتي مسموح الوصول اليها من أي مكان.

تاريخ: 2021/08/25

التوقيع:

الاسم واللقب: كاوار حميد عادل

TEŞEKKÜR

Sabrın ve işi tamamlama yeteneğinin kutsanması için önce Yüce Allah'a şükredin ve övün, çünkü Tanrı bu nimetler için övgü olsun. Bu çalışmayı denetlemeyi tercih eden sayın **Yrd.Doç.Dr. Ahmed Mustafa Ali** teşekkürü ve takdirimi sunuyorum. Ayrıca, çalışmaya devam etmeyi desteklemiş ve buna yardımcı olsa bile, Yakındoğu Üniversitesi'ne yüksek lisans eğitimi alma fırsatı verdikleri için teşekkür ve minnettarlığımı, Sayın Dr. Kawar M. Musa' ya teşekkürlerimi sunarım.

شكر وتقدير

الشكر والثناء لله عز وجل أولاً على نعمة الصبر والقدرة على إنجاز هذا العمل، فأحمد الله على هذه النعم، وأتقدم بالشكر والتقدير إلى أستاذي الفاضل الأستاذ المساعد الدكتور أحمد مصطفى علي لتفضله بالإشراف على رسالتي هذه، ولكل ما قدمه لي من دعم وتوجيه وإرشاد لإتمام هذا العمل على ما هو عليه فله مني أسى عبارات الثناء والتقدير، كما أتقدم بالشكر والتقدير إلى جميع أساتذتي الأعمام الذين لم يدخروا جهداً في مساعدتي لمواصلة الدراسة وكانوا لي خير عون في ذلك، وأيضاً أتقدم بالشكر والتقدير إلى جامعة الشرق الأدنى لإتاحتها الفرصة لي في دراسة الماجستير، كما أشكر الأخ د. كاوار محمد موسى - منسق القسم العربي - لجهوده القيمة، وكذلك أتقدم بالشكر والتقدير إلى كل من ساهم في دعم عملي ومتابعته خلال مراحل الدراسة كلها.

ÖZ

FEDERAL SİSTEMLERDE DEVLET BAŞKANININ YETKİLERİ KARŞILAŞTIRMA ÇALIŞMASI

Bu çalışmada, devlet başkanının Anayasa'daki yetkilerinin beyanı ve bu federal eyaletlerin ana yasaları açısından, belirli ülkelerdeki başkanlık ve parlamenter yönetim sistemlerini karşılaştırarak federal sistemlerde devlet başkanının yetkileri konusu ele alınmıştır. Anayasalar ve yasalar, federal sistemlerdeki devlet başkanlarının yetkilerini, farklı hükümet ve devlet sistemi nedeniyle geçerliliklerinde önemli farklılıklar gösteren farklı alanlardaki (yasama, yürütme ve yargı) devlet başkanlarının yetkilerine kıyasla, farklı yönetim sistemi ve devlet sistemi nedeniyle ülkeden ülkeye değişen disiplinlerine göre belirler, başkanlık mı? parlamento mu? Devlet başkanının şartları ve yetkileri devletten devlete ve başka bir sistemden değişir. Bazı devletlerde devlet başkanı önemli bir role sahiptir ve cumhurbaşkanlığı ve yarı başkanlık sisteminde olduğu gibi çeşitli farklı alanlarda çok geniş yetki ve yetkilere sahiptir, diğer bazı ülkelerde ise devlet başkanı anayasal yeterliliğe ve sınırlı yetkilere sahip olmaması nedeniyle etkili ve gerçek yetkilere sahip değildir. Bu nedenle yetkileri zayıftır ve yetkileri parlamenter ve parlamenter sistemde olduğu gibi parlamenter neredeyse sembolik ve resmidir. Çalışmamızda, Irak Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın (federal) yetkilerini, Amerika Birleşik Devletleri, Rusya Federasyonu ve Birleşik Arap Emirlikleri Başkanlarının yetkilerini federal anayasaları ve temel yasaları aracılığıyla (parçalanma, sürgün ve yargı) karşılaştırmaya odaklandık, çünkü bu ülkeler farklı kıtalarda ve bölgelerde çok uzaklarda en önde gelen başarılı federal ülkeler arasında yer alıyor, Benim görüşüme göre, Irak'taki yönetim otoriteleri anayasaya ve federal sisteme bağlı kalsaydı ve bunları ihlal etmeseydi, bu federal ülkelerde olduğu gibi siyasi olarak başarılı ve ekonomik olarak canlanacaklardı.

Anahtar Kelimeler: Devlet Başkanı, Federal Devletler, Yasama Yetkileri, Yürütme Yetkileri, Yargı Yetkileri

ABSTRACT

POWERS OF THE HEAD OF STATE IN FEDERAL SYSTEMS COMPARATIVE STUDY

This study dealt with the issue of the powers of the head of state in federal systems by comparing presidential and parliamentary systems of government in certain specific countries, from the point of view of the statement of the competences of the head of state in the Constitution and the main laws of those federal states (federal). Constitutions and laws determine the powers of the heads of state in federal systems according to their disciplines, which vary from country to country because of the different system of government and the state, compared to the powers of heads of state in some federal states in different fields (legislative, executive and judicial) showing significant differences in their validity due to the differences in the state and the political system of government, is it presidential or parliamentary? The terms and powers of the head of state vary from state to state and from another system. In some states, the head of state has an important role and enjoys very broad powers and powers in various different fields, as in the presidential and semi-presidential system, in some other countries the head of state does not have effective and real powers, due to his lack of constitutional competence and limited powers, so his powers are weak and his powers are almost symbolic and formal, as is the case in the parliamentary and parliamentary system, as is the case in the parliamentary and parliamentary system. In our study, we have focused on comparing the powers of the President of the Republic of Iraq (federal) with those of the Presidents of the United States of America, the Russian Federation and the United Arab Emirates in the fields (fragmentation, exile and judicial) through their federal constitutions and key laws, as these countries are among the most prominent successful federal countries on different continents and regions far apart, In my view, if the governing authorities in Iraq had adhered to the constitution and the federal system and did not violate them, they would have been politically successful and economically revived, as would be the case with those federal countries

Keywords: Head Of State, Federal States, Legislative Powers, Executive Powers, Judicial Powers.

الملخص

صلاحيات رئيس الدولة في النظم الفيدرالية دراسة مقارنة

لقد تناولت هذه الدراسة موضوع صلاحيات رئيس الدولة في النظم الفيدرالية من خلال المقارنة بين أنظمة حكم رئاسية وبرلمانية في دول محددة معينة، من زاوية بيان إختصاصات رئيس الدولة في الدستور والقوانين الرئيسية لتلك الدول الفيدرالية (الإتحادية). فالدساتير والقوانين هي التي تحدد صلاحيات رئيس الدولة في النظم الفيدرالية تبعا لإختصاصاته التي تختلف من دولة إلى أخرى بسبب إختلاف نظام الحكم وشكل الدولة، بالمقارنة ما بين صلاحيات رؤساء الدول في بعض الدول الفيدرالية في المجالات المختلفة (التشريعية، التنفيذية والقضائية) تظهر فروقات كبيرة بين صلاحياتهم بسبب إختلاف شكل الدولة ونظام الحكم السياسي هل هو رئاسي أم برلماني؟ فصلاحيات رئيس الدولة وسلطاته تختلف من دولة إلى أخرى ومن نظام إلى آخر، ففي بعض الدول رئيس الدولة له دور مهم ويتمتع بصلاحيات واسعة جدا وسلطات كبيرة في مجالات متنوعة ومختلفة، كما هو الحال في النظام الرئاسي وشبه الرئاسي، وفي بعض الدول الأخرى ليس لدى رئيس الدولة صلاحيات فعالة وحقيقية، بسبب قلة إختصاصاته الدستورية ومحدودية سلطاته، لذا فدوره يكون ضعيفا وتكاد تكون صلاحياته رمزية وتشريفية وشكلية، كما هو الحال في النظام البرلماني والمجلسي، وقد ركزنا في دراستنا هذه على المقارنة ما بين صلاحيات رئيس جمهورية العراق (الإتحادية) وصلاحيات رؤساء الولايات المتحدة الأمريكية، الإتحاد الروسي والإمارات العربية المتحدة في المجالات (التشريعية، التنفيذية والقضائية) من خلال دساتيرها الإتحادية وقوانينها الرئيسية، كون هذه الدول هي من أبرز الدول الفيدرالية الناجحة في قارات ومناطق مختلفة متباعدة، من وجهة نظري لو كانت سلطات الحكم في العراق قد إلتزمت بالدستور والنظام الفيدرالي ولم تخرقهما لحالفها النجاح السياسي والإنتعاش الإقتصادي كما هو حال تلك الدول الفيدرالية.

الكلمات المفتاحية: رئيس الدولة، الدول الفيدرالية، الصلاحيات التشريعية، الصلاحيات التنفيذية والصلاحيات القضائية.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	
BİLDİRİM	
TEŞEKKÜR	iii
ÖZ	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
GİRİŞ	1
BÖLÜM 1	7
Federal sistem ve başkanın bu sistemdeki rolü	7
1.1: Federalizm kavramı ve içeriği	8
1.1.1: Federalizmin Tanımı	8
1.1.2: Federal içerik	11
1.2: Federal sistemin oluşturulması ve sona ermesi.....	14
1.2.1: Federal devletler oluşturmanın yolları	14
1.2.2: Federal devletleri sona erdirmenin yolları.....	16
1.3: Federalizmin ilkeleri ve tezahürleri	18
1.3.1: Federal ülkelerde birlik	18
1.3.2: Federal ülkelerde bağımsızlık	25
1.3.3: Bölgenin katkısı ve federal makamlara katılımı	29
1.4: Federal devlet başkanının anlamı ve yasal konumu.....	33
1.4.1: Devlet başkanının siyasi sistemlerdeki yasal konumu	33
1.4.2: Devlet başkanının hukuki konumu devletin şeklinden etkilenir.	37
BÖLÜM 2	40
Federal devlet başkanının yasama yetkileri	40
2.1: Cumhurbaşkanı'nın kanunlarla ilgili yetkileri	41
2.1.1: Kanun tasarıları ve anayasa değişiklikleri önermek.....	42
2.1.2: Faturaların onaylanması veya reddedilmesi	47

2.1.3: Kanun tasarılarına itiraz	50
2.2: İstisnai durumlarda devlet başkanının yasama yetkileri.....	54
2.2.1: Olağanüstü hal ilan edin.....	55
2.2.2: Savaş ilanı	59
2.2.3: Gerekli ve yetki devrine ilişkin düzenlemelerin çıkarılması	60
2.3: Devlet başkanının yasama otoritesinin çalışmalarını düzenlemedeki yetkileri .	63
2.3.1: Parlamentoyu (yasama erki) oturumlarını düzenlemeye ve yasama süresini uzatmaya davet etmek.....	63
2.3.2: Parlamantonun feshedilmesi (yasama gücü).....	65
2.3.3: Erken seçim çağrısı	67
BÖLÜM 3	69
Federal Devlet Başkanının Yürütme ve Yargı Yetkileri	69
3.1: Federal devlet başkanının yürütme yetkileri	69
3.1.1: Üst düzey görevlere atanma hakkı	70
3.1.2: Devlet başkanının diğer yürütme yetkileri.....	83
3.1.3: Devlet başkanının dış ilişkilerdeki yürütme yetkileri.....	86
3.2: Federal devlet başkanının yargı yetkileri	92
3.2.1: Yüksek Mahkemeler ve hakimlerin atanması	92
3.2.2: Özel af çıkarılması	97
3.2.3: Adli ölüm cezalarının infazının onaylanması	102
3.2.4: Onay kapsamına giren mahkeme kararlarının kapsamı	104
SON	108
KAYNAKÇA	111
İNTİHAL RAPORU	124

قائمة المحتويات

.....	قرار لجنة المناقشة
.....	الاعلان
ج.....	شكر وتقدير
د.....	الملخص
ه.....	قائمة المحتويات
1.....	المقدمة
7.....	الفصل الأول
7.....	النظام الفيدرالي ودور الرئيس فيه
8.....	1.1: مفهوم الفيدرالية ومضمونها
8.....	1.1.1: تعريف الفيدرالية
11.....	2.1.1: مضمون الفيدرالية
14.....	2.1: إنشاء النظام الفيدرالي وإنهاؤه
14.....	1.2.1: طرق إنشاء الدول الفيدرالية
16.....	2.2.1: طرق إنتهاء الدول الفيدرالية
18.....	3.1: مبادئ الفيدرالية ومظاهرها
18.....	1.3.1: الوحدة في الدول الفيدرالية
25.....	2.3.1: الإستقلالية في الدول الفيدرالية
29.....	3.3.1: مساهمة الإقليم ومشاركته في السلطات الإتحادية
33.....	4.1: مدلول رئيس الدولة الفيدرالية ومركزه القانوني

33.....1.4.1: المركز القانوني لرئيس الدولة في الأنظمة السياسية

37.....2.4.1: المركز القانوني لرئيس الدولة يتأثر بشكل الدولة

40.....**الفصل الثاني**

40.....**الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة الفيدرالية**

41.....1.2: صلاحيات الرئيس بخصوص القوانين

42.....1.1.2: إقتراح مشروعات القوانين والتعديلات الدستورية

47.....2.1.2: المصادقة على مشروعات القوانين أو ردها

50.....3.1.2: الإعتراض على مشروعات القوانين

54.....2.2: الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في ظل الظروف الإستثنائية

55.....1.2.2: إعلان حالة الطوارئ

59.....2.2.2: إعلان الحرب

60.....3.2.2: إصدار اللوائح الضرورية والتفويضية

63.....3.2: صلاحيات رئيس الدولة في تنظيم عمل السلطة التشريعية

63.....1.3.2: دعوة البرلمان (السلطة التشريعية) لعقد جلساته وتمديد الفصل التشريعي

65.....2.3.2: حل البرلمان (السلطة التشريعية)

67.....3.3.2: الدعوة للإنتخابات المبكرة

69.....**الفصل الثالث**

69.....**الصلاحيات التنفيذية والقضائية لرئيس الدولة الفيدرالية**

69.....1.3: الصلاحيات التنفيذية لرئيس الدولة الفيدرالية

70.....1.1.3: حق التعيين في المناصب العليا

- 83.....2.1.3: الصلاحيات التنفيذية الأخرى لرئيس الدولة
- 86.....3.1.3: الصلاحيات التنفيذية لرئيس الدولة في الأمور الخارجية
- 92.....2.3: الصلاحيات القضائية لرئيس الدولة الفيدرالية
- 92.....1.2.3: المحاكم العليا وتعيين القضاة
- 97.....2.2.3: إصدار قرار العفو الخاص
- 102.....3.2.3: المصادقة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بالإعدام
- 104.....4.2.3: نطاق الأحكام القضائية المشمولة بالمصادقة
- 108.....الخاتمة
- 111.....قائمة المصادر والمراجع
- 124.....تقرير الاستيلاء

المقدمة

أولاً: التعريف بموضوع الدراسة:

يعد منصب رئيس الدولة أعلى منصب فيها، إذ يمثل الرئيس سيادة الدولة في جميع المحافل الدولية والمؤتمرات الخارجية والداخلية، ويتولى المصادقة والموافقة على القوانين والمعاهدات الدولية وفقاً للدستور، ورئيس جمهورية في العراق يرمز إلى وحدة الوطن ويسهر على ضمان الإلتزام بالدستور، ويحافظ على إستقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه حسب الدستور، مع ذلك وبالمقارنة بين صلاحيات وسلطات رئيس جمهورية العراق وبين صلاحيات وسلطات رؤساء بعض الدول الفيدرالية الأخرى في المجالات المختلفة (التشريعية، التنفيذية والقضائية)، يظهر فرق كبير بين صلاحيات رئيس جمهورية العراق وصلاحيات رؤساء تلك الدول بسبب شكل الحكم في الدولة ونظامها السياسي الرئاسي أو البرلماني، وحيث هناك دور مهم وكبير لرئيس الدولة ذات النظام الرئاسي مثل أمريكا، ودور ضعيف وتشريفي لرئيس الدولة ذات النظام البرلماني مثل العراق، ويبدو لي أن دستور العراق لعام 2005 الذي هو بمثابة العقد الإجتماعي بين مكونات العراق القومية والدينية والمذهبية قد أخذ بالإعتبار الممارسات القمعية ضد بعض مكونات الشعب العراقي من قبل الأنظمة الدكتاتورية السابقة، لذا جرد دستور العراق الحالي رئيس الجمهورية من أي صلاحيات كبيرة مهمة قد تؤدي به إلى القمع والطغيان.

ثانياً: أهمية موضوع الدراسة:

هذا الموضوع مهم لأنه يتعلق بصلاحيات وإختصاصات رئيس الجمهورية، حيث منصب رئيس الجمهورية هو الأعلى في البلاد وهو يمثل الدولة على المستوى الداخلي والخارجي ويسهر على ضمان الإلتزام بالدستور، لكن صلاحياته وإختصاصاته- حسب الدستور- معظمها تشريعية وشكلية مقارنة بصلاحيات رؤساء بعض الدول الفيدرالية الأخرى في العالم، وذلك بسبب المخاوف من الظلم والقمع الذين حصلوا لبعض مكونات الشعب العراقي في الحقب السابقة، فالصلاحيات الضعيفة لرئيس الدولة لا تتسجم مع أهمية منصبه الأعلى الذي يكلف خزينة الدولة أموالاً باهضة سنوياً، لذا الأمر بحاجة ماسة إلى دراسات علمية حيادية مقارنة لكي يعالج هذا العيب والخلل دستورياً.

ثالثاً: الهدف من الدراسة:

هدف دراستي هو التركيز على صلاحيات رئيس جمهورية العراق سواء الحقيقية الفعلية منها أو التشريعية والشكلية في المجالات المختلفة (التشريعية، التنفيذية والقضائية) ومقارنتها مع صلاحيات رؤساء بعض الدول

الأخرى، ليتضح لنا الخلل في صلاحيات هذا المنصب المهم في بلد مثل العراق (متعدد القوميات والأديان والمذاهب) فمن المفروض تمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات وإختصاصات تمنحه القدرة على التوازن بين مصالح مكونات العراق من غير تمييز، وتحقيق العدالة الإجتماعية للجميع من خلال الإلتزام بالدستور.

رابعاً: فرضية الدراسة:

فرضيات كل دراسة تساعد الباحث وتسهل عليه الوصول إلى تحليلات صائبة وتفسيرات واقعية للموضوع الذي يبحث فيه ويحقق، ومن ثم الظفر بإستنتاجات علمية صحيحة وبالتالي التوصل إلى نتائج مثمرة مرضية، لذا فمن أهم فرضيات دراستي هذه هي:

1- الدول التي هي متعددة القوميات والأديان والمذاهب لا تستقر الأوضاع فيها إلا بتطبيق نظام حكم (مثل الفيدرالية) يحافظ على حقوق مواطنيها وكرامة مكوناتها المختلفة من خلال عقد إجتماعي (مثل الدستور).

2- الدول التي أنظمة الحكم فيها تفصل بين السلطات الثلاث: (التشريعية، التنفيذية والقضائية) تكون هي الأقرب إلى إشاعة روح السلم والديمقراطية بينها من غيرها، وتكون هي الأبعد من أن ينشأ العنف والدكتاتورية فيها.

3- إن نجاح الحكم الرشيد يتوقف على ثقافة المجتمعات المدنية وحضارتها التعايشية ومدى قبولها بحقوق الإنسان للآخر وعدم كراهته، لأن الحكم الرشيد لا ينمو في البيئات التي يسودها الجهل والتخلف والمرض.

4- ينبغي أن تنسجم صلاحيات رئيس الدولة (المنتخب من الشعب أو من ممثليه) مع مهامه القانونية ومسؤولياته التنفيذية بتنصيب الدستور وتنظيم القوانين- تحت مراقبة السلطة التشريعية- ليؤدي دوره المتوازن بفعالية ويخدم الشعب بتفان.

5- إن كانت مراكز القوى والمسؤولية (التي أتت بإنتخاب من الشعب) متعددة في مرافق الدولة، تراقب بعضها بعضاً وفق الدستور والقوانين بشكل أفضل، وتكون الحرية أكثر والحقوق أوفر والسعادة أكبر للشعب.

خامساً: تساؤلات الدراسة:

عادة هناك جملة تساؤلات حول أي موضوع ندرسه، وإن إجراء دراسة حول الموضوع هذا ستجيب عن تلك التساؤلات وغيرها، ومن تلك التساؤلات التي كانت تطرح في موضوع صلاحيات رئيس الدولة:-

1- هل صلاحيات رئيس الدولة وإختصاصاته في كل النظم الفيدرالية متساوية؟ خاصة في دول: (أمريكا، روسيا، الإمارات والعراق)؟.

- 2- هل للفيدرالية في العالم نظام موحد محدد أم أشكال متعددة مختلفة ؟ هل تتأثر صلاحيات رئيس الدولة وإختصاصاته بنظام الحكم وشكل الدولة (الرئاسي، شبه الرئاسي، البرلماني والمجلسي)؟.
- 3- هل صلاحيات رئيس جمهورية العراق وإختصاصاته الدستورية تنسجم مع طبيعة منصبه المهم والأعلى والأول في البلاد؟.
- 4- هل من المنطق تقليل صلاحيات وإختصاصات رئيس جمهورية العراق الدستورية وتكثيرها لرئيس مجلس الوزراء (والإثنان هما قطبا السلطة التنفيذية)؟، هل يخاف من إستغلال رئيس الجمهورية منصبه لممارسة الدكتاتورية ولا يخاف من رئيس مجلس الوزراء في هذا الشأن؟.
- 5- لماذا لا يستخدم رئيس جمهورية العراق صلاحيته وسلطته في إلزام الجميع بتطبيق الدستور؟، لماذا يعجز عن منع خرق مواد الدستور المختلفة ؟ بينما هو المسؤول دستورياً أن (يسهر على ضمان الإلتزام بالدستور).

سادساً: إشكالية الدراسة وصعوباتها:

تكمن إشكالية هذه الدراسة وصعوباتها في جملة أمور من أهمها:

- 1- الفيدرالية ليس لها نمط محدد ومعين، فكل دولة تنظمها وفق أوضاعها الداخلية وظروفها الخارجية.
- 2- الدستور في الدول الفيدرالية هو عقد إجتماعي بين الأقاليم الأعضاء في الإتحاد، وتوزيع الصلاحيات بين السلطات فيها يختلف من دولة إلى أخرى وفقاً لدستورها، لذلك تعددت أنظمة الحكم وأشكال الدول الفيدرالية فليس للفيدرالية أسلوب معين وصيغة محددة (بل قد تكون هناك فرق كبير وإختلاف واسع بينها).
- 3- إن النظام الفيدرالي يختلف من دولة إلى أخرى بسبب إختلاف نظام الحكم وشكل الدولة مثل: فيدرالية الولايات المتحدة الأمريكية المتبنية للنظام الرئاسي، وفيدرالية الإتحاد الروسي القائمة على أساس النظام شبه الرئاسي، وفيدرالية الإمارات العربية المتحدة المتبنية على نظام خاص بها، ومثل فيدرالية جمهورية العراق (الإتحادية) المبنية على أساس النظام البرلماني (النيابي)، فليس للفيدرالية قالب موحد المعالم.
- 4- صلاحيات وإختصاصات رئيس الدولة في بعض الدول الفيدرالية واسعة وكثيرة وكبيرة كما في أمريكا ذات النظام الرئاسي، وفي بعض الدول الفيدرالية الأخرى صلاحيات رئيس الدولة رمزية وشكلية وتشريفية كما في جمهورية العراق ذات النظام البرلماني وهناك دول أخرى تختلف فيديالياتها بعضها عن بعض بشكل كبير أو قليل من دولة إلى أخرى، ومن الصعوبة بمكان المقارنة بين كل الجزئيات الدقيقة والإختلافات الصغيرة.

5- المصادر ليست موحدة في معلوماتها المقدمة حول فيدرالية الدول المختلفة في العالم، فهي تختلف فيما بينها حول نقاط يفترض بها أن تكون موحدة بشأنها مثل: بعض التواريخ المعروفة والمواقف الثابتة والوقائع المهمة وذلك بسبب ميول بعض الباحثين وآرائهم المختلفة وعدم حياديتهم في تفسيراتهم للأحداث التاريخية أو قلة معلومات البعض منهم، كما أن بعض المصادر تختلف فيما بينها حول ماهية الفيدرالية ومظاهرها وخصائصها ومميزاتها بسبب إلتئامهم إلى مدارس فكرية سياسة متباينة ومناهج بحثية مختلفة، لذلك يصعب التوافق فيما بين بعض آرائهم أو معرفة كنه خلافاتهم حول بعض المسائل والقضايا.

سابعاً: منهجية الدراسة:

إعتمدت هذه الدراسة المنهج المقارن في البحث العلمي، وهي المقارنة ما بين الصلاحيات والإختصاصات الدستورية والقانونية لرئيس الدولة في بعض أهم الدول التي تمارس النظام الفيدرالي، من خلال المقارنة ما بين دساتير تلك الدول ذات الأنظمة المختلفة: الرئاسي، شبه الرئاسي، الخاص والبرلماني ومنها: (الولايات المتحدة الأمريكية، الإتحاد الروسي، الإمارات العربية المتحدة وجمهورية العراق)، وكذلك إعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص الدستورية محل الدراسة وصولاً للنص الأنسب.

ثامناً: الدراسات السابقة:

لا شك أن هناك دراسات سابقة أجريت بشكل أو آخر حول بعض الموضوعات التي شملتها دراستي هذه ومن أهمها:

1- الأساس الدستوري لحق رئيس الدولة في العفو الخاص- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، إعداد الطالب: وائل غسان حمزة الربيعي، بإشراف: د. سعد عبد الجبار العلوش، كلية الحقوق، جامعة النهريين، بغداد- 2004 (العراق).

2- المركز القانوني لرئيس الدولة في النظام البرلماني- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، إعداد الطالبة: أثيل خزل عبد الحميد، بإشراف: د. وسام صبار العاني، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، بغداد- 2010 (العراق).

3- الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه، إعداد الطالبة لوشن دلال، بإشراف د. بوهنتالة عبد القادر، قسم العلوم القانونية بكلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة باتنة، باتنة، 2011-2012، (الجزائر).

4- دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في النظامين البرلماني والرئاسي- دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، إعداد الطالبة: أفين صديق رشيد، بإشراف: د. سرهنگ حميد البرزنجي، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل- العراق، 2012.

5- الحدود الدستورية والقانونية لرئيس الدولة في العمل القضائي في ظل دستور 2005- دراسة مقارنة- ، رسالة ماجستير، إعداد الطالبة: سهاد سعد عواد البديري، بإشراف: د. ساجد محمد الزاملي، كلية القانون، جامعة القادسية، الديوانية- 2016 (العراق).

6- دور رئيس الجمهورية في العملية السياسية العراقية بعد عام 2003، رسالة ماجستير، إعداد الطالبة: سيران قاسم محمود، بإشراف: د. طه حميد حسن العنبيكي، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، بغداد- 2017 (العراق).

إن هذه الدراسات السابقة رغم أهميتها العلمية الكبيرة في موضوعاتها لكن معظمها لم تشمل على جميع صلاحيات رئيس الجمهورية من خلال كل الإختصاصات والسلطات (التشريعية، التنفيذية والقضائية)، بل إنها أخذت ببعض الجزئيات منها أو أنها خلطت الموضوع مع السياسة وجوانب أخرى غير قانونية أو أنها لم تركز على الدستور العراقي الذي يعد القانون الأسمى والأعلى في العراق (وهو الأساس في تثبيت صلاحيات رئيس الدولة) أو أنها لم تقم بالمقارنة القانونية مع فيدراليات في دول ذات أنظمة مختلفة... حيث إن دراستنا هذه قد قارنت صلاحيات رئيس جمهورية العراق مع صلاحيات رؤساء دول أخرى مهمة مثل: أمريكا ذات النظام الرئاسي التي تمارس الفيدرالية وهي من أقوى دول الغرب وأبرزها، وروسيا ذات النظام شبه الرئاسي التي تمارس الفيدرالية وهي من أبرز دول الشرق وأقواها، والإمارات ذات النظام الخاص التي تمارس الفيدرالية وهي من أكثر الدول التي استقطبت التجارة العالمية في منطقتنا (الشرق الأوسط)، وأحيانا مع دول أخرى أيضا مثل: ألمانيا، سويسرا ولبنان...، إضافة إلى مقارنة جوانب من فيدرالية العراق أيضا- تتعلق بالموضوع- مع مثيلاتها من فيدراليات تلك الدول التي تعد أنظمتها من أبرز الفيدراليات الناجحة في العالم من خلال السلطات الثلاث: (التشريعية، التنفيذية والقضائية)، لذلك أوجب الواقع العراقي ضرورة القيام بمثل دراستنا هذه ولقد كانت لها جدواها القانونية الكبيرة.

تاسعاً: هيكلية الدراسة:

من أجل الإحاطة بموضوع البحث من كافة جوانبه فقد إرتأينا تقسيمه وفق الخطة التالية: الفصل الأول النظام الفيدرالي و دور الرئيس فيه من خلال تعريفه ومظاهره ونشأته وإنتهائه، ومدلول رئيس الدولة فيه، أما الفصل

الثاني من الدراسة: فقد خصص للمصالحات التشريعية لرئيس الدولة في النظام الفيدرالي والمقارنة بين فيدراليات بعض الدول في هذا الموضوع، والفصل الثالث: خصص للمصالحات التنفيذية والقضائية لرئيس الدولة في بعض الدول الفيدرالية والمقارنة بينها لبيان وجوه الإئتلاف والإختلاف.

الفصل الأول

النظام الفيدرالي ودور الرئيس فيه

الفيدرالية هي شكل نظام الحكم لثمانية من بين أكبر دول العالم من ناحية المساحة ولعشرين دولة أخرى تضم حوالي 2 ملياري نسمة، أي 40% من سكان العالم يعيشون في ظل الحكم الفيدرالي، حيث يوجد الحكم الفيدرالي في أكثر من 480 ولاية أو إقليم في دول فيدرالية (1). وأكثر الدول العظمى والمتقدمة والمتطورة في العالم تمارس هذا النظام ومنها: (الولايات المتحدة الأمريكية، الإتحاد الروسي، أستراليا، جمهورية ألمانيا الاتحادية، الإتحاد السويسري، الإمارات العربية المتحدة، النمسا، بلجيكا، البرازيل، ماليزيا... إلخ).

المركز القانوني لرئيس الدولة في الدول الفيدرالية يختلف من دولة إلى أخرى وهو قائم على شكل الدولة ذاتها، ففي أمريكا يوجد النظام الرئاسي ويمارس الرئيس فيه الدور الأكبر والفعال، وفي روسيا يوجد نظام شبه الرئاسي ومركز رئيس الدولة فيه قوي ولديه صلاحيات واسعة وكبيرة في مجالات مختلفة، لكن على العكس من ذلك في النظام البرلماني مثل العراق صلاحيات رئيس الدولة هي رمزية وشكلية وتشريفية، وفي بعض الأنظمة الفيدرالية الأخرى مثل سويسرا ليس لديها أي منصب بإسم رئيس الدولة، لكن توجد سلطة تنفيذية بإسم المجلس الاتحادي يتكون من سبعة أعضاء وأحدهم يرأس الإدارة أو السلطة التنفيذية الاتحادية - بالتناوب-، أما بالنسبة للإمارات فلديها أمير أو رئيس الدولة وتوجد لديه صلاحيات كبيرة وواسعة (ونظام الإمارة) هي شكل خاص مختص بالإمارات وليس في أي دولة أخرى، بشكل عام لرئيس الدولة في بعض الدول الفيدرالية صلاحيات كثيرة وواسعة وخاصة التي لها نظام رئاسي أو شبه رئاسي، وفي بعض الدول

(1) رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومة ومها بسطامي ومها تكلا، طبعة خاصة، منشورات منتدى الاتحادات الفدرالية وشبكة دولية للفدرالية، كندا، 2006، ص 5؛ رعد قاسم صالح، السلطة في أنظمة الحكم الفدرالية الديمقراطية، استراليا نمونجا، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 35، 2011، ص 42.

الأخرى التي لها نظام برلماني مثل جمهورية العراق صلاحياته شكلية ورمزية، وفي بعض الدول الفيدرالية ليس لديها منصب بإسم رئيس الدولة أصلاً، بل لها نظام مجلسي كما هو الحال في سويسرا.

1.1: مفهوم الفيدرالية ومضمونها

ليس للفيدرالية تعريف واحد ولا هدف واحد، بل للفقهاء والقانونيين تعاريف كثيرة للفيدرالية بحسب أغراضها وفلسفة الحاكمين بها ونظرة العلماء إلى أهداف الحكم بنظامها، كذلك ليس للفيدرالية مفهوم واحد أيضاً بل تختلف مفاهيم الفقهاء وعلماء القانون للفيدرالية بسبب الأهداف والأعراض المتعددة المتوخاة من الحكم بنظامها، وتوجهات المنظرين حول فلسفتها في إدارة شؤون الدول وقضايا الأمم، لغرض بيان تعريف الفيدرالية ومعرفة مضمونها يتكون هذا المطلب من فرعين وهما:

1.1.1: تعريف الفيدرالية

الفيدرالية هي نظام حكم الدولة وشكل إدارتها و لها تعاريف كثيرة منها تعريف الفقيه الألماني (جيلينيك Jelinek) حيث يعرفها: بأنها دولة سيدة تتألف من عدة دول غير سيدة، وتنبثق سلطتها عن الدول التي تتركب منها، والتي تترايط فيما بينه بصورة تجعل منها وحدة سياسية(2).

(كينيث كلينتون وير K.C. Wheare)- من فقهاء القانون- عرف الفيدرالية بشكل آخر فيقول: إن الإتحاد الفيدرالي هو طريقة تقسيم السلطات بحيث تكون الحكومات العامة الإقليمية، داخل حيز واحد، منسقة ومستقلة(3).

أما (رونالد لاميمان واتس) فيعرف الفيدرالية قائلاً: هي أنظمة حكم سياسية مركبة تجمع بين وحدات قوية مكونة لحكومة إتحادية عامة قوية، مع تمتع كل جانب بالسلطات التي يوكلها إليه الشعب من خلال الدستور وإملاكه الصلاحيات للتعامل مع المواطنين مباشرة عبر ممارسته لسلطاته التشريعية والإدارية والضرائية(4).

(2) علي مدلول محسن، ضوابط ممارسة الوظيفة التشريعية في الدساتير الفدرالية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بيروت العربية، لبنان، 2016، ص 9.

(3) وليد كاصد الزبيدي، الفيدرالية، دراسة في المصطلح والمفهوم والنظرية، ط 1، منشورات العتبة العباسية المقدسة المركز الإسلامي للدراسات الاستراتيجية، النجف، العراق، 2019، ص 39.

(4) رونالد ل. واتس، نماذج المشاركة الفدرالية في السلطة، ترجمة: نور الأسعد وناتالي سليمان، منشورات منتدى الاتحادات الفدرالية والشبكة العالمية حول الفدرالية والمعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت، لبنان، 2005، ص 13.

فمثلاً الفقيه (كاري دي مالبيرغ Carre De Malberg) عرف الدولة الفيدرالية (بأنها تبدو من ناحية كأنها دولة موحدة وتبدو من ناحية أخرى كتجمع دول متحدة، أضعف منها بالتأكيد، لكنها تشارك فعلياً في إيجاد قوتها وتسهم بإرادتها الخاصة في تكوين إرادتها (أي إرادة الدولة الفيدرالية) إن وجود هاتين الميزتين المتعارضتين في الدولة الفيدرالية يجعل من الصعب تحديد مفهومها تحديداً واضحاً ودقيقاً⁽⁵⁾.

أما المنظر (ويليام هاريسون ريكير William H. Riker) فيقول في تعريفها: إن الفيدرالية هي منظمة سياسية تنقسم فيها أنشطة الحكومة بين الحكومات الإقليمية والحكومة الفيدرالية (الإتحادية)، بحيث يكون لكل جهة بعض الأنشطة التي تتخذ بشأنها قرارات نهائية. وعرفها بشكل آخر بأنها: التنظيم السياسي الذي تقسم فيه نشاطات الحكومة بين الحكومات الإقليمية والحكومة المركزية، بالطريقة التي يكون فيها أي نوع من الحكومات يملك بعض النشاطات التي تتخذ بشأنها القرارات الحاسمة⁽⁶⁾.

وعرفها (مارسيل بريلو Marcel Prélot) الفيدرالية بأنها اتحاد دول، يخضع جزئياً لسلطة مركزية واحدة (السلطة الفيدرالية) وتحفظ جزئياً باستقلال ذاتي دستوري وإداري وقضائي واسع (سلطة الدول الأعضاء أو المتحدة). فهي دولة الدول، وفيها تنشأ تعددية دستورية، وفق تراتبية محددة، في قمتها يوجد الدستور الفيدرالي، ومن ثم تتبعه دساتير الدول، فعندما تدخل جماعة ما في فيدرالية تخضع لسلطة حقوقية عليا. والفيدرالية هي جماعة عامة منظمة، لها شخصية حقوقية، وهيئات تتخذ القرارات، وليست مجرد علاقة حقوقية ينتج عنها إلتزامات متبادلة بين المتحدين. بل هي تمتلك هيئة مشتركة قادرة على إلتخاذ القرارات التي تنتج عنها إلتزامات حقوقية ملزمة لكل الجماعات المتحدة، كما تنتج عنها عقوبات أيضاً⁽⁷⁾.

و(دافيد ماك كاي David Mak Kay) عرفها بأنها: مبدأ تقسيم السلطات الاتحادية بين المركز (الإتحاد) والأقاليم، كما أنها تمثل هوية المواطنين في كلا المستويين⁽⁸⁾.

أما (الكسندر هاملتون Alexander Hamilton) فيعرف الفيدرالية (بأنها إجتماع جماعات أو إتحاد دولتين أو أكثر في دولة واحدة، وان مدى السلطان الذي تتركه الدولة المتحدة لحكومتها المركزية، تحديد إغراض

(5) د. عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، ط 1، منشورات دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، 1991، ص 39؛ خوالد صونية، الفيدرالية اللامثالية في النظم السياسية (إسبانيا نموذجاً)، رسالة ماجستير في كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد خيضر- بسكرة، 2018، ص 10.

(6) وليد كاصد الزبيدي، مصدر سابق، ص 22، 40.

(7) علي ملول محسن، مصدر سابق، ص 12؛ د. أحمد إبراهيم علي الورثي، النظام الفدرالي بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، مكتب التفسير للنشر والإعلان، أربيل، 2013، ماجستير في فلسفة العلوم السياسية، في جامعة البريطانية (I.C.I.S)، ص 11؛ د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص 11.

(8) كاروان أورحمان إسماعيل، التنظيم الدستوري لصلاحيات الأقاليم في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة التنمية البشرية (العراق)، المجلد 3، العدد 2، حزيران 2017، ص

تلك الحكومة، إنما هو متروك لحين تصرف القائمين على الأمر، المنشئين للإتحاد، لهم أن يعدلوا هذه السلطات والأغراض كلما اقتضت ذلك مصلحة باقية، يظل الإتحاد جمعية دول طالما ظلت حكومتها المركزية بعيدة عن أن تمس التنظيمات المحلية المختلفة للأعضاء الذين يكونونها لأنها تستمد وجودها من الدستور القائم لتحقيق الأغراض المحلية للولايات الأعضاء، إن كانت خاضعة تمام الخضوع لسلطة الإتحاد العام⁽⁹⁾.

أما (د. منذر الشاوي) فقد عرف الدولة الفيدرالية بأنها: دولة مكونة من عدد من الدول وهي وفقاً للتعبير الألماني دولة موحدة، هذا يعني أن هناك نوعين من الحكام رئيس الدولة الفيدرالية والحكام المحليون في الدول الأعضاء أو الولايات⁽¹⁰⁾.

وعرف (محمد الأمين بن عودة) الفيدرالية بكونها: دولة واحدة تتضمن كيانات دستورية متعددة ولكل منها نظامها القانوني الخاص، وإستقلالها الذاتي وتخضع في مجموعها للدستور الفيدرالي بإعتبارها المنشئ لها والمنظم لثباتها القانوني والسياسي، وهي بذلك عبارة عن نظام دستوري وسياسي مركب⁽¹¹⁾.

وعرفها (نوري لطيف) بأنها: إتحاد عدد من الدول أو الولايات أو الدويلات أو الجمهوريات في شكل دولة موحدة واحدة، تتنازل كل واحدة منها بمقتضى الدستور عن بعض سلطاتها الداخلية وكل أو بعض سلطاتها الخارجية لصالح دولة الإتحاد التي يعترف لها بالشخصية الدولية⁽¹²⁾.

و(نعمان الخطيب) عرف الفيدرالية: بأنها دولة مركبة تتكون من عدة دول أو الدويلات التي اتحدت معاً، وأنشأت دولة واحدة تفنى فيها الشخصية الدولية لهذه الدويلات الأعضاء⁽¹³⁾.

ويتضح لي من خلال هذه التعريفات المتعددة أن للنظام الفيدرالي أمور و آليات لا بد منها وهي:

1- وجود إقليمين فأكثر يتحدان في دولة واحدة أو دولتين فأكثر تتحدان- بعد تنازلهما عن سيادتها الخاصة- في دولة واحدة قوية.

(9) الكسندر هاملتون وجيمس ماديسون وجون جاي، الدولة الإتحادية أسسها ودستورها، ترجمة: جمال محمد أحمد، منشورات مكتبة الحياة، بيروت، لبنان، 1959، ص 106.

(10) د. عبدالغفور كريم علي وخضر حاجي رسول، الفيدرالية... ملاحظات قانونية وموضوعية عامة، مجلة جامعة كركوك للدراسات الإنسانية (العراق)، المجلد 4، العدد 1، 2009، ص 98.

(11) محمد الأمين بن عودة، النظام الفيدرالي وإدارة التنوع الإثني، دراسة حالة السودان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2011، ص 3.

(12) د. عبدالغفور كريم علي وخضر حاجي رسول، مصدر سابق، ص 98.

(13) وليد كاصد الزبيدي، مصدر سابق، ص 20.

2- وجود دستور فيدرالي (إتحادي) وهو بمثابة عقد إجتماعي للشعوب والمكونات والأقاليم والدول التي تدخل ضمن الدولة الفيدرالية.

3- تقسيم السلطات والصلاحيات بين الحكومات المحلية (الإقليمية) والحكومة الفيدرالية (الإتحادية) وفق الدستور المتفق عليه من قبل الجميع.

4- السياسات العامة وبعض الأمور المهمة مثل: التمثيل الخارجي، الدفاع عن الحدود والسيادة، الأمور النقدية والمالية والكمارك ... تكون من صلاحيات الحكومة الفيدرالية... وتكون للحكومات المحلية والإقليمية سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية وصلاحيات وفق الدساتير المحلية بشرط عدم تعارضها مع الدستور الفيدرالي.

5- الحكومات المحلية (الإقليمية) تشارك في وضع السياسات العامة للدولة وتساهم في الميزانية وتمثل في الهيئات المكونة للسلطات الإتحادية (التشريعية، التنفيذية والقضائية).

6- حقوق الأقاليم والحكومة الفيدرالية تنظم وفق الدستور والقوانين الرئيسية والمحكمة الدستورية العليا هي تنظر في الخلافات الناشئة بين الطرفين وتحسمها.

7- الأنظمة الفيدرالية في العالم ليست كلها نسخة واحدة بل لها أشكال مختلفة وأنواع متعددة وذلك وفق إتفاق أطراف الإتحاد فقد تكون سلطات وصلاحيات الحكومة الفيدرالية أو حكومات الأقاليم كثيرة في دولة إتحادية وقليلة في أخرى.

8- أحيانا تطلق الفيدرالية – كما يتضح من بعض التعريفات- على إتحاد بين دولتين فأكثر (الكونفيدرالية) وهو نوع متطور ومتقدم من النظام الفيدرالي في الإدارة والحكم.

2.1.1: مضمون الفيدرالية

الفيدرالية هي شكل الحكم المشترك بين أفراد مختلفين أو مكونات الدولة المتباينة من الناحية العرقية أو الدينية أو الإجتماعية أو السياسية أو التاريخية، فتجمع كلها تحت النظام الفيدرالي في إطار دولة واحدة لتحقيق أهداف مشتركة بينهم، وتوجد فيها سلطتان: أولهما السلطة الإتحادية، ثانيهما سلطات الأقاليم⁽¹⁴⁾. وينظم كلها وفقا للدستور الإتحادي وفيها توزع السلطات والصلاحيات بين السلطة الإتحادية ووحدات حكومية أصغر

(14) إن التقسيمات الإدارية في الدول الفيدرالية تختلف من دولة إلى أخرى، مثل: الولايات المتحدة الأمريكية (ولايات)، في جمهورية العراق الفيدرالية (أقاليم)، في الإتحاد السويسري (كانتونات أو وحدات)، في إتحاد كندا (مقاطعات)، في جمهورية النمسا الإتحادية (لاندر)، في الإمارات العربية المتحدة (إمارات)، في الإتحاد الروسي (جمهوريات)، في جزر القمر (جزر) لأنها تتكون من ثلاث جزر كبيرة، أيضا توجد تسميات: التحالف، المناطق، البقاع، المجتمعات، الكيانات، الجماعات، الحكم الذاتي، الدوائر، القبائل، العشائر...إلخ.

(الأقاليم والمحافظات)، وبعبارة أخرى الإتحاد الفيدرالي هو إتحاد بين عدة أقاليم في إطار دولة موحدة قائم على أساس التعايش وإستراتيجية موحدة بين الشعوب والمكونات داخل دولة واحدة (15).

النظام الفيدرالي: هو شكل من أشكال تنظيم الدول من الناحية (السياسية، الإجتماعية، الثقافية، الإقتصادية، الإدارية، المالية، الدبلوماسية، العسكرية، الأمنية... إلخ)، فهو تنظيم دستوري، قانوني، إداري وإختياري، لها تطبيقات عملية متعددة الأشكال، فتنشأ الدول الفيدرالية على المستوى الداخلي عبر تحويل الدولة الموحدة البسيطة إلى دولة مركبة إتحادية فيدرالية، والفيدرالية من النماذج الناجحة في الدول المتنوعة في المجال الثقافي أو الإجتماعي، الآن يبلغ عدد الدول التي تمارس النظام الفيدرالي في العالم 28 دولة (16). فالدولة الفيدرالية أو الإتحادية تتألف من إتحاد إقليمين فأكثر داخل حدود الدولة الإتحادية، ويختلف شكلها تبعاً لإختلاف نوع الإتحاد الذي أوجده، فالإختلافات في طبيعة الإتحادات الفيدرالية وجوهرها قد تولدت منها أشكال متعددة للدولة الإتحادية تختلف بعضها عن بعض بمدى العلاقة والتداخل بين الأقاليم في الإتحاد، ففي الماضي كانت الدولة الإتحادية (الدولة المركبة) قد نشأت في ظل ثلاثة نماذج تاريخية للإتحادات الدولية (الإتحاد الشخصي، الإتحاد الفعلي والإتحاد الكونفدرالي)، أما في الوقت الحاضر فالنموذج الأبرز للدولة الإتحادية يتمثل في الدول الفيدرالية التي تنشأ بموجب (الإتحاد الفيدرالي)، حيث تتميز الدولة الموحدة (البسيطة) بوحدة التنظيم السياسي والدستوري ووحدة القوانين ووحدة السلطة ووحدة الأقاليم، أما في الدولة الإتحادية (الفيدرالية) فالحكومة الإتحادية في العاصمة تمارس السياسة الخارجية للدولة وتفرض كامل سيادتها وسلطاتها الإتحادية على جميع مناطق الدولة ورعاياها دون أي شريك أو منازع على إختصاصاتها الحصرية، بالتالي فإن المواطنين في كل أنحاء الدولة الإتحادية يخضعون للدستور الإتحادي والقوانين الإتحادية، إلى جانب الدول الفيدرالية في الوقت الراهن فإن أغلب دول العالم فيها أنظمة دول موحدة (بسيطة). كانت أول دولة تمارس النظام الفيدرالي في العالم دستوريا هي الولايات المتحدة الأمريكية في عام 1787 منذ أكثر من 230 عاماً، لكن الفيدرالية بأشكالها المختلفة وأنواعها المتعددة كانت أقدم من ذلك بكثير (17). وفي الوقت الحاضر مشاكل بعض الدولة العربية تعجل بتبني النظام الفيدرالي مستقبلاً كبديل للدول البسيطة والموحدة مثل: سورية، ليبيا واليمن (18). وفي النصف الثاني من القرن العشرين انتشر النظام الفيدرالي بأشكال مختلفة وأنماط متنوعة إنتشاراً واسعاً

(15) وليد كاصد الزبيدي، مصدر سابق، ص 16، 66.

(16) كاروان أورحمان إسماعيل، مصدر سابق، ص 216.

(17) رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، مصدر سابق، ص 2.

(18) د. عبدالحميد عكيل العواك، الفيدرالية في سورية والإشكاليات المعاصرة، منشورات معهد الشرق المتوسط للدراسات والتدريب، 2017، ص 10؛ د. عصام سليمان: مصدر سابق، ص 290؛ د. كاظم علي عباس، مسؤولية السلطة التنفيذية في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، مجلة الحقوق (العراق)، المجلد 3، العدد 11-12، 2010، ص 67.

لغرض توحيد مجتمعات متعددة الأثنيات في مناطق المستعمرات السابقة وفي أوروبا أيضا،(19). حيث من أهم أهداف الفيدرالية وأحد أفكارها هي فكرة التعايش الأهلي والسلمي بين مكونات مختلفة وأقاليم متعددة ذات خصوصيات ومميزات متباينة في ظل نظام سياسي ديمقراطي داخل دولة واحدة (إتحادية)(20).

الإتحاد الفيدرالي بشكل عام هو إتفاق بين دولتين أو عدة دول أو أقاليم مقسمة إداريا، يجمعها الدستور الإتحادي المتفق عليه من قبل أعضاء الإتحاد كلهم(21). والفيدرالية هي ضمان لحقوق كل جماعة مختلفة داخل حدود الدولة الإتحادية، حيث فيها يعطى بعض الحقوق للشعوب في الأقاليم.

وحول مضمون الفيدرالية يقول (دانيال جيه إيلازار Daniel J. Elazar): بأنها آلية دستورية لتوزيع السلطة بين مختلف مستويات الحكم، بحيث تتمتع الوحدات الإتحادية بحكم ذاتي حقيقي ومضمون دستوريا في مجالات سياسية معينة، وتشارك في السلطة وفق قواعد متفق عليها في مجالات سياسية أخرى. وهكذا تجمع الفيدرالية بين حكم ذاتي جزئي وحكم مشترك جزئي(22). أيضا (إيم. إيووا Eme. Awa) يرى بأن الفيدرالية: تجمع معا وحدات سياسية مختلفة تحت مظلة سياسية واحدة في العاصمة، تمارس بإخلاص صلاحياتها وسلطاتها الإتحادية ممثلة عن الجميع، تعمل نيابة عن كل الوحدات في بعض المجالات مثل الشؤون الخارجية والنقدية والدفاع، وهي بمثابة نوع من العقد الإجتماعي الذي تم الإتفاق عليه لتكون فيه مصلحة متبادلة للوحدات المختلفة المكونة له(23).

هكذا فمفهوم أو مضمون الفيدرالية هو نظام سياسي وقانوني وإتحاد إختياري بين أقاليم أو دول داخل الإتحاد الفيدرالي بإختلافاتها القومية، العرقية، الدينية، اللغوية والثقافية، ويقوم على أساس قواعد دستورية واضحة تضمن مشاركة الجميع في المجالات السياسية، الإقتصادية، الإجتماعية، الثقافية، والإدارية والحكم في السلطة من خلال رابطة طوعية بين مكونات الإتحاد المختلفة داخل الدولة، بحيث تكون للدولة الفيدرالية شخصية قانونية واحدة على الصعيد الدولي في ظل نظام سياسي واحد مع الإحتفاظ بأجزاء هذه الشخصية المتحدة بخصوصيتها وهويتها ولا بد من وجود تفويض للكيان المركزي للإتحاد ببعض الصلاحيات المشتركة مع إحتفاظ الأجزاء أو الأقاليم ببعض الصلاحيات بما يعنى توافر الإستقلال الذاتي للأقاليم المكونة للإتحاد، فالأقاليم تشارك بفعالية في صياغة وضع السياسات العامة للدولة والقرارات والقوانين الإتحادية والمحلية

(19) رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، مصدر سابق، ص 4.

(20) وليد كاصد الزيدي، مصدر سابق، ص 99.

(21) كاروان أورحمان إسماعيل، مصدر سابق، ص 214.

(22) زيبار محمود عبدالله، تعديل الدستور في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في القانون العام في جامعة الشرق الأدنى، قبرص، تركيا، 2020، ص 6.

(23) وليد كاصد الزيدي، مصدر سابق، ص 38، 40.

وتلتزم بتطبيقها وفق مبدأ الخيار الطوعي ومبدأ الإتفاق على توزيع السلطات، الصلاحيات، الثروات والوظائف كوسيلة لتحقيق المصالح المشتركة للحفاظ على كيان الإتحاد، والإختيار أمر ضروري لإستقرار الإتحاد الإختياري والتعايش المشترك بين الشعوب والأقليات وحتى بين أبناء الشعب الواحد في أقاليم متعددة داخل حدود الدولة الفيدرالية، وبالتالي الإتحاد الإختياري هو: أحد أشكال ممارسات حق الشعوب والأمم في تقرير مصيرها المنصوص عليه في العهود والمواثيق واللوائح والإتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان وميثاق الأمم المتحدة.

2.1: إنشاء النظام الفيدرالي وإنهاؤه

هناك طرق وأساليب مختلفة لإنشاء وتأسيس الأنظمة الفيدرالية في الدول المختلفة وكذلك لإنهائها، لذلك ينقسم هذا المطلب إلى فرعين وهما:

1.2.1: طرق إنشاء الدول الفيدرالية

كل دولة تتأسس بنظام أو بعبارة أخرى: كل دولة لها شكل معين وأسلوب محدد أو طريقة خاصة لإنشائها، فطرق وأساليب نشأة أو قيام معظم الدول الإتحادية الفيدرالية تتمثل في طريقتين أساسيتين: إما أن يجتمع عدد من الوحدات (الأقاليم) المستقلة لتشكيل دولة إتحادية (فيدرالية) أو تقرر دولة مركزية منح بعض السلطات للمناطق المكونة لها، ولهذا قال الفقيه (إيلودي فايبر Elodie Fiber) حول إنشاء الدول الفيدرالية: قد تصبح أي دولة فيدرالية بإحدى هاتين الطريقتين⁽²⁴⁾. وهكذا فأغلب الدول الإتحادية الفيدرالية في العالم قد تأسست بإحدى الطريقتين الشهيرتين- إلى جانب الأسلوب المختلط - كالتالي:

أولاً: طريقة التفكك (الإنفصال):

قد تنشأ الدولة الإتحادية الفيدرالية بطريقة التفكك بتحويل شكل الدولة من دولة كبيرة بسيطة ومركزية موحدة إلى دولة مركبة فيدرالية، فالدولة الواحدة تقسم إلى دويلات أو وحدات (أقاليم) مستقلة عن سيطرة الحكومة الإتحادية، ثم بناء على الدستور الفيدرالي يتم مرة أخرى توحيد هذه الدويلات ثانية على أساس نظام آخر وهو الدولة المركبة (الفيدرالية)⁽²⁵⁾. وطريقة التفكك لإنشاء الدولة الفيدرالية هي بالأصل دولة بسيطة

(24) ولید کاصد الزیدی، مصدر سابق، ص 107.

(25) علي منلول محسن، مصدر سابق، ص 9؛ د. عبد الحميد عكيل العواك، مصدر سابق، ص 19؛ د. أحمد إبراهيم علي الورثي، مصدر سابق، ص 24؛ ناصر زين العابدين أحمد، الفدرالية والتحول الديموقراطي في العراق، مجلة آداب الفراهيدي، المجلد 1، العدد 28، 2017، ص 217؛ حيدر سامي رشيد ومرتجى عبدالجبار مصطفى، النظام الفدرالي في العراق (دراسة مقارنة)، مجلة أهل البيت، المجلد 1، العدد 24، 2019، ص 365.

يعاني سكانها من مشاكل (سياسية، إقتصادية، إجتماعية، جغرافية، طائفية، مذهبية، عرقية، لغوية، ثقافية، العادات والتقاليد، الموارد والثروات... إلخ)، أو لأي سبب آخر فيعمل شعبها على المطالبة بالإستقلال التام عن سيطرة الحكومة الإتحادية وتقرير مصيره بنفسه دون تدخل الدولة أو الآخرين، ثم تقوم الدول المعنية بتحويل شكلها من دولة بسيطة موحدة إلى دولة مركبة إتحادية فيدرالية بطريقة تقسيم البلاد إلى الأقاليم وتبني النظام الفيدرالي⁽²⁶⁾. وقد تنشأ الدولة الفيدرالية بتفكيك أو تقسيم دولة موحدة، وتحويلها من دولة بسيطة (موحدة) إلى دولة ذات النظام الفيدرالي وذلك بتحويل محافظات أو وحداتها المحلية قدرا من الإستقلال الداخلي لتصبح أقاليم صغيرة في إطار الدولة الأصلية أو الدولة الأم⁽²⁷⁾.

هناك نماذج من الدول الفيدرالية التي نشأت بهذه الطريقة (الإتحاد بالتفكك) منها: فيدرالية البرازيل في سنة 1891، فيدرالية الأرجنتين في سنة 1860، فيدرالية الهند في سنة 1950، فيدرالية المكسيك في سنة 1857 والمعدلة في سنة 1917⁽²⁸⁾. وجمهورية العراق تبنى النظام الفيدرالي بتصديق الدستور الجديد والدائم من قبل المواطنين عن طريق الإستفتاء العام في تشرين الأول سنة 2005، حيث تحولت العراق بعده من دولة بسيطة مركزية موحدة إلى دولة فيدرالية (إتحادية).

حسب الرؤى العامة لمعظم المنظرين فإن أسلوب التفكيك لإنشاء دول إتحادية هي أقوى وأفضل من أسلوب التجمع وهو أسلوب أكثرية الفيدراليات الناجحة في العالم، لأن الأسلوب الثاني (التجمع أو الإندماج) يجمع بين دول هي أصلا مستقلة وذات سيادة كاملة وتتنازل عن بعض سلطاتها الداخلية والخارجية للسلطات الإتحادية أو الفيدرالية، لكن في الأسلوب الأول (التفكيك) زيادة في سلطات الأقاليم وصلاحياتها عن طريق توزيع السلطات في الدستور الإتحادي المنفق عليه فيما بينهم.

ثانياً: طريقة التجمع والإنضمام (أو الإندماج أو الإتحاد)

تنشأ الدولة الفيدرالية في الغالب عن طريق إنضمام أو إندماج أو إتحاد إقليمين فأكثر أو دولتين فأكثر من الدول التي هي في الأصل دول مستقلة ذات سيادة كاملة أو دول غير مكتمل الإستقلال، وذلك برغبة منها وإرادتها وباختيارها حيث تتنازل كل إقليم أو دولة من الأقاليم والدول الأعضاء في الإتحاد عن بعض صلاحياتها وسلطاتها الداخلية، السياسية، سيادتها الخارجية وتتوحد فيما بينها لتكون دولة فيدرالية قوية على أساس دستور إتحادي متفق عليه فيما بينها، وذلك لتحقيق أهداف ومصالح مشتركة مشروعة من سياسية،

(26) د. عبدالحميد عكيل العواك، مصدر سابق، ص 20؛ ناصر زين العابدين أحمد، مصدر سابق، ص 217.

(27) وليد كاصد الزبيدي، مصدر سابق، ص 109.

(28) د. عبدالحميد عكيل العواك، مصدر سابق، ص 20؛ ناصر زين العابدين أحمد، مصدر سابق، ص 217.

اقتصادية، إجتماعية، دفاعية، دبلوماسية ... إلخ، هذه الطريقة لإنشاء الدولة الفيدرالية (الإتحادية) تسمى (بـطريقة الإندماج) وذلك إذا كان الإتحاد بين إقليمين فأكثر أو دولتين فأكثر غير مستقلة بشكل كامل أو ذات سيادة كاملة لكن تتنازل كل واحدة منها عن بعض سيادتها وسلطاتها للإتحاد، تسمى أيضا بـ(طريقة التفكيك) إذا كان الإتحاد عن طريق تفكيك أقاليم الدولة الواحدة المركزية ثم إتحادها على أساس دستور إتحادي متفق عليه بين الجميع(29).

هناك نماذج من الدول الفيدرالية التي نشأت بهذه الطريقة منها: فيدرالية الولايات المتحدة الأمريكية في سنة 1787، فيدرالية إتحاد كندا في سنة 1867 وتوسعها من خلال تشريع وسنستمر عام 1931، فيدرالية الإتحاد السويصري في سنة 1874، فيدرالية أستراليا في سنة 1901، فيدرالية الإتحاد السوفيتي (روسيا) في سنة 1922، فيدرالية جمهورية ألمانيا الإتحادية في سنة 1949 و فيدرالية إتحاد الإمارات العربية المتحدة في سنة 1971(30).

ثالثاً: الأسلوب المختلط بين الطريقتين

هناك شبه إفاق بين فقهاء القانون العام على أن الدول الفيدرالية تنشأ بأحد الأسلوبين المعروفين (التفكيك أو الإندماج)، لكن هناك آراء أخرى ترى بأن إنشاء الدولة الفيدرالية قد يكون بطريقة ثالثة مختلفة عن الأسلوبين السابقين (التفكيك والإندماج) وهي أسلوب الدمج بين طريقتي (التفكيك والإندماج)، وعلى أساس هذه الطريقة قد نشأت الدولة الفيدرالية في (إتحاد كندا حسب قانون عام 1982، الإتحاد الهندي بين سنتي 1947-1950)، وهو أسلوب يمزج بين المسارين السابقين (التفكيك والإندماج) ويختلف عنهما بشكل أو آخر(31).

2.2.1: طرق إنتهاء الدول الفيدرالية

تتفكك الدول الفيدرالية (الإتحادية) وتنتهي بطرق معينة ومسارات محددة ويتحول شكل الدولة من النظام الإتحادي إلى شكل آخر لأسباب مختلفة، حيث يتم تحديد إنهاء الدول الإتحادية حسب أساليب إنشائها وذلك بإحدى الطرق الآتية:

(29) د. ابتهاج محمد رضا داود الجبوري، واقع الفيدرالية ومستقبلها في العراق، المجلة السياسية والدولية، العدد 31-32، 2016، ص 123؛ علي مدلول محسن، مصدر سابق، ص 9؛ عبدالحميد عكيل العواكف، مصدر سابق، ص 19، 20؛ ناصر زين العابدين أحمد، مصدر سابق، ص 217؛ حيدر سامي رشيد ومرتجي عبدالجبار مصطفى، مصدر سابق، ص 365؛ وليد كاصد الزبيدي، مصدر سابق، ص 107.

(30) وليد كاصد الزبيدي، مصدر سابق، ص 104.

(31) وليد كاصد الزبيدي، مصدر سابق، ص 107.

أولاً: طريقة الانفصال أو شكل آخر من الإتحاد (الكونفدرالية مثلاً)

من الطرق التي تنتهي بها الدولة الفيدرالية (الانفصال) حيث يصبح كل إقليم أو ولاية دولة مستقلة ذات سيادة كاملة، كذلك الدول التي تنازلت عن سيادتها وتوحدت ضمن الفيدرالية ترجع إلي استقلالها الكامل، هذه الطريقة تسمى بـ(الانفصال) أو (الإستقلال) حيث تنشأ دولتان مستقلتان فأكثر من كل (دولة إتحادية)، وتتحول الدول التي تفرعت عن الفيدرالية إلى دول بسيطة ذات سيادة كاملة وتتمتع بسلطاتها كافة، وأحياناً ينتهي الإتحاد الفيدرالي بشكل آخر وهو عن طريق تحويل الدولة الفيدرالية إلى إتحاد كونفدرالي مكون من دولتين فأكثر، وينبغي أن يكون هذا التحول إختيارياً (رضائياً) وقد يكون بالعنف أو الثورة، وقد تنتهي الدولة الفيدرالية عن طريق إختيارها بشكل من الأشكال ويعالج مصيرها وفق طريقة يقرها القانون الدولي العام⁽³²⁾.

من نماذج إنتهاء الدول الفيدرالية بطريقة انفصال الأقاليم والولايات والجمهوريات المحلية إلى دول مستقلة ذات سيادة: الإتحاد السوفيتي السابق، تشيكوسلوفاكيا، يوغسلافيا، باكستان، ماليزيا، أثيوبيا، أريتريا... إلخ⁽³³⁾.

ثانياً: طريقة التفكك

قد يكون إنهاء الدول الفيدرالية للإتحاد عن طريق التفكك، وذلك للتغلب على خطر الانقسامات العرقية أو الدينية أو غيرهما التي تموج بها الدولة وتضرب بها، حيث هو من أهم عوامل التحول من النظام الفيدرالي إلى الدولة الموحدة البسيطة، وكذلك في حال ترهل الحكم وضعف الدولة بسبب التقسيمات الإدارية المحلية والفيدرالية الكثيرة المبعثرة فتوحد الدولة وتحول من فيدرالية إلى دولة موحدة بسيطة مرة أخرى⁽³⁴⁾.

بهذه الطريقة وهي التحول من الدولة الفيدرالية إلى الدولة البسيطة تتحول الأقاليم إلى أقسام أو وحدات إدارية محلية، ويخضع الجميع لدستور واحد (إلغاء دساتير الأقاليم)، ولحكم رئيس واحد (إلغاء رؤساء الأقاليم أو الوحدات الإدارية)، ولسلطة عامة واحدة (لا تكون للأقاليم سلطاتها التشريعية، التنفيذية والقضائية)، مثل ما حصل في ليبيا في 26 نيسان 1963 حيث تم إلغاء النظام الفيدرالي وتحول من دولة إتحادية إلى دولة موحدة بسيطة، أيضاً دولة ألمانيا الإتحادية في عهد أدولف هتلر (1933-1945) التي تحولت إلى دولة بسيطة مركزية⁽³⁵⁾.

(32) المصدر نفسه، ص 110.

(33) ناصر زين العابدين أحمد، مصدر سابق، ص 218.

(34) وليد كاصد الزيدي، مصدر سابق، ص 108.

(35) ناصر زين العابدين أحمد، مصدر سابق، ص 218.

ثالثاً: الطريقة المختلطة

هذه الطريقة تجمع بين الطريقتين السابقتين لتكوين طريقة مزيجية منهما لإنهاء النظام الفيدرالي مثل ما حصل في (كندا والهند)، ومثل انفصال الولايات (الأقاليم) إلى دول مستقلة كما حدث في (تشيكوسلوفاكيا) التي تحولت إلى دولتين بسيطتين موحدتين (جمهورية تشيك وجمهورية سلوفاكيا)، فالدولة التي تحولت من الدولة الفيدرالية إلى دولة موحدة بسيطة تصبح فيها الولايات مجرد وحدات إدارية بعدما كانت وحدات سياسية متميزة، مثل ألمانيا ما بين سنتي 1934 - 1949⁽³⁶⁾.

3.1: مبادئ الفيدرالية ومظاهرها

إن توزيع السلطات بين الأقاليم والإتحاد قائم على أساس إتفاق أعضاء الإتحاد وأطرافه في مواد الدستور ونصوصه، لذلك تختلف خصائص الفيدرالية ومظاهرها من دولة إلى أخرى، لهذا نرى أن (أس. أي. سترونج S.I. Strong) يقول: (أنَّ النظام الفيدرالي يختلف في كيانه من بلد إلى بلد ومن عصر إلى عصر)⁽³⁷⁾. مع هذا فإن الإنضمام إلى الإتحاد الفيدرالي يكون إختيارياً وبرغبة أعضاء الإتحاد، لا يجوز إجبار أي إقليم أو دولة على الإنضمام إليه من قبل السلطات الإتحادية التي ينبغي عليها أن تحافظ على إستقلال كل الدول الأعضاء في الإتحاد الفيدرالي وحريتها في الإختيار، حيث تتميز الدول الفيدرالية عن الدول الأخرى بثلاثة مظاهر أساسية وهي: (الوحدة، الإستقلال والمشاركة) كما نوضحها في الفروع التالية:

1.3.1: الوحدة في الدول الفيدرالية

الوحدوية هي من مظاهر وخصائص النظام الفيدرالي لأن الفيدرالية إنما هي التنظيم القانوني والسياسي لشكل الدولة من وحدة الشعب ووحدة الدولة الواحدة ووحدة الجنسية ووحدة النقد⁽³⁸⁾. كل دولة لها وجهان وهما: الخارجي والداخلي، ففي النظام الفيدرالي الوجه الخارجي يكون للدولة الإتحادية للتعامل مع الدول الأخرى في العالم، لكن الوجه الداخلي قد يختلف من إقليم إلى آخر داخل حدود الدولة الواحدة (الفيدرالية)⁽³⁹⁾. ينظر إلى الوحدوية على مستويين فتنقسم على صعيدين وهما:

(36) وليد كاصد الزبيدي، مصدر سابق، ص 110؛ علي منلول محسن، مصدر سابق، ص 9.

(37) وليد كاصد الزبيدي، مصدر سابق، ص 21.

(38) د. ماجد نجم عيدان وحسام شكر أمين، إشكالية التجربة الفيدرالية في العراق، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية بجامعة كركوك (العراق)، المجلد 4، العدد 12، الجزء الثاني، 2015، ص 229.

(39) د. أحمد إبراهيم علي الورثي، مصدر سابق، ص 23.

1- الحدودية في الدول الفيدرالية على الصعيد الخارجي أو الدولي: يمكن لي توضيح مظاهر الحدودية في الدول الفيدرالية على الصعيد الخارجي من خلال النقاط التالية:

أ- وحدة رئيس الدولة: إن رئيس الدولة الفيدرالية شخص واحد، وقد يكون رئيساً أو ملكاً أو أميراً يمثل الدولة الفيدرالية ويكون رمز وحدتها وسيادتها(40).

ب- وحدة الجنسية: توجد جنسية واحدة للمواطنين في كل أقاليم الدولة الاتحادية بغض النظر عن إختلافاتهم القومية أو العرقية أو الدينية أو المذهبية من إقليم إلى آخر، فإن السلطة الاتحادية تتمتع بصلاحيات منح الجنسية للمواطنين في كل الأقاليم أو جميع أنحاء البلاد(41). لأن المواطنة مشتركة بين الجميع وتعد المواطنة الرابطة القانونية التي تربطهم بالإتحاد والمواطنون في سائر أنحاء الدولة الاتحادية متساوون جميعهم أمام القانون في الواجبات والحقوق(42).

ج- وحدة علم الدولة ورايتها: يوجد للدولة الفيدرالية علم واحد على الصعيد الخارجي، فيجب على كل إقليم- وفق الدستور الإتحادي- رفع علم الدولة الاتحادية في الداخل والخارج، وهي ملزمة بذلك وللأقاليم رفع أعلامها المحلية الخاصة بها إلى جانب العلم الإتحادي العام(43).

د- وحدة عاصمة الدولة الفيدرالية: كل دولة لها عاصمة وفي الدول الفيدرالية كل المؤسسات الرسمية المهمة للدولة الاتحادية تكون في العاصمة عادة، ويذكر هذا الأمر في الدساتير الاتحادية مثل المادة (11) من الدستور العراقي حيث نصت على كون (بغداد) تكون عاصمة جمهورية العراق الاتحادية، أيضاً جاء في المادة (70) من دستور الإتحاد الروسي أن مدينة (موسكو) هي العاصمة الإتحادية.

هـ - وحدة العملة النقدية الإتحادية: العملة النقدية وشؤونها في كل الدول الفيدرالية من صلاحيات السلطة الإتحادية ويتعامل بعملة نقدية رسمية واحدة فقط داخل حدود الدولة الفيدرالية.

و - الدولة واحدة أمام القانون الدولي: الدولة الفيدرالية واحدة أمام القانون الدولي والدول الأعضاء في الإتحاد لا تعد دولا مستقلة وكذلك الأقاليم، فلا يتعامل معها المجتمع الدولي معاملة الدول المستقلة على الأصعدة كافة وإنما يتعامل مع السلطات الإتحادية التي تمثل الدولة بجميع أقاليمها المحلية(44).

(40) د. صلاح جبير البصيصي، انفصال الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية (العراق)، السنة الخامسة، المجلد 5، العدد 2، 2013، ص 359.

(41) المصدر نفسه، الصفحة نفسها.

(42) د. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة 2005، مجلة العلوم القانونية (العراق)، المجلد 24، العدد 1، 2009، ص 30.

(43) د. سعد علي حسين التميمي، معوقات قيام النظام الفيدرالي في العراق، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 42، 2013، ص 6.

(44) د. ماجد نجم عيدان وحسام شكر أمين، مصدر سابق، ص 224.

2- الوجودية على صعيد الداخلي: مظاهر الوجودية للدول الفيدرالية على الصعيد الداخلي تكون خلال النقاط التالية:

أ- **الدستور الإتحادي (مبدأ سمو الدستور الفيدرالي):** الدولة الفيدرالية لديها دستور واحد إتحادي لجميع البلاد وهو مدون (مكتوب أو عرفي) ولها سلطة عليا في الدولة الفيدرالية وكل المؤسسات داخل البلاد خاضع له⁽⁴⁵⁾. في أغلب الدول الفيدرالية تكون طريقة تعديل الدستور الفيدرالي جامدة وصعبة لضمان حقوق الأقاليم الواردة فيه من تنظيم وتوزيع السلطات والصلاحيات والموارد وغيرها بين الأعضاء والإتحاد⁽⁴⁶⁾. فالدستور الإتحادي الموحد للدولة تدون وتقر وفق آليات خاصة لتوثيق العلاقات بين مكونات الدولة الفيدرالية وضمان حقوق جميع المواطنين في الدولة الفيدرالية بكافة مكوناتهم وتوزيع عادل لواجباتهم، ولتنظيم العلاقة بين سلطات الأقاليم والسلطات الإتحادية من خلال نصوص الدستور الإتحادي⁽⁴⁷⁾. ويعتبر الدستور الإتحادي القانون الأسمى والأعلى، ونص دستور العراق الإتحادي على أن يكون ملزماً في كل أنحاء العراق بدون إستثناء، وتكون دساتير الأقاليم داخل الدولة خاضعة للدستور الإتحادي، حيث لا يجوز سن أو تشريع قانون يتعارض مع الدستور الفيدرالي، ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الأقاليم أو أي نص قانوني آخر يتعارض مع الدستور الإتحادي⁽⁴⁸⁾. حيث للدستور الإتحادي سموه الموضوعي والشكلي على كل الدساتير المحلية وجميع قوانين البلاد قاطبة.

عادة يتم توزيع السلطات والصلاحيات بين الإتحاد والأقاليم في الدستور الفيدرالي (الإتحادي)، وليس هناك نمط معين أو شكل محدد لتوزيع السلطات والصلاحيات بين الإتحاد والأقاليم في كل الدول الفيدرالية، وبموجب الدستور الإتحادي يكون توزيع السلطات بين الإتحاد والأقاليم في الدساتير الفيدرالية بإحدى الطرق التالية:

الطريقة الأولى: تحديد الإختصاصات للسلطات الإتحادية وللأقاليم.

الطريقة الثانية: تحديد الإختصاصات الحصرية للأقاليم وترك ما تبقى للسلطات الإتحادية مثل: دستور الهند 1950 ودستور فنزويلا 1953.

(45) وليد كاصد الزبيدي، مصدر سابق، ص 89، 93.

(46) د. عبدالحميد عكيل العواك، مصدر سابق، ص 25؛ د. ماجد نجم عيدان وحسام شكر أمين، مصدر سابق، ص 224.

(47) كاروان أورحمان إسماعيل، مصدر سابق، ص 218.

(48) دستور جمهورية العراق لعام 2005، المادة (13)، الفقرتين (1،2).

الطريقة الثالثة: تحديد الإختصاصات للسلطات الإتحادية على سبيل الحصر وترك ما تبقى للأقاليم مثل: دستور الولايات المتحدة الأمريكية 1787، دستور الإتحاد السويسري 1848 ودستور الإمارات العربية المتحدة 1971(49).

الطريقة الرابعة: تحديد الإختصاصات المشتركة بين السلطات الإتحادية وبين الأقاليم إلى جانب تحديد الإختصاصات على سبيل الحصر للسلطات الإتحادية وأيضاً على سبيل الحصر للسلطات في الأقاليم(50).

وقد تبنى دستور جمهورية العراق الفيدرالية الطريقة الرابعة، فقسم الإختصاصات على ثلاثة طوائف:

أولها: الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية حددها في المادة (110) وهي: رسم السياسة الخارجية السيادية التمثيل الدبلوماسي، المعاهدات والاتفاقات الدولية، رسم السياسة الكمركية والمالية والنقدية وإنشاء البنك المركزي وإصدار العملة، إنشاء جيش إتحادي للدفاع عن الحدود، توفير الميزانية ووضع الموازنة العامة للدولة، تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان، تنظيم أحوال الجنسية والإقامة واللجوء السياسي، رسم سياسة الترددات البثية والبريد، تأمين تدفق مصادر المياه الخارجية إلى داخل العراق، إجراء الإحصاء والتعداد العام للسكان.

ثانيها: الإختصاصات المشتركة بين السلطات الإتحادية والأقاليم حددها في المادة (114) وهي: إدارة الكمارك، تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها، رسم السياسات: البيئية، الصحية والتربوية والتعليم العامة، السياسة التنموية والتخطيط العام، رسم سياسة الموارد المائية الداخلية وتوزيعها عادلاً، كذلك في المادة (112): إدارة النفط والغاز المستخرج في الحقول السابقة للدستور، رسم السياسات الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز، أيضاً في المادة (113): إدارة الثروات الوطنية (الأثار والمواقع الأثرية، والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات).

ثالثها: الإختصاصات المتبقية غير المحددة فقد منح الدستور الإتحادي- وفق أحكامه في المادة (121) - لسلطات الأقاليم حق ممارسة السلطات التشريعية، التنفيذية والقضائية بإستثناء ما ورد في الدستور من إختصاصات حصرية للسلطات الإتحادية(51).

(49) عبدالمنعم احمد أبو طيخ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في كلية القانون والعلوم السياسية بالأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمرك، 2009، ص 39؛ د. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة 2005، مصدر سابق، ص 33؛ د. أحمد إبراهيم علي الورتي، مصدر سابق، ص 66؛ د. حيدر فوزي صادق الغزي، توزيع الصلاحيات في النظام السياسي الفيدرالي الأمريكي، مجلة جامعة كربلاء العلمية (العراق)، المجلد 16، العدد 3 (إنساني)، 2018، ص 152.

(50) د. ماجد نجم عيدان وحسام شكر أمين، مصدر سابق، ص 239؛ م. زينب طالب سلمان، العملية التشريعية في جمهورية ألمانيا الإتحادية (دراسة في الاجراءات والآليات)، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 70، 2020، ص 306.

(51) دستور جمهورية العراق، المواد (110، 112، 113، 114، 121).

ب- وحدوية السلطات الاتحادية الثلاث: الوحدوية في السلطات الثلاث في الدول الفيدرالية هي:

أولاً: السلطة التشريعية: في أغلب الدول التي تمارس النظام الفيدرالي توجد ثنائية السلطة التشريعية الاتحادية بمعنى أنها مؤلفة من مجلسين (المجلس الأعلى- البرلمان) وهو مجلس العموم، (مجلس الإتحاد) وهو المكون من وحدات الإتحاد، والمجلسان يتكونان من أعضاء الإتحاد أو الأقاليم داخل الدولة الفيدرالية، وهذا من أهم خصائص النظام الفيدرالي⁽⁵²⁾. أحد المجلسين ينتخب من الشعب في الأقاليم على أساس القاعدة التنافسية والمجلس الآخر يمثل الأقاليم أو الولايات في الدول الفيدرالية⁽⁵³⁾. السلطة التشريعية في أمريكا (الكونغرس) تتكون من (مجلس الشيوخ) لكل ولاية شيخان، (مجلس النواب) حسب عدد السكان في كل ولاية⁽⁵⁴⁾. أيضا في روسيا (الجمعية الاتحادية) تتكون من (مجلس الإتحاد) و(مجلس الدوما)، وأعضاء مجلس الدوما من جميع أنحاء الوطن حسب نسبة السكان، أما مجلس الإتحاد فيتكون من ممثلين أو أعضاء لكل كيان مكون للإتحاد الروسي⁽⁵⁵⁾. في ألمانيا تتكون السلطة التشريعية من مجلسين (مجلس البوندستاغ) و(مجلس البوندسرات)⁽⁵⁶⁾. أما في الإمارات فيوجد (المجلس الوطني الإتحادي) كمجلس واحد ويتوزع أعضاؤه على الإمارات السبع⁽⁵⁷⁾. لكن مع هذا وفقا للدستور من أعمال (المجلس الأعلى للإتحاد) التشريع مع (المجلس الوطني الإتحادي)، وقد أخذت العراق بنظام المجلسين في دستورها (مجلس النواب) و(مجلس الإتحاد) فالسلطة التشريعية تتألف من المجلسين كليهما، وكان من المفروض- بموجب المادة (65) من الدستور- تأسيس (مجلس الإتحاد) أيضا من عدد من ممثلي الأقاليم الأعضاء في الإتحاد⁽⁵⁸⁾. عدم تشكيله حتى الآن يعد عيبا في النظام الفيدرالي العراقي وخرقا لدستوره الإتحادي.

بشكل عام (المجلس الأعلى- البرلمان الإتحادي) يعبر عن مظهر الوحدة في الدولة الفيدرالية، المجالس الأدنى (مجالس الأقاليم والولايات) تعبر عن المظهر الاستقلالي للأقاليم في الدول الفيدرالية⁽⁵⁹⁾.

(52) كاروان أورحمان إسماعيل، مصدر سابق، ص 219؛ وليد كاصد الزبيدي، مصدر سابق، ص 93.

(53) د. صلاح جبير البصيصي، مصدر سابق، ص 361.

(54) دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادرة عام 1789، المادة (1)، الفقرة (1).

(55) دستور الإتحاد الروسي الصادرة عام 1993، المواد (94، 95، 96).

(56) دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية الصادرة عام 1949، المادة (38).

(57) دستور الإمارات العربية المتحدة الصادرة عام 1971، المواد (68، 69).

(58) دستور جمهورية العراق، المواد (48، 65)؛ إسماعيل محمود بدر علي السميع: الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي (العراق إنموذجا)، مجلة الكوفة (العراق)، مجلد 1، السنة الثانية، العدد 8، 2010، ص 37.

(59) إسماعيل محمود بدر علي السميع، مصدر سابق، ص 38.

ثانياً: السلطة التنفيذية: إن (ثنائية) السلطة التنفيذية تمثل القاعدة العامة والثابتة في معظم الدول التي تمارس النظام البرلماني، حيث فيها يوجد رئيس الدولة ورئيس الحكومة فكلاهما يعدان السلطة التنفيذية(60). كما هو الحال في أغلب الدول الفيدرالية السلطة التنفيذية الاتحادية هي ثنائية في جمهورية العراق أيضا حيث ينص الدستور العراقي على أن السلطة التنفيذية الاتحادية تتكون من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء(61). لكن في بعض الدول الفيدرالية التي تمارس النظام الرئاسي السلطة التنفيذية فيها تتكون من جهاز واحد فقط مثل: أمريكا فالرئيس هو رئيس الدولة وفي الوقت نفسه هو رئيس الوزراء (الحكومة)، من أعمال السلطة التنفيذية الاتحادية تنفيذ القوانين الاتحادية في جميع أنحاء البلاد وبضمنها الأقاليم وذلك بإحدى الطرق التالية:

الطريقة الأولى: الإدارة المباشرة

لقد أخذت (الولايات المتحدة الأمريكية) بطريقة تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية بشكل مباشر في الأقاليم بسرعة ودقة كبيرتين وبشكل سليم(62). بمعنى الحكومة الاتحادية تنشئ إدارات خاصة مكونة من موظفي الحكومة الفيدرالية في كل الأقاليم أو المقاطعات في الدولة للمباشرة بتنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات الاتحادية داخل حدود الأقاليم ضمن الدولة الفيدرالية ولمتابعتها(63).

الطريقة الثانية: الإدارة غير المباشرة

إن الحكومة الاتحادية بنفسها تعهد إلى الأقاليم مهمة تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات للحكومة الاتحادية في الأقاليم، لكن الحكومة الاتحادية تراقب وتتابع حكومات الأقاليم حتى تتأكد من سلامة تنفيذ القوانين والقرارات والتعليمات والأوامر الاتحادية داخل الأقاليم(64). بهذه الطريقة يتم تنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية في الإقليم بشكل غير مباشر لأن الهيئات التنفيذية في الأقاليم هي التي تقوم بتنفيذها، أما الحكومة الاتحادية فتقوم بالإشراف والمراقبة على تنفيذها، أخذت بهذه الطريقة جمهورية ألمانيا الاتحادية مثلا(65).

(60) د. عبدالعظيم جبر حافظ، إشكالية النظام السياسي البرلماني في دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005، مجلة دراسات دولية، العدد 63، 2015، ص 271.

(61) دستور جمهورية العراق، المادة (66).

(62) د. أحمد إبراهيم علي الورتي، مصدر سابق، ص 83.

(63) د. عبدالغفور كريم علي وخضر حاجي رسول، مصدر سابق، ص 107.

(64) د. عبدالغفور كريم علي وخضر حاجي رسول، مصدر سابق، ص 107.

(65) د. أحمد إبراهيم علي الورتي، مصدر سابق، ص 84.

الطريقة الثالثة: الإدارة المختلطة

إن هذه الطريقة تجمع بين الطريقتين السابقتين لتنفيذ القوانين والقرارات الاتحادية في الأقاليم بموظفين إتحاديين بالإشتراك والتعاون مع موظفي الأقاليم، وأخذ بهذه الطريقة المختلطة بعض الدول مثل: الإتحاد السويسري وجمهورية النمسا الاتحادية(66).

ثالثاً: السلطة القضائية: في أغلب دساتير الدول الفيدرالية نجد من مظاهر وحدوية السلطة القضائية المستقلة في الدولة الاتحادية إنشاء جهة قضائية عليا أو محكمة دستورية إتحادية لتفسير نصوص الدستور الفيدرالي خصوصا المواد المتعلقة بتوزيع الصلاحيات والسلطات بين الأقاليم والإتحاد، والمراقبة على تطبيق الدستور الإتحادي وفصل المنازعات والخلافات القانونية ما بين مؤسسات أو سلطات الدولة الاتحادية والأقاليم وبين سلطات إقليم وإقليم آخر، فهي تحافظ على التوازن بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم الأعضاء في الإتحاد(67). وفقا لدستور أمريكا فإن المحكمة العليا هي واحدة في أمريكا كله (68). في العراق توجد (المحكمة الاتحادية العليا) أيضا(69). الإمارات لديها (المحكمة الاتحادية العليا) في العاصمة لحل المنازعات المختلفة ما بين الإمارات في الإتحاد أو بين إمارة والحكومة الاتحادية(70). بشكل عام المحاكم العليا في الدول الفيدرالية إنما هي من ضمانات حقوق الدول الأعضاء أو الأقاليم داخل الإتحاد لفصل التنازع ما بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم ولرقابة الدستور وحماية تطبيقه بشكل صحيح وسليم.

رابعاً: الهيئات المستقلة: إلى جانب وحدوية السلطات الثلاث في الإتحاد هناك وحدوية بعض الهيئات المستقلة في الدول الفيدرالية، مثل العراق حيث يوجد بعض الهيئات المستقلة ومنها (المفوضية العليا المستقلة للانتخابات) فهي السلطة الانتخابية والإستفتاء العليا في جميع أنحاء البلاد، لديها مكاتب في كل الأقاليم والمحافظات وكلها مرتبطة بالحكومة الاتحادية، تخضع لرقابة مجلس النواب العراقي، أيضا هناك هيئات أخرى مثل: المفوضية العليا لحقوق الإنسان، هيئة النزاهة، البنك المركزي العراقي، ديوان الرقابة المالية، هيئة الإعلام والاتصالات، دواوين الأوقاف، مؤسسة الشهداء، هيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات، هيئة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، مجلس الخدمة العامة... الخ، وفي الحقيقة الدستور العراقي لم يحسم أمر

(66) المصدر نفسه، الصفحة نفسها.

(67) أثمار كاظم الربيعي، الفيدرالية الألمانية والمشروع الفيدرالي المقترح في العراق (دراسة مقارنة)، مجلة دراسات دولية، العدد 40، 2009، ص 134؛ د. صلاح جبير البصيصي، مصدر سابق، ص 362؛ د. أحمد إبراهيم علي الورتي، مصدر سابق، ص 53؛ كاروان أورحمان إسماعيل، مصدر سابق، ص 22.

(68) دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (3)، الفقرة (1).

(69) دستور جمهورية العراق، المادة (91).

(70) د. حازم مجيد أحمد، تطور النظام السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة 1968-1971، مجلة سر من رأى، المجلد 5، العدد 16، السنة الخامسة، اب 2009، ص 8.

استقلال هذه الهيئات فهي مستقلة مالياً لكن الدستور ينص في شأن بعضها على أنها مستقلة وتخضع لرقابة مجلس النواب، بينما ينص بشأن أخرى على أنها ترتبط بمجلس النواب، ويقول الدستور بشأن هيئات أخرى أنها ترتبط بمجلس الوزراء... ومن هنا أرى قصور الدستور في عدم حسم هذه المسألة، حيث هناك فوضى ملحوظة وملموسة حول مرجعية بعض الهيئات وإرتباطاتها(71).

2.3.1: الإستقلالية في الدول الفيدرالية

الإستقلالية هي من مظاهر الدول الفيدرالية، فالأقاليم في النظام الفيدرالي مستقلة بقسم من سيادتها ويحتفظ كل إقليم بإستقلاله في بعض المجالات المختلفة، فالفيدرالية ليست إلغاءً كلياً للأقاليم الداخلية في الإتحاد الفيدرالي، بل توجد السلطات التشريعية، التنفيذية والقضائية المستقلة للإقليم، والدستور الفيدرالي يضمن الإستقلال الذاتي لكل إقليم، والأقاليم تمارس شؤونها في ظل الإختصاصات المحددة لها بموجب الدستور الفيدرالي، فالأقاليم في الإتحاد الفيدرالي تمارس مبدأ الإستقلال الذاتي وهي تمتع كل الأقاليم الأعضاء في الدول الفيدرالية بممارسة شؤونها الداخلية ومن حق الأقاليم تنظيم القواعد القانونية الخاصة بها داخل كل إقليم، لكن بشرط أن لا يتعارض مع معايير الدستور الإتحادي والإختصاصات الحصرية للإتحاد، ومع هذه الإستقلالية فإن المجتمع الدولي يتعامل مع السلطات الإتحادية في العاصمة(72). مثل فيدرالية الإمارات العربية المتحدة وهي إتحاد بين سبع وحدات (إمارات) سياسية، كانت كل واحدة منها- قبل قيام الإتحاد- كياناتاً سياسية مستقلة(73).

يمكن توضيح مظاهر إستقلالية الأقاليم في الدول الفيدرالية والتمثيل لها من خلال النقاط التالية:

1- **دستور الإقليم (الدستور المحلي):** في أغلب الدول الفيدرالية يقوم الإقليم بوضع دستور له إلى جانب دستور الدولة الفيدرالية وقد منح الحق لكل إقليم أن يتمتع بدستوره المحلي الخاص به لتنظيم وتحديد هيكل السلطات الثلاث: التشريعية، التنفيذية والقضائية داخل الإقليم، وبيان صلاحياته وآليات ممارسة تلك الصلاحيات لهذه السلطات، لكن شرطه الأساس هو أن دستور الإقليم يجب أن لا يخالف أو يتناقض أو يتعارض مع الدستور الإتحادي(74). مثل: أمريكا فلكل ولاية الحق في وضع دستور لها الخاص بها شرط أن

(71) دستور جمهورية العراق، المواد (102، 103، 108).

(72) د. ماجد نجم عيدان وحسام شكر أمين، مصدر سابق، ص 228؛ عبدالرحمن آدم حسين، النظام الفدرالي ودوره في إستقرار الدول (الصومال نموذجاً)، رسالة ماجستير في جامعة القرآن الكريم والعلوم الإسلامية في السودان، أم درمان، السودان، 2016، ص 106؛ كاروان أورحمان إسماعيل، مصدر سابق، ص 223.

(73) د. نادية فاضل عباس فضلي، النظام السياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة دراسات دولية، العدد 59، 2014، ص 70.

(74) دولة أحمد عبدالله، سلطات الأقاليم في الدولة الإتحادية، مجلة الراصد للحقوق (العراق)، المجلد 10، العدد 37، 2008، ص 223؛ د. ماجد نجم عيدان وحسام شكر أمين، مصدر سابق، ص 224؛ وليد كاسد الزبيدي، مصدر سابق، ص 67.

لا يتعارض مع الدستور الأمريكي الإتحادي⁽⁷⁵⁾. أيضا في ألمانيا حيث يحق للولايات وضع دساتير خاصة بها شرط أن تخضع لمبادئ الدولة الإتحادية (الجمهورية، الديمقراطية والاجتماعية) في القانون الأساسي⁽⁷⁶⁾. كذلك في العراق نص الدستور الدائم لسنة 2005 صراحة على: حق الإقليم في وضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الإقليم، صلاحياته وآليات ممارسة تلك الصلاحيات على أن لا يتعارض مع دستور العراق الإتحادي⁽⁷⁷⁾. في حالة أي تعديل في الدستور الفيدرالي يتطلب أن تقوم السلطات في الأقاليم بإجراء التعديلات في دساتيرها لكي تكون متفقة مع أحكام التعديل للدستور الإتحادي الجديد⁽⁷⁸⁾. لكن مع هذا توجد نماذج في بعض الدول الفيدرالية دساتيرها الفيدرالية لا تسمح للأقاليم بوضع دساتير خاصة بها بل يجب تنفيذ نصوص الدستور الفيدرالي والالتزام بها في الأقاليم أيضا مثل: (الهند ونيجيريا).

2- السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية والقضائية) في الأقاليم

وفقا لأحكام أغلب الدساتير الإتحادية من حق سلطات الأقاليم ممارسة السلطات الثلاث (التشريعية، التنفيذية والقضائية)، فالسلطات التشريعية، التنفيذية والقضائية في الأقاليم على مستويين: إتحادي كمرجع أعلى ومحلي على مستوى الإقليم، لكن بإستثناء الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية (الفيدرالية)⁽⁷⁹⁾. يمكن لي توضيح إستقلال السلطات الثلاث في الأقاليم من خلال النقاط التالية:

أ- **السلطة التشريعية للإقليم (البرلمان المحلي):** تتمتع الأقاليم بالسلطة التشريعية المؤسسة في الإقليم بإختصاص أصيل، يمثل السلطة التشريعية مجلس واحد (البرلمان) في كل إقليم إلى جانب السلطة التشريعية الإتحادية في العاصمة، النظام الفيدرالي يسمح للأقاليم بتشريع القوانين لتنظيم شؤونها بشرط أن لا تتعارض مع الدستور الإتحادي، فبرلمان الإقليم يمارس العمل الأصلي وهو سن التشريعات لتنظيم أحوال الإقليم في جميع الشؤون المتعلقة بالإقليم ضمن إطار حدود الإقليم، منها إصدار القرارات لصالح الإقليم في المجالات المختلفة، ما عدا الأمور المتعلقة بالإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية⁽⁸⁰⁾.

(75) دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (20).

(76) دستور جمهورية ألمانيا الإتحادية، المادة (28).

(77) دستور جمهورية العراق، المادة (120).

(78) وليد كاصد الزبيدي، مصدر سابق، ص 89.

(79) خوالد صونية: الفيدرالية اللاتامالية في النظم السياسية (إسبانيا نموذجا)، رسالة ماجستير في كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد خيضر - بسكرة، 2018، ص 10؛ وليد كاصد الزبيدي، مصدر سابق، ص 67.

(80) كاروان أورحمان إسماعيل، مصدر سابق، ص 224.

بموجب المادة (121) من الدستور العراقي من حق الإقليم ممارسة السلطات التشريعية في الإقليم وله حق وضع القواعد والأساسيات العامة التي تتناسب مع طبيعة الإقليم الكوردي في العراق، ويوجد في الإقليم الكوردي (البرلمان الكوردي) كما يوجد في بغداد العاصمة الاتحادية (مجلس النواب) العراقي وهو أحد المجلسين اللذين يمثلان السلطة التشريعية العليا لجميع البلاد(81).

كذلك في المقاطعات السويسرية يوجد (مجلس تشريعي) لوضع القوانين حول المسائل الداخلية المحددة الخاصة بالمقاطعات في مجالات: (التربية والتعليم، العلاقات بين الأديان، حفظ الأمن... إلخ)، كما أن دستور جمهورية ألمانيا الفيدرالية قد أجاز للمجالس التشريعية المحلية في الولايات حق عقد المعاهدات مع الدول الأجنبية ضمن إختصاصاتها التشريعية، لكن بموافقة الحكومة الاتحادية(82).

ب- السلطة التنفيذية للإقليم (حكومة الإقليم): في الدول الفيدرالية توجد في الأقاليم سلطة تنفيذية أو إدارة محلية، والأقاليم في إختصاصاتها مستقلة فليها السلطة التنفيذية (مجلس الوزراء/ الحكومة) وهي التي تمارس الشؤون الداخلية للإقليم في جميع الإختصاصات ما عدا الإختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، كما تنفذ القوانين الاتحادية في الإقليم وتضع اللوائح المتخصصة للإقليم، في بعض أقاليم الدول الفيدرالية يوجد إلى جانب رئيس مجلس الوزراء رئيس الإقليم أو حاكم الإقليم أو الولاية أو الإمارة(83). تختص حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم، بوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم (بينشمهرگه)(84).

إن حكومات الأقاليم في بعض الدول الفيدرالية لديها صلاحيات واسعة وكبيرة في مجالات مختلفة، مثل الحكومات المحلية في مقاطعات كندا الفيدرالية فهي مخولة ومسؤولة عن التعليم والمساعدات الإجتماعية والرعاية الصحية والتنمية الإقتصادية وتنظيم القطاع الصناعي، وحق فرض الضرائب المباشرة داخل المقاطعة، وإدارة وبيع الأراضي أو ملك الدولة في المقاطعات ومن ضمنها المصادر الطبيعية الموجودة داخل المقاطعة كملك لحكومة المقاطعة(85). أيضا في جمهورية العراق الفيدرالية حكومات الأقاليم من ضمنها

(81) دستور جمهورية العراق، المادة (121).

(82) كاروان أورحمان إسماعيل، مصدر سابق، ص 225.

(83) المصدر نفسه، ص 226.

(84) دستور جمهورية العراق، المادة (121)؛ وليد كاصد الزبيدي، مصدر سابق، ص 90.

(85) كاروان أورحمان إسماعيل، مصدر سابق، ص 226.

حكومة الإقليم الكوردي لديها صلاحيات واسعة ومختلفة بموجب الدستور وكذلك الحكومات المحلية في المحافظات العراقية غير المنتظمة في إقليم.

ج- السلطة القضائية للإقليم: مع القضاء الإتحادي تنشأ في كل إقليم محاكم خاصة في الإقليم لتطبيق قوانين الإقليم، والسلطات القضائية في الأقاليم تختص بالفصل وحسم جميع المنازعات والخلافات داخل الحدود الجغرافية للأقاليم، وتنظيم السلطة القضائية في الأقاليم يكون بموجب دساتير الأقاليم وقوانينها، فهي تنظر في القضايا والنزاعات التي تحدث بين المواطنين داخل الأقاليم وهي مستقلة عن السلطة القضائية الإتحادية إستقلالاً تاماً لتتمكن القيام بواجباتها وتطبيق قوانين الأقاليم الخاصة دون تدخل الجهات القضائية للسلطة الإتحادية، بإستثناء الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية فقط، والجهاز القضائي في الإقليم يؤدي عمله بموجب دستور الإقليم وتحت نظر ورقابة سلطاته المختصة، فبموجب الدستور السويسري المقاطعات (الكانتونات) مخولة بتعيين السلطات القضائية للحكم في حسم المنازعات المدنية ما بين المواطنين وقضايا القانون العام ومسائل القانون الجنائي، في كل الكانتونات توجد عدة محاكم عليا ومدنية وجنائية ومدعي عام وحاكم تحقيق ومبلغ⁽⁸⁶⁾. حسب دستور أمريكا السلطات القضائية في الولايات مستقلة بشكل كبير عن السلطات القضائية في الإتحاد، لكن في النهاية كل السلطات في الولايات هي خاضعة لسلطة المحكمة العليا أو السلطة الإتحادية، تتمتع السلطات القضائية في الولايات بإختصاصات كثيرة ومتعددة مثل: البت في العقود، مسائل الأحوال الشخصية والميراث، الجرائم، جميع الدعاوى المدنية وإجراءاتها، الدعاوى الجنائية، الأعمال العامة وفي مجال التربية، مسائل الصحة، المؤسسات العقابية وغير ذلك⁽⁸⁷⁾.

3- بعض المسائل الأخرى: إن الأقاليم ضمن الإتحاد مستقلة في بعض المسائل الأخرى في المجالات المختلفة ومنها: يحق لكل إقليم من أعضاء الدولة الفيدرالية رفع علم خاص به على المباني والمؤسسات الحكومية في الإقليم إلى جانب علم الدولة الفيدرالية، لكن لا يعلو فوق العلم الإتحادي ولا يتقدم عليه⁽⁸⁸⁾. لكل إقليم عاصمته يجمع فيها مؤسساته الرسمية العليا، مثل (أربيل) عاصمة الإقليم الكوردي في جمهورية العراق الفيدرالية ففيها مبنى البرلمان ومقر رئاسة الإقليم ورئاسة الحكومة والوزارات ومحكمة التمييز وكل المؤسسات العليا الأخرى.

(86) د. عبدالحميد عكيل العواك، مصدر سابق، ص 32؛ كاروان أورحمان إسماعيل، مصدر سابق، ص 228.

(87) كاروان أورحمان إسماعيل، مصدر سابق، ص 228.

(88) د. سعد علي حسين التميمي، مصدر سابق، ص 6؛ د. ماجد نجم عيدان وحسام شكر أمين، مصدر سابق، ص 224؛ وليد كاصد الزبيدي، مصدر سابق، ص 67.

3.3.1: مساهمة الإقليم ومشاركته في السلطات الاتحادية

من المبادئ الرئيسية في النظام الفيدرالي مشاركة كل إقليم أو دولة من الأقاليم والدول الأعضاء في الإتحاد الفيدرالي في إتخاذ قرارات السلطات الفيدرالية عن طريق ممثليها في تشكيلات كل الهيئات الفيدرالية، فالعلاقة بين الأقاليم والدول الفيدرالية الأعضاء في الإتحاد قائمة على أساس التعاون والمشاركة وليست التبعية⁽⁸⁹⁾. في أغلب دساتير الدول الفيدرالية مساهمة الأقاليم في السلطات الفيدرالية أحد أهم خصائص الدول الفيدرالية ومظاهرها، فمعظم الدساتير الفيدرالية تنص بوضوح على مساهمة الأقاليم ومشاركتها وإختصاصاتها في السلطات الاتحادية، لكن يختلف الأسلوب من دولة فدراالية إلى أخرى، في بعض الدول الاتحادية مشاركة الأقاليم في السلطات الاتحادية أقوى وأوسع من مشاركتها في دول إتحادية أخرى⁽⁹⁰⁾. حسب الدستور العراقي هناك مشاركة فعالة للإقليم الكوردي في جمهورية العراق في السلطات الاتحادية خصوصا في عملية تعديل الدستور وخطواته من بداية الإقتراح وتصديق التعديل حتى إقراره من قبل الشعب بطريقة الإستفتاء⁽⁹¹⁾.

لمشاركة الأقاليم ومساهمتها في السلطات الاتحادية مجالات متعددة منها:

1- الشؤون الخارجية والتمثيل الدبلوماسي: الدستور السويسري أجاز للكائنات المساهمة والمشاركة في القرارات المتعلقة بالشؤون الخارجية، وبموجب دستور الولايات المتحدة الأمريكية يحق للولاية حق عقد أو إتفاق أو ميثاق مع ولاية أخرى أو دولة أجنبية بشرط موافقة الكونغرس الأمريكي، وفي جمهورية ألمانيا الفيدرالية أيضا يحق للمقاطعات عقد المعاهدات مع الدول الأجنبية بموافقة الحكومة الاتحادية، لكن في دستور جمهورية العراق الفيدرالية لا يسمح للأقاليم إبرام المعاهدات والإتفاقات الدولية، حيث نص الدستور العراقي (في المادة 110) على أن: التفاوض بشأن المعاهدات والإتفاقات الدولية من الإختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، لكن الدستور العراقي في المادة (121) أثبت للإقليم الكوردي حق تأسيس مكاتب في السفارات والبعثات الدبلوماسية (العراقية الاتحادية) في الخارج لمتابعة الشؤون الثقافية والإجتماعية والإنمائية⁽⁹²⁾.

2- مسائل الأمن والدفاع الوطني: في أغلب الدول الفيدرالية هناك المشاركة الفعالة والحقيقية للأقاليم في شؤون ومناصب الأمن والدفاع المدني في الحكومة الاتحادية، وفي بعض الدول الفيدرالية مسائل وقضايا

(89) محمد الأمين بن عودة، مصدر سابق، ص 6؛ خوالد صونية، مصدر سابق، ص 10.

(90) كاروان أورحمان إسماعيل، مصدر سابق، ص 237.

(91) د. مها بهجت يونس الصالحي ورائد حمدان عاجب المالكي، مبدأ المشاركة بوصفه ضمانة لحماية الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم القانونية في كلية القانون بجامعة بغداد (العراق)، العدد 3 (الخاص)، الجزء 1، 2017، ص 158.

(92) دستور سويسرا الصادر لعام 1999، المادة (55)؛ دستور جمهورية العراق، المادة (121)؛ كاروان أورحمان إسماعيل، مصدر سابق، ص 231.

قوات الأمن من إختصاصات الحكومة الاتحادية، وبموجب الدستور العراقي (110) رسم سياسة الأمن الوطني وتنفيذها وإنشاء قوات مسلحة وإدارتها لحماية حدود العراق والدفاع عنها من إختصاصات السلطات الاتحادية، لكن الدستور في الوقت نفسه أقر في المادة (121- خامسا) بأنه (تختص حكومة الإقليم - الكوردي- بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم - بينشميرگه-)، أيضا بموجب دستور أمريكا يمنح الولايات بموافقة الكونغريس الأمريكي حق إنشاء قوات مسلحة خاصة بها تكون مسؤولة عن حماية الأمن داخل الولاية والدفاع عنها حين تتعرض لعدوان خارجي سواء صدر العدوان عن ولاية أمريكية أخرى أو من الحكومة الاتحادية أو من الدول الأجنبية(93).

3- المسائل والشؤون المالية: في أغلب الدساتير للدول الفيدرالية تعتبر الأمور والمسائل المالية من إختصاصات الدولة الاتحادية، لكن سلطات الأقاليم تشاركها وتتعاون معها، وبموجب دستور العراق تشارك سلطات الأقاليم السلطات الاتحادية في الشؤون المالية في الإتحاد، حيث يوضح الدستور في المادة (112) بأن ثروات النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية (عام 2005) تدار من قبل الحكومة الاتحادية مع حكومات الأقاليم بشكل مشترك كما تقومان معا برسم السياسات الإستراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز، وبموجب الدستور الأمريكي فإن بعض المسائل المالية من الإختصاصات المشتركة ما بين السلطات الفيدرالية وحكومات الولايات ومنها: فرض الضرائب على واردات وصادرات الولايات بموافقة الكونغرس، أيضا بموجب دستور ألمانيا بعض المسائل المالية من إختصاصات المقاطعات ومنها: ضرائب الممتلكات والتركات والسيارات والإستهلاك... الخ، لكن كل هذه الصلاحيات محدودة، أما في الإمارات فقد منح الدستور صلاحيات كثيرة وواسعة في المسائل المالية لكل إمارة (إقليم) ضمن الإتحاد، فالمحصولات المالية للإمارة لها بإستثناء نسبة معينة سنوية تدفع من قبل كل إمارة للمساهمة في الميزانية العامة للسلطات الاتحادية (94).

فالأقاليم عموما تشارك في السلطات الاتحادية، لأن مبدأ المشاركة بصورة فعلية في الدولة الفيدرالية مهم جدا، حيث يقول الفقيه (جورج سل) حول أهمية موضوع أو مبدأ المشاركة في سلطات الدولة الفيدرالية بأنه: لا وجود للدولة الفيدرالية إذا لم تشارك الجماعات المكونة لها عن طريق ممثليها في تكوين الهيئات الاتحادية في صنع قراراتها، وذلك لا على أساس أنها مجموعة من مواطني الدولة الفيدرالية، بل على أساس أنها كيانات

(93) دستور جمهورية العراق، المادة (110)، الفقرة (5)؛ دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (20)؛ كاروان أورحمان إسماعيل، مصدر سابق، ص 234.

(94) دستور جمهورية العراق، المادة (109، 114)، (112)، الفقرتين (1، 2)؛ دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (1)، الفقرة (10)؛ دستور جمهورية ألمانيا الفيدرالية، المادة

(105، 107، 108)؛ دستور الإمارات العربية المتحدة، المادة (127)؛ كاروان أورحمان إسماعيل، مصدر سابق، ص 236.

متميزة يسمع رأيها في حكم البلاد⁽⁹⁵⁾. لمشاركة الأقاليم أو الولايات في سلطات الدولة الاتحادية أو الفيدرالية صورتان في الغالب نبيينهما في الفرعين التاليين:

الفرع الاول: المشاركة المباشرة

في النظام الفيدرالي تساهم الأقاليم في صنع القرار مع السلطات الاتحادية في العاصمة بشكل مباشر - أحيانا- بعدة طرق ومن أهمها: إقتراح تعديل الدستور الاتحادي والمشاركة فيه والإستفتاء عليه، مشاركة الأقاليم في تعديل الدستور تهدف للحيلولة دون تغيير النظام القانوني والكيان السياسي للإقليم، ذلك حتى لا تقوم السلطات الاتحادية الفيدرالية بزيادة إختصاصاتها على حساب إختصاصات الأقاليم⁽⁹⁶⁾. ففي أمريكا يمنح حق إقتراح تعديل الدستور لبرلمان الولاية (في حالة التصويت بثلاثة أرباع)، أيضا التصديق عليه يستلزم موافقته، وفي العراق أيضا للإقليم الكوردي والمحافظات حق المشاركة في تعديل الدستور وتصديقه وفق آلية خاصة⁽⁹⁷⁾. هذه المشاركة حق للأقاليم المكونة للإتحاد الفيدرالي في عملية تعديل الدستور الفيدرالي، لكن بإمكان الأقاليم تعديل دساتيرها من جانب واحد فقط⁽⁹⁸⁾. في الولايات المتحدة الأمريكية للولايات حق المشاركة في التعديلات الضرورية للدستور الأمريكي وذلك بناء على طلب ثلثي أعضاء الهيئات التشريعية في مختلف الولايات (المادة الخامسة من الدستور الأمريكي)، هناك طريقتان لتعديل الدستور الأمريكي: أولاها- بإقتراح ثلثي عدد أعضاء مجلسي (الشيوخ والنواب) وفيهم ممثلو الأقاليم. ثانيتهما: بإقتراح ثلثي أعضاء الهيئات التشريعية في مختلف الولايات. أيضا حسب دستور الإمارات العربية المتحدة لـ (المجلس الأعلى) حق إقتراح تعديل الدستور، لكن حكام كل الإمارات السبعة هم أعضاء في (المجلس الأعلى) وحق تعديل الدستور الاتحادي مضمون ومحفوظ للإمارة عن طريق عضوية ومشاركة حاكم كل إمارة في (المجلس الأعلى)، وفي دستور الإتحاد السويسري منح حق تعديل الدستور بشكل كلي أو جزئي لـ(مجلس الشعب) ولـ(مجلس الكانتونات) ومشاركة الأقاليم أو الكانتونات تكون بواسطة أعضاء (مجلس الشعب) المكون حسب نسبة السكان وأيضا (مجلس الكانتونات) المكون من ممثلي الكانتونات بعدد متساو لكل مقاطعة، أما في جمهورية العراق فليس لدى الأقاليم أي مشاركة مباشرة لإقتراح تعديل الدستور العراقي الاتحادي لكنها تساهم وتشارك في عملية تعديله بشكل غير مباشر، لأن اللجنة المؤلفة لإقتراحات تعديل الدستور من قبل مجلس النواب

(95) عبدالمنعم احمد أبو طيخ، مصدر سابق، ص 33؛ د. عبدالحميد عكيل العواك، مصدر سابق، ص 34.

(96) د. عبدالحميد عكيل العواك، مصدر سابق، ص 34.

(97) دستور جمهورية العراق، المادة (142)؛ عبدالمنعم احمد أبو طيخ، مصدر سابق، ص 34؛ د. ماجد نجم عيدان وحسام شكر أمين، مصدر سابق، ص 228.

(98) وليد كاصد الزبيدي، مصدر سابق، ص 93.

(البرلمان الإتحادي) لابد أن تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي) فممثلو الأقاليم يشاركون في اللجنة، ولا تعد التعديلات الدستورية مقررة إلا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب (الإتحادي) وبعد نجاح الإستفتاء بموافقة أغلبية المصوتين وبشرط أن لا يرفضها ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر وذلك ضمنا لحقوق الأقاليم والمكونات(99).

تنص الدساتير الفيدرالية (الإتحادية) عادة على وجوب مشاركة الأقاليم في عملية تعديل الدستور الفيدرالي سواء من خلال حق إقتراح التعديل أو حق التصديق على التعديل المقترح، كما هي الحال في جمهورية العراق الفيدرالية حيث ضمن الدستور حقوق الإقليم الوحيد في العراق وهو (الإقليم الكوردي) بضرورة توفر شروط صعبة منها: عدم رفض التعديل الدستوري من قبل ثلثي المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر وضرورة موافقة البرلمان الكوردي على تعديل المواد الدستورية المتعلقة بإختصاصات الإقليم، حيث نص دستور العراق الفيدرالي (المادة 126) على وجوب مشاركة الإقليم الكوردي الحقيقية في التصويت على تعديل الدستور وتصديقه بالقول: (لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلية ضمن الإختصاصات الحصرية للسلطات الإتحادية - الفيدرالية- إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه بإستفتاء عام)

الفرع الثاني: المشاركة غير المباشرة

لتقوية مشاركة الأقاليم بطريقة غير مباشرة في السلطة الفيدرالية تمنح الدولة الفيدرالية إمتيازات أعلى لمجالس الأقاليم أو (المجلس التشريعي الأعلى/ مجلس النواب) لتشارك الأقاليم بشكل غير مباشر مع السلطة الإتحادية في التشريعات وفي المراقبة على التنفيذ وحفظ حقوق الأقاليم في الدولة(100).

تساهم الأقاليم في أعمال السلطات الفيدرالية في المركز عن طريق المجلس الممثل لإدارتها (مجلس الأقاليم/ مجلس الإتحاد) بصورة غير مباشرة لأن ممثلي الولايات لا يباشرون أعمالهم إلا من خلال ممارسة نشاطاتهم التشريعية، هناك آلية معينة لإختيار أعضاء مجلس الأقاليم (مجلس الإتحاد) من قبل سلطات الأقاليم بشكل متساو ومتوازن، لـ(مجلس الإتحاد) تأثير إيجابي على مشاركة الأقاليم والدفاع عن إستقلالها وضماني حقوقها المشروعة، حسب الدستور فإن جمهورية العراق دولة إتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، أن الدستور هو الضامن لوحدة العراق، كما جاء في ديباجة

(99) دستور الإمارات العربية المتحدة، المادة (144)، الفقرة (أ)؛ دستور جمهورية العراق، المادة (142)؛ د. مها بهجت يونس الصالحي ورائد حمدان عاجب المالكي، مصدر سابق، ص 151، 156، 159؛ د. عبدالحميد عكيل العواك، مصدر سابق، ص 32.

(100) د. عبدالحميد عكيل العواك، مصدر سابق، ص 34.

الدستور أيضا إن الإلتزام بهذا الدستور يحفظ للعراق اتحاده الحر شعبا وأرضا وسيادة، فمستقبل بقاء العراق الفيدرالي متعلق بالإلتزام بمواد الدستور وتطبيقه(101).

4.1: مدلول رئيس الدولة الفيدرالية ومركزه القانوني

إن قوة المركز القانوني لرئيس الدولة متعلقة بشكل الدولة والأنظمة التي تمارس بها الدولة الحكم، فشكل الدولة وأنظمتها تحدد صلاحيات الرئيس وفقا لدستور الدولة، ومركز رئيس الدولة يكون قويا حين يمنحه الدستور صلاحيات واسعة وكبيرة في المجالات المختلفة، ويكون مركز رئيس الدولة ضعيفا ودوره رمزيا حين لا يمنحه دستور الدولة إلا صلاحيات تشريفية وشكلية، لهذا ينقسم هذا المطلب إلى فرعين هما:

1.4.1: المركز القانوني لرئيس الدولة في الأنظمة السياسية

يختلف مركز رئيس الدولة في الأنظمة السياسية في العالم من دولة إلى أخرى، حيث هناك فرق بين صلاحيات رئيس الدولة في الأنظمة السياسية من دولة إلى أخرى، فرئيس الدولة في النظام الرئاسي هو صاحب كل السلطة التنفيذية مثل: أمريكا، أما في النظام البرلماني يكون رئيس الدولة جانبا من السلطة التنفيذية مع رئيس الوزراء وليس كلها، وفي أغلب الدول يكون رئيس الوزراء لديه صلاحيات واسعة وكبيرة، وهكذا المركز قانوني لرئيس الدولة يختلف باختلاف النظام السياسي في الدولة (البرلماني/ النيابي)، الرئاسي والمشترك بينهما:

أولاً: المركز القانوني لرئيس الدولة في النظام البرلماني (النيابي)

في الغالب كل نظام يتميز عن الأنظمة الأخرى بعدة خصائص منها: السلطة التنفيذية فهي في النظام النيابي (ثنائية) تتكون من رئيس الدولة ومن رئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء) وأحيانا رئيس الدولة ليس شخصا واحدا، والحكومة أو الوزارة بصورة جماعية (تضامنية وشخصية) مسؤولة سياسيا وقانونيا أمام السلطة التشريعية (البرلمان)، الجانب الآخر من السلطة التنفيذية هو رئيس الدولة وهو ليس مسؤولا سياسيا أمام السلطة التشريعية، لأن صلاحيات رئيس الدولة صلاحيات تشريفية وشكلية ورمزية، مقارنة برئيس الوزراء (رئيس الحكومة) فبيده صلاحيات واسعة وكبيرة وهو رأس السلطة التنفيذية (102). مسألة منح أو

(101) دستور جمهورية العراق، المواد (1، 65).

(102) أحمد العوضي: إختصاصات الخليفة "رئيس الدولة" في النظام الإسلامي، مقارنا بالنظام الديمقراطي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات والعلوم الإنسانية والاجتماعية في الأردن، المجلد 18، العدد 5، 2003، ص 24؛ أحمد خورشيد حميدي: السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي لسنة 2005، مجلة جامعة كركوك للدراسات الإنسانية (العراق)، السنة السابعة، المجلد 7، العدد 2، 2012، ص 4؛ إقبال عبدالله أمين الجبلاوي: آلية تكليف رئيس مجلس الوزراء وإختصاصاته في ظل الدستور العراقي لعام 2005، المجلة السياسية والدولية للجامعة المستنصرية

حجب الصلاحيات عن رئيس الدولة في النظام البرلماني مسألة نسبية تختلف من دستور لآخر (103). حيث رئيس الدولة في النظام البرلماني يتمتع عادة بمبدأ عدم المسؤولية السياسية عن التصرفات الخاصة بشؤون الحكم (104). النظام النيابي (البرلماني) قائم على بعض الأسس هي: التوازن والمساواة والتعاون بين السلطتين: السلطة التشريعية (البرلمان المنتخب) والسلطة التنفيذية (الحكومة) والفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مبدأ مهم وذو أهمية كبيرة، فالفصل ما بين السلطات في النظام البرلماني أمر مرن مع وجود التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ونظام كهذا يكون متسماً بالتوازن ما بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) (105).

إن رئيس الدولة في النظام الفيدرالي رمز لوحدة الدولة، وعنصر التوازن ما بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) بشكل عام، حسب الدستور العراقي لعام 2005 المواد (66-86) غالبية صلاحيات السلطة التنفيذية والمهمة هي بيد رئيس مجلس الوزراء (رئيس الحكومة)، أما رئيس الدولة فهو رئيس تشريفي للسلطة التنفيذية ورمز لوحدة الدولة ويمثل سيادة البلاد (106). إن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني وممارسة السلطة ضعيف، لأن صلاحياته شكلية ورمزية، ليس له صلاحيات أو سلطات فعلية وحقيقية، وهو لا يقوم بأي دور أو عمل أو نشاط سياسي مهم ما عدا أمور تشريفية وبسيطة منها: تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء، رئيس الدولة العراقية ليس حراً بهذا التكليف والإختيار بل هو ملزم بذلك وفق الدستور المادة (76)، لرئيس العراق صلاحيات بسيطة أخرى منها: إصدار عفو خاص محدود ومقيد وبتوصية من رئيس مجلس الوزراء، المصادقة على المعاهدات والإتفاقات الدولية، المصادقة على القوانين وإصدارها- لكن لا تأثير لعدم مصادقته عليها حيث بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها- دعوة مجلس النواب للإنعقاد بعد الإنتخابات، منح الأوسمة والنياشين لكن بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، قبول أوراق إعتماد السفراء الأجانب، إصدار المراسيم الجمهورية، المصادقة على أحكام الإعدام الصادرة من

(العراق)، العدد 30، 2016، ص 249؛ سهاد سعد عواد البديري: الحدود الدستورية والقانونية لسلطات رئيس الدولة في العمل القضائي في ظل دستور 2005 (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية القانون، جامعة القادسية، العراق، 2016، ص 15؛ د. هاشم حسين علي: النظام السياسي الأنسب للحكم في العراق، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية بجامعة كركوك (العراق)، المجلد 7، العدد 25، الجزء 1، 2018، ص 209.

(103) د. علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي؟، مجلة كلية الفقه، العدد 4، 2007، ص 107.

(104) سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 107.

(105) د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، ط 1، مناهج كلية القانون في جامعة بغداد، بغداد، 1991، ص 77.

(106) د. علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي؟، مصدر سابق، ص 101، 102.

المحاكم المختصة، القيام بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة،- لكن فقط للأغراض التشريفية والإحتفالية - (107). كما يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان (108).

فإن النظام البرلماني يقوم على أساس مبدأ تحقيق التوازن الكامل والتعاون المشترك والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو نظام معتدل بين النظامين المجلسي والرئاسي (109). كثيرة هي الدول التي تمارس النظام البرلماني في العالم - ولو رسمياً- ومنها: جمهورية العراق الفيدرالية، المملكة المتحدة البريطانية، جمهورية ألمانيا الاتحادية، إيطاليا، بلجيكا، الدانمارك، الهند، اليابان، كندا، النرويج، هولندا، السويد، النمسا... إلخ (110).

قد أخذ الدستور العراقي الجديد لعام 2005 بالنظام البرلماني (النيابي) أسلوباً للحكم - بنص المادة الأولى منه- ومعروف عن هذا النظام البرلماني وجود رئيس الدولة ورئيس الحكومة (في السلطة التنفيذية) ووجود (البرلمان) الذي يشرع ويراقب، وعادة يكون دور رئيس الجمهورية في هذا النظام دوراً شكلياً وبروتوكولياً والسلطة الفعلية تكون في يد رئيس مجلس الوزراء (الحكومة) وهو مسؤول أمام البرلمان عن سياسة إدارة شؤون البلاد، في الوقت نفسه يمكن للحكومة طلب حل البرلمان بموافقة رئيس الجمهورية بموجب الدستور الإتحادي (111).

ثانياً: المركز القانوني لرئيس الدولة في النظام الرئاسي

في النظام الرئاسي- الذي يقوم على الفصل المطلق والتام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدولة- تمنح صلاحيات واسعة وسلطات كبيرة في المجالات المختلفة لرئيس الدولة (المنتخب من قبل الشعب) ومركزه قوي جداً أمام السلطة التشريعية، فهو رئيس للدولة ورئيس للحكومة في الوقت نفسه (112). في النظام الرئاسي تحصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة، فهو صاحب السلطة التنفيذية الفعلية والحقيقة على عكس النظام البرلماني فالسلطات فيه ليست في يد رئيس الدولة بل منصبه على الأغلب إسمي وشكلي ورمزي، إن السلطة الفعلية في النظام البرلماني في يد رئيس مجلس الوزراء (رئيس الحكومة)، الوزراء يخضعون له وحده، إن قوة رئيس الدولة تكون في إنتخابه من قبل الشعب وليس بإنتخابه في البرلمان، في النظام الرئاسي هناك فصل

(107) دستور جمهورية العراق، المواد (73، 76).

(108) الدستور نفسه، المادة (81)؛ سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 15.

(109) سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 14.

(110) د. سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، القاهرة، بدون دار النشر، 2007، ص 118.

(111) دستور جمهورية العراق، المادة (64)؛ إسراء محمود بدر علي السميع، مصدر سابق، ص 37.

(112) د. هاشم حسين علي، مصدر سابق، ص 208.

تام بين السلطات الثلاث: التشريعية، التنفيذية والقضائية، فالسلطة القضائية تتمتع باستقلال مطلق من حيث: الميزانية الخاصة بها، إختيار القضاة بالإنتخابات عن طريق القضاء نفسه، القضاء عموماً يتمتع بالحصانة، والسلطة التشريعية (البرلمان) تمارس وظيفته التشريعية والرقابية باستقلال تام فهي التي تقترح القوانين وتشرعها وتراقب تنفيذها من قبل الحكومة، هي التي تسن وتقر موازنة الدولة، لا يجوز- وفق الدستور- الجمع بين عضوية السلطة التشريعية (البرلمان) ووظيفة في السلطة التنفيذية (الحكومة)، السلطة التنفيذية مستقلة عن السلطة التشريعية ولا يحق للحكومة حل البرلمان، السلطة التنفيذية هي التي تعين الوزراء ويصادق على تعيينهم رئيس الدولة وهم مسؤولون أمام الرئيس، لا يجوز للسلطة التشريعية توجيه الأسئلة إلى الحكومة والوزراء أو إستجوابهم، لأن الوزراء مسؤولون أمام رئيس الدولة (المنتخب من الشعب)(113).

في الدول التي تتبنى النظام الرئاسي هناك علاقة بين رئيس الدولة وبين البرلمان على أساس الإستقلال الكامل والفصل التام بين السلطات في الدولة، مركز رئيس الدولة قوي أمام البرلمان، لأنه منتخب من قبل الشعب بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، أما علاقة رئيس الدولة بالبرلمان في الدول التي تتبنى النظام البرلماني فإنها قائمة على أساس المساواة بين السلطات مع التوازن والتعاون بينهم، إختيار رئيس الدولة في معظم الدول التي تمارس النظام البرلماني على أساس الطريقة المختلطة، لكن في النظام الرئاسي ينتخب رئيس الدولة بواسطة الشعب عن طريق الإنتخابات والرئيس غير مسؤول أمام البرلمان، كذلك البرلمان يتم إختيار أعضائه من قبل الشعب عن طريق الإنتخابات لذا لا يحق للرئيس حل البرلمان(114).

النظام الرئاسي هو نظام خطر وصعب ولن ينجح في الدول المتخلفة بل إنه يؤدي فيها إلى نوع من الحكم الفردي وقدر من الدكتاتورية والإستبداد، أما في الدول المتقدمة سياسياً ودستورياً مثل: الولايات المتحدة الأمريكية فالنظام الرئاسي فيها ناجح ومفيد ومتطور (115). لأن كل السلطة التنفيذية في يد شخص واحد وهو رئيس الدولة حيث النظام الرئاسي يجمع بين منصب رئيس مجلس الوزراء ومنصب رئيس الجمهورية في منصب واحد بإسم (رئيس الدولة)، وأبرز وأوضح مثال على النظام الرئاسي هو شكل الحكم في (الولايات المتحدة الأمريكية)(116).

(113) سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 16، 17.

(114) د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني، مصدر سابق، ص 77؛ أحمد العوضي، مصدر سابق، ص 24.

(115) سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 17.

(116) د. سعاد الشرفاوي، مصدر سابق، ص 117.

ثالثاً: المركز القانوني لرئيس الدولة في نظام حكومة الجمعية (النظام المجلسي):

بعض الدول يمارس نظام الحكم بشكل مختلف عن النظامين السابقين (البرلماني والرئاسي)، وهو النظام المجلسي القائم على أساس هيمنة السلطة التشريعية على جميع السلطات الأخرى للدولة، والسلطة التنفيذية فيه تسمى بـ(الحكومة الجمعية)، السلطة التشريعية فيه لديها صلاحيات واسعة وسلطات كبيرة في الدولة في جميع المجالات مثل (تشريع القوانين الفيدرالية، انتخاب أعضاء المجلس الإتحادي وهو الهيئة التنفيذية، تصديق المعاهدات مع الدول الأجنبية، إعلان الحرب وعقد الصلح، العفو العام والخاص، تعديل الدستور...إلخ)، السلطة التنفيذية للدولة تخضع بشكل كامل وتتبع بصورة تامة للسلطة التشريعية وتعمل بإشرافها ووفق توجيهاتها، لأن السلطة التشريعية منتخبة ومختارة من قبل الشعب وتعبّر عن إرادته بصدق، لهذا السبب يتركز كل سلطات الدولة في يد السلطة التشريعية، أما السلطة التنفيذية في النظام المجلسي فهي تتكون من هيئة تنفيذية جماعية مؤلفة من سبعة أعضاء يتم انتخابهم من قبل (الجمعية الفيدرالية)، من صلاحيات السلطة التشريعية تعيين أعضاء السلطة التنفيذية أو إقالتهم من مناصبهم، بمعنى أن السلطة التنفيذية تدار من قبل جماعة وليس بيد شخص واحد أو فرد معين، هذه الهيئة أو الجماعة مسؤولة سياسياً وقانونياً أمام (البرلمان)، وليس هناك أي توازن بين السلطتين: التشريعية والتنفيذية في الدولة بمعنى لا توجد وسائل ضغط على (البرلمان)⁽¹¹⁷⁾. ويعد نظام الحكومة الجمعية من أقل صور الأنظمة السياسية إنتشاراً في العالم، ونظام الحكومة الجمعية النيابية صورة من صور الجمع بين السلطات وأنه يقوم على أساس تركيز السلطات جميعها في يد هيئة واحدة منتخبة من قبل الشعب يطلق عليها (الجمعية النيابية)، لقد طبق هذا النظام في تاريخ فرنسا في فترات قصيرة جداً على أثر الثورات الفرنسية، لكن تعد سويسرا الدولة الفيدرالية الوحيدة في العالم اليوم التي يركّز حكمها على هذا النظام الناجح فيه بسبب وضعها الخاص⁽¹¹⁸⁾.

2.4.1: المركز القانوني لرئيس الدولة يتأثر بشكل الدولة

يؤثر شكل الدولة (الدولة البسيطة الموحدة أو الدولة الإتحادية الفيدرالية) على إختلاف المركز القانوني لرئيس الدولة قوة وضعفاً، يمكن توضيح ذلك من خلال النقطتين التاليتين:

(117) د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني، مصدر سابق، ص 81؛ د. هاشم حسين علي، مصدر سابق، ص 208.

(118) سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 18، 19.

أولاً: شكل الدولة البسيطة (الموحدة)

نظام الدولة البسيطة (الموحدة) تجمع كل السلطات والصلاحيات في يد حكومة واحدة في المركز (عاصمة الدولة) لأن السلطة فيها واحدة، كل شئ في الدولة الموحدة واحدة وليس مقسمة أو موزعة، فرئيس السلطة التنفيذية في الدولة الموحدة هو رئيس الدولة في معظم الدول البسيطة أو الموحدة، ورئيس الدولة لديه صلاحيات واسعة وسلطات كبيرة في المجالات المختلفة، مثل: (مصر، لبنان، سورية والأردن) وكذلك أغلب الدول العربية الأخرى لذا فالمركز القانوني لرئيس الدولة قوي ورفيع ومهم جدا في الدولة البسيطة.

ثانياً: شكل الدولة المركبة (الإتحادية)

الدول المركبة لها أشكال مختلفة (الإتحاد الشخصي، الإتحاد التعاهدي، الإتحاد الفعلي أو الحقيقي، الدولة الإتحادية أو الفيدرالية)، كلها على عكس شكل الدولة البسيطة، لأن نظام الدول المركبة قائم على أساس توزيع السلطات والصلاحيات ما بين الحكومة الإتحادية وحكومات الأقاليم على صعيد الشؤون الداخلية، لكن الشؤون الخارجية والمالية والدفاع فتبقى من إختصاصات الحكومة الإتحادية، لذا فالمركز القانوني لرئيس الدولة في الغالب ضعيف وغير ملحوظ جدا في الدولة الإتحادية.

بعبارة أخرى إن طريقة إختيار رئيس الدولة تؤثر في تحديد سلطاته وتقليل صلاحياته، فإذا كان الرئيس منتخبا من قبل الشعب فإنه يتمتع بصلاحيات واسعة وسلطات كبيرة في المجالات المختلفة، إما إذا كان منتخبا من قبل السلطة التشريعية (البرلمان) فهذا يؤدي إلى منحه صلاحيات قليلة وشكلية، وفي العراق نص الدستور على إنتخاب رئيس الجمهورية من قبل السلطة التشريعية (مجلس النواب) (119). لذا نجد أن المركز القانوني لرئيس الدولة في العراق ضعيف ومنصبه رمزي وشكلي.

هكذا نجد أن أنسب نظام حكم للحفاظ على حقوق المواطنين والمكونات القومية والدينية وغيرهما في وقتنا الحاضر هو النظام الفيدرالي (الإتحادي) البرلماني بحيث يتمتع الجميع ببعض أهم حقوقهم الضرورية والمهمة ويتنازلون عن بعضها لمصلحة الإتحاد الذي هو بالتالي يحقق مصالح الجميع ويصون حقوقهم. وأن الحكم الفردي يؤدي إلى الإستبداد والدكتاتورية والظلم وتخلف الدول والمجتمعات، وإن الحكم الجماعي (المنبثق من الشعب) هو الأقرب إلى تحقيق العدالة وحفظ الحقوق وتقدم البلاد وتطورها، لكن الفيدرالية تختلف من دولة إلى أخرى وأنها ليست كقالب مناسب للجميع فالناس الواعون والمؤمنون بحقوق الإنسان والمكونات

هم الذين يستفيدون من الأنظمة الفيدرالية الديمقراطية أما العنصريون والرجعيون المتخلون فلا يمكنهم العيش في ظل الحياة المدنية والقيم الحضارية لأنهم ينكرون حقوق غيرهم ويحملون في دواخلهم الحقد والكراهية للآخرين وبالتالي التعامل مع الفيدرالية يتطلب عقلية مفتوحة وثقافة راقية وفكر إنساني منير، لأن الفيدرالية لا تنمو في البيئة الفاسدة التي تسودها العنصرية والطائفية والجهل والتخلف الفكري بل الفيدرالية تحتاج إلى بيئة صالحة ذات قيم عالية وأفكار بناءة لتهتم بالإنسان وترعى حقوقه وتحقق مصالحه ليعيش حياة حرة سعيدة بعيدا عن الجهل والتخلف ومرض الكراهية.

الفصل الثاني

الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة الفيدرالية

كل دولة تتكون من ثلاث سلطات أساسية: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، يكون هنالك فصل بين هذه السلطات بشكل أو بآخر، كل منصب في سلطات الدولة لديه صلاحيات محددة وفقا لدستور الدولة وخاصة المناصب العليا منها: منصب (رئيس الدولة)، فسلطات وصلاحيات رئيس الدولة تختلف في الدول الفيدرالية من دولة إلى أخرى، إذ تحدد النصوص الدستورية المركز القانوني لرئيس الدولة وإطار سلطاته ومجال صلاحياته، فحسب بعض دساتير الدول الفيدرالية رئيس الدولة لديه سلطات كبيرة وصلاحيات عديدة تمكنه من التدخل في السلطات الأخرى (التشريعية والقضائية) سواء أكان رئيس الدولة في السلطة التنفيذية يمارس النظام الرئاسي مثل: الولايات المتحدة الأمريكية أو يمارس النظام شبه الرئاسي كما في الإتحاد الروسي فتكون إختصاصات رئيس الدولة متعددة ومتنوعة في مجالات مختلفة ولديه سلطات كثيرة، بغض النظر عن أن السلطة التنفيذية كلها في رئيس الدولة بصفة أصلية ومباشرة وفعلية، لكن الحكومة تنتبثق وتشكل (تمنح الثقة) من السلطة التشريعية (البرلمان) وتكون مسؤولة أمامه ورئيس الدولة. في بعض الدول الفيدرالية الأخرى التي تمارس النظام البرلماني مثل جمهورية العراق الفيدرالية يكون مركز رئيس الدولة فيها ضعيفا ورمزيا وصلاحياته تشريفية وشكلية فقط حسب الدستور، بشكل عام في معظم الدول هناك تحديد لصلاحيات رئيس الدولة في الدستور، لأن منصب رئيس الدولة من المناصب العليا المهمة والأساسية في الدولة.

من المعروف أن رئيس الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية في تنظيم هيكل الدولة، من المهمات الأساسية للسلطة التنفيذية تنفيذ القوانين وتطبيقها، أن سن القوانين وتشريعها - أصلا- من صلاحيات وأعمال السلطة التشريعية (البرلمان) لأن السلطة التشريعية هي صاحبة الإختصاص، لكن في بعض أنظمة الحكم لرئيس الدولة دور ما ونوع من المشاركة في تشريع القوانين بطرق مختلفة منها: إقتراح رئيس الدولة مشروعات

القوانين للسلطة التشريعية، المصادقة على القوانين الصادرة من البرلمان ونشرها في الجريدة الرسمية كآخر خطوة لها للدخول في مرحلة التنفيذ، أو الاعتراض عليها وردها وإعادتها إلى (البرلمان).
إن رئيس الدولة في العراق ينتخب من قبل مجلس النواب (السلطة التشريعية)،- وفقا للدستور النافذ 2005- وهو جزء من السلطة التنفيذية الاتحادية، وفي أغلب الدول التي يمارس فيها النظام البرلماني صلاحيات رئيس الدولة تكون تشريفية ورمزية (120). ومن أجل الإطاحة بالصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في النظام الفيدرالي فقد قسمنا هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث: يتناول الأول صلاحيات الرئيس بخصوص القوانين، والثاني يتناول إقتراح مشروعات القوانين والتعديلات الدستورية، أما المبحث الثالث فيتناول إقتراح مشروعات القوانين العادية (التشريعات) وعلى النحو التالي:

1.2: صلاحيات الرئيس بخصوص القوانين

رئيس الدولة في النظام الرئاسي يتولى معظم السلطة التنفيذية في الدولة بمعنى رئيس الدولة هو نفسه رئيس الحكومة في آن واحد، فهو الحاكم لكل السلطة التنفيذية، الرئيس الذي ينتخب من قبل الشعب لديه صلاحيات واسعة في مجالات مختلفة مثل: رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، أما في النظام البرلماني- على عكس النظام الرئاسي- فرئيس الدولة ورئيس الحكومة والوزراء كلهم ينتخبون من قبل أعضاء البرلمان (السلطة التشريعية)، والسلطة التشريعية هي المنتخبة من قبل الشعب، أي أن الشعب ينتخب ممثليه في السلطة التشريعية (وهم النواب) وهم ينتخبون المسؤولين الكبار في السلطة التنفيذية.

دستور جمهورية العراق النافذ 2005 قد أخذ بالنظام البرلماني وغالبية صلاحيات السلطة التنفيذية المهمة يتولاها رئيس مجلس الوزراء (الحكومة) حتى غدا رئيس الجمهورية رمزا لوحدة الدولة ورئيسا تشريفيا للسلطة التنفيذية بموجب الدستور، مع هذا يتمتع الرئيس ببعض الصلاحيات الدستورية التي هي على قدر من الأهمية، كإقتراح القوانين، المشاركة في إقتراح التعديلات الدستورية، قبول أوراق سفراء الدول المعتمدين في العراق، إقتراح سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، إلى جانب بعض الإختصاصات البروتوكولية كإصدار المراسيم الجمهورية وتصديق أحكام الإعدام الصادرة عن المحاكم المختصة، إصدار العفو الخاص بناء على توصية رئيس مجلس الوزراء والقيام بمهام القائد العام للقوات المسلحة لأغراض تشريفية وإحتفالية(121). وقد عرف الدستور العراقي الرئيس بأنه رمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، يسهر على

(120) د. أفين خالد عبدالرحمن، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني (دستور العراق لسنة 2005 م أنموذجا)، المجلة السياسية والدولية، العدد 30، 2016، ص 111.

(121) د. علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي؟، مصدر سابق، ص 101.

ضمان الإلتزام بالدستور، يحافظ على إستقلال العراق، وسيادته وحدته وسلامة أراضيه(122). بشكل عام رئيس جمهورية العراق ليس لديه صلاحيات فعلية وحقيقية، إنما صلاحياته تشريفية وشكلية، لأن العراق تبنى النظام البرلماني وذلك لمنع إساءة إستعمال السلطة والإستبداد بها عبر شخص أو مجموعة من الأشخاص المحدودين كما حصل في العهود المظلمة الدموية السابقة من تاريخ العراق. وينقسم هذا المبحث إلى مطلبين وهما:

1.1.2: إقتراح مشروعات القوانين والتعديلات الدستورية

في أغلب الدول السلطة التشريعية هي السلطة المخولة دستوريا بإقرار القوانين والرقابة على أداء السلطة التنفيذية، ولها صلاحيات إقرار القوانين أو رفضها، وفقا لدستور العراق لسنة 2005 فإن عملية تشريع القوانين هي من إختصاص السلطة التشريعية (مجلس النواب)، لكن سن القوانين يمر بعدة مراحل من: إقتراح ومناقشة وإقرار وتصديق عليها ثم نشرها في الجريدة الرسمية في العراق (الوقائع العراقية). بالرغم من هذا فإنه يوجد تعاون ورقابة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهذا الأمر من خصائص النظام البرلماني، فوفقا لهذا المبدأ تساهم السلطة التنفيذية (رئيس الدولة وفي دساتير بعض الدول رئيس مجلس الوزراء) في عملية التشريع بإقتراح مشروعات القوانين للسلطة التشريعية، كأنه ضمان للمحافظة على حقوق المكونات والشعب عموما من خلال القوانين الملائمة، في معظم الدول رئيس الدولة هو من أجنحة السلطة التنفيذية القائمة على مبدأ التعاون والتوازن والرقابة فرئيس الدولة له حق إقتراح مشروعات القوانين للسلطة التشريعية (123). كذلك الرقابة في المجال التشريعي بطرق مختلفة مثل: المصادقة على القوانين الصادرة من البرلمان، أو الإعتراض عليها وردها. لتوضيح ذلك ينقسم هذا المطلب إلى فرعين وهما:

أولاً: إقتراح مشروعات القوانين العادية (التشريعات)

إقتراح مشروعات القوانين هو المرحلة الأولى وأول إجراء لسن أو تشريع القوانين في جهاز السلطة التشريعية، وفقا لنصوص أغلبية الدساتير في الدول الفيدرالية - لغرض مشاركة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية في تشريع القوانين- منح رؤساء الدول أو (رؤساء الحكومات) حق إقتراح مشروعات القوانين للسلطة التشريعية، هذا الحق (تقديم مشروعات القوانين من قبل رئيس الدولة) إنما هو صلاحية تشريعية مهمة

(122) دستور جمهورية العراق، المادة (67).

(123) د. عامر عياش، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ، مجلة الحقوق (العراق)، المجلد 4، العدد 13-14، 2011، ص 14.

للمساهمة في التشريع وهو ضمن صلاحيات رئيس الدولة (124). في دستور جمهورية العراق لعام 2005 منح رئيس الجمهورية حق تقديم مشروعات القوانين إلى مجلس النواب (البرلمان) (125). لكن لم يذهب الدستور العراقي إلى ما ذهبت إليه دساتير بعض دول العالم التي تبنت النظام البرلماني المتوازن- في الحد من سلطات رئيس الدولة بشكل تام - ومنها حق إقتراح مشروعات القوانين بمبادرة الحكومة (126).

لكن بعض فقهاء القانون يرون - وفق نص الدستور العراقي- أن صلاحية تقديم مشروعات القوانين من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء للسلطة التشريعية (مجلس النواب) حق مشترك بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وليس بصلاحية منفردة لرئيس الجمهورية فقط (127). مع هذا نعرف أن مشروع القانون المقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء قابل للمناقشة والتعديل بالزيادة والنقص مع إمكانية رفضه أو قبوله من قبل (البرلمان)، لأن صياغة تشريع القوانين وسنها ليست من الأمور السهلة، بل يمر تشريع القوانين بمراحل وإجراءات دستورية ونظامية متعددة وهو من إختصاص (البرلمان) (128).

هناك من لا يفرق بين مصطلحي: (مقترح القانون) و(مشروع القانون)، ويعتبر المصطلحين بمعنى واحد وهو (مشروع قانون)، لكن هناك آخرون من فقهاء القانون وخبرائه ممن يميزون بين المصطلحين فيرون أن (مقترح القانون) هو فكرة وأما (مشروع القانون) فهو مسودة قانون، فالمقترح بحاجة إلى أن يتحول إلى (مشروع) ليتمكن النظر فيه وتشريعه، في العراق هناك غموض ما لهذا الأمر حيث يرى مجلس النواب أن من حقه (عشرة من أعضائه أو إحدى لجانه المختصة) إقتراح مشروعات القوانين حسب الدستور (129). دون الرجوع إلى السلطة التنفيذية ما عدا مشروعات القوانين التي تتضمن جنبة مالية فإنه يؤخذ رأي الحكومة فيها، لكن (المحكمة الاتحادية العليا)- المختصة بتفسير نصوص الدستور- تأخذ بالرأي الثاني الذي يفرق بين (المقترح) و(المشروع)، ف(المقترح) يكون من قبل السلطة التشريعية وهو مجرد فكرة وليس بمشروع، و(المشروع) يكون من قبل السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) ويجب أن يسن (مجلس النواب) مشروعات القوانين وليس مقترحاتها ولذا ردت المحكمة الاتحادية (بقراريها المرقمين 43/ 2010

(124) د. علي يوسف الشكري، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي (دراسة مقارنة)، مجلة رسالة الحقوق (العراق)، المجلد 2، السنة الثانية، العدد 2، 2010، ص 8؛ د. عامر عياش، مصدر سابق، ص 14؛ سيران قاسم محمود، دور رئيس الجمهورية في العملية السياسية العراقية بعد عام 2003، رسالة ماجستير في كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، العراق، 2017، ص 62.

(125) دستور جمهورية العراق، المادة (60)، الفقرة (1).

(126) إقبال عبدالله أمين الجبلاوي، مصدر سابق، ص 252.

(127) د. عبدالعظيم جبر حافظ، إشكالية النظام السياسي البرلماني في دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005، مجلة دراسات دولية، العدد 63، 2015، ص 280؛ د. أحمد عبدالله ناهي الحمداني، صلاحيات رئيس الجمهورية في الدستور العراقي الدائم، مجلة قضايا سياسية (العراق)، العدد 50، 2017، ص 157.

(128) إسراء محمود بدر علي السميع، مصدر سابق، ص 39.

(129) دستور جمهورية العراق، المادة (60)، الفقرة (2)؛ النظام الداخلي لمجلس الوزراء- العراق، 2019، المادة (120).

و(2010/44) القانونين الصادرين من مجلس النواب بشأن إلغاء وزارتي: البلديات، والعمل والشؤون الإجتماعية لإفتقادهما إلى الإجراءات الدستورية عليهما من قبل السلطة التنفيذية.

أما دستور الولايات المتحدة الأمريكية النافذ والمعدل لعام 1992 فإنه لم ينص بشكل صريح على منح حق إقتراح القوانين لرئيس الدولة ولم يمنعه بنص مباشر من إستخدام هذا الحق، لكن في الواقع والحقيقة إقتراح مشروعات القوانين حق لأعضاء الكونغرس الأمريكي وهو حق ثابت- وفقا للدستور مثل دساتير أغلب الدول-، لكن من جانب آخر - بموجب الدستور أيضا- من صلاحيات رئيس الدولة تقديم معلومات لـ(الكونغرس) عن حالة الإتحاد وتوصيات بشأن بعض الإجراءات التي يراها ضرورية ومناسبة لظروف الدولة، كما بإمكان رئيس الدولة أن يقدم مشروعات القوانين لـ(الكونغرس) عن طريق أعضاء (الكونغرس) وخاصة المنتميين لحزبه، ليس بإسم رئيس الدولة بل بإسم أعضاء الكونغرس حسب صلاحيات أعضاء (المجالس التشريعية) في أمريكا(130).

بشكل عام ما عدا طريقة تقديم مشروعات القوانين من قبل أعضاء الكونغرس في الولايات المتحدة الأمريكية هناك إختلاف بين الفقهاء حول صلاحية هذا الحق لرئيس الجمهورية، فمنهم من ينكر حق إقتراح الرئيس مشروعات القوانين للسلطة التشريعية إستنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات في دستور الولايات المتحدة الأمريكية، لأن عملية إجراءات سن القوانين بكافة مراحلها من تقديم إقتراح ومناقشة وصياغة وتشريع هي من إختصاص السلطة التشريعية، منهم من يرى - بموجب أكثر المصادر القانونية- أن من صلاحيات رئيس الدولة حق إقتراح مشروعات القوانين إلى (الكونغرس) الأمريكي(131).

كذلك بموجب دستور روسيا الإتحادي يمارس رئيس الدولة حقه في تقديم مشاريع القوانين الإتحادية إلى (مجلس الدوما)- أحد مجالس السلطة التشريعية في روسيا-(132).

أيضا دستور الإمارات العربية المتحدة المعدل لعام 2009 فقد منح حق إقتراح مشروعات القوانين لمجلس الوزراء لكن تحت الرقابة العليا لرئيس الدولة (الإتحاد) والمجلس الأعلى، فقبل تقديم مشروعات القوانين من قبل مجلس الوزراء وإحالتها إلى (المجلس الوطني الإتحادي) لتشريعتها يجب رفعها لرئيس الدولة لعرضها على المجلس الأعلى للتصديق عليها أولا(133).

(130) د. محمد يوسف محيبيد، الدور التشريعي للرئيس الأمريكي، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية (العراق)، المجلد 7، العدد 25، الجزء الأول، 2018، ص 97، 100.

(131) د. سعاد الفراقوي، مصدر سابق، ص 117.

(132) دستور الإتحاد الروسي، المادة (84)؛ أمل نجيب ترمس، صلاحيات رئيس الدولة في روسيا الإتحادية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، القانون العام، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، خلة، 2015، ص 12.

(133) دستور الإمارات العربية المتحدة، المادة (60)، الفقرة (2).

ثانياً: إقتراح التعديلات الدستورية

تعديل الدستور قد يكون بإضافة أو حذف أو إستبدال أو تعديل صياغة أو تغيير نص في مواد معينة فيه، وإقتراح التعديلات الدستورية من إختصاص السلطة التشريعية في أغلب الدول.

الدستور العراقي لعام 2005 من الدساتير الجامدة نسبياً من حيث التعديل، أي أن إجراءات تعديله صعبة، لأن عملية تعديل الدستور تتضمن إجراءات وشروطاً معقدة قبل التعديل قياساً بتلك الإجراءات المعتمدة في التشريعات العادية، كل هذه التعقيدات جاءت نتيجة الحاجة الملحة في تحقيق المصلحة العامة- للمجتمع بكافة مكوناته- التي تتجسد في ضرورة إحترام نصوص الدستور والحفاظ عليها ومنع تعديلها إلا في حالات الضرورة القصوى لأنه بمثابة عقد إجتماعي ووثيقة شرف بين مكونات جمهورية العراق الإتحادي(134).

بشكل عام إقتراح تعديلات الدستور في الأصل من إختصاصات السلطة التشريعية، لكن في بعض الدول يشترك رئيس الدولة مع رئيس مجلس الوزراء في هذا الإختصاص ويختلف الأمر من دولة إلى أخرى حسب الظروف التي يتم فيها وضع الدستور وآلياتها، دستور العراق منح حق إقتراح تعديلات الدستور لبعض الجهات منها: السلطة التنفيذية بالإشتراك مع رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخمس (1/5) أعضاء مجلس النواب(135). ويتم طرح إقتراح التعديلات الدستورية على مجلس النواب فإذا حصلت موافقته بأصوات ثلثي أعضائه، يجب موافقة الشعب عليها عن طريق الإستفتاء العام، أيضاً موافقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام، ويجب أن لا يرفضها ثلثا المصوتين من سكان ثلاث محافظات فأكثر(136). هكذا يساهم رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء مجتمعين في إقتراح التعديلات الدستورية، بإعتبار أن رئيس الجمهورية يمثل جانباً من السلطة التنفيذية والمشرع العراقي منح حق إقتراح التعديلات الدستورية للسلطة التنفيذية(137). مع هذا وبموجب نصوص الدستور لا يجوز التعديل لبعض المواد الدستورية إلا بعد مرور فترة محددة كدورتين إنتخابيتين فتقيدت التعديلات بالوقت، وبعض المواد تعديلها مقيد بحفظ حقوق الأقاليم بشكل دائم منها: عدم جواز إنقاص حقوق الأقاليم وصلاحياتها إلا بموافقة السلطة التشريعية (البرلمان) في الإقليم المعني مع موافقة أغلبية سكان الإقليم - الذي يتعلق الأمر به- عن طريق الإستفتاء العام الشعبي(138).

(134) سيران قاسم محمود، مصدر سابق، ص 66.

(135) دستور جمهورية العراق، المادة (126)، الفقرة (1).

(136) سيران قاسم محمود، مصدر سابق، ص 66.

(137) إقبال عبدالله أمين الجبلاوي، مصدر سابق، ص 256.

(138) دستور جمهورية العراق، المادة (126)؛ إسرائي محمود بدر علي السميع، مصدر سابق، ص 45.

أما التعديلات الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية فتختلف عن تعديلها في جمهورية العراق فهي من الإختصاصات الحصرية للسلطة التشريعية، وفقاً لدستور الولايات المتحدة الأمريكية يقترح الكونغرس تعديل الدستور بثلاث أصوات أعضاء المجلسين (النواب والشيوخ)، أو بناء على طلب ثلث أعضاء المجالس التشريعية في الولايات المختلفة، بعد إتخاذ الإجراءات الشكلية حينما تصادق عليها السلطات التشريعية بثلاثة أرباع أعضائها في مختلف الولايات أو في مؤتمرات تعقد في ثلاثة أرباع الولايات، بشرط أن لا يؤثر أي تعديل يتم و يقر قبل سنة 1808 في أي صورة كانت على العبارتين الأولى والرابعة من الفقرة التاسعة من المادة الأولى في الدستور⁽¹³⁹⁾، وأن لا يحرم ممثلو أي ولاية في مجلس الشيوخ من حق إقتراح تعديلات الدستور والموافقة عليها⁽¹⁴⁰⁾.

بموجب الدستور الأمريكي ليس لرئيس الدولة حق إقتراح تعديل المواد الدستورية، لكن له - حسب الدستور- حق إقتراح تعديل الدستور للكونغرس (بمجلسيه الشيوخ والنواب) والمجالس التشريعية لثلاثي الولايات دون غيره من سلطات الدولة⁽¹⁴¹⁾.

أما في الإمارات العربية المتحدة فإن المجلس الأعلى- وهو أعلى سلطة في البلاد- يمارس صلاحيات كثيرة ومنها: إقتراح مشروع التعديلات الدستورية وبموجب دستور الإمارات لعام 1971 المعدل فإن إجراءات تعديل الدستور مماثلة لإجراءات تشريع القوانين وإقرارها، لكن تشترط لإقرار مشروع التعديلات الدستورية موافقة ثلثي أصوات الأعضاء الحاضرين في المجلس الوطني الإتحادي، ثم لصوت رئيس الدولة حق الأولوية والترجيح في حال تعادل الأصوات في المجلس الأعلى وهو الذي يوقع على موافقة التعديل والمصادقة عليه نيابة عن المجلس بعد إقراره من قبل (المجلس الوطني الإتحادي)⁽¹⁴²⁾.

دستور العراق لعام 2005 ودستور جزر القمر لعام 2003 هما فقط من بين جميع دساتير الدول العربية الذان تبنا إختيار جهات متعددة لتقديم حق إقتراح تعديل الدستور خاصة أنهما أشركا سلطات أخرى مع السلطة

(139) العبارة الأولى من الفقرة التاسعة من المادة الأولى هي: لن يحظر الكونغرس هجرة أو استقدام أولئك الأشخاص الذين تعتقد أي من الولايات الموجودة حالياً أن من المناسب دخولهم قبل عام 1808، لكن يمكن فرض ضريبة أو رسم، على مثل هذا الاستقدام، لايتجاوز أي منها عشرة دولارات عن كل شخص، العبارة الرابعة من الفقرة التاسعة من المادة الأولى هي: لايجوز فرض ضرائب أفراد أو أية ضرائب مباشرة أخرى ما لم تكن متناسبة مع الإحصاء أو التعداد الذي سبق النص على وجوب إجرائه.

(140) دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (5).

(141) د. علي يوسف الشكري، دور رئيس الدولة في إقتراح تعديل الدستور "دراسة في الدساتير العربية"، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة (العراق)، مجلد 5، العدد 14، 2011، ص 94.

(142) دستور الإمارات العربية المتحدة، المادة (144)؛ د. علي يوسف الشكري، دور رئيس الدولة في إقتراح تعديل الدستور، مصدر سابق، ص 93؛ د. مها بهجت يونس الصالحي ورائد حمدان عجب المالكي، مصدر سابق، ص 156.

التشريعية في كونها لها أيضا صلاحية تقديم إقتراح التعديلات الدستورية ومنح هذا الحق لرئيس الجمهورية ولمجلس الوزراء(143).

2.1.2: المصادقة على مشروعات القوانين أو ردها

هناك حالتان للمصادقة على القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، لذا ينقسم هذا المطلب إلى فرعين وهما:

الفرع الاول: حالة المصادقة على مشروعات القوانين

إصدار مشروعات القوانين هو إعلان إتمام إجراءات إقرارها حتى تصبح جاهزة لوضعها موضع التنفيذ(144). عملية الإصدار في مشروع القانون هي عمل قانوني يقوم به رئيس الدولة لكي يعلن به ميلاد قانون جديد، فبعد إقرار المجلس التشريعي لإجراءات مشروع القانون يتحول إلى رئيس الدولة للمصادقة عليه لتنفذه السلطة التنفيذية وتطبقه (145). حق التصديق على مشروعات القوانين يعد عملا تشريعيا، يمارسه رئيس الدولة على إعتباره عضوا في السلطة التشريعية، فهو جزء لا يتجزأ من العمل التشريعي، ذلك أن موافقة رئيس الدولة على التصويت تؤدي إلى إصدار القانون ونفاذه، في حين عدم موافقة رئيس الدولة على القانون وعدم تصديقه يؤدي إلى إجهاض القانون نهائيا، لكن على العكس من ذلك فالإعتراض على مشروع القانون لا يعتبر جزءا من العمل التشريعي، بل هو عمل تنفيذي يمارسه رئيس الدولة بإعتباره يراقب العمل التشريعي ويساهم فيه، لأن إرادة رئيس الدولة لا تتساوي مع إرادة البرلمان، لأن إرادة البرلمان تفوق على إرادة رئيس الجمهورية في أغلب الدول(146).

المصادقة على القانون بمعنى أن القانون يدخل مرحلة التنفيذ، فبعد موافقة ومصادقة رئيس الدولة على القانون ونشره في الجريدة الرسمية يبدأ بتطبيق القانون وتنفيذه، أما المصادقة على القانون من قبل مجلس النواب فلا يعد الإجراء الأخير ولا تبدأ مرحلة تنفيذ القانون، فتنفيذ القانون وتطبيقه يحتاج إلى مصادقة رئيس الجمهورية عليه ونشره في الجريدة الرسمية - في العراق (الوقائع العراقية)- لينفذ التشريع في كل أنحاء الدولة ومؤسساتها، لذلك فإن مشروع القانون بعد مناقشته والتصويت عليه وإقراره من قبل المجلس النواب

(143) د. علي يوسف الشكري، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي (دراسة مقارنة)، مجلة رسالة الحقوق (العراق)، المجلد 2، السنة الثانية، العدد 2، 2010، ص 10؛ د. علي يوسف الشكري: دور رئيس الدولة في إقتراح تعديل الدستور، مصدر سابق، ص 98؛ سيران قاسم محمود، مصدر سابق، ص 66.

(144) سيران قاسم محمود، مصدر سابق، ص 64.

(145) حسين جبار عبد، مساهمة رئيس الدولة في الوظيفة التشريعية، مجلة العلوم الإنسانية في كلية التربية "صفي الدين الحلي" بجامعة بابل (العراق)، العدد 11، 2012، ص 130.

(146) أحمد حمزة ناصر، حق رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام 2005 النافذ، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، مجلد 10، العدد 36، 2015، ص

يحال إلى رئيس الجمهورية- حسب الدستور- ليوافق ويصادق عليه في ظرف خمسة عشر يوما حيث يدخل حيز التنفيذ بعدها.

حيث يؤكد دستور جمهورية العراق أن المصادقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب (البرلمان) من صلاحيات رئيس الدولة وإختصاصاته، فهو الذي يصادق عليها ويصدرها، وأنها تعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها لرئيس الجمهورية(147). بمعنى إذا لم يصادق رئيس الجمهورية على القانون خلال خمسة عشر يوما فيصبح القانون مصادقا عليه بحكم الدستور بعد مضي هذه المدة(148). أي أن هذه الصلاحية هي شكلية أكثر من كونها فعلية، حيث تعد التشريعات أو القوانين مصادقا عليها حكما بمضى مدة خمسة عشر يوما من تاريخ إحالتها وتسلمها من قبل رئيس الجمهورية وإن لم يصادق عليها فعليا، هذا يعني أنه ليس من حق رئيس الجمهورية الإعتراض على التشريع المحال إليه... لا توقيفا (الإعتراض التوقيفي) ولا إسقاطا (الإعتراض المطلق)، بمعنى ليس من صلاحية رئيس الجمهورية في العراق الإعتراض على القوانين وردھا(149). هذا الأمر بخلاف دساتير معظم الدول ذات النظم الدستورية وبخلاف المبادئ القانونية العامة حيث بإمكان رئيس الدولة الإعتراض على القانون وإعادته إلى البرلمان لدراسته مجددا ومناقشة ملاحظات الرئيس التي أباها في معرض إعتراضه على القانون، والمجلس يكون مخيرا- بعد قراءة القانون من جديد- فإما أن يأخذ بملاحظات الرئيس أو يصر على القانون الأصلي بأغلبية أصوات الحاضرين وترسله ثانية إلى رئيس الدولة للمصادقة عليه... بمعنى لرئيس الدولة حق الإعتراض على القوانين جزئيا أو تعديلها وذلك لأسباب ومنها: لكي لا تصبح هناك قوانين نافذة مناقضة لسياسة الحكومة العامة التي على أساسها منحت الثقة، ولالإعتراض المقرون بأسباب على القوانين أهمية كبيرة في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية خلال مدة محددة.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فالدستور منح لرئيس الدولة حق الموافقة أو المصادقة على مشروعات القوانين التي يسنها (الكونغرس)، فقبل أن تصبح مشروعات القوانين المقررة قوانين نافذة فإنها تحال إلى رئيس الدولة فإذا وافق عليها ووقعها حينئذ تصبح قوانين للولايات المتحدة الأمريكية(150).

(147) دستور جمهورية العراق، المادة (73)، الفقرة (3).

(148) إسراء محمود بدر علي السميع، مصدر سابق، ص 44.

(149) د. علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي؟، مصدر سابق، 108.

(150) د. محمد يوسف محميد، مصدر سابق، ص 102.

أيضا في روسيا الاتحادية فبعد تشريع القانون الاتحادي من قبل السلطة التشريعية المختصة يحال القانون إلى رئيس الاتحاد الروسي في غضون خمسة أيام ليوقع عليه ويصدره في غضون أربعة عشر يوما، من حق الرئيس رفض القانون، فإذا رفضه في غضون أربعة عشر يوما من تسلمه، يعاد إلى السلطة التشريعية والواجب على المجلسين (الدوما والإتحاد) إعادة النظر في القانون المرفوض من قبل رئيس الإتحاد وفقا للأسباب والملاحظات التي أبداهما الرئيس، ثم التصويت عليه فإذا وافق عليه أعضاء المجلسين (الدوما والإتحاد) بأغلبية الثلثين يرسل القانون مجددا إلى رئيس الإتحاد ليوقع عليه ويصدره في مدة سبعة أيام(151).

أما في الإمارات العربية المتحدة فطريقة تشريع القوانين تكون مختلفة وذلك بإتخاذ إجراءات محددة وهي إقتراح مشروعات القوانين وبضمنها المتعلقة بالأموال يكون من قبل مجلس الوزراء (الحكومة) ويعرضها على المجلس الوطني الاتحادي (السلطة التشريعية) فيناقشها وله أن يوافق عليها أو يعدلها أو يرفضها وبعد سن القانون وإقراره يرفع إلى رئيس الدولة ليعرضه على (المجلس الأعلى) للتصديق عليه، ثم يوقع رئيس الدولة على القانون كقانون إتحادي بعد تصديقه من المجلس الأعلى ويصدره، بمعنى أن مصادقة القوانين والتوقيع عليها من إختصاص رئيس الإتحاد(152).

الفرع الثاني: حالة رد مشروعات القوانين

وفقا للدستور العراقي ليس لرئيس الدولة حق رد مشروعات القوانين، قد منحت دساتير بعض الدول الفيدرالية لرئيس الدولة حق رد القوانين الصادرة من السلطة التشريعية مثل: دستور الولايات المتحدة الأمريكية فبموجبه يحق لرئيس الدولة إستخدام حق الإعتراض/ النقض (الفيتو Veto) على مشروعات القوانين التي يقرها الكونغرس، فإذا ضمن تأييد (ثلث أعضاء البرلمان +1) في كل من المجلسين (النواب والشيوخ) ضمن عدم صدور القانون(153).

وفقا لدستور الولايات المتحدة الأمريكية يتم تقديم كل مقترحات مشروعات القوانين الاتحادية التي يتم تمريرها من قبل السلطة التشريعية (مجلس النواب و مجلس الشيوخ) إلى رئيس الدولة (رئيس الحكومة الاتحادية)، فإذا وافق الرئيس على مشروع القانون و وقعه فإنه يصدر كقانون إتحادي، أما إذا نقض القانون ولم يوافق عليه ولم يوقعه فلا يصبح قانونا، وله أن يعيده إلى الكونغرس في غضون عشرة أيام (يستثنى منها يوم الأحد) مبينا في رده إياه الأسباب والإعتراضات والملاحظات خطيا فإذا أخذ بها المجلسان يأخذ القانون

(151) دستور الإتحاد الروسي، المادة (107).

(152) دستور الإمارات العربية المتحدة، المادة (110)؛ حسين جبار عيد، مصدر سابق، ص 130.

(153) أحمد العوضي، مصدر سابق، ص 33.

مساره الطبيعي ويصبح قانونا بعد موافقة الرئيس، أما إلا أصر المجلسان على رأيهما فلا يصبح قانونا إلا بتصويت ثلثي أعضاء كل من مجلسي النواب والشيوخ عليه- بدون توقيع الرئيس-، أما إذا لم يتخذ الرئيس أي إجراء خلال مدة عشرة أيام فيصبح مشروع القانون قانوناً بعد إنقضاء المدة إذا كان الكونغرس ملتئماً في دورته العادية، أما إذا كان خلال فترة انتهاء دورة الكونغرس فلا يصبح المشروع قانونا بل يموت، بمعنى رئيس الدولة في أمريكا (المنتخب من الشعب) يملك حق نقض القوانين ورفضها (الفيتو) ما عدا التعديلات الدستورية، ولا يمكن التغلب على فيتو الرئيس إلا عبر التصويت بغالبية ثلثي أصوات أعضاء كل من مجلسي النواب والشيوخ معا(154).

إضافة لهذا في بعض الأحيان بعض الأنظمة السياسية في الدول الفيدرالية يمنح رئيس الدولة حق صلاحية إحالة مشروع القانون المعارض عليه إلى جهة أخرى من غير البرلمان للتصويت عليه، مثل: إحالة رئيس الدولة مشروع القانون المعارض عليه إلى الشعب ليبدلي برأيه فيه عن طريق الإستفتاء العام كما حصل في ألمانيا بموجب دستور عام (1919)(155).

3.1.2: الإعتراض على مشروعات القوانين

حق الإعتراض على القوانين هو من الصلاحيات الدستورية لرئيس الدولة فهو يتمتع بحق الإعتراض على القوانين ويمكنه إيقاف قانون وافقت عليه السلطة التشريعية(156). حق الإعتراض على مشروعات القوانين بعد إقراره من قبل البرلمان (السلطة التشريعية) يشكل ركيزة توازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية(157). فمن خلال هذا الحق رئيس الدولة يراقب السلطة التشريعية ويحافظ على تطبيق النصوص الدستورية وأي قانون يخالف المبادئ الدستورية يحق لرئيس الدولة إيقافه والإعتراض عليه وإعادة مرة أخرى إلى السلطة التشريعية في الدولة، يختلف هذا الحق في الأنظمة السياسية من دولة إلى أخرى حسب الأوضاع الدستورية والسياسية وشكل نظام الحكم في الدولة (الرئاسي والبرلماني...). لذا ينقسم مطلب (الإعتراض على القوانين) إلى فرعين وهما:

(154) دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (1)، الفقرة (7).

(155) د. رحيم حسين موسى، إعتراض رئيس الدولة على مشروعات القوانين (دراسة مقارنة)، حولية المنتدى - العراق، السنة الثانية، المجلد 1، العدد 2، 2009، ص 143.

(156) د. محمد يوسف محيبيد، مصدر سابق، ص 104.

(157) أحمد حمزة ناصر، مصدر سابق، ص 480.

الفرع الاول: الإعتراض المطلق على مشروعات القوانين

الإعتراض المطلق هو حق رئيس الدولة فله رفض مشروع القانون المقرر من السلطة التشريعية بصورة مطلقة وعدم التصديق عليه، الإعتراض المطلق له أهمية كبيرة في العملية التشريعية، حول تشريع القانون ذهب الفقيه الألماني (لاباند) إلى التفرقة بين دور كل من البرلمان (السلطة التشريعية) ودور الرئيس الأعلى (رئيس الدولة) في العملية التشريعية، فدور البرلمان هو تحديد محتوى القانون ولا يخرج عن كونه نشاطا عقليا قد يكون خاليا من القيمة التشريعية الحقيقية أحيانا فهو عملية تحرير لما تتولاه اللجان العادية، أما دور الرئيس الأعلى فهو التصديق وهذا الدور له قيمة تشريعية بالمعنى الصحيح لأنه يمنح القانون صفته المهمة أي صفة القاعدة القانونية الإلزامية، لكن (كاري دي ملبرج) يرى أن عمل السلطة التشريعية (البرلمان) وعمل رئيس الدولة لا ينصبان على شيئين مختلفين وإنما تنصب إرادتهما على شئ واحد (وهو تحقيق مصلحة الشعب والدولة من سن القانون) وهذا ما يميل إليه أغلب فقهاء القانون الدستوري(158).

الفرع الثاني: الإعتراض التوقيفي على مشروعات القوانين

الإعتراض التوقيفي لا يمنع من إصدار القانون الذي إعترض عليه رئيس الدولة وإعادته إلى السلطة التشريعية خلال الفترة المحددة- بنص الدستور- إذا تمكنت السلطة التشريعية (البرلمان) التغلب على هذا الإعتراض بأغلبية معينة، دستور الدولة ينظم بطريقة واضحة كيفية التغلب على إعتراض الرئيس على القانون، هذا الحق يختلف عن حق الإعتراض المطلق الذي يمارسه رئيس الدولة بوصفه عضوا في السلطة التشريعية، لكن الإعتراض التوقيفي ليس كذلك فرئيس الدولة يبدي فيه بعض الملاحظات للسلطة التشريعية (البرلمان) الذي يظل هو وحده الجهة المختصة بأمر التشريع، فإذا أخذ البرلمان بأوجه الإعتراض وأسبابه وعدل مشروع القانون، فرئيس الدولة يضطر إلى إقراره وتصديقه بلا إعتراض(159). حق الإعتراض التوقيفي الذي هو صلاحية رئيس الدولة (من السلطة التنفيذية) يعتبر من أهم أسس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية(160). في معظم البلدان النامية لرئيس الدول حق الإعتراض على مشروعات القوانين الصادرة من السلطة التشريعية، لأن أغلب هذه الدول خرجت من الأنظمة الدكتاتورية إلى الأنظمة الديمقراطية وهذا الحق هو من أجل ضمان سير العملية التشريعية بصورة صحيحة وحفظ حقوق المواطنين والجماعات المختلفة(161).

(158) محمد سليم غزوي، نظرات حول حق رئيس الدولة في الإعتراض على القوانين، مجلة دراسات للعلوم الإنسانية (الأردن)، مجلد 21، العدد 3، 1994، ص 124.

(159) د. رحيم حسين موسى، مصدر سابق، ص 142.

(160) أحمد حمزة ناصر، مصدر سابق، ص 482.

(161) أحمد حمزة ناصر، مصدر سابق، ص 480.

الإعترض على مشروعات القوانين- من قبل رئيس الدولة في جمهورية العراق بعد نفاذ الدستور الجديد

لعام 2005- ينقسم إلى مرحلتين وهما:

المرحلة الأولى (2006-2010): خلال الدورة النيابية الأولى - فوفقا للدستور- كان يحق لمجلس رئاسة الجمهورية (وليس لرئيس الجمهورية فقط) الإعترض على مشروعات القوانين التي تصدر عن البرلمان، كان مجلس رئاسة الجمهورية كان يتكون من رئيس الدولة ونائبيين له، شرط الدستور على المجلس المصادقة على مشروع القانون بالإجماع وإصداره خلال عشرة أيام من تاريخ وصوله إليه، في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة، تعاد القوانين إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية وإرسالها ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها، في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه تعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه (3/5)، غير قابلة للإعترض وتعد مصادقا عليها⁽¹⁶²⁾. بمعنى أن الدستور منح حق الإعترض التوقيفي لمجلس رئاسة الجمهورية على القوانين التي يشرعها مجلس النواب، ولمجلس النواب النظر ثانية في القوانين المعترض عليها من قبل مجلس رئاسة الجمهورية وسنها بالأغلبية التي حددها الدستور (ثلاثة أخماس أصوات أعضاء البرلمان) وبذلك يعد مشروع القانون مصادقا عليه، كان هذا في الدورة النيابية الأولى فقط⁽¹⁶³⁾.

المرحلة الثانية (سنة 2010 وما بعدها): بعد بدء الدورة النيابية الثانية أصبحت إجراءات المصادقة على القوانين مختلفة عن إجراءات الدورة النيابية الأولى حيث صارت المصادقة من قبل رئيس الجمهورية (ليس مجلس رئاسة الجمهورية)، بمعنى مجلس النواب يشرع القانون ويرسله إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه، في كل الأحوال القانون المرسل إلى رئيس الجمهورية يكون مصادقا عليه سواء أصادق عليه الرئيس أم لم يصادق عليه ومضى مدة خمسة عشر يوما على تسلمه، أي يكون مصادقا عليه حكما بدون تصديق رئيس الجمهورية بمعنى ليس هناك إعتبار حقيقي لمصادقة رئيس الجمهورية على القوانين، فموافقته ومصادقته أو إعتراضه ورفضه أمران سيان لا يوجد أثر قانوني لهما.

قبل الدورة النيابية الثانية كان الدستور قد منح حق الإعترض على القوانين لمجلس رئاسة الجمهورية (ليس رئيس الجمهورية فقط)، لكن بعد الدورة النيابية الأولى في عام 2010 لم يبق لرئيس الجمهورية حق الإعترض على مشروعات القوانين في العراق، لكن يمكنه فقط أن يؤخر تنفيذ القانون وإصداره لمدة خمسة

(162) دستور جمهورية العراق، المادة (138)، الفقرة (5).

(163) إسراء محمود بدر علي السميع، مصدر سابق، ص 43.

عشر يوماً من تاريخ وصوله إليه من مجلس النواب، بعد مضي هذه المدة يحتسب مشروع القانون مصادقاً عليه حكماً ويعمل به قانوناً (164). بمعنى ليس من صلاحيات رئيس الجمهورية الاعتراض على مشروعات القوانين، بل تعد مصادقاً عليها بعد مرور خمسة عشر يوماً سواء صادق عليها أم لم يصادق، لا شك أن صلاحية الاعتراض على مشروعات القوانين من قبل رئيس الدولة له أصل قانوني قويم وحق متوازن وصلاحية مهمة يتمتع بها رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية عموماً، لكن المشرع العراقي لم يمنح حق الاعتراض على مشروعات القوانين لرئيس الجمهورية في العراق وهو أمر غير مستقيم و يبدو لي أن المشرع العراقي كان يرغب بأن يكون حق المصادقة على القوانين الصادرة من مجلس النواب أو الاعتراض عليها وردّها لمجلس الإتحاد (ممثلي الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم) - حسب المادة (65) من الدستور العراقي الدائم - وهو ما لم ينظم تكوينه وشروط عضويته ولم يقنن إختصاصاته وأحواله وشؤونه حتى يومنا هذا وهو أمر معيب لدولة العراق ودستورها ولسلطاتها وخاصة التشريعية منها لأن المجلسين معا يعدان السلطة التشريعية في العراق.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فرئيس الدولة - وفقاً للدستور - يحق له نقض القوانين ومن صلاحياته الاعتراض على مشروعات القوانين الإتحادية التي يصوت عليها الكونغرس في غضون عشرة أيام من إستلامها من قبل الكونغرس، إذا لم يوافق رئيس الدولة على مشروع القانون المرسل إليه فإنه يعيده إلى الكونغرس مرة أخرى (165). لكن بعض الدساتير تشترط في حالة إعادة مشروع القانون إلى البرلمان الذي أقره الموافقة عليه بأغلبية خاصة مثل (الثلاثين) كما هو الحال في دستور الولايات المتحدة الأمريكية، والاعتراض على مشروعات القوانين من حق رئيس الدولة، ولا يمكن للمجلسين (النواب والشيوخ) رفض نقض الرئيس إلا بأغلبية الثلثين من أعضائهما، لم يستطع الكونغرس تمرير مشروعات القوانين المعترض عليها إلا في عشر مرات، وقد أستعمل هذا الحق عدة مرات في عهد بعض رؤساء أمريكا (166).

بشكل عام في بعض الدول الفيدرالية رئيس الدولة لديه حق الاعتراض على القوانين وخاصة الاعتراض التوقيفي، لكن يختلف هذا الحق من دولة إلى أخرى، ففي الولايات المتحدة الأمريكية رئيس الدولة لديه حق الاعتراض على مشروعات القوانين، لكن في بعض الدول الأخرى مثل: جمهورية العراق (الإتحادي) فرئيس الدولة ليس لديه حق الاعتراض على مشروعات القوانين.

(164) دستور جمهورية العراق، المادة (73)، الفقرة (3)، د. رجب حسين موسى، مصدر سابق، ص 142؛ إسماعيل محمود بدر علي السميع، مصدر سابق، ص 44.
 (165) دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (7)؛ راند أرحيم محمد، الرئيس الأمريكي وتأثيره في السياسة الخارجية الأمريكية، مجلة أوروك للعلوم الإنسانية لجامعة المثلى - كلية التربية للعلوم الإنسانية (العراق)، المجلد 12، العدد 3، 2019، ص 2247؛ د. محمد يوسف محميد، مصدر سابق، ص 104.
 (166) راند أرحيم محمد، مصدر سابق، ص 2247؛ د. محمد يوسف محميد، مصدر سابق، ص 142.

2.2: الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة في ظل الظروف الإستثنائية

الظروف الإستثنائية تكون عند حدوث طارئ أو وجود تهديد ومواجهة خطر للنظام العام أو سلامة الدولة وهي من أهم الشروط اللازمة لقيام النظرية الإستثنائية، هذا الخطر قد يكون داخليا مثل: الكوارث الطبيعية أو الإقتصادية أو العصيان المسلح والمظاهرات غير المسلحة وقد يكون الخطر خارجيا مثل: الحرب أو أي نوع من الإعتداءات الخارجية، قد ذهب معظم الفقهاء القانونيون بشأن النظرية الإستثنائية على وجوب توافر وصفين في الخطر وهما: الجسامة والحلول، يرى بعض الفقهاء أن الخطر الجسيم غير ممكن دفعه بالوسائل القانونية العادية فإذا أمكن دفعه بهذه الوسائل فلا يعد جسيما، بالنسبة لصفة الحلول فإن الخطر الحال هو أن تبلغ الأحداث أو الظروف إلى مساس بالمصلحة الوطنية أو مساس بحماية الوطن والشعب⁽¹⁶⁷⁾. في حالة الظروف الإستثنائية تتوقف القوانين العادية ويعمل بالقوانين الإستثنائية وتمنح للسلطة التنفيذية سلطات أوسع في الظروف الإستثنائية، وذلك لغرض السيطرة على الظروف الإستثنائية ومواجهة الخطر على البلاد ودفعه، لا شك أن بعض الأعمال أو التصرفات الإدارية غير مشروعة في الظروف العادية، لكن الأعمال نفسها في الظروف الإستثنائية تعتبر أعمالا مشروعة لمواجهة الخطر من قبل الإدارة والسلطة التنفيذية للمحافظة على النظام العام للدولة وإستمرارية سير المرافق العامة حتى تخلص البلاد (الدولة والمجتمع) من التهديد والأخطار الجسيمة⁽¹⁶⁸⁾. في الظروف الإستثنائية تصدر الإدارة اللوائح الضرورية واللوائح التفويضية واللوائح التعويضية بقوة القانون، بسبب غياب السلطة التشريعية أو لتنفيذ القرارات بشكل سريع في حالات غير طبيعية، ونظرية الظروف الإستثنائية في الشريعة الإسلامية مستندة إلى قاعدة (الضرورات تبيح المحظورات).

إن رئيس الدولة في الأنظمة التي يتمتع فيها بسلطات تشريعية واسعة ومتعددة في ظل الظروف الإستثنائية بموجب الدستور مثل: (الكويت، البحرين، جيبوتي، سوريا، قطر.. إلخ)، يمكنه مواجهة الخطر على البلاد والحد منه عن طريق الصلاحيات الإستثنائية بسبب عدم كفاية الوسائل العادية لردعه أو عجزها عن القيام بذلك⁽¹⁶⁹⁾. إبيان هذه المسألة فإنها تنقسم إلى مطلبين وهما:

(167) بشر صلاح العاوري، سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير في القانون العام في كلية الحقوق بجامعة الأزهر، غزة، فلسطين،

2013، ص 72؛ أمل نجيب ترمس، مصدر سابق، ص 72.

(168) فارس عبدالرحيم حاتم وسنان طالب عبدالشهيد، حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 والرقابة القضائية عليها، مجلة مركز دراسات الكوفة (العراق)، العدد 9، 2008، ص 177.

(169) إسراء محمود بدر علي السميع، مصدر سابق، ص 48.

1.2.2: إعلان حالة الطوارئ

إعلان حالة الطوارئ هو إعلان عن بداية ممارسة السلطات الممنوحة للسلطة التنفيذية بموجب (قانون الطوارئ) وهي السلطات التي تتجاوز حدود اختصاصات السلطة التنفيذية لتدخل في اختصاصات السلطة التشريعية حتى يصل الأمر إلى مخالفة قوانين قائمة نافذة، لذلك نرى إهتمام أغلب الدساتير بإعلان حالة الطوارئ⁽¹⁷⁰⁾.

(حالة الطوارئ) المتعلقة بالظروف الإستثنائية هي تحرير الإدارة من الإلتزام بالقانون ومنحها بعض السلطات الإستثنائية في الظروف الإستثنائية على النحو الذي يتعارض مع مبدأ المشروعية في الظروف الإعتيادية لإن سلامة وحياة الشعب فوق القانون، في حين عرف آخرون (حالة الطوارئ) على أنها: الوضع الذي تستخدم فيه الصلاحيات القانونية غير العادية المخولة للسلطات العامة لمواجهة الخطر الداهم وآثاره التي تنجم عن ظرف إستثنائي خاضع للرقابة⁽¹⁷¹⁾. أيضا عرفها (لو بادير) بأنها: نظام إستثنائي للبوليس تبرره فكرة الخطر الوطني⁽¹⁷²⁾. من جانب آخر إعتبر بعض الفقهاء (حالة الطوارئ) واجبا يرتقي إلى حد الإلتزام متى تحققت شروطه بالنسبة للإدارة أو السلطة التنفيذية، هذا لا يعني مجرد رخصة تمنع لإستعمالها، لأنها تتخذ في الظروف الصعبة والإستثنائية لوجود خطر يمس بأمن وسلامة الدولة لذا يكون لها التفوق من حيث الأولوية على الحقوق وحرريات الأفراد⁽¹⁷³⁾. يكون إعلان حالة الطوارئ في حالة وجود خطر يهدد أمن وسلامة الدولة، لتجنب نتيجة التهديد الذي يندر بوقوع حرب أو قيام إضطرابات داخلية كحالة عصيان أو وقوع كارثة عامة⁽¹⁷⁴⁾.

(حالة الطوارئ) نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية، لا يلجأ إليها إلا بصفة إستثنائية ومؤقتة لمواجهة الظروف الطارئة، وقد نظم الدستور العراقي في المادة (61/تاسعا/ أ) حالة الطوارئ وإعلان الحرب وجعلها من إختصاص (مجلس النواب) فهو الذي يوافق على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتמיד وبموافقة عليها في كل مرة، يخول رئيس مجلس الوزراء

(170) فارس عبدالرحيم حاتم وسنان طالب عبدالشهيد، مصدر سابق، ص 178.

(171) مالك منسي الحسيني ومصنق عادل طالب، التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان الحرب وحالة الطوارئ في العراق، مجلة الحقوق بجامعة بغداد، (العراق)، المجلد 3، العدد 3-8، 2010، ص 6.

(172) عبدالله جعفر عزيز كوفي، التنظيم القانوني لحالة الطوارئ في إقليم كردستان العراق، ط 1، دهوك، 2005، ص 14.

(173) رحوي نوال، أثر الظروف الإستثنائية على الحقوق والحريات العامة، رسالة ماجستير في قسم الحقوق بكلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016، ص 14.

(174) أحمد مصطفى محمد أحمد، سلطات رئيس الدولة في إعلان حالة الطوارئ "دراسة مقارنة"، مجلة العدل لوزارة العدل في السودان، السنة الثالثة عشر، العدد 34، 2011، ص 281.

الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج أثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من إنتهائها، قد نظمت هذه الصلاحيات من قبل مجلس النواب بقانون لا يتعارض مع الدستور(175).

حالة الطوارئ تعلن عادة حين تتعرض السلامة الدولية أو النظام العام في أراضي الدولة أو في منطقة منها للخطر الجسيم سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهديد بوقوعها أو حدوث اضطرابات في الداخل أو كوارث عامة أو إنتشار وباء قاتل، بشكل عام الهدف من إعلان حالة الطوارئ هو حفظ السلام والأمن والدفاع عن الدولة على أن يكون هذا الإعلان هو الوسيلة الوحيدة لدفع ما تتعرض له البلاد من تهديد مخاطر مختلفة(176).

تمنح دساتير دول مختلفة إختصاص إعلان حالة الطوارئ والحرب الذي هو للسلطة التشريعية (البرلمان) لرئيس الدولة أو لرئيس مجلس الوزراء بصورة مؤقتة ولمدة محددة معينة، دساتير بعض الدول تمنح صلاحية إعلان الحرب وحالة الطوارئ بشكل مشترك لرئيس الدولة ولرئيس الوزراء معا. من إستقراء نصوص دساتير الدول العربية والأجنبية نرى أنها توزعت بين أربعة إتجاهات في تحديدها للسلطة المختصة بإعلان الحرب في الدولة وهي:

الإتجاه الأول: إناطة سلطة إعلان الحرب بالسلطة التشريعية (البرلمان) حصراً.

الإتجاه الثاني: إناطة سلطة إعلان الحرب بالسلطة التنفيذية حصراً (المتتمثلة إما برئيس الجمهورية أو برئيس مجلس الوزراء).

الإتجاه الثالث: إيداع السلطة التنفيذية صلاحية إعلان الحرب مع وجوب إقتران ذلك بموافقة أو علم السلطة التشريعية.

الإتجاه الرابع: السكوت عن صلاحية إعلان الحرب وعدم إيراد نص صريح يعالجها(177).

إعلان حالة الطوارئ في العراق يستند إلى قانون السلامه الوطنية رقم (4) لسنة 1965، ولإعلان حالة الطوارئ أسباب هي:

أولاً: إذا حدث خطر من غارة عدائية أو أعلنت الحرب أو قامت حالة حرب أو أية حالة تهدد بوقوعها في البلاد.

(175) دستور جمهورية العراق، المادة (60)، الفقرة (9)؛ إقبال عبدالله أمين الجيلوي، مصدر سابق، ص 253.

(176) أمل نجيب ترمس، مصدر سابق، ص 72.

(177) مالك منسي الحسيني ومصنق عادل طالب، مصدر سابق، ص 252.

ثانياً: إذا حدث اضطراب خطير في الأمن العام أو تهديد خطير له.

ثالثاً: إذا حدث وباء عام أو كارثة عامة تؤثر على الدولة(178).

في بعض الدول الدستور لا يفرق بين إعلان الحرب وبين حالة الطوارئ، مثل دولة العراق، فإنها كانت تنظم الحالتين بقانون واحد، بعد تغيير الحكم عام 2003 صدر قانون إدارة الدولة للمرحلة الإنتقالية لعام 2004 فلم يتطرق إلى سلطة إعلان حالة الطوارئ، الأمر الذي يشكل حالة من العيب (الدستوري) الذي وقع فيه المشرع حينما أغفل الإشارة إلى هذه السلطة، لكن المحلق الثاني لـ(قانون إدارة الدولة العراقية- المرحلة الإنتقالية لعام 2004- ينص على أنه: لمجلس الوزراء وبموافقة رئاسة الدولة بالإجماع إصدار أوامر لها قوة القانون(179). حسب أحكام المادة (25) من ملحق قانون إدارة الدولة العراقية للفترة الإنتقالية لعام 2004، إستناداً إلى أحكام القسم الثاني من المحلق تم إصدار (أمر الدفاع عن السلامة الوطنية المرقم (1) لسنة 2004)(180) من قبل رئيس الوزراء لتنظيم حالة الطوارئ في العراق، بموجبها لرئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع، إعلان حالة الطوارئ في أية منطقة من العراق، عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم يهدد الأفراد في حياتهم، وناشئ من حملة مستمرة للعنف، من أي عدد من الأشخاص لمنع تشكيل حكومة التمثيل في العراق أو تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين أو أي غرض آخر(181). رئيس الدولة يطلب بالإشتراك مع رئيس الوزراء إعلان حالة الطوارئ، لكن الصلاحيات الحقيقية والسلطات والفعلية في حال إعلان حالة الطوارئ في البلاد هي لرئيس مجلس الوزراء ولهذا السبب حسب (قانون أمر الدفاع عن السلامة الوطنية) تخضع قرارات رئيس مجلس الوزراء في الظروف الإستثنائية لرقابة محكمة التمييز(182). ثم بعد ذلك حدد الدستور العراقي لعام 2005 الجهة المخولة لإعلان الحرب وحالة الطوارئ في البلاد، حيث جاء في المادة (61) من الدستور أن مجلس النواب (البرلمان) يختص بإعلان حالة الطوارئ والحرب بناء على طلب مشترك من الرئيسين في السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء)، بموافقة أغلبية الثلثين من عدد أعضائه، تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً والقرار قابل للتמיד وبموافقة عليه في كل مرة(183). بمعنى منح المشرع العراقي سلطة تقديم طلب إعلان حالة الطوارئ أو الحرب

(178) فارس عبدالرحيم حاتم و سنان طالب عبدالشهيد، مصدر سابق، ص 179.

(179) فارس عبدالرحيم حاتم و سنان طالب عبدالشهيد، مصدر سابق، ص 178.

(180) قد سمي هذا القانون بـ(أمر) بسبب صدوره من قبل مجلس الوزراء وبموافقة مجلس رئاسة الجمهورية، إستناداً للقسم الثاني من ملحق قانون إدارة الدولة العراقية في الفترة الإنتقالية الذي نص على (...لمجلس الوزراء وبموافقة رئاسة الدولة بالإجماع إصدار أوامر لها قوة القانون...).

(181) قانون أمر الدفاع عن السلامة الوطنية، 2004، المادة (1).

(182) فارس عبدالرحيم حاتم و سنان طالب عبدالشهيد، مصدر سابق، ص 186.

(183) دستور جمهورية العراق، المادة (60)، الفقرة (9)، البند (أ).

بطلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء باعتبارهما يمثلان السلطة التنفيذية في الدولة لحماية المصالح الوطنية ولمواجهة أي خطر خارجي أو داخلي، بذلك لا ينفرد رئيس الدولة ولا رئيس الوزراء وحده بطلب إعلان حالة الطوارئ أو الحرب في العراق، فالطلب لا يكون إلا بشكل مشترك يقدمانه إلى مجلس النواب، ويحتاج الموافقة بأغلبية الثلثين من أعضاء مجلس النواب(184). لكن مع هذا فالدستور يخول رئيس مجلس الوزراء فقط بالصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ(185).

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فرئيس الجمهورية لديه سلطات وصلاحيات كثيرة وخطيرة عند حدوث ظروف إستثنائية في أمريكا، إعلان حالة الطوارئ في الولايات المتحدة الأمريكية هي صلاحية مشتركة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فلرئيس الدولة أن يمارس إختصاصات واسعة في ظل هذا الظروف سواء إستند في ذلك إلى سلطاته الدستورية أو إلى قوانين التفويض(186).

إعلان حالة الطوارئ يكون حسب قوانين: (قانون الطوارئ الوطني - القومي- لعام 1976، قانون الطوارئ الإقتصادية الدولية لعام 1977 والقانون ستافورد لعام 1988) في الولايات المتحدة الأمريكية، القانون الأول قانون الطوارئ الوطني يمنح لرئيس الدولة صلاحية إعلان حالة الطوارئ على المستوى الوطني في حال توفر تفاصيل إجرائية معينة ومحدودة قبل إستخدام القانون. والقانون الثاني يمنح الرئيس حق فرض عقوبات أو معاقبة الحكام المستبدين أو الإرهابيين أو منظمات أجنبية تضر بمصالح الولايات المتحدة الأمريكية، القانون الثالث قانون ستافورد الإتحادي يمنح الوكالة الفيدرالية لإدارة الطوارئ الصلاحيات والسلطات لمساندة الولايات الأمريكية والحكومات المحلية في الولايات في حالات الكوارث الطبيعية وتنسق إستجابة الأمة.

في حالة إعلان حالة الطوارئ في الولايات المتحدة الأمريكية تترك السلطة التشريعية (الكونغرس) وتوسع الصلاحيات لرئيس الدولة في مجالات المختلفة.

في روسيا الإتحادية منح الدستور إعلان الأحكام العرفية(187) وفرض حالة الطوارئ في البلاد لرئيس الدولة ففي حال حصول عدوان خارجي ضد أراضي الدولة أو تهديد فوري لها يتولي رئيس الدولة إعلان

(184) إقبال عبدالله أمين الجبلاوي، مصدر سابق، ص 256.

(185) دستور جمهورية العراق، المادة (60)، الفقرة (9)، البند (ج).

(186) أحمد مصطفى محمد أحمد، سلطات رئيس الدولة في إعلان حالة الطوارئ "دراسة مقارنة"، مجلة العدل لوزارة العدل في السودان، السنة الثالثة عشر، العدد 34، 2011.

(187) نظام الأحكام العرفية، مجموعة من القواعد أو القرارات والتدابير الإستثنائية تلجأ إليه السلطة التنفيذية في ظل الظروف الطارئة تسمح لها بصورة مؤقتة ومحددة بتعطيل كل أو بعض القوانين السارية فيها لمواجهة الخطر على البلاد.

الأحكام العرفية وفرض حالة الطوارئ في البلاد أو في منطقة معينة في الدولة مع إشعار فوري بإبلاغ مجلس الإتحاد ومجلس الدوما (هما السلطة التشريعية في الإتحاد الروسي) بالوضع (188).

2.2.2: إعلان الحرب

هناك دول لا تفرق بين أحكام إعلان الحرب وأحكام إعلان حالة الطوارئ مثل جمهورية العراق، لكن في أغلب الدول المشرع يفرق بين الحالتين: حالة الحرب وحالة الطوارئ. في العراق الأحكام هي نفسها في الحالتين، لكن في الولايات المتحدة الأمريكية هناك (قرار قوى الحرب) وهو القانون الصادر من الكونغرس عام 1973، يمنح دستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر عام 1787 صلاحية إعلان قرار الحرب للسلطة التشريعية (الكونغرس) وهو إختصاصاته. وبالرغم من أن الدستور ينص على ذلك، لكن الرئيس هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وله الحق في إتخاذ قرار إعلان الحرب، وله (حق الفيتو) على قرار الكونغرس.

فالدستور الأمريكي يمنح الكونغرس حصرياً سلطة إعلان الحرب، غير انه خلال (75) سنة الماضية، كان يسمح عملياً بأن يمارس الرؤساء هذه السلطة، في حال إقرار الكونغرس مشروع القانون هذا، فإن ذلك ستنقل سلطة الحرب إلى الرئيس بشكل كامل، ومن الصعب تصور وقت أسوأ من الزمن الحاضر في تاريخ أمريكا بسبب حصول هذا التغيير، حيث تورطت الولايات المتحدة الأمريكية عسكرياً في كثير من بلدان العالم.

كان واضعو الدستور الأمريكي (عام 1798) يدركون تماماً مخاطر وضع سلطة إعلان الحرب بين يدي رئيس الدولة... وعلى هذا الأساس حددوا بصورة واضحة في المادة الأولى منه أن الكونغرس وحده هو المخول بسلطة إعلان الحرب. لكن الدستور ينص على أن (يكون الرئيس قائداً أعلى لجيش وبحرية الولايات المتحدة ولميليشيات مختلف الولايات، عندما يستدعون إلى الخدمة الفعلية)، هذا يعني أن الرئيس يقود القوات المسلحة مباشرة فور إعلان (الكونغرس Congress) الحرب وإجازة شنها، لكن بالرغم من هذه السلطة الدستورية الحصرية، لم يعلن الكونغرس أي حرب منذ دخول الولايات المتحدة الحرب العالمية الثانية وما بعد ذلك، ابتداء من فترتي حكم الرئيس هاري ترومان (1945-1953)، كان رؤساء الولايات المتحدة يدفعون بالقوات الأمريكية إلى أعمال حربية عبر العالم دون إنتظار قرار من الكونغرس.

في الإتحاد الروسي منح الدستور حق إعلان الحرب وعقد السلم لرئيس الإتحاد (رئيس الدولة) في حالة وقوع عدوان خارجي ضد إتحاد روسيا أو في حالة حصول تهديد فوري ومباشر (189). في إتحاد روسيا إعلان

(188) دستور الإتحاد الروسي، المادة (88).

(189) دستور الإتحاد الروسي، المادة (87).

الحرب هو قرار مشترك بين السلطة التنفيذية (رئيس الدولة) والسلطة التشريعية (بمجلسيها: مجلس الإتحاد ومجلس الدوما)⁽¹⁹⁰⁾. مجلس الإتحاد هو أحد جناحي السلطة التشريعية إلى جانب الجمعية الإتحادية (البرلمان)، من إختصاصه الموافقة على المراسيم التي يصدرها رئيس الإتحاد الروسي بشأن تطبيق الأحكام العرفية وتطبيق حالة الطوارئ⁽¹⁹¹⁾.

في دولة الإمارات العربية المتحدة للمجلس الأعلى - وفقا للدستور- أن يفوض رئيس الإتحاد (رئيس الدولة) ومجلس الوزراء مجتمعين إصدار ما يقتضيه الأمر إصداره - في غياب المجلس الأعلى- من المراسيم التي يختص المجلس المذكور بالتصديق عليها شرط أن لا يشمل هذا التفويض الموافقة على إعلان قيام الحرب الدفاعية⁽¹⁹²⁾. بشكل عام إن إقرار إعلان الحرب أمر مهم جدا وقرار خطير فالمشرع يمنح صلاحيات إعلان الحرب وحالة الطوارئ للسلطة التشريعية (المجالس البرلمانية) لأهميتها وخطورتها.

3.2.2: إصدار اللوائح الضرورية والتفويضية

الأصل هو أن تشريع القوانين من إختصاص السلطات التشريعية وهي (المجالس البرلمانية المنتخبة)، ولا يجوز للسلطة التنفيذية أن تباشر الإختصاصات البرلمانية وإصدار القوانين⁽¹⁹³⁾، لكن في الظروف الإستثنائية يجوز للسلطة التنفيذية أن تصدر قرارات أو (لوائح الضرورة ولوائح التفويض) على المواطنين، وتجمد العمل التشريعي بموجب الدستور لفترة محددة⁽¹⁹⁴⁾. في الأساس رئيس مجلس الوزراء يمثل أحد طرفي السلطة التنفيذية بإعتباره المسؤول عن تخطيط وتنفيذ السياسات العامة في الدولة، له الحق في إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات التي تسهل وتساعد في تنفيذ القوانين⁽¹⁹⁵⁾. ففي النظام البرلماني تمنح هذه الصلاحية لرئيس مجلس الوزراء أما في النظام الرئاسي فرئيس الدولة هو الذي يتولى هذا الإختصاص والقرارات التي تصدر بموجب هذه السلطة تنقسم إلى حالتين وهما:

(190) أمل نجيب ترمس، مصدر سابق، ص 84.

(191) دستور الإتحاد الروسي، المادة (102).

(192) دستور الإمارات العربية المتحدة، المادة (115).

(193) توجد لوائح أخرى منها: لوائح الضبط أو لوائح البوليس، كما جرت العادة على تسميتها، وهي مجموعة القواعد التي تضعها السلطة التنفيذية لحماية الأمن والسكينة والصحة العامة، دون أن تكون تنفيذًا لقانون معين، وتعتبر لوائح الضبط من أخطر أنواع اللوائح، وخطورتها تكمن في أنها تضع قيودا على حريات الأفراد وتقرر عقوبات على من يخالفها، ولعل هذا كان سببا مباشرا في مطالبة جانب من الفقه بضرورة تنظيمها بواسطة السلطة التشريعية حتى لا تكون مجالاً للعبث من جانب السلطة التنفيذية، وهكذا نجد أنه إلى جانب لوائح الضرورة واللوائح التفويضية واللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية توجد اللوائح الضبطية وهذه اللوائح كلها هي ما يطلق عليها التشريعات الفرعية، وهي أدنى أنواع التشريعات، حيث لا تصبح اللوائح ملزمة بوجه عام إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية.

(194) حسين جبار عبد، مصدر سابق، ص 134.

(195) إقبال عبدالله أمين الجيلاوي، مصدر سابق، ص 255.

1- لوائح الضرورة: وهي اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية (الحكومة) في حالة غياب السلطة التشريعية (البرلمان)، لمواجهة خطر أو حالة لظروف إستثنائية وعاجلة التي تهدد أمن الدولة وسلامتها، أو هي مجموعة من القواعد القانونية التي تتضمن تعريف الأفعال المجرمة وتقسيمها لمخالفات وجنح وجرائم ووضع العقوبات المفروضة على الأفراد في حال مخالفتهم للقوانين والأنظمة والأخلاق والآداب العامة في فترة تعرض البلاد لظروف إستثنائية غير عادية وذلك للمحافظة على كيان الدولة ودفع الخطر الجسيم (من عدوان وغيره) عنها، ورد في دستور العراق لعام 1970 أنه يحق لرئيس الجمهورية وهو رئيس لمجلس الوزراء في الوقت نفسه إعلان حالة الطوارئ وإصدار بعض القرارات أو لوائح بقوة القانون وبإمكانه إتخاذ التدابير المناسبة للمحافظة على كيان الدولة مقابل تهديد كبير أو خطر جسيم، وتسمى هذه القرارات بـ(لوائح الضرورة) (196). لكن في الدستور العراقي الجديد لسنة 2005 لم يمنح المشرع رئيس الجمهورية حق إصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة أي ظروف إستثنائية أو حالة خطر، بل يمنح الدستور رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد(197).

قد تكون السلطة التشريعية معطلة أحيانا لأي سبب كان في ظروف إستثنائية صعبة وفي حال وجود أسباب قاهرة مثل: حدوث تهديد كبير أو خطر جسيم أو كارثة طبيعية للدولة وكيانها مما يوجب الإسراع في إتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الخطر بشكل سريع ومستعجل لا يتحمل التأخير، لكن الدستور العراقي النافذ لعام 2005 سكت عن إصدار لوائح الضرورة من قبل رئيس الجمهورية(198).

لا يوجد أي نص صريح في دستور الولايات المتحدة الأمريكية حول لوائح الضرورة لكن إصدارها من قبل رئيس الدولة في الظروف الإستثنائية إنما هو شئ عادي وطبيعي، حيث يمكن للرئيس إستغلال صفته كقائد عام للقوات المسلحة في البلاد فيمارس سلطات تشريعية واسعة في الأزمات الكبرى والظروف الإستثنائية(199).

2- اللوائح التفويضية: وهي لوائح وقرارات تصدرها الحكومة (السلطة التنفيذية) بتفويض من السلطة التشريعية لتنظيم بعض المسائل الداخلية في الظروف الإستثنائية والخاصة لها قوة القانون، قد تكون هذه القرارات أصلا في نطاق التشريع وسياقه، سواء أصدرت القرارات في غيبة المجلس التشريعي (البرلمان)

(196) دستور جمهورية العراق، المادة (57)، الفقرة (ب)، المادة (60)، الفقرة (ز).

(197) الدستور نفسه، المادة (61)، الفقرة (9)، البند (ج).

(198) إسراء محمود بدر علي السميع، مصدر سابق، ص 50.

(199) د. محمد يوسف محميد، مصدر سابق، ص 97، 119.

أو في حالة إنعقاده و قيامه بتفويض السلطة التنفيذية متمثلة برئيسها- فيحل الرئيس محل البرلمان- في مباشرة تلك الإختصاصات في الحدود التي يوضحها التفويض ويترتب على ذلك إكتساب قرارات الرئيس قوة القرارات والتشريعات الصادرة من البرلمان وخصائصها(200). لكن الدستور العراقي لعام 2005 لم يتطرق إلى موضوع التفويض أبدا ولم يتضمن أي نص يجيز التفويض التشريعي لرئيس الجمهورية، في الظروف غير العادية حتى يكون من صلاحيات رئيس الجمهورية إصدار (اللوائح التفويضية)، لأن التفويض التشريعي يمثل تنازل السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية عن حقها وصلاحياتها في تشريع القانون في مجال معين لفترة محددة، حيث تصبح للسلطة التنفيذية سلطة التشريع وسن القوانين في الظروف الإستثنائية، وتبرز أهمية التفويض كوسيلة من الوسائل اللازمة لضمان تسيير الشؤون العامة للبلاد وحسن سير المرافق العامة في الوقت الذي تعجز فيه السلطة صاحبة الإختصاص (السلطة التشريعية) من إتخاذ الإجراءات السريعة والمستعجلة لمواجهة الظروف الإستثنائية أو الخطر التي يتعرض له البلاد للمحافظة على النظام العام وسير المرافق العامة بشكل سريع ومستعجل، إن دساتير بعض الدول تمنح صلاحيات إعلان الحرب وحالة الطوارئ لرئيس مجلس الوزراء لأنه في النظام البرلماني هو صاحب السلطة الفعلية والحقيقية في الدولة، لكن الدستور العراقي النافذ لعام 2005 سكت عن موضوع اللوائح التفويضية ولم يمنح لرئيس الجمهورية أي صلاحيات في هذا الشأن(201).

كذلك دستور الولايات المتحدة الأمريكية ليس فيه نص صريح حول اللوائح التفويضية لكنه يشير إلى أن الرئيس يقوم بتنفيذ القوانين تنفيذا أميناً وإستناداً إلى القاعدة التي إستقرت عليها (المحكمة العليا الأمريكية)، التي تقضي بأن الرئيس يتمتع بجميع السلطات الضرورية اللازمة المخول بها صراحة بموجب نصوص الدستور، بحق عرفي في إصدار اللوائح التنفيذية بإعتبار أن ذلك أمر ضروري يتيح للرئيس بممارسة سلطاته في رعاية تنفيذ القوانين(202).

كذلك النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية يمنح رئيس الدولة كل السلطة التنفيذية، إضافة إلى هذا فرئيس الدولة في أمريكا لديه صلاحية إصدار (اللوائح التنفيذية) كقرارات تنظيمية تصدر عن السلطة التنفيذية لتنفيذ التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية (الكونغرس)، أيضا للرئيس حق إصدار اللوائح المستقلة دون أن يكون تنفيذا لتشريع صادر من الكونغرس ودون الحاجة إلى تفويض سابق أو تصديق لاحق

(200) د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات دار الفكر العربي، بدون مكان، 1957، ص 352.

(201) إسماعيل محمود بدر علي السميع، مصدر سابق، ص 49.

(202) د. محمد يوسف محميد، مصدر سابق، ص 97، 117.

من جانب الكونغرس، فاللوائح تصدر لتنظيم المرافق العامة بشكلين: اللوائح التنظيمية، لوائح الضبط أو البوليس(203).

3.2: صلاحيات رئيس الدولة في تنظيم عمل السلطة التشريعية

إن إختصاصات وأعمال كل سلطة في الدولة محدودة، ومن المبادئ العامة للحكم الرشيد الفصل بين السلطتين: التنفيذية والتشريعية لكن هناك توازن بين السلطتين فالبرلمان يراقب الحكومة لتنفيذ القوانين كما شرعت، كذلك هناك رقابة متبادلة بين السلطتين، فالسلطة التنفيذية مقابل صلاحيات السلطة التشريعية ومنها: تنظيم عمل السلطة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية من خلال رئيس الدولة وأحيانا رئيس مجلس الوزراء، ينقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب وهي:

1.3.2: دعوة البرلمان (السلطة التشريعية) لعقد جلساته وتمديد الفصل التشريعي

مجلس النواب له دورات إنعقاد إعتيادية وأخرى إستثنائية، ويمارس مجلس النواب خلال الجلسة الأولى المهام والإختصاصات الإعتيادية المنوط بها بموجب الدستور والقانون، خارج الفصل التشريعي الإعتيادي قد تستجد مسائل طارئة غير متوقعة لابد من إتخاذ القرار فيها من قبل مجلس النواب وعلى وجه السرعة، كونها تدخل من ضمن إختصاصاته ومن بينها إعلان الحرب وحالة الطوارئ(204). ومن حق رئيس الدولة صلاحية الدعوة لإنعقاد جلسات إستثنائية لمجلس النواب (البرلمان) في بعض الظروف الطارئة، أيضا له حق تمديد الفصل التشريعي للبرلمان في بعض الحالات الخاصة(205). المطلب ينقسم إلى فرعين وهما:

الفرع الاول: الدعوة لإنعقاد جلسة البرلمان (السلطة التشريعية)

الدعوة لإنعقاد الجلسات البرلمانية في الأصل من صلاحيات رئاسة البرلمان لكن رئيس الدولة - وهو أحد جناحي السلطة التنفيذية- لديه في بعض الحالات الخاصة صلاحية الدعوة لإنعقاد السلطة التشريعية (البرلمان) جلساتها، وهي:

أولاً: الدعوة لإنعقاد أول جلسة للسلطة التشريعية (البرلمان) بعد الإنتخابات الجديدة

منح الدستور العراقي- في المادتين (54، 73)- رئيس الجمهورية صلاحية دعوة مجلس النواب (البرلمان) بمرسوم جمهوري لإنعقاد الجلسة الأولى بعد الإنتخابات الجديدة وإعلان نتائج الإنتخابات العامة

(203) المصدر نفسه، ص 97، 108، 111.

(204) إقبال عبدالله أمين الجبلاوي، مصدر سابق، ص 249؛ أحمد خورشيد حميدي، مصدر سابق، ص 8.

(205) د. أحمد عبدالله ناهي الحمداني، مصدر سابق، ص 155.

من قبل الجهة المختصة ومصادقة (المحكمة الاتحادية العليا) في العراق عليها، خلال (15) يوماً من تاريخ المصادقة، لكن الدعوة تكون للجلسة الأولى فقط ولمرة واحدة خلال ولايته في الظروف الطبيعية⁽²⁰⁶⁾. جلسة مجلس النواب الأولى هي الجلسة الافتتاحية وتكون بروتوكولية ويرأسها أكبر الأعضاء سناً ويلقى فيها كلمة ويرحب بالأعضاء الجدد وتخصص لإنتخاب رئيس المجلس ونائبيه بعد إنتخاب رئيس للجمهورية من قبل مجلس النواب، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً⁽²⁰⁷⁾.

قد جرت العادة أن غالبية دساتير الدول تنص على منح رئيس الدولة صلاحية دعوة البرلمان لإنعقاد أول جلسة له عقب إنتخابه، هذه الجلسة التي تكون بروتوكولية عادة⁽²⁰⁸⁾.

ثانياً: الدعوة لإنعقاد جلسة إستثنائية لمجلس النواب

منح الدستور العراقي حق صلاحية دعوة مجلس النواب إلى جلسة إستثنائية لأكثر من جهة ومنها: رئيس الجمهورية في حالات ضرورية معينة أو لظروف طارئة ولموضوعات محددة، مثل: الحرب أو تعرض البلد إلى أخطار خارجية أو مشاكل داخلية، يكون الإجتماع مقتصرأ على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه⁽²⁰⁹⁾. يكون عقد الجلسة الإستثنائية خلال مدة دورات إنعقاد البرلمان⁽²¹⁰⁾.

إن المشرع العراقي خول إضافة إلى رئيس الجمهورية جهات أخرى وهي: (رئيس مجلس الوزراء، رئيس مجلس النواب وخمسون عضواً من أعضاء المجلس) لدعوة مجلس النواب إلى جلسة إستثنائية⁽²¹¹⁾.

كذلك في ألمانيا- مثل العراق- يحق للرئيس الإتحادي دعوة مجلس البوندستاغ لإنعقاد جلسة أو إجتماع قبل الموعد المحدد، يلزم على مجلس البوندستاغ تلبية الطلب⁽²¹²⁾. أيضاً يحق لرئيس الإتحاد الروسي دعوة (مجلس الدوما) عقد جلسة طارئة بعد 30 يوماً من الإنتخابات⁽²¹³⁾.

(206) دستور جمهورية العراق، المادتين (54، 73)؛ أحمد خورشيد حميدي، مصدر سابق، ص 8.

(207) سيران قاسم محمود، مصدر سابق، ص 65.

(208) د. علي يوسف الشكري، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي، مصدر سابق، ص 9.

(209) دستور جمهورية العراق، المادة (58)، الفقرة (1).

(210) د. علي يوسف الشكري، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي، مصدر سابق، ص 8؛ سيران قاسم محمود، مصدر سابق، ص 65.

(211) د. علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي؟، مصدر سابق، ص 105.

(212) دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية، المادة (38)، الفقرة (3).

(213) دستور الإتحاد الروسي، المادة (96).

الفرع الثاني: تمديد الفصل التشريعي للبرلمان

كل المجالس التشريعية (البرلمانات) توجد لها عدة فصول وجملة دورات تشريعية لتشريع القوانين، ففي العراق لمجلس النواب (البرلمان) دورة إنعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر، توجد عطلة تشريعية محددة (أربعة أشهر كل سنة)، خلال هذه المدة قد لا تنتهي المجلس من إنجاز المهام والأعمال المنوط بها، لذا منح الدستور العراقي صلاحية تمديد الفصل التشريعي لدورة إنعقاد مجلس النواب لعدة جهات منها: يحق لرئيس الجمهورية في حالة وجود أمور مهمة طلب تمديد الفصل التشريعي للبرلمان لمدة محددة، لإنجاز مهمات تستدعي ذلك بشرط أن لا تزيد على ثلاثين يوماً⁽²¹⁴⁾. كذلك منح الدستور حق طلب تمديد الفصل التشريعي لرئيس مجلس الوزراء، ولرئيس مجلس النواب، ولخمسين عضواً من أعضاء مجلس النواب أيضاً، بمعنى لرئيس الجمهورية هذا الحق بشكل منفرد من غير الإشتراك مع رئيس مجلس الوزراء⁽²¹⁵⁾.

2.3.2: حل البرلمان (السلطة التشريعية)

إن حل المجلس النيابي هو إنهاء حياة المجلس قبل الأجل المحدد لإنتهائه، أي أنه لا يمثل النهاية الطبيعية لحياة المجلس، حيث تمتلك السلطة التنفيذية برئسيها حق طلب حل مجلس النواب وسحب صفة النيابة من ممثلي الشعب (أعضاء البرلمان) قبل إنتهاء مدة نيابتهم المحددة وفقاً للدستور والقانون، ثم دعوة الناخبين إلى إنتخاب مجلس جديد⁽²¹⁶⁾.

هكذا فالسلطة التشريعية تحل وتنتهي ولايتها في الظروف غير الإعتيادية، في دساتير أغلب الدول الفيدرالية التي تمارس النظام البرلماني حيث يحق لرئيس الدولة طلب حل السلطة التشريعية في البلاد، كأحدى طرق حل السلطة التشريعية (البرلمان)، هذا الحق الذي منح لرئيس الدولة بموجب الدستور وهو تقديم طلب حل مجلس النواب يكون بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء بمعنى مبادرة حل البرلمان تكون من مجلس الوزراء (الحكومة) وهو أحد جناحي السلطة التنفيذية، مع هذا فرئيس الدولة غير ملزم بالموافقة على طلب مجلس الوزراء لحل السلطة التشريعية (البرلمان)، في حالة وافق عليه يحال الطلب إلى مجلس النواب لتصويت على الطلب وحل نفسه بنفسه⁽²¹⁷⁾. لكن ليس من صلاحيات رئيس الدولة في العراق حل مجلس النواب

(214) دستور جمهورية العراق، المادة (58).

(215) الدستور نفسه، المادة (58)، الفقرة (2)؛ إقبال عبدالله أمين الجيلاوي، مصدر سابق، ص 250؛ سيران قاسم محمود، مصدر سابق، ص 65.

(216) إقبال عبدالله أمين الجيلاوي، مصدر سابق، ص 251.

(217) حسين نعمة خشان الزامل ومحمد عوده محسن الدراجي، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية، مجلة مركز دراسات الكوفة (العراق)،

مجلد 7، العدد 25، حزيران 2012، ص 120.

(البرلمان) بذاته بل ولا يحق له بمفرده حتى طلب حله، بل له حق الموافقة على طلب وإقترح رئيس مجلس الوزراء، القرار النهائي لحل مجلس النواب إنما هو في يد أعضائه، حيث ينص الدستور (218). على أنه: (يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، لا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء). هكذا يتبين لي بأن دور رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب (البرلمان) شكلي لأنه لا يستطيع أو ليس من حقه ولا من صلاحياته طرح موضوع حل مجلس النواب بطلب منه وحده، لكن فقط له صلاحية التأييد أو الموافقة على طلب رئيس مجلس الوزراء أو نقضه، والقول الفصل في حل مجلس النواب في العراق لا يكون لرئيس الجمهورية ولا يكون لرئيس مجلس الوزراء (رئيس الحكومة) أيضاً، بل إنما القرار النهائي والأخير هو لمجلس النواب نفسه فهو الذي له أن يقرر حله بتصويته على حل نفسه بالأغلبية المطلقة (219).

يري البعض بأن دور أو إختصاص رئيس الدولة في حل مجلس النواب صحيح هو شكلي من ناحية لكنه دور فعلي من ناحية أخرى، فدوره شكلي لأنه لا يحق له أن يمارس هذا الإختصاص إلا بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء، ودوره فعلي بإعتبار أنه وسيط بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب، لأنه لا أثر لطلب رئيس مجلس الوزراء بحل مجلس النواب إلا بموافقة رئيس الدولة، فإذا رفض طلبه لا يحل مجلس النواب (البرلمان) بل يبقى مستمرا في ممارسة مهام عمله التشريعي (220). موافقة رئيس الدولة على حل مجلس النواب هي وسيلة لتحكيم الأمة في النزاع القائم بين الوزارة (الحكومة) وبين البرلمان، كما أنها تعد وسيلة يدافع بها رئيس الدولة عن آرائه التي يعتقد أنها مؤيدة من قبل الشعب في بعض الدول (221).

أيضا في الإتحاد الروسي منح الدستور حق حل البرلمان - وهو أحد مجلسي السلطة التشريعية- لرئيس الدولة في حالة رفض إقترح ترشيح رئيس حكومة الإتحاد الروسي المقدم من الرئيس ثلاث مرات، أيضا في حالة رفض منح الثقة مرتين في غضون ثلاثة أشهر لحكومة يريد تشكيلها فحينئذ يحق للرئيس حل مجلس الدوما - وهو أحد مجلسي السلطة التشريعية-، لكن بقيود معينة أولها: لا يجوز حل مجلس الدوما من قبل رئيس الدولة خلال السنة الأولى من إنتخابه، ثانيهما: لا يجوز حله في فترة إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية (222).

(218) دستور جمهورية العراق، المادة (64).

(219) حسين نعمة خشان الزاملي ومحمد عوده محسن الدراجي، مصدر سابق، ص 120؛ سيران قاسم محمود، مصدر سابق، ص 66.

(220) د. علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي؟، مصدر سابق، 106.

(221) د. علي يوسف الشكري، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي، مصدر سابق، ص 9.

(222) دستور الإتحاد الروسي، المادة (84)، الفقرة (ب)، المادة (111)، الفقرة (4)، المادة (117)، الفقرة (3)؛ أمل نجيب ترمس، مصدر سابق، ص 26.

3.3.2: الدعوة للانتخابات المبكرة

الدعوة للانتخابات عامة مبكرة معناها ولاية مجلس النواب (وهي أربع سنوات) تنتهي قبل موعدها القانوني المحدد، حيث في كل أربع سنوات ينتخب أعضاء جدد لمجلس النواب، مجلس النواب ينتخب رئيس الجمهورية، رئيس الجمهورية- وفقا لإجراءات الدستور بعد الانتخابات- يكلف مرشح أكبر كتلة في مجلس النواب لتشكيل الحكومة الجديدة، لكن في بعض الظروف الإستثنائية أو غير الطبيعية لرئيس الدولة بعد حل مجلس النواب ممارسة إختصاصه من خلال الدعوة للانتخابات العامة لمدة أقصاها ستون يوما من تاريخ حل مجلس النواب(223).

إن الدستور العراقي يؤكد هذا الحق الإلزامي للرئيس قائلا: (يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، يعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقبلاً ويواصل تصريف الأمور اليومية) (224). بشكل عام هذا إلتزام على رئيس الجمهورية وهو ليس حراً في قراره بل ملزم ومجبر على الدعوة للانتخابات المبكرة.

في الولايات المتحدة الأمريكية رئيس الدولة لا يملك حق الدعوة للانتخابات، لكن له حق توجيه رسالة إلى (الكونغرس) تتضمن توصيته أو رغبته من (الكونغرس) في أن يعنى بموضوع معين، لكن الكونغرس ليس ملزماً بهذه التوصية للرئيس، لأن هذا الأمر يمثل تدخلا من السلطة التنفيذية في شؤون السلطة التشريعية، هذا على خلاف حق إقتراح القوانين الموجود في النظام البرلماني(225).

في الإتحاد الروسي لرئيس الدولة في بعض الحالات الحق في حل مجلس الدوما (أحد مجلسي السلطة التشريعية) ويحدد بعد حله موعدا لانتخابات (مجلس الدوما) الجديد تجري في موعد لا يتجاوز أربعة أشهر بدءاً من تاريخ صدور قرار الحل من قبل رئيس الدولة(226).

الأولى- من وجهة نظري- تعقيد حل السلطة التشريعية (البرلمان) من قبل رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء دستوريا وقانونيا، لأن البرلمان منتخب من الشعب، فكيف يمكن لشخص غير منتخب من الشعب أن يأتي ويحل مجلسا يضم ممثلي الشعب؟ المجلس الذي إنما هو الذي انتخب هذا الشخص أصلا، فرئيس الدولة ورئيس الحكومة هما منتخبان لمنصبيهما من البرلمان فكيف لهما حل مجلس انتخابهما؟، الأفضل أن يكون حل

(223) د. علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي؟، مصدر سابق، 110.

(224) دستور جمهورية العراق، المادة (64).

(225) أحمد العوضي، مصدر سابق، ص 33.

(226) أمل نجيب ترمس، مصدر سابق، ص 27.

البرلمان عبر البرلمان نفسه أو عبر آلية أخرى يكون للشعب فيها نصيب وذلك للمحافظة على مصالح الشعب العليا وضمان حمايتها بشكل أكبر وحرص أكثر.

الفصل الثالث

الصلاحيات التنفيذية والقضائية لرئيس الدولة الفيدرالية

هذا الفصل خصص لصلاحيات رئيس الدولة الفيدرالية في المجالين التنفيذي والقضائي، وينقسم إلى مبحثين رئيسيين، وهما:

1.3: الصلاحيات التنفيذية لرئيس الدولة الفيدرالية

إن رئيس الدولة هو أحد جناحي السلطة التنفيذية ولديه بعض الصلاحيات في المجال التنفيذي، لكن الصلاحيات التنفيذية لرئيس الدولة تختلف من دولة فيدرالية إلى أخرى حسب دستورها الإتحادي ونظام الحكم في الدولة، فالسلطة التنفيذية في النظام الرئاسي سلطة واحدة (جهاز واحد)، لكن في النظام البرلماني السلطة التنفيذية ثنائية (جهازان)، لهذا السبب في الولايات المتحدة الأمريكية التي تمارس النظام الرئاسي رئيس الدولة يرأس الإدارة الفيدرالية وهو رئيس السلطة التنفيذية في الوقت نفسه (رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في آن واحد)، السلطة التنفيذية كلها في رئيس الدولة وهو الذي يسير جميع المرافق العامة ويعين الموظفين الكبار في مختلف الوظائف ويعين السكرتيرين (الوزراء) ويعزلهم، يعين السفراء وأعضاء المحكمة العليا (الإتحادية) بموافقة مجلس الشيوخ⁽²²⁷⁾. لكن في جمهورية العراق الفيدرالية وفقا للدستور النافذ 2005 النظام السياسي فيها هو نظام برلماني لذا رئيس مجلس الوزراء أكثر صلاحية من رئيس الجمهورية، بصورة عامة السلطة التنفيذية تجتمع في منصب رئيس مجلس الوزراء وصلاحيات رئيس الدولة أكثرها تشريفية وشكلية. وهذا المبحث ينقسم إلى مطلبين وهما:

(227) دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (2)، الفقرة (2).

1.1.3: حق التعيين في المناصب العليا

المناصب أو الوظائف العليا في كل دولة محدودة وتعرف بالمناصب القيادية ذات المسؤولية، وهي مناصب سياسية بإمتياز أكثر من كونها إدارية، أكثر صلاحيات هذه المناصب ومسؤولياتها تحددها النصوص التشريعية والقانونية في الدولة، حق رئيس الدولة في تعيين موظفي المناصب العليا أو الموافقة عليها يختلف من نظام إلى آخر ففي الدول الفيدرالية التي تمارس النظام الرئاسي رئيس الدولة لديه صلاحيات وسلطات واسعة للتعيين في المناصب العليا مثل: رئيس الولايات المتحدة الأمريكية فمن صلاحياته تعيين كل (السكرتيرين - الوزراء) والسفراء وكبار المسؤولين في الدولة، لكن بعض المناصب يحتاج لموافقة مجلس الشيوخ، أما في النظام البرلماني فصلاحيات رئيس الدولة محدودة ومقيدة ببعض الشروط في تعيين الموظفين الكبار للمناصب العليا في الدولة مثل: صلاحيات رئيس جمهورية العراق. وينقسم هذا المطلب إلى فرعين وهما:

الفرع الاول: حق تعيين نائب رئيس الدولة وإعفائه

نائب رئيس الدولة من المناصب العليا والسياسية في الدولة، وفقا لبعض دساتير الدول من حق رئيس الدولة وصلاحياته إختيار نائب الرئيس وهو حر في ذلك، في بعض الدول الأخرى ليس من حقوق وصلاحيات رئيس الدولة بل من صلاحيات السلطة التشريعية (البرلمان) أو مشتركة بينهما فإختياره يكون من قبل رئيس الدولة ويحتاج لموافقة السلطة التشريعية. يتكون هذا الفرع من نقطتين وهما:

أولاً: حق تعيين نائب رئيس الدولة

نائب رئيس الدولة هو أحد المناصب السياسية والإدارية، يمثل رئيس الدولة وأحيانا يقوم بواجباته في بعض الحالات المحددة لإستمرارية واجبات رئيس الدولة، هو من المناصب المعروفة في الأنظمة السياسية الجمهورية منها خاصة، لكنه يختلف من دولة إلى أخرى، فنائب رئيس الدولة في النظام الرئاسي هو ثاني أعلى منصب في الدولة وله دور كبير وذو أهمية، أما في النظام البرلماني فهو من المناصب الشكلية والرمزية فقط.

بشكل عام في أغلب دساتير الدول المركزية والإتحادية يحدد نائب واحد لرئيس الدولة، لكن حسب دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005 والقوانين العراقية يكون لرئيس الجمهورية نائب أو أكثر ويحل النائب

محل الرئيس عند غيابه(228). العراق أول دولة لديها أكثر من نائبين، بعد إصدار قانون إجراءات وتحديد نواب رئيس الجمهورية نجد في الواقع في كل دورة لرئيس الجمهورية نائبان أو ثلاثة، ذلك لإرضاء بعض التيارات السياسية من المكونات العراقية للحصول على منافع معنوية ومادية ولا يزال حتى يومنا هذا لرئيس الجمهورية في العراق ثلاثة نواب وهو أمر غريب وعجيب غير موجود إلا في العراق، لا ينسجم هذا بالمرّة مع تطلعات الشعب وأسس الحكم الرشيد.

إختيار أو تعيين شخص أو عدة أشخاص لمنصب نائب أو نواب رئيس الجمهورية وإقالتهم أو عزلهم من المنصب من صلاحيات رئيس الدولة، وفقاً لنصوص قانون إختيار نواب رئيس الجمهورية فالرئيس هو الذي يختار نائباً أو أكثر لمنصب نائب الرئيس الدولة(229). الدستور العراقي لعام 2005 ذكر الأحكام الرئيسية والقواعد الأساسية لترشيح وإنتخاب وإختصاصات رئيس الجمهورية وترك التفاصيل لتنظم بقوانين، لكن الدستور في المادة 69 ترك كل ما يتعلق بنائب رئيس الجمهورية للقانون قائلاً: (تنظم بقانون أحكام إختيار نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية)، ولقد شرع مجلس النواب (البرلمان)، فيما بعد (قانون نواب رئيس الجمهورية لسنة 2011) و(قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية لسنة 2012) وتم إصدارهما(230).

في الحقيقة قوانين بعض الدول تخول صلاحية إختيار نائب رئيس الدولة لرئيس الدولة وهو أمر منطقي على إعتبار أن النائب يساعد الرئيس في مهام عمله، أما في دستور جمهورية العراق فقد خالف هذا الإتجاه العام، حيث منح لمجلس النواب صلاحية الموافقة على إختيار نواب الرئيس ولم يترك صلاحية إختيار نواب الرئيس للرئيس نفسه، فضلاً عن أن منصب نائب رئيس الجمهورية خضع هو الآخر للمحاصصة السياسية والحزبية والمذهبية (الطائفية)، حيث تم الإتفاق بين الكتل السياسية الرئيسية في أولى الإنتخابات النيابية أن يكون رئيس الجمهورية من القومية الكوردية والنائب الأول للرئيس عربياً من المذهب الشيعي والنائب الثاني عربياً من المذهب السني(231).

حسب الإجراءات القانونية المتعلقة بتعيين نواب رئيس الجمهورية الثلاث من حق رئيس الجمهورية إختيار نوابه، لكن في الواقع السياسي ليس للرئيس وحده إختيار نواب رئيس الجمهورية، بل هذه المسألة

(228) دستور جمهورية العراق، المادة (69)، الفقرة (2)؛ قانون نواب رئيس الجمهورية، 2011، المادتين (1، 5).

(229) د. جعفر عبدالسادة بهير الدراجي، العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية (العراق)، السنة الثامنة، العدد 4، 2016، ص 462.

(230) دستور جمهورية العراق، المادة (67)، المادة (69)، الفقرة (2)، المادة (75).

(231) د. علي يوسف الشكري، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي، مصدر سابق، ص 10.

مقيدة بالإتفاقات السياسية بين المكونات القومية والمذهبية (الطائفية) والأحزاب والحركات والتيارات السياسية في العراق ومجلس النواب (البرلمان) يراعي ذلك، بمعنى أن رئيس الجمهورية في الحقيقة ليس حراً في إختيار نوابه وليس لديه صلاحية القبول أو الرفض لهم فهو مقيد ببعض الشروط والقيود بشأن إقتراح نواب الرئيس، بشكل عام ليست المسألة دستورية أو قانونية بقدر ما هي أمر واقع وإتفاقات سياسية ومحاصصة بين مكونات العراق (من العرب الشيعية، العرب السنة، الكورد... إلخ). هناك عرف سائد في العراق المرشح لمنصب رئيس الجمهورية يكون من القومية الكوردية ونوابه يكونون من القومية العربية سني وشيعيان وهذا العرف لم يكتب أو ينص عليه في أي نص دستوري وكذلك غير مذكور أبداً في القوانين المتعلقة بأحكام وإجراءات الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية وإختيار نوابه أو أي قانون آخر.

بعد تغيير النظام السياسي في العراق عام 2003 وإقرار الدستور العراقي الجديد لعام 2005 جرى العمل على تقاسم الرئاسات الثلاث في العراق بحيث يكون منصب رئيس الجمهورية من حصة القومية الكردية، ورئيس مجلس الوزراء (رئيس الحكومة) من حصة الشيعة العرب، ورئيس مجلس النواب (البرلمان) من حصة العرب السنة، وقبل العراق يوجد عرف كهذا في بعض دول الجوار أيضاً كما هو الحال في جمهورية لبنان من تقسيم الرئاسات الثلاث (رئاسة الجمهورية، رئاسة مجلس الوزراء "الحكومة" ورئاسة البرلمان) بمقتضى العرف الدستوري في إطار التوازن والإتفاق السياسي بين الطوائف اللبنانية حيث منصب رئيس جمهورية لبنان يكون للطائفة المسيحية (المارونية)، رئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء) للمكون السني ورئيس السلطة التشريعية (البرلمان) يكون من المكون الشيعي⁽²³²⁾.

مقارنة مع العراق إن إختيار نائب رئيس الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية من صلاحيات رئيس الدولة لكن آلية إختياره تكون من قبل مجلس الشيوخ- أحد مجلسي السلطة التشريعية- أو إختياره يكون من قبل الشعب بطريقة غير مباشرة، في حالة عدم حصول أي المرشحين لمنصب الرئيس على الأغلبية المطلقة للأصوات الإنتخابية اللازمة، فإن الدستور الأمريكي أوكل إلى مجلس الشيوخ مهمة إنتخاب نائب الرئيس من بين أكثر مرشحين حاصلين على أصوات الناخبين لهذا المنصب، لا يعتبر إجماع مجلس الشيوخ لهذا الغرض صحيحاً من وجهة القانونية، كما يعتبر نائب الرئيس في الدستور الأمريكي، هو الرجل الثاني في الدولة داخل السلطة التنفيذية وتأتي تسلسه بعد رئيس الدولة مباشرة، ينتخب نائب الرئيس في نفس الوقت الذي ينتخب فيه رئيس الدولة، حيث يتم الإقتراع على الرئيس ونائبه، وفقاً للدستور في حالة عزل رئيس الدولة من منصبه

(232) ليلي حنتوش ناجي الخالدي وعلي يوسف الشكري، التنظيم الدستوري لصلاحية الرئيس في الإمتناع عن تصديق القانون في النظام البرلماني، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية (العراق)، المجلد 24، العدد 2، 2016، ص 1609.

بأي سبب أو وفاته أو إستقالته، يصبح نائب الرئيس رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية⁽²³³⁾. مع هذا فحسب دستور الولايات المتحدة الأمريكية نائب رئيس الدولة في الوقت نفسه يكون رئيساً لمجلس الشيوخ - أحد مجلسي السلطة التشريعية-، في حالة وجود تعادل في الأصوات لقرار المجلس يحق له التصويت للحسم أي عند التعادل يرجح الجانب الذي فيه نائب الرئيس، كذلك يترأس الجلسات المشتركة ما بين المجلسين النواب والشيوخ (الكونغرس)⁽²³⁴⁾. كذلك نائب رئيس الدولة في أمريكا عضو في مجلس الأمن القومي بمعنى هو يجمع بين مناصب في السلطة التنفيذية وأخرى في السلطة التشريعية معاً، كما هو الحال مع بعض المناصب في دولة الإمارات العربية المتحدة، مع ذلك فإن نائب رئيس الدولة في أمريكا بإعتباره رئيس مجلس الشيوخ أيضاً، هو يرأس أغلب محاكمات سحب الثقة في حالة توجيه الإتهام النيابي إلى كبار المسؤولين والضباط الفيدراليين، لكن حينما يكون رئيس الدولة هو قيد المحاكمة، فإن الدستور الأمريكي ينص على تولي رئيس قضاة الولايات المتحدة الأمريكية رئاسة هذه المحكمة⁽²³⁵⁾.

وتختلف طريقة تعيين نائب رئيس الدولة من دولة فيدرالية إلى أخرى ففي النظام السياسي للإمارات العربية المتحدة ينتخب رئيس الإتحاد (رئيس الدولة) من قبل المجلس الأعلى للإتحاد لمدة خمس سنوات وقابلة للتجديد ويتمتع بصلاحيات تعيين رئيس مجلس الوزراء (رئيس الحكومة) وقبول إستقالته أو إعفائه من منصبه بموافقة المجلس الأعلى، أيضاً صلاحية المجلس الأعلى (الذي يتكون من الأمراء السبعة أعضاء الفيدرالية) إنتخاب رئيس الدولة ونائبه منهم بمعنى يكون رئيس الإتحاد رئيساً للدولة ونائبه يكون من الأعضاء السبعة (المكونين للمجلس الأعلى) فالمجلس ينتخب من أعضائه رئيساً للإتحاد ونائباً له، إن عملية إختيار الرئيس ونائبه من المسائل الموضوعية التي تتطلب موافقة كل من إمارتي: أبو ظبي ودبي- بالذات- ورغم أن الدستور لم ينص على ذلك فإن العرف قد جرى على أن يكون رئيس الدولة هو حاكم إمارة أبو ظبي، ويكون نائب الرئيس هو حاكم إمارة دبي، وكلاهما من أعضاء المجلس الأعلى، ذلك لأن (أبو ظبي) و(دبي) هما الإماراتان الرئيستان اللتان تشكلان حوالي (90%) من مساحة دولة الإمارات، بمعنى منصب رئيس الدولة محصور بأكبر إمارة (وهي أبو ظبي) وكذلك منصب نائب رئيس الدولة محصور بـ(إمارة دبي) وعلى الرغم من عدم وجود نص دستوري بهذا لكن العرف الدستوري جرى بذلك⁽²³⁶⁾.

(233) دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (2)، الفقرة (1)؛ د. كاظم علي الجبالي ود. علي مجيد العكيلي، العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية في ظل النظام السياسي الأمريكي، مجلة العلوم القانونية والسياسية (العراق)، العدد 13، جوان 2016، ص 28.

(234) دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (1)، الفقرة (3).

(235) الموسوعة الحرة "ويكيبيديا"، 2021.

(236) ميثاق خير الله جلود، مستقبل النظام الإتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة التربية والعلم في جامعة الموصل (العراق)، المجلد 17، العدد 2، 2010، ص 41، 43؛ د.

نادية فاضل عباس فضلي، مصدر سابق، ص 76.

ثانياً: حق إعفاء نائب رئيس الدولة

قد يعفى نائب رئيس الدولة من منصبه- وفقاً لبعض الإجراءات- قبل إنتهاء مدته أو دورته، بشكل عام في النظام البرلماني نائب رئيس الدولة مثل رئيس الدولة يحصل على الثقة من السلطة التشريعية (البرلمان)، في حال سحب الثقة أو إعفاء نائب رئيس الدولة من منصبه فلا بد من موافقة السلطة التي منحت الثقة وهي السلطة التشريعية (البرلمان).

في جمهورية العراق يمنح حق إعفاء نائب أو نواب رئيس الجمهورية للرئيس بتقديم طلب مسبب إلى مجلس النواب ويحتاج لموافقة الأغلبية المطلقة⁽²³⁷⁾ من عدد أعضاء مجلس النواب، لكن قبول ترشيح نائب لمنصب رئيس الجمهورية يحتاج للأغلبية المطلقة (العادية)، أما قبول إستقالة نائب رئيس الجمهورية فهو - بموجب القانون- من حق رئيس الجمهورية ويكون مستقيلاً بمجرد قبول الإستقالة شرط إعلام مجلس النواب بها، ويقدم رئيس الجمهورية مرشحاً آخرًا لمنصب نائب رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ قبول الإستقالة⁽²³⁸⁾.

لكن بموجب دستور الولايات المتحدة الأمريكية يمكن للكونغرس الأمريكي أن يحدد بقانون أحكام حالات عزل أو إستقالة أو وفاة أو عجز نائب رئيس الدولة⁽²³⁹⁾. فإعفاء أو عزل نائب رئيس الدولة في أمريكا ليس بأمر سهل مثل بعض الدول الأخرى بإعتبار أن نائب رئيس الدولة هو رئيس مجلس الشيوخ وعضو في مجلس الأمن القومي، ليس صاحب منصب نائب الرئيس فقط، قد حدد دستور الولايات المتحدة الأمريكية أسباب عزل النائب والرئيس وجميع الموظفين الرسميين المدنيين من مناصبهم ويقول: يعزل رئيس الدولة،

(237) وفقاً لقرار المحكمة العليا في العراق (قرارها التفسيري ذي العدد 23 / إتحادية / 2007 في 2007/10/21) والذي قضت بمقتضاه بأن: الأغلبية المطلقة إذا قرن هذا المصطلح في الدستور بعبارة (عدد أعضائه) يكون المقصود به: أغلبية العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب، أما إذا كان المصطلح بدون عبارة (عدد أعضائه) يكون المقصود به أغلبية العدد الفعلي أي عدد الحاضرين في الجلسة بعد تحقق نصاب الإنعقاد. الأغلبية المطلقة: هي أكثر من نصف العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب. الأغلبية البسيطة: هي أكثر من نصف العدد الفعلي لأعضاء مجلس النواب بعد تحقق نصاب الإنعقاد. لكن حسب بعض الآراء الفرق بين الأغلبية النسبية والأغلبية المطلقة هو أن الأغلبية المطلقة هي: (أغلبية 50%+1)، أو (أغلبية ما زاد عن النصف) وهي الأغلبية العادية المطلوبة في إجراء التصويت وهي الأصل، فالأغلبية المطلقة تعني: نصف العدد الأصلي +1، الأغلبية البسيطة هي تعني نصف مجموع عدد الحاضرين- بعد تحقق النصاب- زائداً واحد (50%+1)، سميت بالبسيطة لأنها بمجرد سحب صوت واحد فقط منها فإنها ستنتهز، أما الأغلبية النسبية فهي الاستثناء على هذا الأصل ولا ترد إلا بنص وتكون محددة بالقانون لحالات معينة على سبيل الحصر ويقصد بها تطلب نسبة معينة من التصويت بالموافقة لإعتماد الإجراء. وهي غير مطلوبة في إقرار القوانين بالمجالس التشريعية حيث أن إقرار القوانين يكون بالأغلبية المطلقة. لكن الأغلبية النسبية (التي تسمى أحيانا بالأغلبية المعززة أو الأغلبية الخاصة) وهي التي تعتمد بالأمر والقرارات الأكثر أهمية فتتطلبها حالات محددة على سبيل الحصر، منها مثلاً: التصويت في البرلمان على سحب الثقة من رئيس الجمهورية وتتطلب أغلبية الثلثين، التصويت على إحالة رئيس الجمهورية للمحاكمة وتتطلب أغلبية الثلث. يرى البعض أن الأغلبية النسبية هي: زيادة أحد المرشحين في الأصوات بالنسبة إلى غيره، كذلك يرى البعض أن الأغلبية المطلقة إذا كانت (50% +1) من العدد الكلي (الجميع) فتسمى بـ(الأغلبية المطلقة الخاصة)، إذا كانت (50% +1) من عدد الحاضرين (الموجودين) فتسمى بـ(الأغلبية المطلقة العادية)، لكن المحكمة الإتحادية العليا قد تراجعت وعلت قرارها التفسيري السابق بالقرار 90 / إتحادية/ 2021 في 2021 /4/28 بالقول: أن المقصود بالأغلبية المطلقة أينما وردت في الدستور هو أغلبية نصف العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب، والأغلبية البسيطة تعني أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين بعد تحقق النصاب.

(238) د. جعفر عبدالسادة بهير الدراجي، مصدر سابق، ص 463، 465.

(239) دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (2)، الفقرة (1).

نائب الرئيس وجميع الموظفين الرسميين المدنيين من مناصبهم في الولايات المتحدة إذا وجه لهم إتهام نيابي بأحد من الأسباب التالية: (الخيانة، الرشوة، أية جرائم أو جنح خطيرة أخرى)⁽²⁴⁰⁾.

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فيكون إنتخاب وتعيين نائب رئيس الإتحاد (نائب رئيس الدولة) وقبول إستقالته أو إعفائه من منصبه بموافقة (المجلس الأعلى)، أيضا هو منتخب من بين أعضاء المجلس الأعلى بمعنى آخر هو أحد الأعضاء السبعة المكونين للمجلس الأعلى وهم ينتخبون من بينهم رئيسا للإتحاد ونائبا له والمجلس هو الذي يمنحه الثقة، نائب رئيس الدولة مسؤول أمام المجلس الأعلى، المجلس هو الذي يوافق على إعفائه من منصبه⁽²⁴¹⁾.

الفرع الثاني: حق تعيين رئيس الوزراء

رئيس الحكومة أو (الوزير الأول) هو رئيس مجلس الوزراء وقائد الوزراء في الحكومة (أحد جناحي السلطة التنفيذية) وهو صاحب الصلاحيات الحقيقية والفعلية في النظام البرلماني والمسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، في أغلب الأنظمة في الدول الفيدرالية يكون دور رئيس الدولة في تعيين أو إستقالة رئيس الوزراء مقيدا بنتائج الإنتخابات بمعنى رئيس الدولة ليس حرا بتعيين شخص لمنصب رئيس الحكومة خارج الكتلة الأكبر في البرلمان بعد الإنتخابات الجديدة بل هو مقيد ببعض القيود الدستورية والقانونية. لكن حسب النظام السياسي الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية ينتخب رئيس الدولة من قبل الشعب، هو يجمع بين منصب رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء (رئيس الحكومة) فللرئيس نفوذ كبير جدا، يكون التركيز في السلطة التنفيذية على رئيس الدولة المنتخب من الشعب لعدم وجود مجلس للوزراء بالمعنى القانوني فرئيس الدولة هو رئيس الحكومة أيضا⁽²⁴²⁾. ينقسم هذا الفرع إلى نقطتين وهما:

أولاً: دور رئيس الدولة في تعيين أو تكليف رئيس الوزراء

يختلف أسلوب إختيار وتعيين رئيس مجلس الوزراء من دولة إلى أخرى، فهل تكون تسمية رئيس مجلس الوزراء من الكتلة الأكبر في البرلمان أو من أي حزب يحصل المرتبة الأولى في الإنتخابات، في أغلب

(240) الدستور نفسه، المادة (2)، الفقرة (4).

(241) ميثاق خيرالله جلود، مصدر سابق، ص 41، 43؛ د. نادية فاضل عباس فضلي، مصدر سابق، ص 76.

(242) د. محمد حسن دخيل، النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية وإشكاليات دور الرئيس وتأثير الدين ومراكز الأبحاث، والعلاقة بين السلطات، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية (العراق)، المجلد 1، العدد 39، 2019، ص 38.

دساتير الدول من حق رئيس الدولة تسمية رئيس مجلس الوزراء، لكن بطريقة غير مباشرة فرئيس الدولة ليس حرا في إختيار رئيس مجلس الوزراء بل هو مقيد بشرط إختياره من الكتلة البرلمانية الأكبر (243).

قد بين دستور جمهورية العراق النافذ لعام 2005، كيفية ترشيح وإختيار وآلية تولي رئيس مجلس الوزراء ويؤكد صراحة الدور البروتوكولي الشكلي لرئيس الجمهورية في إختيار رئيس مجلس الوزراء خلال مدة خمسة عشرة يوما من تاريخ إنتخابه رئيسا للجمهورية، فرئيس الجمهورية ملزم بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا في البرلمان بتشكيل الحكومة (مجلس الوزراء)، لا مجال لتفسير النص على غير هذا النحو أو بما يمنح الرئيس صلاحية تقديرية بتكليف هذا المرشح أو غيره، لأن الواقع وفي ظل التوافقات والتجاذبات السياسية أفرز وأوجب أوضاعا لا تتوافق مع الدستور (244).

بعد توفر الشروط في المرشح المكلف لمنصب رئيس مجلس الوزراء وفقا لإجراءات الدستور على المرشح المكلف إختيار وتسمية أعضاء حكومته (مجلس الوزراء) خلال مدة أقصاها ثلاثون يوما من تاريخ التكليف، فإذا لم يتمكن المرشح المكلف تشكيل وزارته وأخفق في مهمته خلال هذه المدة أو لم يحصل على موافقة مجلس النواب (البرلمان) ولم ينل الثقة منه وأخفق في مهمته فيكون من صلاحيات رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوما تكليف مرشح جديد لتشكيل الحكومة خلال ثلاثين يوما من تاريخ التكليف الجديد (245). لكن دور رئيس الجمهورية في إختيار وتولي رئيس مجلس الوزراء هو دور بروتوكولي وشكلي، لأنه ملزم بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا في مجلس النواب بتشكيل الحكومة الجديدة وليس له حق الرفض أو الرد (246).

صحيح أن الدستور والقانون يمنحان رئيس الجمهورية حق وصلاحية إختيار رئيس مجلس الوزراء، لكنه مقيد بوجود تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا في مجلس النواب بدون أن يكون له حق إختيار شخص آخر من كتلة أخرى (247). فالدستور قد ألزم رئيس الجمهورية إلزاما واضحا وقيده بوجود إختيار وتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكبر لتشكيل الوزارة ولا يمكنه غير ذلك فهي صلاحية مقيدة وضعيفة.

(243) حسين نعمة خشان الزامل ومحمد عوده محسن الدراجي، مصدر سابق، ص 55؛ أحمد خورشيد حميدي، مصدر سابق، ص 10.

(244) دستور جمهورية العراق، المادة (76)، الفقرة (1)، المادة (86)؛ إقبال عبدالله أمين الجبلاوي، مصدر سابق، ص 240.

(245) الدستور نفسه، المادة (76، 77).

(246) إقبال عبدالله أمين الجبلاوي، مصدر سابق، ص 240.

(247) علاء عبدالعزيز، دور رئيس الدولة في إختيار رئيس مجلس الوزراء وإنهاء ولايته في دستور العراق لعام 2005 (دراسة تحليلية مقارنة)، مجلة الكوفة لكلية القانون في جامعة الكوفة (العراق)، المجلد 1، العدد 19، 2014، ص 260.

أما تعيين الوزراء- وفقا لدستور جمهورية العراق لسنة 2005- فهو من صلاحيات رئيس مجلس الوزراء فهو الذي يختار ويسمي أعضاء مجلس الوزراء وتشكيل الوزارة وليس رئيس الجمهورية (248). لكن في الحقيقة والواقع العراقي رئيس مجلس الوزراء الملوك ليس حرا في إختيار وتسمية أعضاء مجلس الوزراء، إنما يختار أعضاء وزارته على أساس الإتفاقيات السياسية من قبل المكونات والطوائف والأحزاب السياسية في العراق، رئيس الجمهورية لا علاقة له بتسمية أعضاء مجلس الوزراء (وزراء الحكومة) فحسب الدستور هذا من حق رئيس مجلس الوزراء المكلف فيرشحهم بناء على التوافقات السياسية والتوازنات الإجتماعية ويقدم أسماء الوزراء والبرنامج الحكومي إلى مجلس النواب ليصوت على الوزراء منفردين ويمنح الحكومة ومنهجها الوزاري الثقة بالأغلبية المطلقة.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فالحال يختلف عن العراق، لأن أمريكا يمارس النظام الرئاسي، فرئيس الدولة في الوقت نفسه هو رئيس الحكومة ويجتمع مع وزرائه للتداول وتبادل الرأي في أمور مختلفة بالسياسة العامة في الدولة، لكن لا تعتبر إجتماعات لمجلس الوزراء وليست هناك أي هيئة أصلا بإسم مجلس الوزراء، لأن القرارات الكبرى يستقل بإتخاذها رئيس الدولة بدون تصويت من الوزراء في الإجتماع، آراء الوزراء لرئيس الدولة تكون بمثابة رأي إستشاري غير ملزم، الوزير في النظام الرئاسي للولايات المتحدة الأمريكية هو فقط موظف تنفيذي كبير مسؤول شخصا عن إرادته وعمله أمام رئيس الدولة مباشرة وليس أمام البرلمان(249).

من حق وصلاحيات رئيس الدولة الأمريكية تعيين السكرتيرين (الوزراء) بحرية تامة، بعد موافقة مجلس الشيوخ- أحد مجلسي السلطة التشريعية-، أما إقالة وإعفاء وعزل الوزراء من مناصبهم فهي من حق رئيس الدولة دون موافقة مجلس الشيوخ، فتعيين الوزراء فقط يحتاج موافقة مجلس الشيوخ دون إقالتهم وإعفائهم وعزلهم(250). من ناحية أخرى لا يملك الكونغرس تحريك مسؤولية الرئيس السياسية أو مسؤولية أي من السكرتيرين (الوزراء)، لأنه الثقة منحت لرئيس الدولة من الشعب ورئيس الدولة هو الذي يعطى الثقة للسكرتيرين(251).

(248) دستور جمهورية العراق، المادة (76)، الفقرة (2).

(249) د. صادق زغير محيسن وهدى علي السوداني: سلطات رئيس الدولة على الوزراء في الولايات المتحدة الأمريكية، مجلة ميسان للدراسات الأكاديمية، المجلد 10، العدد 18، حزيران 2011، ص 62.

(250) أحمد العوضي، مصدر سابق، ص 33؛ د. سعد الشرقاوي، مصدر سابق، ص 117؛ د. صادق زغير محيسن وهدى علي السوداني، مصدر سابق، ص 56، 61.

(251) د. سعد الشرقاوي، مصدر سابق، ص 117.

أما في الإتحاد الروسي الذي يمارس النظام شبه الرئاسي فيوجد فيه منصب رئيس مجلس الوزراء، والدستور الروسي النافذ منح الرئيس الإتحادي (رئيس الدولة) صلاحية أو حق تسمية وإقترح تعيين رئيس الحكومة للإتحاد الروسي بموافقة مجلس الدوما - أحد مجلسي السلطة التشريعية في الإتحاد الروسي-(252). لكن مع هذا دستور الإتحاد الروسي منح رئيس الإتحاد الروسي (رئيس الدولة) صلاحية الموافقة على تعيين نائب رئيس الحكومة والوزراء الإتحاديين بناء على توصية من رئيس الحكومة الإتحادية(253).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فرئيس مجلس الوزراء ونائبه والوزراء مسؤولون سياسيا وبالتضامن، أمام رئيس الإتحاد (رئيس الدولة) والمجلس الأعلى (المكون من حكام الإمارات السبع) عن تنفيذ السياسة العامة للدولة في الداخل والخارج(254). بمعنى يتمتع رئيس الإتحاد بصلاحية تعيين رئيس الوزراء كرئيس للهيئة التنفيذية الإتحادية وقبول إستقالته أو إعفائه من منصبه بموافقة (المجلس الأعلى) للإتحاد، الهيئة التنفيذية (الحكومة) تكون تحت الرقابة العليا لرئيس الإتحاد (255).

في بعض أنظمة الحكم لا يمكن الجمع بين المناصب خاصة بين المناصب العليا والسلطات المختلفة في الدولة، لكن في دولة الإمارات يجمع بين المناصب والسلطات والآن (عام 2021) حاكم إمارة دبي، تلقائيا هو من أعضاء المجلس الأعلى، أيضا هو نائب رئيس الإتحاد (نائب رئيس الدولة في الإمارات العربية المتحدة)، مع أنه رئيس مجلس الوزراء (رئيس الحكومة) وفي بعض المرات يتولى أيضا أحد الحقايب الوزارية في مجلس الوزراء والآن- إضافة إلى مناصبه - هو وزير لوزارة الدفاع بمعنى يتولى خمسة مناصب عليا في الدولة في آن واحد لا سيما (مجلس الإتحاد) يمارس سلطات وصلاحيات تنفيذية وتشريعية واسعة جدا.

ثانياً: دور رئيس الدولة في إنهاء ولاية رئيس الوزراء

إن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني دور شكلي عموماً، لكن في بعض الحالات له دور التوازن بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية)، في حالة إنهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء لدى رئيس الدولة صلاحيات

(252) دستور الإتحاد الروسي، المادتين (103، 111).

(253) الدستور نفسه، المادة (83)، الفقرة (هـ).

(254) د. حازم مجيد أحمد، تطور النظام السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة 1968-1971، مجلة سر من رأى، المجلد 5، العدد 16، السنة الخامسة، اب 2009، ص 7.

(255) ميثاق خير الله جلود، مصدر سابق، ص 43.

وله دور خاصة في النظام الرئاسي، لأنه في بعض الدول ليس فيها رئيس الوزراء أصلاً، وإنهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء يكون بشكلين من الطرق وهما:

1- **الطرق العادية:** أغلب دساتير الدول حددت ولاية رئيس مجلس الوزراء بأربع سنوات وبعدها تجري إنتخابات جديدة.

2- **الطرق الإستثنائية:** هناك أسباب متنوعة مثل (الإستقالة، الإقالة لسبب سياسي أو جنائي، العاهة المستديمة، العجز الصحي الكامل والوفاة) تنتهي بها ولاية رئيس مجلس الوزراء.

هنا نركز على الطريقة الثانية الإستثنائية وأسبابها لإنهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء، ففي الدول الفيدرالية التي نظامها شبه الرئاسي أو البرلماني بالنسبة لمنح الثقة وسحبها من رئيس مجلس الوزراء ووزرائه هناك دور لرئيس الجمهورية في ذلك، لكن القرار الأخير يبقى لدى السلطة التشريعية (البرلمان)، بشكل عام سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يكون عبر طريقتين وهما:

أولاً: إقالة رئيس الوزراء بسبب سياسي

إقالة رئيس مجلس الوزراء بسبب سياسي في جمهورية العراق- وفقاً لدستورها- تكون بأسلوبين: بتقديم رئيس الجمهورية طلباً إلى مجلس النواب (البرلمان) بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو مجلس النواب نفسه يسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بناء على تقديم طلب من خمس (1/5) أعضائه بعد سبعة أيام من إستجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء، يمكن لمجلس النواب (البرلمان) في الحالتين سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أصوات أعضائه (256). في الحقيقة وإن كان - وفقاً لدستور العراق- من حق وصلاحيات رئيس الجمهورية تقديم طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء (رئيس الحكومة) إلى مجلس النواب (البرلمان)، لكن القرار الأخير يبقى لدى مجلس النواب (البرلمان) وليس في يد رئيس الجمهورية، والموافقة على قرار سحب الثقة في البرلمان تحتاج إلى أصوات الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، وهذه أصوات غير قليلة للموافقة على إعفاء رئيس مجلس الوزراء من منصبه.

ثانياً: إقالة رئيس الوزراء بسبب جنائي

في جمهورية العراق لم ينص الدستور صراحة على إقالة رئيس مجلس الوزراء لسبب جنائي، لكن الدستور منح إختصاص الفصل للمحكمة الإتحادية العليا في الإتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس

(256) دستور جمهورية العراق، المادة (61)، الفقرة (8)؛ إقبال عبدالله أمين الجيلاوي، مصدر سابق، ص 247؛ ليلي حنتوش ناجي الخالدي وعلي يوسف الشكري، مصدر سابق، ص

مجلس الوزراء والوزراء⁽²⁵⁷⁾. بمعنى في هذه الحالة قرار المحكمة الاتحادية العليا هو قرار نهائي لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، لأن الدستور العراقي في المادة (94) ينص على أن: (قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة) في الدولة العراقية.

بشكل عام في دساتير الدول التي تمارس النظام البرلماني عادة لا يخول رئيس الجمهورية باختصاص سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، لأن رئيس الجمهورية في الغالب يعد نقطة توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لكن الدستور العراقي جانب هذا المبدأ العام ومنح رئيس الجمهورية منفرداً حق تقديم طلب إقالة رئيس مجلس الوزراء إلى مجلس النواب (البرلمان)⁽²⁵⁸⁾.

أما في حالة إستقالة رئيس مجلس الوزراء، فإنه يقدم طلب الإستقالة إلى رئيس الجمهورية، الدستور العراقي جاء خالياً من الأحكام الخاصة بإستقالة رئيس مجلس الوزراء، فلا يوجد نص دستوري ينظم إستقالة رئيس مجلس الوزراء، لكن النظام الداخلي لمجلس الوزراء نظم هذه الحالة حيث جاء فيه: في حالة إستقالة رئيس مجلس الوزراء فإنه يقدم طلب إعفائه من منصبه إلى رئيس الجمهورية⁽²⁵⁹⁾. بعد موافقة ومصادقة رئيس الجمهورية على إستقالة رئيس مجلس الوزراء يقدمها إلى مجلس النواب للموافقة عليها وحل حكومته، كذلك يمكن إقالة رئيس مجلس الوزراء لسبب سياسي أو جنائي بطلب يقدمه رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب بسحب الثقة عنه أو يقدمه خمس أعضاء مجلس النواب لكن بشرط دستوري وهو أنه لا يجوز تقديم طلب النواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من إستجواب موجه إلى رئيس الحكومة⁽²⁶⁰⁾. في أغلب الدول ومنها العراق رئيس الجمهورية هو الجهة التي تكلف رئيس مجلس الوزراء بمهام رئاسة مجلس الوزراء وبالتالي يفترض أن يكون الإغفاء من هذا المهام يقدم إلى رئيس الجمهورية، لكن لما كان رئيس مجلس الوزراء يتولى منحه عن طريق منح الثقة له ولحكومته ومنهجه الوزاري من قبل مجلس النواب، فيكون من المنطق الدستوري والقانوني أن الجهة التي منحت الثقة هي الجهة التي لها أن تسحب الثقة منه وتقبل إستقالته.

المشرع العراقي لم يعالج مسألة إستقالة رئيس مجلس الوزراء لذا هناك بعض الآراء التي ترى أن نعتمد القياس في هذه المسألة ونقيس إستقالة رئيس مجلس الوزراء على إستقالة رئيس الجمهورية حيث جاء في المادة (75) من الدستور (لرئيس الجمهورية تقديم إستقالته تحريرياً إلى رئيس مجلس النواب، تعد نافذة بعد

(257) دستور جمهورية العراق، المادة (93)، الفقرة (5)؛ إقبال عبدالله أمين الجبلاوي، مصدر سابق، ص 248.

(258) الدستور نفسه، المادة (61)، الفقرة (8)، البند (1)؛ د. علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي؟، مصدر سابق، ص 106.

(259) النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي، المادة (18)، الفقرة (1).

(260) دستور جمهورية العراق، المادة (61)، الفقرة (8)، البند (1، 2)؛ علاء عبدالعزيز، مصدر سابق، ص 263.

مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب)، أيضا لأن الدستور في المادة (66) يؤكد أن: السلطة التنفيذية تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء فهما يمثلان ركني السلطة التنفيذية، وإن كان البعض لا يأخذ بالقياس في القانون والمسائل الحساسة، في الحقيقة بما أن إستقالة رئيس الحكومة غير منظمة في الدستور وهذا خلل في الدستور العراقي وقصور لا بد من معالجته عن طريق القانون. وفي حال خلو منصب رئيس الوزراء لأي سبب كان مثل: (العجز الصحي الدائم أو الوفاة) يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء(261). إذا سيقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء بتمرير أعمال رئيس الوزراء حتى تشكل حكومة جديدة من قبل شخص آخر وفق الإجراءات الدستورية في غضون خمسة عشر يوما.

أما في الإتحاد الروسي فلرئيس الإتحاد - وفق الدستور الروسي المادة 117- حق إقالة رئيس مجلس الوزراء وهذا أهم سلاح في يد رئيس الإتحاد الروسي تجاه الحكومة وهو صلاحيته في إقالتها، في حال إستقالة الحكومة الإتحادية الروسية يلزم تقديمها لرئيس الإتحاد والرئيس حر في قبولها أو رفضها، مع هذا فالحكومة مسؤولة أمام البرلمان فقط وليس أمام رئيس الإتحاد الروسي (رئيس الدولة)(262).

أما في الإمارات المتحدة العربية المتحدة فيتمتع رئيس الإتحاد (رئيس الدولة) بصلاحيه تعيين رئيس الوزراء وقبول إستقالته أو إعفائه من منصبه بموافقة المجلس الأعلى(263).

الفرع الثالث: حق التعيين في الوظائف العليا

إن دور رئيس الجمهورية في التعيين للمناصب العليا في العراق ليس دورا حقيقيا فعلا، لأن نظام الحكم في العراق برلماني وفيها منصب رئيس مجلس الوزراء وهو السلطة الفعلية والحقيقية، التعيينات في المناصب العليا صحيح أنها تكون بمراسيم جمهورية، لكن بإقتراح أو بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وأحيانا يحتاج الأمر لموافقة السلطة التشريعية (البرلمان)، فدور رئيس الدولة على الأكثر دور شكلي مثل: تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة فيكون بإقتراح من مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب وإصدار مراسيم جمهورية من قبل رئيس الدولة، لا يمكنه رفض التوصية وإيقاف التعيين.

لكن في الولايات المتحدة الأمريكية الآخذة بأحادية السلطة التنفيذية وكونها من إختصاص شخص واحد، من صلاحيات رئيس الدولة تعيين الوزراء بعد المشاورة مع مجلس الشيوخ وموافقتهم، كما يملك رئيس الدولة حق إختيار وتعيين الوزراء، فإنه يملك حق إقالتهم وإعفائهم من مناصبهم، هو حر إن شاء أبقاهم وإن شاء

(261) دستور جمهورية العراق، المادة (76)، المادة، (81) الفقرة (1 ، 2).

(262) دستور الإتحاد الروسي، المادة (117)، الفقرة (1 ، 2).

(263) ميثاق خير الله جلود، مصدر سابق، ص 43.

عزلهم، هكذا يخضع الوزراء لرئيس الدولة خضوعاً تاماً ويستقلون عن السلطة التشريعية (الكونغرس) بمجلسيه، حيث هناك فصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية إلى أقصى حد ممكن (264). أما في الأنظمة البرلمانية مثل العراق فالوزراء مسؤولون أمام السلطة التشريعية لأنهم منحوا الثقة من البرلمان، رئيس الجمهورية إنما هو ملزم بتكليف مرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء فقط- وفق الدستور-، لكن رئيس مجلس الوزراء والوزراء يحتاجون منح الثقة من البرلمان (مجلس النواب).

بشأن صلاحيات رئيس الدولة في عزل أو إقالة وزرائه في الولايات المتحدة الأمريكية، هناك رأيان: أولهما يرى أنه ليس لرئيس الدولة عزل وزرائه إلا بموافقة مجلس الشيوخ، ثانيهما: يرى أنه يمكن لرئيس الدولة عزلهم وهو من حقه هو وحده، لكنه في الواقع إقالة الوزراء في النظام الرئاسي الأمريكي حق يتمتع به الرئيس دون الرجوع إلى مجلس الشيوخ، والدستور الأمريكي لم ينظم هذا الموضوع، وإنما نص على مشورة وموافقة مجلس الشيوخ عند التعيين فقط (265). بمعنى أن تعيين الوزراء والسكرتيرين وإختيارهم في الحكومة الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية من حق رئيس الدولة، لكن تشترط لتعيينهم موافقة وتثبيت مجلس الشيوخ، بإمكان رئيس الدولة منح صفة الوزير إلى أشخاص يتولون مناصب عليا في السلطة التنفيذية (من غير وزارة) (266). هكذا من صلاحية رئيس الولايات المتحدة الأمريكية تعيين أشخاص في أغلب المناصب العليا الفيدرالية في الدولة، لكن بعض المناصب فقط ومنها: قضاة المحكمة العليا بحاجة إلى موافقة مجلس الشيوخ (267).

أما في الإتحاد الروسي الذي يمارس النظام شبه الرئاسي فرئيس الدولة لديه صلاحية تعيين موظفي الدولة بما فيها الوظائف المهمة - بموجب الدستور الإتحادي- على إختلاف الفئات والرتب مثل مناصب: قادة القوات المسلحة، رئيس البنك المركزي للإتحاد الروسي، لكن هذه الصلاحية ليست مطلقاً وإنما هي مقيدة ببعض الشروط والإجراءات المنصوص عليها في القانون، حيث يتم التعيين بموجب مرسوم صادر عن رئيس الدولة، لكن بموافقة مجلس الدوما (268).

(264) د. صادق زغير محبين وهدى علي السوداني، مصدر سابق، ص 57.

(265) المصدر نفسه، ص 58.

(266) د. كاظم علي الجنابي ود. علي مجيد العكيلي، مصدر سابق، ص 29.

(267) أمل نجيب ترمس، مصدر سابق، ص 38.

(268) أمل نجيب ترمس، مصدر سابق، ص 36.

2.1.3: الصلاحيات التنفيذية الأخرى لرئيس الدولة

إن رئيس الدولة هو أحد ركني السلطة التنفيذية إلى جانب رئيس مجلس الوزراء، لكن في النظام الرئاسي يعد رئيس الدولة كل السلطة التنفيذية والسلطة التنفيذية كلها في يده وهو صاحب الصلاحيات الواسعة والمتنوعة حتى في السلطات غير التنفيذية أيضاً، بما أن رئيس الدولة هو على رأس كل السلطة التنفيذية أو جزء رئيس منها. تنقسم صلاحيات السلطة التنفيذية إلى فرعين وهما:

الفرع الأول: صلاحية تنفيذ القوانين

بشكل عام من أعمال السلطة التنفيذية تنفيذ القوانين والقرارات الصادرة من السلطة التشريعية (البرلمان)، في بعض الدول الفيدرالية رئيس الدولة هو أحد أجهزة السلطة التنفيذية إلى جانب رئيس مجلس الوزراء مثل جمهورية العراق الفيدرالية وهو ملزم بتنفيذ القوانين، رئيس الجمهورية غير مسؤول أمام السلطة التشريعية بشأن تنفيذ القوانين والقرارات، لأنه ليس صاحب السلطة التنفيذية الفعلية والحقيقة كما هو غير مسؤول سياسياً أمام السلطة التشريعية (البرلمان).

أما في دولة الولايات المتحدة الأمريكية التي تمارس النظام الرئاسي وفيها رئيس الدولة هو صاحب كل السلطة التنفيذية وليس لديها منصب رئيس مجلس الوزراء بمعنى من إختصاصات وأعمال رئيس الدولة تنفيذ القوانين الاتحادية في جميع البلاد⁽²⁶⁹⁾. أي أن رئيس الدولة هو كل السلطة التنفيذية وهو المسؤول أمام السلطة التشريعية لتنفيذ القوانين.

أما في روسيا الاتحادية- التي تمارس النظام شبه الرئاسي- فالسلطة التنفيذية تتكون من جهازين (يعني هي ثنائية)، لكن رئيس الدولة بسبب سلطاته الواسعة وصلاحياته الكبيرة هو المسؤول أمام السلطة التشريعية وليس رئيس مجلس الوزراء (رئيس الحكومة).

أما في دولة الإمارات العربية المتحدة فتتخذ القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية يكون بواسطة مجلس الوزراء، لكن بإشراف ورقابة رئيس الإتحاد (رئيس الدولة)، يكون رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولين أمام رئيس الدولة⁽²⁷⁰⁾.

(269) راند أرحيم محمد، مصدر سابق، ص 2247.

(270) ميثاق خير الله جلود، مصدر سابق، ص 43.

الفرع الثاني: قيادة القوات المسلحة ومنح الأوسمة والنياشين

يمنح أغلب دساتير الدول الفيدرالية لرئيس الدولة صلاحية تعيين القادة في مناصب القيادة العامة للقوات المسلحة في البلاد وكذلك صلاحية منح الأوسمة والنياشين الفخرية، لكن في بعض الدول الأخرى صلاحيات رئيس الدولة بشأن القوات المسلحة هي شكلية ورمزية مثل: العراق. ينقسم هذا الفرع إلى نقاط التالية:

أولاً: رئيس الدولة هو القائد العام للقوات المسلحة في البلاد

في أغلب دساتير الدول الاتحادية ذات النظام الرئاسي وشبه الرئاسي يسند- بشكل عام- منصب القائد العام للقوات المسلحة في البلاد لرئيس الدولة كونه هو المكلف بإقرار النظام وحماية استقلال الدولة، لكن حسب دساتير بعض الدول الأخرى فرئيس الوزراء - وهو أحد ركني السلطة التنفيذية- هو القائد العام للقوات المسلحة في البلاد، أما رئيس الدولة فهو لا يتمتع بسلطات فعلية وحقيقية في الدول ذات النظام البرلماني ولا يتولى منصب القائد العام للقوات المسلحة.

رئيس جمهورية العراق ليس قائدا عاما للقوات المسلحة في الدولة بل رئيس مجلس الوزراء هو القائد العام للقوات المسلحة في العراق، حيث يتولى رئيس الجمهورية - حسب المادة (73) من الدستور العراقي- قيادة القوات المسلحة لأغراض تشريفية وإحتفالية فقط وهو إختصاص شكلي وغير حقيقي، بينما ينص الدستور - المادة (78) - على أن رئيس مجلس الوزراء هو القائد العام الفعلي والحقيقي للقوات المسلحة في العراق ومن صلاحياته قيادة الجيش وتوجيهه، هكذا فتقوية سلطات رئيس مجلس الوزراء هي إضعاف واضح لدور رئيس الجمهورية في العراق، لأن دوره لا يتعدى الأغراض التشريفية والإحتفالية فقط⁽²⁷¹⁾. لرئيس مجلس الوزراء القائد العام للقوات المسلحة حق التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين أصحاب الدرجات الخاصة في القوات العسكرية، رئيس أركان الجيش ومعاونيه ورؤساء الأجهزة الأمنية⁽²⁷²⁾.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فرئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة والقوات العامة للشرطة الفيدرالية وله - في أوقات الحروب- سلطات شبه مطلقة في إدارة الحرب، كما له أن يأمر بإرسال القوات المسلحة إلى حيث ما يشاء وله أن يشترك في وضع الخطط الحربية، له أن يأمر بوقف القتال وأن يقيم

(271) دستور جمهورية العراق، المادة (73)، الفقرة (9)، المادة (78)؛ د. علي يوسف الشكري: رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي؟، مصدر سابق، 108.

(272) إقبال عبدالله أمين الجيلاوي، مصدر سابق، ص 255.

حكومات عسكرية في المناطق المحتلة(273). بمعنى أن رئيس الدولة في أمريكا هو القائد العام للقوات المسلحة بكافة صنوفها، لكن إعلان الحرب هو من إختصاص الكونغرس(274).

أما في روسيا الإتحادية ذات النظام شبه الرئاسي فرئيس الإتحاد الروسي هو القائد الأعلى والعام للقوات المسلحة في البلاد وهو الذي يعين القيادات العليا للقوات المسلحة ويعزلهم- وفقا لدستورها-(275).

ثانياً: منح الأوسمة والنياشين

في أغلب الدول الإتحادية منح الأوسمة والنياشين من صلاحيات رئيس الدولة، ومعظم دساتير الدول يذهب إلى منح رئيس الدولة الحق في منح هذه الأوسمة والنياشين للأشخاص والمواطنين الذين قدموا تضحيات للبلد أو لهم دور بطولي في مجالات تخدم الشعب وميادين تفيد الوطن(276).

في جمهورية العراق- بموجب دستورها الدائم لعام 2005- منح الأوسمة والنياشين من إختصاص رئيس الجمهورية، لكن بتوصية من رئيس مجلس الوزراء(277). بمعنى هذه الصلاحية التي يمارسها رئيس الجمهورية شكلية وشرفية وليست فعلية لأنها مقيدة بتوصية رئيس مجلس الوزراء (رئيس الحكومة)، كان من الأجدر أن يمارس رئيس الجمهورية هذه الصلاحية دون قيد أو توصية من رئيس مجلس الوزراء لكون رئيس الجمهورية في النظام البرلماني هو الرئيس الأعلى والشرفي في الدولة حسب الدستور العراقي(278). هذا الإختصاص الشرفي يمنحه الدستور لرئيس الدولة في مختلف الأنظمة الدستورية، إلا أن تقييد هذه الصلاحية لرئيس جمهورية العراق بتوصية مجلس الوزراء يبدو أنه قيد في غير محله لإيراده على إختصاص رئيس الجمهورية وهو الرئيس الأعلى والشرفي في الدولة في ظل النظام البرلماني النيابي(279). حيث لا يتمكن رئيس الجمهورية منح الأوسمة والنياشين منفردا بدون توصية مجلس الوزراء (الحكومة).

أما في الإتحاد الروسي فقد منح الدستور رئيس الإتحاد الروسي صلاحية منح جوائز الدولة والنياشين والأوسمة والألقاب الفخرية للرتب الخاصة والعليا العسكرية والمدنية للمواطنين(280).

(273) أحمد العوضي، مصدر سابق، ص 33.

(274) حيدر سامي رشيد ومرتجى عبدالجبار مصطفى، مصدر سابق، ص 475.

(275) دستور الإتحاد الروسي، المادة (87)، الفقرة (1)، المادة (83) الفقرة (ي).

(276) أحمد خورشيد حميدي، مصدر سابق، ص 11.

(277) دستور جمهورية العراق، المادة (73)، الفقرة (5).

(278) إقبال عبدالله أمين الجيلوي، مصدر سابق، ص 255.

(279) د. علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي؟، مصدر سابق، 108.

(280) دستور الإتحاد الروسي، المادة (89)، الفقرة (ب).

الفرع الثالث: ممارسة رئيس الدولة صلاحيات رئيس الوزراء عند خلو المنصب

في الدول التي ذات النظام الرئاسي ومنها الولايات المتحدة الأمريكية رئيس الدولة هو رئيس الدولة ورئيس الحكومة في الوقت نفسه، والدستور يمنح الرئيس السلطة التنفيذية للولايات المتحدة عبر تنفيذ القانون الإتحادي، حيث السلطة التنفيذية في أمريكا تتكون من جهاز واحد وهو رئيس الدولة وليس فيها رئيس مجلس الوزراء (رئيس الحكومة)⁽²⁸¹⁾. بمعنى آخر لا يمنح الدستور في الولايات المتحدة الأمريكية صلاحيات رئيس الوزراء لرئيس الدولة، لأنه لا يوجد منصب رئيس الوزراء في النظام الأمريكي أصلاً فصلاحيات المنصبين هي لرئيس الدولة فقط وهو الذي يمارس أعمال المنصبين حسب الدستور. لكن في جمهورية العراق التي تمارس النظام البرلماني السلطة التنفيذية فيها (ثنائية الجهاز)، في حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء لأي سبب كان يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء، ويقوم بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة الجديدة خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً، وفقاً لأحكام المادة (76) من الدستور العراقي، لحين تشكيل الحكومة يمارس رئيس الجمهورية كل صلاحيات رئيس مجلس الوزراء⁽²⁸²⁾.

أما في الإمارات العربية المتحدة فالأمر يختلف عن جمهورية العراق حيث عند خلو منصب رئيس الوزراء لأي سبب من الأسباب يمارس أحد نواب رئيس مجلس الوزراء جميع سلطات رئيس الوزراء بتكليف من رئيس الإتحاد، كما أن رئيس مجلس الوزراء عند غيابه يقدم توصية إلى رئيس الدولة ليكلف أحد نوابه بإدارة الحكومة وممارسة سلطاته لحين عودته⁽²⁸³⁾. لكن رئيس مجلس الوزراء في الإمارات الآن (عام 2021) هو نائب رئيس الإتحاد (نائب رئيس الدولة) في الوقت نفسه وتحت إشراف مباشر لرئيس الإتحاد.

3.1.3: الصلاحيات التنفيذية لرئيس الدولة في الأمور الخارجية

إن رئيس الدولة على الصعيد الخارجي هو ممثل الدولة ورمزها، ودساتير أغلب الدول الفيدرالية تحدد صلاحيات رئيس الدولة في مجال الشؤون الخارجية، ومن هذه الصلاحيات تمثيل رئيس الدولة في الخارج وخصوصاً في المؤتمرات والمحافل الدولية، لكن بشكل عام تختلف صلاحيات رئيس الدولة في الأنظمة الرئاسية وشبه الرئاسية عن صلاحياته في الأنظمة البرلمانية على الصعيد الخارجي، يمكن توضيح صلاحيات رئيس الدولة على المستوى الخارجي في أربعة فروع وهي:

(281) دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (2).

(282) دستور جمهورية العراق، المادة (81)، الفقرة (1).

(283) دستور الإمارات العربية المتحدة، المادة (59).

الفرع الاول: إبرام المعاهدات والإتفاقيات الدولية

حسب الدستور العراقي لعام 2005 يكون التفاوض بشأن المعاهدات والإتفاقيات الدولية، التوقيع عليها من حق رئيس مجلس الوزراء أو من يخوله، ذلك بإعتبارها من صميم عمله لغرض تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة⁽²⁸⁴⁾. من صلاحيات رئيس الجمهورية المصادقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب، لكن تعد المعاهدة مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها، حيث الدستور العراقي- في المادة (58)- قد منح صلاحية المصادقة على المعاهدات والإتفاقيات الدولية لمجلس النواب بأغلبية ثلثي أصوات أعضاء مجلس النواب، مصادقة رئيس الجمهورية عليها تكون شكلية ورمزية فقط، فهو ملزم بالتصديق عليها أو تكون مصادقا عليها بمجرد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها دون أن يبدي رأيه فيها سلبا أو إيجابا⁽²⁸⁵⁾. إذا مهمة إبرام العقود والمعاهدات الدولية في جمهورية العراق هي من الصلاحيات المشتركة بين السلطة التنفيذية (رئيس مجلس الوزراء) والسلطة التشريعية (مجلس النواب)، حيث يقوم رئيس مجلس الوزراء بالتفاوض والتوقيع على المعاهدات والإتفاقيات الدولية ويصادق عليها مجلس النواب بأغلبية ثلثي أصوات أعضاء المجلس وفق قانون خاص بها، بمعنى آخر ليس من حق رئيس الجمهورية أو صلاحيته إبرام المعاهدات والإتفاقيات مع الدول الأجنبية، أما التصديق عليها من قبله فهو أمر ملزم، لأنه ليس له حق الرد أو الإمتناع عن التصديق، حيث بعد مرور خمسة عشر يوما من تسلم المعاهدة أو الإتفاقية تكون المعاهدة أو الإتفاقية مصادقا عليها وتنفذ وإن لم يصادق عليها رئيس الجمهورية، وبذلك يظهر أن لا دور يذكر لرئيس الجمهورية في شأن المعاهدات والإتفاقيات الدولية رغم أهميتها التي أبرزها الدستور حين أكد أن تنظيم عملية المصادقة عليها من إختصاصات السلطة التشريعية (مجلس النواب) وهو يسن قانونا بتنظيم شؤونها بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، أما إختصاص رئيس الجمهورية بشأن المصادقة عليها فهو إختصاص شكلي لا أثر له سواء أصادق عليها الرئيس أم لم يصادق فالإجراءات تسير وفق الدستور والقانون ولا يمكن لرئيس الجمهورية الإعتراض عليها أو ردها وإيقافها⁽²⁸⁶⁾.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فإنه يحق لرئيس الدولة - وفقا لدستورها- إبرام المعاهدات مع الدول الأخرى بناء على مشاورة وموافقة مجلس الشيوخ- كأحد مجلسي السلطة التشريعية في أمريكا- ويشترط للموافقة عليها تصويت ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ بالإيجاب، بمعنى إن صلاحية إبرام المعاهدات مع الدول

(284) إقبال عبدالله أمين الجيلوي، مصدر سابق، ص 255.

(285) دستور جمهورية العراق، المادة (58)، الفقرة (3)؛ د. علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي؟، مصدر سابق، 104.

(286) دستور جمهورية العراق، المادة (61)، الفقرة (4)، المادة (73)، الفقرة (2).

الأخرى هي صلاحية مشتركة بين رئيس الدولة ومجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية⁽²⁸⁷⁾. أما الإتفاقات التنفيذية⁽²⁸⁸⁾ فيقوم رئيس الدولة وحده بإبرامها دون الحاجة إلى موافقة الكونغرس عليها.

أما في الإتحاد الروسي فلدى رئيس الدولة حقوق واسعة في تنفيذ السياسة الخارجية بشكل عام، حيث الرئيس هو الذي يحدد موقف روسيا في الشؤون الدولية ويمثل الدولة في العلاقات الخارجية، هو الذي يجرى المفاوضات مع الدول ويوقع وثائق التصديق، من حق الرئيس تعيين الدبلوماسيين في الدول الأجنبية والمنظمات الدولية، لكن بالتعاون مع اللجان المختصة في مجلس الجمعية الاتحادية (المؤلف من مجلسين تشريعيين)، أيضا من صلاحيات رئيس الدولة التوقيع على المعاهدات الدولية. إن دستور الإتحاد الروسي قد أناط السلطة أو صلاحية المفاوضات في المعاهدات الدولية برئيس الإتحاد الروسي من حيث إجراء المفاوضات وإبرامها والمصادقة والتوقيع عليها بإسم الإتحاد الروسي⁽²⁸⁹⁾.

أما في الإمارات العربية المتحدة فبموجب الدستور الإتحادي إن التصديق على المعاهدات والإتفاقات الدولية هو من سلطات رئيس الدولة والتصديق عليها يكون بمرسوم رئاسي، لكن بشرط مناقشتها مع المجلس الوطني الإتحادي قبل التصديق عليها، وفي حال كون المعاهدة تمس المركز الخاص بإحدى الإمارات الأعضاء في الإتحاد يجب إستطلاع رأي الإمارة قبل إجراءات المصادقة عليها⁽²⁹⁰⁾. بمعنى لن يتم عقد أي إتفاقية أو معاهدة دولية متعلقة بإمارة معينة بدون أخذ رأي الإمارة بشأنها.

الفرع الثاني: تعيين السفراء والدبلوماسيين

السفراء والدبلوماسيون والممثلون في الدول الأجانب هم أشخاص مكلفون رسميا من قبل الدولة برعاية وحماية المصالح المختلفة لدولتهم في البلدان التي يعتمدون فيها، وإن رئيس الدولة يشارك- حسب أغلب دساتير الدول الإتحادية- في تعيين أعضاء السلك الدبلوماسي من سفراء وغيرهم.

إن دستور جمهورية العراق قد منح صلاحية الموافقة على تعيين سفراء العراق في الخارج لمجلس النواب بإقتراح من مجلس الوزراء⁽²⁹¹⁾. لكن رئيس الجمهورية يتولى فقط إصدار المراسيم الجمهورية الخاصة

(287) دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (2)، الفقرة (2).

(288) المعاهدات والإتفاقيات الدولية وفقا لدستور أمريكا البند (2) من القسم (2) من المادة (2)، إن الإتفاقيات التي تتعلق بالسلام والسياسة الخارجية أو التجارة، فإنها لا تتم إلا بمشورة مجلس الشيوخ وموافقته عليها بأغلبية ثلثي أعضائه، أما تنفيذ الإتفاقيات الدولية فقد يحصل بدون مشورة وموافقة مجلس الشيوخ، لأن الإتفاق التنفيذي لا يتطلب تصويتا إزاميا لمجلس الشيوخ، ولأن الإتفاقيات التنفيذية هي إتفاقيات دولية وملزمة وفقا للقوانين المحلية وتشبه إلى حد كبير المعاهدات، لكنها ليست رسمية مثل المعاهدات.

(289) دستور الإتحاد الروسي، المادة (86)، الفقرة (ب).

(290) دستور الإمارات العربية المتحدة، المادة (47)، الفقرة (4)، المادة (91، 124).

(291) دستور جمهورية العراق، المادة (61)، الفقرة (5)، البند (ب).

بتعيين السفراء والدبلوماسيين العراقيين في الدول الأجنبية، بمعنى الموافقة تكون من قبل مجلس النواب بناء على إقتراح مجلس الوزراء، لا يمكن لرئيس الجمهورية رفضهم أو الاعتراض عليهم، بل هو ملزم بإصدار المراسيم الجمهورية⁽²⁹²⁾.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فلرئيس الدولة- حسب دستورها- سلطة وصلاحيات ترشيح وتعيين الوزراء والسفراء والقناصل والدبلوماسيين والممثلين السياسيين والمفوضين الآخرين وغيرهم... في الدول الأجنبية، لكن بمشاورة مجلس الشيوخ وموافقته⁽²⁹³⁾. لأن رئيس الدولة يعتبر هو المسؤول الأول دستوريا وهو الشخص الوحيد المسؤول- من الناحية القانونية- عن الشؤون الخارجية والدبلوماسية الأمريكية، عن علاقات أمريكا بالدول الأخرى ويساعده في ذلك وزير الخارجية والذي يسمى سكرتير الدولة، لكن تشترط موافقة مجلس الشيوخ على التعيين دون العزل وكذلك تتطلب موافقة مجلس الشيوخ على المعاهدات التي يعقدها رئيس الدولة، لأنه من حق مجلس الشيوخ إشترাকে في بعض المسائل المهمة، أي أخذ مشورة مجلس الشيوخ وموافقته أمران ضروريان، بمعنى إختصاص رئيس الدولة في هذا الشأن منقوص وغير كامل لعدم جواز إنفراده بالأمر، بل هذه الصلاحية مشتركة بين رئيس الدولة وبين مجلس الشيوخ⁽²⁹⁴⁾.

أما في روسيا فقد منح دستور الإتحاد الروسي لرئيس الدولة سلطة تعيين السفراء والممثلين الروس في الدول الأجنبية والمنظمات الدولية في الخارج، وهذه الصلاحية منصوص عليها في الدستور لكنها مقيدة بشرط المشاورة مع اللجان والهيئات المختصة في مجلس الجمعية الإتحادية (السلطة التشريعية)⁽²⁹⁵⁾.

أما في الإمارات العربية المتحدة فمن صلاحيات رئيس الإتحاد (رئيس الدولة) تعيين الدبلوماسيين وكبار الموظفين المدنيين والعسكريين (باستثناء رئيس المحكمة الإتحادية العليا في الإمارات وقضااتها) وقبول إستقلالاتهم وعزلهم بناء على طلب مجلس الوزراء⁽²⁹⁶⁾.

(292) د. علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي؟، مصدر سابق، 104؛ إقبال عبدالله أمين الجبلاوي، مصدر سابق، ص 255؛ د. أحمد عبدالله ناهي الحمداني، مصدر سابق، ص 159.

(293) دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (2)، الفقرة (2).

(294) أحمد العوضي، مصدر سابق، ص 33؛ أمل نجيب ترمس، مصدر سابق، ص 6؛ حيدر سامي رشيد ومرتجي عبدالجبار مصطفى، مصدر سابق، ص 374.

(295) دستور الإتحاد الروسي، المادة (83)، الفقرة (ل).

(296) ميثاق خير الله جلود، مصدر سابق، ص 43.

الفرع الثالث: تمثيل البلاد في المحافل الدولية

لأغلب دول العالم تمثيل في المحافل الدولية، مثل: المؤتمرات والاجتماعات العالمية التي تجمع بين مختلف دول العالم والمنظمات والتجمعات السياسية الموجودة في دول كثيرة والهيئات والمؤسسات الدولية المنتشرة حول العالم ومنها: منظمة (الأمم المتحدة) المكونة من ممثلي جميع الدول المعترف بها في العالم.

في الدول ذات النظام البرلماني رئيس الدولة يمثل الدولة في الخارج بشأن بعض المسائل المهمة والقضايا الخاصة وفقا للدستور الإتحادي، في جمهورية العراق ذات النظام البرلماني أيضا رئيس الدولة- الذي هو رمز وحدة الوطن- هو الذي يمثل سيادة البلاد بموجب نص الدستور⁽²⁹⁷⁾. بمعنى آخر إنه هو الذي يمثل العراق في المحافل والمؤتمرات والهيئات الدولية.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية ذات النظام الرئاسي فرئيس الدولة هو على رأس السلطة التنفيذية، هو المسؤول عن السياسة الخارجية الأمريكية كلها، وهو يمثل دولة أمريكا في المحافل والمؤتمرات الدولية. أيضا الدستور قد منح رئيس الدولة صلاحية تعيين كل أعضاء السلك الدبلوماسي للدولة في الخارج بمعنى رئيس الدولة هو المسؤول عن الشؤون الخارجية والدبلوماسية⁽²⁹⁸⁾.

وفي الإتحاد الروسي ذات النظام شبه الرئاسي فقد منح الدستور لرئيس الإتحاد الروسي صلاحية تسيير السياسة الخارجية الروسية في الخارج⁽²⁹⁹⁾. كما منحه الدستور صلاحية تمثيل دولة روسيا لدى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية⁽³⁰⁰⁾. فبموجب الدستور هناك صلاحيات كبيرة لرئيس الدولة وعليه في كل عام بتقديم بيان أمام (الجمعية الإتحادية) الروسية عن أوضاع البلاد وأهم القضايا العامة والسياسة الداخلية والخارجية في دولة روسيا الإتحادية.

أما في الإمارات العربية المتحدة فرئيس الإتحاد هو الذي يمثل دولة الإمارات في الداخل والخارج وهو المسؤول عن إقامة جميع العلاقات لدولة الإمارات على المستوى الدولي⁽³⁰¹⁾.

(297) دستور جمهورية العراق، المادة (67).

(298) أحمد العوضي، مصدر سابق، ص 33؛ أمل نجيب ترمس، مصدر سابق، ص 6؛ حيدر سامي رشيد ومرتجى عبدالجبار مصطفى، مصدر سابق، ص 374.

(299) دستور الإتحاد الروسي، المادة (86)، الفقرة (أ).

(300) الدستور نفسه، المادة (83)، الفقرة (ل).

(301) دستور الإمارات العربية المتحدة، المادة (54)، الفقرة (9).

الفرع الرابع: إصدار المراسيم

المرسوم هو نص قانوني يصدر عادة من مؤسسة رئاسة الدولة أو رئيس الدولة، وفقا لإجراءات معينة ومحددة وله قوة القانون، قد يختلف المصطلح المعين المستعمل لهذا المفهوم من بلد إلى آخر، يصدر المرسوم لبعض المسائل الخاصة منها: تعيين كبار الموظفين وإنهاء مهامهم في الدولة من قيادات عسكرية وأمنية وقضاة... إلخ.

في جمهورية العراق- بموجب دستور عام 2005- من صلاحيات وإختصاصات رئيس الجمهورية إصدار المراسيم الجمهورية (302). لكن بعض القانونيين يرون أن الدستور لم تحدد ماهية هذه المراسيم، لأنه هناك العديد من أنواع المراسيم التي يحق لرئيس الدولة إصدارها مثل: الأحكام العرفية والقرارات التي لها قوة القانون، فالدستور لم يحدد نوعية هذه المراسيم وطبيعتها(303). هو نقص دستوري وعيب قانوني لدى المشرع العراقي فلا بد من معالجته دستوريا وقانونيا.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فالمراسيم الرئاسية تكون بإسم (الأوامر التنفيذية) وهي المراسيم المكتوبة بيد رئيس الدولة بشأن بعض الأمور والمسائل المهمة، مثل أوامر تعيين كبار الموظفين وإنهاء مهامهم، كما يمكن لرئيس الدولة (كمشرع) إصدار أوامر تنفيذية في حالات معينة لمساعدته على القيام بمهامه وتكون لها قوة القانون، في عام 1863 أصدر الرئيس الأمريكي (لينكون) بأمر تنفيذي إعلان تحرير العبيد في أمريكا، حيث يفسر الرؤساء الولايات المتحدة الأمريكية منذ فترة طويلة بنود المادة الثانية من الدستور الأمريكي لصالح ممارستهم حق إصدار (أوامر تنفيذية)، إذ تشير هذه المادة إلى منح الرئيس الدولة السلطة الكاملة لفرض القانون في البلاد من خلال السلطة التنفيذية بأي وسيلة ضرورية، أن السلطة التنفيذية يجب أن تتناط برئيس يحرص على تنفيذ القوانين بأمانة(304).

في الإتحاد الروسي من حق رئيس الدولة صلاحية إصدار المراسيم الرئاسية واللوائح وهي ملزمة على الجميع في عموم مرافق الدولة وفي سائر أنحاء البلاد(305).

أما في الإمارات العربية المتحدة بموجب الدستور يحق لرئيس الإتحاد إصدار المراسيم المتعلقة بأمر خاضعة بمقتضى أحكام الدستور، إصدار مراسيم التصديق على المعاهدات والإتفاقات الدولية، وأمر تعيين

(302) دستور جمهورية العراق، المادة (73)، الفقرة (7)؛ سيران قاسم محمود، مصدر سابق، ص 67.

(303) أحمد خورشيد حميدي، مصدر سابق، ص 11.

(304) دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (2).

(305) دستور الإتحاد الروسي، المادة (90).

رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العليا... إلخ⁽³⁰⁶⁾. بشكل عام صلاحيات رئيس الدولة في السلطة التنفيذية في أنظمة بعض الدول واسعة وكثيرة وفي أنظمة بعض الدول الأخرى رمزية وشكلية وبالإختصار الدول التي تمارس النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي أو نظام خاص مثل الإمارات العربية المتحدة فإن سلطات وصلاحيات رئيس الدولة فيها واسعة وكثيرة في جميع المجالات، لكن في الدول التي تمارس النظام البرلماني صلاحيات رئيس الدولة في أغلبها إنما هي شكلية ورمزية ورئيس مجلس الوزراء هو صاحب الصلاحيات الحقيقية والفعالية في تلك الدول ذات النظام البرلماني.

2.3: الصلاحيات القضائية لرئيس الدولة الفيدرالية

القضاء في أغلب الدول سلطة مستقلة ومنفصلة عن السلطات (التشريعية والتنفيذية) ولا رقابة لسلطات الدولة عليها، في الدستور العراقي (القضاء مستقل وليس عليه سلطان للسلطات الأخرى)، مع هذا في الدول ذات الأنظمة البرلمانية والرئاسية وشبه الرئاسية رئيس الدولة (أحد جناحي السلطة التنفيذية) لديه بعض الحقوق والصلاحيات تجاه السلطة القضائية، سلطات وصلاحيات رئيس الدولة القضائية- بشكل عام- أكثرها إدارية وبعضها صلاحيات شكلية وليس تدخلها في عمل القضاء.

تنص أغلب الدساتير في دول العالم على منح بعض الصلاحيات ذات الطابع القضائي إلى رئيس الدولة، تكون هذه الصلاحيات ضمن حدود معينة ومقيدة بحيث تمنع حدوث تدخل أو تجاوز على مبدأ الفصل بين السلطات ومنها: صلاحية منح العفو الخاص أو تعيين القضاة⁽³⁰⁷⁾.

في معظم الدول وبالأخص الدول التي تمارس الأنظمة الديمقراطية صلاحيات رئيس الدولة محدودة ومعينة جداً، فلا يتدخل في القضاء بسبب مبدأ إستقلالية القضاة عن السلطات الأخرى، في جمهورية العراق (الإتحادية الديمقراطية) القضاء مستقل لا سلطان عليه لغير القانون- وفقاً لدستورها-، لكن مع هذا فرئيس الجمهورية لديه عدة صلاحيات معينة في المجال المتعلق بالقضاء، يمكن تقسيم صلاحيات رئيس الجمهورية المتعلقة بالسلطة القضائية إلى المطالب التالية:

1.2.3: المحاكم العليا وتعيين القضاة

في أغلب دساتير الدول الفيدرالية الإتحادية تنظم السلطة القضائية أو المحاكم العليا وعادة تنشأ جهة قضائية عليا بإسم (المحكمة الدستورية الإتحادية أو المحكمة الفيدرالية أو المحكمة العليا في الدولة) وتختلف

(306) الدستور نفسه، المادة (47، 54).

(307) سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 77.

في تسميتها وطبيعتها وإختصاصاتها من دولة إلى أخرى، كذلك تختلف الدول في طرق تعيين قضاة المحاكم العليا ففي معظم الدول تعيين القضاة يكون بمرسوم من رئيس الدولة، في بعض الدول يكون تعيين القضاة عن طريق السلطة القضائية العليا في البلاد، في بعض الدول الأخرى يكون تعيينهم عن طريق الانتخابات فينتخبون من قبل الشعب، لذلك ينقسم هذا المطلب إلى فرعين وهما:

الفرع الاول: القضاة الفيدراليون

توجد في أغلب دساتير الدول الفيدرالية المحاكم الفيدرالية والقضاة الفيدراليون أي تنظم السلطة القضائية الاتحادية العليا في الدولة بمؤسساتها المختلفة ومنها: المحكمة الدستورية الاتحادية العليا ولها إختصاصات وصلاحيات خاصة بها مثل: تفسير نصوص الدستور الفيدرالي، المراقبة على تطبيق الدستور الاتحادي، فصل المنازعات والخلافات القانونية بين مؤسسات الدولة الاتحادية وسلطاتها وبين الأقاليم وسلطاتها، في العراق وفقا لدستورها توجد (المحكمة الاتحادية العليا) ولها إختصاصات محددة منها: تفسير نصوص الدستور (308). وفقا لدستور أمريكا فإن المحكمة العليا في أمريكا كلها هي واحدة (309). كذلك الإمارات العربية لديها (المحكمة الاتحادية العليا) في العاصمة لحل المنازعات المختلفة ما بين الإمارات في الإتحاد أو بين إمارة والحكومة الاتحادية (310). هي تحافظ على التوازن بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم الأعضاء في الإتحاد (311). في الحقيقة المحاكم الفيدرالية هي ضمانات للأقاليم الأعضاء داخل الإتحاد في حال فصل أي تنازع ما بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم، فهي تحمي الدستور وتراقب تطبيقه بشكل صحيح. فبموجب دساتير الدول الفيدرالية ومنها: جمهورية العراق، الولايات المتحدة الأمريكية، الإتحاد الروسي والإمارات العربية المتحدة توجد (المحكمة الاتحادية العليا) التي قراراتها باتة وملزمة للجميع، يمكن تعريف المحكمة العليا في البلاد بما يلي:

المحكمة الفيدرالية العليا: وهي الهيئة القضائية العليا المقومة لأعمال المجالس القضائية والمحاكم من خلال توحيد الإجتهااد القضائي في جميع أنحاء البلاد والسهر على إحترام القانون، هي أساسا محكمة قانون، إلا أنها قد تكون محكمة موضوع في الحالات المحددة في التشريع، تبسط المحكمة العليا رقابتها على الأوامر

(308) دستور جمهورية العراق، المادة (91).

(309) دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (3)، الفقرة (1).

(310) د. حازم مجيد أحمد، مصدر سابق، ص 8.

(311) إثمار كاظم الربيعي، مصدر سابق؛ ص 134؛ د. صلاح جبير البصيصي، مصدر سابق، ص 362؛ د. أحمد إبراهيم علي الورتي، مصدر سابق، ص 53؛ كاروان أورحمان

إسماعيل، مصدر سابق، ص 22.

والأحكام والقرارات القضائية من حيث تطبيقها السليم للقانون ومن حيث مدى إحترامها لأشكال وقواعد الإجراءات.

إن المحكمة الاتحادية العليا في جمهورية العراق هي أعلى هيئة قضائية في البلاد، تختص بالفصل في النزاعات الدستورية، هي محكمة مستقلة بشكل كامل عن القضاء العراقي، ممثلاً بمجلس القضاء الأعلى، كما أنها مستقلة عن الجهات التشريعية والتنفيذية في جمهورية العراق، إن دور هذا المحكمة مهم جداً في كثير من القضايا، للمحكمة الاتحادية سلطات كبيرة على مجريات القرار في العراق، حيث إنها تختص بـ: تفسير المواد والنصوص الدستورية، تراقب دستورية القوانين والأنظمة النافذة، تفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطات الاتحادية، كما تفصل في المنازعات والخلافات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم والمحافظات، كما تنظر في قضايا الانتخابات وتصدق نتائجها، كما تنظر وتفصل في الإتهامات الموجهة إلى رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، إضافة إلى الفصل بين الجهات القضائية المختلفة، إن طرق تأسيس المحاكم العليا الفيدرالية وتعيين قضاتها وإختصاصاتها تحدد بنصوص الدستور والقوانين(312):

الفرع الثاني: تعيين القضاة في المحاكم العليا والمحاكم الفيدرالية

في أغلب الدول يكون تعيين القضاة في المحاكم العليا من صلاحيات رئيس الدولة، وفي بعض الدول الأخرى تعيينهم يكون بإقتراح من جهة مختصة لكن من صلاحية رئيس الدولة أن يصدر مرسوماً رئاسياً بتعيينهم، مثل قضاة (المحكمة العليا) في البلاد، مع هذا ففي بعض الدول ذات النظام الديمقراطي الرئاسي

(312) المحكمة الاتحادية العليا هي أعلى محكمة في العراق، تختص الفصل في النزاعات الدستورية، وقد أنشأت بالقانون - الأمر رقم (30) لعام 2005 وفق المادة (93) من الدستور، وقراراتها باتة وملزمة للسلطات كافة، وهي مستقلة بشكل كامل عن القضاء العادي مالياً وإدارياً، ولا يوجد أي ارتباط بينهما، ومقرها في بغداد، وتتكون من رئيس ونائب للرئيس وسبعة أعضاء أصليين وأربعة أعضاء احتياط غير متفرغين من القضاة، تمارس مهامها بشكل مستقل لا سلطان عليها لغير القانون، وتشكيلة المحكمة لم تتغير منذ تأسيسها عام 2005 برئاسة القاضي مدحت المحمود، وقد توفي أحد أعضائها وأحيل إثنان على التقاعد مؤخرًا لذا تطلب الأمر تشكيل هيئة من جديد بتشريع قانون جديد أو تعديل الأمر رقم (30) لسنة 2005، وبسبب الخلافات التي دامت سنوات حول تشكيل المحكمة لم يشرع قانون جديد لإصرار كتل شيعية على إضافة خبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون إلى قضاة المحكمة (بموجب نص المادة 93 من الدستور: تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون، يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب) مما كانت تثير حفيظة المكونات الأخرى من غير الشيعة وخوفهم من تحول المحكمة إلى محكمة دينية طائفية على طراز محاكم إيران، ونتيجة لهذه الخلافات تم اللجوء إلى خيار تعديل الأمر رقم (30) لسنة (2005)، وتم إقراره مع إضافة مادة مهمة جداً قدمت من المكونات الصغيرة، حول ضمان توازن تمثيل كافة المكونات العراقية في المحكمة الاتحادية العليا حيث شكلت من تسعة قضاة (بدرجة وزير) من المستمرين بالخدمة ل (15) سنة من الصنف الأول خمسة من الشيعة (أحدهم تركماني) وسنيان وكوردان، والرئاسة تكون للطائفة الشيعية والنيابة للطائفة السنية، ويؤدون اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية وأذا تعذر فأمام رئيس مجلس النواب ويحالون إلى التقاعد بعد إكمال (72) سنة من العمر، ويكون للمحكمة أمين عام (مسيحي) بدرجة وكيل وزير وصلاحياته، واعتبر المراقبون أن هذا التعديل يعد مكسباً كبيراً للديمقراطية والتعددية، وللدولة المدنية في العراق، وضماناً لحداية المحكمة العليا ونزاهتها (ينظر: قانون المحكمة الاتحادية العليا- الأمر رقم 30 لسنة 2005، وقانون التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (25) لسنة (2021)).

يتولى الشعب إنتخاب القضاة، دون تدخل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، لا يتدخل رئيس الدولة في تعيينهم⁽³¹³⁾. هناك إتجاهان حول كيفية تثبيت وإستخدام صلاحية رئيس الدولة هذه:

أولهما: يرى أن حق رئيس الدولة في تعيين القضاة حق مطلق.

ثانيهما: يرى حق رئيس الدولة في التعيين حقا مقيدا وليس مطلقا⁽³¹⁴⁾.

في جمهورية العراق الفيدرالية كان إنشاء (المحكمة الإتحادية العليا) حسب الدستور، لكن الدستور يؤكد بأن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، أنه لا يجوز لأى سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة⁽³¹⁵⁾. لكن الدستور قد منح رئيس الدولة بعض الحقوق في المجالات القضائية ومنها: الحق في تعيين القضاة، هو إجراء خال من أي شروط جوهرية أو شكلية (يكفي توقيعه على المرسوم فقط)، يرى البعض أنه كان من الواجب تمتع رئيس الجمهورية بحرية كاملة في تعيين القضاة، بينما يرى آخرون أن صلاحيته بشأن تعيين القضاة يجب أن تكون مقيدة ومحددة وأن يرشح قضاة المحكمة الإتحادية العليا من قبل الجهة القضائية المعنية وهي (مجلس القضاء الأعلى)⁽³¹⁶⁾.

بعد سقوط النظام السياسي في 09-04-2003 صدر الأمر المرقم 12 في 08-05-2004 وقضي بفصل موازنة (مجلس القضاء) عن (وزارة العدل) التابعة للسلطة التنفيذية (الحكومة)، بإستقلال القضاء عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، إرتباط رئيس السلطة القضائية مباشرة برئيس الدولة (وهو الرمز الذي يمثل الدولة)⁽³¹⁷⁾.

إن مجلس القضاء الأعلى هو الذي يقوم بترشيح أعضاء هيئة المحكمة الإتحادية العليا في العراق (التي تتكون من تسعة أعضاء)، ذلك بالتشاور مع المجالس القضائية للإقليم، بمعنى يرشحون من قبل (مجلس القضاء الأعلى) ويعينهم مجلس الرئاسة (رئيس الجمهورية الآن) إذ يتم إصدار مرسوم جمهوري بهذا الخصوص، ذكر قانون المحكمة الإتحادية العليا الصادر بالأمر رقم (30) لسنة 2005 طريقة تشكيلها في المادة (3) منه بالقول: (تتكون المحكمة الإتحادية العليا من رئيس وثمانية أعضاء يجري تعيينهم من قبل مجلس الرئاسة بناء على ترشيح من مجلس القضاء الأعلى بالتشاور مع المجالس القضائية للإقليم)، بذلك

(313) أحمد العوضي، مصدر سابق، ص 36.

(314) سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 30.

(315) دستور جمهورية العراق، المادة (88، 91).

(316) سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 29.

(317) المصدر نفسه، ص 28.

تشارك الأقاليم وتساهم في السلطة القضائية الاتحادية، في بعض الدول رئيس الدولة يتراأس مجلس القضاء الأعلى بنص دستوري، هذا المجلس يختص بتعيين القضاة وترقيتهم وإقالتهم والأمور الأخرى المتعلقة بالسلطة القضائية⁽³¹⁸⁾. لكن عزل القضاة ليس من صلاحيات رئيس الجمهورية في العراق، لأنه وفقاً لدستور العراق لا يجوز عزل القضاة إلا في بعض الحالات المحدودة والمنظمة بقانون، ليس من صلاحيات أي جهة أخرى⁽³¹⁹⁾. فلا يجوز عزل القاضي أو أي عضو في مجلس القضاء الأعلى إلا إذا أدين بجريمة مخلة بالشرف أو بفساد أو أصيب بعجز دائم، يكون العزل بتوصية من مجلس الوزراء وبموافقة مجلس الرئاسة (رئيس الجمهورية الآن)، ينفذ العزل حال صدور الموافقة، العزل ليس من صلاحيات رئيس الدولة بل يكون العزل حسب بعض الشروط:

أولها: ارتكاب جريمة مخلة بالشرف أو فساد أو أصيب بعجز دائم أو أصيب بعاهة مستديمة.

ثانيها: توصية من مجلس الوزراء.

ثالثها: موافقة مجلس الرئاسة، بمعنى موافقة كل أعضاء مجلس الرئاسة (الرئيس ونائبه) وليس الرئيس فقط. قد منح الدستور العراقي لرئيس الدولة صلاحية إصدار المراسيم الجمهورية لتعيين القضاة بناء على إقتراح رئيس مجلس القضاء الأعلى وفقاً لبعض الشروط منها: (شهادة البكالوريوس في القانون، خبرة في العمل القانوني لا تقل عن ثلاث سنوات، أن يكون خريج المعهد القضائي)⁽³²⁰⁾.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فإن المحكمة العليا - حسب الدستور - هي واحدة في أمريكا كلها⁽³²¹⁾. تعيين القضاة في الولايات المتحدة الأمريكية ليس من اختصاصات رئيس الدولة المطلقة، بل يحتاج لموافقة مجلس الشيوخ، يشترط أن يكون في المرشح لمنصب القضاء الاتحادي (الكفاءة والصلاحية، التخصص العلمي والأكاديمي، الخبرة والممارسة الطويلة في العمل)⁽³²²⁾. فموجب دستور الولايات المتحدة الأمريكية رئيس الدولة لديه صلاحية تعيين قضاة المحكمة العليا، والمحكمة العليا الفيدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية تتكون من رئيس وثمانية أعضاء يعينون مدى الحياة بمرسوم رئاسي من قبل رئيس الدولة وبمشاورة مجلس الشيوخ وموافقة، لأن الدستور يمنح رئيس الدولة صلاحية تعيين أعضاء المحكمة العليا الاتحادية، لكن بشرط المشاورة مع مجلس الشيوخ وموافقة⁽³²³⁾.

(318) المصدر نفسه، ص 36، 40.

(319) دستور جمهورية العراق، المادة (97).

(320) قانون التنظيم القضائي المرقم 160 لسنة 1979.

(321) دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (3)، الفقرة (1).

(322) سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 33.

(323) دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (2)، الفقرة (2)؛ أمل نجيب ترمس، مصدر سابق، ص 38.

بمعنى تعيين القضاة على الصعيد الفيدرالي في المحكمة العليا يكون من قبل رئيس الدولة بموافقة مجلس الشيوخ، أما تعيين القضاة في محاكم الولايات المتحدة الأمريكية فلكل ولاية نظامها القضائي الخاص المستقل ويختلف عن أنظمة الولايات الأخرى بنسب متفاوتة، أغلبها يعتمد على نظام الانتخابات(324).

أما في الإتحاد الروسي فقد منح دستور عام 1993 لرئيس الدولة صلاحية تعيين القضاة في (المحكمة الدستورية، المحكمة العليا، المحاكم الاتحادية، ومركز المدعي العام) بعد عرضهم على المجلس الإتحادي (مجلس الدوما) والتشاور معه ويصدر تعيينهم بمرسوم رئاسي(325).

أما في الإمارات العربية المتحدة فليها (المحكمة الاتحادية العليا) في العاصمة لحل المنازعات المختلفة ما بين الإمارات في الإتحاد أو بين إمارة والحكومة الاتحادية(326). من صلاحيات رئيس الإتحاد تعيين الدبلوماسيين وكبار الموظفين المدنيين والعسكريين وقبول إستقالاتهم وعزلهم بناء على طلب مجلس الوزراء (بإستثناء رئيس وقضاة المحكمة العليا الاتحادية)، فحسب الدستور يعين القضاة بمرسوم يصدره رئيس الإتحاد بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه، ولا يتم عزل رئيس المحكمة الاتحادية العليا وقضاتها إبان توليهم القضاء، كما لا تنتهي ولايتهم إلا لأسباب محددة ومعينة ومنها: (الوفاة، الإستقالة، التقاعد، العجز الدائم، الفصل بالقانون وتسلم منصب آخر) (327).

بشكل عام في كل الدول الفيدرالية السلطة القضائية مستقلة وليس لأي سلطة أخرى التدخل في شؤونها بشكل مباشر، لكن هذا الإستقلال ليس بشكل مطلق، فقد يمنح الدستور والقوانين بعض الصلاحيات التي تتعلق بشؤون القضاء للسلطات التشريعية والتنفيذية كما هو الحال مع رئيس الجمهورية، أما طرق وأساليب تعيين القضاة فتكاد تكون متطابقة تقريبا في معظم الدول.

2.2.3: إصدار قرار العفو الخاص

العفو الخاص هو العفو عن شخص أو مجموعة أشخاص محددین بذواتهم، رئيس مجلس الوزراء يستطيع أن يتقدم بتوصية إلى رئيس الدولة لغرض إصدار العفو الخاص، لكن هذه الصلاحية مقيدة بعدم المساس بالحق الخاص، فلا يمتد للمحكومين بالجرائم الدولية وجرائم الإرهاب والفساد المالي والإداري(328). الملاحظ

(324) سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 24.

(325) أمل نجيب ترمس، مصدر سابق، ص 37.

(326) د. حازم مجيد أحمد، مصدر سابق، ص 8.

(327) ميثاق خير الله جلود، مصدر سابق، ص 43، 46.

(328) إقبال عبدالله أمين الجيلوي، مصدر سابق، ص 256.

أن صلاحية الرئيس في هذا الإختصاص شكلية أكثر من كونها فعلية وحقيقية، حيث قيد الدستور (المادة 73-أولاً) إختصاصه هذا بتوصية مقدمة من رئيس مجلس الوزراء، من هنا فإن صاحب الإختصاص الفعلي بشأن العفو الخاص هو رئيس مجلس الوزراء في الواقع وليس رئيس الدولة⁽³²⁹⁾. العفو الخاص من الأعمال الإدارية ذي طبيعة خاصة يقوم بها رئيس الدولة في المجال القضائي⁽³³⁰⁾. إن سلطة وصلاحية العفو الخاص تقترن في أغلب الأنظمة السياسية بشخص رئيس الدولة (أحد قطبي السلطة التنفيذية)، هذه الصلاحية ذات طابع قضائي ومتعلقة بعمل القضاة، لذا يرى بعض الخبراء القانونيين أن هذا يعتبر تدخلاً في شؤون القضاء وتجاوزاً عليه وفي الوقت نفسه يعد تجاوزاً على مبدأ الفصل بين السلطات في الدولة، لأنه بذلك يكون القضاء غير مستقل. لكن حق العفو الخاص هو صلاحية تقليدية يتمتع بها كل رؤساء الدول في العالم، وهو يتناول رفع العقوبات عن المحكوم بها، وهو حق شخصي، أي غير قابل للتفويض، لا يمكن أن يكون إستعماله موضوع مراجعة قضائية⁽³³¹⁾.

وفقاً لدستور جمهورية العراق الفيدرالية لسنة 2005 منح رئيس الدولة سلطة إصدار العفو الخاص، لكن بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، بمعنى ليس من صلاحيات رئيس الجمهورية ممارسة هذا الإختصاص بطريقة مباشرة وبصورة منفردة، مع هذا فالدستور يستثنى بعض الجرائم من هذا الإختصاص مثل: الجرائم المتعلقة بالحق الخاص، المحكومين بإرتكاب الجرائم الدولية، جرائم الإرهاب، الفساد الإداري، إذا إصدار العفو الخاص من قبل رئيس الدولة مقيد بشروط محددة وضوابط معينة⁽³³²⁾.

حق العفو الخاص في العراق مشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، لأن الدستور قيد هذه الصلاحية بتوصية مقدمة من رئيس مجلس الوزراء، بمعنى لا يستطيع رئيس الجمهورية ممارسة هذا الإختصاص إلا بتوصية من رئيس مجلس الوزراء⁽³³³⁾. أي إصدار العفو الخاص من قبل رئيس الجمهورية حق مقيد، لا يكون إلا بتوجيه من رئيس مجلس الوزراء، كما لا يشمل إلا أشخاصاً معينين وجرائم محددة فقط⁽³³⁴⁾.

تختلف كيفية إستعمال حق العفو الخاص من دولة إلى أخرى، ففي الولايات المتحدة الأمريكية حق إستعمال العفو الخاص يكون وفق بعض الشروط المعينة، وقد توسعت المحكمة العليا الإتحادية في تفسير هذا

(329) د. علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي؟، مصدر سابق، 104.

(330) سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 81.

(331) المصدر نفسه، ص 62، 81.

(332) سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 71.

(333) سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 82؛ أحمد خورشيد حميدي، مصدر سابق، ص 12.

(334) دستور جمهورية العراق، المادة (73).

الحق من الدستور، وأقرت أن من حق رئيس الدولة أن يصدر قرارا بالعمو عن جميع الأفراد الذين ارتكبوا جرائم معينة في وقت معين⁽³³⁵⁾. وحق العمو عن العقوبة هو حق معترف به لرئيس الدولة في مختلف أنظمة الحكم، هو إلغاء العقوبة الجنائية على الشخص المرتكب أو تخفيف العقوبة أو وقف تنفيذ العقوبة، بشرطين: أن تكون الجريمة المرتكبة ضد القوانين الاتحادية وليس الأقاليم إلا في أحوال المحاكم الجنائية، ألا تكون إجراءات المحاكمة قد أتخذت بشأنها إجراءات المحاكمة الجنائية أمام الكونغرس (السلطة التشريعية)⁽³³⁶⁾. ودستور الولايات المتحدة الأمريكية هو الذي يمنح رئيس الدولة صلاحيات واسعة تتضمن "سلطة منح العمو عن جرائم ارتكبت ضد الولايات المتحدة الأمريكية باستثناء القضايا المتعلقة بقرار قضائي".

فيمكن للرئيس أن يرأف أو يخفف أو يعفو بشكل كامل، إلا أن رئيس الدولة لا يستطيع العمو عن الأشخاص الذين ارتكبوا جرائم على مستوى الدولة الذين حكموا بإجراءات (الامبيشمنت Impeachment)⁽³³⁷⁾، لأن هذا العمو يكون حينئذ سلاحا في يد الرئيس ضد الكونغرس ويمكن للرئيس أن يهدد الكونغرس بهذه النقطة، أي من صلاحيات رئيس الولايات المتحدة الأمريكية تنفيذ الأحكام الخاصة والإعدام والعمو الخاص عن الجرائم المرتكبة ضد قوانين الولايات المتحدة الأمريكية، ما عدا حالات الإتهام البرلماني (النيابي)⁽³³⁸⁾.

أما في الإتحاد الروسي فقد منح دستور الإتحاد الروسي لرئيس الدولة سلطة وصلاحيات منح العمو الخاص للأشخاص المرتكبين جرائم ضد القوانين الاتحادية في الإتحاد الروسي⁽³³⁹⁾.

كذلك في دولة الإمارات العربية المتحدة لدى رئيس الإتحاد (رئيس الدولة) سلطة وصلاحيات العمو أو تخفيض العقوبة عن مرتكبي الجرائم، كما من صلاحياته المصادقة على أحكام الإعدام الصادرة من المحاكم المختصة في الإمارات⁽³⁴⁰⁾.

الفرع الأول: تعريف العمو الخاص

يعرف العمو الخاص بعدة تعاريف منها:

(335) سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 65.

(336) د. كاظم علي الجنابي ود. علي مجيد العكيلي، مصدر سابق، ص 29.

(337) معناها (عزل) أو مسطرة يطبقها الكونغرس ضد رئيس الجمهورية أو ضد نائب الرئيس أو أي مسؤول حكومي آخر في حال الإتهام الجنائي أو الخيانة العظمى أو عجز الرئيس عن أداء مهامه.

(338) دستور الولايات المتحدة الأمريكية، المادة (2)، الفقرة (2)؛ اثمار كاظم الربيعي، مصدر سابق؛ ص 29؛ أمل نجيب ترمس، مصدر سابق؛ ص 48؛ سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق؛ ص 65؛ راند أرحيم محمد، مصدر سابق؛ ص 2247.

(339) دستور الإتحاد الروسي، المادة (89)، الفقرة (ج).

(340) ميثاق خير الله جلود، مصدر سابق؛ ص 43.

يعرف (د. محمود نجيب حسني) فيقول: العفو الخاص هو إنهاء الإلتزام بتنفيذ العقوبة إزاء شخص صدر ضده حكم بات إنهاء كلياً أو جزئياً أو إستبدال إلتزام آخر به موضوعه عقوبة أخف، ذلك بناء على مرسوم سام صادر عن رئيس الدولة(341).

يرى البعض أن مفهوم العفو الخاص لا يحو الجريمة ولا الحكم الصادر فيها بل إنه يشمل العقوبة فقط بالعفو عنها نهائياً أو جزئياً أو إبدالها بعقوبة أخف منها كإبدال عقوبة الإعدام بعقوبة السجن المؤبد أو المؤقت أو الحبس، إبدال عقوبة السجن إلى الحبس أو الغرامة، إلا أن العفو لا يشمل العقوبات التبعية أو التكميلية الأخرى إلا إذا نص المرسوم على خلاف ذلك، لا يسري العفو على ما سبق تنفيذه من العقوبات(342).

ويذكر (د. أكرم نشأت إبراهيم) بأن العفو الخاص يقضي بسقوط العقوبة المحكوم بها نهائياً كلها أو بعضها أو إبدالها بعقوبة أخف من العقوبات المقررة قانوناً، حق العفو الخاص مقرر لرئيس الدولة، في القانون العراقي يصدر العفو الخاص بمرسوم جمهوري، لا يترتب عليه سقوط العقوبات التبعية والتكميلية والتدابير الإحترازية وزوال الآثار الجنائية الأخرى ما لم ينص قرار العفو على ذلك(343).

إن العفو في القانون ثلاثة أنواع:

أولها: العفو العام ويصدر به القانون ويشمل مرتكبي جميع أو معظم الجرائم، هو من صلاحيات السلطة التشريعية (البرلمان).

ثانيها: العفو الخاص عن مرتكبي الجرائم الذي يشمل شخصاً معيناً أو فئة محدودة، هو في أغلب الدول من صلاحيات رئيس الدولة، في بعض الدول صلاحية العفو الخاص حق أو سلطة مشتركة بين الرئيسين (رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء) ويصدر به مرسوم رئاسي من قبل رئيس الدولة.

ثالثها: العفو القضائي وهو عفو المتهم من العقاب بقرار القضاء في بعض الحالات المحددة بالقانون(344).

الفرع الثاني: خصائص العفو الخاص

العفو الخاص إجراء يتخذ من رئيس الدولة لمصلحة من حكم بصورة مبرمة للإعفاء شخصياً من العقوبة كلها أو بعضها أو إبدالها بعقوبة أخرى أخف، هو حق يملك استعماله رئيس الدولة. للعفو الخاص الذي يصدر من قبل رئيس الدولة خصائص منها:

(341) اثمار كاظم الربيعي، مصدر سابق؛ ص 6؛ سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 72.

(342) سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 72.

(343) اثمار كاظم الربيعي، مصدر سابق؛ ص 7؛ سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 73.

(344) سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 74.

أولاً: العفو الخاص يشمل المحكومين من قبل المحكمة المختصة، ليس للموقوفين.
ثانياً: العفو الخاص يشمل الدعاوى التي صدرت بها أحكام نهائية من المحكمة المختصة وأثبت الحكم على المحكوم عليه، هو غير مشمول لدعاوى في مراحل التحقيق أو مرحلة الطعن أو أي مرحلة أخرى من مراحل الدعوى.

ثالثاً: العفو الخاص يشمل حالة فردية وموجه إلى شخص معين بذاته أو فئة معينة، ولا يشمل حالات كثيرة وعامة، بالأصل العفو الخاص هو فردي وليس جماعياً، ويعرف من إسمه (العفو الخاص) أنه يشمل شخصا خاصا معيناً أو فئة محددة وليس عفوا عاما(345).

رابعاً: العفو العام يصدر عن السلطة المختصة بتشريع القانون(346). لكن العفو الخاص يصدر عن السلطة التنفيذية في أغلب الأحيان .

الفرع الثالث: شروط العفو الرئاسي الخاص

وفقا لدستور العراق فإن العفو الخاص يكون إصداره بمرسوم جمهوري من قبل رئيس الدولة، بشكل عام لكل نوع من أنواع العفو جملة شروط، شروط العفو الخاص وفقا للدستور والقوانين العراقية هي:

- 1- العفو الخاص يمنح بمرسوم جمهوري صادر من قبل رئيس الدولة(347).
- 2- العفو الخاص يصدر بتوصية من قبل رئيس مجلس الوزراء، لكن بشرط أن لا يشمل بعض الحالات حيث يستثنى منه: (ما يتعلق بالحق الخاص، المحكومون بإرتكاب الجرائم الدولية، جريمة الإرهاب، جرائم الفساد المالي والإداري)(348).
- 3- العفو الخاص هو عن العقوبة وهو فردي ولا يكون جماعياً.
- 4- العفو الخاص يكون عن المرتكب الذي صدر بحقه حكم بات وغير قابل للطعن فيه وأن يكون قد اكتسب الدرجة القطعية.
- 5- لا يجوز منح العفو الخاص للمحكوم عليه بجناية غيابياً، لأن الحكم الغيابي في الجنايات لا يصبح مبرماً إلا بعد سقوطه بمرور الزمن، وفي حال سقوطه فلا ينفذ، هذا يعني أن المحكوم عليه الهارب من تنفيذ الحكم لا يشمل بالعفو الخاص بل يحرم منه.

(345) المصدر نفسه، ص 72، 73.

(346) ائثار كاظم الربيعي، مصدر سابق؛ ص 7.

(347) دستور جمهورية العراق، المادة (73)، الفقرتين (7، 8).

(348) دستور جمهورية العراق، المادة (73)، الفقرة (1).

6- لا يمنح العفو الخاص في حال كانت الجريمة جنائية إلا إذا تقرر تعويض المدعي بالحق الشخصي خلال مدة أقصاها ثلاث سنوات، ويجوز في هذه الحالة إلزام المستفيد بتقديم كفالة إحتياطية، كما لا يشمل المدانين بجرائم القتل إلا بعد أن يتنازل ذوو القتيل عن الحق الشخصي.

لكن في الولايات المتحدة الأمريكية للعفو الخاص شروط تختلف عن شروطه في جمهورية العراق، حيث يشترط في العفو الخاص الذي يصدره رئيس الدولة في أمريكا أمران وهما:

1- أن تكون الجريمة المرتكبة ضد القوانين الاتحادية وليس الأقاليم، بحيث إذا كانت ضد قوانين إحدى الولايات تكون سلطات تلك الولاية هي المختصة وحدها بشأن العفو.

2- أن لا تكون الجريمة قد أتخذت بشأنها إجراءات المحاكمة الجنائية أمام الكونغرس، حيث لا يستطيع الرئيس منح العفو لشخص حكم بإجراءات (الأمبيشمنت = الإتهام النيابي)(349).

3.2.3: المصادقة على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بالإعدام

بشكل عام في دساتير أغلب دول العالم تكون المصادقة أو التصديق على أحكام القضاء وخصوصاً لتنفيذ أحكام الإعدام التي تصدر من المحكمة المختصة وهي من الصلاحيات الدستورية لرئيس الدولة، لا يمكن للرئيس الإمتناع عن ممارسة هذا الإختصاص الذي يعد إجراء من الإجراءات القانونية التي تتخذها السلطة المختصة على حكم بات ونهائي، هو إختصاص إجرائي لأنه ينص عليه عادة ضمن نصوص القوانين الجنائية، بالرغم من شكلية هذا الإختصاص لرئيس الجمهورية وفقاً للدستور، لم يبين الدستور من يحل محل الرئيس في ممارسة هذا الإختصاص إذا ما إمتنع رئيس الدولة عن ممارسة إختصاصه والمصادقة عليه لأي سبب من الأسباب، وقد حصل ذلك في الواقع بجمهورية العراق(350).

بموجب دستور العراق فإن المصادقة على تنفيذ أحكام الإعدام التي تصدرها المحكمة المختصة من صلاحيات رئيس الدولة، حكم الإعدام لا ينفذ أبداً إلا بالمصادقة التي تكون على شكل صدور مرسوم جمهوري يقضي بتنفيذ الحكم بموجب أحكام الدستور، لكن في الواقع لا يتم إصدار المرسوم الجمهوري على تنفيذ أحكام الإعدام إلا إذا كانت محكمة التمييز الاتحادية قد صدقت الحكم الصادر بالإعدام واكتسب الحكم

(349) سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 65، 84.

(350) د. علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي؟، مصدر سابق، 104؛ إقبال عبدالله أمين الجيلوي، مصدر سابق، ص 255؛ سهاد سعد

عواد البديري، مصدر سابق، ص 101.

درجة البتات(351). العراق تحتل المرتبة الرابعة في تنفيذ عمليات الإعدام بعد الصين، إيران، السعودية، حيث إنها تأتي قبل مصر.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية فعادة يجرى تنفيذ الأحكام القضائية وخاصة أحكام الإعدام، يمكن العفو عن الجرائم المرتكبة ضد القوانين الاتحادية للولايات المتحدة الأمريكية، ما عدا حالات الإتهام البرلماني (النيابي)(352).

وقد أعلن حاكم ولاية كاليفورنيا رسمياً وقف تنفيذ عمليات الإعدام في الولاية التي فيها أكبر عدد من الأشخاص المحكوم عليهم بالإعدام، أصبحت ولاية (نيو هامبشير New Hampshire) الولاية الحادية والعشرين التي تلغي عقوبة الإعدام بالنسبة لجميع الجرائم، ظلت الولايات المتحدة الأمريكية الدولة الوحيدة التي نفذت عمليات الإعدام في الأمريكيتين بانتظام خلال السنوات الأخيرة.

الفرع الاول: تعريف الأحكام القضائية

للحكم القضائي تعريفات متعددة، منها ما عرفه (د. أحمد أبو الوفا) بأنه: القرار الصادر من محكمة مشكلة تشكيلا صحيحا في خصومة رفعت إليها وفق قواعد المرافعات، سواء أكان صادرا في موضوع الخصومة أو في شق منه أو في مسألة متفرعة عنه(353).

وعرفه (د. فتحي والي) بأنه: كل إعلان لفكر القاضي في إستعماله لسلطته القضائية، ذلك أيا كانت المحكمة التي أصدرت الحكم، وأيا كان مضمونه(354).

وعرفه (محمد كمال عبدالعزيز) بأنه: القرار الذي يصدر من جهة منحها القانون سلطة الفصل في المنازعة والمشكلة وفقا للقانون في منازعة مطروحة عليها بخصومة رفعت إليها وفقا للإجراءات التي يستلزمها القانون(355).

أما (د. أحمد المومني) فقد عرفه بأنه: هو النتيجة الفاصلة لما تتوصل إليه المحكمة في نزاع معروض أمامها تصدره وفق مقتضى القانون(356).

(351) دستور جمهورية العراق، المادة (73)، الفقرة (8)؛ سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 100، 106.

(352) رائد أرحيم محمد، مصدر سابق، ص 2247.

(353) مصطفى عبد الباقي، الحكم القضائي في قاعدة الأحكام القضائية (النموذج)، ط 1، منشورات معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، فلسطين، 2002، ص 26.

(354) المصدر نفسه، الصفحة نفسها.

(355) مصطفى عبد الباقي، مصدر سابق، ص 26.

(356) المصدر نفسه، ص 27.

بالإختصار فإن الأحكام القضائية هي القرارات التي تصدرها المحكمة في المنازعات التي ترفع إليها طبقاً للقانون، والأحكام التي تنفذ بمديرية التنفيذ هي الأحكام الصادرة في القضايا المدنية وتشمل الدعاوى المدنية والتجارية والأموال الشخصية والإدارية(357).

الفرع الثاني: شروط تنفيذ الأحكام القضائية

في أكثر دول العالم ومنها جمهورية العراق تكون مهمة تنفيذ الأحكام القضائية من إختصاص مديريات التنفيذ في المحاكم، لتنظيم تنفيذ الأحكام القضائية قد تم تشريع قوانين خاصة سميت بقوانين التنفيذ، فقانون التنفيذ العراقي المرقم 45 لسنة 1980 يبين الأحكام القضائية التي يجوز تنفيذها وشروط تنفيذها، كما تم بموجبه تشكيل جهاز تنفيذي مختص بالأحكام القضائية (دائرة التنفيذ)(358). هي التي تقوم بتنفيذ الأحكام الصادرة من محاكم العراق وفق أحكام القانون(359).

هناك جملة شروط يجب توفرها لتنفيذ أحكام الإعدام الصادرة من المحكمة المختصة وهي:

1- إكتساب الحكم الصادر على المرتكب الدرجة القطعية والباتة وغير قابل للطعن بعد مروره بكل مراحل الدعوى.

2- أن يكون الحكم القضائي (حكم الإعدام) صادراً عن محكمة مختصة وفق القانون(360).

3- لتنفيذ أحكام الإعدام لا بد من مصادقة رئيس الجمهورية عليها بموجب نص الدستور العراقي(361).

4.2.3: نطاق الأحكام القضائية المشمولة بالمصادقة

وفقاً لدساتير أغلب الدول ومنها دستور جمهورية العراق إن الأحكام المشمولة بمصادقة رئيس الجمهورية هي أحكام الإعدام، فالدستور يمنح صلاحية المصادقة على أحكام الإعدام لرئيس الدولة، أيضاً في قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقية تأكيد على أن تنفيذ أحكام الإعدام بحاجة لمصادقة رئيس الجمهورية وإصدار مرسوم جمهوري بتنفيذ حكم الإعدام(362).

(357) سعيد مبارك، أحكام قانون التنفيذ رقم 45 لسنة 1980، منشورات دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، 2015، ص 33.

(358) عواد حسين ياسين العبيدي (القاضي)، تنفيذ الأحكام القضائية الغامضة وإشكالاته العملية، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية (العراق)، المجلد 2، العدد 8، 2010، ص 76.

(359) قانون التنفيذ، 1980، المادة (9).

(360) سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 118.

(361) دستور جمهورية العراق، المادة (73)، الفقرة (8).

(362) قانون أصول المحاكمات الجزائية، 1971، المادة (286).

أيضا في الولايات المتحدة الأمريكية يؤكد الدستور أنه لا بد لتنفيذ الأحكام القضائية المتعلقة بالإعدام مصادقة رئيس الدولة وإصدار مرسوم رئاسي بذلك، فرئيس الدولة هو الذي يصادق ويوقع على بعض الأحكام القضائية (المهمة) وهو إختصاص إجرائي تنص عليه القوانين الجنائية، ورئيس الدولة ملزم بالمصادقة على تنفيذ أحكام الإعدام، إمتناعه عن المصادقة عليها يعد مخالفة قانونية صرفة، يمكن توضيح ذلك في نقطتين وهما:

الفرع الاول: إمتناع رئيس الدولة عن المصادقة على تنفيذ أحكام الإعدام

في حال إمتناع رئيس الدولة عن المصادقة على تنفيذ أحكام عقوبة الإعدام، لا بد من أن يتهم بالحنث في اليمين الدستورية وأن يدان من قبل المحكمة الإتحادية⁽³⁶³⁾. لأن الإمتناع عن المصادقة على تنفيذ أحكام الإعدام خرق دستوري واضح، حيث رئيس الدولة هو حارس الدستور وحكم الإعدام صادر من جهة رسمية ومختصة وفقا لنصوص الدستور، ولهذا السبب ترفع الحصانة الدستورية عن رئيس الدولة ويحاكم بسبب إمتناعه عن التصديق على حكم صادر وفقا لدستور الدولة، فهو بامتناعه ينتهك نصوص دستور البلاد ويحنث في يمينه الدستورية.

إن الإمتناع عن التصديق على حكم صادر من محكمة مختصة يعد جريمة، لأن هذه العقوبة إنما هي نتيجة جريمة تمثل إعتداء- أو إحتمال إعتداء- على حق أو مصلحة يحميها القانون، رئيس الدولة وفقا للدستور هو الملزم بالسهر على ضمان الإلتزام بالدستور والمحافظة على تطبيقه، إمتناعه عن القيام بواجبه في الإختصاصات والصلاحيات المقررة له في الدستور يعد جريمة يعاقب عليه⁽³⁶⁴⁾.

كما أن إمتناع رئيس الجمهورية عن التصديق على الأحكام الصادرة من المحاكم المختصة يعد إنتهاكا للدستور، وحنثا في اليمين الدستورية معا، كل واحد من الأمرين منفردا كاف لإدانة رئيس الجمهورية وإعفائه من منصبه، إذ نص الدستور العراقي الدائم لعام 2005 في المادة (61) على: إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بعد إدانته من المحكمة الإتحادية العليا عند الحنث في اليمين الدستورية أو إنتهاك للدستور أو الخيانة العظمى، إنتهاك الدستور يحصل عند قيام رئيس الجمهورية بفعل يشكل مخالفة صريحة أو ضمنية لأي نص من نصوص الدستور مثل الإمتناع عن إستعمال الصلاحيات المخول بها أو حين يحنث في يمينه الدستورية⁽³⁶⁵⁾.

(363) سهاد سعد عواد البيديري، مصدر سابق، ص 107.

(364) المصدر نفسه، ص 130.

(365) دستور جمهورية العراق، المادة (73)، الفقرة (6)، البند (ب)؛ سهاد سعد عواد البيديري، مصدر السابق، ص 130.

وقد أثار الإمتناع عن التصديق على الحكم القضائي المتعلق بعقوبة الإعدام في العراق جدلاً كبيراً حيث هي من أكثر العقوبات الرادعة في المجتمع للمحافظة على النظام الاجتماعي والسلم الأهلي⁽³⁶⁶⁾. قد جاء في قانون أصول المحاكمات الجزائية العراقي- المادة 286- إذا صدقت محكمة التمييز الحكم الصادر بالإعدام فعليها إرسال إضبارة الدعوى إلى وزير العدل ليتولي إرسالها إلى رئيس الجمهورية لإستحصال المرسوم الجمهوري بالتنفيذ، ويصدر رئيس الجمهورية مرسوماً جمهورياً بتنفيذ عقوبة الإعدام أو بإبدال العقوبة أو العفو عن المحكوم عليه، وعند صدور المرسوم بالتنفيذ يصدر وزير العدل أمراً به متضمناً صدور المرسوم الجمهوري وإستيفاء الإجراءات القانونية⁽³⁶⁷⁾. لذا فإن إمتناع رئيس الدولة عن المصادقة على أحكام الإعدام يؤثر سلباً وبصورة مباشرة على وظيفة رئيس الجمهورية ويؤدي إلى رفع الحصانة عنه وعزله من منصبه⁽³⁶⁸⁾.

الفرع الثاني: التفويض بالمصادقة على أحكام الإعدام

هل من الممكن تحويل صلاحية التفويض بالمصادقة والتوقيع على أحكام الإعدام من رئيس الجمهورية إلى أحد نوابه أو إلى شخص آخر لأي سبب من الأسباب؟.

الدستور العراقي لا يشير لا من قريب ولا بعيد إلى موضوع تفويض رئيس الجمهورية أحد نوابه أو مرؤوسيه في مسألة المصادقة على الأحكام القضائية، لكن قانون نواب رئيس الجمهورية العراقية المرقم 1 لسنة 2011- بموجب المادة (5)- يذكر أنه يحق لرئيس الجمهورية أن يوكل جزءاً من إختصاصاته لأحد نوابه. المقصود بتفويض الإختصاص أن يعهد صاحب الإختصاص- وهو رئيس الجمهورية أصلاً- بممارسة جزء من إختصاصاته إلى شخص آخر⁽³⁶⁹⁾. جاء في دستور العراق- المادة 75 - (يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه)، والفقرة الأخرى تقول: (يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان....)⁽³⁷⁰⁾.

من هنا يرى البعض أن إمتناع رئيس الجمهورية عن التصديق على أحكام عقوبة الإعدام يعد (حنثاً في اليمين الدستورية)، إذ أقسم رئيس الجمهورية- وكذلك رؤساء كل الدول- على الإلتزام بالدستور وإحترام

(366) سهاد سعد عواد البديري، مصدر السابق، ص 134.

(367) قانون أصول المحاكمات الجزائية، 1971، المادة (286)؛ سهاد سعد عواد البديري، مصدر السابق، ص 115.

(368) د. علي حمزة عسل الخفاجي ود. علاء عبدالحسن العنزي وآلاء وديع عبدالسادة، أثر إمتناع رئيس الجمهورية عن المصادقة على أحكام الإعدام، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية (العراق)، السنة الثامنة، العدد 2، 2016، ص 22.

(369) قانون نواب رئيس الجمهورية، 2001، المادة (5)، الفقرة (1)؛ سهاد سعد عواد البديري، مصدر السابق، ص 119.

(370) دستور جمهورية العراق، المادة (75)، الفقرتين (3، 2)..

قواعده والمحافظة على تنفيذه والعمل على تطبيقه ومن ثم فإن القيام أو العمل بالضد من ذلك يعد حثاً لذلك القسم، وحجة إحترام الإنسان والمحافظة على حقوقه لا يبرر عدم الإلتزام بالدستور والقوانين العراقية لأنه حينئذ يعد غير مقتنع بأحكام القضاء ولا يمثل لبود الدستور ويكون ممسكاً بالأراء الشخصية والميزاجية(371).

بشكل عام الصلاحيات (التشريعية، التنفيذية والقضائية) لرئيس جمهورية العراق - حسب الدستور- أغلبها صلاحيات مشتركة مع جهات أخرى في الدولة، منها: الموافقة على طلب رئيس مجلس الوزراء بحل البرلمان وإحالته إلى مجلس النواب (فهو هنا شريك لمجلس الوزراء)، المصادقة على أحكام تنفيذ الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة (هو هنا شريك لمجلس القضاء الأعلى)، حق إصدار العفو الخاص بتوصية من قبل رئيس مجلس الوزراء (هو شريك لمجلس القضاء الأعلى وللمجلس الوزراء)، صلاحية طلب إعلان الحرب وحالة الطوارئ إلى مجلس النواب بالإشتراك مع رئيس مجلس الوزراء (هو هنا شريك لرئيس مجلس الوزراء)، حق إقتراح تعديل الدستور مع مجلس الوزراء مجتمعين، (هنا أيضاً هو شريك لمجلس الوزراء). ويرى البعض إن منصب رئيس الجمهورية يوصف على الدوام بأنه (منصب تشريفي بلا صلاحيات) لكن قراءة متأنية ودقيقة للدستور تبين أن الدستور قد منحه صلاحيات لافتة، حيث جمعت المادة (66) بينه ومجلس الوزراء في دائرة تعريفية واحدة وهي السلطة التنفيذية (المكونة منهما)، وأيضاً جمعت المادة (66) بينهما وحصرت فيهما حق تقديم مشروعات القوانين، ومقدماً لرئيس الجمهورية على مجلس الوزراء دائماً، كذلك المادة (67) عرفته وقدمت توضيحاً صريحاً لصلاحياته بالنص: (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الإلتزام بالدستور، والمحافظة على إستقلال العراق، وسيادته، و وحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور) وهذه الصلاحيات كلها بحاجة إلى تحويلها إلى مهام عمل تنفيذية عبر آليات تشريعية وسن قوانين، وهذا ما لم يحدث من قبل السلطة التنفيذية بشقيها (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) ولا من قبل السلطة التشريعية (مجلس النواب)(372).

(371) سهاد سعد عواد البديري، مصدر سابق، ص 128.

(372) دستور جمهورية العراق، المواد (66، 67).

الخاتمة

في ختام هذه الدراسة قد توصلت إلى جملة من النتائج والإستنتاجات، كما رأيت أهمية لبيان بعض المقترحات حول الموضوع فيما يأتي:

أولاً: النتائج والإستنتاجات:

1- النظام الفيدرالي له أشكال مختلفة وهو يختلف بخصائصه ومميزاته من دولة إلى أخرى حسب ظروفها الخارجية وأوضاعها الداخلية، وإذا طبق بشكله الصحيح (حسب الدستور المتفق عليه) فهو أنسب وأفضل نظام حكم لكثير من الدول التي تعاني من مشاكل سياسية وإدارية وإقتصادية وإجتماعية أو فيها مكونات قومية ودينية ومذهبية مختلفة.

2- في عام 2005 تحول العراق من دولة مركزية دكتاتورية إلى دولة إتحادية ديموقراطية لتتمارس النظام الفيدرالي، وذلك بالرغم من الإرادة المخالفة لبعض التيارات والمكونات التي لا تزال تناهض الفيدرالية والدستور ولا تقبل بتطبيقهما، وإن ممانعة الدستور تعد من الجرائم لكن المحاكم العراقية والجهات المعنية لم تتخذ أي موقف ضد رافضي الدستور ومنتهكيه ومخترقيه.

3- في النظام البرلماني التقليدي رئيس الدولة هو رمز وحدة الدولة وعنصر التوازن بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) وله إختصاصات وصلاحيات دستورية، لكن في بعض الدول التي نظام الحكم فيها فيدرالي برلماني مثل العراق دور الرئيس فيها ضعيف وأغلب صلاحياته تشريفية وبروتوكولية شكلية، ورغم ذلك فهي مقيدة بموافقات وتوصيات ومصادقة جهات أخرى (من السلطات التنفيذية، التشريعية والقضائية).

4- إن الدستور العراقي خال من بعض الأمور المهمة مثل: اللوائح الضرورية واللوائح التفويضية التي تصدرها السلطة التنفيذية (رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء) بتفويض من السلطة التشريعية في الظروف الإستثنائية ولها قوة القانون.

5- في أغلب دول العالم ليس من حق رئيس الدولة إقتراح مشروعات القوانين، وإنما هو من إختصاصات رئيس الوزراء، لكن في العراق مشروعات القوانين تقدم حصراً من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء حسب الدستور.

6- ليس هناك فصل تام بين السلطات التشريعية، التنفيذية والقضائية في بعض الدول كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية فنائب رئيس الدولة- ثاني أكبر و أقوى منصب في السلطة التنفيذية- هو في الوقت نفسه يتولى منصب رئيس مجلس الشيوخ وفي حالة توجيه الإتهام النيابي إلى كبار موظفي الدولة فإن

نائب رئيس الدولة يرأس المحكمة التي تحاكمهم- والمحكمة سلطة قضائية-، وفي دولة الإمارات العربية المتحدة نائب رئيس الإتحاد- ومن أعماله التشريع- هو في الوقت نفسه نائب رئيس الدولة، رئيس مجلس الوزراء، حاكم إمارة دبي، وزير لوزارة ... إلخ.

7- إن رئيس جمهورية العراق لم يتمكن من أداء واجبه الدستوري (السهر على ضمان الإلتزام بالدستور)، لذا حصلت خلافات كثيرة حول السلطات والصلاحيات الموزعة دستوريا ما بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم الكوردي، حيث هناك تحديد للإختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، كذلك المشتركة بينها وبين حكومات الأقاليم والمحافظات، وما عداها فهي من إختصاصات الحكومات المحلية حسب الدستور.

8- إن رئيس الدولة في الأنظمة الرئاسية وشبه الرئاسية ينتخب بشكل مباشر من قبل الشعب لذا دوره يكون مهما وكبيراً ولديه صلاحيات واسعة وسلطات كبيرة في مختلف المجالات، أما في النظام البرلماني فرئيس الدولة يختار من قبل السلطة التشريعية، لذا يكون مركزه القانوني ضعيفا وصلاحياته شكلية ورمزية.

ثانياً: المقترحات والتوصيات:

1- الدول التي فيها الكثير من الخلافات العرقية، الدينية، الإجتماعية، السياسية والتاريخية مثل: لبنان، سورية، اليمن.. إلخ، عليها اللجوء إلى الحل الأمثل لها وهو الأخذ بالنظام الفيدرالي لتكون الولايات والأقاليم داخل الدولة مستقلة على المستوى الداخلي وتكون من خلال سلطات الاتحادية موحدة على الصعيد الخارجي.

2- الحل الوحيد لمشاكل دولة العراق وأمثالها تكمن في مواصلة التعاطي مع النظام الفيدرالي وتطبيقه بالشكل الصحيح، وذلك بالسماح لإنشاء إقليم في المنطقة الغربية للعرب السنة وآخر في جنوب العراق للشيعية العرب، وجعل بغداد عاصمة للحكومة الاتحادية، وتوزيع الصلاحيات والإختصاصات بين السلطات في الحكومة الاتحادية في بغداد وبين حكومات الأقاليم الثلاث في الجنوب والغربية والإقليم الكوردي.

3- من الضروري للعراق التطبيق الحقيقي لإختصاصات الفيدرالية: (الوحدوية، الإستقلال والمساهمة) في السلطات الاتحادية، لأن وجود النظام الفيدرالي في جمهورية العراق (الحالي) هو مجرد إدعاء شكلي وليس بواقع حقيقي.

4- واقع العراق يتطلب تعديل الدستور وتوزيع صلاحيات السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بشكل متوازن تحت رقابة السلطة التشريعية (البرلمان)، ليكون لرئيس الجمهورية بعض الصلاحيات الفعلية التي تمكنه من أداء واجبه بالشكل المطلوب ليحمي الدستور ويمنع خرقه والتجاوز عليه.

5- رئيس جمهورية العراق ينتخب من قبل مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد أعضائه من بين المرشحين، وبأكثرية الأصوات في الإقتراع الثاني، وضماناً لحقوق الأقليات والمكونات القومية والدينية والمذهبية أوصي

بتعديل الدستور في هذا الشأن ليكون إنتخاب رئيس الجمهورية بأغلبية أربعة أخماس (5/4) أعضاء مجلس النواب، وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه في الإقتراع الثاني.

6- لرئيس جمهورية العراق ثلاثة نواب وهم بلا عمل ويكلفون الدولة تكاليف باهضة جداً، لذا أوصي بضرورة الإبقاء على نائب واحد له أو تشكيل مجلس رئاسي من رؤساء الأقاليم الثلاثة (إقليم الجنوب، إقليم الغربية، الإقليم الكوردي)- مثل دولة الإمارات العربية المتحدة- وجعل رئاسة المجلس دورية بينهم كل سنة أو أقل أو أكثر.

7- في معظم دول العالم يحل نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس مجلس الوزراء عند غيابه أو خلو منصبه لأي سبب كان، وفي العراق يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان، لذا أوصي بتعديل الدستور في هذا الشأن ليحل نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيسه عند غيابه أو خلو منصبه لأي سبب كان.

8- إن رئيس جمهورية العراق من مهامه ان (يسهر على ضمان الإلتزام بالدستور) وكذلك تختص المحكمة الاتحادية العليا بـ (الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة) ومع ذلك قد تسن قوانين وتصادق وتصدر وهي مخالفة للدستور- الذي يعد القانون الأسمى والأعلى والأرفع في العراق- لذا أقترح تعديل الدستور ووضع مادة صريحة فيه تلزم رئيس الجمهورية والجهات الأخرى بمنع تشريع القوانين التي تناقض الدستور.

قائمة المصادر والمراجع

حسب (الحروف الأبجدية):

أولاً: الكتب القانونية:

- 1- د. أحمد مفيد، النظرية العامة للقانون الدستوري والمؤسسات السياسية (دراسة في الدولة والدستور وأنظمة الحكم الديمقراطي وآليات المشاركة السياسية)، ط 2، 2015.
- 2- د. أحمد عبداللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني، دراسة مقارنة، ط 1، الرياض، 2014.
- 3- الكسندر هاملتون وجيمس ماديسون وجون جاي، الدولة الاتحادية أسسها ودستورها، ترجمة: جمال محمد أحمد، منشورات مكتبة الحياة، بيروت، لبنان، 1959.
- 4- جورج أندرسون، مقدمة عن الفدرالية، مقدمة مقارنة، ترجمة: مها تكلا، منشورات منتدى الاتحادات الفدرالية وشبكة دولية حول الفدرالية، دار كنعان للطباعة والنشر، صنعاء - اليمن، 2013.
- 5- چيروم أ. بارون وس. توماس دينيس، الوجيز في القانون الدستوري (المبادئ الأساسية للدستور الأمريكي)، ترجمة: محمد مصطفى غنيم، ط 2 (العربية)، منشورات الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، 2002.
- 6- وليد كاصد الزيدي، الفيدرالية، دراسة في المصطلح والمفهوم والنظرية، ط 1، منشورات العتبة العباسية المقدسة المركز الإسلامي للدراسات الاستراتيجية، النجف - العراق، 2019.
- 7- د. حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، ط 1، منشورات دار وائل للطباعة والنشر، عمان- الأردن، 2001.
- 8- د. حسن سيد أحمد اسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا، ط 1، منشورات دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- 9- لاري إلويتز، نظام الحكم في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة: جابر سعيد عوض، ط 1 العربية، منشورات الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، 1996.
- 10- محمد أحمد محمود، تعديل الدستور (دراسة في ضوء الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ)، ط 1، منشورات الدائرة الإعلامية في مجلس النواب (العراق)، بغداد، 2010.

- 11- د. محمد هماهوندي، الفيدرالية والديمقراطية للعراق، دراسة تأصيلية سياسية وقانونية، ط 1، منشورات دار نارس للطباعة والنشر، أربيل، 2002.
- 12- د. محمد فتوح محمد عثمان، رئيس الدولة في النظام الفيدرالي (دراسة تحليلية)، منشورات الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1977.
- 13- مصطفى عبد الباقي، الحكم القضائي في قاعدة الأحكام القضائية (النموذج)، ط 1، منشورات معهد الحقوق بجامعة بيرزيت، فلسطين، 2002.
- 14- د. مروان محمد محروس المدرس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقہ الإسلامي (دراسة مقارنة)، ط 1، دار الإعلام، عمان، الأردن، 2002.
- 15- د. نوري طالباني، حول مفهوم النظام الفدرالي **Fédéralisme**، ط 2، منشورات مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، أربيل، 2005.
- 16- د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، منشورات دار الفكر العربي، ب. م، 1957.
- 17- د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، ب ط، القاهرة، 2007.
- 18- سعيد مبارك، أحكام قانون التنفيذ رقم 45 لسنة 1980، منشورات دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، ب ط، 2015.
- 19- د. عبدالحميد عكيل العواك، الفيدرالية في سورية والإشكاليات المعاصرة، منشورات معهد الشرق المتوسط للدراسات والتدريب، ب ط، 2017.
- 20- عبدالله جعفر عزيز كوفي، التنظيم القانوني لحالة الطوارئ في إقليم كردستان العراق، ط 1، دهوك، 2005.
- 21- عبدالفتاح عمر، الوجيز في القانون الدستوري (الدولة، الدستور، السيادة، الأنظمة السياسية، المؤسسات التونسية)، ط 1، منشورات مركز الدراسات والبحوث والنشر في كلية الحقوق والعلوم السياسية، تونس، 1987.
- 22- د. عبدالغني بسيوني عبدالله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، ط 1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1995.

23- د. عصام سليمان، الفدرالية والمجتمعات التعددية ولبنان، ط 1، منشورات دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، 1991.

24- د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، ط 1، مناهج كلية القانون في جامعة بغداد، بغداد، 1991.

25- د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، ط 1، بغداد، 2009.

26- رونالد ل. واتس، نماذج المشاركة الفدرالية في السلطة، ترجمة: نور الأسعد وناتالي سليمان، منشورات منتدى الاتحادات الفدرالية والشبكة العالمية حول الفدرالية والمعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، بيروت، لبنان، 2005.

27- رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، ترجمة: غالي برهومة ومها بسطامي ومها تكلا، طبعة خاصة، منشورات منتدى الاتحادات الفدرالية وشبكة دولية للفدرالية، كندا، 2006.

28- د. تامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة (دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة)، ط 1، منشورات دار مجدلوي للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2004.

29- موسوعة وورلد بوك (كتاب العالم)، حول أميركا، دستور الولايات المتحدة الأميركية مع ملاحظات تفسيرية، منشورات وزارة الخارجية الأميركية، مكتب برامج الإعلام الخارجي، 2005.

ثانياً: الرسائل والأطاريح الجامعية:

أ- أطاريح الدكتوراه:

1- لوثن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه في كلية الحقوق بجامعة باتنة، الجزائر، 2012.

2- محمد محمود طاهر سليم، التنظيم الدستوري للخلافة الرئاسية، دراسة مقارنة، مع التطبيق على الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر، أطروحة دكتوراه، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، 2016.

3- مفتاح حنان، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية من منظور إختصاصاته الواسعة، أطروحة دكتوراه، القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 01، الجزائر، 2016.

4- علي مدلول محسن، ضوابط ممارسة الوظيفة التشريعية في الدساتير الفدرالية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بيروت العربية، لبنان، 2016.

5- رائد حمدان عاجب المالكي، الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية وتطبيقاته في الدساتير المعاصرة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في فلسفة القانون العام في كلية القانون بجامعة بغداد، بغداد، 2017.

ب- رسائل الماجستير:

1- د. أحمد إبراهيم علي الورتي، النظام الفدرالي بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، مكتب التفسير للنشر والإعلان، أربيل، 2013، ماجستير في فلسفة العلوم السياسية، في جامعة البريطانية (I.C.I.S).

2- أمل نجيب ترمس، صلاحيات رئيس الدولة في روسيا الاتحادية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، القانون العام، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، خلد، 2015.

3- أفين صديق رشيد، دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في النظامين البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل، العراق، 2001.

4- أثيل خزعل عبدالحميد، المركز القانوني لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العراق، 2010.

5- بشر صلاح العاوور، سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير في القانون العام في كلية الحقوق بجامعة الأزهر، غزة، فلسطين، 2013.

6- وائل غسان حمزة الربيعي، الأساس الدستوري لحق رئيس الدولة في العفو الخاص، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، العراق، 2004.

7- وسام نجم عبدالله، دور رئيس الدولة في الرقابة على دستورية قوانين لبنان والعراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة الإسلامية، لبنان، 2018.

8- زيار محمود عبدالله، تعديل الدستور في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في القانون العام في جامعة الشرق الأدنى، قبرص، تركيا، 2020.

9- حسين نعمة خشان الزاملي، علاقة رئيس الدولة بالمجلس النيابي في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، القانون العام، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، العراق، 2012.

- 10- كريم بو عبيد، المركز القانوني لرئيس الدولة في ظل تطبيق المادة 102 من الدستور، رسالة ماجستير، القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي، الجزائر، 2020.
- 11- محمد الأمين بن عودة، النظام الفيدرالي وإدارة التنوع الإثني، دراسة حالة السودان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2011.
- 12- مينا ستار نهابة الحسين، الإجراءات الجزائئية في مساءلة رئيس الجمهورية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بابل، العراق، 2012.
- 13- منيرة بلورغي، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 وأثره على النظام السياسي، رسالة ماجستير، القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014.
- 14- ساره يونس كاكل، الأكراد والمناطق المتنازع عليها بين الفدرلة والصراع، رسالة ماجستير، العلوم السياسية، كلية الآداب والعلوم، جامعة الشرق الأوسط، 2011.
- 15- سهاد سعد عواد البديري، الحدود الدستورية والقانونية لسلطات رئيس الدولة في العمل القضائي في ظل دستور 2005 (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية القانون، جامعة القادسية، العراق، 2016.
- 16- سيران قاسم محمود، دور رئيس الجمهورية في العملية السياسية العراقية بعد عام 2003، رسالة ماجستير في كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، العراق، 2017.
- 17- سنان سهيل نجمان، دور رئيس الدولة في العملية التشريعية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، القانون العام، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية في لبنان، خلد، 2012.
- 18- سعودي باديس، حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير في القانون العام بكلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة منتوري "قسنطينة"، سيقوس، الجزائر، 2006.
- 19- عبدالمعزم احمد أبو طيخ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في كلية القانون والعلوم السياسية بالأكاديمية العربية المفتوحة في الدانمرك، 2009.

- 20- عبدالرحمن آدم حسين، النظام الفدرالي ودوره في إستقرار الدول (الصومال نموذجاً)، رسالة ماجستير في جامعة القران الكريم والعلوم الإسلامية في السودان، أم درمان، السودان، 2016.
- 21- علي محمد عبد ربه العساف، مسؤولية رئيس الدولة عن أعماله في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، ماجستير في القانون العام، كلية القانون، جامعة عمان العربية، الأردن، 2012.
- 22- علي سعد عمران، ظاهرة تقوية مركز رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، القانون العام، كلية القانون، جامعة بابل، 2006.
- 23- صلاح خلف عبد، المحكمة الاتحادية العليا في العراق، تشكيلها وإختصاصاتها (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير في كلية الحقوق بجامعة النهرين، العراق، 2011.
- 24- رحوي نوال، أثر الظروف الإستثنائية على الحقوق والحريات العامة، رسالة ماجستير في قسم الحقوق بكلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة إبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2016.
- 25- خوالد صونية، الفيدرالية اللاتماتلية في النظم السياسية (إسبانيا نموذجاً)، رسالة ماجستير في كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد خيضر- بسكرة، 2018.

ثالثاً: البحوث والدوريات العلمية:

- 1- د. ابتهاج محمد رضا داود الجبوري، واقع الفيدرالية ومستقبلها في العراق، المجلة السياسية والدولية، العدد 31-32، 2016.
- 2- أحمد العوضي، إختصاصات الخليفة "رئيس الدولة" في النظام الإسلامي، مقارنا بالنظام الديمقراطي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات والعلوم الإنسانية والإجتماعية في الأردن، المجلد 18، العدد 5، 2003.
- 3- أحمد حمزة ناصر، حق رئيس الجمهورية في الإعتراض على القوانين وفق دستور العراق لعام 2005 النافذ، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، مجلد 10، العدد 36، 2015.
- 4- أحمد مصطفى محمد أحمد، سلطات رئيس الدولة في إعلان حالة الطوارئ "دراسة مقارنة"، مجلة العدل لوزارة العدل في السودان، السنة الثالثة عشر، العدد 34، 2011.
- 5- د. أحمد عبدالله ناهي الحمداني، صلاحيات رئيس الجمهورية في الدستور العراقي الدائم، مجلة قضايا سياسية (العراق)، العدد 50، 2017.

- 6- أحمد خورشيد حميدي، السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي لسنة 2005، مجلة جامعة كركوك للدراسات الإنسانية (العراق)، السنة السابعة، المجلد 7، العدد 2، 2012.
- 7- إسماعيل نعمة عبود وميثم حسين الشافعي، مساءلة رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية العليا في دستور جمهورية العراق لعام 2005 (دراسة مقارنة)، مجلة رسالة الحقوق، المجلد 1، العدد 2، 2009.
- 8- إسراء محمود بدر علي السميع، الإختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي (العراق إنموذجا)، مجلة الكوفة (العراق)، مجلد 1، السنة الثانية، العدد 8، 2010.
- 9- د. أفين خالد عبدالرحمن، المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية في النظام البرلماني (دستور العراق لسنة 2005 م أنموذجا)، المجلة السياسية والدولية، العدد 30، 2016.
- 10- إقبال عبدالله أمين الجيلاوي، آلية تكليف رئيس مجلس الوزراء وإختصاصاته في ظل الدستور العراقي لعام 2005، المجلة السياسية والدولية للجامعة المستنصرية (العراق)، العدد 30، 2016.
- 11- اثمار كاظم الربيعي، الفيدرالية الألمانية والمشروع الفيدرالي المقترح في العراق (دراسة مقارنة)، مجلة دراسات دولية، العدد 40، 2009.
- 12- بلجاني وردة، أسباب مساءلة رئيس الدولة في دساتير، الجزائر، ألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية، مجلة العلوم القانونية والسياسية (الجزائر)، المجلد 10، العدد 1، 2019.
- 13- د. جعفر عبدالسادة بهير الدراجي، العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية (العراق)، السنة الثامنة، العدد 4، 2016.
- 14- دولة أحمد عبدالله، سلطات الأقاليم في الدولة الاتحادية، مجلة الرافدين للحقوق (العراق)، المجلد 10، العدد 37، 2008.
- 15- د. هاشم حسين علي، النظام السياسي الأنسب للحكم في العراق، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية بجامعة كركوك (العراق)، المجلد 7، العدد 25، الجزء 1، 2018.
- 16- م. زينب طالب سلمان، العملية التشريعية في جمهورية ألمانيا الاتحادية (دراسة في الاجراءات والآليات)، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 70، 2020.
- 17- د. حازم مجيد أحمد، تطور النظام السياسي والدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة 1968-1971، مجلة سر من رأى، السنة الخامسة، المجلد 5، العدد 16، 2009.

- 18- حيدر سامي رشيد ومرتجى عبدالجبار مصطفى، النظام الفدرالي في العراق (دراسة مقارنة)، مجلة أهل البيت، المجلد 1، العدد 24، 2019.
- 19- د. حيدر فوزي صادق الغزي، توزيع الصلاحيات في النظام السياسي الفيدرالي الأمريكي، مجلة جامعة كربلاء العلمية (العراق)، المجلد 16، العدد 3 (إنساني)، 2018.
- 20- د. حميد حنون خالد، العلاقة بين الرئيس الأمريكي والكونجرس، مجلة كلية الحقوق بجامعة النهريين (العراق)، المجلد 9، العدد 2، 2007.
- 21- د. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة 2005، مجلة العلوم القانونية (العراق)، المجلد 24، العدد 1، 2009.
- 22- د. حميد حنون خالد، خلو منصب رئيس الدولة في دساتير العراق وبعض الدساتير المقارنة، مجلة العلوم القانونية (العراق)، المجلد 29، العدد 2، 2013.
- 23- حسين جبار عبد، مساهمة رئيس الدولة في الوظيفة التشريعية، مجلة العلوم الإنسانية في كلية التربية "صفي الدين الحلي" بجامعة بابل (العراق)، العدد 11، 2012.
- 24- حسين نعمة خشان الزامل ومحمد عوده محسن الدراجي، سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان، دراسة مقارنة في بعض الدساتير العربية، مجلة مركز دراسات الكوفة (العراق)، المجلد 7، العدد 25، 2012.
- 25- كاروان أورحمان إسماعيل، التنظيم الدستوري لصلاحيات الأقاليم في الدولة الفيدرالية (دراسة مقارنة)، مجلة جامعة التنمية البشرية (العراق)، المجلد 3، العدد 2، 2017.
- 26- د. كاظم علي الجنابي ود. علي مجيد العكيلي، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل النظام السياسي الأمريكي، مجلة العلوم القانونية والسياسية (العراق)، العدد 13، 2016.
- 27- د. كاظم علي عباس، مسؤولية السلطة التنفيذية في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، مجلة الحقوق (العراق)، المجلد 3، العدد 11-12، 2010.
- 28- ليلى حنتوش ناجي الخالدي وعلي يوسف الشكري، التنظيم الدستوري لصلاحيات الرئيس في الإمتناع عن تصديق القانون في النظام البرلماني، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية (العراق)، المجلد 24، العدد 2، 2016.

- 29- ليلي حنتوش ناجي الخالدي وعلي يوسف الشكري، أسباب إمتناع رئيس الدولة عن تصديق مشروعات القوانين، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية (العراق)، المجلد 24، العدد 6، 2016.
- 30- لسعد السماوي، توزيع الصلاحيات بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، بين طبيعة النظام والمنافسة الحزبية، مجلة بحوث ودراسات قانونية لجمعية الحقوقيين بصفافس (تونس)، العدد 9، 2014.
- 31- د. ماجد نجم عيدان وحسام شكر أمين، إشكالية التجربة الفيدرالية في العراق، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية بجامعة كركوك (العراق)، المجلد 4، العدد 12، الجزء الثاني، 2015.
- 32- د. مازن ليلو راضي وعلي مجيد العكيلي، حالات تولية رئيس الدولة المؤقت، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية (العراق)، المجلد 4، العدد 2، 2009.
- 33- مالك منسي الحسيني ومصداق عادل طالب، التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان الحرب وحالة الطوارئ في العراق، مجلة الحقوق بجامعة بغداد، (العراق)، المجلد 3، العدد 8-9، 2010.
- 34- د. مها بهجت يونس الصالحي ورائد حمدان عاجب المالكي، مبدأ المشاركة بوصفه ضماناً لحماية الاستقلال الذاتي لولايات الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، مجلة العلوم القانونية في كلية القانون بجامعة بغداد (العراق)، العدد 3 (الخاص)، الجزء 1، 2017.
- 35- د. مهدي ضياء عبدالقادر، فكرة الظروف الإستثنائية وتطبيقاتها في الدساتير العراقية، مجلة المنصور في جامعة المستنصرية (العراق)، العدد 16، 2011.
- 36- د. محمد حسن دخيل، النظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية وإشكاليات دور الرئيس وتأثير الدين ومراكز الأبحاث، والعلاقة بين السلطات، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية (العراق)، المجلد 1، العدد 39، 2019.
- 37- د. محمد يوسف محميد، الدور التشريعي للرئيس الأمريكي، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية (العراق)، المجلد 7، العدد 25، الجزء الأول، 2018.
- 38- محمد سليم غزوي، نظرات حول حق رئيس الدولة في الإعتراض على القوانين، مجلة دراسات للعلوم الإنسانية (الأردن)، مجلد 21، العدد 3، 1994.
- 39- ميثاق خيرالله جلود، مستقبل النظام الإتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة التربية والعلم في جامعة الموصل (العراق)، المجلد 17، العدد 2، 2010.

- 40-ميثم حسين الشافعي، المسؤولية السياسية للقائمين بأعباء السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، مجلة أهل البيت لجامعة أهل البيت (كربلاء، العراق)، العدد 12، 2012.
- 41-د. نادية فاضل عباس فضلي، النظام السياسي لدولة الإمارات العربية المتحدة، مجلة دراسات دولية، العدد 59، 2014.
- 42-ناصر زين العابدين أحمد، الفدرالية والتحول الديمقراطي في العراق، مجلة آداب الفراهيدي، المجلد 1، العدد 28، 2017.
- 43-د. نغم محمد صالح، الفيدرالية في الدستور العراقي لعام 2005 (الواقع والطموح)، مجلة دراسات دولية، العدد 41، 2009.
- 44-د. ساجد محمد الزامل و د. علي يوسف الشكري، صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء ومواقف دساتير الدول حيالها، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية (العراق)، المجلد 1، العدد 4، 2010.
- 45-د. ساجد محمد كاظم، إستقالة رئيس الدولة في بعض الدساتير المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مجلة كلية الحقوق في جامعة النهرين (العراق)، المجلد 7، العدد 1، 2005.
- 46-د. سعد علي حسين التميمي، معوقات قيام النظام الفيدرالي في العراق، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 42، 2013.
- 47-د. عامر عياش، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ، مجلة الحقوق (العراق)، المجلد 4، العدد 13-14، 2011.
- 48-د. عبدالعظيم جبر حافظ، إشكالية النظام السياسي البرلماني في دستور جمهورية العراق الدائم لعام 2005، مجلة دراسات دولية، العدد 63، 2015.
- 49-د. عبدالغفور كريم علي وخضر حاجي رسول، الفيدرالية... ملاحظات قانونية وموضوعية عامة، مجلة جامعة كركوك للدراسات الإنسانية (العراق)، المجلد 4، العدد 1، 2009.
- 50-عواد حسين ياسين العبيدي (القاضي)، تنفيذ الأحكام القضائية الغامضة وإشكالاته العملية، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية (العراق)، المجلد 2، العدد 8، 2010.

- 51- علاء عبدالعزيز، دور رئيس الدولة في إختيار رئيس مجلس الوزراء وإنهاء ولايته في دستور العراق لعام 2005 (دراسة تحليلية مقارنة)، مجلة الكوفة لكلية القانون في جامعة الكوفة (العراق)، المجلد 1، العدد 19، 2014.
- 52- د. علي حمزة عسل الخفاجي ود. علاء عبدالحسن العنزي وآلاء وديع عبدالسادة، أثر إمتناع رئيس الجمهورية عن المصادقة على أحكام الإعدام، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية (العراق)، السنة الثامنة، العدد 2، 2016.
- 53- د. علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي؟، مجلة كلية الفقه، العدد 4، 2007.
- 54- د. علي يوسف الشكري، العجز الصحي لرئيس الدولة (دراسة دستورية مقارنة)، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، العدد 13، 2010.
- 55- د. علي يوسف الشكري، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي (دراسة مقارنة)، مجلة رسالة الحقوق (العراق)، المجلد 2، السنة الثانية، العدد 2، 2010.
- 56- د. علي يوسف الشكري، إستقالة رئيس الدولة (دراسة في الدساتير العربية)، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، (العراق)، المجلد 1، العدد 9، 2011.
- 57- د. علي يوسف الشكري، دور رئيس الدولة في إقتراح تعديل الدستور "دراسة في الدساتير العربية"، مجلة الكلية الإسلامية الجامعة (العراق)، مجلد 5، العدد 14، 2011.
- 58- د. علي يوسف الشكري، مدة ولاية الرئيس، دراسة في الدساتير العربية، مجلة الحقوق، (العراق)، المجلد 4، العدد 13-14، 2011.
- 59- علي ضياء حسين، سلطات رئيس الدولة في النظام الرئاسي - دراسة مقارنة، مجلة مركز دراسات الكوفة (العراق)، العدد 39، 2015.
- 60- د. عمارة فتيحة، مسؤولية رئيس الجمهورية، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية في جامعة الكوفة (العراق)، المجلد 1، العدد 5، 2010.
- 61- فارس عبدالرحيم حاتم و سنان طالب عبدالشهيدي، حالة الطوارئ بموجب أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 والرقابة القضائية عليها، مجلة مركز دراسات الكوفة (العراق)، العدد 9، 2008.

- 62-د. صادق زغير محيسن وهند علي السوداني، سلطات رئيس الدولة على الوزراء في الولايات المتحدة الأمريكية، مجلة ميسان للدراسات الأكاديمية، المجلد 10، العدد 18، حزيران 2011.
- 63-د. صلاح جبير البصيصي، انفصال الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية (العراق)، السنة الخامسة، المجلد 5، العدد 2، 2013.
- 64-رائد أرحيم محمد، الرئيس الأمريكي وتأثيره في السياسة الخارجية الأمريكية، مجلة اوروك للعلوم الإنسانية لجامعة المثنى - كلية التربية للعلوم الإنسانية (العراق)، المجلد 12، العدد 3، 2019.
- 65-د. رافع خضر صالح شبر وحيدر غالب حسين، أساليب معالجة حالة خلو منصب رئيس الدولة، مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية (كلية القانون، جامعة بابل، العراق)، السنة العاشرة، العدد 1، 2018.
- 66-د. رحيم حسين موسى، إعتراض رئيس الدولة على مشروعات القوانين (دراسة مقارنة)، حولية المنتدى - العراق، السنة الثانية، المجلد 1، العدد 2، 2009.
- 67-م. رعد قاسم صالح، السلطة في أنظمة الحكم الفدرالية الديمقراطية، استراليا نموذجاً، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد 35، 2011.

رابعاً: الدساتير والقوانين والأنظمة:

أ- دساتير الدول:

- 1- دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1789 المعدل.
- 2- دستور جمهورية ألمانيا الفيدرالية لعام 1949 المعدل.
- 3- دستور الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 المعدل.
- 4- دستور الإتحاد الروسي لعام 1993 المعدل.
- 5- دستور سويسرا لعام 1999 المعدل.
- 6- دستور جمهورية العراق لعام 2005.

ب- القوانين والأنظمة:

- 1- قانون أصول المحاكمات الجزائية (العراق) المرقم (23) لسنة 1971.
- 2- قانون التنفيذ (العراق) المرقم (45) لسنة (1980) المعدل.

- 3- قانون أمر الدفاع عن السلامة الوطنية (العراق)، المرقم (1) في 03-07-2004.
- 4- قانون أمر رقم (30) المحكمة الاتحادية العليا (العراق)، لسنة (2005)، المعدل.
- 5- قانون نواب رئيس الجمهورية (العراق)، المرقم (1) لسنة (2011).
- 6- قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية (العراق)، المرقم (8) لسنة (2012).
- 7- النظام الداخلي لمجلس الوزراء (العراق)، المرقم (2) لسنة (2019).
- 8- قانون المحكمة الاتحادية العليا (العراق)، المرقم (25) لسنة (2021).

خامساً: النشرات القضائية:

- 7- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق المرقم (23/إتحادية/ 2007) في 21-10-2007.
- 8- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق المرقم (43/إتحادية/ 2010) في 12-07-2010.
- 9- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق المرقم (44/إتحادية/ 2010) في 12-07-2010.
- 10- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق المرقم (90/إتحادية/ 2021) في 28-04-2021.

سادساً: المواقع الإلكترونية:

- 1- د. سامي عباس، أنواع الدول، (بحث علمي)، نشره في كانون الأول 2013، متاح على الرابط التالي:
تاريخ https://www.albasrah.net/ar_articles_2013/1213/sami_231213.htm
- الزيارة 01-04-2021.
- 2- د. عدنان عاجل عبيد، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، [/https://www.hjc.iq/view.68176](https://www.hjc.iq/view.68176) تاريخ الزيارة 01-05-2021.
- 3- ويكيبيديا (الموسوعة الحرة)، نائب رئيس الولايات المتحدة، في 27 يونيو 2021:
https://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%86%DA_%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AA%D8%AD%D8%AF%D8%A9
- تاريخ الزيارة 16-03-2021.

FEDERAL SİSTEMLERDE DEVLETİN YETKİLERİ KARŞILAŞTIRMALI ÇALIŞMA

ORIGINALITY REPORT

10%

SIMILARITY INDEX

9%

INTERNET SOURCES

0%

PUBLICATIONS

6%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	ar.wikipedia.org Internet Source	1%
2	Submitted to University of Babylon Student Paper	1%
3	docs.neu.edu.tr Internet Source	1%
4	Submitted to Petroleum Research & Development Center Student Paper	1%
5	Submitted to University of Duhok Student Paper	<1%
6	Submitted to University of Mosul Student Paper	<1%
7	jilrc.com Internet Source	<1%
8	www.law.nahrainuniv.edu.iq Internet Source	<1%