صلاحيات مجلس الوزراء بين النص الدستوري والممارسة العملية

أ.م.د شداد خليفة خزعل التميمي
كلية الإمام الجامعة بلد

The powers of the Council of Ministers between the text, the constitution, and practice

Dr.Shaddad Khalifa Khazaal
College of Imam University Balad

المستخلص/ ان مجلس الوزراء يتمتع بسلطات واسعة في الدول ذات الانظمة البرلمانية الا ان هذه السلطات يحددها الدستور في الدولة ويحد منها في بعض الاحيان وخاصة في الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد، وسلطات مجلس الوزراء اي السلطة التنفيذية للدولة تكون في اطار محدد من قبل السلطات الدستورية في الدول ذات النظام البرلماني، وهي من المواضيع البالغة الاهمية وخاصة في الدول الاتحادية، وكذلك الوسيلة التي يتم تحديد هذه السلطات لمجلس الوزراء استنادا الى الأسس والمبادئ التي يستند اليها النظام البرلماني ولقد نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على صلاحيات رئيس مجلس الوزراء وصلاحيات مجلس الوزراء في الباب الثالث ضمن المؤسسات الاتحادية وذلك في الفصل الثاني منه. **الكلمات المفتاحية:** مجلس الوزراء، السلطة التنفيذية، دستور العراق لعام ٢٠٠٥، الانظمة البرلمانية، مبدأ المشروعية.

Abstract/The Council of Ministers enjoys wide powers in countries with parliamentary systems, but these powers are determined by the constitution in the country and limits them in some cases, especially in the exceptional circumstances that the country is going through. The parliamentary system, which is one of the topics of great importance, especially in the federal states, as well as the means by which these powers are extended to the Council of Ministers based on the foundations and principles on which the parliamentary system is based. The permanent constitution of ٢٠٠٥ stipulated the powers of the Prime Minister and the powers of the Council of Ministers in Chapter Three within the federal institutions That is in the second chapter of it. **Key words**: The Council of Ministers, the Executive Authority, the ٢٠٠٥ Constitution of Iraq, Parliamentary systems, the principle of legality.

المقدمة/ تتشابه الدول الديمقراطية في تنظيمها للسلطات السياسية فيها على الرغم من خصوصية كل تجربة ديمقراطية و واختلاف الظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية التي تنشا فيها،

والعراق يعد من ابرز الدول التي تمارس الديمقراطية الحديثة في البلاد العربية حيث أنها تمتلك نظاما برلمانياً يتضمن وجود مجلس وزراء ويرأسه رئيس مجلس الوزراء وقد نظم الدستور صلاحيات واختصاصات رئيس مجلس الوزراء وفقاً للظروف الملائمة لكل منهما وبما ينسجم مع الوضع السياسي السائد فيهما .

تمثّل السلطة التنفيذية مكوّن أساسي من سلطات الدولة الثلاث وهي: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية , والصلاحيات قد تختلف بطبيعتها بين هذه السلطات الثلاث، وقد تفوّض إحدى هذه السلطات بعض صلاحياتها إلى سلطة أخرى، ويعود ذلك إلى طبيعة عملها والتي تحدّد وفقاً لنصوص الدستور ولقد نص دستورجمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على صلاحيات رئيس مجلس الوزراء وصلاحيات مجلس الوزراء في الباب الثالث ضمن المؤسسات الاتحادية وذلك في الفصل الثاني منه , حيث نصت المادة (٨٠) على صلاحيات مجلس الوزراء وكما يأتي: يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: (أولا: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والأشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة. ثانياً: اقتراح مشاريع القوانين. ثالثاً: إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين. رابعاً: إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية. خامساً: التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية. سادساً: التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله.)

ومن الجدير بالذكر إن المادة (٨٥) من الدستور قد نصت على وجوب وضع نظام داخلي لمجلس لتنظم العمل فيه بقولها (يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل فيه).

والحقيقة إن هذا النظام لم يوضع ولم يشرع وان كان الأولى إن يتم ذلك بموجب قانون يشرع لذلك فيتم فيه تحديد آليات العمل والتصويت داخل مجلس الوزراء بشكل واضح و دقيق.

أهمية البحث :تكمن اهمية هذا البحث في ان مجلس الوزراء يتمتع بسلطات واسعة في الدول ذات الانظمة البرلمانية، الا ان هذه السلطات يحددها الدستور في الدولة ويحد منها في بعض الاحيان وخاصة في الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد، وسلطات مجلس الوزراء اي السلطة التنفيذية للدولة تكون في اطار محدد من قبل السلطات الدستورية في الدول البرلمانية وهي من المواضيع البالغة الاهمية وخاصة في الدول الاتحادية، وكذلك الوسيلة التي يتم بها تحديد هذه السلطات لمجلس الوزراء استنادا الى الاسس والمبادئ التي يستند اليها النظام البرلماني .

مشكلة البحث: تبنى دستورجمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، حيث تتكون هذه الأخيرة من رئيس الدولة ورئيس الوزراء. وإن تفاوت المركز الدستوري لمنصب رئيس الوزراء في كل الدول التي تاخذ بالنظام البرلماني،ففي العراق يحتل رئيس مجلس الوزراء المكانة السامية، فهو الذي يرسم سياسة الدولة ويقودها وهو الذي يتولى القيادة العامة للقوات المسلحة، ولا يتمتع رئيس الجمهورية ألا بصلاحيات أدبية وشكلية, وبذلك فأن هذه الدراسة تطرح التساؤل حول ماهية صلاحيات مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ؟

منهجية البحث :استخدم الباحث منهج التحليلي الوصفي من خلال جمع الكم الكافي من المعلومات التي تتعلق بصلاحيات مجلس والوزراء وشرعيتها وفق الدستور عن طريق المصادر المتمثلة بالكتب والدراسات والابحاث اضافة الى تحليل النصوص القانونية التي وردت في هذا الموضوع ووفق الهيكلية التي تم اعدادها .

هيكلية البحث :تم تقسيم دراسة عنوان (صلاحيات مجلس الوزراء بين النص الدستوري والممارسة العملية) الى مبحثين مسبوقين بمقدمة فتضمن المبحث الأول صلاحيات مجلس الوزراء وتم تقسيمه الى مطلبين حيث تضمن المطلب الأول اختيار رئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، اما المطلب الثاني فقد تضمن اساس اختصاص مجلس الوزراء باصدار الانظمة وتحديد طبيعتها .اما المبحث الثاني فكان بعنوان القواعد الموضوعية والاجرائية لاختصاص مجلس الوزراء وتم تقسيمه الى مطلبين حيث تضمن المطلب الأول القواعد الموضوعية لاختصاص مجلس الوزراء اما المطلب الثاني فقد تضمن القواعد الاجرائية لاختصاص مجلس الوزراء، ومن ثم خاتمة البحث.

المبحث الاول

صلاحيات مجلس الوزراء

استخدم المشرع الدستوري مصطلح (رئيس مجلس الوزراء المكلف) ضمن المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، والمتعلقة بآلية اختيار أعضاء مجلس الوزراء رئيسا ووزراء، وهذا ما نسعى لتوضيحه في هذا المبحث من خلال مطلبين , حيث خصصنا المطلب الاول منه في اختيار رئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ , أما المطلب الثاني فقد تضمن اساس اختصاص مجلس الوزراء بإصدار الانظمة وتحديد طبيعتها.

المطلب الاول

اختيار رئيس مجلس الوزراء في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

شهد العراق تغيراً كبيراً في نظمه السياسية بعد الاحتلال الامريكي للعراق سنة ٢٠٠٣ حيث تبنى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة الاولى منه بشكل صريح النظام البرلماني كنظام للحكم، وحدد طريقة او آلية تكليف رئيس مجلس الوزراء بشكل مفصل بموجب المادة (٧٦) منه , وحيث ان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول الاول عن السياسة العامة للدولة، لذا يفترض ان يملك صلاحية اتخاذ القرار اللازم لإدارة مجلس الوزراء حسب مايرى ليمكن من القيام بمهامه بشكل صحيح باعتباره احد هرمي السلطة التنفيذية، وحيث ان مجلس الوزراء يجب ان يعمل باتجاه واحد باعتباره كتلة منسجمة تسعى لتحقيق هدف او اهداف محددة كما هو الحال في النظم البرلمانية التقليدية. [١]

الا ان واقع الحال في العراق من الاخذ بنظم التمثيل النسبي، والتنوع الاثني والقومي والديني للأفراد، واتجاه العديد من الاحزاب السياسية نحو الفئوية والمناطقية، وتعذر ظهور احزاب عابرة للطوائف والفئات، مما يتعذر وجود اغلبية منسجمة داخل المجلس النيابي، وما انتجه اتباع مبدأ المحاصصة في توزيع الوزارات على الاحزاب والكتل السياسية والمكونات المختلفة، كل هذه الاسباب قد خلقت واقعاً مفاده عدم امكانية رئيس مجلس الوزراء من ادارة المجلس وفق مايراه ويرتأيه هو، حيث ان حقيقة انتماء كل وزير الى حزب او كتلة سياسية معينة تدعمه وتسند قراراته وان جانبت الصواب وقد تتستر على الاخطاء التي يرتكبها، جعلت من الصعوبة على رئيس مجلس الوزراء ان يقوم بتوجيه الوزراء بحسب مايرى لتنفيذ السياسة العامة وان يقوم بمحاسبة هؤلاء عن التقصير الذي قد يصدر منهم كون الجهات السياسية التي ينتمون اليها ستدعمهم وتمنع عنهم المساءلة والمحاسبة بأي شكل من اشكالها، على اساس ان رئيس مجلس الوزراء هو ليس الا مرشح حزب كما كان الوزراء مرشحين من الحزب نفسه او احزاب اخرى. [٢]

الاصل ان رئيس الدولة في النظم البرلمانية، سواء كان رئيساً للجمهورية، او ملكاً للمملكة هو رئيس السلطة التنفيذية، والقاعدة التي تحكم النظام البرلماني هي عدم مسؤولية الرئيس الاعلى للدولة، وتعود اصول هذه القاعدة الى النظام الانكليزي الذي يقول بمبدأ (ان الملك لايخطئ)، ومن هذا المنطلق ان من لايخطئ فلا مسؤولية عليه، وتختلف نسبة عدم المسؤولية بين ما اذا كانت الدولة ملكية او جمهورية، ففي حين تكون عدم المسؤولية مطلقة بالنسبة للملك، فان رئيس

---

(١) شامل حافظ شنان الموسوي , تعديل الدستور وأثره على نظام الحكم في الدولة , المركز العربي للنشر والتوزيع، ط١, القاهرة ٢٠١٨ , ص١٧٦.

(٢) يمامة محمد حسن , الانتخاب المباشر لرئيس مجلس الوزراء وأثره على ترشيد النظام البرلماني , بحث منشور في مجلة العلوم القانونية , العدد (٢) لسنة ٢٠٢٠ , ص٥١.

الجمهورية يكون مسؤول عادة عن افعاله الجنائية وبعض اعماله السياسية كالخيانة العظمى وخرق الدستور [١].

والحقيقة ان عدم مسؤولية الرئيس لاتعني عدم مسؤولية السلطة التنفيذية بأجمعها، اذ لايمكن ضمان حقوق الافراد وحرياتهم الا اذا كانت السلطة المختصة بتنفيذ القوانين مسؤولة عن اعمالها وقراراتها، ولذلك فان المسؤولية انتقلت من الرئيس الاعلى الى رئيس الوزراء والوزراء، وذلك لانتقال الصلاحيات التنفيذية اليهم، حيث ان الرئيس في الدول البرلمانية لايمارس اختصاصاته الا من خلال الوزراء، ومما ادى الى عدم مسؤوليته باعتبار ان الاخيرة تدور وجوداً وعدماً مع الصلاحية [٢].

أما عن آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء بموجب احكام دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فلم يخرج دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عن السياق المعتاد حين اقر النظام البرلماني كنظام سياسي له بموجب المادة الاولى منه، حيث رسم طريقة اختيار رئيس مجلس الوزراء ضمن الاطار اعلاه، اذ قررت المادة (٧٦) منه ان على رئيس الجمهورية بعد انتخابه، وخلال مدة لاتتجاوز خمسة عشر يوماً، ان يقوم بتكليف مرشح الكتلة النيابية الاكبر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء، حيث يقوم الاخير بتسمية اعضاء وزارته وذلك خلال مدة لاتتجاوز بثلاثون يوماً من تاريخ التكليف [٣].

وفي حالة اذا ما اخفق رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل الوزارة خلال المدة المحددة دستورياً، يصار الى ان يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً اخر لرئاسة الوزراء وتشكيل مجلسه خلال نفس المدة المذكورة اعلاه , وبعد ان يستكمل المرشح تشكيل الوزارة، سواء في المرة الاولى او الثانية، يصار الى عرضها على مجلس النواب، حيث يتم طرح اسماء الوزراء والمنهج الوزاري، ويتم التصويت على الوزراء بشكل منفرد، فالمنهاج الوزاري، اذ تعد الوزارة حائزة على ثقة المجلس عند الموافقة على كل منهم بالاغلبية المطلقة [٤].

اما ان لم تحز الوزارة على الثقة بالاغلبية المطلوبة، حينها يصار الى ان يكلف رئيس الجمهورية لمرة اخرى مرشحاً جديداً لتشكيل الوزارة خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ عدم نيل الثقة , وهذا مافصله الدستور من الاجراءات الخاصة باختيار رئيس مجلس الوزراء، اما النظام الداخلي

---

(١) شامل حافظ شنان الموسوي , مصدر سابق , ص١٧٧.
(٢) صبيح وحوح العطواني, رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥, رسالة ماجستير, جامعة الكوفة, كلية القانون, ٢٠١٠, ص٢٢.
(٣) ينظر : المادة (٧٦/اولاً، ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
(٤) ينظر : المادة (٧٦/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

لمجلس النواب، فقد حدد في المادة (٤٩) منه اجراءات منح الثقة للوزارات ومتابعة برامج الوزارات، حيث لم تخرج اجراءاته عن تلك التي رسمها الدستور، لكنها بينت ان المنهاج الوزاري الذي يقدمه رئيس مجلس الوزراء مع اسماء وزراءه المرشحين لنيل الثقة من مجلس النواب، يحال الى لجنة خاصة يرأسها احد نائبي رئيس المجلس لإعداد تقرير يقدم الى المجلس قبل طرحه مع الكابينة الوزارية للتصويت عليه [١].

وهكذا يسمى مرشح الكتلة البرلمانية الاكثر عدداً رئيساً لمجلس الوزراء بعد ان ينال ثقة البرلمان لوزرائه وللمنهاج الوزاري الذي يقدمه، والحقيقة ان هذه الاجراءات التي سبق تناولها ترتبط ارتباطاً وثيقاً باختيار رئيس مجلس الوزراء، لانه اذا لم يحصل الوزراء الذين يختارهم مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً او المنهج الوزاري الذي يقدمه على ثقة مجلس النواب فان ذلك يستتبعه عدم اختياره هو شخصياً كرئيس للمجلس، فاختياره وانتخابه مرتبط باختيارهم والموافقة عليهم، ولايفوتنا الاشارة في هذا المقام ان سلطة رئيس مجلس الوزراء في اختياره لوزرائه تكون مقيدة بالأوضاع الخاصة بالحزب الذي ينتمي اليه، اي حزب الاغلبية، او بترتيب العلاقات مع الحزب او الاحزاب المتألفة في حال لم يحصل حزب معين على الاغلبية التي تؤهله لتشكيل الحكومة [٢].

وهنا يطرح السؤال حول مدى التزام رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية الاكبر عدداً، هل هو ملزم بتكليف المرشح نفسه ام ان له حرية الرفض والطلب من الكتلة النيابية تقديم مرشح آخر, ففي الحقيقة ان نص المادة (٧٦) من الدستور يظهر وجوب التزام رئيس الجمهورية بتكليف المرشح الذي تقدمه الكتلة النيابية الاكبر عدداً، لكن الواقع السياسي يظهر لنا حصول حالات رفض فعلية من رئيس الجمهورية لتكليف المرشح واستبداله بمرشح اخر في عامي (٢٠٠٦، ٢٠١٤)، وهذا يظهر حرية رفض او قبول التكليف من قبل الرئيس، اذ رفض رئيس الجمهورية المرحوم (جلال طالباني) تكليف مرشح الائتلاف العراقي الموحد السيد(ابراهيم الجعفري) عام ٢٠٠٦، واستبدل بالسيد (نوري المالكي)، اما في عام ٢٠١٤ فقد رفض رئيس الجمهورية السيد (فؤاد معصوم) تكليف مرشح التحالف الوطني السيد (نوري المالكي) واستبدل بالسيد (حيدر العبادي)، وهذا يؤشر لنا جلياً بامكانية حصول حالات رفض مماثلة في المستقبل. [٣]

وسبق وان ذكرنا ان نظام التمثيل النسبي المعتمد في العراق، واعتماد الافراد، لحداثة التجربة الانتخابية، على الاسس العشائرية والمناطقية والطائفية والفئوية في اختيارهم لممثليهم في مجلس

---

(١) ينظر : المادة (٤٩/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٢) شامل حافظ شنان الموسوي , مصدر سابق , ص١٧٨

(٣) هند علي محمد , آلية اختيار رئيس الوزراء العراقي وفقا للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية) , بحث منشور في المجلة الدولية للعلوم الإنسانية والاجتماعية, (١٥) , ص١٠٥.

النواب، ادى الى تعدد الاحزاب داخل المجلس بما انعكس على حجم تمثيلها، مما جعل من الصعوبة لحزب واحد ان يشكل الاغلبية المطلوبة لتشكيل الحكومة، فتتجه الاحزاب الى الائتلاف مع بعضها لتشكيل اغلبية كافية، وهذا يجعل رئيس مجلس الوزراء الذي ترشحه هذه الاغلبية الائتلافية والذي ينتمي لاحد الاحزاب في موقع ضعيف امام الاحزاب الاخرى، فهو ملزم باختيار الاسماء التي ترشحها الاحزاب، ومن منطلق الحكومات الائتلافية والسعي لتحقيق شراكة وطنية واسعة هو ملزم ايضاً باختيار وزراء من اغلب الاحزاب الموجودة في مجلس النواب، لذلك فهو ليس له اي تمييز عن الوزراء الموجودين في المجلس باعتباره رئيساً للمجلس، مما يجعل مركزه القانوني ضعيف واقعياً نسبة الى مايملكه من صلاحيات. [١]

ونرى هنا ان طريقة اختيار رئيس مجلس الوزراء لها الاثر المباشر في ضعف مركزه امام وزراءه، اذ ان حقيقة كونه هو والوزراء لهم احزاب تدعم كل منهم، مع عدم وجود نصوص دستورية تعزز من مركزه، يجعلهم بشكل او باخر متساوون في المراكز القانونية، والحل البديل فيما نرى ان يصار الى الاعتماد على الانتخاب المباشر من قبل الشعب لرئيس الوزراء، عندها سيستمد الرئيس شرعيته من ارادة الشعب، ويستمد قوته في التصرف من الارادة الشعبية التي اوصلته الى هذا المركز، وبالتأكيد فان اعتماد طريقة الانتخاب الشعبي سيتبعه تغيير في صلاحياته بما يتلائم ومركزه القانوني في ظل هذا النوع من الانتخاب، وهذا هو الهدف الذي نقصده من وراء تغيير نظام اختيار رئيس مجلس الوزراء، وهو تعزيز مركزه تجاه الاطراف الاخرى. [٢]

فبموجب هذه الرؤية فان رئيس الوزراء لن يتم تحديده من قبل الكتلة النيابية الاكبر عدداً، ولن ينتظر الشعب لاسابيع او ربما اكثر في شك وجهل حتى يعرف من هو رئيس مجلس وزراءه للدورة النيابية القادمة، الذي قد يكون مرشح عن حزب ضعيف وهزيل ولم يكسب غير مقاعد محدودة في المجلس النيابي، لكن بسبب دخول هذا الحزب في ائتلاف مع عدد آخر من الاحزاب السياسية التي وصلت الى البرلمان وضمتهم كتلة نيابية واحدة، اصبحت هي الكتلة النيابية الاكبر عدداً، كان له الحق، وفق الدستور وبناء على اتفاقات وموازنات سياسية تحددها الاحزاب السياسية الفائزة، بتقديم مرشح من حزبه ,وبذلك فان مرشح رئاسة مجلس الوزراء لن يكون مرشحاً عن الحزب الذي حصل على اصوات انتخابية عالية، لكنها لم ترقى الى ان تكون الاكثر عدداً في مجلس النواب،بمعنى ان رئيس مجلس الوزراء لن يمثل الانعكاس الحقيقي لرغبة الشعب، بقدر ماهو انعكاس لارادة التوافقات الحزبية، فالشعب ينتخب المجلس النيابي الذي تنبثق من

---

(١) المصدر نفسه

(٢) يمامة محمد حسن , مصدر سابق , ص٥٨.

اغلبيته رئيس الجمهورية و الحكومة ورئيسها، حينها سيكون الشعب قد انتخب الحكومة بشكل غير مباشر، لكن التحالفات السياسية التي تحصل بعد الانتخابات يمكن ان تأخذ ابعاداً اخرى وتنتج نتائج بعيدة عن الارادة الشعبية، وبذلك تهدر القيمة القانونية لهذه الارادة. [١]

ان اسلوب الانتخاب المباشر لرئاسة الوزراء سيؤدي الى الزام الائتلافات والاحزاب السياسية بطرح اسم مرشحها للمنصب قبل فترة مناسبة والاتفاق عليه وبالتالي سيؤدي الى تجاوز حالات وجود اكثر من مرشح لكل كيان سياسي، ذلك ان السعي للحصول على المنصب سيؤدي الى اتفاقات حزبية مسبقة على دعم مرشح دون آخر وبالتالي فان هذا سيؤدي الى تشكيل ائتلافات انتخابية اكبر، كما ينبغي منع الائتلافات والاحزاب المنضوية في ظلها من طرح اكثر من مرشح واحد عن كل الائتلاف انتخابي سعياً لضمان جدية الترشيح بالإضافة الى الزام المرشحين غير المنتمين لحزب او ائتلاف انتخابي في الحصول على حد معين من تأييدات الترشيح من اعضاء مجلس النواب او الناخبين لضمان جدية ترشحهم للمنصب. [٢]

كما انه من فضائل تطبيق الانتخاب الشعبي المباشر ان تحديد شخصية رئيس مجلس الوزراء ستحسم مباشرة من قبل الشعب، اذ يتزامن انتخابه مع الانتخابات النيابية وفي الوقت ذاته، حينها سيقوم الناخب باختيار مرشحه لمجلس النواب ومرشحه لرئاسة مجلس الوزراء كل في ورقة منفصلة , وبعد اعلان النتائج الانتخابية، نكون قد حصلنا على مجلس نيابي ورئيس مجلس وزراء في وقت واحد، لكن في حالة ما اذا لم يحصل احد المرشحين لرئاسة مجلس الوزراء على الاغلبية المطلوبة، وهي الاغلبية البسيطة، حينها يصار الى جولة ثانية، حيث يتوجه الناخب مرة اخرى الى صناديق الاقتراع لاختيار واحد من اعلى مرشحين ممن حصلوا على اعلى الاصوات في المرة الاولى، حتى نصل الى انتخاب شخص يحصل على اغلبية اصوات الشعب هو من سيتولى منصب رئيس المجلس، وبذلك سيكون معلوماً من الشعب من سيشكل الوزارة، وماهي السياسة التي سيتبعها في ادارة الحكومة في مختلف المجالات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. [٣]

والحقيقة ان انتخاب رئيس مجلس الوزراء بهذه الطريقة يحتاج ان يسبقها حملات تثقيفية للشعب، تبين لهم اهمية الاختيار الدقيق وتحري الشخص المناسب، لان هذا المركز بما يتضمنه من مهام واختصاصات يلعب دوراً بالغ الاهمية في الدولة، فاختيار الشعب سيترتب عليه نتائج قد تكون اكثر اهمية من اختيار المجلس النيابي , لذلك يجب ان تكون الحملات الانتخابية للمرشحين

---

(١) هند علي محمد , مصدر سابق , ص١٠٦.

(٢) يمامة محمد حسن , مصدر سابق , ص٥٩

(٣) عدنان عاجل، المأزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، العدد الثاني،٢٠١٥، ص٩٨.

لشغل منصب رئاسة مجلس الوزراء واضحة وشفافة ومفصلة، حيث يقدمون برنامجاً انتخابياً واضحاً ومدعماً بالاحصائيات والارقام حول رؤيتهم للقيام بالدولة ورفع شأنها في مختلف المجالات الثقافية والاقتصادية والسياسية، فضلاً عن علاقات الدولة بدول الجوار ودول المجتمع الدولي، كل هذا يكون عن طريق خطوات محددة بشكل واضح وبعيدة عن الشعارات الانتخابية الفضفاضة التي لاتؤسس لأي خطوات حقيقية على ارض الواقع. [١]

وهذا الامر ليس بالمستحيل او شديد الصعوبة بالنسبة لمن يريد الترشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء، اذ يفترض ان من يقدم على هذه الخطوة، ان يكون قد عمل في المجال السياسي والتنفيذي لوقت كافٍ، فرئيس مجلس الوزراء يجب ان يكون ذو خبرة طويلة حتى يصل الى تبوء هذا المنصب والقيام بمهامه على افضل وجه ممكن , وفي هذا السياق، وعلى اساس ضرورة توفر الخبرة الكافية لدى رئيس مجلس الوزراء في المجالين السياسي والتنفيذي او الاداري، نرى ان نص المادة (٧٧) من الدستور كان غير موفقاً في تحديده لتمام سن الخامسة والثلاثين كشرط العمر لمن يشغل هذا المنصب، وان كان هذا السن هو الحد الادنى، لكن تحديده بموجب الدستور خلق التزاماً دستورياً بالاخذ به، وهذا العمر لايكون صاحبه قد اكتسب مقداراً كافياً من الخبرة التي تؤهله لمسك زمام البلد باعتبار رئيس الوزراء هو الرئيس الفعلي للبلاد في ظل النظام البرلماني وعلى كاهله تقع المهام الجسام، وهذا المنصب هو اهم من منصب رئيس الجمهورية الذي يعد منصباً تشريفياً لكنه حدد بسن الاربعون، لذلك نرى ان يرفع شرط السن لرئيس الوزراء ومساواته مع سن رئيس الجمهورية في اقل تقدير. [٢]

المطلب الثاني

اساس اختصاص مجلس الوزراء بإصدار الانظمة وتحديد طبيعتها

تستوجب المسؤولية الملقاة على عاتق رئيس مجلس الوزراء كونه المسؤول التنفيذي المباشر عن سياسة الدولة العامة، والمكلف بإدارة مجلس الوزراء، ان يملك الصلاحيات اللازمة للقيام بهذه المهام تجاه وزراءه، لكن نص المادة (٧٨) من الدستور لم تمنحه الصلاحيات الكافية فيما يخص علاقته بمجلس الوزراء مقابل ما الزمته من مهام، فقد منحته صلاحيات محدودة، قصرتها على ما يأتي : [٣]١- القيام بإدارة مجلس الوزراء. ٢- ترأس جلسات مجلس الوزراء.

٣- اقالة الوزراء وذلك من خلال التوصية بإقالتهم الى مجلس النواب.

---

(١) هند علي محمد , مصدر سابق , ص١٠٧.

(٢) هند علي محمد , مصدر سابق , ص١١٠

(٣) وائل منذر البياتي , الإطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات المجالس النيابية: دراسة مقارنة , ط١ , مركز العربي للنشر والتوزيع , القاهرة ٢٠٢٠ , ص٦٥.

والحقيقة ان عمل رئيس مجلس الوزراء في هذا النطاق يوازي عمل اي وزير من وزراءه، فإدارة المجلس وترأس جلساته هو من باب الامور التنظيمية ليس الا، اما في وقت اتخاذ القرار فان رئيس مجلس الوزراء له صوت واحد مثله كمثل اي وزير عادي، وليس له امتياز سوى مانصت عليه المادة (٧ /اولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء لسنة ٢٠١٤، من ترجيح الجانب الذي يصوت معه رئيس مجلس الوزراء عند تساوي الاصوات في التصويت لاتخاذ قرار معين , فضلاً عن ذلك فقد منح النظام الداخلي للمجلس رئيسه الحق في التوصية لمجلس النواب لاعتبار الوزير مستقيلاً في حالة اذا ما علق عمله في الحكومة او اعلن تعليق حضوره لاجتماعات المجلس، او امتناعه عمداً ودون عذر عن حضور الاجتماعات لثلاث جلسات متتالية [١].

وان ربط المشرع العراقي لإرادة رئيس مجلس الوزراء بإرادة مجلس النواب هو أمر محل نظر، فمن الوارد ان لاتتطابق الارادتين على القيام بالتصرف واحداث الاثر القانوني نفسه، فضلاً عن ان الواقع السياسي لم يشهد لأي حالة منذ تأسيس اول حكومة في ظل دستورجمهورية العراقية لعام ٢٠٠٥، قام رئيس مجلس الوزراء فيها بالطلب من مجلس النواب لإقالة وزير معين لأي سبب كان، على الرغم من حصول حالات عديدة لتعليق وزراء لعضويتهم في مجلس الوزراء وامتناعهم عن حضور جلسات المجلس احتجاجاً على تصرفات قامت بها الحكومة [٢].

اذ ان من الوارد ان يقوم الحزب او الكتلة التي ينتمي اليها الوزير بالدفاع عنه ورفض اقالته اذا طالب رئيس مجلس الوزراء بذلك لعدم كفاءته او تقصيره في اداء عمله او تقاعسه عنه. حينها لن يكون بيد رئيس مجلس الوزراء ان يتمسك بطلبه بالاقالة لان الاخيرة تتطلب اقتران موافقة مجلس النواب برغبة منه، وذلك لعدة اسباب منها تأثير الحزب الذي ينتمي اليه رئيس الوزراء على اعماله وقراراته التي يقررها، كونه ملتزم بشكل او باخر في بعض تصرفاته بإرادة حزبه وبالاتفاقات والموازنات السياسية التي تربط حزبه مع الاحزاب الاخرى في الحكومة ومجلس النواب. [٣]

ومن باب المنطق يحق لنا ان نتساءل كيف يتسنى لرئيس مجلس الوزراء ان يعمل مع وزراء لم يكن له ابتداءاً حرية اختيارهم، وليس له الحق في اقالتهم في حال عدم قيامهم بأعمالهم والواجبات الموكلة لهم كما يجب وبمستوى عالي او مقبول على الاقل من النزاهة والمصداقية , اضافة الى ذلك فان النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد منح الحق لنوابه بالقيام بزيارات ميدانية تفقدية للوزارات للاطلاع على واقع الحال بها، ومراقبة مدى حسن سير العمل فيها واعطاء االتوجيهات

(١) وائل منذر البياتي , مصدر سابق , ص٦٦.
(٢) المصدر نفسه .
(٣) هند علي محمد , مصدر سابق , ص١١٢

اللازمة، وهذا حسب مانرى خرق لمبادئ النظام البرلماني الذي حصر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بالوزراء وادائهم حصراً دون ان ينزل بمستوى الرقابة الى واقع حال العمل الاداري في الوزارات والتي هي بموجب الدستور تحت اشراف ورقابة مجلس الوزراء. [١]

اضافة الى ذلك ساير دستورجمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الاتجاه العام للداستير المقارنة حيث خول مجلس الوزراء صلاحية اصدار الأنظمة والتعليمات استنادا الى نص المادة (٨٠/ثالثا) فقد نصت على ان يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الأتية (اصدار الألنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين) وتوصف الأنظمة والتعليمات بالتشريع الفرعي فهي تضع قواعد عامة مجردة ملزمة تخاطبكل من تتوافر فيه شروط معينة. [٢]

المبحث الثاني

القواعد الموضوعية والاجرائية لاختصاص مجلس الوزراء

ان تطبيق نظام الانتخاب المباشر لرئيس مجلس الوزراء وما يلحق ذلك من تأثير على مركزه القانوني، حيث يؤدي الى تعزيز مركزه تجاه السلطات الاخرى، سوف يؤدي الى تقوية السلطة التنفيذية بين السلطات الاخرى، فالحقيقة التي ننادي بها دائماً ان وجود قوانين عادلة وذات صياغة جيدة لايكفي، وانما المهم ان يتم تطبيق القوانين بصورة صحيحة، فانتهاكات حقوق وحريات الافراد يتم في اغلب الاوقات من قبل السلطة التنفيذية رغم وجود نصوص تشريعية جيدة ومنصفة، ففي الواقع ان دور السلطة التنفيذية في الدولة لايقل اهمية عن دور نظيرتها التشريعية , ولهذا قسمنا هذا المبحث الى مطلبين حيث تضمن المطلب الاول القواعد الموضوعية , أما المطلب الثاني فخصصناه للقواعد الاجرائية .

المطلب الاول

القواعد الموضوعية

تتنوع القواعد الموضوعية التي يتوجب مراعاتها من قبل السلطة التنفيذية بصورة عامة وهي بصدد اصدرها النظام وبذلك وجب مراعاة (ثلاثة) قيود رئيسية تتمثل في وجوب التقيد بأحكام الدستور ومراعاة القيود المنصوص عليها في القانونين والانظمة الاعلى مرتبة ولا نؤيد القيود المذكورة لعدم دقتها، إذ إن بعض القيود الموضوعية يمكن تصنيفها ضمن فئة القيود التشريعية كما هو الحال

(١) وائل منذر البياتي , مصدر سابق , ص٦٧
(٢) علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال الى الاستقلال،منشورات زين الحقوقية، بيروت ،ص٢٩٢

بالنسبة إلى مراعاة مبدأ المشروعية، والبعض الاخر تصنف ضمن القيود المقررة ضمن المبادئ العامة للقانون والتي تتمثل في مراعاة مبدأ الحقوق المكتسبة وعدم رجعية الانظمة . [١]

اولاً : مراعاة مبدأ المشروعية :يقصد بالمشروعية أن تخضع الدولة بهيائتها وأفرادها جميعهم لأحكام القانون وأن لا تخرج عن حدوده، ومن مقتضيات هذا المبدأ أن تحترم الإدارة في تصرفاتها أحكام القانون، وإلا عدت أعمالها غير مشروعة وتعرضت للبطلان. والأساس الذي يقوم عليه المبدأ مرهون باختلاف الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية في مختلف الدول.وغالباً ما تتفق الدول على أن هذا الخضوع هو الذي يمنح تصرفاتها طابع الشرعية ويضعها في مصاف الدول القانونية وبخروجها عنه تصبح دولة بوليسية , وبهذا فأن مبدأ المشروعية في المفهوم ألموضوعي وبعني أي تصرف يصدر عن الادارة يجب أن يكون مطابقا للقواعد القانونية النافذة في الدولة، لأنها ملزمة ومخالفتها يعني القضاء على كل قيمة ملزمة لها، وأن الجانب الموضوعي يقضي بوجوب إصدار قرارات الإدارة على مقتضى القواعد القانونية فلا يجوز مخالفتها طالما هي قائمة ولم يتم الغاؤها أو تعديلها، والجهة الإدارية لا تخضع فقط للقرارات التي تضعها الجهة الأعلى بل أيضا ما وضعتهُ هي نفسها من قرارات فردية إلى أن يتم تعديلها أو الغاؤها، وتبعا لمفهوم مبدأ المشروعية، هو أن الإدارة يجب أن تكون بقراراتها الفردية موافقة للقرارات التنظيمية[٢] ومبدأ المشروعية في الجانب الشكلي وهو ما يتعلق بتعديل أو الغاء القواعد القانونية، ومعنى ذلك أن كل سلطة أو جهة تريد أن تصدر قاعدة قانونية، عليها أن تراعي القواعد الصادرة عن السلطات العليا، وأن الدستور يحتل قمة النظام القانوني في الدولة ولا تستطيع السلطة التشريعية إصدار قانون مخالف للدستور كذلك لا يجوز للسلطة التنفيذية مخالفة القانون من خلال ما تصدرهُ من لوائح وأنظمة، وعلى السلطة القضائية أن تصدر احكامها وفق القانون[٣]

ثانياً : فلسفة الدساتير :تعد التشريعات الدستورية أعلى التشريعات في الدولة وتقع في قمة الهرم القانوني وتسمو على القواعد القانونية الأخرى جميعاً فهي تحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها وعلاقته بالمواطنين وحقوق الأفراد وحرياتهم، والاختصاصات الأساسية لمختلف السلطات العامة في الدولة، ومن ثم ينبغي أن تلتزم سلطات الدولة جميعها بالتقيد بأحكامه و إلا عدت تصرفاتها غير مشروعة والإدارة بوصفها جهاز السلطة التنفيذية تلتزم بقواعد الدستور ولا يحق لها مخالفته

---

(١) ميثم حسين الشافعي , وضع السلطة التنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) , مجلة أهل البيت – جامعة اهل البيت , العدد ٢٢ , ٢٠١٨, ص ٤١٩.

(٢) احمد خورشيد حميدي , السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥, مجلة جامعة كركوك للدراسات الانسانية , العدد ٢ , ٢٠١٢, ص ٢٣.

(٣) وائل منذر البياتي , الاطار القانوني لاجراءت السابقة على انتخابات المجالس النيابية : دراسة مقارنة ، ط١, مركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ٢٠٢٢، ص٧٥.

في أعمالها إذ أن ذلك يعرض أعمالها للإلغاء والتعويض عما تسببه من أضرار. والقواعد الدستورية لا يقصد بها مجموعة القواعد المكتوبة في وثيقة أو وثائق دستورية فحسب إذ من الممكن أن تكون تلك القواعد غير مكتوبة في ظل دستور عرفي يتمتع بسمو القواعد الدستورية المكتوبة ذاتها كذلك تتمتع إعلانات الحقوق وما تضمنته هذه الإعلانات من حقوق وحريات للأفراد بقوة النصوص الدستورية فلا يجوز مخالفتها. [١]

وتعتبر تلك النصوص غير محددة لأنها تمثل أهداف يعمل النظام السياسي على تحقيقها، لذا فهي قواعد لا يمكن للأفراد المطالبة بتطبيقها إلاّ بتدخل المشرّع، وهو يلتزم تجاه هذهِ النصوص سياسيا وقانونيا، سياسيا ؛ هو وجوب تدخل البرلمان لإصدار التشريعات اللازمة لتنفيذ هذهِ النصوص . [٢]

ثالثاً : ضمان الانسجام مع السياسة التشريعية :تحكم السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني علاقة التعاون والتوازن، ويقصد بالأخيرة وجود اساليب رقابية متبادلة تعتبر كالسلاح المشهر بين السلطتين اعلاه، فللسلطة التشريعية الحق في مراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها الى حد امكانية سحب الثقة التي سبق وان منحتها لها، وبالمقابل فان للسلطة التنفيذية الحق في حل البرلمان بعد تقديم طلب من رئيس الوزراء الى رئيس الجمهورية [٣].

هذا في حال ما اذا كان رئيس الوزراء قد تم ترشيحه من قبل الاغلبية البرلمانية، لكن في حال اذا ما كان رئيس مجلس الوزراء منتخباً بشكل مباشر من قبل الشعب، فهنا لا يمكن اتباع مبدأ القياس في الاساليب الرقابية التي تملكها السلطة التشريعية تجاهه، فرئيس مجلس الوزراء الذي تبوء هذا المنصب بإرادة شعبية مباشرة، لايمكن انتزاع هذا المنصب منه الا لأسباب خطيرة، وبتأييد شعبي يماثل ذلك الذي جاء به الى السلطة، فرغم ان السلطة التشريعية تعد بالفعل ممثلة للشعب، الا ان خيار محاسبة رئيس الوزراء وسحب الثقة عنه يجب ان يعامل بطريقة دقيقة تراعى فيها محاذير عدة منها حذر اهدار القيمة القانونية للإرادة الشعبية التي اوصلته الى السلطة , لذلك يفترض ان يعزز الانتخاب الشعبي من مركز رئيس مجلس الوزراء تجاه مجلس النواب، ومن الوسائل التي يجب اعتمادها لغرض تعزيز مركزه هو اشتراط اقرار اغلبية موصوفة في حال التصويت على سحب الثقة عنه ويفضل ان لاتقل عن ثلثي اعضاء مجلس النواب ومجلس الاتحاد في حال تشكيله، مع استبعاد صلاحية رئيس الجهورية في طلب سحب الثقة عن رئيس

---

(١) احمد خورشيد حميدي , مصدر سابق , ص٢٤.

(٢) المصدر نفسه .

(٣) احمد عبدالله ناهي , علي محمد علوان , الاصلاح السياسي في العراق قراءة في اهم التحديات الداخلية , مجلة قضايا سياسية – كلية العلوم السياسية – جامعة النهرين , العدد ٥٤ , ٢٠١٨, ص ١٥٢

مجلس الوزراء وقصره على المجلس التشريعي، وكذلك احاطة مسألة التصويت على سحب الثقة منه بضمانات تمنع الافراط في اللجوء اليه بان يتطلب ما يأتي : [١]

١- ان يكون تقديم طلب الاستجواب ابتداءاً من عدد كبير من اعضاء مجلس النواب، فلا يقل عن خمس اعضاءه، وذلك لسبب واحد وهو اخلاله الجسيم بمهام عمله.

٢- مضي مدة زمنية لاتقل عن اسبوع بين تاريخ الطلب والجلسة المحددة للاستجواب، وكذلك بين المناقشة في موضوع الاستجواب وطرح الثقة من قبل اعضاء المجلسين.

٣- يتم الاستجواب في جلسة مشتركة من مجلسي النواب والاتحاد (في حال تشكيله)، وبعد استكمال الاستجواب، ان ذهب اعضاء مجلس النواب الى طرح مسألة سحب الثقة، فيجب ان يتم ذلك بموجب طلب موقع من ضعف عدد طالبي الاستجواب يضاف اليها طلب من خمس اعضاء مجلس الاتحاد، ويتحقق سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بأغلبية ثلثي اعضاء كلاً من المجلسين ان رئيس مجلس الوزراء الذي منحه الشعب الثقة في تولي هذا المنصب الخطير في الدولة، فلايجوز سحب هذه الثقة منه الا لسبب جسيم ومهم وباتفاق اغلبية كبيرة من ممثلي الشعب، وبهذا يتم سحب الثقة من الوزارة اجمعها وتتحول الى حكومة تصريف اعمال لحين اجراء انتخابات جديدة لانتخاب رئيس مجلس وزراء ومجلس نواب جديد، حيث يجب حل مجلس النواب في حال عدم تجاوز حد الاغلبية المطلقة لعدد اعضاءها في التصويت على سحب الثقة .وبهذا فان وجوب تحقق تصويت اغلبية عالية من اعضاء مجلس النواب لغرض سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، وتحديد سبب سحب الثقة بالاخلال الجسيم بمهام عمله سيقوي مركزه تجاه مجلس النواب ويمنحه القوة في التصرف دون الخوف من ملاحقة السلطة التشريعية. [٢]

المطلب الثاني

القواعد الاجرائية

لقد نصت المادة (٧٨) من الدستور على صلاحيات رئيس مجلس الوزراء وكما يأتي [رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب , ونصت المادة (٨٠) على صلاحيات مجلس الوزراء وكما يأتي يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:

(١) وائل منذر البياتي , مصدر سابق , ص٧٦.
(٢) احمد خورشيد حميدي , مصدر سابق , ص٢٥.

أولا: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والأشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة :أشار دستورجمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) للسلطة التنفيذية من خلال المواد(٦٦- ٨٦) والتي بينت شروط وصلاحيات كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء , إذ نصت المادة (٦٦) (تكون السلطة التنفيذية الاتحادية , من رئيس الجمهورية , ومجلس الوزراء , تمارس صلاحياتها وفقا الدستور والقانون) والمادة (٦٧) (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن , يمثل سيادة البلاد , ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور, والمحافظة على استقلال العراق , وسيادته , ووحدته , وسلامة اراضيه, وفقا لأحكام الدستور) , فيما نصت المادة (٧٣) على صلاحيات لعل اهمها (اصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء , باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص , والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري , والمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية , بعد موافقة مجلس النواب , ويصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب , وتعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها) الى اخره من الصلاحيات . [١]

ثانياً: اقتراح مشاريع القوانين. يلاحظ ان المادة (٦٠ / اولا) من دستورجمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نصت على (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) ثانيا (مقترحات القوانين تقدم من عشرة من اعضاء مجلس النواب او من احدى لجانه المختصة) اما المادة (٦١) فقد نصت يختص مجلس النواب بما يأتي اولا (تشريع القوانين الاتحادية) . هذه هي النصوص الدستورية المعتمدة لتشريع القوانين . وفي المادة (١) من النظام الداخلي لمجلس النواب تضمنت مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا ويمارس الاختصاصات المنصوص عليها في المادة (٦١) من الدستور والمواد الاخرى ذات الصلة , فمشروعات القوانين تقدم الى المجلس عن طريق السلطة التنفيذية الممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ويقوم مجلس النواب بالنظر فيها . اما مقترحات القوانين فيحق لعشرة من اعضاء مجلس النواب اقتراح مشروعات القوانين الى رئيس المجلس مصوغة في مواد تتضمن الاسباب الموجبة للقانون المادة ١٢٠ من النظام الداخلي للمجلس , كما ان لكل لجنة دائمة اقتراح مشروعات القوانين ذات العلاقة باختصاصها المادة (٨٧ / اولا) كما تتولى كل لجنة من اللجان الدائمة دراسة مشروعات

---

(١) طه حميد حسن العنبكي , نحو بناء نظام سياسي صالح في العراق ,مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية – كلية العلوم السياسية – الجامعة المستنصرية , العدد ٢٨, ٢٠٢٠, ص١١٠.

القوانين ومقترحات مشروعات القوانين المتعلقة باختصاصها وابداء الري فيها وقبل ذلك يفترض بالمجلس ان يلاحظ مدى حاجة المجتمع اليها وتوفر المصلحة العامة وفقا للدستور. [١]

ثالثاً : إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية :تشير الفقرة الرابعة من المادة ٧٨ إلى صلاحية مجلس الوزراء في "إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية". وكررت دون مبرر مواد أخرى نفس هذه الصلاحية (الفقرة الثانية من المادة ٦٠ والفقرة الثالثة من المادة ١٠٨). وتحضير مشروع الميزانية العامة من قبل مجلس الوزراء متعارف عليه في جميع البلدان لأنه الجهة المنفذة للميزانية لذلك يصبح من الطبيعي أن يتولى مهمة تحضير الإيرادات والنفقات العامة. وتتطلب عملية التحضير بيانات كثيرة لا تتوفر إلا لدى الوزارات. [٢]

ومن صلاحيات مجلس الوزراء التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية , والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله ومن الجدير بالذكر إن المادة (٨٥) من الدستور قد نصت على وجوب وضع نظام داخلي لمجلس لتنظم العمل فيه بقولها (يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل فيه) , وتعرف الحسابات الختامية انها بيان لما تم انفاقه فعلا من النفقات العامة وماتم تحصيلع فعلا من الايرادت العامة خلال مدة سابقا غالبا ماتكون سنة على ذلك ان الحسابات الختامية ترتبط ارتباط لازم بالموازنة العامة وتاكيدا لهذا نصت المادة ٨٠ من دستورجمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يمارس مجلس الوزراء صلاحية اعداد مشروع الموازنة العامة والحسابات الختامية وخطط التنمية. [٣]

الخاتمة

بعد ان اتمننا بحثنا نورد في خاتمته ما توصلنا اليه من استنتاجات وتوصيات وكما ياتي:

اولاً : الاستنتاجات :

١- ان الدستور العراقي قد اخذ بالنظام البرلماني، لكنه جانب هذا النظام في بعض مظاهره، مما ادى الى ظهور مشاكل عديدة في تطبيقه، شأنه في ذلك شأن الكثير من المواضيع المحورية التي عالجها الدستور بطريقة لم تكن موفقة بأي حال من الاحوال.

---

(١) احمد عبدالله ناهي , مصدر سابق , ص١٥٥.
(٢) وائل منذر البياتي , مصدر سابق , ص٧٧.
(٣) د.سيد عبد المولى ،المالية العامة،دار الفكر ، القاهرة،١٩٨٧،ص٦٠٨.

٢- ان تقييد صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في امور عديدة هي من صلب اختصاصه والتي يفترض به ان يملك مطلق الصلاحية ازاءها، قد اضعفت من مركز السلطة التنفيذية ازاء بقية السلطات والاحزاب.

٣- من المعروف ان الدستور هو نتيجة الظروف السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية للبلد، وبذلك فان بالامكان تعديل الدستور وتطوير النظام السياسي الذي يعتمده الدستور لغرض تحسين مستوى اداء السلطات وضمان عملها بشكل افضل.

٤- ان الانتخاب المباشر لرئيس مجلس الوزراء سيمنحه قوة ومكانة افضل تجاه الاقطاب الاخرى، وبذلك فهو يتمكن من التحرك في المحيط السياسي بشكل افضل والاتيان بنتائج اعلى على المستوى السياسي والاداري او التنفيذي.

ثانياً : التوصيات :

١- تعديل المادة (٧٦) من الدستورجمهورية العراق بما يناسب الاخذ بنظام انتخاب رئيس مجلس الوزراء من قبل الشعب مباشرة، دون اللجوء الى مجلس النواب.

٢- منح رئيس مجلس الوزراء صلاحية محاسبة وزراءه واقالتهم في حال تقصيرهم في اداء واجباتهم، اي انهم سيكونون مسؤولين امام رئيس الوزراء من جهة، وامام مجلس النواب من جهة اخرى.

٣- الانتخاب الشعبي المباشر لرئيس مجلس الوزراء سيمنح الشعب دوراً في صياغة النظام السياسي للبلد، وبذلك سيبلور الفكر السياسي لديهم ويحملهم مسؤولية اكبر في توخي الحذر والتحري الدقيق للشخص المناسب لهذا المنصب.

المصادر

أولاً: الكتب :

١. شامل حافظ شنان الموسوي , تعديل الدستور وأثره على نظام الحكم في الدولة , ط١ , المركز العربي للنشر والتوزيع , القاهرة ٢٠١٨.
٢. وائل منذر البياتي , الإطار القانوني للإجراءات السابقة على انتخابات المجالس النيابية: دراسة مقارنة , ط١ , مركز العربي للنشر والتوزيع , القاهرة ٢٠٢٠.
٣. سيد عبد المولى،المالية العامة، دار الفكر ،القاهرة ،١٩٨٧.
٤. علي يوسف الشكري،مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال الى الاستقلال، بيروت،لبنان،ط١،٢٠١٨.

ثانياً: الدوريات:

١- احمد خورشيد حميدي , السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥, مجلة جامعة كركوك للدراسات الانسانية , العدد ٢ , ٢٠١٢.
٢- احمد عبدالله ناهي , علي محمد علوان , الاصلاح السياسي في العراق قراءة في اهم التحديات الداخلية , مجلة قضايا سياسية – كلية العلوم السياسية – جامعة النهرين , العدد ٥٤ , ٢٠١٨.
٣- طه حميد حسن العنبكي , نحو بناء نظام سياسي صالح في العراق ,مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية – كلية العلوم السياسية – الجامعة المستنصرية , العدد ٢٨, ٢٠٢٠.
٤-عدنان عاجل، المأزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، جامعة القادسية، العدد الثاني،٢٠١٥.

٥- ميثم حسين الشافعي , وضع السلطة التنفيذية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) , مجلة أهل البيت – جامعة اهل البيت , العدد ٢٢ , ٢٠١٨.
٦- هند علي محمد , آلية اختيار رئيس الوزراء العراقي وفقا للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية) , بحث منشور في المجلة الدولية للعلوم الإنسانية والاجتماعية, (١٥).
٧- يمامة محمد حسن , الانتخاب المباشر لرئيس مجلس الوزراء وأثره على ترشيد النظام البرلماني , بحث منشور في مجلة العلوم القانونية , العدد (٢) لسنة ٢٠٢٠.
ثالثاً: الرسائل والاطاريح:١- صبيح وحوح العطواني, رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥, رسالة ماجستير, جامعة الكوفة, كلية القانون, ٢٠١٠.
رابعاً: الدساتير :١- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
خامساً:الأنظمة:١- النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦.
٢-النظام الداخلي لمجلس الوزراء لسنة ٢٠١٤.