

المستخلص .

تتبع مشكلة البحث من تحميل رئيس مجلس الوزراء المسؤولية عن السياسة العامة للدولة وعن اداء الوزارات دون منحه الصلاحيات اللازمة لذلك، اذ اخل الدستور بهذه الموازنة اخلاقاً مبيناً وجانب القاعدة العتيبة في النظام البرلماني (حيث توجد السلطة توجد المسؤولية) واضعف مركز رئيس مجلس الوزراء الى درجة منعه من ممارسة مهام الاشراف على الوزارات الا من خلال مجلس الوزراء نفسه . ومن اقالة الوزراء المقصرين الا من خلال مجلس النواب لذا كان اشبه بفزاعة يطلب منها الحماية دون حركة . نعم ، اذ لا يتسنى له بموجب الدستور وضع السياسة العامة للدولة بالرغم من مسؤوليته عنها . او تعيين القادة العسكريين بالرغم من توليه القيادة العامة للقوات المسلحة ، او محاسبة الوزراء والاشراف عليهم بالرغم من مسؤوليته عن الاداء الحكومي امام مجلس النواب مع التنويه الا انه ليس حراً باختيارهم ، فضلاً عن توليه ادارة شؤون البلاد اثناء الظروف الاستثنائية الا ان ذلك يتوقف على اجازة البرلمان بالقوانين على اعلان حالة الطوارئ وحالة الحرب باغلبية الثلثين . كما لا يقوى على اجراء حل مجلس النواب ولو امتنع الاخير عن اصدار التشريعات والقرارات اللازمة لانجاح وزارته في مهامها من ضبط الامن وفرضه وتحقيق التنمية ورفع المستوى المعاشي للفرد والدخول الى حالة الانعاش الاقتصادي وتقويض ظاهرة الفساد الاداري وغيرها ، ان نصوص الدستور مع هذه المهام وضعت في مأزق كبير ،لذا حاولنا اقتراح الحلول اللازمة للخروج من هذا الحرج والذي ينعكس سلبياً على الاداء الحكومي .

Abstract.

The problem discussed by this research represented in the responsibility of prime minister on the state general policy and the function of ministries without having the fit authorities to do that. Iraqi Constitution breached the balance and left the essential base of parliament system (responsibility for Authority) and weakend the role of prime minister by preventing him from supervision on ministries without the ministers council , or Dismissal of ministers without approval of representatives council.

Yes , he can't put the state general policy, he is responsible of according to the constitution , or appointment of Military leaders although he is taking over the general leading of armed forces , he can't judge the ministers or control thier function although he is responsible of governmental role in front of representatives council , and he is not free in choosing them , in addition to his responsibility of administering the state under extraordinary circumstances, but even this function depends on the approval of representatives council by laws declaring emergency & war state by two-thirds vote. he also can't dissolve the parliament when the latter refused to enacte the proper laws to help the government succeed in it's functions in security, development, rising the level of living for individual, having economic recovery, and fighting administrative corruption etc . constitutional provisions but him in a big impasse , so we tried to suggest necessary solutions to end this empasse wich affict negetivly on the governmental functions .

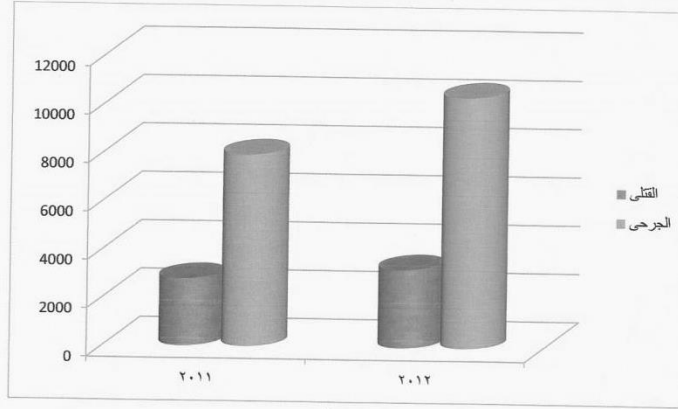
المقدمة

انبثقت عن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ثلاثة حكومات بعد نفاذه من حزيران عام ٢٠٠٦ الى عام ٢٠١٥ كانت سمتها الغالبة الضعف في الاداء الحكومي .

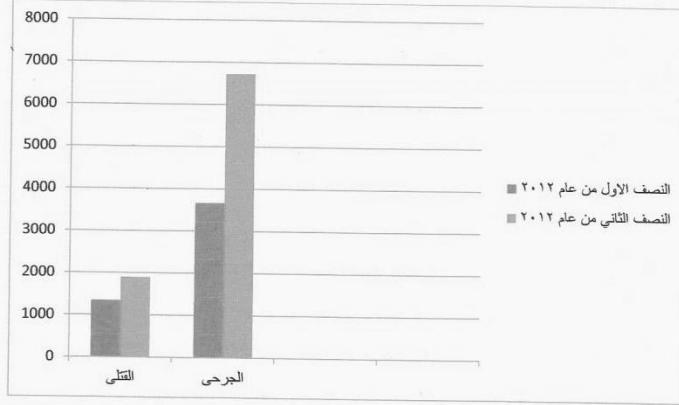
لقد كان في صدور دستور ٢٠٠٥ بوصفه اول دستور عراقي صدر بطريق ديمقراطي باسلوب الاستفتاء الشعبي فتحاً مبيناً انشروحت له الصدور وبلسماً شافياً لجراح السنون التي خلفتها انظمة الحكومة المولية المستبدة التي توالى في حكمها على البلاد الواحدة تلو الاخرى ، فتم به التحول من الافتتات والانغلاق الى الانعتاق والانطلاق .

ومع بوادر التفاؤل هذه فقد اسس نصوص الدستور في ثناياها حكومات ضعيفة مهيضة الجناح على كافة الاصعدة ، ولو اخذنا صعيد حفظ الامن ومكافحة الارهاب وظاهرة الفساد الاداري كمؤشرين لضعف الاداء لأتضح ذلك الضعف جلياً حسب الاحصائيات الرسمية .

اذ تشير احصائيات اليونامي- بعثة الامم المتحدة المساعدة للعراق - انها سجلت اجمالي ٢٧٧١ قتيلاً مدنيا و ٧٩١٦ جريحاً مدنياً في عام ٢٠١١ ، ومقتل ٣٢٣٨ مدنيا وجرح ١٠٣٧٩ اخرين عام ٢٠١٢ اي بمعدل زيادة ١٦.٨% في عدد الضحايا المدنيين و ٣٠.٤% في عدد الجرحى ، وكان النسبة الاغلب من الضحايا في النصف الثاني من العام المذكور اذ بلغ عدد القتلى المدنيين ١٨٩٢ وعدد الجرحى ٦٧١٩ حسبما هو موضح في الشكل (أ و ب) ^(١) .



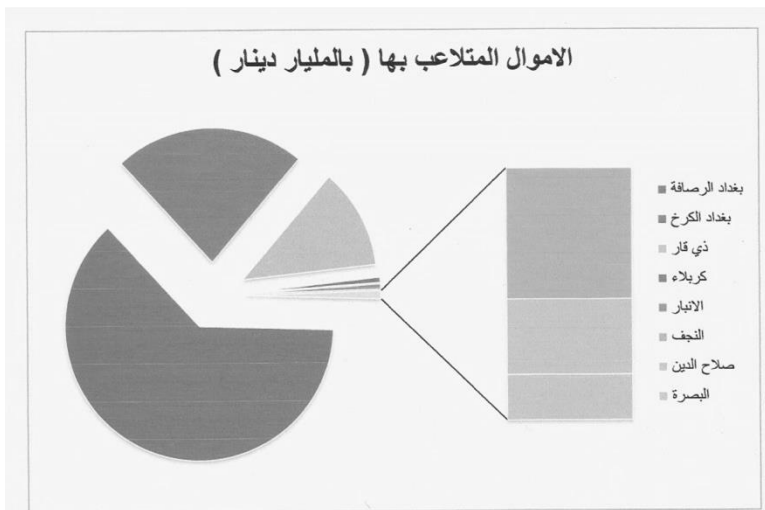
شكل (ا)



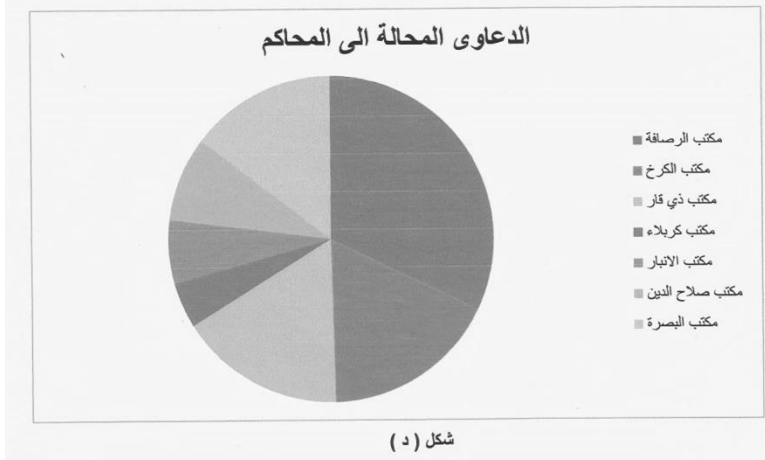
شكل (ب)

اما على صعيد الفساد الاداري تشير تقارير واحصائيات منظمة الشفافية العالمية الى وقوف العراق في مراكز متقدمة في تصنيف الدول الاكثر فساداً في العالم اذ يشير تقريرها لعام ٢٠١١ الى احتلال ثلاث دول عربية لمراكز تقع ضمن العشر دول الاكثر فسادا من بين ١٧٨ دولة وهي الصومال والعراق والسودان^(٢) ، كما اشار تقرير هيئة النزاهة لنشاطها خلال الاشهر السبعة الاولى لعام ٢٠١٣ الى ان الهيئة احالت ٢٩٦٣ متهماً بقضايا فساد الى القضاء في عمليات تتجاوز مبالغها (٥٦٥) مليار دينار توزعت في مناطق الرصافة و الكرخ في بغداد والمحافظات كما هو مبين

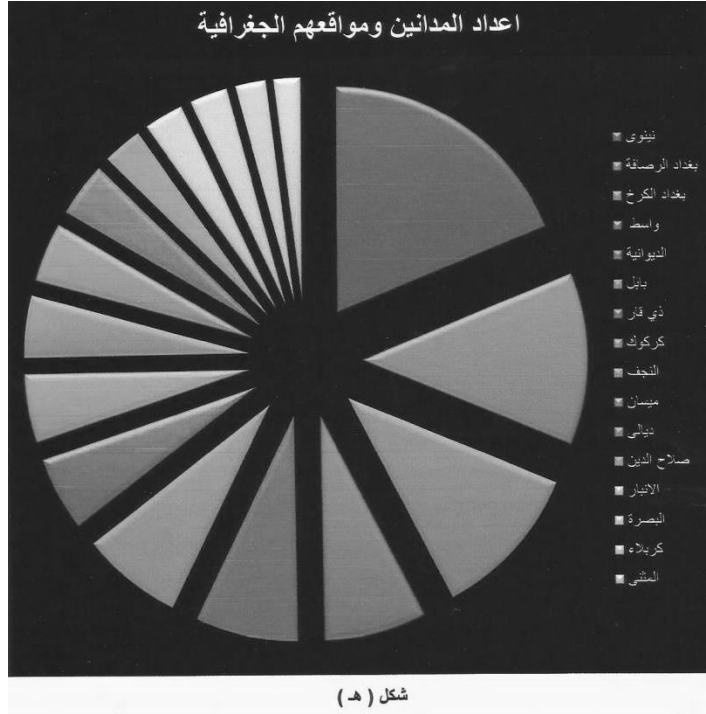
في الشكل (ج)، كما اصدرت المحاكم المختصة بالنظر في قضايا النزاهة احكاماً بحق (٩٤٥) متهم بينهم (٣) بدرجة وزير سابق و (٢٧) مدير عام فما فوق احوالتهم الهيئة في (٨٥٥) قضية فساد كما هو موضح في الشكل (د) ، وتوزع المدانون جغرافياً بواقع (١٤٥) في نينوى و (٩٥) في الرصافة و (٨٦) في الكرخ و (٥٧) في واسط والديوانية و (٥٦) في بابل و (٤١) في ذي قار و (٣٨) في كركوك و (٣٤) في النجف و (٣٣) في ميسان و (٣٠) في ديالى و (٢٢) في صلاح الدين و الانبار و (٢١) في البصرة و (١٧) في كربلاء و (١٥) في المثنى كما هو مبين في الشكل (هـ)^(٣).



شكل (ج)



شكل (د)



ان هذه الارقام تشير الى اخفاق الحكومة في اداء واجباتها الاساسية من اقامة الامن والنظام ومكافحة الفساد ، مع الالتفات الى ان دستور ٢٠٠٥ في المادة (٧٨) يقضي بأن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة . لذا تتجه ضالتنا في البحث عن الاسباب ومن جملتها الدور المناط برئيس مجلس الوزراء في معالجة تلك المشاكل وقدرته على مواجهتها بوصفه المسؤول التي حددته نصوص الدستور .

هذا وتكمن اهمية الدراسة في طرق مشكلة ضعف اداة السلطة التنفيذية المكونة من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وبما ان الاداء الفعلي يقع على عاتق مجلس الوزراء لذا ينبغي الكشف عن المركز الدستوري والقانوني لرئيسه وعمّا اذا كان يمارس دور المسيطر على اداء المجلس والضامن لحسن ادائه او وقوفه بوزارات الوزراء في الدور والواجب دون امكانية الاشراف عليهم ومحاسبتهم .

لذا تهدف الدراسة الى تقوية سلطات رئيس مجلس الوزراء في مواجهة الوزراء من جهة ومجلس النواب من جهة اخرى ، بغية الدخول الى التوازن المنشود الذي يمثل جوهر النظام البرلماني والذي غاب عن نصوص دستور ٢٠٠٥ بالرغم من انها صرحت جهاراً في المادة الاولى على اعتناق النظام البرلماني نظاماً للحكم .

وبناء على ما تقدم تتبع مشكلة البحث من تحميل رئيس مجلس الوزراء المسؤولية عن السياسة العامة للدولة وعن اداء الوزراء دون منحه الصلاحيات اللازمة لذلك، اذ اخل الدستور بهذه الموازنة اخلاقاً مبيناً وجانب القاعدة العتيده في النظام البرلماني (حيث توجد السلطة توجد المسؤولية) واضعف مركز رئيس مجلس الوزراء الى درجة منعه من ممارسة مهام الاشراف على الوزارات الا من خلال مجلس الوزراء نفسه . ومن اقالة الوزراء المقصرين الا من خلال مجلس النواب لذا كان اشبه بفزاعة يطلب منها الحماية دون حركة .

نعم ، اذ لا يتسنى له بموجب الدستور وضع السياسة العامة للدولة بالرغم من مسؤوليته عنها . او تعيين القادة العسكريين بالرغم من توليه القيادة العامة للقوات المسلحة ، او محاسبة الوزراء والاشراف عليهم بالرغم من مسؤوليته عن الاداء الحكومي امام مجلس النواب مع التنويه الا انه ليس حراً باختيارهم ، فضلاً عن توليه ادارة شؤون البلاد اثناء الظروف الاستثنائية الا ان ذلك يتوقف على اجازة البرلمان بالقوانين على اعلان حالة الطوارئ وحالة الحرب بأغلبية الثلثين . كما لا يقوى على اجراء حل مجلس النواب ولو امتنع الاخير عن اصدار التشريعات والقرارات اللازمة لانجاح وزارته في مهامها من ضبط الامن وفرضه وتحقيق التنمية ورفع المستوى المعاشي للفرد والدخول الى حالة الانعاش الاقتصادي وتقويض ظاهرة الفساد الاداري وغيرها ، ان نصوص الدستور مع هذه المهام وضعت في مأزق كبير .

اما عن المنهج العلمي المتبع في البحث فقد استعان بالمنهج التحليلي الاستقرائي القائم على اساس دراسة الواقع الدستوري والسياسي وتحليله وتشخيص الاسباب والعلل المتعلقة بضعف دور رئيس مجلس الوزراء في الحكومة ثم الانتقال الى معالجتها ، وقد اتبعنا اسلوب الدراسة المقارنة فاخترنا الدول محل الدراسة المشابهة تقريباً للنظام الدستوري في دستور ٢٠٠٥ وهي المانيا الاتحادية ذات النظام البرلماني في دستورها لعام

١٩٤٩ ولبنان ذات النظام البرلماني في دستورها لعام ١٩٢٦ المعدل لعام ١٩٩٠ والتي تقترب بتجربتها من العراق لتبنيها الديمقراطية التوافقية واعتناقها المحاصصة الطائفية في توزيع السلطة والحكم ، كما اقحمنا دساتير دول اخرى بالمقارنة نماذج بين النظام البرلماني وانظمة اخرى كفرنسا في دستورها لعام ١٩٥٨ ومصر في دستورها لعام ٢٠١٤ كلما رأينا الى المقارنة موجبا . واخذت منهجية البحث شالكة مباحث ثلاثة سبقها تمهيد ضم التعريف رئيس مجلس الوزراء في الدساتير المقارنة ودستور ٢٠٠٥ ، وعرض مواضع المأزق الدستوري له في ثنايا النصوص الدستورية والواقع السياسي . ثم تطرقنا الى تحمله اعباء المسؤولية دون منحه الاختصاصات اللازمة لممارستها من ناحية مسؤوليته التنفيذية عن السياسة العامة للدولة دون وضعها . وعن اداء الوزارات دون الاشراف على الوزراء او اقالتهم وتوليه القيادة العامة للقوات المسلحة دون تعيين قادتها في مبحث اول ، وعرجنا على ادارته للبلاد في الظروف الاستثنائية دون امكانية اعلانها من خلال ايراد مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية - السلطة المختصة -بادارتها قدر تعلقها بموضوع البحث ، وموقف دستور ٢٠٠٥ منها في مبحث ثان . وبحثنا عدم امكانية حله مجلس النواب اذا ما تعمد الاخير افشاله ببيان مفهوم الحل ، واهميته في فض النزاع الحاصل بين البرلمان والحكومة و موقف دستور ٢٠٠٥ من اجرائه.

وقد ختمنا في خاتمة البحث نتائج وحلول تصب في تعزيز اصلاح النظام الدستوري والسياسي ، اذ اقترحنا تعديلات دستورية ، واصدار قوانين اساسية مكملة للدستور وحلول تتعلق بالواقع السياسي عسى ان يطرق الماسكين بعروة السلطة في العراق اليها سامعين.

تمهيد.

فكرة المأزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

يتباين منصب رئيس مجلس الوزراء في الدساتير المقارنة حسب طبيعة نظام الحكم المتبع في دستور الدولة ، اذ يتم فصل منصب رئيس الدولة عن رئيس الحكومة في انظمة الحكم البرلمانية والمختلطة كما في بريطانيا وفرنسا^(٤) في حين يُدمج بينهما في انظمة الحكم الرئاسية كما في الولايات المتحدة الامريكية^(٥).

وسننيم شطر بحثنا نحو الدساتير التي تأخذ بملاح النظام البرلماني من فصل منصب رئيس الدولة عن رئيس الحكومة وتبادل الرقابة بينهما ، علماً ان المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ قد صرح جهاراً باعتماده النظام البرلماني في المادة الاولى التي انتظم نصها على الاتي (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ...) اذ يُلاحظ من النص ان المشرع قد اسكن مصطلح (البرلماني) بين مزدوجين وهذا يعني ان تشخيص نظام الحكم في نصوص الدستور كان محط اهتمام المشرع ونظره، الا ان الزام المشرع لنفسه على هذه الشاكلة قد اوقعه في الحرج اذ جانب الدستور دعائم النظام البرلماني في اكثر من موضع كلما تعمقنا في مسيرة البحث .

هذا وقد يتنوع مصطلح رئيس الحكومة في الدساتير ذات انظمة الحكم البرلمانية اذ يعبر البعض عنه بالوزير الاول كما في انكلترا^(٦)، وبرئيس الوزراء كما في الهند^(٧) ، والعراق في ظل القانون الاساسي لعام ١٩٢٥^(٨)، والمستشار كما في المانيا^(٩)، ورئيس مجلس الوزراء كما في لبنان والعراق في دستور ٢٠٠٥^(١٠).

وسنعرض فكرة المأزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥ بعرض مفهوم رئيس مجلس الوزراء في الدساتير المقارنة ووضعه في دستور ٢٠٠٥ ثم التطرق الى مواضع المأزق الدستوري مدار البحث .

اولاً: رئيس مجلس الوزراء في الدساتير المقارنة :

نشأ منصب رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني الانكليزي تحت تسمية الوزير الاول وبدأ للوهلة الاولى مستشاراً للملك ليس الا ، وبعد تطور النظام البرلماني وتأثره بثورة عام ١٦٨٨ اخذ دوره يتعاظم في مواجهة الملك الى ان اضحى في مركز دستوري فعال يقوم على ترأس الحكومة ذات السلطات المؤثرة في مواجهة صلاحيات الملك التي بدأت بالتضاؤل^(١١) .

ولهذا انيطت به الكثير من الاختصاصات بعد ان اصبحت اختصاصات رئيس الدولة في اضيق الحدود ، وعلى هذا المنوال نسجت الدساتير اذ توزع في اختياره الى فئات ثلاثة :

الاولى : يتم اختياره من رئيس الدولة بدون تدخل البرلمان ، ففي المملكة المتحدة تعين الملكة الوزير الاول استناداً الى العرف الدستوري السائد بأن يكلف الملك زعيم الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية بتشكيل الحكومة^(١٢) ، وفي فرنسا يعين رئيس الجمهورية الوزير الاول ويعفيه من منصبه^(١٣) .

الثانية : اختياره من رئيس الدولة والبرلمان كما في دستور ايطاليا لعام ١٩٤٧ ودستور الجمهورية الرابعة الفرنسي لعام ١٩٤٦^(١٤) .

الثالثة : اختياره من البرلمان دون تدخل رئيس الدولة كما في دستور اليابان لعام ١٩٤٦ ودستور السويد لعام ١٩٧٣^(١٥) .

اما دوره في نظام الحكم فينظر اليه من زاويتين الاولى زاوية المساواة مع الوزراء الزملاء فهو ليس بالرئيس الاعلى للوزراء وما هو الا واحد من عددهم ، اذ يتقيد برأي الاغلبية داخل مجلس الوزراء ، والثانية زاوية التفضيل والتأثير اذ يتمتع بصلاحيات واسعة تتمثل باختيار الوزراء وقبول استقالاتهم وادارة مجلس الوزراء وعرض سياسة الحكومة امام البرلمان وتنفيذ القوانين واقتراحاتهم وادارة البلاد اثناء الازمات . وهذه الصلاحيات تجعله في مركز مؤثر بالحكومة وباداء الوزراء فقد لا يكون مجرد زميل لهم بل زعيمهم ورئيساً عليهم^(١٦) .

ثانياً: رئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية بمقتضى دستور ٢٠٠٥ من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء^(١٧) ويكون رئيس مجلس الوزراء عضواً في المجلس ويقدم بادارته ويترأس اجتماعاته^(١٨) .

ويشترط فيه ان يكون حائزاً على الشهادة الجامعية او ما يعادلها واتم الخامسة والثلاثين عاماً من عمره ^(١٩)، بالإضافة الى الشروط الواجب توافرها في رئيس الجمهورية من ان يكون عراقياً بالولادة من ابوين عراقيين ، وكامل الاهلية وذي سمعة حسنة وخبره سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة و العدالة والاخلاص للوطن وغير محكوم بجريمة مخلة بالشرف ^(٢٠).

ويتم اختياره بتكليف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً ليكون بمثابة رئيس مجلس الوزراء المرشح لتشكيل مجلس الوزراء خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف ، فان اخفق كلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً ، ليعرض اسماء اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب لنيل ثقته ، ويعد حائزاً عليها بالموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالاغلبية المطلقة ، اما اذا لم ينل ثقة مجلس النواب ، يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة ^(٢١).

ويثار التساؤل عن سلطة رئيس الجمهورية في تكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدد في مجلس النواب وهل هي سلطة مقيدة ام له مكنه التقدير والاختيار في التكليف من عدمه ؟

يستبان من ظاهر نص المادة (٧٦ / اولاً) بانها مقيدة بمن تختاره الكتلة النيابية الفائزة باغلبية مقاعد مجلس النواب الا ان الواقع العملي يشير الى عكس ذلك اذ رفض رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية لمرتين الاولى عام ٢٠٠٦ والثانية عام ٢٠١٤ ويبدو ان تكرار حالات الرفض ستبلور عرفاً دستورياً معدلاً يمنح رئيس الجمهورية حرية الاختيار ^(٢٢).

هذا ولم يورد الدستور تعداداً مفصلاً لصلاحيات رئيس مجلس الوزراء اذ اكتفى بنص المادة (٧٨) التي قضت بأنه (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة ، يقوم بادارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته ، وله الحق باقاله الوزراء ، بموافقة مجلس النواب ، اما بقية الصلاحيات فهي مشتركة مع رئيس الجمهورية وتقتصر على تقديم طلب الى مجلس النواب بعد موافقه رئيس الجمهورية لغرض حله ^(٢٣)، او اعلان حالة

الحرب وحالة الطوارئ ، او صلاحيات مخولة من مجلس النواب لادارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ^(٢٤) .
ثالثاً: مواضع المأزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥:

المأزق لغة كلمة تفيد المكان الضيق ، او انها موقف صعب حرج ، او ورطة او شدة وضيق وجمعها مأزق^(٢٥) .

اما المأزق الدستوري في الاصطلاح فقد استخدمها جانب من الفقه السياسي للتدليل على الصعوبات التي تواجه العراق بعد الخروج من الانظمة الشمولية في وضع دستور يستطيع تلبية الطموحات وحل المشاكل الماضية واستيعاب المقبلة منها^(٢٦) .

اما المأزق الدستوري حسب وجهة نظرنا فينصرف الى الضيق والحرج الذي يصيب مؤسسة دستورية نظم الدستور احكامها في ثنايا نصوصه فكلفها بمهام جسام الا انه منحها صلاحيات واهنة ، مما سبب لها العجز في اتخاذ القرارات المناسبة في التوقيت المناسب ، وبالتالي اضعافها وارجاعها امام السلطات الاخرى من جهة والناخبين من جهة اخرى .

فمن المعلوم ان السلطة التنفيذية هي السلطة المعنية بتنفيذ القوانين واحكام القضاء فدور البرلمان ينتهي بسن القوانين ، والقضاء بفض النزاع ، اما الحكومة فمستمرة الدور ، فهي المسؤول عن وضع وتنفيذ السياسة العامة للدولة واشباع الحاجات اليومية للافراد وتسيير امورهم ، لذا لا مناص من القول بأنها اكثر السلطات احتكاكاً بحياة الافراد وبالتالي ضرورة ان تحفظ حقوقهم وتصون حرياتهم^(٢٧) .

فهي غالباً ما تتولى ادارة ملف العلاقات الخارجية للدولة من عملية تفاوض ومصادقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية^(٢٨) ، وتتولى الدفاع عن حدودها من الاعتداء الخارجي وتدير الملف الحربي من اعلان حالة الحرب او انائها وقبول الهدنة واعلان الاحكام العرفية ، وتناط بها مهمة القيادة العامة للقوات المسلحة^(٢٩) ، فضلاً عن حقها في ممارسة القدر الضئيل من الوظائف القضائية كالعفو العام والعفو الخاص وحق التصديق على بعض الاحكام القضائية ، واسهامه في تشريع القوانين كإقتراحها واصدارها^(٣٠) .

وبناء على ما تقدم ليس من قبيل المغالات القول بأن الدساتير عادة ما تجهد نفسها في النص على اختصاصات الحكومة على نحو اكثر تفصيلاً من النص على اختصاصات البرلمان والقضاء .

ومع هذه المهام المناطة بها قد اتخذها نصوص الدستور ، اما بتقرير مسؤوليتها عن حالة ما دون منحها الاختصاصات اللازمة للقيام باعبائها خلافاً لقاعدة (حيث توجد السلطة توجد المسؤولية) ، او تلزمها بالقيام بعمل دون منحها مستلزماته خلافاً لقاعدة (الاذن بالشيء اذن بلزومه) وهكذا دواليك . ومن هنا تبرز مشكلة المأزق الذي تخلقه نصوص الدستور للسلطة التنفيذية .

لقد وضع دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ رئيس مجلس الوزراء في مأزق كبير ، اذ حملة المسؤولية التنفيذية عن السياسة العامة للدولة وعن اداء الحكومة دون منحه الصلاحيات اللازمة لذلك ، وعن اداء الوزراء دون امكانية محاسبتهم او اقالتهم عند تقصيرهم ، وانيطت به مهمة القيادة العامة للقوات المسلحة دون امكانية اختيار او تعيين قادتها كما خوله الدستور اصدار القوانين المهمة من مجلس النواب دون امكانية حل الاخير عند حصول نزاع معه اذ ما امتنع عن تشريع القوانين المهمة او المستعجلة .

وسنعرض هذه الاشكاليات تفصيلاً في مباحث ثلاث الاول نبحت فيه اشكالية تحمل اعباء المسؤولية دون منح الاختصاص اللازم للقيام باعبائها ، والثاني نتطرق فيه الى ادارة الظرف الاستثنائي دون امكانية اعلانه والثالث سنعرج فيه على الدخول في نزاع مع مجلس النواب دون امكانية حله .

المبحث الاول

تحمل اعباء المسؤولية دون منح الاختصاص

ان منح الاختصاص لسلطة معينة هو اساس تحمل المسؤولية الناتجة عنه فالاختصاص ينصرف الى ولاية ابرام عمل معين وفقاً لقواعد معينة من ناحية الموضوع والاشخاص والمكان والزمان ، في حين ان المسؤولية تعني التبعية المترتبة على القيام بالعمل ويتحقق بعد القيام بالعمل^(٣١) . وفي هذا السياق تظهر مسؤولية رئيس مجلس الوزراء في مواضع ثلاث الاول تحمله المسؤولية التنفيذية المباشرة عن السياسة العامة للدولة مع منح مجلس الوزراء اختصاص وضعها وتنفيذها ، والثاني مسؤوليته عن عمل واداء الوزراء دون امكانية اقالتهم والثالث منحه اختصاص القائد العام للقوات المسلحة دون امكانية تعيين قادتها .

المطلب الاول

المسؤولية التنفيذية عن السياسة العامة للدولة

المسؤولية بوجه عام هي حالة الشخص الذي ارتكب فعلاً يستوجب المؤاخذه^(٣٢) اما المسؤولية التنفيذية من وجهة نظر الفقه الدستوري فانها تنصرف الى معنيين : الاول المسؤولية القانونية لاعضاء الحكومة اي المساءلة الجنائية وفق احكام قانون العقوبات ، والمساءلة التأديبية طبقاً لقوانين الانضباط ، والمساءلة المدنية اي التعويض عن الاضرار التي سببتها وفق القواعد العامة للمسؤولية^(٣٣) .

اما المعنى الثاني فهو المسؤولية السياسية اي اثاره مسؤولية الحكومة امام البرلمان واقدام الاخير على سحب الثقة منها وانها قبل اجلها^(٣٤) وهذا المعنى يتماشى مع مسؤولية رئيس مجلس الوزراء فهو مسؤول عن اعمال الحكومة امام البرلمان .

اما السياسة العامة فتفيد تحديد الاهداف والخطوط التي يتم التنفيذ والاداء على اساسها وهي ذات طبيعة معقدة ترتبط بمشاكل المجتمع وما يتطلبه من حلول^(٣٥) .

هذا وتحمل طائفة من الدساتير رئيس مجلس الوزراء المسؤولية عن السياسة العامة للدولة مع منحه الاختصاصات اللازمة لادائها ، اذ يكون مسؤولاً عمّا يمارسه من صلاحيات تتعلق بالأسس العامة للاداء الحكومي .

ففي ألمانيا تتألف الحكومة الاتحادية بمقتضى دستورها لعام ١٩٤٩ من المستشار الاتحادي والوزراء الاتحاديين^(٣٦)، ويقرر المستشار الاتحادي السياسة العامة ويتحمل مسؤوليتها ، ويدير الوزراء الاتحاديين مجريات العمل في وزاراتهم ضمن حدود السياسة المرسومة لها ، ويقود المستشار الاتحادي مسيرة اعمال الحكومة^(٣٧).

وفي لبنان نص دستورها لعام ١٩٢٦ في المادة ٦٤ على انه (رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء) ويترشح من النص المتقدم ان مسؤولية تنفيذ السياسة العامة للدولة تقع على عاتق رئيس مجلس الوزراء بالرغم من انها من وضع مجلس الوزراء ، لكن بالمقابل منحه الدستور صلاحيات هامة تتمثل برأسه مجلس الوزراء ونيايته حكماً لرئيس المجلس الاعلى للدفاع وهو رئيس الجمهورية واجراء الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة وتوقيعه مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها ، وطرح السياسة العامة للحكومة امام مجلس النواب وتوقيع المراسيم الجمهورية جميعاً مع رئيس الجمهورية ما عدا مرسوم تسميته للحكومة . مع مرسوم الدعوة الى فتح دورة استثنائية ومراسيم اصدار القوانين وطلب اعادة النظر فيها ، ودعوة مجلس الوزراء للانعقاد ووضع جدول اعماله ، ومتابعة اعمال الادارات والمؤسسات العامة والتنسيق بين الوزراء واعطاء التوجيهات العامة بضمان حسن سير العمل .

وعقد جلسات عمل مع الجهات المعنية في الدولة بحضور الوزير المختص^(٣٨) وبهذا توازي الصلاحيات المتعلقة بالسياسة العامة للدولة الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء والمسؤوليات الملقاة على عاتقه وهذا عين المنطق الدستوري السليم .

اما في العراق فقد قضت المادة (٧٨) من دستور ٢٠٠٥ بأن (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة يقوم بادارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته وله الحق باقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب) . والمعنى المنتزع من النص ان اختصاصات رئيس مجلس الوزراء الممنوحة له مقابل مسؤوليته عن الاداء الحكومي وتنفيذ السياسة العامة للدولة هي :

١. ادارة مجلس الوزراء .
٢. ترأس جلسات مجلس الوزراء .

٣. التوصية باقالة الوزراء المقصرين الى مجلس النواب .
وكفى ، ان مقدار الصلاحيات الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء مقابل مسؤوليته لا ترتقي الى مستوى الموازنة المطلوب بين القدرة والتبعية ، اذ يتولى مجلس الوزراء تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة^(٣٩) ، وبما ان رئيس مجلس الوزراء هو صوت واحد داخل المجلس فيتعادل مركزه القانوني في التصويت مع اي وزير ، وبذلك يكون مسؤولاً عن خطط واهداف لم يضعها او يؤثر في وضعها !
ان وضع رئيس مجلس الوزراء في موضع المسؤولية على هذا النحو هو تكبير لايدي الرئيس الاعلى في مواجهة رؤوسيه فبدل ان يكون مؤثراً فيهم وموجهاً لهم يكون مُتأثراً بهم ومُسيراً منهم ، لذا نهيب بالمشرع ان يعدل عن موقفه هذا ويمنح رئيس مجلس الوزراء ما منحه المشرع اللبناني من صلاحيات مؤثرة في وضع السياسة العامة وليس ذلك على المشرع بعزير ، وقد يتذرع البعض بصعوبة تعديل الدستور . الا انها ذريعة واهنه اذ يمكن تضمين ذلك في القوانين الاساسية المكملة كقوانين السلطة التنفيذية وقوانين الوزارات في كل ما لم يرد به نص في الدستور او لا يتعارض معه .

المطلب الثاني

المسؤولية عن اداء الوزراء دون الاشراف عليهم او اقالتهم

ان المسؤولية عن اداء الحكومة التي يرأسها رئيس مجلس الوزراء تستلزم ان يكون له دور في تعيينهم واقتالهم ، كما له سلطة الاشراف والرقابة على عملهم .

ففي المانيا اناط دستورها لعام ١٩٤٩ تسمية الوزراء الاتحاديين واعفاؤهم برئيس الجمهورية بناء على اقتراح المستشار الاتحادي^(٤٠) ، ويعمل الوزير في وزارته ضمن الخطوط الارشادية العريضة للسياسة التي يقررها المستشار^(٤١) ، وفي لبنان يتم اختيار الوزراء وفقاً لدستور ١٩٢٦ بالاتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وكذلك قبول استقالتهم واقتالهم^(٤٢) ، ويتولى رئيس مجلس الوزراء واجب الاشراف على عمل الوزراء من خلال متابعة اعمال الادارات والمؤسسات العامة والتنسيق مع الوزراء واعطاء التوجيهات لضمان حسن سير العمل^(٤٣) .

اما في العراق فتظهر الاشكالية لرئيس مجلس الوزراء في علاقته مع وزرائه في نواح ثلاث :

اولاً: تعيين الوزراء .

نصت المادة (٧٦/ثانياً) من دستور ٢٠٠٥ بان (يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية اعضاء وزارته ، خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف) ويوحى النص المذكور ان رئيس مجلس الوزراء المكلف حراً في اختيار الوزراء ، الا ان الواقع العملي يؤشر خلاف ذلك ، اذ جرى العمل على ان يتقيد باختيار الوزراء من ما تعرضه عليه الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب مقابل منحه الثقة ، اذ جاء في المادة (٧٦/اربعاً) بان (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف ، اسماء اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ، ويعد حائزاً ثقته ، عند الموافقة على الوزراء منفردين ، والمنهاج الوزاري ، بالاغلبية المطلقة) ، ان تجاهل رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة لنهج المحاصصة الحزبية في توزيع الحقائق الوزارية سيؤدي حتماً الى اخفاقه في الحصول على ثقة مجلس النواب وبالتالي تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة مما يجعله مضطراً للاختيار من بين قوائم الكتل والتي قد ترغمه على قبول غير الكفوء وغير المختصين في مجالات الوزارات التي يشغلونها ، وقد تفرض الكتل شخصيات معينة لوزارة محددة ، وبين هذا وذاك تفرض التشكيلة الحكومية عليه ويكون مسؤولاً عن اعمالها مما ينعكس سلباً على الاداء الحكومي وبالتالي من الممكن ان تثار مسؤولية امام البرلمان عن اداء وزاري محبط للأمال .

ان الخروج من هذه الاشكالية يطلب منح الكتل السياسية رئيس مجلس الوزراء حرية اختيار الوزراء الكفوئين كيما يكون مسؤولاً عن ادائهم امامها في مجلس النواب، وان يكف الاخير عن مساومته مقابل منحه الثقة و الاً يكون قد ساهم بشكل مباشر في ضعف الاداء الحكومي مقابل مصالح حزبية ضيقة وأنية لا تؤتي الفائدة على الاجل القصير والطويل .

ثانياً: اقالة الوزراء

لا يقال الوزراء بمقتضى المادة (٧٨) من دستور ٢٠٠٥ من رئيس مجلس الوزراء الا بموافقة مجلس النواب ، لقد جاء دستور ٢٠٠٥ بموقفه هذا بحكم اشبه بالدم المسفوح على ثوب ابيض ، لأنه خالف الاتجاه العام

في دساتير الدول البرلمانية كما رأينا في ألمانيا ولبنان ، كما انه اقترب بموقفه هذا في النظام المجلسي بالرغم من انه الزم نفسه في المادة الاولى باتباع النظام البرلماني^(٤٤) ، وبذلك جعل رئيس مجلس الوزراء مسؤولاً عن اداء وزراء لم يكن حراً في اختيارهم ولا يقوى على اقالمتهم مما وضعه في حرج مبین ، فلو انتفض لاقالة وزير مقصر او غير كفوء واوصى بذلك لمجلس النواب ، حتماً ستدافع عنه الكتلة التي ينتمي اليها ، ولم يلجأ رئيس مجلس الوزراء الى هذا الاجراء منذ تشكيل الحكومة الاولى في حزيران من عام ٢٠٠٦ بالرغم من الاداء الحكومي السيء مما يجعل النص المتقدم بحكم النص المعطل .

لذا نقتراح الغاء النص المتعلق باشتراط موافقة مجلس النواب لاقالة الوزراء ، واذا كان لا بد من ادخال موافقة اخرى او اجراء آخر فيفضل اشراك رئيس الجمهورية. فلا يتم الاجراء الا بعد مصادقته وفي حالة الاعتراض يبني الرفض على اسباب موضوعية تخضع مشروعيتها لرقابة المحكمة الاتحادية العليا . علماً ان الدستور قد اشترط موافقة رئيس الجمهورية على طلبات رئيس مجلس الوزراء في حل مجلس النواب وعلان حالة الطوارئ وحالة الحرب^(٤٥).

ثالثاً: الاشراف على عمل الوزارات

لحظنا فيما سبق ان الدساتير المقارنة في ألمانيا ولبنان تمنح رئيس مجلس الوزراء صلاحية الاشراف على عمل الوزراء في وزارتهم ومتابعتها مقابل تقرير مسؤوليته على اعمالها ، الا ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد ضرب صفحاً عن هذا الاتجاه ، اذ جاء بحكم في نصه عجباً ، فقد منح صلاحية الاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بمجلس الوزراء ! ، بقوله (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية : اولاً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة ، والاشراف على عمل الوزارات ، والجهات غير المرتبطة بوزارة...) اذ ان اشراف الوزراء على عمل الوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة لا مسوغ له للأسباب التالية :

١. لقد صرح الدستور في المادة (٧٨) بأن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي عن السياسة العامة للدولة ، وليس مجلس الوزراء

- ، لذا لا يمكن للجهة غير المسؤولة ان تتولى الاشراف في حين يمنع المسؤول بحكم النص من ذلك !
٢. ان عملية الاشراف تتطلب السرعة والحسم والمتابعة ، وهذه العناصر لا يمكن ان تتحقق في اشراف مجلس الوزراء لانه كيانه قانوني معنوي يعمل على اتخاذ القرارات بالتصويت لتنفيذ القوانين واصدار القرارات الادارية التنظيمية واقتراح مشروعات القوانين وغيرها .
٣. ان اناطة مهمة الاشراف على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بمجلس الوزراء يخالف المنطق ، اذ لا يستقيم معه ان يتولى الوزير نفسه الاشراف على عمله ، فلا بد من جهة اعلى تمارس هذا الواجب كي تخضع اعماله للتقييم الموضوعي بعيداً عن الشخصية والمحاباة ، لذا نهيب بالمشرع ان يعدل عن موقفه هذا ويساير زميله الالمانى واللبناني في منح رئيس مجلس الوزراء صلاحية الاشراف على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة فهذا خير واحسن تنظيماً .

المطلب الثالث

قيادة القوات المسلحة دون اختصاص تعيين قاداتها

تتولى السلطة التنفيذية عادة القيادة العامة للقوات المسلحة ، وتستلزم القيادة تعيين القادة العسكريين واقتلتهم حسب عملهم الميداني وكفاءاتهم والخبرات المتوفرة لديهم ، مع عدم ارقام السلطة التشريعية بهذه المهمة ، التي تتطلب السرعة والحسم والسرية في أن واحد .

ففي المانيا تناط سلطة الاوامر على القوات المسلحة وسلطة قيادتها بوزير الدفاع الاتحادي الذي يعمل تحت توجيه واشراف المستشار^(٤٦) .

وفي لبنان تعد قيادة القوات المسلحة من الاختصاصات المشتركة بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ، اذ يتولى رئيس الجمهورية رئاسة المجلس الاعلى للدفاع وهو القائد الاعلى للقوات المسلحة التي تخضع السلطة مجلس الوزراء على ان يكون رئيس مجلس الوزراء نائباً لرئيس مجلس الدفاع حكماً^(٤٧) .

وبالرغم من ادارة المؤسسة العسكرية في لبنان من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء فان المشرع

الدستوري قد وزع الاختصاصات على ممثلي السلطة التنفيذية فحسب ، ولم يقم البرلمان بذلك وهذا عين الصواب .

اما في العراق فقد خص دستور ٢٠٠٥ رئيس مجلس الوزراء بانه القائد العام والفعلي للقوات المسلحة في المادة (٧٨) ، ورئيس الجمهورية بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للاغراض التشريعية والاحتفالية ، الا انه قد اقحم مجلس النواب في تعيين القيادات العسكرية وعلى النحو التالي :

١. يوصي مجلس الوزراء الى مجلس النواب بتعيين رئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق^(٤٨).
٢. يوافق مجلس النواب على تعيينهم بناء على اقتراح مجلس الوزراء ، ويتخذ مجلس النواب قرار الموافقة بالأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب^(٤٩).

ان انتزاع اختصاص الموافقة على تعيين القادة العسكريين المذكورين أنفأ من القائد العام للقوات المسلحة ومنحها الى مجلس النواب سيقود الى جملة محاذير اهمها هو اخضاعهم لعملية التصويت داخل مجلس النواب وبالتالي سريان اسلوب الصفقات السياسية والتوافقات عند التصويت مما يؤدي الى اضعاف المؤسسة العسكرية والانتقاص من هيبتها وتغلغل الاعتبارات السياسية في عملية التصويت على الاعتبارات المهنية . كما انه يخالف مبدأ فصل بين السلطات بوصفه مبدأ دستورياً اعتنقه الدستور صراحة في المادة (٤٧) التي جاء فيها (تتكون السلطة الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية . تمارس اختصاصاتها ومهامها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات) وبما ان المبدأ يقضي بأن يقضي البرلمان مهمة التشريع والرقابة على اداء السلطة التنفيذية^(٥٠) ، فليس من المستساغ ان يزج في ممارسة اختصاص تنفيذي اصيل منعقد للسلطة التنفيذية وقد لا تذهب بعيداً الصراعات السياسية التي تديرها الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب عن المؤسسة العسكرية ، مما يجعلها تابعة لها بدل ان تكون حاسمة اياها مما يدخلها في حيص بيص .

ولهذا نقترح تعديل نص المادتين (٦١/ج) و (٨٠/خامساً) واخراج مجلس النواب من دائر التدخل في تعيين قادة المؤسسة العسكرية واناطتها لرئيس مجلس الوزراء بوصفه القائد العام للقوات المسلحة فيكون مسؤولاً عن ادائهم غير متذرعاً بعدم اختيارهم .

المبحث الثاني

ادارة شؤون البلاد في الظروف الاستثنائية دون اعلانها

تشغل الظروف الاستثنائية غير المتوقعة جسيمة الاضرار حيزاً كبيراً من اهتمام الدساتير والتشريعات ، كما انبرى لها الفقه القانوني بالبحث والاهتمام للمحافظة على سلامة الدولة من جهة ، ولمساسها بالحقوق والحريات من جهة اخرى وسنعرض هذه النظرية بالقدر المتعلق بصلاحيات رئيس مجلس الوزراء اثناء الظروف الاستثنائية مسؤوليته عنها بالتطرق الى مفهومها والسلطات المختصة بادارتها وموقف المشرع في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ منها .

المطلب الاول

مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية

تدين نظرية الظروف الانشائية بالظهور الى قضاء مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في قضية الشركة العامة لانارة بورود في ٣٠/مارس-آذار/١٩١٦^(٥١).

وفحواها منح السلطة التنفيذية صلاحيات واسعة لا تتمتع بها في الظروف العادية، لمواجهة الحالات الواقعية الطارئة غير المعتادة الخارجة عن نطاق التوقع والتي قد تلحق اضراراً بليغة فيما لو لم يتم استيعابها وتدارك نتائجها ، اذ تهدف الى حماية الدولة وسلامتها^(٥٢).

ان الخطر الناتج عن الظرف الاستثنائي اما ان يكون بفعل الطبيعة كالزلازل والفيضانات والبراكين ، او بفعل الانسان كالاضرار والحرب او العصيان المسلح او التمرد العسكري او المظاهرات غير السلمية^(٥٣).

هذا وقد تبنت اغلب الدساتير احكام النظرية في ثنايا نصوصها^(٥٤) ، في حين اكتفت بعض الدول بالنص عليها في التشريعات العادية^(٥٥)، اما العراق فقد كان نظامه القانوني مرتعاً خصيباً لاحكامها بسبب الحروب والازمات التي تطرأ عليه بين الفينة والاخرى^(٥٦).

المطلب الثاني

السلطة المختصة بإدارة الظروف الاستثنائية في الدساتير المقارنة

تتطلب معالجة الظروف الاستثنائية اصدار قرار بإعلانها وتحويل السلطة التنفيذية بادارتها ، وقد تشرك بعض الدساتير البرلمان في اعلانها الا انها تمنح ذلك الى السلطة التنفيذية في حالة عدم امكانية انعقاد البرلمان او عدم تحقق النصاب فيه، ففي المانيا قضت المادة (١١٥/أ) من دستور

عام ١٩٤٩ بان يقرر المجلس النيابي الاتحادي بموافقة المجلس الاتحادي بان مناطق الاتحاد ستعرض لهجوم مسلح . اما اذا تطلب الوضع تدخلا عاجلاً لتفاديه ، او وقعت عوائق منيعة تحول دون عقد اجتماع المجلس النيابي الاتحادي في الوقت اللازم ، او كان النصاب غير مكتمل ، يخول رئيس الجمهورية باصدار القرار ، وتنتقل قيادة القوات المسلحة بمجرد اعلان حالة الدفاع الى مستشار الاتحاد^(٥٧) .

وتعلن حالة الطوارئ في بعض الدساتير من السلطة التنفيذية حصراً دون تدخل البرلمان ، فقد قضى دستور لبنان لعام ١٩٢٦ في المادة (٦٥) بان تعلن حالة الطوارئ من رئيس الجمهورية بناء على موافقة مجلس الوزراء بأغلبية الثلثين .

المطلب الثالث

موقف دستور ٢٠٠٥ من السلطة المختصة بإدارة الظروف الاستثنائية
تناول دستور ٢٠٠٥ نظرية الظروف الاستثنائية بالنص في المادة (٦١/تاسعاً) في معرض ايراده لاختصاصات مجلس النواب ، اذ جاء فيها (يختص مجلس النواب بما يأتي : تاسعاً: أ. الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ باغلبية الثلثين بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء . ب. تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتديد . وبموافقة عليها في كل مرة ج. يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون ، بالا يتعارض مع الدستور ...) والمعنى المنتزع من النص المتقدم بان تُعلن حالة الطوارئ او حالة الحرب وفقاً للخطوات التالية :

١. طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء .
٢. تصويت مجلس النواب على اعلانها باغلبية الثلثين لمدة ثلاثين يوماً .
٣. في حالة انتهاء مدة الثلاثين يوماً ، يتم التصويت عليها مجدداً لمدة ثلاثين يوماً اخرى .
٤. بعد التصويت على اعلانها من مجلس النواب يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة لمواجهة الظرف الاستثنائي وبما لا يتعارض مع احكام الدستور .

لقد وقع المشرع العراقي في تخطب مبين وحدد الاختصاصات رميةً دون ائتاد . اذ افترض انعقاد مجلس النواب اثناء الطرف الاستثنائي وهذا محال في اوقات الازمات التي لا يتمكن فيها النواب من الالتئام لاسباب تتعلق بالطرف الاستثنائي نفسه ، كما انه لم يضع ذلك بالحسبان بدليل انه لم ينص على منح السلطة التنفيذية صلاحية اعلانها على غرار ما فعله المشرع الالماني في دستور ١٩٤٩ كما اسلفنا، والا بعد من ذلك انه اشترط موافقة مجلس النواب باغلبية الثلثين في حال اجتماعه وهذا مستبعد مع الخلافات السياسية السائدة ولاسيما ان المجلس اخفق في التصويت على اعلانها لعدم تحقق النصاب القانوني عندما طلبت منه الحكومة ذلك عند اجتياح التنظيمات الارهابية المسلحة لعدة مدن عراقية في ١٠/٦/٢٠١٤ وما بعدها، وقد استعان رئيس مجلس الوزراء عندئذ بامر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة -٢٠٠٤ والذي ظل ساري المفعول لعدم اصدار مجلس النواب لتشريع ينظم الصلاحيات اللازمة الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء المشار اليها في المادة (٦١/تاسعاً/ج) .

لقد كان المشرع في دستور ٢٠٠٥ غارقاً في الوهم عندما اقحم مجلس النواب في اعلان حالة الطوارئ وحالة الحرب دون ان يمنح المسؤول التنفيذي المباشر والقائد العام للقوات المسلحة صلاحية اعلانها عند تعذر انعقاد البرلمان ، اذ ليس من المنطق ان تفتك الاخطار بالبلاد وتنظر السلطات المعنية لمجلس النواب ليناقدش ويصوت .

لذا نقترح ان يُضاف الى النص صلاحيات تمنح مجلس الوزراء اعلانها بالاغلبية ويخول المجلس الصلاحيات اللازمة لرئيس مجلس الوزراء ، فهو خير واجدى للخروج بالبلاد من الازمات ، كما لا تحبذ اشراك رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس الوزراء لتقديم طلب الاعلان الى مجلس النواب لانه اراك لا طائل منه لعدم مسؤولية رئيس الجمهورية عن ذلك حسبما صرحت المادة (٦١/تاسعاً/ج) من منح رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد اثناء الازمات .

المبحث الثالث

عدم امكانية حل مجلس النواب عند حصول النزاع

يشيع اجراء حل البرلمان في انظمة الحكم البرلمانية والمختلطة ، اذ تستخدمه الحكومة كأداة للتوازن ازاء صلاحية البرلمان بسحب الثقة منها (٥٨) . فهو اجراء عقابي تجنح له الحكومة فيما لو دخلت معه في نزاع وانحرف عن مساره المرسوم له.

وبغية الاطلاع على علاقة حل البرلمان بضعف المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥ ، يقتضي الامر التطرق الى مفهوم الحل ومبرراته، وحالات اللجوء اليه عند التنازع بين الحكومة والبرلمان وموقف المشرع العراقي منه في دستور ٢٠٠٥ .

المطلب الاول

مفهوم حل البرلمان

حل البرلمان هو انتهاء نيابة النواب في المجلس النيابي قبل حلول المدة الدستورية المحددة له (٥٩) .

والحل حق ممنوح للسلطة التنفيذية مقابل المسؤولية الوزارية التي يثيرها البرلمان ، فبهما يقوم النظام البرلماني وبدونهما لا توجد برلمانية حقيقية (٦٠) .

فهو اجراء يقوم على انتهاء ولاية البرلمان واستطلاع راي الشعب حول تأييده للبرلمان المنحل او موافقته لاجراء الحكومة من خلال اجراء الانتخابات للبرلمان الجديد فان جاءت نتائج الانتخابات بذات الاغلبية السابقة في البرلمان المنحل اضطرب مركز الحكومة ووجبت عليها الاستقالة ، واذا افرزت الانتخابات اغلبية مؤيدة للحكومة افلحت وقوي مركزها (٦١) .

هذا ويتوزع الحل الذي تقوم به الحكومة حيال البرلمان الى نوعين الاول حل رئاسي يقوم به رئيس الدولة ويشيع هذا النوع في الدول التي تأخذ بالنظام المختلط كفرنسا ومصر (٦٢) ، وحل وزاري تقدم عليه الوزارة وتكون صاحبة كلمة الفصل فيه وما على رئيس الدول الا اصدار مرسوم الحل انصياحاً لرغبة الوزارة وهذا النظام متبع في انظمة الحكم البرلمانية كالمانيا ولبنان .

ففي المانيا لرئيس الجمهورية وبناء على اقتراح المستشار حل مجلس النواب الاتحادي^(٦٣)، وفي لبنان يطلب رئيس الجمهورية الى مجلس الوزراء حل مجلس النواب ويكون قرار الحل عائداً للمجلس^(٦٤)، وبذلك لا نشاطر بعض الفقه في ان الحل المُتبع في لبنان حلاً رئاسياً لان رئيس الدولة لا يقرر اجراء الحل وانما يطلبه وبذلك تكون الكلمة الفصل في اتخاذ القرار بيد مجلس الوزراء لذا فهو حل وزارى وليس رئاسي^(٦٥).

المطلب الثاني

اجراء الحل لفض النزاع بين الحكومة والبرلمان

يُعد الخلاف الدائر بين الحكومة والبرلمان السمة البارزة التي تميز الانظمة البرلمانية ، اذ يرى البعض بانها حالة محيضة ولايد منها ، فهي تصح الاتجاهات العامة وتوضح الحقيقة من خلال المناقشات وايراد وجهات النظر^(٦٦).

فبما ان الحكومة مسؤولة في رسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، غالباً ما تحتاج الى مساندة البرلمان من خلال اصدار التشريعات المهمة ، فاذا ما تعنت الاخيرة وامتنع عن ممارسة الدور التشريعي جنحت الحكومة الى حله ، فاما ان تأتي الانتخابات باغلبية مساندة لها او تأتي بأغلبية مناوئة ولا خيار لها سوى الاستقالة .

وترجع حالات الحل نتيجة الخلاف بين الحكومة والبرلمان الى الاسباب التالية :

١. فقدان الحكومة الاغلبية المساندة لها في البرلمان ، ومنها حل مجلس العموم انكلترا في ٢٣/يونيو- حزيران / ١٨٤١ بسبب وضع حكومة Melbourne وفي وضع اقلية داخل مجلس العموم .
٢. رفض البرلمان لاقرار مشروع الموازنة او مشروع قانون ضريبي ومنها حل ١٠/يناير/١٩١٠ في انكلترا بسبب رفض مجلس اللوردات والقلّة المحافظين في مجلس العموم الاصلاح التي تقدمت به حكومة (osquith) بمشروع الموازنة ، وحل مجلس النواب في ٢٨/ابريل-نيسان/١٨٣٣ في بلجيكا بسبب رفضه مشروع ميزانية الحرب التي تقدمت به الحكومة .
٣. رفض البرلمان لمشروع قانون تطلبه الحكومة كحل ١٩٣٣ في هولندا بسبب رفض مجلس النواب مشروع قانون التنظيم القضائي

التي اقترحتة الحكومة . كذلك حل عام ١٩٠٤ بسبب رفض مشروع قانون التعليم الجامعي التي تقدمت به حكومة (Kuyper) ^(٦٧) .
٤. الحل لاجل تقليص مدة النيابة البرلمانية للوقوف على اتجاهات الراي العام الجديد وتطلعاته ، اذ يلجأ الوزير الاول في انكلترا الى الحل لتحقيق اهداف سياسية فبالرغم من ان ولاية البرلمان خمس سنوات الا ان متوسطتها العام هو ثلاث سنوات وسبعة اشهر ^(٦٨) .

المطلب الثالث

موقف دستور ٢٠٠٥ من حل مجلس النواب

قبل الولوج في تفاصيل موقف المشرع من اجراء الحل في دستور ٢٠٠٥ يقتضي التنويه الى ان المشرع قد الزم نفسه بتبني النظام البرلماني في المادة الاولى منه كما اسلفنا .

وبما ان النظام البرلماني يقوم على اساس الرقابة المتبادلة بين البرلمان والحكومة واجراء الموازنة بينهما من خلال منح البرلمان حق سحب الثقة من الحكومة مقابل منح الاخيرة حق حل البرلمان ، لذا يفترض بدستور ٢٠٠٥ قد اخذ بهذه الموازنة .

وبالرجوع الى احكام الدستور نجد انه منح مجلس النواب اخصاص الرقابة عليها وسحب الثقة منها ، الا انه لم يمنح الحكومة صلاحية حل مجلس النواب اذ جاء في المادة ٦٤ منه (اولاً : يُحل مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناء على طلب من ثلث اعضائه ، او طلب من رئيس مجلس الوزراء ، وبموافقة رئيس الجمهورية ، ولا يجوز حل المجلس في اثناء استجوابه رئيس مجلس الوزراء...) .

ويتبدى من النص اعلاه ان دور رئيس مجلس الوزراء في اجراء الحل لايتعدى سوى الطلب المقترن بموافقة رئيس الجمهورية ، اما صاحب الكلمة الفصل في اصدار قرار الحل هو مجلس النواب نفسه ، اذ ينبغي ان يصوت على طلب الحل بالاغلبية المطلقة ، وعليه لا يملك رئيس مجلس الوزراء او مجلس الوزراء حل مجلس النواب بالرغم من تنبي النظام البرلماني بصريح النص ، مما يجعل رئيس مجلس الوزراء في مأزق كبير عند تقاعس مجلس النواب عن اصدار القوانين المهمة والتي يتوقف عليها نجاح الحكومة ، فمن خلال تتبع مسيرة عمل المجلس فقد اخفق في اتخاذ قرارات هامة منها :

١. قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠٠٤ .
 ٢. عدم اعلان حالة الطوارئ بناء على طلب الحكومة بعد سقوط مدن عديدة بيد المجاميع المسلحة الارهابية .
 ٣. عدم اصدار القوانين الاساسية المهمة كقانون الاحزاب السياسية وقانون المحكمة الاتحادية العليا وقانون مجلس الاتحاد .
 ٤. فضلاً عن تغيب عدد كبير من اعضاء المجلس مما يحول دون انعقاد النصاب القانوني .
- ان المشرع بموقفه هذا قد جانب الصواب وابتعد بالنظام البرلماني كثيراً عن سماته ، واقترب من النظام المجلسي الذي يقوم على تبعية الحكومة وخضوعها للبرلمان ، لذا نقول يقيناً قاطعين بان الحكم الوارد في المادة (٦٤) واجب الاسقاط من نصوص الدستور جزاء اوفى ، ومنح رئيس مجلس الوزراء حق حل البرلمان ممن خلاله توصيته الملزمة لرئيس الجمهورية لهو خير وادنى الى المنطق والنص .

الخاتمة

حري بنا بعد ان انهينا مسيرة بحث موضوع (المأزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥) ان نورد اهم النتائج المترشحة عن البحث مع الايهاب بالمشروع ان يأخذ توصياتنا بنظر الاعتبار عند معالجة هذا الموضوع في القريب العاجل فهو ايضاً لا يقبل التأويل او التأجيل مع المشاكل الدستورية العالقة في ثنايا النصوص لعلها تسهم ولو بالنزر اليسير في الارتقاء بالاداء الحكومي ولاسيما ان كل حكومة ستتشكل مستقبلاً وفقاً للآليات الدستورية والسياسية المعاصرة سيكون مآلها كَمثال التي سبقتها في في ضعف الاداء الحكومي وصناعة الازمات .

أولاً: النتائج :

١. لم يأخذ المشرع في دستور ٢٠٠٥ بالنظام البرلماني حقاً ، وانما جانبه في عدة مواضع منها عدم قدرة الحكومة في الاقدام على حل مجلس النواب مع قدرة الاخير على سحب الثقة منها ، وبهذا اقترب كثيراً من نظام حكومة الجمعية وابتعد عن نظام البرلمان .
٢. بالرغم من احياء الدستور الى ان دور رئيس الجمهورية في اختيار رئيس مجلس الوزراء لا يتعدى الاطار الشكلي لأنه مقيداً بمرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً في مجلس النواب الا انه الواقع العملي يشير الى دور فعال مؤثر في هذا المجال .
٣. ان رئيس مجلس الوزراء بمقتضى دستور ٢٠٠٥ المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة الا ان مجلس الوزراء من يضعها ، والقائد العام للقوات المسلحة الا ان مجلس الوزراء ومجلس النواب من يعينون القادة العسكريين ، ومسؤول عن اداء الوزراء الا انه لا يختارهم بمحض ارادته ولا يقوى على اقالمتهم ، وليس له سلطة الاشراف على عملهم ، كما انه المسؤول عن ادارة البلاد اثناء الظروف الاستثنائية الا ان ذلك يتوقف على الاذن من مجلس النواب ، وليس له مكنة حل الاخير اذا ما تقاعس عن اصدار التشريعات المهمة التي تحتاجها حكومته ، وما هذا الا وهن مبين حَمَلتُهُ نصوص الدستور الى احوال رئيس مجلس الوزراء ، فصلاحياته واهنة لا تتناسب مع مسؤولياته .

٤. ان وضع الدستور لرئيس مجلس الوزراء في هذا المركز الحرج كان وراء الاداء الحكومي الضعيف ، والعاجز في الكثير من الاحيان عن اتخاذ القرارات السريعة والحاسمة .
٥. ان اقحام مجلس النواب في العمل التنفيذي يشكل خرقاً واضحاً لمبدأ الفصل بين السلطات . فضلاً عن انه يسهم في ضعف الاداء الحكومي ويعطله عن اداء دوره التشريعي ويعرقل دوره الرقابي ، لانه لا يقوى على سحب الثقة من الوزراء التي اختارهم كتلهم الممثلة في البرلمان او اقالتهم بناء على توصية رئيس مجلس الوزراء لتغلغل الاعتبارات السياسية بدلاً من العمل المهني المحايد .

ثانياً: التوصيات :

وفيها يتضمن تعديلات في الدستور واقتراح وحلول على صعيد الواقع السياسي:

التعديلات الدستورية

١. تعديل نص المادة (٧٨) او الغاء الجزء المتعلق بموافقة مجلس النواب على اقالة الوزراء ومنح رئيس مجلس الوزراء صلاحية وضع السياسة العامة للدولة وعرضها للتصويت على مجلس الوزراء ليكون النص المقترح على هذا النحو. (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة يقدم بادرة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته ويقترح السياسة العامة للدولة ويعرض للتصويت في مجلس الوزراء، على ان يعمل الوزراء بمقتضاها تحت اشراف رئيس مجلس الوزراء، وله اقالة الوزراء بعد التشاور مع رئيس الجمهورية) .
٢. منح مجلس النواب رئيس مجلس الوزراء المكلف الحرية الكافية لاختيار الوزراء وتشكيل حكومة تكنوقراط تقوم على اساس الخبرة والكفاءة العلمية والعملية والابتعاد عن اختيار الشخصيات السياسية المفترقة للخبرة العلمية والتخصص على ان يضاف الى نص المادة (٧٦) القيد الآتيين:

 ١. يُحظر اختيار وزير استوزرته الوزارة السابقة لذات الوزارة .
 ٢. يمنع تولي وزير استوزرته الوزارة السابقة لوزارة اخرى .

وبذلك نضمن عدم تكرار الشخصيات السياسية في تولي الوزارات ،
وإذا كان من الصعب احداث ذلك في الدستور لصعوبة تعديله يمكن الركون
الى اصدار القوانين الاساسية المكملة للدستور والذي اشار اليها في المادة
(٨٦) منه بان (ينظم بقانون تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصاتها
وصلاحيات الوزير) او اصدار قانون جديد للسلطة التنفيذية يتضمن هذين
القيدين .

٣. تعديل نص المادة (٨٠/اولاً) بالغاء النص الذي يمنح مجلس
الوزراء صلاحية الاشراف على عمل الوزارات والجهات غير
المرتبطة بوزارة . ومنح الاختصاص المذكور لرئيس مجلس
الوزراء وفقاً للتعديل المقترح في نص المادة (٧٨) .

٤. الغاء نص المادتين (٦١/ج) و (٨٠/ خامساً) المتعلقين بموافقة
مجلس النواب على تعيين رئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم
بمنصب قائد فرقة فما فوق بناء على توصيه مجلس الوزراء بغية
ابعاد البرلمان من التدخل في المؤسسة العسكرية ، والاكتفاء بنص
المادة (٧٨) والتي قضت بان رئيس مجلس هو القائد العام للقوات
المسلحة وبالتالي يكون هو صاحب الاختصاص الاصيل في تعيين
القادة استناداً الى قاعدة الاذن بالشيء اذن بلزومه .

٥. غل يد مجلس النواب من قرار اعلان حالة الطوارئ وحالة الحرب
وقصر دوره على مراقبة اداء رئيس مجلس الوزراء بعد انتهائها ،
ومنح مجلس الوزراء صلاحية اعلانها بناء على طلب رئيس
مجلس الوزراء ، ويتحقق هذا بتعديل المادة (٦١/ تاسعاً) من
الدستور باخراجها من صلاحيات مجلس النواب وادخالها ضمن
المادة (٨٠) المتعلقة بصلاحيات مجلس الوزراء لتضاف الفقرة
التالية (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية : سابعاً: اعلان
حالة الطوارئ وحالة الحرب بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء
ويخول الاخير الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون
البلاد ، على ان يعرض الاجراءات المتخذة والنتائج على مجلس
النواب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها) .

٦. تعديل نص المادة ٦٤ المتعلقة بحل البرلمان وهجر نظام الحل
الذاتي من مجلس النواب نفسه وتبني نظام الحل الوزاري الذي
يكون بطلب من رئيس مجلس الوزراء بتوصية ملزمة الى رئيس

الجمهورية الذي يتولى اصدار مرسوم الحل ، ليكون النص المذكور على هذه الشاكلة (اولاً : يحل مجلس النواب بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء ، ولا يجوز طلب الحل اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء ثانياً: يدعو رئيس الجمهورية ، عند حل مجلس النواب ، الى انتخابات عامة في البلاد اقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل) .

الحلول على صعيد الواقع السياسي :

- ضبط ايقاع العمل السياسي وتحديد ضوابطه باصدار قانون الاحزاب السياسية الذي ينظم عمل الاحزاب ويحدد طريقة تشكيلها وانهاؤها واليات تحويلها ، وبالتالي التخفيف من سطوتها وتأثيرها في فرض مرشحي رئاسة مجلس الوزراء ، او الوزراء.
- منح الكتل الممثلة في مجلس النواب، رئيس مجلس الوزراء المكلف الحرية الكافية لاختيار الوزراء وتشكيل حكومة تكنوقراط تقوم على اساس الخبرة والكفاءة العلمية والعملية والابتعاد عن اختيار الشخصيات السياسية المفتقرة للخبرة العلمية والكفاءة

الهوامش

١. تقرير منظمة الامم المتحدة (يونامي) متوفر على الموقع
- www.uniraq.org
٢. تقرير منظمة الشفافية العالمية منشور على موقع شبكة الشاهد .
- Arabic.alshahid.net/news/٥٠٩٦٩
٣. تقرير هيئة النزاهة لعام ٢٠١٣ متوفر على موقع الهيئة
- www.nazaha.iq
٤. د. عصام سليمان ، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق ،
الطبعة الاولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت - ٢٠١٠ ،
ص١٩ .
٥. د. عبد الغني بسيوني عبد الله . الوسيط في النظم السياسية والقانون
الدستوري . مطابع السعدني . مصر . ٢٠٠٤ . ص٢٧٤ .
٦. د. السيد صبري . حكومة الوزارة . المطبعة العالمية . مصر .
١٩٥٣ . ص١٩٨ .
٧. اذ اشار دستور الهند الصادر في ٢٦ نوفمبر / تشرين الثاني
١٩٤٩/ الى ذلك عندما نص في المادة ٧٤ منه على انه (يكون
هناك مجلس وزراء برئاسة الوزير الاول (رئيس الوزراء)
لمعاونة الرئيس وتقديم المشورة له في مباشرة مهام منصبه .
٨. ورد ذكر مصطلح رئيس الوزراء في القانون الاساسي العراقي لعام
١٩٢٥ عند عرض اختصاصات الملك في المادة الرابعة والعشرين
/ فقرة (٥) عندما نصت على انه (الملك يختار رئيس الوزراء ...)
٩. اذ نصت المادة (٦٢) من دستور المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ على
انه (تتألف الحكومة الاتحادية من المستشار الاتحادي ومن الوزراء
الاتحاديين).
١٠. اذ جاء في المادة ٦٤ من دستور لبنان لسنة ١٩٢٦ بانه (رئيس
مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها ويعتبر
مسؤولا عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء) .
ونصت المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على
انه (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن
السياسة العامة للدولة ...) .
١١. د. السيد صبري . المصدر السابق . ص١٩٨ وما بعدها .

١٢. د. محمد قدرى حسين . رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة . رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٧ . ص ٨.

١٣. لقد مازج دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة ١٩٥٨ بين سمات النظام البرلماني من فصل منصب رئيس الدولة عن رئيس الحكومة وتبادل الرقابة بين الحكومة والبرلمان وسمات النظام الرئاسي من منح رئيس جمهورية مركزاً متميزاً وفعالاً مع قدرته على اقالة الحكومة وحل البرلمان بالاضافة الى اختياره بالانتخاب من الشعب مباشرة ، لذا يوصف نظام الحكم المتبع في فرنسا بأنه (نظام مختلط) وعلى هذا النهج سار الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ . للمزيد من التفصيل عن نظام الحكم في فرنسا انظر د. منذر الشاوي . القانون الدستوري . الجزء الاول . الطبعة الثانية ، بغداد . ٢٠٠٧ . ص ١٨٤.

١٤. ففي ايطاليا يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء بعد تبادل الرأي مع الزعماء السياسيين ثم يعرضه على البرلمان للحصول على ثقته ، وفي فرنسا يتم اختياره من رئيس الجمهورية والجمعية الوطنية مشاركة في ظل الجمهورية الرابعة .

١٥. في اليابان يختار البرلمان رئيس مجلس الوزراء وينحسر دور الامبراطورية في اصدار قرار تعيينه ، وفي السويد يقترح رئيس مجلس النواب ترشيح الوزير الاول ويجري التصويت على هذا الاقتراح فان حاز الاغلبية عينه رئيس البرلمان .

١٦. د. محمد قدوري حسن . المصدر السابق . ص ٤٨.

١٧. المادة (٦٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

١٨. المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

١٩. المادة (٧٧/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٢٠. المادة (٦٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

٢١. المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ . والكتلة النيابية الاكثر عدد في مجلس النواب حسب تفسير المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٥/٣/٢٠١٠ هي (اما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة واحدة دخلت الانتخابات باسم ورقم معين وحازت على العدد الاكثر من المقاعد

- او الكتلة التي تجمعت من قائمتين او اكثر ثم تكتلت بكتلة واحدة ذات
كيان واحد ايهما الاكثر عدداً) . احكام وقرارات المحكمة الاتحادية
العليا للعام ٢٠١٠ . المجلد الثالث - تموز ٢٠١١ . ص١٦ .
- ٢٢ . اذ رفض رئيس الجمهورية السيد (جلال الطالباني) وكتلته في
الدورة البرلمانية الاولى عام ٢٠٠٦ تكليف مرشح الكتلة النيابية
الاكثر عدد (الائتلاف العراقي الموحد) وهو السيد (ابراهيم
الجعفري) بتشكيل الحكومة . وبعد ابداله بالسيد (نوري المالكي)
من تكليفه بتشكيل اول حكومة في ظل دستور ٢٠٠٥ ، كما رفض
السيد (فؤاد معصوم) رئيس الجمهورية ، تكليف مرشح الكتلة
النيابية الفائزة (التحالف الوطني) السيد (نوري المالكي) عام
٢٠١٤ ، وبعد ابداله بالسيد (حيدر العبادي) تم التكليف .
- ٢٣ . المادة (٦٤/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- ٢٤ . المادة (٦١/تاسعاً / أ و ج) من دستور جمهورية العراق لسنة
٢٠٠٥ .
- ٢٥ . انظر موقع معاجم : (www.maajim.com/dictivnary)
- ٢٦ . انظر مجموعة باحثين . المأزق الدستوري . نقد وتحليل . اصدارات
معهد الدراسات الاستراتيجية . الطبعة الاولى . بغداد . بيروت .
ص٦ وما بعدها .
- ٢٧ . د. سعيد بو الشعير . القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة .
الجزء الثاني . الطبعة الرابعة . ديوان المطبوعات الجامعية .
الجزائر . ١٩٩٩ . ص١٦٧ .
- ٢٨ . اذ منحت المادة ٥٣ من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ رئيس الجمهورية
المصادقة على المعاهدات الدولية باستثناء بعض المعاهدات التي
تتطلب موافقة البرلمان ، والمادة (١/٥٩) من دستور المانيا
الاتحادية لسنة ١٩٤٩ الذي اعطت لرئيس الجمهورية ابرام
المعاهدات التي تعقد مع الدول الاجنبية نيابة عن الاتحاد واستقبال
المبعوثين الدبلوماسيين ، وكذلك دستور الولايات المتحدة لسنة
١٧٨٧ في المادة (٢/ف٢) الذي خول الرئيس صلاحية التصديق
على المعاهدات مع موافقة مجلس الشيوخ .
- ٢٩ . تُعلن حالة الطوارئ في فرنسا من مجلس الوزراء استناداً الى المادة
٣٦ من دستور ١٩٥٨ وفي بريطانيا من المملكة استناداً الى قانون

- الطوارئ لسنة ١٩٦٤ ، وفي الولايات المتحدة من رئيس الجمهورية استناداً الى قانون سلطات الحرب لسنة ١٩٧٣ .
٣٠. ففي المانيا اجازت المادة (١٢٩) من دستور عام ١٩٤٩ للسلطة التشريعية الاتحادية والسلطة التشريعية في الولايات تفويض الحكومات فيها اصدار مراسيم القوانين ، وفي فرنسا حددت المادة (٣٤) من دستورها لعام ١٩٥٨ المجالات التي يشرع فيها البرلمان وتركت ما عداها للحكومة لتمارس سلطاتها اللائحية استناداً الى المادة (٣٧).
٣١. لقد وقع المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ في التخبط وعدم الدقة عندما استعمل اكثر من مصطلح للدلالة على معنى واحد . اذ استعمل مصطلح (الصلاحيات) في المواد (٦١/تاسعاً) و (٧٣) و (٨٠ و ١١) ثم عاد ليستعمل مصطلح الاختصاصات في المادتين (١٠٤ و ١٠٧) في حين استعمل (المسؤوليات) في المادة (١٠٦) وبالاعتماد على معاجم اللغة العربية ترادف الصلاحيات والمسؤوليات فكلاهما يعني الانفراد بممارسة السلطة دون سواها في حين تنصرف المسؤولية التي التبعة المترتبة على القيام بالعمل . د. غازي فيصل مهدي . نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان . موسوعة الثقافة القانونية . الطبعة الاولى . ٢٠٠٨ . ص٧١ وما بعدها .
٣٢. د. سليمان مرقص . الوافي في شرح القانون المدني - الجزء الثاني . المجلد الثاني . القسم الاول . ١٩٨٨ . ص١ . اشار اليه . د. عادل احمد الطائي . المسؤولية المدنية للدولة عن اخطاء موظفيها . دار الثقافة للنشر والتوزيع . عمان . ١٩٩٩ . ص٧ هامش (١).
٣٣. د. غازي فيصل مهدي . المصدر السابق . ص٧٣ .
٣٤. د. عدنان عاجل عبيد . القانون الدستوري . الطبعة الثانية . مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع . العراق . النجف الاشرف . ٢٠١٣ . ص٢٨٨ .
٣٥. د. عزة مصطفى حسين . مسؤولية رئيس الدولة . دار النهضة العربية . القاهرة . ٢٠٠٨ . ص٢١ .
٣٦. المادة (٦٢) من دستور المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .
٣٧. المادة (٦٥) من دستور المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .

٣٨. المادة (٦٤) من دستور لبنان لعام ١٩٢٦ .
٣٩. المادة (٨٠/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
٤٠. المادة (٦٤) من دستور المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .
٤١. المادة (٦٥) من دستور المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .
٤٢. المادة (٤/٥٣) من دستور لبنان لعام ١٩٢٦ .
٤٣. المادة (٧/٦٤) من دستور لبنان لعام ١٩٢٦ .
٤٤. د. عبد الكريم علوان . النظم السياسية والقانون الدستوري . الطبعة الاولى . دار الثقافة . للنشر والتوزيع . عمان . ٢٠٠٩ . ص ٢٠٦ .
٤٥. انظر المادتين (٦١/تاسعاً) و (٦٤/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
٤٦. المادة ٦٥ من دستور المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .
٤٧. المادتين ٤٩ و ٦٤ من دستور لبنان لعام ١٩٢٦ .
٤٨. المادة ٨٠/خامساً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
٤٩. المادتين (٥٩/ثانياً) و (٦١/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
٥٠. د. عبد الحميد متولي . القانون الدستوري والانظمة السياسية . منشأة المعارف . الاسكندرية . ١٩٩٣ . ص ١٧٨ . د. سامي جمال الدين . النظم السياسية . دار الجامعة الجديدة . الاسكندرية . ٢٠١٠ . ص ٢٩٤ . د. منذر الشاوي . المصدر السابق . ص ١٧١ .
- ٨٦ . ١٩٠٤ . J. Rivero . droit administratif . paris . ٥١ .
وتتمثل وقائع قضية بوردو في ان المجلس قضى بإمكانية تعديل بنود العقد المبرم بين الشركة العامة لانارة بوردو والبلدية بما يضمن اعادة التوازن المالي لبنوده وبعد ارتفاع اسعار الفحم نتيجة احتلال القوات المعادية للاجزاء الكبرى المنتجة للفحم في اوربا . مما سبب ارتفاع كلفة انتاج الغاز المستخدم في الانارة . احكام المبادئ في القضاء الاداري الفرنسي . ترجمة د. احمد يسري . الطبعة العاشرة . دار الفكر الجامعي . الاسكندرية . ١٩٩٥ . ص ٢٣٥ .
٥٢. A. de laubadere . Trait de droit administratif . paris . Tomel . p.٦٠٥ .
٥٣. د. عمار بوضياف . الوسيط في قضاء الالغاء . الطبعة الاولى . دار الثقافة للنشر والتوزيع . عمان . ٢٠١١ . ص ٤٧ .

٥٤. فقد نص دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ في المادة (١٦) منه على انه (اذا اصبحت انظمة الجمهورية او استقلال الوطن او سلامة اراضية او تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال ونشأ عن ذلك انقطاع السلطة الدستورية مباشرة مهامها كالمعتاد . يتخذ رئيس الجمهورية الاجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور مع الوزير الاول ورؤساء المجالس والمجلس الدستوري بصفة رسمية . كما نص دستور مصر لعام ٢٠١٤ على انه (يعلن رئيس الجمهورية مبدأ اخذ رأس مجلس الوزراء حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون ...) .

٥٥. فقد صدرت في بريطانيا العديد من التشريعات التي تمنح السلطة التنفيذية الصلاحيات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية ومنها قانون حالة الطوارئ لسنة ١٩٣٩ وقانون منع الارهاب لسنة ١٩٨٤ . د. عمر محمد الشويكي . القضاء الاداري . الطبعة الرابعة . دار الثقافة للنشر والتوزيع . عمان . ٢٠١١ . ص ٧٨ .

٥٦. فقد اشار لها القانون الاساس العراقي لعام ١٩٢٥ في المادتين (٣/٢٦) و (٢٥) كما اشار لها دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ في المادة (٥١) ودستور ١٦ تموز عام ١٩٧٠ ، كما صدرت العديد من التشريعات المنظمة لها منها مرسوم الادارة العرفية رقم (١٨) لسنة ١٩٣٥ ومرسوم الطوارئ رقم (١) ١٩٥٦ وقانون السلامة الوطنية - رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ وقانون التعبئة العامة رقم ١٢ لسنة ١٩٧١ وقانون الدفاع المدني رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٨ . وامر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .

٥٧. المادة (١١٥/ب) من دستور المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .

٥٨. د. عدنان عاجل عبيد . حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط . بحث منشور في مجلة البحوث والدراسات العربية . القاهرة . العدد (٥٩) ديسمبر ٢٠١٣ . ص ١٤٥ .

٥٩. د. رمزي طه الشاعر . النظرية العامة للقانون الدستوري . الطبعة الخامسة . دار النهضة العربية . القاهرة . ٢٠٠٥ . ص ٥٢٨ .

٦٠. Fusilier : les monarchies parlementaires . paris
. ١٩٦٨ . p. ٤٥٥ .

٦١. Mater.LadisslutiondesAesemblesparlementaire
s . these . paris . ١٩٩٨. P.

٦٢. المادة (١٢) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ والمادة ١٣٧ من دستور
مصر ٢٠١٤ .
٦٣. المادة (٦٨) من دستور المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .
٦٤. المادة (٥٥) من دستور لبنان لعام ١٩٢٦ .
٦٥. د. زهير شكر . الوسيط في القانون الدستوري اللبناني . المجلد ٢ .
بيروت . ٢٠٠٦ . ص٨٦٤ .
٦٦. د. عبد الله ناصف . مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في
الدولة الحديثة . القاهرة . دار النهضة العربية . ١٩٨١ . ص١١٣ .
٦٧. د. علاء عبد المتعال . حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة
ودار النهضة . العربية . القاهرة . ٢٠٠٤ . ص٢١٣ .
٦٨. بول سلك رودري والترز . كيف يعمل البرلمان . ترجمة يعمل
البرلمان . ترجمة د. علي الصاوي . القاهرة . مكتبة الشروق
الدولية . ٢٠٠٤ . ص٣٦ .

المصادر

اولاً: الكتب العربية والمعربة

١. د. السيد صبري . حكومة الوزارة . المطبعة العالمية مصر . ١٩٥٣ .
٢. بول سيلك و رودري والترز . كيف يعمل البرلمان . ترجمة د. علي الصاوي . القاهرة . مكتبة الشروق الدولية . ٢٠٠٤ .
٣. د. رمزي طه الشاعر . النظرية العامة للقانون الدستوري . الطبعة الخامسة . دار النهضة العربية . القاهرة . ٢٠٠٥ .
٤. د. زهير شكر . الوسيط في القانون الدستوري اللبناني . المجلد (٢) . بيروت . ٢٠٠٦ .
٥. د. سامي جمال الدين . النظم السياسية . دار الجامعة الجديدة . الاسكندرية . ٢٠١٠ .
٦. د. سعيد بو الشعير . القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة . الجزء الثاني . الطبعة الرابعة . ديوان المطبوعات الجامعة . الجزائر . ١٩٩٩ .
٧. د. عادل احمد الطائي . المسؤولية المدنية للدولية عن اخطاء موظفيها . دار الثقافة للنشر والتوزيع . عمان . ١٩٩٩ .
٨. د. عبد الله ناصف . مدى توازن السلطات السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة . القاهرة . دار النهضة العربية . ١٩٨١ .
٩. د. عبد الحميد متولي . القانون الدستوري والانظمة السياسية . منشأة المعارف . الاسكندرية . ١٩٩٣ .
١٠. د. عبد الغني بسيوني عبد الله . الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري . مطابع السعدي . مصر - ٢٠٠٤ .
١١. د. عبد الكريم علوان . النظم السياسية . والقانون الدستوري . الطبعة الاولى . دار الثقافة للنشر والتوزيع . عمان . ٢٠٠٩ .
١٢. د. عدنان عاجل عبيد . القانون الدستوري . الطبعة الثانية . مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع . العراق . النجف الاشرف . ٢٠١٣ .
١٣. د. عصام سليمان . الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق . الطبعة الاولى . منشورات الحلبي الحقوقية . بيروت . ٢٠١٠ .

١٤. د. علاء عبد المتعال . حل البرلمان في الانظمة الدستورية المقارنة . دار النهضة العربية . القاهرة . ٢٠٠٤ .
١٥. د. عزة مصطفى حسني . مسؤولية رئيس الدولة . دار النهضة العربية . القاهرة . ٢٠٠٨ .
١٦. د. عمار بوضياف الوسيط في قضاء الالغاء . الطبعة الاولى . دار الثقافة للنشر والتوزيع . عمان . ٢٠١١ .
١٧. د. عمر محمد الشوبكي . القضاء الاداري . الطبعة الرابعة . دار الثقافة للنشر والتوزيع . عمان . ٢٠١١ .
١٨. د. غازي فيصل مهدي . نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان . موسوعة الثقافة القانونية . الطبعة الاولى . ٢٠٠٨ .
١٩. مجموعة باحثين . المأزق الدستوري . نقد وتحليل . اصدارات الدراسات الاستراتيجية . الطبعة الاولى . بغداد . بيروت .
٢٠. د. صفوة الشاوي . القانون الدستوري . الجزء الاول . الطبعة الثانية . بغداد . ٢٠٠٧ .

ثانياً: الكتب الفرنسية :

١. A. de laubadere . trait de droit administratif . paris . tome . I
٢. J. rivere . droit administratif . paris . Dalloz . ١٩٨٤ .
٣. R. Fusilier . des monarchies . parlementaries . paris . ١٩٦٨ .
٤. Mater . La dissolution des Assembles parlementaires . these . paris . ١٨٩٨ .

ثالثاً: الرسائل الجامعية والبحوث :

١. د. محمد قدرى حسن . رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة . رسالة دكتوراه مقدمة الى كلية الحقوق . جامعة القاهرة . ١٩٨٧ .

٢. د. عدنان عاجل عبيد . حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط . بحث منشور في مجلة البحوث . والدراسات العربية . القاهرة . العدد ٥٩ ديسمبر . ٢٠١٣ .

رابعاً: الدساتير :

أ. الدساتير الاجنبية والعربية :

١. دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧ .
٢. دستور لبنان لعام ١٩٢٦ .
٣. دستور فرنسا لعام ١٩٤٦ .
٤. دستور اليابان لعام ١٩٤٦ .
٥. دستور ايطاليا لعام ١٩٤٧ .
٦. دستور الهند لعام ١٩٤٩ .
٧. دستور المانيا لعام ١٩٤٩ .
٨. دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ .
٩. دستور السويد لعام ١٩٧٣ .
١٠. دستور مصر لعام ٢٠١٤ .

ب. الدساتير العراقية .

١. القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ .
٢. دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ .
٣. دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠ .
٤. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

خامساً: القوانين :

أ. القوانين الاجنبية :

١. قانون الطوارئ لسنة ١٩٦٤ في بريطانيا .
٢. قانون سلطات الحرب لسنة ١٩٧٣ من الولايات المتحدة الامريكية .

ب. القوانين العراقية

١. مرسوم الادارة العرفية رقم ١٨ لسنة ١٩٣٥ .
٢. مرسوم الطوارئ رقم (١) لسنة ١٩٥٦ .
٣. قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ .
٤. قانون التعبئة العامة رقم (١٢) لسنة ١٩٧١ .

٥. قانون الدفاع المدني رقم (٦٤) لسنة ١٩٧٨ .
٦. امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ .

سادساً: مجموعات الاحكام القضائية :

١. احكام المبادئ في القضاء الاداري الفرنسي . ترجمة د. احمد يسري . الطبعة العاشرة . دار الفكر الجامعي . الاسكندرية . ١٩٩٥ .
٢. احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق لعام ٢٠١٠ . المجلد الثالث . تموز . ٢٠١١ .

سابعاً: التقارير :

١. تقرير منظمة الشفافية العالمية للعام ٢٠١١ .
٢. تقرير منظمة الامم المتحدة (يونامي) لعامي ٢٠١١ و ٢٠١٢ .
٣. تقرير هيئة النزاهة في العراق لعام ٢٠١٣ .

ثامناً: المواقع الالكترونية على شبكة المعلومات الدولية

١. موقع معاجم :
- www.maajim.com
٢. موقع اليونامي :
- www.Uniraq.org
٣. موقع شبكة الشاهد :
- www.Arabic.alshahid.net
٤. موقع هيئة النزاهة :
- www.Nazaha.iq