

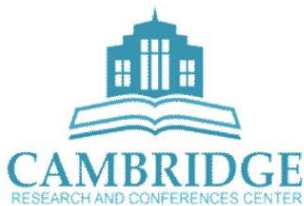


مجلة كامبريدج للبحوث العلمية

مجلة علمية محكمة تصدر عن مركز كامبريدج
للبحوث والمؤتمرات في مملكة البحرين

العدد - ٤١

كانون الثاني - ٢٠٢٥



CJSP
ISSN-2536-0027



الطبيعة القانونية للمرسوم الجمهوري في النظام البرلماني دراسة مقارنة بين الدستور والقانون العراقي واللبناني

الباحث عبدالله فليح عبد الحسن
الجامعة الاسلامية في لبنان

المستخلص

إن تطور النظام البرلماني قد جعل من مبدأ الفصل بين السلطات أساساً يقوم عليه هذا النظام؛ إذ يعمل النظام البرلماني عن طريق إقامة نوع من التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على سبيل التكافؤ والمساواة للحيلولة دون السماح لإحدى السلطتين بالسيطرة على الأخرى، وقد تختلف عناصر وخصائص النظام البرلماني من دستور إلى آخر، إلا أن استقرار المبادئ التي يقوم عليه النظام البرلماني على ضمان تحقق المساواة بين السلطتين، وإرسائه في العديد من الدساتير العصرية، والذي مكّن الكتاب الدستوريين من إيجاد أنموذج نظري لهذا النظام وحددوا خصائص مميزة له عن باقي الأنظمة.

حيث إن المرسوم الجمهوري هو نص قانوني يصدر عادة عن رئيس الدولة، مثل رئيس الجمهورية أو الملك، وفقاً لإجراءات معينة، والتي عادة ما توضع في الدستور. له قوة القانون. وقد يختلف المصطلح المعين المستخدم لهذا المفهوم من بلد إلى آخر. الأوامر التنفيذية الصادرة عن رئيس الولايات المتحدة، على سبيل المثال، هي مراسيم (على الرغم من أن المرسوم ليس أمراً بالضبط). كما توجد مراسيم فردية خاصة بتعيين كبار الموظفين وإنهاء مهامهم.

Abstract

The development of the parliamentary system has made the principle of separation of powers the basis of this system, as the parliamentary system works by establishing a kind of cooperation and balance between the legislative and executive authorities as a matter of equality and equality to prevent one authority from being allowed to control the other, and the elements and characteristics of the parliamentary system may differ from one constitution to another. However, the stability of the principles on which the parliamentary system is based to ensure equality between the two authorities, and its establishment in many modern constitutions, which enabled constitutional writers to find a theoretical model for this system and identified distinctive characteristics of it from other systems.

A presidential decree is a legal text usually issued by a head of state, such as a president or king, in accordance with certain procedures, which are usually laid down in the constitution. It has the force of law. The particular term used for this concept may vary from country to country. Executive orders

issued by the President of the United States, for example, are decrees (although the decree is not exactly an order). There are also individual decrees on the appointment and termination of senior officials.

المقدمة

إنَّ منصب رئيس الجمهورية يُعدُّ من أقدم المناصب في الدولة، بل وجدت الدولة مع وجوده، وتجسدت في شخصه قديماً السلطة والسيادة، ولكن بعد أن انتقلت السلطة والسيادة منه إلى الشعب بصورة منحة أو عقد، واستقرت بيد الشعب الذي أصبح اليوم صاحب السلطة ومستودع السيادة يقوم بتوزيعها بين سلطات ثلاث تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات؛ فإنَّ حجم السلطات التي تمنح لمنصب رئيس الجمهورية وكيفية إسنادها من المسائل التي تحدد نظام الحكم في الدولة ونوع الحكم، ومن العناصر المهمة التي تحدد نظامها السياسي. على الرغم من أنَّ المؤسسة التنفيذية في كلِّ من لبنان والعراق تتكون من فرعين، هما: رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء (الحكومة)، وهذا هو حال سائر النظم البرلمانية، وعلى الرغم من أنَّ رئيس الجمهورية هو رمز وحدة الدولة وسيادتها ويحافظ على استقلالها، ويسهر على احترام الدستور، ويمثل الدولة في الخارج، وهو الذي يكلف المرشح الذي يتولى مهمة تشكيل الحكومة، و هو المسؤول التنفيذي الفعلي في كلا النظامين - كما هو الحال في النظم البرلمانية الأخرى - وعلى ذلك يُعدُّ دور رئيس الجمهورية في كلا النظامين محدوداً على وجه العموم، ولكن رئيس الجمهورية في لبنان يتمتع بصلاحيات أوسع من نظيره في العراق.

إشكالية البحث:

يقوم النظام البرلماني على أساس تنظيم السلطات العامة والمرونة في الفصل بينها، كما أنه يخلق آليات للتعاون في ممارسة الاختصاصات وذلك لتحقيق التوازن السياسي، ولهذا تتمحور الإشكالية للبحث حول: هل أناط الدستور في ظل النظم البرلمانية لرئيس الجمهورية سلطة إصدار القانون، وهل يتم هذا الإجراء من خلال المرسوم؟ وهل يعد هذا الإجراء تشريعياً أم أنه سلطة تتعلق بتنفيذ القوانين في كل من لبنان والعراق؟

منهجية البحث:

تعتمد في هذه الدراسة على كلِّ من المنهج القانوني، المؤسسي، والمنهج المقارن؛ إذ نسترشد في الأوّل في وصف المركز الدستوري لرئيس الجمهورية في النظامين السياسيين الحاليين في كلِّ من لبنان والعراق، ومن ثمَّ تحليل هذا المركز في سياق المعطيات الداخلية والخارجية، ولما كانت الدراسة تتعلق بالمركز الدستوري لرئيس الجمهورية في كلِّ من لبنان والعراق (محل الدراسة)؛ لذا لا بدّ من توظيف المنهج المقارن؛ لتشخيص أوجه الشبه والاختلاف في هذا السياق.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة تم الاعتماد على التقسيم الثنائي، من خلال مطلبين رئيسيين، في المطلب الأول قمنا بتوضيح خصائص النظام البرلماني ومركز رئيس الدولة فيه، وتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على الشكل التالي أدناه:

١- الفرع الأول: خصائص النظام البرلماني

٢- الفرع الثاني: مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني

أما في المطلب الثاني فقد تم تسليط الضوء على السلطة التنفيذية وصلاحيات رئيس الجمهورية، وتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين على الشكل التالي:

١- الفرع الأول: هيكلية السلطة التنفيذية واختصاصاتها.

٢- الفرع الثاني: صلاحيات إصدار المرسوم في نطاق العمل الإداري.

وصولاً للخاتمة والتي تتضمن اهم الاستنتاجات والمقترحات.

المطلب الأول

خصائص النظام البرلماني ومركز رئيس الدولة فيه

بدأ ظهور (النظام البرلماني) وثبتت أركانه، وكان المغزى من ذلك هو تقاسم وظيفة الحكم بين الملوك والبرلمانات بشكل يعضد أحدهما الآخر، فعندما تتلاقى إرادتهما معاً يتم التعبير عن إدارة الأمة، أي بمعنى قيام الحكم على أساس قاعدة المساواة في السلطة بين الملك والبرلمان؛ تجنباً لأي اختلال قد يؤدي إلى طغيان أحدهما على الآخر.

لا يمارس رئيس الدولة سواء أكان ملكاً أم رئيساً للجمهورية سوى صلاحيات محدودة؛ وعلى ذلك فإنه غير مسؤول؛ لأنه لا يباشر الحكم بنفسه، وهو بمثابة رمز لوحدة الدولة وسيادتها، وهو في أغلب النظم البرلمانية يمارس دور الحكم بين البرلمان (المؤسسة التشريعية) والحكومة (مجلس الوزراء)، وتوجيه النصح والإرشاد^(١). وعلى الرغم من أن رئيس الدولة في النظام البرلماني هو رئيس المؤسسة التنفيذية، ولكن ليس هو المسؤول الفعلي عن الحكومة، بل المسؤول الفعلي عنها هو (رئيس مجلس الوزراء)، ومع ذلك فإن هناك رأياً يعارض هذا الواقع مفاده: أن لرئيس الدولة صلاحيات كثيرة، كحق تسمية رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة، وإقالة الحكومة، ودعوة البرلمان للانعقاد، واقتراح القوانين والمصادقة عليها، أو الاعتراض عليها، وإصدارها، واختصاصات أخرى يختلف من نظام سياسي لآخر.

ولكن واقع الحال يدل على أن الصلاحيات المذكورة ما هي إلا صلاحيات رسمية وشكلية ليس إلا؛ فحق تسمية رئيس الوزراء ما هو إلا تحصيل حاصل؛ وذلك لأن من التقاليد المعمول بها في النظم البرلمانية أن يكلف الرئيس زعيم الحزب الحائز على أغلبية المقاعد في البرلمان بتشكيل الحكومة، كما أن إقالة الحكومة يتم بناءً على طلب يقدمه البرلمان إلى رئيس الدولة بعد التصويت على سحب الثقة من الحكومة. بناءً على ما تقدم سنقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين على الشكل التالي:

الفرع الأول: خصائص النظام البرلماني.

الفرع الثاني: مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني.

الفرع الأول

خصائص النظام البرلماني

قبل الحديث عن خصائص النظام البرلماني لابد من أن نوضح بأن تسمية هذا النظام بـ (البرلماني) لا يعني أنه ينفرد عن باقي الأنظمة بوجود برلمان؛ إذ إن هذا الأخير هو أساس مشترك بين الأنظمة الديمقراطية الأخرى كالنظام الرئاسي ونظام الجمعية، إلا أن النظام البرلماني له خصائص معينة تجعله يتميز عن غيره من أنظمة الحكم المختلفة كالنظم الرئاسية أو المختلطة^(٢). ويرى استاذنا الدكتور زهير شكر أن تسميته - بالبرلماني - نظراً لسيادة البرلمان فيه، باعتباره مصدر السلطة التنفيذية برأسها (رئيس الدولة - رئيس الحكومة).

يعتبر النظام البرلماني نظام توازن السلطات نتيجة المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حيث تملك كل من السلطتين تجاه الأخرى وسائل متساوية للرقابة والتأثير المتبادل بينهما، فالنواب هم ممثلو الشعب ويستمدون شرعيتهم وصلاحياتهم منه مباشرة.

إذا كانت ثنائية السلطة التشريعية لا تعدّ خصيصة لازمة من خصائص النظام البرلماني، فإن ثنائية السلطة التنفيذية تعدّ من الخصائص اللازمة للنظام البرلماني، سواء كانت هذه الثنائية تتكون من ملك وحكومات كما

هي الحال في النظام البرلماني البريطاني والإسباني، والأردني، أو كانت هذه الثنائية تتكون من رئيس جمهورية وحكومة، كما هي الحال في النظام البرلماني العراقي واللبناني^(٣).
يمكن تحديد مضمون النظام البرلماني بأنه نظام يقوم على تنظيم السلطات العامة والفصل المرن بينهما، وإيجاد آليات للتعاون في ممارسة الاختصاصات وتقرير وسائل للتأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لغرض تحقيق التوازن السياسي.

الفرع الثاني

مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني

من الملاحظ أنّ فقهاء القانون الدستوري كانوا قد اختلفوا حول تحديد دور رئيس الدولة في مباشرة شؤون الحكم التنفيذي، قد انقسموا في ذلك على اتجاهين، وكان لكل اتجاه حججه ومبرراته؛ فالأول: يقرر سلبية دور رئيس الدولة، ويرى قصر اختصاصه على مجرد أداء رمزي محض، يستطيع بمقتضاه أن يوجه النصح والإرشاد إلى هيئات الدولة العامة من غير أن يكون له دور في مباشرة شؤون الحكم، وهكذا لا يتمتع رئيس الدولة بأي سلطة فعلية في شؤون الحكم، وسبب ذلك في نظر أصحاب هذا الاتجاه من الفقه أنّ رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً عن التصرفات الخاصة بشؤون الحكم؛ حيث تقع المسؤولية على الحكومة (مجلس الوزراء) وحدها، وما دام الأمر كذلك فإنه لا يصح أن يتمتع الرئيس بسلطة فعلية في شؤون الحكم؛ فحيث توجد المسؤولية توجد السلطة، وتكون الحكومة وحدها هي التي يقع عليها عبء الممارسة الفعلية في ميدان السلطة التنفيذية نتيجة مسؤوليتها المقررة.

أما الاتجاه الثاني: فإنه يقرر بأنّ النظام البرلماني لا يتعارض مع اشتراك رئيس الدولة مع الحكومة في إدارة شؤون السلطة التنفيذية مع مراعاة الشرطين الآتيين:

١. أن يجد رئيس الدولة وزارة مستعدة لتحمل مسؤولية تدخله في شؤون الحكم، وتكون تلك الوزارة محتفظة في الوقت ذاته بثقة المجلس النيابي.
٢. أن يغطي الوزراء نشاط رئيس الدولة؛ أي لا تسمح الحكومة بأن يكون شخص رئيس الدولة أو أعماله موضع مناقشة أمام البرلمان أو أمام الرأي العام، وسبيل ذلك أن يحاط تدخل رئيس الدولة في شؤون الحكم التنفيذي بالسرية والكتمان، بحيث تظهر تلك الأعمال وكأنها من صنع الحكومة المسؤولة وحدها^(٤).

فكلما كانت الدولة أكثر استقراراً كلما اتجه واضعو الدستور إلى توزيع الصلاحيات بين الحكومة (مجلس الوزراء) والبرلمان، وتحديد دور رئيس الدولة في أضيق نطاق ممكن؛ إذ إنّ استقرار أوضاع الدولة واحد من أهم أسباب تحديد دور رئيس الدولة، وجعله رمزاً أكثر من كونه لولياً محرّكاً لسياستها، بخلاف الحال لو كانت الدولة تمر بأزمة داخلية أو تهديد خارجي؛ إذ إنّ ذلك التهديد أو عدم الاستقرار يستدعي تركيز الصلاحيات بيد هيئة أو شخص واحد. إنّ المبادئ التي يؤمن بها واضعو الدستور تؤدي هي الأخرى دوراً مهماً في رسم وتحديد دور رئيس الدولة في شؤون الدولة؛ فكلما تمسك واضعو الدستور بمبادئ النظام البرلماني التقليدي، علماً أنّهم اتجهوا إلى تحديد صلاحيات الرئيس في أضيق نطاق، بخلاف الحال لو كان إيمانهم مقروناً بمراعاة ظروف الدولة وأوضاعها؛ إذ إنّ ذلك من شأنه تحديد الرئيس بما يتلاءم وتلك الظروف. كذلك أنّ طريقة اختيار الرئيس لها دور مؤثر في رسم دور الرئيس في إدارة دفة الحكم؛ فحيث يجري اختيار الرئيس من قبل الشعب تتسع صلاحياته، ويتمتع بنوع من الاستقرار اتجاه سلطات الدولة الأخرى؛ حيث يجري اختياره من قبل البرلمان أو من قبل هيئة خاصة تضيق صلاحياته، بل يتبع أحياناً للجهة ذاتها التي اختارته^(٥).

ومن الواضح أيضاً أنّ الصفات الشخصية للرئيس، وشعبيته، وطبيعة علاقته مع رئيس الوزراء لها دور لا يمكن إغفاله في تحديد صلاحيات الرئيس الدستورية، ولنا في الرئيسين الألماني (هيس) والهندي (أبراساد) مثالاً على ذلك؛ فقد مارس الرئيس (هيس) من الناحية العملية صلاحيات تفوق الصلاحيات التي له ممارستها بموجب الدستور ووقف وراء ذلك تاريخه السياسي والثقافي الحافل.

وفي الهند مارس الرئيس (راجندرا براساد) صلاحيات تفوق الصلاحيات الواسعة التي نصّ عليها الدستور، ولم يؤدّ الرئيس ذلك الدور إلّا بفعل التأريخ السياسي الحافل له وعلاقته الشخصية برئيس الوزراء (نهرو)؛ إذ كان الأخير لا يتردد في الرجوع إليه دائماً وفي أي شأن^(١).

ومع ذلك لا يمنع ما تقدّم ذكره أن يمارس رئيس الدولة بعض الاختصاصات المهمة مثل تكليف الشخص المرشح لتولي منصب رئيس الوزراء، أو الموافقة على تعيين الوزراء وموظفي الدولة وإقالتهم بناءً على اقتراح رئيس الوزراء؛ بذلك فهو لا يتمتع بحرية كبيرة في الاختيار؛ فعليه أن يكلف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة من الحزب الذي يحصل على الأغلبية، كما أن له حق الاعتراض على القوانين^(٢). كما أنّ رئيس الدولة ليس قادراً على المغامرة بحل المجلس النيابي خارج رغبة الحكومة؛ خشية أن تأتي الانتخابات بذات الأغلبية بما يسيء إلى مركزه الأدبي؛ لذا أصبحت ممارسة حق حل المجلس النيابي تتم بناءً على طلب الحكومة.

وكذلك يملك رئيس الدولة حق المصادقة على القوانين التي يصدرها البرلمان أو يعترض عليها توقيفها، كما يملك حق دعوة البرلمان للانعقاد، ويملك حق منح الألقاب والأوسمة، وكما يملك حق تقديم طلب إعلان الحرب والطوارئ، والاعتراف بالدول، وقبول السفراء، وله عقد المعاهدات في بعض النظم البرلمانية^(٣).

وإذا كان رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً من حيث عدم جواز مساءلته عن شؤون الحكم أمام البرلمان؛ فلا يكون للبرلمان حق سؤاله، أو استجوابه، أو الاقتراح بعدم الثقة به لإرغامه على الاستقالة، لا يمنع من أن يكون مسؤولاً جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها خارج حدود وظيفته كجريمة القتل^(٤).

أمّا الطرف الثاني من السلطة التنفيذية فهي الحكومة الممثلة في مجلس الوزراء (الرئيس والوزراء)؛ فالحكومة هي التي تتمتع بالسلطة الحقيقية في إدارة شؤون الحكم، ومن ثمّ فهي مسؤولة عن أعمالها أمام البرلمان، ولا يمكن أن تستمر الوزارة في ممارسة شؤون الحكم إلّا بالاستناد إلى ثقة البرلمان^(٥).

فضلاً عن ذلك يكون في النظام البرلماني التقليدي الرئيس مقيداً في تكليفه للحكومة بعدة قيود منها: وجوب اختيار الوزراء من حزب الأغلبية في البرلمان أو مجلس النواب على الأقل، وكذلك من خصائص الحكومة في النظام البرلماني أنها تكون وحدة تأخذ شكلها المادي بواسطة مجلس الوزراء الذي لا وجود له في النظام الرئاسي، وهذا المجلس يضع السياسة العامة للبلاد^(٦).

أمّا الركن الثاني من النظام البرلماني فهو المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مع وجود قدر من التعاون والرقابة المتبادلة بينهما، وهذه المساواة تقتض توازناً بين كلتا السلطتين؛ فلا تكون إحداها خاضعة للأخرى؛ فلا ترجح كفة السلطة التنفيذية على التشريعية، ولا ترجح كفة السلطة التشريعية على التنفيذية^(٧).

ومن الجدير بالذكر أنّ مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني طرأ عليه تطور مهم بعد أن تحولت العديد من الدول التي تبنت هذا النظام البرلماني التقليدي إلى النظام البرلماني المتطور؛ إذ أصبح

الرئيس يمارس العديد من الاختصاصات التنفيذية والتشريعية المهمة كاقترح القوانين ناهيك عن ممارسة بعض الاختصاصات القضائية، واختصاصات أخرى تتسع وتضيق من نظام سياسي برلماني لآخر^(١٣).

يعد الرئيس ملزماً بتكليف مرشح الأغلبية البرلمانية بتشكيل الحكومة، وأصبح له حق حل البرلمان بغض النظر عن رأي الحكومة (مجلس الوزراء) بذلك. ومنح الأنظمة البرلمانية المتطورة كتلك السائدة في بعض الدول الخليجية (مثل دولة الكويت)، واليمن، وموريتانيا منحت الرئيس دوراً محورياً في العمل الحكومي، وأصبح هو المتحكم بمصير الحكومة والبرلمان^(١٤).

وأخيراً تبدو مسألة منح أو حجب الصلاحيات عن رئيس الدولة في النظام البرلماني مسألة نسبية تختلف من دستور لآخر، ومن ثم يبقى لرئيس الدولة أينما كان دورٌ وصلاحيات لا يمكن نكرانها، كما يترتب على ممارسة هذه الصلاحيات مسؤولية تقع على عاتق السلطة التنفيذية رئيس الدولة والحكومة (مجلس الوزراء).

المطلب الثاني

السلطة التنفيذية وصلاحيات رئيس الجمهورية

إن الأنظمة البرلمانية من أقدم أشكال النظم السياسية في الوجود، ولها تاريخ طاعن في القدم، وإذا كان النظام الديمقراطي يعني حكم الشعب بالشعب وللشعب، إلا أن الديمقراطية هذه تنقسم من زاوية علاقة الشعب بالبرلمان إلى ثلاثة أنواع ديمقراطية، مباشرة التي يمارس فيها الشعب بمعناه السياسي، بنفسه مهمة التشريع دون حاجة إلى وجود برلمان أو مجلس نيابي.

كما أن الديمقراطية الشبه مباشرة، والتي فيها الشعب ينتخب مجلساً نيابياً، لكن هذا المجلس يشارك في المهام الموكلة إليه ويبقى تحت سيطرته. في غضون أربع سنوات، سوف تجد فكرة النظام البرلماني نفسها في إطار النظام الديمقراطي غير المباشر، أي النظام التمثيلي.

وإذا تأملنا أي نظام سياسي نجد ان للبرلمان دور فعال في ممارسة السلطة في المجتمع السياسي، والتشريع يهيمن هيمنه تامه على ادارة وسائل الدولة ومؤسساتها ومرافقها، وتحفظ للإنسان مقدساته وحياته وماله لذا كان من الضروري دراسة او البحث في موضوعي عن النظام البرلماني ودوره في التشريع عن طريق السلطة التشريعية والتنفيذ عن طريق السلطة التنفيذية وموطن تلاصقهما وتعاونهما^(١٥).

يُنظر إلى النظام البرلماني على أنه نظام وسط بين النظام الرئاسي - حيث يتم الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على مدى فترة طويلة من الزمن - والنظام البرلماني، حيث تهيمن السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية. نجد أن النظام البرلماني يقوم على التوازن والتعاون بين السلطتين، بالتالي لكي يتحقق هذا التوازن فلا بد وان تستمر كلا السلطتين بالقيام بمهامها ومن بين تلك المهام هي الرقابة والتأثير المتبادل فتمتلك السلطة التنفيذية حل السلطة التشريعية مقابل مسؤولية الاولى امام الثانية وتأسيسا على طبيعة النظام البرلماني القائمة على التوازن والتأثير المتبادل لابد ان يكون هنالك نوع من الاستمرارية لكل منهما في تولي الصلاحيات المخولة لها دستوريا لذلك فان الوقوف على دراسة النظام البرلماني وخصائصه امر في قمة الأهمية.

ولبيان أهمية ما تقدم، تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين وفق الآتي: الفرع الأول: هيكلية السلطة التنفيذية واختصاصاتها. الفرع الثاني: صلاحيات إصدار المرسوم في نطاق العمل الإداري.

الفرع الأول

هيكلية السلطة التنفيذية واختصاصاتها

أولاً: هيكلية السلطة التنفيذية في كل من لبنان والعراق:

في لبنان أخذ الدستور اللبناني بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية التي تعتبر من دعائم النظام البرلماني، حيث تعطي الحكومة في الأنظمة البرلمانية السلطة الفعلية في تنظيم شؤون الحكم، لذلك سوف نعالج موضوع السلطة التنفيذية من خلال رئيس الجمهورية حيث تعاقب على رئاسة الجمهورية منذ العام ١٩٢٦، عدد من السياسيين كان بعضهم، في عهد الانتداب، ينتخب من قبل مجلس النواب، وبعضهم الآخر يعين من قبل سلطة الانتداب، إلا أن عملية التعيين زالت مع بزوغ فجر الاستقلال، فأصبح الرئيس ينتخب مباشرة من قبل مجلس النواب^(١٦)، فقد نصت الفقرة الأولى من المادة (٤٩)^(١٧) من الدستور على أن: «رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه».

أما مجلس الوزراء (الحكومة) هو الهيئة التنفيذية للدولة، وتتكون من عدة وزارات، يرأس كل منها وزير يكون رئيس السلطة الإدارية فيها، ويرأس الحكومة رئيس يعرف باسم رئيس الوزراء أو رئيس الحكومة، حيث يشكل الوزراء لجنة وحدة تسمى مجلس الوزراء.

وأصبحت هذه الصفة رمزاً بعد عام ١٩٩٠، وقد تم استخدامه في الماضي للإشارة إلى الاجتماعات التي تعقد برعاية رئيس الجمهورية، أما الاجتماعات التي يرأسها رئيس الوزراء وتلك التي في غياب رئيس الجمهورية وهي نادرة فهي تسمى المجلس الوزاري، حيث يجتمع مجلس الوزراء بانتظام في المقر الخاص ويتزاس الجلسة رئيس الجمهورية عند حضوره، يكون النصاب القانوني للاجتماع بحضور أغلبية ثلثي أعضائه، يتخذ القرارات بتوافق الآراء، إذا لم يكن هذا ممكناً، يكون بالتصويت، ويكون قراره متخذاً بأغلبية الحاضرين.

أما في العراق تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية في النظام الاتحادي ذا الطبيعة البرلمانية من طرفين: رئيس الدولة ومجلس الوزراء، وقد تبنى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نظام ثنائية الجهاز التنفيذي رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، حيث نصت المادة (٦٦) من الدستور على انه تكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون، ومن مقتضيات ثنائية الجهاز التنفيذي الفصل العضوي والوظيفي بين مؤسستي رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء.

المركز الدستوري لرئيس الجمهورية، حيث يشكل رئيس الجمهورية الطرف الأول في السلطة التنفيذية الاتحادية وقد نظم الدستور المركز والوضع الدستوري لرئيس الجمهورية: عرفت المادة (٦٧) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥، رئيس الجمهورية بأنه رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن وسيادة البلاد^(١٨).
الوضع الدستوري للوزراء

ومن شروط اختيار الوزراء: نظمت المادة (٧٧) من الدستور الشروط اللازم توافرها في من يتولى منصب وزير، حيث نص البند (ثانياً) من ذات المادة على أنه يشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب وان يكون حائزاً الشهادة الجامعية أو ما يعادلها، وبالرجوع إلى المادة ٤٩ / ثانياً من الدستور والتي حددت شروط المرشح لعضوية مجلس النواب، نلاحظ أنها نصت على شرطين هما الجنسية والأهلية.

وعلى أساس ما تقدم وفقاً لأحكام المادتين (٤٩/٧٧) من الدستور يشترط في المرشح لمنصب الوزارة أن يكون: عراقي الاصل، كامل الاهلية، حائزاً الشهادة الجامعية أو ما يعادلها.

أفرد الدستور الفصل الثاني للسلطة التنفيذية وخصص الفرع الثاني منه لمجلس الوزراء، وتولت المادة (٧٦) بيان الأحكام المنظمة لتشكيل مجلس الوزراء.

إذ نصت المادة (٧٦) من الدستور على أن:

- ١- يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.
- ٢- يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف.
- ٣- يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة خلال المدة المنصوص عليها في البند "ثانياً" من هذه المادة.
- ٤- يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثققتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة.
- ٥- يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً في حالة عدم نيل الوزارة الثقة.

ثانياً: اختصاصات السلطة التنفيذية في لبنان والعراق:

في لبنان إن رئيس الجمهورية لا يستطيع ممارسة صلاحياته بالاستقلال التام عن مجلس الوزراء، حيث نصت المادة (٥٤): "مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون ما خلا مرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة، أما مرسوم إصدار القوانين فيشترك معه في التوقيع عليه رئيس الحكومة" لذلك سوف نتحدث عن الصلاحيات المعتمدة لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء على النحو التالي: تكون صلاحيات رئيس الجمهورية في عدة مجالات، من أهمها صلاحيته في مجال التشريع، ومجال الحكم والإدارة والعلاقات الخارجية، وسنقوم بشرحها كما يلي: صلاحياته في مجال التشريع من خلال الاتفاق مع رئيس الحكومة بدعوة مجلس النواب إلى عقد دورات استثنائية، وقد نصت المادة (٣٣)^(١٩)، على ذلك من خلال النص التالي: "إن افتتاح العقود العادية واختتامها يجريان حكماً في المواعيد المبينة في المادة الثانية والثلاثين، كما يمكن لرئيس الجمهورية تأجيل انعقاد المجلس إلى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد، وذلك حسب نص المادة (٥٩)^(٢٠)." أما صلاحيات رئيس الجمهورية في مجال الحكم والإدارة والعلاقات الخارجية تكون من خلال تسمية رئيس الحكومة المكلف، بالتشاور مع رئيس مجلس النواب، استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها، وإصدار مرسوم تسمية رئيس الحكومة منفرداً، وإصدار مرسوم تشكيل الحكومة مع رئيسها، ورأي بعضهم في هذه الصيغة مشروع خلاف خطير بين رئيسي الجمهورية والحكومة في حال عدم توصلهما إلى اتفاق على تشكيل الحكومة، لأن الدستور لم ينص على آلية لحسم هذا الخلاف الذي يؤدي استمراره إلى تعريض البلاد لأزمة حكم^(٢١)، وإن العفو الخاص يكون بمرسوم يوقعه مع رئيس الحكومة ووزير العدل.

إن قرار العفو الخاص ليس قراراً قضائياً إذ إن رئيس الجمهورية بتدخله لا يحل مشكلة قانونية، ولكنه فقط ولأسباب متعددة يعدل في وضعية قانونية، وهذا العمل من خصائص العمل الإداري وليس العمل القضائي، على كون أنه لا يؤدي إلى إلغاء الجريمة بل العقوبة فقط، وبالمحصلة فإن قرار العفو الخاص هو عمل سياسي يؤدي إلى تدبير ذي منفعة اجتماعية عامة^(٢٢).

أما بالنسبة لتولي رئيس الجمهورية المنصب فيحتاج إلى خبرة طويلة في مجال العمل الإداري، بالإضافة إلى أن صلاحيات نائب رئيس الجمهورية تكون إدارية دون الصلاحيات الدستورية التي تحتاج إلى نص دستوري صريح.

أما صلاحيات مجلس الوزراء فقد اعتبرت المادة (٦٥) من الدستور أن مجلس الوزراء هو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة، وحددت صلاحياته بأمر تتعلق بالحكم والإدارة، وبأمور أخرى تتعلق بالقضايا التشريعية، حيث تتولى الحكومة الصلاحيات الآتية في الحكم والإدارة من خلال وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات، و وضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها، والسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال أجهزة الدولة، و تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون، حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية، إذا رد الموازنة برمتها بقصد شل عمل الحكومة، وإذا امتنع لغير أسباب قاهرة، عن الاجتماع طوال عقد عادي أو عقدين استثنائيين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر.

أما صلاحيات الحكومة من الناحية التشريعية فتكون من خلال^(٢٣): المراسيم التشريعية التي تضعها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية في مسائل هي أصلاً من اختصاص البرلمان، فهذا التفويض يخول الحكومة أن تنوب عن مجلس النواب في وضع تشريعات لا يجوز دستورياً، وفي الأحوال العادية صدورها إلا بقانون، حيث يصدر التفويض بصورة قانون، ويكون للمرسوم الاشتراعي قوة القانون، وفي ٢٦/١٢/١٩٢٧، كان أول تفويض (القانون المتعلق بتفويض الحكومة إصدار مراسيم اشتراعية). في ٢٢/٦/١٩٨٤، كان آخر تفويض مهم (القانون ٤/٨٤، المتعلق ب منح الحكومة حق إصدار المراسيم الاشتراعية ولمدة تسعة أشهر لإلغاء وتعديل المراسيم الاشتراعية الصادرة خلال سنتي ١٩٨٢ و ١٩٨٣). وأهم التشريعات اللبناية هي وليدة مراسيم اشتراعية^(٢٤).

أما مشاريع القوانين المستعجلة أو المعجلة، فالمادة (٥٨) من الدستور تلتصق على أن كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء، مشيرة إلى ذلك في الإحالة، يمكن لرئيس الجمهورية، بعد مضي ٤٠ يوماً من طرحه على المجلس، وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها، كذلك لا تدخل الفترة الفاصلة بين دورتين في حساب الأربعين يوماً، وإذا لم يتضمن مرسوم فتح الدورة الاستثنائية ما يفيد تمكين المجلس من درس المشروع المعجل في الدورة، تبقى مهلة الأربعين يوماً معلقة^(٢٥).

أما في العراق من المقترضات الشكلية والموضوعية للمفصل بين طرفي الجهاز التنفيذي أن يتحقق الفصل الوظيفي بينهما من خلال توزيع الاختصاصات، إن الإحاطة بموقف دستور العراق العام ٢٠٠٥ من الفصل الوظيفي تقضي دراسة وتحليل النصوص الدستورية التي نظمت تقاسم السلطة التنفيذية وتوزيع الاختصاصات وفق ما يلي: اختصاصات رئيس الجمهورية، واختصاصات مجلس الوزراء.

ومن اختصاصات رئيس الجمهورية فقد نظم الدستور اختصاصات رئيس الجمهورية في مجالات متعددة، يمكن تصنيفها إلى عامة وتنفيذية وتشريعية وأخرى ذات صلة بالشؤون الخارجية والعسكرية والقضائية وإدارة الظروف الاستثنائية، واختصاصاته في إطار علاقته بمجلس النواب، حرص الدستور على تبيان الاختصاصات الرئاسية ذات الطبيعة العامة لرئيس الجمهورية في المواد (٦٧ / ٥٠) وهي السهر على ضمان الالتزام بالدستور، و المحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامه أراضييه، و رعاية مصالح الشعب، والمحافظة على النظام الديمقراطي الاتحادي، العمل على صيانة الحريات العامة والخاصة^(٢٦).

أما اختصاصات رئيس مجلس الوزراء فقد أسند الدستور إلى رئيس مجلس الوزراء باختصاصات متعددة ومتنوعة تشمل كل نواحي السلطة التنفيذية التي تتركز أساساً بين يديه بصفة أصلية ومباشرة وهناك اختصاصات أخرى ذات طابع تشريعي حيث يمكن التمييز بين ثلاثة طوائف منها وعلى النحو التالي:

أ - الاختصاصات في مجال الوظيفة التنفيذية: المادة (٧٨) من الدستور صلاحية رئيس مجلس الوزراء في التنفيذ المباشر للسياسة العامة للدولة التي يضعها مجلس الوزراء، وهذا هو جوهر أية سلطة تنفيذية. تؤكد اختصاص ولأغراض تنظيمية وإدارية اختصت المادة ذاتها رئيس مجلس الوزراء وترؤس اجتماعاته . ب- الاختصاصات في مجال علاقته بوزرائه: بعد طبقاً للبند (أولاً) من المادة (٧٦) من الدستور يختص رئيس مجلس الوزراء بعد تكليفه من رئيس الجمهورية، بتشكيل مجلس الوزراء. وبمقتضى البند (ثانياً) من ذات المادة يتولى رئيس الوزراء المكلف، تسمية أعضاء وزارته، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف^(٢٧).

ج - الاختصاصات في مجال الشؤون العسكرية: وزع الدستور السلطات في المسائل الحربية والعسكرية بين مجلس النواب ورئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ووضع القواعد اللازمة لتنظيمها، ورئيس مجلس الوزراء هو بنص المادة (٧٨) من الدستور القائد العام للقوات المسلحة. واختص البند (خامساً) من المادة (٧٣) من الدستور رئيس مجلس الوزراء بصلاحيّة التوصية إلى رئيس الجمهورية بمنح الأوسمة والنياشين.

د- الاختصاصات في حالة الظروف الاستثنائية: أتى الدستور في المادة (٦١) البند تاسعاً) بتنظيم حالة الظروف الاستثنائية، وحددها في حالتين هما: حالة الحرب، وحالة الطوارئ.

الفرع الثاني

صلاحيات إصدار المرسوم في نطاق العمل الإداري

لقد تطورت صلاحيات رئيس الدولة؛ نتيجة تطور الدول؛ فقد كانت وظيفة رئيس الدولة في ظل الدولة الحارسة مقتصرة على مرافق الدفاع، والبوليس، والقضاء؛ إذ في ظل هذا النمط من الدول كان المواطنون يعتمدون على أنفسهم في إشباع حاجاتهم الضرورية وغير الضرورية، ولكن بعد تطور الدولة نتيجة لعدد من العوامل منها الثورة الصناعية، وظهور أنظمة سياسية مختلفة النهج، وازدياد عدد السكان في العالم، مع التأثير المباشر للعولمة التي أثرت بشكل كبير في وظائف الدولة، ولاسيما الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة التي اتسعت بشكل كبير في مجال الحكم والإدارة^(٢٨)، وكانت لبنان والعراق من ضمن تلك الدول التي طالها هذا التطور.

وبناءً عليه سنوضح أولاً إصدار مرسوم تسمية رئيس الحكومة، أما ثانياً فسنعرض بتوضيح إصدار المرسوم الجمهوري باعتباره عملاً إدارياً.

أولاً: إصدار مرسوم تسمية رئيس الحكومة:

كما بيّنا عند الكلام عند المادّة (٥٣/ ف٢) من الدستور اللبناني لعام ١٢٩٦ المعدل، وبعد الانتهاء من الاستشارات النيابية الملزمة، وبعد التشاور بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب، يُعدُّ الرئيس كتاباً بتكليف شخصية سنية لرئاسة الحكومة على وفق عرف الدستوري المعمول به في لبنان، ولذلك نصت الفقرة الثالثة من المادّة (٥٣) المعدلة من الدستور على أنّ رئيس الجمهورية "يصدر مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء منفرداً"^(٢٩)، وبذلك يكون المشرّع الدستوري اللبناني قد أخذ بالقاعدة السليمة التي جرى العمل بها في دول النظام البرلماني وفي لبنان نفسه^(٣٠).

أما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فقد تكلمنا في الفرع الأول من هذا المطلب على أنّه وبموجب المادّة (٧٦/ أ) منه "يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية، ويتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية

أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تأريخ التكليف"^(٣١)، ويتم تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بموجب مرسوم جمهوري بتوقيع رئيس الجمهورية بشكل منفرد وصادر عن رئاسة الجمهورية. ثانياً: إصدار مرسوم تشكيل الحكومة:

بعد إن كان رئيس الجمهورية يستأثر بمسألة تشكيل الحكومة، وذلك قبل التعديلات الدستورية على خلاف ما اتفق عليه في الميثاق الوطني باتت مسألة تأليف الحكومة عملية مشتركة تتم بالاتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، واستناداً لأحكام الفقرة الرابعة من المادة (٥٣) من الدستور والتي نصت على أن "يصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم"^(٣٢). يتساءل بعض فقهاء القانون قائلًا كيف لا تملك هذه الشخصية (رئيس مجلس الوزراء المسمى) على وفق أحكام المادة (٥٣/ ف٢) المعدلة من الدستور الحرية المطلقة في تأليف الحكومة، مع العلم أن رئيس الحكومة هو المسؤول عن سياستها أمام البرلمان؟^(٣٣).

وهناك من يرى أن صياغة هذه الفقرة (ف٤ م٥٣) تشكل مشروع خلاف خطير بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في حال عدم توصلهما إلى اتفاق على تشكيل الحكومة؛ لأن الدستور لم ينص على آلية لحسم هذا الخلاف الذي قد يؤدي استمراره إلى تعريض البلاد لأزمة سياسية^(٣٤)، وهذا ما يحصل في لبنان أكثر من مرة بعد تعديلات الطائف، ولاسيماً في المدة التي تلت اغتيال الرئيس رفيق الحريري^(٣٥). إن مسألة تسمية رئيس مجلس الوزراء مرتبطة بخصوصية النظام السياسي اللبناني؛ إذ هدف المشرع الدستوري بعد التعديلات الدستورية إلى تأمين مشاركة رئيس الحكومة في صنع القرار السياسي؛ كونه يمثل فئة سياسية من الفئات التي يتكون منها المجتمع اللبناني؛ فلم يعتد الدستور في كل القضايا على المبادئ البرلمانية الصرفة، بل راعى الخصوصية اللبنانية^(٣٦).

ولتوضيح مفهوم الاتفاق الوارد في الفقرة الرابعة من المادة (٥٣) المذكورة من الدستور اللبناني فإنّه من الفائدة العود إلى ما كان يحصل عملياً في العهد الرئاسي الأول والثاني بعد التعديلات الدستوري؛ حيث يؤكد رئيس الجمهورية السابق إلياس الهراوي أن عملية التأليف لم تكن سهلة؛ إذ إن عشرة أيام أمضاها بين أخذ ورد مع رئيس الحكومة المكلف آنذاك؛ بسبب إصراره على توزيع عدد كبير من الأصدقاء والمقربين إليه واستبعاد الآخرين لا لسبب إلا لكونهم لا يروون له، مع أن وثيقة الوفاق الوطني شددت على أن تشكيل الحكومة يتم بالتوافق مع رئيس الجمهورية^(٣٧).

أمّا الدستور العراقي النافذ وكما بينا في الفقرة السابقة من أنه وبموجب المادة (٧٦) من الدستور وبعد تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً من قبل رئيس الجمهورية فإن صلاحية اختيار الوزراء لتشكيل الحكومة هي من اختصاص المرشح الذي تم تكليفه بتشكيل الحكومة بموجب المرسوم الجمهوري، وبعد أن تحصل الحكومة المقدمّة إلى مجلس النواب على ثقة الأغلبية المطلقة يصدر المرسوم الجمهوري بتشكيل الحكومة بالاتفاق مع رئيس الحكومة^(٣٨).

ويمكننا القول إن تشكيل الحكومة من خلال اختيار الوزراء يجب أن تبقى من اختصاص الشخص المكلف بهذه المهمة، ومن المفترض أن لا تتدخل أي مؤسسة دستورية أخرى؛ لأن هذا الشخص وحكومته هم المسؤولون أمام البرلمان، ومن تمّ أن التدخل في هذه العملية سيؤدي إلى عرقلة تشكيلها، وقد جرت العادة في العراق منذ تشكيل الحكومة المؤقتة عام ٢٠٠٤ بأن يتم اختيار الوزراء كما يتم اختيار رؤساء المؤسسات الدستورية الأخرى أيضاً على وفق التوافقات السياسية وتوافقات الكتل النيابية، وقد أضحى ذلك بمثابة عرف دستوري.

ثانياً: إصدار المرسوم الجمهوري باعتباره عملاً إدارياً:

يثير المرسوم الجمهوري خلافاً فقهيًا على صعيد فقهاء القانون العام يدور حول تحديد طبيعته القانونية، وما إذا كان يعتبر عملاً إدارياً، حيث يعتبر المرسوم الجمهوري (على صعيد دساتير معظم الدول) عملاً لصيقاً بشخص رئيس الدولة ملكاً كان أم رئيساً، وقد منحت تلك الدساتير هذا العمل باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية. ومن خلال الفقه الدستوري نجد أن أغلب النصوص تتضمن تحديداً مباشراً لجهة الإصدار، ونعني ذلك رئيس الدولة. ولا خلاف يذكر في ذلك، حيث إن أعمال السلطة الإدارية كثيرة فمنها ما هو مادي، ومنها ما هو قانوني^(٣٩).

وما يهمنا هو أن المرسوم الجمهوري الذي يعتبر من الأعمال الإدارية القانونية وعلى وجه الخصوص القرارات الإدارية، لأنه وعلى سبيل المثال العفو الذي يصدره رئيس الجمهورية كمرسوم، يعتبر عمل إرادي أي يتم بإرادة واحدة صادرة عن شخص رئيس الدولة، مثل القرار الإداري الذي يعتبر كعمل قانوني يصدر عن السلطة الإدارية. حيث يعرف القرار الإداري بأنه تصرف قانوني تنفذه منفردة سلطة إدارية يمس المراكز القانونية للمخاطبين بحكمه، فيكسبهم حقوقاً أو يلزمهم بواجبات دون اعتداد بإرادتهم أو رضاهم^(٤٠). ولهذا نتوصل إلى أن إن المرسوم الجمهوري ليس أمراً إدارياً ولا قراراً سياسياً، وإنما هو قرار حكومي كاشف ذو طبيعة خاصة، ولذلك لا بد من بحثه إدارياً أيضاً.

الخاتمة

نتوصل أخيراً إلى أن صلاحيات رئيس الجمهورية أخذت تطوراً ملحوظاً مع تطور الدول والنظم السياسية، ومع هذا التطور وازدياد تعقيد المجتمعات، توسعت صلاحيات رئيس الدولة لتشمل مجالات أوسع. وأصبح الرئيس مسؤولاً عن توجيه السياسات الاقتصادية والتنموية.

يمتلك رئيس الدولة صلاحيات واسعة تغطي كافة جوانب الحكم، بدءاً من الأمن والاقتصاد وصولاً إلى السياسة الاجتماعية. ويمثل رئيس الجمهورية الدولة في المحافل الدولية، مما يعزز من مكانتها على الساحة العالمية. لذا، تحولت صلاحيات رئيس الدولة من وظائف محدودة في الدولة الحارسة إلى دور شامل ومتكامل في الدولة الحديثة، مما يعكس تعقيد المجتمعات الحالية واحتياجاتها المتزايدة.

إن المرسوم الجمهوري يتعلق بتنفيذ السياسات والقرارات الحكومية. بالإضافة إلى التعيينات العليا، وتوجيه العمل الحكومي، وتنفيذ القوانين التي يصدرها البرلمان. حيث أنه في بعض الدول، يملك رئيس الجمهورية صلاحية إصدار المراسيم التنفيذية والأوامر المباشرة للوزارات والهيئات الحكومية.

لاشك أن قيام رئيس الجمهورية بإصدار المراسيم الخاصة لتحديد رئيس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة بصفة منفردة أمر منطقي يتوافق مع الواقع العملي، لاسيما في النظامين البرلماني والمختلط، وتكرس هذا الحق للملك في بريطانيا بصورة عرفية والذي يسمى بموجبه زعيم الأغلبية ومن ثم يعهد إليه باختيار باقي أعضاء الوزارة وذلك ممن يرى فيهم إمكانية التعاون معه في الحكم ثم يعرض على الملك التشكيل الذي تم اختياره ليوافق عليه ثم يقوم بتعيينهم وإعلان التشكيل الوزاري بصفة نهائية، وهذا استثناء على القاعدة العامة الموجودة في النظام البرلماني التي توجب قيام رئيس الوزراء والوزراء المختصون بالتوقيع بجوار توقيع رئيس الجمهورية، فهنا لا وجود لهذا التوقيع.

وبناءً عليه فقد توصلنا إلى مجموعة من الاستنتاجات والمقترحات سنقوم بطرحها على الشكل التالي:

أولاً: الاستنتاجات:

١- في المرسوم الجمهوري بلبنان يقوم رئيس الجمهورية بتسمية رئيس الوزراء ومن ثم يتقدم رئيس الوزراء باقتراح أسماء وزراء حكومته، ولكن اشترطت الفقرة (٢) من المادة (٥٣) المعدلة من الدستور التشاور مع رئيس مجلس النواب قبل إصدار المرسوم. حيث نصت على أنه: "٢- يسمي رئيس الجمهورية

رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها- ٣- يصدر مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء منفرداً.

بينما بالنسبة لدستور ٢٠٠٥ العراقي النافذ فقد إذ نصت المادة (٧٦ / أولاً) على أن يكلف رئيس الجمهورية ، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية ((ووفقاً لهذا النص فإن الأمر مختلف إذ أن نص الدستور ألزم رئيس الجمهورية إلزاماً واضحاً بالتقيد بشخص المرشح لرئاسة الحكومة إذ لا يستطيع أن يغير أدنى تغير في ذلك ، فهو يلتزم بما ترشحه الكتلة البرلمانية الأكثر عدداً، وحتى في حالة عدم الحصول على أغلبية واضحة وقادرة على تشكيل الحكومة لوحدها فإن الرئيس أيضاً لا يحرك ساكناً في ذلك إذ يبقى مترقباً من سوف يبرز مرشحاً للكتلة النيابية الأكثر عدداً ومن ثم يقوم بتسميته ويكلفه لتشكيل حكومته لكي يتم عرضها من قبل رئيس الجمهورية على مجلس النواب الذي سيحسم الموضوع في نهاية الأمر.

٢- بالنسبة لمرسوم إقالة رئيس الحكومة ففي النظام البرلماني تكون بيد المجلس النيابي. فعند طرح الثقة من قبل المجلس يصدر رئيس الجمهورية مرسوماً أيضاً يوقعه منفرداً، وأيضاً هناك حالات أخرى نصت عليها بعض الدساتير فمثلاً نص الدستور اللبناني في المادة (٦٩) على حالات اعتبار الحكومة مستقيلة ولا بد للرئيس في هذه الحالة أن يصدر مرسوم بإقالتها وهذه الحالات هي إذا فقدت الحكومة أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها وإذا توفي رئيسها، وعند بدء ولاية رئيس الجمهورية، لا دخل له في ذلك إلا في حالة تقديمه طلب سحب الثقة من الحكومة إلى مجلس النواب.

أما في دستور ٢٠٠٥ العراقي النافذ فقد أعطى رئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، وأيضاً تعتبر الحكومة مستقيلة بعد تصويت مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائها وذلك وفق المادة (٦١ / سابعاً ب) والملاحظ على هذه الفقرة أنها تعطي الحق لرئيس الجمهورية بشكل مطلق وبدون أي سبب كان وأيضاً لمجلس النواب التصويت على طلب دون الأخذ بمراحل استجواب أو غيرها.

٣- إن إصدار القوانين وتنفيذها من قبل رئيس الجمهورية هي مجرد عملية تنفيذ لما يتم التصويت عليه من قوانين من قبل الجهات المختصة. إذ يعد الإصدار عملاً قانونياً من جانب رئيس الجمهورية للإعلان عن ميلاد القانون ونفاذه، والأمر إلى موظفي السلطة التنفيذية بجواز تنفيذه، أما النشر فهو عمل مادي يقصد به إعلان القانون وإبلاغ الكافة به والتاريخ الذي يبدأ نفاذه ويتم ذلك في الجريدة الرسمية للدولة. وكان المشرع الدستوري اللبناني قد ذكر حق رئيس الجمهورية في إصدار القوانين ونشرها إذ نصت المادة (٥١) على أن: " يصدر رئيس الجمهورية القوانين وقت المهلة المحددة في الدستور بعد أن يكون وافق عليها المجلس ويطلب نشرها. وليس له أن يدخل تعديلاً عليها أو أن يعفي أحداً من التقيد حكمها".

٤- يحمل المرسوم الجمهوري طابع قضائي كمرسوم العفو وذلك وفقاً للدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ والمعدل بتاريخ ٢٠٠٤ والذي منح رئيس الجمهورية العقود الخاص بمرسوم، أما العفو الشامل فلا يمنح إلا بقانون طبقاً لنص الفقرة التاسعة من المادة (٥٣) المعدلة في الدستور. فالرئيس الجمهورية إصدار العفو الخاص، الذي يعد عفواً شخصياً يرفع العقاب للمحكوم عن فرد معين، دون أن يحو ذلك الجريمة أو يؤثر على العقوبات التبعية التي تظل نافذة.

٥- إن سلطة إصدار المرسوم من قبل رئيس الجمهورية في النظام السياسي تعد من أبرز ما يقوي مركز الرئيس داخل النظام فكلما كان رئيس الجمهورية يمتلك صلاحيات واسعة ومؤثرة كان يمتلك دوراً بارزاً وواسعاً داخل الدولة، وكلما كانت صلاحياته ضعيفة أو تشريفية غير فعلية تضاعف دوره في الدولة.

٦- ان المرسوم الجمهوري قد اختلف عليه شراح القانون بين منشئ وكاشف للمركز القانوني، ولكن بالمحصلة هو نتيجة لسلسلة من الاجراءات وينتهي بقرار معين من جهة ذو اختصاص حصري الا وهو رئيس الجمهورية، وأخلص الى القول بما انه قرار ينشئ مركز قانوني او يكشف مركز قانوني فهو قرار اداري ذو طبيعة خاصة، كونه يصدر من اعلى جهة تنفيذية في الدولة، وقد نصت عليه الدساتير صراحة وهنا نضيف له انه قرار اداري ذو طبيعة خاصة.

٧- وفي كلا البلدين ان رئيس الجمهورية يعبر عن ارادته القانونية باصدار المراسيم الجمهورية، وهي اعلى قرار اداري لاعطائه القوة، وسلاح يمكن من خلاله حماية الدستور والنظام السياسي في البلد، لما للمرسوم من قوة في القرار الصادر من الدولة واعطائه الصبغة الملزمة في قوة القرار الاداري.

ثانياً: المقترحات:

إنّ ما نقترحه لا يدخل ضمن إطار إعطاء الرئيس دور المعرقل لسير عمل السلطات الدستورية، بل يجب أن يسهم دوره في تأمين انتظام عمل هذه السلطات وضبط أدائها؛ لأنّ رعايته للدولة يجب أن تكون رعاية الأب الصالح، ويجعل نصب عينيه دائماً الأخذ بعين الاعتبار رغبات الرأي العام وأمانيه، ويحترم إرادة الأغلبية النيابية في إطار تأمين أجواء وفاقية في البلاد، ولاسيماً بين الأغلبية الحاكمة والأقلية المعارضة؛ كي لا يؤدي التنافس بينها إلى أزمة الحكم أو إلى تهديد كيان الدولة وان لا يكون المرسوم الجمهوري وسيلة لتعطيل السياقات الحكومية مادام كانت توافق القانون.

١- نقترح جعل حق رئيس الجمهورية وفقاً لدستور لبنان لعام ١٩٢٦ المعدل في الاعتراض على القانون مستقلاً ومن دون إطلاع مجلس الوزراء؛ كون رئيس الجمهورية هو الساهر على حماية وتطبيق القوانين والدستور، ونرى ضرورة منحه صلاحية منفردة بأبداء الرأي حول القوانين، ويكون هذا الاعتراض بمرسوم جمهوري.

٢- نقترح على المشرّع الدستوري العراقيّ تعديل المادّة الدستورية التي بينت صلاحية الاعتراض على القوانين وإصدارها، ومنح رئيس الجمهورية صلاحية الاعتراض على القوانين المرفوعة إليه من قبل مجلس النواب للمصادقة عليها ولمرة واحدة فقط، خلال (١٥) يوم من تأريخ تسلمها؛ وذلك لكي يتم دراسة القوانين وتدقيقها بشكل سليم.

٣- نقترح على المشرّع الدستوري العراقيّ إعطاء رئيس الجمهورية صلاحية ترؤس جلسات مجلس الوزراء من دون التصويت اذا رغب بذلك، وكذلك منحه حق دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد استثنائياً.

٤- نقترح على المشرّع الدستوري اللبناني أن يمنح رئيس الجمهورية صلاحية دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد استثنائياً بشكل منفرد، وأنّ ذلك ينسجم مع دوره كحامٍ ومدافع عن الدستور ولمصالح الوطن والشعب وان يكون ذلك بمرسوم جمهوري .

قائمة المصادر والمراجع

- الكتب:

١. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، الدول والحكومات، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، ٢٠٠٦.
٢. إلياس الهراوي، عودة الجمهورية من الدويلات إلى الدولة، دار النهار، ٢٠٠٢.
٣. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ٢٠١٣.

٤. راجندرا براساد، الدستور الهندي، ترجمة: مُحمَّد حقي، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر والترجمة، بيروت، نيويورك، ٢٠٠٢.
 ٥. رافع خضر صالح شبر، الاصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الفيدرالية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.
 ٦. زهدي يكن، القانون الدستوري والنظم السياسية، مطابع جوزيف سليم، بيروت، ١٩٥٥-١٩٥٦، ص٣٠٤.
 ٧. زهير شكر، القضاء النظرية العامة للقضاء الدستوري، دار بلال للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠١٤.
 ٨. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، دراسة مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.
 ٩. صبري مُحمَّد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر، دار النهضة العربيّة، القاهرة، ٢٠٠٥.
 ١٠. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، الإعلان عن الدولة: دراسة تأصيلية وتحليلية في القانون الدولي العام والدستوري ط١، دار دجلة، بغداد - العراق.
 ١١. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٨.
 ١٢. فلاح مصطفى صديق، أصول تكوين السلطة الإجرائية في النظامين البرلماني والرئاسي، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠.
 ١٣. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ٢٠١٨.
 ١٤. مُحمَّد نصر مهنا، في النظم السياسية والدستورية، دراسة تطبيقية، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠٥.
 ١٥. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، ٢٠٠٩.
- **الأطاريح الجامعية:**
١. أحمد عبداللطيف، رئيس الدولة في النظم البرلمانية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٦.
- **المجلات والدوريات:**
١. السيد الصبري، السلطات في النظام البرلماني، مجلة القانون والاقتصاد، يصدرها أساتذة كلية الحقوق، العدد الأوّل والثاني والثالث، السنة الخامسة والعشرون.
 ٢. مُحمَّد فؤاد مهنا، النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربيّة، مجلة القضاء، نقابة المحامين في الجمهورية العراقيّة، العدد الرابع، السنة الرابعة والعشرون.
- **القوانين والاتفاقيات:**
- الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.
 - الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ وتعديلاته.

- (١) د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، ٢٠٠٩، ص ٣٧٦.
- (٢) عبد الفتاح عبد الرزاق محمود، الإعلان عن الدولة: دراسة تأصيلية وتحليلية في القانون الدولي العام والدستوري ط١، دار دجلة، بغداد - العراق، ص ٦٦.
- (٣) سيروان زهاوي، النظام البرلماني، دراسة مقارنة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص ١٨٢.
- (٤) مُحَمَّد نصر مهنا، في النظم السياسية والدستورية، دراسة تطبيقية، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠٥، ص ٣٢٤.
- (٥) د. أحمد عبداللطيف، رئيس الدولة في النظم البرلمانية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٦، ص ٥١-٥٢.
- (٦) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ط٣، ٢٠٠٨، ص ١٤٩، نقلًا عن: د. راجندرا براساد، الدستور الهندي، ترجمة: مُحَمَّد حقي، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر والترجمة، بيروت، نيويورك، دون سنة طبع، ص ٦٥.
- (٧) د. صبري مُحَمَّد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٢٢.
- (٨) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، الدول والحكومات، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، ٢٠٠٦، ص ٣٢٩.
- (٩) زهدي يكن، القانون الدستوري والنظم السياسية، مطابع جوزيف سليم، بيروت، ١٩٥٥-١٩٥٦، ص ٣٠٤.
- (١٠) د. مُحَمَّد فؤاد مهنا، النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية، مجلة القضاء، نقابة المحامين في الجمهورية العراقية، العدد الرابع، السنة الرابعة والعشرون، ص ١٢.
- (١١) السيد الصبري، السلطات في النظام البرلماني، مجلة القانون والاقتصاد، يصدرها أساتذة كلية الحقوق، العدد الأول والثاني والثالث، السنة الخامسة والعشرون، ص ٢٣.
- (١٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية، الدول والحكومات، مرجع سابق، ص ٣٠٠.
- (١٣) د. مُحَمَّد فؤاد مهنا، النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية، مرجع سابق، ص ١٤.
- (١٤) حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ط١، ٢٠١٣، ص ١٦٤.
- (١٥) فلاح مصطفى صديق، أصول تكوين السلطة الإجرائية في النظامين البرلماني والرئاسي، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠، ص ٤٢.
- (١٦) محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ٢٠١٨، ص ٤٥٠.
- (١٧) المادة (٤٩)، من الدستور اللبناني ١٩٢٦، وتعديلاته.
- (١٨) المادة (٦٧) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.
- (١٩) المادة (٣٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ وتعديلاته.
- (٢٠) المادة (٥٩) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ وتعديلاته.
- (٢١) محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهم النظم السياسية المعاصرة في العام، مرجع سابق، ص ٤٨٤.
- (٢٢) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، النظام السياسي والدستوري في لبنان- نشأته وتطوره- مؤسساته الدستورية، مرجع سابق، ص ٧٤٠.
- (٢٣) زهير شكر، القضاء النظرية العامة للقضاء الدستوري، دار بلال للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠١٤، ص ٨٩٠.
- (٢٤) زهير شكر، القضاء النظرية العامة للقضاء الدستوري، المرجع السابق، ص ٩٠٠.
- (٢٥) المادة (١٠٨) من النظام الداخلي للمجلس النيابي.

(٣) تنص المادة (٧١) من الدستور على أن : يؤدي رئيس الجمهورية اليمينية الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور، وتضمنت المادة (٥٠) صيغة اليمين الدستورية وكما يأتي : " اقسم بالله العلي العظيم أن اؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتفان واخلاص وان احافظ على استقلال العراق وسيادته، وارعى مصالح شعبه واسهر على سلامة ارضه وسمانه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي وان اعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة واستقلال القضاء والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما اقول شهيد".

(٧) رافع خضر صالح شبر، الاصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الفيدرالية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ١٧٥.

(٢٨) د. عمر مُحَمَّد شحادة، مرجع سابق، ص ٣٠٨.

(٢٩) ينظر: م (٥٣/ف٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدلة بالقانون رقم ١٨ في ١٩٩١/٩/٢١.

(٣٠) د. عبد الغني بسبوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٩٣.

(٣١) ينظر: م (٧٦/أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

وبأنه في الدورة الانتخابية الأولى بعد نفاذ دستور عام ٢٠٠٥ أي من عام ٢٠٠٦ ولغاية عام ٢٠١٠ فإن مرسوم تسمية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً كان بتوقيع مجلس الرئاسة المكون من رئيس الجمهورية ونائبه استناداً لأحكام المادة (١٣٨/أولاً) من الدستور، وأنه في هذه الدورة أعلن رئيس الجمهورية (جلال طالباني) وكتلته النيابية رفض مرشح الكتلة الأكثر عدداً (ابراهيم الجعفري) الذي تقدمت به لائحة ائتلاف العراقي الموحد لمنصب رئيس مجلس الوزراء على إثر قيام هذا المرشح بزيارة تركيا، الأمر الذي أدخل البلد حينها في أزمة سياسية ودستورية، وأخر تشكيل الحكومة، الأمر الذي اضطر الكتلة البرلمانية الأكثر عدداً بتقديم مرشح آخر؛ مراعاة للمدد الدستورية (خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية). ينظر: عبدالقادر مُحَمَّد القيسي، الصلاحيات القانونية التي تجتمع بها مجلس الرئاسة ورئاسة الوزراء والوزراء في النظام السياسي العراقي، موسوعة الثقافة القانونية، الناشر صباح صادق جعفر، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٥٠ وما بعدها.

(٣٢) ينظر: م (٥٣/ف٤) المعدلة من الدستور اللبناني المعدل بالقانون الدستوري المرقم ١٨ في ١٩٩٠/٩/٢١.

(٣٣) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي الدستوري، المؤسسات الدستورية، المجلد الثاني، مرجع سابق، ص ٦٦٢.

(٣٤) د. مُحَمَّد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، مرجع سابق، ص ٣٣٢.

(٣٥) بعد اغتيال الرئيس رفيق الحريري في ٢٠٠٥/٢/١٤ وبعدما استقالت حكومة عمر كرامي الذي أعيدت تسميته لتأليف حكومة جديدة بقي شهراً ونصف من غير أن يتمكن من ذلك، كما لم يتمكن الرئيس فؤاد السنيورة من تشكيل الحكومة إلا بعد مدة شهر على تسميته؛ بسبب صعوبة الاتفاق مع الرئيس على التشكيلة المقترضة. للمزيد ينظر: د. عمر مُحَمَّد شحادة، مرجع سابق، ص ٣١٦.

(٣٦) د. عمر مُحَمَّد شحادة، المرجع ذاته أعلاه، ص ٣١٦.

(٣٧) إلياس الهراوي، عودة الجمهورية من الدويلات إلى الدولة، دار النهار، ٢٠٠٢، ص ٣١٦.

(٣٨) نصت المادة (٧٦/رابعاً) من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥ على ما يأتي: "يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة".

(٣٩) شاب توما منصور، القانون الاداري، الكتاب الثاني، الطبعة الاولى، مطبعة دار العراق للطبع والنشر، بغداد، ١٩٨٠، ص ٣٩١.

(٤٠) ابراهيم طه الفياض، القانون الاداري، الطبعة الاولى، مكتبة الفلاح، الكويت، ١٩٨٨، ص ٢٨٦ ولكن يمكن احبانا ان يكون رضا الافراد هو الاساس في حدوث القرار الإداري كحالة إصدار قرار بالإجازة أو قرار إداري بخصوص رخصة ما فهنا تعتد الإدارة برضا الأفراد واردة.