

التوازن بين سلطة رئيس الوزراء ومسؤوليته في دستور جمهورية

العراق لعام 2005 " دراسة تحليلية "

باسم محسن نايف حمود *

أيمن حسن مندل

اقبال عبد العباس يوسف

جامعة المثنى / كلية القانون

المعلومات المقالة	الملخص
تاريخ المقالة :	إن الاختصاصات الممنوحة الى رئيس الوزراء بصفته أو بصفته رئيس مجلس الوزراء تمنحه القدرة على ممارسة سلطته في رسم سياسة الدولة العامة ومهامه الدستورية الأخرى وهذه السلطة بقدرها تترتب عليها المسؤولية لتحقيق التوازن ولتكون بقدرة وزن السلطة تكون المسؤولية المناسبة والمناسبة، وإن السلطة دون مسؤولية تتنافى مع مستلزمات العدالة، وإن الاختصاصات التي يمارس سلطته عليها وبدون المسؤولية سيرتب بالدرجة الأولى الشعور بعدم الالتزام أو المحاسبة عن أعماله أو التصرفات التي يقوم بها، كما إن مساءلة رئيس الوزراء يجب أن توضع بالشكل الذي يضمن عدم استخدامها لأغراض سياسية غير قانونية، أو لتأخير أداء مهامه أو لاستخدامها لأغراض القصد منها الحصول على منافع شخصية، كما يجب أن تخضع لرقابة الجهات القضائية وفق النصوص المحكمة لها.
تاريخ الاستلام: 2023/1/26	
تاريخ التعديل: 2023/2/23	
قبول النشر: 2023/3/15	
متوفر على النت: 2023/4/16	
الكلمات المفتاحية :	
التوازن ، السلطة ، المسؤولية ، رئيس ، الوزراء ، الدستور.	

© جميع الحقوق محفوظة لدى جامعة المثنى 2023

المقدمة:

أولاً- أهمية البحث : أن أهمية البحث تكمن في مدى توازن السلطات الممنوحة رئيس الوزراء وفقاً الى النصوص الدستورية والتشريعية المنظمة لاختصاصاته وبين مسؤولياته عند ممارسة سلطاته التي تعتبر هرم رسم سياسة الدولة وتسيير عمل مرافقها العامة والادارة اللازمة لإنجاز مهام الحكومة المختلفة، إن تلك الاختصاصات الممنوحة الى رئيس الوزراء لأبد من في المقابل يترتب عليها المسؤولية عند مخالفته للدستور والتشريعات النافذة، لمعرفة مدى التوازن والتناسب بين المسؤولية المترتبة على مخالفة اختصاصاته والسلطات الممنوحة له.

ثانياً- فرضيات البحث: تتمثل فرضيات البحث في الإجابة على العديد من التساؤلات المهمة منها، هل إن المسؤولية متوازنة مع السلطة أين ما وجدت لرئيس الوزراء، وما نوع المسؤولية المترتبة عند مخالفته لاختصاصاته وما هي ضمانات تطبيق المسؤولية عليه.

ثالثاً- أهداف البحث: يسعى الباحث للتعرف على الأساس الذي يعتمده المشرع في تحديد مدى ملائمة سلطة رئيس الوزراء مع المسؤولية التي يتحملها عند مخالفته للقانون، وكيف يمكن وضع

لتأسيس نظام حكم ديمقراطي واساساً لتطوير المجتمعات في كافة المجالات القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾. ولتوضيح مفهوم التوازن بين السلطة والمسؤولية لرئيس الوزراء، سوف نقسم المبحث على مطلبين، نتناول في الاول تعريف التوازن بين السلطة والمسؤولية لرئيس الوزراء واهميته، ونبين في الثاني انواع سلطات رئيس الوزراء ومسؤولياته، وكما يلي:

المطلب الأول

تعريف التوازن بين السلطة والمسؤولية لرئيس الوزراء

واهميته

ان اهمية توضيح وتحديد اختصاص رئيس الوزراء لممارسة سلطته تبدأ من تعريف سلطته انتهاءً بمسؤوليته، فهي من المسائل المهمة للغير سواء اكانت جهات تنفيذية، قضائية ام تشريعية، ومن خلال ما تقدم يمكن تقسيم المطلب على فرعين نتناول في الاول تعريف التوازن بين السلطة والمسؤولية لرئيس الوزراء، اما الثاني فسوف نخصه لأهمية التوازن بين السلطة والمسؤولية لرئيس الوزراء، وكما يلي:

الفرع الأول

تعريف التوازن بين السلطة والمسؤولية لرئيس الوزراء

ان المشرع دائماً ما يبتعد من التطرق الى تعريف الكثير من المصطلحات بشكل محدد ومنها توضيح التوازن بين السلطة والمسؤولية، لكنه يشير اليها بشكل ضمني بين نصوص القانون، ولهذا ارتأينا لتعريف التوازن بين السلطة والمسؤولية لغاً واصطلاحاً وكما يلي:

اولاً/ تعريف التوازن بين السلطة والمسؤولية لغاً:

تَوَازَنَ (فعل): تَوَازَنَ يَتَوَازَن، تَوَازُنًا، فهو مُتَوَازِن، تَوَازَنَتْ قُوَّةُ الْمُتَحَارِبِينَ: تَعَادَلَتْ تَوَازَنَ الشَّيْئَانِ: اتَّزَنَا، تَعَادَلَا، تَسَاوَا فِي الْوِزْنِ، تَوَازَنَ الشَّخْصَانِ، تَوَازَنَ الشَّيْئَانِ بِمَعْنَى تَعْلَقًا لَا انفِكَالَ فِيهِ، تَصَاحَبَا وَتَلَازَمَا الْكَسْلَ وَالْفَشْلَ، لَزَامًا وَمَلَاظَمَةً⁽²⁾، وَيَقْصَدُ بِالتَّوَازُنِ السِّيَاسِيِّ: (السياسة) تَأْلَفَ عِدَّةُ قُوى أَوْ عُنَاصِرَ بِتَنسيقٍ تَامٍ، بِمَعْنَى سَاوِي الْقُوى بَيْنَ الدُّولِ بِحَيْثُ لَا تَقْدِرُ دَوْلَةٌ

نصوص قانونية التي يخضع لها عند ذلك وفقاً للدستور والتشريعات العراقية.

رابعاً- مشكلة البحث: ان مشكلة البحث تكمن في معالجة لنصوص دستورية لتحديد مسؤولية رئيس الوزراء بالمقارنة مع مسؤولية رئيس الجمهورية، فضلاً على معالجات تشريعية يستوجب من مجلس النواب بتشريعاتها لإيجاد توازن بين السلطة الممنوحة لرئيس الوزراء ومسؤولياته سواء كانت منفردة او تضامنية بما يضمن عدم استغلالها او انتهاكها بما يخالف الدستور والتشريعات النافذة.

خامساً- منهج البحث: أتبع الباحث في إطار البحث " التوازن بين سلطة رئيس الوزراء ومسؤوليته في دستور جمهورية العراق لعام 2005 " على أكثر من منهج، منها المنهج التحليلي من خلال تحليل بعض نصوص الدستور والقانونين والاحكام والآراء القضائية وما رافقها من وقائع يجد الباحث من الضروري الاستشهاد بها.

سادساً- خطة البحث: تقتضي الإحاطة بموضوع البحث تقسيمه إلى مبحثين، الأول لدراسة مفهوم التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الوزراء، من خلال مطلبين، سنوضح في الأول تعريف التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الوزراء واهميته، واما الثاني لاقتراح سلطة رئيس الوزراء بالمسؤولية. ويكون المبحث الثاني لسلطات رئيس الوزراء ومسؤوليته، من خلال مطلبين الاول لسلطات رئيس الوزراء، اما الثاني لمسؤولية رئيس الوزراء، مسبقاً بمقدمة البحث وننتهي بالخاتمة التي تتضمن أهم النتائج والتوصيات. سائلين المولى القدير أن نكون قد قدمنا خيراً يتقبله منا ويضعه في ميزان أعمالنا كلنا باحثاً وقارئاً ومقوماً ومن الله التوفيق .

المبحث الأول

مفهوم التوازن بين السلطة والمسؤولية لرئيس الوزراء

ان التوازن بين السلطة والمسؤولية لرئيس الوزراء يعتبر امراً ضرورياً في الانظمة الديمقراطية، كما يعد احد العوامل الثابتة

تقع عليه تبعته، ومسؤولية قانونية: التزام بإصلاح الخطأ الواقع على الغير طبقاً للقانون الذي ألقى المسؤولية على عاتقه، أو حملة إياها، والمسؤولية الاخلاقية: التزام الشخص بما يصدر عنه قولاً أو عملاً، والمسؤولية الجماعية: التزام تتحملة الجماعة، واللامسؤولية: شعور المرء بأنه غير ملزم بعواقب أعماله⁽¹¹⁾، والمسؤولية إذاً تكليف واختبار وابتلاء، وهي المقدرة على أن يلزم الانسان نفسه أولاً، والقدرة على أن يفي بعد ذلك بالتزامه بواسطة جهوده الخاصة، فهي حالة يكون فيها الانسان صالحاً للمؤاخذة على أعماله وملزماً بتبعاتها المختلفة.

ثانياً/ تعرف التوازن بين السلطة والمسؤولية اصطلاحاً:

يعرف التوازن من معنيين يعطي كلاً منهما الى معنى التلازم، لكن احدهما يقود الى معنى التوازن العكسي أي قياس بالعكس او التوازن العكسي، اما التوازن الاخر فهو توازن بالقياس فعند وجوده الوجود وعدمه العدم، وأن التوازن يقصد به حالة المساواة والتكافؤ بين الاطراف⁽¹²⁾.

أما تعريف السلطة فهي محل اختلاف تبعاً لاختلاف الزاوية التي ينظر منها الفقه في العلاقة التي يُحكم بها كل منهم، فمن نظر إليها من زاوية العلاقة بين الحاكم والمحكومين عرفها بأنها علاقة نفسية بين من يمارس السلطة أو من يمارسون السلطة ومن تمارس عليهم السلطة، وهي تعطي للحاكم حق مراقبة بعض أفعال المحكومين من خلال التأثير الذي تباشره على عقولهم وأفكارهم، بينما اتجه البعض الى تحليل السلطة بانها مفاهيم أو مستويات تتكامل فيما بينها، ولكن اغلب الفقه عرف السلطة بالقوة أو أي مظهر من مظاهر القدرة على الإكراه أو هي علاقة غير متكافئة بين الحاكمين والمحكومين تخضع لمبررات قد يقتنع بها البعض أو يرفضها البعض الآخر، لكنها وبالرغم من ذلك لا تخرج من تنظيم من خلال قواعد تبين أو تحدد طريقة ممارسة السلطة أو تسمياتها بالدستور⁽¹³⁾.

وأما تعريف المسؤولية فأنها في القانون تعني إقرار أمر يوجب
مؤاخذة فاعله، وهذا الأمر منصوص عليه في قاعدة قانونية، أي

واحدة على السَّيْطَرَة أو التَّدْخُل في شئون غيرها⁽³⁾, وجاء في قوله تعالى: ﴿ثُمَّ ظَلَمْتُمْ أَنْفُسَكُمْ بِاتِّخَاذِكُمُ الْعِجَلَ فَوُتُّوا إِلَىٰ بَارِيكُمْ﴾⁽⁴⁾. والتوازن معناه باللغة الانكليزية (obligation), اما (بين) حرف مهم لا يتبين معناه الا بإضافته الى اثنين فصاعد أو كقولك جلست بين علي ومحمد أو ما يقوم مقام ذلك, كقوله تعالى (عوان بين ذلك)⁽⁵⁾.

اما السلطة (اسم) والجمع سلطات، سُلْطٌ، السلطة، التسَلُّطُ
والسيطرة والتحكُّم، تَسْلُطُ وسيطرة وتحكم، سيادة وحكم،
السلطة الزمنية: المتعلقة بالأمور الدنيوية، والحكومة أو
مسؤولون في الدولة كما في قوله تَعَالَى: ﴿قَدْ قُدَّ جَ
يَجْجِ جِ جِ جِ﴾⁽⁶⁾، ويطلق احيانا تسمية بأصحاب
السلطة او برجال السلطة اي هم الاجهزة الحاكمة في البلاد، اما
السلطة الروحية: فهم رجال الدين، والسلطة المختصة أو
السلطات المختصة: المسؤولون عن اختصاص معين، وسلطة
القانون: أي قدرته على فرض احترامه⁽⁷⁾.

واما المسؤولية فقد ارتبط معناها بعدة مفاهيم منها السؤال
إذ جاءت من سأل يسأل سؤالاً ومسألة والرجل سورة اي كثير
السؤال، وجاءت بمعنى الطلب: تسالوا اي سألت بعضهم البعض

﴿أَبْ بَ بُ بِ پِ پُ يَ يُ﴾
ن ن ذنت ت ث ظ ط ف فَ قَفَّ قِفْفَق

(8)، وجاء المسؤولية بمعنى الجزاء قَالَ تعالى: ﴿تِلْكَ أُمَةٌقَدْ خَلَتْ لَهَا مَا كَسَبَت وَلكُمْ مَا كَسِبْتُمْ وَلَا تُشْعُونَ عَمَّا كَانُوا يَعْمَلُونَ﴾

﴿١٢٤﴾ (٩)، وجاء معنى المسؤولية ايضا بالإضافة الى الجزاء والتوبيخ والمؤاخذة كما في قوله تعالى ﴿وَقِفُوهُمْ ۚ إِنَّهُمْ مَسْئُولُونَ﴾ (١٠)، وهذا يعني ان معنى المسؤولية يدور بين الطلب والمؤاخذة والمحاسبة أو الجزاء، وجاء معنى المسؤولية من مصدر صناعى من مسؤول، ومسؤولية: حال أو صفة من يسأل عن أمر

من استقلالها الذاتي بموجب ما بينته المادة الأولى وما سواها من المواد، وهذا يتبعه بنفس المفهوم توازن مهم بين السلطة والمسؤولية لرئيس الوزراء لتحقيق المدى الواسع للنصوص الدستورية، خصوصاً وان العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب وما اشارة اليه الدستور⁽¹⁷⁾، يعتبر من أسس الثابتة لتحقيق التوازن على المستوى المركزي والمحلي خصوصاً عندما يكون متعلق بالسلطة والمسؤولية، لمنع كل أشكال الهيمنة والتجاوز على كيان الفئات المتقدمة والحفاظ على التعددية الثقافية العراقية.

كما ان التأكيد على ضمان الحقوق والحريات من النصوص الدستورية الاساسية، واجاز العديد من الحريات والحقوق للشعب العراقي ولمنع مصادرتها أو الانتقاص منها أقره الدستور من المبادئ ضرورة تنظيمها بقانون لمنع اعتداء السلطة التنفيذية عليها وليكون ذلك تطبيقاً للتوازن بين السلطات بل ان البرلمان ملزم بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية ليمنع تجاوزها للقوانين، وبما ان الدور الذي اعطي لرئيس مجلس الوزراء مهم في الدول ذات التوجه البرلماني⁽¹⁸⁾، واشترائه مع الوزراء كونه عضواً من اعضاء هذا المجلس ورئيساً لهم ويتمتع بذات الصفة القانونية في التصويت داخل مجلس الوزراء عند اقرار المجلس لأي قرار في حدود سلطات رئيس مجلس الوزراء، وان بعض من صلاحيات رئيس مجلس الوزراء مقترنة بمجلس الوزراء، كالتهيئة وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة واقتراح مشروعات القوانين واصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين وكذلك من صلاحيات مجلس الوزراء التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق والتوصية بتعيين اصحاب الدرجات الخاصة ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الاجهزة الامنية واعداد خطط التنمية ومشروع الموازنة العامة والحساب

انها تنتج عن الإخلال بالواجب أو الالتزام بفعل أو عدم أداء عمل ما، فهي واسعة بالمعنى للمسؤولية أيّاً كان ارتباطها بالدين أو وبالمجتمع أو الشركة على عكس اصولها⁽¹⁴⁾، وتتحقق المسؤولية عندما يسلك الشخص مسلكاً يؤدي إلى وقوع ضرر للمجتمع أو افراده، أو من شأنه قد يؤدي على وقوع ضرر، والقانون هو من ينشأ المسؤولية بوجه عام على جميع المستويات عند مخالفة القواعد القانونية، كما قد يترتب مع المسؤولية جزاء يقره القانون على من قام بالمخالفة⁽¹⁵⁾.

وقد تناول جانب من الفقه بأنه المسؤولية تكليف واختبار وابتلاء، كما ان البعض فرق في معناها الفني وبين مجرد الخلاف بين الحكومة والبرلمان حول امر معين، وهذا الخلاف لا بد منه، فهو يؤدي الى بلورة الاتجاهات العامة المختلفة لأظاهر وجهات النظر المختلفة لإعمال الحكومة⁽¹⁶⁾.

وبناء على ما تقدم تعريف التوازن بين السلطة والمسؤولية على انها القدرة على ما تفرضه النصوص من الجزاءات الرادعة لتحقيق العدالة في ظل المبادئ الديمقراطية.

الفرع الثاني

اهمية التوازن بين السلطة والمسؤولية

ان طبيعة نظام الحكم التي أشارت اليها المادة (1) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 تبين حسب النص أن "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني" وان النظام البرلماني بشكل عام قائم على ركنين أساسيين هما وجود الحكومة إلى جنب رئيس الدولة والتعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وان التوازن يعتبر ركن أساس من أركان النظام البرلماني الذي تبناه المؤسس الدستوري، وهذا يعني ان شكل الدولة الاتحادي والنظام الفدرالي القائم على تعدد السلطات التشريعية والتنفيذية وحتى القضائية في الدولة يفترض ان تكون على مستويات وطنية وإقليمية بما يضمن نوع من التوازن بين مصلحة الدولة في الوحدة ومصلحة الأقاليم في الاحتفاظ بجزء

يكون التوازن بالمسؤولية في كلا الحالتين يختلف بالنسبة لرئيس الوزراء⁽²⁵⁾، وفي الحالة الأولى تنطبق المسؤولية التضامنية لرئيس مجلس الوزراء ويكون بذات الوزن من المسؤولية مع الوزير المختص لأن القرار المخالف أو الخاطئ كان بتوافق الإرادتين على تنفيذه⁽²⁶⁾.

ثالثاً- أن سلطات رئيس الوزراء في مجلس الوزراء مبنية على ما يقر بصورة قرار من المجلس، فإذا سحبت الثقة من رئيس الوزراء يعتبر قراراً موجهاً إلى الوزارة بأكملها، بينما إذا قرر سحب الثقة لوزير من الوزارة تكون المسؤولية فردية⁽²⁷⁾، وهذا يعني أن التوازن من حيث السلطة والمسؤولية يخضع لقاعدة الرؤوس يتبعه رئيسه في الأخطاء التي تصدر من الرئيس وتنفذ من الرؤوس⁽²⁸⁾، إذ أنها قاعدة ليست مطلقة التبعية فهي مشروطة عند الاشتراك بالخطأ.

وقد يكون السبب في عدم فهم مسؤولية رئيس الوزراء جزء منه بسبب تطبيق النظام اللامركزي بالشكل غير الصحيح ليتحول إلى نظام مركب في بعض أركانه وصياغته وأن بعض من نصوصه أصبحت غير قادر على النهوض بالمسؤولية الملقاة على كاهل من يتولى إدارة الحكومة، ويمكن أفرز ما تقدم من ظواهر خطيرة قد تعود إلى الأسباب التالية:

- 1- ضعف البرلمان العراقي بسبب النظام الانتخابي السائد في الدورات السابقة والذي أخذ بطرق احتساب الأصوات المكرسة وفق معادلات تسمح بفوز بعض ممن هو أقل أصوات من غيره ضمن قائمة الأحزاب السياسية الكبيرة فكان الناتج مجالس نيابية متعاقبة غير قادرة على النهوض بواجباتها الدستورية رغم المكانة المتميزة التي أفردتها الدستور لمجلس النواب والتفوق الكبير له على المستوى النظري قياساً بالسلطة التنفيذية، وازداد الأمر سوءاً بقصور عضو مجلس النواب عن مهمة الرقابة اللاحقة على الحكومة ومحاسبة المسؤولين الفاسدين.
- 2- تعاظم دور السلطة التنفيذية في العراق رغم أن الدستور العراقي حاول جاهداً الحد من نفوذها وتجريدها من أي شكل من

الختامي، ومن صلاحيات مجلس الوزراء التفاوض بشأن الاتفاقيات الدولية والمعاهدات والتوقيع عليها أو من يخوله⁽¹⁹⁾، وبما أن السلطات الممنوحة ليست مقررّة فقط لرئيس مجلس الوزراء بل لمجلس الوزراء وبما أن اختيار أعضاء التشكيلة الوزارية يكون عن طريق رئيس الوزراء وهذا يعني أن الصلاحيات التي منحت لمجلس الوزراء هي بالحقيقة ممنوحة لرئيس مجلس الوزراء، لأن العلاقة بين الرئيس والرؤوس بدأت من اختيارهم من الناحية السياسية وبالتالي فإن الحجم الأكبر من هذه السلطات هي سلطات ممنوحة لشخص رئيس مجلس الوزراء⁽²⁰⁾، كما أن المسؤولية التضامنية المترتبة على رئيس الوزراء إذا لم تقرر كمسؤولية قانونية لا يمكن تضمينها سواء كانت ناتجة عن مخالفة أخلاقية وأدبية عند ارتكاب ما يخالف الأخلاق والآداب العامة وأن لم يلحق الفعل ضرراً بأحد الأفراد⁽²¹⁾، أو كانت ناتجة عن مخالفة للقانون ينتج عنها ضرراً على فرد أو يقتصر على أفراد معينين أو قد يتعدى أثرها إلى المجتمع⁽²²⁾، وأن المسؤولية التضامنية هي المسؤولية القانونية ناتجة عن المسؤولية السياسية تضامنية⁽²³⁾، فهذا المعيار مهم في تحديد حجم مسؤولية رئيس الوزراء.

وبناءً على ما تقدم يمكن تحديد أهمية التوازن على أساس القرار متخذ من مجلس الوزراء كما يلي:

أولاً- تحديد سقف المسؤولية السياسية وترتبط بالتوازن بالنصوص الدستورية التي تدين رئيس الجمهورية من الخيانة العظمى أو انتهاك الدستور أو الحث باليمين الدستورية⁽²⁴⁾، تنطبق بالتوازن على كل من رئيس مجلس الوزراء والوزراء لأن السلطات الممنوحة لمجلس الوزراء أكثر من السلطات الممنوحة لرئيس الوزراء وسلطات الوزير قد تكون أوسع من سلطات رئيس الجمهورية ولكن لم يدانوا بما أدين به رئيس الجمهورية.

ثانياً- يختلف الخطأ أو المخالفة ونوعها إذا كانت ناتجة عن قرار مجلس الوزراء بتصرف صحيح من الوزير أو كانت صادرة من مجلس الوزراء من تصرف غير صحيح من قبل الوزير، إذا لابد أن

يتضح مما تقدم عدم تحديد المعيار الدستوري الذي يميز بين ميزان السلطات الممنوحة لرئيس الوزراء او لرئيس مجلس الوزراء فكلاهما يؤدي الى سحب الثقة من الوزارة بأكملها وان كان الخطأ مقرون فقط بشخصية رئيس الوزراء.

المطلب الثاني

السلطات الممنوحة لرئيس الوزراء ومسؤولياتها في دستور

العراق لسنة 2005

ان القواعد الصحيحة التي ترسم صور السلطات الممنوحة لرئيس الوزراء في قيادة الوزراء وتقرير السياسة العامة للدولة من اجل تحقيق البرنامج السياسي او المشروع السياسي الذي قد يكون احد اهم الاسباب للاختيار التشكيلية الوزارية، وبالمقابل لا بد وان يتم الاحاطة بالمسؤولية التي تقع على ضمن حدود كل سلطاته، ومن هذا المنطلق نقسم المطلب على فرعين، الاول السلطات الممنوحة لرئيس الوزراء، والثاني المسؤولية المترتبة على رئيس الوزراء، وكما يلي:

الفرع الاول

السلطات الممنوحة لرئيس الوزراء في دستور العراق لسنة

2005

حدد الدستور سلطات الدولة الى اربعة سلطات رئيسية وهي كل من السلطات الاتحادية⁽³¹⁾، وسلطات الاقليم، وسلطة المحافظات، وسلطة الادارات المحلية، وبقدر تعلق البحث في سلطة رئيس الوزراء سوف نبين السلطات الخاصة برئيس الوزراء و السلطات الخاصة بمجلس الوزراء⁽³²⁾، وكما يلي:

اولاً/ سلطة رئيس الوزراء :

تناول الدستور نوعين من السلطات لرئيس الوزراء، يمارس النوع الاول منها بشكل منفرد وهي من الاختصاصات الحصرية برئيس الوزراء، كما يمارس سلطاته بالاشتراك مع مجلس الوزراء في البعض الآخر، ولتوضيح ذلك سوف تناولها بالنقاط التالية:

1- السلطات التي ينفرد رئيس الوزراء في ممارستها: هنالك بعض السلطات التي ينفرد بها رئيس الوزراء قد تكون بعضها

أشكال الهيمنة على المؤسسة التشريعية الممثلة للإرادة الشعبية وقد ظهر ما تقدم جلياً في العديد من الحالات ومنها:

أ- تدخل الحكومة في تكوين وعمل السلطة التشريعية إذ ان الملاحظ ان الحكومة تمارس دور مهم مع المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وبالتالي فان التأثير على سير عملية الانتخابات قد تمكن من السيطرة إلى حد كبير على جرائها⁽²⁹⁾.

ب- قدرة رئيس الوزراء على توجيه دعوة لعقد جلسة نيابية طارئة أو تقديم طلب لتمديد الفصل التشريعي لمدة ثلاثين يوماً استناداً للمادة (58) من الدستور.

ج- تولي الحكومة مهمة تعيين كبار الموظفين ممن ألزم الدستور في المادة (61/خامساً) عرضهم على البرلمان لأخذ موافقته عليهم إلا أن الواقع يقول ان أغلب هؤلاء ومنذ العام 2005 والى اليوم يستقل رئيس الوزراء بتعيينهم بصفة الوكالة، وهذا قد يفتح الباب مشرعاً للتفاضل الحزبي والفساد الإداري والمالي.

3- نجد ان من أهم أسس عدم التوازن بين السلطات العامة في العراق عدم تحققها من خلال الآتي:

أ- مبدأ المساواة: إذ ينبغي ان تتساوى السلطات العامة في التأثير المتبادل لنصل إلى قاعدة ان "السلطة توقف السلطة" بيد ان هذا غير متحقق في دستور 2005 الذي رجح كفة مجلس النواب بمنحه أدوات تأثير مهمة في لمساءلة رئيس الدولة والحكومة مجتمعين أو منفردين⁽³⁰⁾.

ب- مبدأ الكفاءة: إذ ان البرلمان منتخب بشكل مباشر من الشعب بينما السلطة التنفيذية من رئيس جمهورية ونوابه ورئيس وزراء وحكومته بأجمعهم يتم اختيارهم من توافق ارادات سياسية داخل البرلمان.

ج- الإرادة الشعبية: حيث ان أداة التوازن الحقيقي هي الشعب قد خلى الدستور العراقي للعام 2005 من منح الشعب القدرة على التقدم بمقترح حل البرلمان أو مساءلة الحكومة أو طلب تنظيم انتخابات مبكرة وغيرها من تطبيقات نظام الديمقراطية غير المباشرة.

فقد اشار الدستور على ان يشترك كليهما في القيادة العليا للقوات المسلحة، ولكن طبيعة الاشتراك لا تتعدى المناصب التشريعية والاحتفالية لرئيس الجمهورية، كما يتولى رئيس الجمهورية من خلال توصية من رئيس الوزراء بإصدار العفو الخاص، وله ايضاً منح الاوسمة والنياشين من خلال توصية من رئيس مجلس الوزراء⁽³⁷⁾، وقد نص الدستور في حالة خلو منصب رئيس الوزراء لأي سبب كان أن يتولى مقامه⁽³⁸⁾، ويلاحظ مما تقدم ان سلطات رئيس الجمهورية المشتركة مع رئيس الوزراء محدودة.

ب- سلطات رئيس الوزراء بالاشتراك مع مجلس الوزراء: ان مهام رئيس الوزراء بمجلس الوزراء قد يتوقعها البعض اشبه بسلطة الرئيس والمرؤوس في الوظيفة العامة، لكن بالحقيقة هي وان كانت قريبة من حيث المفهوم الا انها تختلف من حيث التطبيق، فاغلب الوزراء هم مرشحين لأحزاب سياسية وهذا يعني صفة التابع والمتبوع قد لا تتحقق متى ما كان هنالك اختلاف سياسي خصوصاً وان الخلفية السياسية للوزير تستند الى حزب سياسي مؤثر في تشكيل الحكومة او حتى في مجلس النواب، وهذا يعني رسم السياسة العامة وضع الخطط والادارة العامة للدولة بالاشتراك مع الوزراء، قد يكون صعب على رئيس الوزراء رسم سياسة وزارة معينة دون موافقة الوزير المعني⁽³⁹⁾.

من خلال ما تقدم، يتضح ان سلطات كثيرة ومتنوعة يمارسها رئيس الوزراء بنفسه، وهذه السلطات تتضمن جانب منها اختصاص منفرد والاختصاصات الاخر مشترك كاختصاص الاقتراح لمشروعات تشريعية واصدار الانظمة والتعليمات والقرارات والتوصيات، فضلاً على منحه سلطة التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله، فقد نص الدستور بمنح مجلس الوزراء ان يضع نظام داخلي لتنظيم العمل داخل مجلس الوزراء، وقد اشترط على رئيس مجلس الوزراء ما يشترط على رئيس الجمهورية، وهذا يعني الالتزام بالدستور والمحافظة على سيادة العراق واستقلاله ووحدته

عند ترشيحه وقبل نيله التشكيلة الوزارية الثقة من مجلس النواب، وكما يلي:

أ- سلطات رئيس الوزراء بعد ترشيحه: ان من مميزات وجوهر النظام البرلماني هو تكليف مرشح رئيس الوزراء عن الكتلة النيابية الاكثر عدداً في تشكيل كابينه الوزارية خلال المدة التي حددها الدستور بخمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية، حيث يقوم المرشح المكلف لرئاسة الوزراء بمهمة تسمية اعضاء وزارته ويعرضها مع المنهاج الوزاري على مجلس النواب ليتم منحها الثقة وفي حال حاز الثقة للبعض منهم بالأغلبية المطلقة دون البعض الاخر يقوم بإعادة ترشيح تشكيلة لمن لم يحوز ثقة البرلمان مرة اخرى، اما في حال عدم منح رئيس الوزراء المكلف ووزارته الثقة يتولى حينها رئيس الجمهورية بتكليف مرشح لرئاسة الوزراء خلال خمسة عشر يوم⁽³³⁾.

ب- سلطات رئيس الوزراء بعد منحه الثقة مع التشكيلة الوزارية: يتولى رئيس الوزراء مهامه بعد تقديمه التشكيلة الوزارية ومنحه الثقة من المجلس النواب بالأغلبية المطلق وبعد تأديته ووزرائه اليمين الدستورية⁽³⁴⁾ لإدارة السياسة العامة للدولة من خلال ادارة مجلس الوزراء وهذه الصلاحيات تمكنه من تعيين كل وزير في مكانه في المجلس، واختيار الوزراء للجان التي تستوجب التدقيق او التحقيق من المسائل المهمة⁽³⁵⁾، وكذلك يكون القائد العام للقوات المسلحة وتخضع جميع القوات المسلحة لأمرته، وله الحق في تغيير قادتها واداراتها على ان يكون من قائد فرقة فما فوق بعد موافقة مجلس النواب وكذلك الوزراء⁽³⁶⁾.

2- السلطات التي يشترك رئيس الوزراء في ممارستها:

هنالك نوعين من السلطات التنفيذية التي يشترك فيها رئيس الوزراء، السلطات التي يشترك فيها مع رئيس الجمهورية والسلطات التي يشترك فيها مع مجلس الوزراء، وكما يلي:

أ- سلطات رئيس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية: يشترك رئيس الوزراء مع رئيس الجمهورية في بعض السلطات،

المرتبطة بوزارة، كما لرئيس مجلس الوزراء اقتراح مشروعات القوانين، واصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين، ويقوم مجلس الوزراء بإعداد مشروع الموازنة العامة والخطة التنموية والحساب النهائي لها، وفوض رئيس مجلس الوزراء بالتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها أو من يخوله⁽⁴⁵⁾، وقد نص الدستور لرئيس مجلس الوزراء بالقيادة العامة للقوات المسلحة و ترأس اجتماعات مجلس الوزراء وإدارته⁽⁴⁶⁾، وهذه السلطات التي منحها الدستور لرئيس مجلس الوزراء تمكنه من ادارة حكومته وتنفيذ الخطط وتنميتها ومسؤولاً عنها اما البرلمان في حالة أي تقصير في اعمال وزاراته.

2- السلطات التي يشترك فيها رئيس مجلس الوزراء في ممارستها: يمارس رئيس مجلس الوزراء فضلاً على اختصاصاته التي يمارسها بسلطة منفردة، اختصاصات مشتركة مع رئيس الجمهورية في المسائل التي حددها الدستور كحل مجلس النواب بعد موافقة رئيس الجمهورية، على ان لا تكون في فترة استجواب رئيس الوزراء⁽⁴⁷⁾، فضلاً على الاختصاصات المشتركة مع رئيس الجمهورية والتي سبق الإشارة إليها، كما يشترك رئيس مجلس الوزراء مع السلطة التشريعية في بعض من الاختصاصات، إذ يمارس رئيس مجلس الوزراء سلطات مشتركة والتي تتمثل بتعيين وكلاء الوزراء والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الاجهزة الامنية، ويقوم ايضاً بإقالة أياً من الوزراء بعد موافقة البرلمان على اقالته⁽⁴⁸⁾، وتخضع جميع سلطات السلطة التنفيذية سواء كانت منفردة أم مشتركة إلى رقابة السلطة التشريعية.

الفرع الثاني

المسؤولية المترتبة على رئيس الوزراء

ان من مظاهر النظام البرلماني هو وجود رقابة متبادلة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، إذ يمكن للسلطة التشريعية ان

وسلامة اراضيه⁽⁴⁰⁾، ولم يمنح الدستور مهام اختيار رؤساء الهيئات المستقلة من قبل رئيس الوزراء، وان اختيار شخصيات متحيزة يخالف المبدأ الاساسي للهيئة الذي نص عليه الدستور فضلاً على مخالفته للاتفاقية الدولية عن مبادئ استقلالية اجهزة الرقابة المالية حسب اعلان نيومكسيكو للمنظمة الدولية للاجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة انتوساي⁽⁴¹⁾ (intosai).

ان الاحكام القضائية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية والخاصة بأحكام الاعداد القضائية التي تصدرها المحاكم المختصة، هي ايضاً مشتركة مع السلطة التنفيذية من حيث الاجراءات التي تسبق التصديق عليها⁽⁴²⁾، وهذا يعني ان السلطة التي تقع على رئيس الوزراء لا تقل شأنًا من السلطة التي تقع على رئيس الجمهورية من حيث ما تضمنه الدستور من بعض المهام والمسؤوليات المشتركة في رسم سياسة الدولة، فلماذا يحدد رئيس الجمهورية بمسؤوليات كالخيانة العظمى والحنث باليمين وانتهاك الدستور دون رئيس الوزراء.

ثانياً/ سلطات رئيس مجلس الوزراء:

يمارس رئيس مجلس الوزراء سلطات تنفيذية واسعة استناداً للدستور، وينفرد في البعض منها ويشترك مع رئيس الجمهورية في البعض الآخر، ولتوضيح ذلك سوف نتناولها كالتالي:

1- السلطات التي ينفرد رئيس مجلس الوزراء في ممارستها: يتمتع رئيس مجلس الوزراء في ممارسة مهامه بسلطات تنفيذية واسعة إذ يتركز عمل السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بيد رئيس واعضاء مجلس الوزراء باعتبارهم مسؤولين امام البرلمان عن اعمال وزاراتهم، كما ويتحمل رئيس الوزراء المسؤولية التضامنية عما يقوم به الوزراء في وزاراته، ويكون مسؤولاً شخصياً اما البرلمان في حالة الاخطاء أو المخالفة ناتجة عما يصدره من القرارات التنفيذية⁽⁴³⁾، لأنه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة⁽⁴⁴⁾، فيضع الخطط العامة لعمل حكومته ويشرف على اعمال الوزارات والجهات غير

الجنائية والمسؤولية المدنية التي يخضع لها جميع الافراد سواء كانت لهم سلطة سياسية ام لم تكن، وبما ان مسؤولية رئيس مجلس الوزراء او احد الوزراء نص عليها الدستور، حينما منح الحق لعضو مجلس النواب توجيه السؤال الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء في اي من الموضوعات التي تدخل في اختصاصهم، ويكون لكل منهم الاجابة على السؤال الموجه اليه، ويكون التعقيب حقاً للسائل وحده، كما يجوز لخمس وعشرين من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع للمناقشة للاستيضاح عن اداء أو سياسة مجلس الوزراء أو احد الوزراء ويتم تحديد الموعد من قبلهم للحضور امام مجلس النواب، وقد يقوم عضو مجلس النواب من توجيه الاستجواب لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء بعد موافقة خمس وعشرون عضواً لمحاسبهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وذلك بعد سبعة ايام من تقديم طلب الاستجواب⁽⁵¹⁾، وبعد الاستجواب قد يقتنع اعضاء مجلس النواب بالأعمال التي قام بها رئيس مجلس الوزراء اذا كان هو من استجوب أو الوزير، او يحال الامر الى طلب رفع الثقة من حكومة رئيس الوزراء أو من الوزير المستجوب⁽⁵²⁾.

كما يترتب على المسؤولية السياسية للوزير أو أي من يخضع لرقابة السلطة التشريعية، ما يقوم به من الاعمال التي يمارسها، إذ ان البرلمان يراقب السياسة العامة للوزير، ويبحث في ملائمة اعماله وقراراته المختلفة من حيث القانون والظروف الواقعية التي صدرت عليها ومدى توافقها مع المصلحة العامة، فضلاً على مدى تحقيقها لرغبة الاغلبية في البرلمان وأن كانت عكس ما تقدم⁽⁵³⁾، والجزاء المترتب على المسؤولية السياسية لا يتعدى العزل أو سحب الثقة أو تنحيته من المنصب.

ثانياً/ المسؤولية الجزائية لرئيس مجلس الوزراء:

ان الدستور هو القانون الاسمي ولا يجوز لأي قانون يتعارض مع نصوصه، اما في حالة عدم ذكر اي موضوع عن مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء لا يعني عدم خضوعهم للمسؤولية الجنائية سواء تعلق بالجهات المختصة في توجيه الاتهام او

تقوم بسحب الثقة من احد الوزراء وهي مسؤولية فردية او تقوم بسحب الثقة من كل الوزارات وهي مسؤولية تضامنية، وبالرجوع الى دستور العراق لعام 2005 نجد ان رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية تتمثل في مسألة رئيس الوزراء بناءً على طلب مسبب من عدد من اعضاء مجلس النواب ويتم مسألته بالأغلبية المطلقة⁽⁴⁹⁾.

ان الدستور منح سلطات الى رئيس مجلس الوزراء اوسع مما منحها الى رئيس الجمهورية، ومن المفترض ايضاً ان تكون المسؤوليات التي نص عليها الدستور بما يتلائم مع السلطات، اي تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء اكثر من مسؤولية رئيس الجمهورية، فالمساواة قد تكون في الشروط المطلوبة لتولي المنصب وهذا ما اشار اليه الدستور⁽⁵⁰⁾، ومن جانب اخر لم تكن كفة المساواة متوازنة بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في حال اخفاق الوزارة او رئيس مجلس الوزراء وان سحب الثقة على رئيس الوزراء يعني سحب الثقة من كل وزاراته، دون ان تترتب اي مسؤولية رئيس الجمهورية.

وللتوضيح مسؤولية رئيس مجلس الوزراء المنفردة والتضامنية، ومقارنتها مع مسؤولية رئيس الجمهورية، قد يكون هنالك تباين بينهما سواء كانت مسؤولية مدنية او جنائية او سياسية، ولكن اذا كانت المسؤوليتان المدنية والجزائية يخضع لها جميع الافراد سواء كانوا سياسيين ام غير سياسيين، فأمر الامر مختلف بالنسبة للمسؤولية السياسية، فلا يخضع للمسؤولية السياسية الا الوزراء أو من يمارسون سلطة سياسية، ولتوضيح ذلك يمكن تناولها من ثلاث نواحي:

اولاً/ المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء:

ان للمسؤولية السياسية شان خاص حيث لا يخضع لها الا من يمارس سلطة سياسية، مثل الوزراء وغيرهم من اعضاء الحكومة الذين يتحملون المسؤولية السياسية امام البرلمان سواء بصورة فردية ام جماعية، وهذا يقودنا الى تطبيق قاعدة مفادها (حيث تكون السلطة تكون المسؤولية)، على عكس المسؤولية

ثالثاً/ المسؤولية المدنية على رئيس الوزراء:

ان المسؤولية المدنية على رئيس الوزراء ترد على وفق احكام القانون المدني شأنه شأن ممن تقع عليه المسؤولية المدنية إن كان موظف أو المكلف بخدمة عامة ويترتب عليه اصلاح الضرر أو تعويض الذي لحق الغير إذا كان الخطأ شخصي عند ممارسة الوظيفة أو بدونها، وبما ان هذا النوع من المسؤولية هو خاص بالعمل الموكل به كرئيس للوزراء، وله علاقة وطيدة بأداء مهمة رئيس الوزراء، وهذه المسؤولية تنتج عن اوامر ديوانية تصدر من رئيس مجلس الوزراء او امر يصدر من رئيس الوزراء، وهذا يستوجب رفع دعوى للطعن بهذه الاوامر امام المحكمة الادارية العليا، وفي حال اكتساب الحكم القضائي الصادر الدرجة القطعية لمن اصابه الضرر من الامر الديواني الصادر من رئيس مجلس الوزراء، لابد الرجوع الى القانون المدني العراقي لبيان اركان المسؤولية المدنية المنصوص عليها⁽⁵⁵⁾ ذلك لعدم وجود نص خاص يقضي خلاف ذلك، وكما يلي:

1- ركن الخطأ: هو الاساس الذي تقوم عليه المسؤولية المدنية بوجه عام، والخطأ هو مخالفة احكام القانون المتمثلة في تصرف قانوني أو عمل مادي، ويأخذ صورة عمل ايجابي، وهم القيام بعمل يصرحه القانون او قد يكون بشكل سلبى ينشأ في صورة الامتناع عن عمل يوجبه القانون⁽⁵⁶⁾.

2- ركن الضرر: ما ينشأ من الخطأ المرتكب حق بالتعويض مالم ينشأ عن الخطأ ضرر يلحق بالغير او ادبياً، ولكي تقوم المسؤولية المدنية سواء كان ضرر ماديا او ادبياً، والضرر يشترط ان يكون مباشراً ومحققاً وخاصاً وذو مركزاً قانونياً وقابلاً للتقدير بالنقود⁽⁵⁷⁾.

3- ركن العلاقة السببية: ان وجود رابطة سببية تربط بين الخطأ المرتكب من رئيس الوزراء او أي شخص يعمل تحت امرته والضرر الذي اصاب المضرور تجعل مرتكب الخطأ علة وسبب وقوع الضرر على المضرور، حيث ان هذه العلاقة تعتبر جوهر

الاسباب التي تقود لتوجيه الاتهام او القواعد الاجرائية والعقوبات الواجب تطبيقها، إذ لابد الرجوع للقواعد العامة في القوانين في حالة عدم ذكرها، خصوصاً وان الدستور منح للمحكمة الاتحادية العليا السلطة في الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس مجلس الوزراء او الوزراء⁽⁵⁴⁾.

وبما ان النص الدستوري في المادة (93/سادسا) منح حق الاتهام رغم عدم تشريع القانون الخاص باتهام رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، لذا نرى تشريع القانون يجب ان يتضمن الامور التالية:

1- استكمالاً للنص الدستوري بتحديد المحكمة الاتحادية العليا المختصة بالنظر في الفصل بالاتهام على رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، لابد من تحديد الجهات المختصة في اقامة الدعوى على سبيل الحصر كأن تكون هيئة الادعاء العام أو الهيئات الرقابية المستقلة أو عضو مجلس نواب، او محافظ او مجلس محافظة، او من المجنى عليهم او ممن يمثلهم قانوناً.

2- تحديد الاسباب التي تستوجب توجيه الاتهام على رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء او الوزراء، كأن يكون الجرم المشهود، وكما بين الدستور في حالة انتهاك الدستور أو الخيانة العظمى او الحنث باليمين في حالة توليهم مناصبهم في السلطة، اما عند تركهم لمناصبهم في السلطة، فيكونوا خاضعين شأنهم شأن اي مواطن عراقي.

3- بما ان الجهة المختصة بالفصل في اتهام رئيس الوزراء هي المحكمة الاتحادية العليا، ينبغي وضع قواعد اجرائية محددة لا تسبب في عرقلة سير عمل رئيس الوزراء وادارة مهامه بالشكل الذي يقيد سير المرافق العامة بانتظام.

4- تحديد العقوبات المناسبة والمتناسبة مع حجم ونوع الخطأ والمسؤولية وان تضع قيود مهمة سابقة واحترافية لمنع عدم تنفيذها.

المسؤولية وسبب وجودها، وتنتفي في حالة انعدام العلاقة السببية بين الخطأ والضرر⁽⁵⁸⁾.

وبما ان المسؤولية المدنية تنقسم الى وجود رابطة عقدية أو غير عقدية (تقصيرية)، حيث يترتب في الحالة الأولى على عدم تنفيذ الالتزام الناشئ عن العقد على الوجه المتفق عليه؛ أما المسؤولية غير العقدية أو التقصيرية فهي تقوم على التزام قانوني مصدره نص القانون يقع على عاتق المسؤول بتعويض المضرور⁽⁵⁹⁾، وهذا ما نص عليه قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على ان (فاذا كان في هذه الاوامر مخالفة فعلى الموظف ان يبين لرئيسه كتابة وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الاوامر الا اذا اكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها)⁽⁶⁰⁾، كما ان لا تضامن في المسؤولية العقدية عند تعدد المسؤولين إلا بنص في القانون او باتفاق المتعاقدين، بينما التضامن في المسؤولية التقصيرية مقرر بحكم القانون، وان أي الاتفاق على الإعفاء من المسؤولية يعد باطلاً في المسؤولية التقصيرية بين قد يكون صحيحاً في المسؤولية العقدية⁽⁶¹⁾، وهذا يعني ان المسؤولية التقصيرية لرئيس الوزراء تقوم على التضامن بين الوزراء بشرط وجود نص في القانون، وتبطل شروط او الاتفاقات للإعفاء من المسؤولية التقصيرية.

وبناءً على ما تقدم فان الخطأ في اي فعل او امتناع عن القيام بفعل اوجبه القانون على رئيس الوزراء او امر به رئيس الوزراء مع اخطاره من قبل اي وزير او اي موظف الى رئيس الوزراء بأن الامر مخالف للقانون ورغم ذلك اصر رئيس الوزراء على تنفيذه وانتج بسببه ضرر على الافراد اوجبه التعويض للمضرور عما اصابه في حدود المسؤولية المدنية المترتبة عليه.

المبحث الثاني

اقتران التوازن بين السلطة والمسؤولية لرئيس الوزراء

ان عدم مسؤولية الملك في نظم الحكم الملكي يتصف بالطابع المطلق استناداً إلى قاعدة "ان الملك لا يمكن ان يخطئ" وهي تشمل المسؤولية السياسية والجنائية، اما في نظم الحكم

الجمهوري النيابي البرلماني او حتى الرئاسي فقد اقتصر على المسؤولية السياسية⁽⁶²⁾، فأن هذا النظام يقود إلى ان السلطة تدور مع المسؤولية فأين ما انتقلت السلطة انتقلت معها المسؤولية، وان سلطة البت في شؤون الحكم من قبل رئيس الوزراء يفترض ان يترتب عليها انتقال المسؤولية ايضاً إلى الوزراء⁽⁶³⁾، وفي المقابل يترتب على عدم مسؤولية رئيس الوزراء إذا كانت مباشرة اختصاص لا تخضع لإرادته، أي عدم امكانية مباشرة لاختصاص وذلك لأنها مستندة الى الوزراء في حكومته يمارسونها وفقاً لقراراتهم بشأن اي من الامور التي يصدرها اي وزير، اي مستندة الى توقيع الوزير المختص⁽⁶⁴⁾، والقاعدة التي تجعل رئيس الوزراء غير مسؤول عن القرارات التي يتخذها الوزير، قد تستند ان (لا سلطة بلا مسؤولية وحيث تكون المسؤولية توجد السلطة)، فيكون الوزراء هم المسؤولين لانهم اصحاب السلطة الفعلية.

ان تصور دور رئيس الوزراء في الدولة يتسق مع مسؤوليته سياسياً اعتداداً بمبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية، فأين ما تكون السلطة تدور حولها المسؤولية وجوداً وعدماً، فإذا كان الرئيس لا يتمتع بسلطات حقيقية مؤثرة، فمن الطبيعي تصوره غير مسؤولاً سياسياً امام السلطة التشريعية، والعكس صحيح في حالة تمتعه بالسلطات، ولكن ظواهر اتساع دور السلطة التنفيذية المتمثلة بدور رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وضعف دور السلطة التشريعية في الرقابة الحقيقية قادة الى جعلها في مأمن من الرقابة، ومن ثم بات من اللازم التأكيد على المبدأ القائل بأن حيث تكون السلطة تكون المسؤولية أو على الاقل، رغم أن قاعدة المسؤولية بقدر السلطة ليست القاعدة المتبعة في الانظمة النيابية المعاصرة في اغلب الدول، فالسلطة يجب لا تتناسب عكسياً مع المسؤولية، إذ لابد من تزداد سلطته تزداد مسؤوليته فالعلاقة طردية، أي كلما زادت سلطات رئيس الوزراء او الوزير زادت معه مسؤوليته، والحقيقة أنه برغم شيوع هذا المبدأ يتعذر تحقيقه على النحو الامثل في الانظمة الدستورية،

خاصة فيما يتعلق بدرجة التوازن المفترض وجوده بين سلطة رئيس الوزراء ومسؤوليته⁽⁶⁵⁾.

كما ان تحديد سلطة لرئيس الوزراء وتضييقها في الدولة قد تتعارض مع مفهوم كامل للمسؤولية السياسية، وقد انها تتعارض اصلاً مع جعله مسؤولاً بسبب هذا التقييد وان اي عمل يصدر من رئيس الوزراء في حدود هذا التقييد قد لا يترتب عليه اي مسؤولية امام مجلس النواب مادام ضمن اطار القانوني للتقييد بالصلاحيات، ولهذا فان ممارسة رئيس الوزراء لسلطات واسعة هي من تقرر المسؤولية السياسية الحقيقة، كما ان القاعدة العامة التي تناولتها اغلب الدساتير التي تبني النظام النيابي البرلماني تقرر سلطات واسعة لرئيس الوزراء، ولكنها لا تصل لقاعدة مطلقة وغير مقيدة بل وردت النصوص الدستورية التي من خلالها يسأل ويستجوب ويحال للتحقيق وقد يصل لرفع الثقة منه، لكنه بالرغم كل هذه السلطات نجده مستثنا عن رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى، أو مسائلته انتهاك الدستور او في حالة الحث في اليمين الدستوري الذي التزم به قبل توليهم المناصب⁽⁶⁶⁾، وبما ان الدستور حدد المسؤولية التي تقع على عاتق رئيس الجمهورية، استناداً لمسؤوليته المقررة في الدستور، لكنه لم يحدد المسؤولية على رئيس الوزراء غير المسؤولية السياسية رغم ان مجال المسؤولية الواقعة على رئيس مجلس الوزراء اوسع من المسؤولية على رئيس الجمهورية، حيث ان رئيس مجلس الوزراء والوزراء هم اصحاب الاختصاصات التنفيذية الواسعة، وهذا لا يتناسب مع مفهوم القاعدة بقدر السلطة تكون المسؤولية، لان سلطة رئيس الوزراء او سع من سلطة رئيس الجمهورية الا ان مسؤولية رئيس الجمهورية نص عليها الدستور دون مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء، وهذا قد يخل بمبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية لرئيس الوزراء لو تم مقارنته برئيس الجمهورية.

المطلب الاول

التوازن من الناحية السلطة المقترنة بالاختصاص

ان التركيز على السلطات التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، يجب ان تقارن بالاختصاص الممنوح لهم، فالاختصاص يمنح سلطة القيام بالأعمال التنفيذية، ولبيان موقع كل منهم ومقارنته بالمسؤولية المترتبة عليه سوف نتناوله في الفرعين التالية:

الفرع الاول

موقع رئيس الجمهورية في النظام السياسي وفقاً الى دستور

العراق لعام 2005

يحكم موقع رئيس الجمهورية وفقاً للنظام البرلماني القواعد التالية:

اولاً/ اختصاصات رئيس الجمهورية السياسية والادارية: ان رئيس الجمهورية استناداً للدستور يتمتع ببعض من الاختصاصات سياسية وادارية المحدودة، يمارسها بصفة منفردة أو مشتركة، وهذه الصلاحيات ليست واسعة بقدر ما يمارسه رئيس الوزراء و الوزراء من اختصاصات تنفيذية، فلا يتدخل رئيس الدولة فيما الا بالقدر المحدود⁽⁶⁷⁾.

ثانياً/ اختيار منصب رئيس الجمهورية: ان اختيار من يتولى منصب رئيس الجمهورية يتم عن طريق مجلس النواب⁽⁶⁸⁾، سواء كان المرشح من اعضاء مجلس النواب ام من الافراد غير الاعضاء في مجلس النواب لكن عند تحقق الشروط التي نص عليها الدستور⁽⁶⁹⁾، واختياره بأغلبية ثلثي عدد اعضاء مجلس النواب، وهذا ما يشهد الواقع السياسي الى ان الكتل السياسية الفائزة في الانتخابات البرلمانية هي التي تتولى اقتراح المرشح للمناصب بناءً على التوافق السياسي فيما بينها، فلم يخرج تولي منصب رئيس الجمهورية منذ صدور دستور عام 2005 ولحد الان عن تمثيل القومية الكردية، بحيث بات معروف لدى غالبية الشعب ان تولي منصب رئيس الجمهورية يتم اختياره من

مرشحين القومية الكردية، بعكس ما آل اليه الدستور في الواقع القانوني.

ثالثاً/ موقع رئيس الجمهورية ومسؤوليته في الدولة: ان موقع رئيس الجمهورية نص عليها الدستور⁽⁷⁰⁾، وهي مسؤولية واسعة فعند وجود اي انتهاك لنصوص الدستور أو اي تصرف منه أدى للحنث باليمين الدستوري، او عند الخيانة العظمى⁽⁷¹⁾ سوف يكون مسؤولاً امام مجلس النواب، وهنا يمكن طرح السؤال، هل ان السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية هي بقدر سلطات رئيس مجلس الوزراء، عند الرجوع الى نصوص الدستور والتي سبق وان تمت الاشارة اليها نجد ان سلطات رئيس الجمهورية اغلها اسمية وشرفية بمقابل سلطات رئيس مجلس الوزراء الواسعة والفعلية، ولا نرى أي توافق بين سلطة رئيس الجمهورية ومسؤوليته بالمقارنة مع رئيس الوزراء، كما ليس هنالك توافق بين سلطة رئيس مجلس الوزراء والمسؤوليات التي يتحملونها، كما لم يتناول الدستور نصاً في تحديد مسؤوليتهم كما فعل في تحديد جانب من مسؤولية رئيس الجمهورية، وبالتالي فأنا نرى لا توازن بين السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وبين مسؤولياتهم.

الفرع الثاني

موقع رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي وفقاً الى دستور العراق لعام 2005

يتمتع رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني بصلاحيات دستورية واسعة والتي سبق وان تم الاشارة اليها في هذا البحث، وان موقع رئيس مجلس الوزراء تحكمه ظروف وقواعد مختلفة: اولاً/ اختصاصات رئيس الوزراء الادارية والسياسية: ان رئيس مجلس الوزراء في يمنح في نظام برلماني اختصاصات سياسية وادارية واسعة، إذ يمارس صلاحياته الواسعة اما بصورة منفردة أو من خلال مجلس الوزراء بالمشاركة مع الوزراء الآخرين، في رسم وتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة⁽⁷²⁾.

ثانياً/ ترشيح من يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء والمصادقة عليه: ان مرشح الى تولي منصب رئيس مجلس الوزراء هو من احد التابعين للكتلة النيابية الاكثر عدد مقاعد في مجلس النواب استناداً الى نص الدستور⁽⁷³⁾، وهو المكلف دستورياً في تسمية اعضاء وزارته، الا ان الواقع السياسي يشير الى العكس من ذلك ولان الكتل السياسية الفائزة في الانتخابات البرلمانية استناداً للمشاركة السياسية ولكي تمرر الكابينة الوزارية لرئيس الوزراء تقوم هي باقتراح اسماء الشخصيات المرشحة للمناصب الوزارية، ويكون ذلك حسب عدد مقاعد الاحزاب السياسية في البرلمان وتمثيلها ونفوذها والتعددية السياسية داخل مجلس النواب، ثم يقوم بعدها رئيس مجلس الوزراء اختيار من بين هذه الشخصيات لتولي المناصب الوزارية، وهنا نلاحظ ان رئيس الوزراء هو مرشح للكتلة السياسية الاكثر عدد مقاعد في مجلس النواب وبمعنى اخر انه من تبعية الكتلة السياسية الاكثر عددا في مجلس النواب، وبما ان الكتلة الوزارية لرئيس الوزراء تم اختيارها على اساس توافق بين الكتل الفائزة في المقاعد النيابية الاكثر والقادرة من تمريرها، هذا يعني تحميلها مسؤولية من قبل مجلس النواب مسألة في غاية الصعوبة، بمقابل ما يمارسه رئيس الوزراء من صلاحيات واسعة.

ثالثاً/ موقع رئيس مجلس الوزراء في الدولة: ان الموقع الاعلى للسلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية المحدود للصلاحيات هو رئيس مجلس الوزراء، وما يتمتع به رئيس مجلس الوزراء في حكومته بحكم وضعه الدستوري والسياسي في النظام البرلماني وما نصت عليه الدستور بانه (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)⁽⁷⁴⁾، وهذا الموقع من السلطة التنفيذية اشار له الدستور بالمسؤولية عن السياسة العامة للدولة والقوات المسلحة بشكل مباشر.

الفرع الثالث

موقع الوزير في النظام السياسي وفقاً الى دستور العراق لعام 2005

ان موقع الوزير في النظام السياسي وفقاً الى دستور العراق لعام 2005 تحكمه القواعد التالية:

أولاً/ اختصاصات الوزير السياسية والادارية: ان الوزير في اطار نظام برلماني فيما آل اليه من اختصاصات سياسية وادارية يباشرها داخل مجلس الوزراء، فيمارس صلاحيات واسعة من خلال مجلس الوزراء بالمشاركة مع الوزراء الآخرين، مثل تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة⁽⁷⁵⁾.

ثانياً/ اختيار منصب الوزير والمصادقة عليه: ان الوزير ممثل لكتلة نيابية استناداً للمشاركة السياسية، وبما ان رئيس الوزراء مكلف دستورياً في تسمية اعضاء وزارته، لكن في الحقيقة ان الواقع السياسي يشير الى ان الكتلة السياسية الفائزة في الانتخابات البرلمانية هي التي تتولى اقتراح اسماء الشخصيات المرشحة للمناصب الوزارية، وفقاً الى عدد مقاعد الاحزاب السياسية في البرلمان وتمثيلها ونفوذها السياسي داخل مجلس النواب، وبعدها يختار رئيس مجلس الوزراء من بين هذه الشخصيات لتولي المناصب الوزارية، وهذا الموقع للوزير يؤدي الى تبعية الوزير للكتلة السياسية التي ينتهي اليها.

ثالثاً/ المركز القانوني والسياسي للوزير: ان الموقع الاعلى الذي يتمتع به الوزير في وزارته بحكم وضعه القانوني والسياسي في النظام البرلماني وما نصت عليه قوانين الوزارات، منحهم سلطة عليا، اذ منح الوزير بمنصب الرئيس الاعلى لوزارته وله ان تصدر عنه التعليمات والانظمة الداخلية والقرارات والاوامر في كل ماله علاقة بتنفيذ مهام الوزارة وتشكيلاتها وصلاحياتها وسائر شؤونها الادارية والمالية والفنية ضمن حدود هذا القانون...⁽⁷⁶⁾، ان هذه الاختصاصات الممنوحة الى الوزير الذي تم اختياره من قبل رئيس الوزراء لتشكيل كابينته الوزارية تجعله مسؤول شأنه شأن الرئيس الوزراء في حدود سلطته بالاختصاص الخاص في وزارته

كمسؤولية شخصية او في وجوده عضواً في مجلس الوزراء كمسؤولية تضامنية، لكن ورغم ان رئيس الوزراء لم يكن وحده صاحب خيار اختيار بعض الوزراء بشكل مباشر لانه هو ايضا تم اختياره من الكتلة السياسية الفائزة في الانتخابات البرلمانية وهي التي قامت باقتراح اسمه من بين الشخصيات المرشحة للمناصب رئيس الوزراء وبالتالي فالوزير قد يكون بنفس الطريقة لاختيار او لتقديمه لخيار الاختيار من قبل رئيس الوزراء، والسؤال هنا كيف يمكن تحميل المسؤولية عن اعمال التي يقوم بها، خصوصاً وانه تابعاً للأحزاب ويخضع لرغبات الحزب السياسي الذي يقف معها؟، والجواب ان الدستور نصاً في تحديد مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء، وهذه المسؤولية سياسية اي ان الاحزاب التي قامت باختيار هي من تحدد مسؤوليته امام مجلس النواب وبالتالي فأنا نرى لا يوجد أي توازن بين السلطة الممنوحة له وبين المسؤولية لان بشكل او باخر قد تكون مسؤولية صورية من حيث التطبيق السياسي، ولعدم وجود نص قانون يحدد هذه المسؤوليات غير ما هو معروف النصوص الدستورية من حق السؤال والاستجواب والتحقيق وسحب الثقة.

الخاتمة

في ضوء ما تقدم من البحث في "التوازن بين سلطة رئيس الوزراء ومسؤوليته في دستور جمهورية العراق لعام 2005" استهدف الوقوف على أبرز استنتاجات كحصيلة ما توصلنا إليها في البحث مع التوصيات، وعلى النحو الآتي :

أولاً/ الاستنتاجات:

1- ان التوازن بين السلطة والمسؤولية يعني القدرة على تلبية مبادئ العدالة وتحقيق الديمقراطية على من يتولى مهام تمنح له على ضوء اختصاصات معينة يمكن من خلالها فرض سلطته عليها سواء بشكل تام او جزئي وعليها تحدد حجم المسؤولية الناتجة عنها، حيث لا توازن بين السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وبين مسؤولياتهم، وقد تكون المسؤولية اشبه بالصورية للتطبيق السياسي، وذلك لعدم

2- توضيح الجهات المختصة بتوجيه الاتهام على رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، على سبيل الحصر كأن تكون هيئة الادعاء العام أو الهيئات الرقابية المستقلة أو عضو مجلس نواب، أو محافظ أو مجلس محافظة، أو من المجنى عليهم أو ممن يمثلهم قانوناً.

3- تحديد الاسباب التي تستوجب توجيه الاتهام على رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، كأن يكون الجرم المشهود، وكما بين الدستور في حالة انتهاك الدستور أو الخيانة العظمى أو الحث باليمين في حالة توليهم مناصبهم في السلطة، أما عند تركهم لمناصبهم في السلطة، فيكونوا خاضعين شأنهم شأن أي مواطن عراقي.

4- بما أن الجهة المختصة بالفصل في اتهام رئيس الوزراء هي المحكمة الاتحادية العليا، ينبغي وضع قواعد اجرائية محددة لا تسبب في عرقلة سير عمل رئيس الوزراء وإدارة مهامه بالشكل الذي يقيد سير المرافق العامة بانتظام.

5- كما ندعوا تحديد العقوبات المناسبة والمتناسبة مع حجم الخطأ والمسؤولية وأن تضع قيود مهمة سابقة واحترافية لمنع عدم تنفيذها.

6- نوصي بأن يكون اختيار رؤساء الهيئات المستقلة من الأشخاص ذوي الكفاءة والخبرة في مجال التخصص لا تقل عن 15 سنة وغير متحيزين أو سبق وأن كانوا في موضع يشير إلى تحيزهم.

الهوامش :

(1) د. وليد سالم محمد: النظم السياسية العربية (اشكاليات السياسة والحكم)، شركة دار الاكاديميون للنشر والتوزيع، عمان، 2021، ص 6.

(2) محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور: لسان العرب، المجلد الرابع، دار الكتب الحديث، القاهرة 2003، ص 3805.

(3) د. مروان العطية: معجم المعاني : الموقع الالكتروني: <https://www.almaany.com/ar/dict/a> تمت الزيارة في 2022/7/25

الساعة 12:46 AM.

وجود نص قانون يحدد هذه المسؤوليات غير ما هو معروف النصوص الدستورية من حق السؤال والاستجواب والتحقيق وسحب الثقة.

2- ان السلطات الممنوحة لرئيس الوزراء والوزراء اوسع من سلطات رئيس الجمهورية ولكن لم يرتب الدستور مسؤولية عليهم كالحث باليمين وانتهاك الدستور والخيانة العظمى كما خص بها رئيس الجمهورية.

3- ان التوازن من حيث السلطة والمسؤولية يخضع ايضا الى قاعدة غير مطلقة بان المرؤوس يتبعه رئيسه في الاخطاء التي تصدر من الرئيس وتنفذ من المرؤوس .

4- ان القصور في فهم مسؤولية رئيس الوزراء يعود الى عدم تنفيذ النظام اللامركزي بالشكل الصحيح والتدخل في سلطته واشترك في القرار السياسي بسبب طبيعة النظام السياسي وتشكيلة الحكومة، مما جعل من حيث التطبيق اشبه بنظام غير واضح في بعض اركانه ومركب في صياغة بعض من نصوصه وهذا جعله غير قادر على النهوض بالمسؤولية الملقاة على كاهل من يتولى ادارة الحكومة.

5- ما يقوم به رئيس الوزراء من تولي مهمة تعيين كبار الموظفين ممن ألزم الدستور في المادة (61/خامساً) عرضهم على البرلمان لأخذ موافقته عليهم حيث ان أغلب هؤلاء ومنذ العام 2005 يستقل رئيس الوزراء بتعيينهم بصفة الوكالة، وهذا قد يفتح الباب مشرعاً للتفاضل الحزبي المقيت والفساد الإداري والمالي وقد يصل الى التجارة بالمناصب الحكومية الحساسة.

6- عدم تشريع القانون الخاص باتهام رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء بالرغم من النص عليه في الدستور في المادة (93/سادسا).

ثانياً- التوصيات

1- لم يشرع القانون الخاص باتهام رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء بالرغم من النص عليه في الدستور في المادة (93/سادسا).

- (4) سورة الرحمن، الآية (9).
- (5) جزء من الآية (68) من سورة البقرة.
- (6) سورة الصافات، الآية (٣٠).
- (7) د. رمزي منير البعلبكي: المورد الحديث، ط1، دار العلم للملايين، 2009، ص441.
- (8) سورة النساء، الآية (1).
- (9) سورة البقرة، الآية (134).
- (10) سورة الصافات، الآية (24).
- (11) محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور: لسان العرب، المجلد الخامس، دار صادر، بيروت، 2004، ص240.
- (12) د. ازور عبدالقادر: إعادة التوازن العقدي بين المبادئ القانونية التقليدية والمستحدثة، بحث منشور في مجلة القانون والتنمية المحلية، جامعة احمد دراية، الجزائر، المجلد (3)، العدد (1)، 2020، ص26-37.
- (13) د. منذر الشاوي: فلسفة القانون، ط2، دار الثقافة، عمان، 2011، ص64.
- (14) مشعل بن محمد البديوي: تعريف المسؤولية في الفقه الإسلامي والنظام السعودي، بحث منشور في مجلة الدراسات العربية، العدد 39، المجلد 3، صفحة 1563-1590.
- (15) د. محمد مرسي علي غنيم: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2013، ص36.
- (16) د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، ط5، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص519.
- (17) المادة (3) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- (18) المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (19) المادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (20) المادة (76/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (21) خالد كمال أحمد ادريس: انتهاء ولاية الحكام بين الشريعة والانظمة الدستورية المعاصرة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009، ص686.
- (22) د. عمرو فؤاد احمد بركات: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الانظمة الدستورية، دار الكتب، القاهرة، ص9.
- (23) د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، ط6، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص495-496.
- (24) المادة (61/سادسا/ب) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (25) خالد عبدالله عبدالرزاق النقي: الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دولة الامارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2012، 274.
- (26) باسم محسن نايف وآخرون: مبدأ الفصل بين السلطات دستور جمهورية العراق لعام 2005 انموذجاً، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي، بابل، العدد 12 في 2020.
- (27) د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، مصدر سابق، ص496.
- (28) د. محمد اسماعيل ابراهيم واحمد زاهر مجول: المسؤولية الجزائية للموظف الممتنع عن تنفيذ الاحكام القضائية طاعة لمؤوسه الاداري، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الاول/ السنة السادسة، ص305.
- (29) (د. علاء الحسيني: مقالة منشورة على الموقع الالكتروني: <http://ademrights.org/news632> تمت الزيارة في 2023/2/25 الساعة 11:02 مساءً.
- (30) المادة (47) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- (31) المادة (47) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (32) المواد (116)، (122)، (125) (66) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (33) المادة (76) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (34) المادة (79) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (35) د. حسن علي عبدالحسين البديري: حدود اختصاص رئيس مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة في دستور جمهورية العراق لعام 2005 (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، 2021، ص17.
- (36) المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (37) الفقرة (اولاً) و(تاسعاً) و(خامساً) من المادة (73) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (38) المادة (81) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- (39) د. محمد سامر التركاوي: دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، 2017، ص197.
- (40) المواد (77) و(67) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

- 41) الموقع الرسمي لمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة انتوساي: <http://www.intosai.org/ar> تمت الزيارة في 2022/11/15 الساعة 8:07 مساءً.
- 42) الفقرة (ثامناً) من المادة (73) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 43) المادة (83) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 44) المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 45) الفقرة (اولاً)، (ثانياً)، (ثالثاً)، (رابعاً)، (سادساً) من المادة (80) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 46) المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 47) المادة (64) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 48) المادة الفقرة (خامساً) من المادة (80) والمادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 49) الفقرة (ب)، (ج) من البند (ثامناً) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 50) المادة (77) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 51) الفقرة (ب)، (ج) من البند (سابعاً) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 52) البند (سادساً) من المادة (93) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 53) د. عبدالله إبراهيم ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 94-95.
- 54) الفقرة (ب/3) من البند (ثامناً) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- 55) المواد (186)، (202)، (204)، (1/205)، من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل، منشور في الوقائع العراقية بالعدد (3015) في تاريخ 1951/9/8.
- 56) ساكار حسين: مسؤولية الموظف العام الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية (دراسة تحليلية مقارنة)، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018، ص 69.
- 57) د. حسين مصطفى محمود: مسؤولية الموظف وحمايته في مصر وأمريكا، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص 105.
- 58) د. خميس السيد اسماعيل: الإثبات أمام القضاة الإداري والعادي، ط1، دار محمود، القاهرة، 2016، ص 98.
- 59) محمد براك الفوزان: مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية (دراسة مقارنة)، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2009، ص 23.
- 60) البند (ثالثاً) من المادة (4) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل، منشور في الوقائع العراقية بالعدد (3356)، في تاريخ 1991/6/3.
- 61) الفقرة (3) من المادة (217) من القانون المدني العراقي رقم (40) لسنة 1951 المعدل.
- 62) د. رافع خضر صالح شبر: الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السهري، بغداد، 2012، ص 26. و د. محمد رفعت عبد الوهاب: الانظمة السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1991، ص 122.
- 63) د. محمد بكر حسين: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، بيروت، 1999، ص 267.
- 64) د. رافع خضر صالح شبر: النظام الدستوري الاتحادي في ضوء احكام دستور العراق عام 2005، ص 31.
- 65) د. رافع خضر صالح شبر: دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، مركز العراق للدراسات، 2009، ص 11.
- 66) الفقرة (ب/1) من البند (سادساً) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- 67) نصت المادة (73) من دستور جمهورية العراق لعام 2005، على: يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية:
- أولاً: إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري. ثانياً: المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها. ثالثاً: يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها. رابعاً: دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور.

المصادر

القرآن الكريم

أولاً- المعاجم اللغوية .

1. محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور ، لسان العرب ، ج2، ط1، دار إحياء التراث العربي ، ، بيروت ، من دون سنة نشر.
 2. محمد بن مكرم بن علي أبو الفضل جمال الدين ابن منظور: لسان العرب، المجلد الرابع، دار الكتب الحديث، القاهرة 2003.
 3. د. رمزي منير البعلبكي: المورد الحديث، ط1، دار العلم للملايين، 2009
 4. العلامة الشيخ عبد الله البستاني ، معجم البستان ، ط1، مكتبة لبنان، بيروت ، 1992.
 5. أبي بكر محمد بن الحسن بن دريد الأزدي ، ترتيب جمهرة اللغة ، ج3، ط1 ، مجمع البحوث الإسلامية ، مشهد ، 1428ق-1386ش .
- ثانياً- الكتب:
- 1- د. حسن علي عبدالحسين البديري: حدود اختصاص رئيس مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة في دستور جمهورية العراق لعام 2005 (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، 2021.
 - 2- د. حسين مصطفى محمود: مسؤولية الموظف وحمايته في مصر وأمريكا، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016.
 - 3- د. خميس السيد اسماعيل: الإثبات أمام القضاة الإداري والعادي، ط1، دار محمود، القاهرة، 2016.
 - 4- د. رافع خضر صالح شبر: الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012.
 - 5- د. رافع خضر صالح شبر: دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، مركز العراق للدراسات، 2009.

- خامساً: منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، وفقاً للقانون. سادساً: قبول السفراء. سابعاً: إصدار المراسيم الجمهورية. ثامناً: المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة. تاسعاً: يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية والاحتفالية. عاشراً: ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا الدستور.
- 68) الفقرة (أولاً) من المادة (70) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- 69) المادة (68) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- 70) المادة (67) من دستور جمهورية العراق لعام 2005. على انه (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور).
- 71) الفقرة (ب) من البند (سادساً) من المادة (61) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- 72) د. رافع خضر صالح شبر: الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، مصدر سابق، ص26.
- 73) الفقرة (أولاً) من المادة (76) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- 74) المادة (78) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- 75) د. رافع خضر صالح شبر: الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، مصدر سابق، ص26.
- 76) الفقرة (أولاً) من المادة (4) من قانون وزارة التربية رقم (22) لسنة 2011. منشور في الوقائع العراقية بالعدد (4209) في 2011/9/19. والفقرة (أولاً) من المادة (5) من قانون وزارة الاعمار والاسكان رقم (33) لسنة 2012. منشور في الوقائع العراقية بالعدد (4238) في 2012/5/7. و الفقرة (أولاً) من المادة (2) من قانون وزارة الصحة رقم (10) لسنة 1983 المعدل بقانون رقم (20) لسنة 2021. منشور في الوقائع العراقية بالعدد (4627) في 2021/4/26. و الفقرة (أولاً) من المادة (5) من قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (40) لسنة 1988 المعدل. و الفقرة (أولاً) من المادة (2) من قانون وزارة الزراعة رقم (7) لسنة 1993 المعدل. منشور في الوقائع العراقية بالعدد (3456) في 1993/5/3 المعدل.

- 6- د. رافع خضر صالح شبر: النظام الدستوري الاتحادي في ضوء احكام دستور العراق عام 2005.
 - 7- د. رمزي طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستوري، ط5، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
 - 8- د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة، ط6، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
 - 9- د. عبدالله إبراهيم ناصف: مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية، دار النهضة العربية، القاهرة.
 - 10- د. عمرو فؤاد احمد بركات: المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في الانظمة الدستورية، دار الكتب، القاهرة.
 - 11- د. محمد براك الفوزان: مسؤولية الدولة عن أعمالها غير المشروعة وتطبيقاتها الإدارية (دراسة مقارنة)، ط1، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2009.
 - 12- د. محمد بكر حسين: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، بيروت، 1999.
 - 13- د. محمد سامر التركاوي: دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، 2017.
 - 14- د. محمد مرسي علي غنيم: المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2013.
 - 15- د. منذر الشاوي: فلسفة القانون، ط2، دار الثقافة، عمان، 2011.
 - 16- د. محمد رفعت عبدالوهاب: الانظمة السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1991.
 - 17- ساكار حسين: مسؤولية الموظف العام الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية (دراسة تحليلية مقارنة)، ط1، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2018.
 - 18- د. وليد سالم محمد: النظم السياسية العربية (اشكاليات السياسة والحكم)، شركة دار الاكاديميون للنشر والتوزيع، عمان، 2021، ص6.
- ثالثاً-الرسائل والاطارح .
- 1- خالد كمال أحمد ادريس: انتهاء ولاية الحكام بين الشريعة والانظمة الدستورية المعاصرة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2009.
 - 2- خالد عبدالله عبدالرزاق النقي: الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في دولة الامارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2012.
- رابعاً- البحوث والدوريات .
- 1- د. ازور عبدالقادر: اعادة التوازن العقدي بين المبادئ القانونية التقليدية والمستحدثة، بحث منشور في مجلة القانون والتنمية المحلية، جامعة احمد دراية، الجزائر، المجلد (3)، العدد (1)، 2020.
 - 2- باسم محسن نايف واخرون: مبدأ الفصل بين السلطات دستور جمهورية العراق لعام 2005 انموذجاً، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي، بابل، العدد 12 في 2020.
 - 3- د. رافع خضر صالح شبر: محاضرات القيت على طلبة كلية القانون/ الدراسات العليا/ الدكتوراه، للعام الدراسي 2017، جامعة بابل.
 - 4- د. محمد اسماعيل ابراهيم واحمد زاهر مجول: المسؤولية الجزائية للموظف الممتنع عن تنفيذ الاحكام القضائية طاعة لمروؤسه الاداري، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الاول/ السنة السادسة.
 - 5- مشعل بن محمد البديوي: تعريف المسؤولية في الفقه الإسلامي والنظام السعودي، بحث منشور في مجلة الدراسات العربية، العدد 39، المجلد 3.

as the presence of the Prime Minister's authority necessitates an appropriate and proportionate responsibility to the authority and without responsibility, it will primarily result in a lack of commitment or a lack of accountability for his actions and actions he performs, and the accountability of the Prime Minister must be placed in a manner that ensures that it is not used for illegal political purposes, or to delay the performance of his duties or to use them for purposes intended to obtain personal benefits, and they must be subject to the oversight of the judicial authorities in accordance with the provisions governing them.

Key words: balance, authority, responsibility , president , prime minister, constitution .

خامساً: الدستور والتشريعات:

- 1- دستور جمهورية العراق لعام 2005
 - 2- قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل
 - 3- قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي رقم (23) لسنة 1971 المعدل.
 - 4- قانون وزارة الصحة رقم (10) لسنة 1983 المعدل.
 - 5- قانون وزارة التعليم العالي والبحث العلمي رقم (40) لسنة 1988 المعدل.
 - 6- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل
 - 7- قانون وزارة الزراعة رقم (7) لسنة 1993 المعدل.
 - 8- قانون وزارة التربية رقم (22) لسنة 2011.
 - 9- قانون وزارة الاعمار والاسكان رقم (33) لسنة 2012.
- سادساً/ المصادر من شبكة الانترنت:
- 1- د. مروان العطية: معجم المعاني : الموقع الالكتروني:
<https://www.almaany.com/ar/dict/a>
 - الموقع الرسمي لمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة انتوساي: <http://www.intosai.org/ar>
 - 2- د. علاء الحسيني: مقالة منشورة على الموقع الالكتروني:
<http://ademrights.org/news632> تمت الزيارة في 2023/2/25 الساعة 11:02 مساءً.

The balance between the authority of the prime minister and his responsibility in the constitution of the Republic of Iraq 2005

Abstract

The competencies granted to the Prime Minister in his capacity or in his capacity as the Prime Minister give him the ability to exercise his authority in drawing up the general policy of the state and his other tasks,