دستورية الغاء مناصب النواب والوزارات في السلطة التنفيذية بالقرارات الاصلاحية في العراق

دراسة دستورية لوزن جزء من الاصلاحات الحكومية في ميزان الدستورية وفقًا لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

أ.م.د. عدنان عاجل عبيد

نبذة عن الباحث :
أستاذ القانون الدستوري المساعد في كلية القانون . جامعة القادسية
محاضر مادة القانون الدستوري للدراسات العليا
في كلية القانون – جامعة بابل والكوفة.
له العديد من البحوث المنشورة .

Overseeing the constitutionality of the screening stage and the announcement of the election results in Iraq in the 2005 Constitution "comparative study"

Abstract:

The study concentrate on constitutional discuss some of the decisions of the inter-making reform decisions which canceled the posts of Vice President and the Vice-Presidents of the Council of Ministers and the decisions cancel some ministries and merge of them, with the introduction of the decisions with the it's justification and the circumstances surrounding it, based on the principle that can not surround the constitutional phenomena analyzed the provisions of the Constitution or laws without the political reality of a study by incubating .

The research problem is the occurrence of an objective contradiction between making reform and provisions of the Constitution, and this dialectical reflect away some of the constitutional provisions for strengthening the reform movement, but

that some of them may be the cause of inflation is not justified in executive positions, leading to a waste of public money on the one hand and to legitimize the introduction of positions for the purpose of political agreeablenesses without any economic sense, but this problem appears between two options: either constitutional prevail, approval of violating some decisions reformist or go with making reform regardless of the dismissal of the constitutional idea and both options expose the ability of the Constitution to cover the legality of the reformist decisions or not.

المقدمة

اتسم الواقع السياسي والدستوري لجمهورية العراق بعد عام ٢٠٠٣ بسمتين : الاولى تكريس الاليات الديمقراطية في تداول السلطة ومنع تكرار تجربة الحكم العسكري ، والثانية هي سيادة طبقة حاكمة جديدة تسلمت السلطة بطريق الانتخاب ، الا انها خلقت وضع جديد قائم على تطويع نظام الحكم لمصلحة ثلة من الاحزاب الكبيرة كرست السلطة لمصلحة الحكام لا المحكومين ، مما اثار حفيظة المحكومين الذين استخدموا اساليب ديمقراطية اخرى في التعامل مع السلطة والضغط عليها كالخروج في تظاهرات وصلت حد الاعتصام .

وبين هذا وذاك تدخلت القوى المؤثرة بحركة المجتمع لتطالب رئيس مجلس الوزراء باجراء اصلاحات تنصب غالبيتها على النظام السياسي من الغاء امتيازات الحكام وترشيق حكومي ينال المناصب العليا للسلطة التنفيذية بالدرجة الاساس .

ومع توجه الارادة العامة الى الاصلاح تظهر مشكلة اخرى تدور حول مدى تناغم تلكم القرارات الاصلاحية مع احكام نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ولا سيما انه قد وضع بطريقة الاستفتاء الدستوري وهي ارقى وانجع سبيل لوضع دستور ديمقراطي .

الاهمية : تنصب اهمية البحث على ما اذا كانت نصوص دستور ٢٠٠٥ تسعف في اجراء الاصلاحات ام انها تعرقلها ، عن مدى مرونة النظام الدستوري في استيعاب اصلاحات تخلق وضع جديد، فضلا عن وضع اسس علمية جديدة لبحث الموضوع لمن يعقبنا من الباحثين مع ندرة او انعدام الدراسات السابقة لهذا الموضوع لحداثته .

الهدف : يهدف هذا البحث المتواضع الى الكشف عن مدى دستورية القرارات الاصلاحية المتعلقة بالسلطة التنفيذية من الغاء مناصب نواب رئيس الجمهورية ونواب رئيس مجلس الوزراء والغاء بعض الوزارات ودمجها ، ووزن تلكم القرارات في ميزان الدستورية.

النطاق : اقتصرت الدراسة على بحث دستورية بعض القرارات من جملة القرارات الاصلاحية وهي قرارات الغاء مناصب نواب رئيس الجمهورية ونواب رئيس مجلس الوزراء وقرارات الغاء بعض الوزارات ودمجها مع التقديم بعرض جملة القرارات مع مبرراتها والظروف المحيطة بها ، استنادا الى المبدا القاضي بانه لايمكن الاحاطة بالظواهر الدستورية بتحليل نصوص الدستور او القوانين دون دراسة الواقع السياسي التي يحتضنها .

المشكلة : تكمن مشكلة البحث في مدى وقوع تعارض موضوعي بين القرارات الاصلاحية ونصوص الدستور، وهذه الجدلية تعكس ابتعاد بعض النصوص الدستورية عن تدعيم حركة الاصلاح ، بل ان البعض منها قد سبب تضخما غير مبرر في المناصب التنفيذية مما ادى الى هدر المال العام من ناحية وشرعنة استحداث مناصب لغرض الترضيات السياسية دون اي جدوى اقتصادية ، ولهذا تظهر المشكلة بين الخيارين : اما تغليب الدستورية والاقرار بمخالفة بعض القرارات الاصلاحية او الذهاب مع القرارات الاصلاحية بغض النظر وصرفه عن فكرة الدستورية وكلا الخيارين ينبئان عن قدرة الدستور في تغطية مشروعية القرارات الاصلاحية من عدمه .

المنهج: اعتمدنا المنهج التحليلي الاستقرائي من خلال بحث بعض دستورية القرارات الاصلاحية للوصول الى نتيجة تتمحور حول موافقتها لاحكام الدستور ، واستعنا بالمنهج التحليلي الاستنباطي بتحليل نصوص الدستور للوصول الى نتيجة عامة تدور حول صلاحيتها لاجراء عملية الاصلاح من عدمه . واستخدمنا بالتحليل نصوص الدستور والتشريعات والقرارات واحكام القضاء مع تقديم مقدمات الاصلاح ومبرراته وفحواه ، مع الجنوح الى اسلوب الدراسة المقارنة حسبما تقتضية حاجة البحث .

المنهجية (هيكلية البحث) : تقوم على اساس تقديم يتطرق الى ماهية القرارات الاصلاحية من خلال عرض مبرراتها من ازدياد ضحايا الارهاب و ارتفاع معدلات الفساد الاداري والمالي وتدنى مستوى التعليم وجودته ، مع ايراد نص الحزمة الاولى من الاصلاحات بما فيها تلكم المتعلقة بالسلطة التنفيذية من الغاء مناصب نواب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والغاء الوزارات ومدى اختصاص رئيس مجلس الوزراء باتخاذها في المبحث الاول .

وبعدها توغلنا في بحث موضوع الدراسة من مدى موافقة الغاء مناصب نواب رئيس الجمهورية ومناصب نواب رئيس مجلس الوزراء والغاء بعض الوزارات ودمجها لنصوص الدستوري في المبحث الثاني .

واخيراً اوردنا النتائج المتحصلة من مسيرة البحث مدعومة بنظرة مستقبلية وحلول نامل في ان تكون قدم صدق على طريق ايجاد الحلول الكفيلة بحل مشاكل النظام الدستوري العراق .

والله من وراء القصد

المبحث الاول :ماهية الاصلاحات الحكومية

الاصلاح بوجه عام هو تصحيح الاوضاع القائمة بعدما اعترتها العلل ، بما يتيح تحقيق مصالح المواطن والبلاد ، وبما يتلائم مع المتغيرات الراهنة والمستقبلية ، فهو عملية دراسة وتقييم للظروف القائمة وصياغة رؤية جديدة تستهدف معالجة الجوانب السلبية ودعم الجوانب الايجابية التي كشف عنها التطبيق العملي [١].

لقد مرت البلاد منذ تأسيسها لاول مرة بوصفها مملكة عام ١٩٢١ والى يومنا هذا بمخضات عسيرة وازمات مضطردة من تبعية للاحتلال تحت مسمى الانتداب الى اربعة انقلابات عسكرية افرزت حكماً عسكرياً مقيتاً اسس لانظمة دكتاتورية من عام ١٩٥٨ الى عام ٢٠٠٣[٢] ، ثم آل الحال الى الاحتلال مجدداً مما أفرز اوضاع سياسية جديدة ، وكانت السمة البارزة منذ التأسيس هي عدم استقرار الواقع السياسي واضطرابه بين الفينة والاخرى مما انعكس سلباً على الاوضاع القائمة .

وبعد انتهاء ولاية الدول المحتلة واستعادة البلاد لسيادتها صدر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بطريقة ديمقراطية الا وهي الاستفتاء الدستوري ليكون اول دستور ديمقراطي للدولة منذ عام ١٩٢١.

وبالرغم من الميلاد الديمقراطي لدستور ٢٠٠٥ وكفالته للحقوق والحريات وحرصه على التداول السلمي للسلطة برزت الحاجة الى الاصلاح الشامل مما دفع مجلس النواب في ولايته الثالثة الى تفويض رئيس مجلس الوزراء باجراء حملة الاصلاح مؤيداً إياه ومصوت عليها بالاجماع [٣].

مما جعل المجلس مخولاً له اجراء عملية الاصلاح سانداً اياه بالتصويت وقبل الخوض في الجانب الدستوري والقانوني للتفويض ، نعرض الظروف الاحداث التي دفعت المجلس لهذا التصرف مطوعين اياها لخدمة البحث في المجال القانوني، فدراسة النصوص والقواعد الدستورية لا تتم بعزل عن الواقع السياسي الذي يحتضنها[٤] .

لذا سنتطرق الى مبررات اجراء الاصلاحات في مطلب اول ، ونص حزمة القرارات الاصلاحية لرئيس مجلس الوزراء في مطلب ثان ، ومدى اختصاص الاخير باتخاذ القرارات الاصلاحية في مطلب الثالث .

المطلب الاول: مبررات اجراء الاصلاحات

بعيداً عن نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والذي مال الى تأسيس السلطة على اساس الاغلبية ، أدخلت مفاهيم الديمقراطية التوافقية في تشكيل

السلطة التنفيذية، والتي تعني وضع ستراتيجية في ادارة النزاعات اعتماداً على التعاون والاتفاق بين مختلف الطوائف، بدلاً من التنافس واتخاذ القرارات بالاكثرية[٥].

وقد يبدو هذا المفهوم في ظاهره مقبولاً ومبرراً لانه يضمن مشاركة جميع الطوائف والاثنيات في السلطة ، الا انه قد تعثر في تحقيق غرضه المنشود في النظام السياسي في العراق لسببين :

الاول : تحوله الى اداة تكريس السلطة وحصرها في الكتل السياسية الكبيرة مع ضياع مفهوم المعارضة الحقيقية داخل النظام السياسي .

الثاني: اقامته نسيجًا محاصصيًا طائفيًا يقوم على اساس توزيع المناصب الحكومية من وزارات ودوائر غير مرتبطة بوزارات وهيئات مستقلة ولجان مجلس النواب على الصعيد الاتحادي، ومناصب المحافظ ونوابه ورئيس مجلس المحافظة ونوابه ولجان مجلس المحافظة، على الكتل الحاصلة على مقاعد برلمانية او مقاعد محلية في مجالس المحافظات بنسبة تمثيلها مما افرز نظاماً غايته الحصول على مكاسب اكبر ومناصب افضل بجانب الديمقراطية ويقترب من حفظ حقوق الحكام لا المحكومين ، فبدلاً من توجيه الاهتمام للنظام السياسي حول التنمية وحل مشاكل الناخبين ، انصب على الصراع على المناصب والتمثيل ، مما اودى بالحقوق والحريات وذراها ناقصة منقوصة تحت مسميات الديمقراطية البراقة ، فكانت حالها كحال قصر ظاهرة جميل وفحواه ضئيل خاوياً على عروشه ليس فيه من الموضوعية والجوهر الا القليل.

ومع هذا التعقيد والاخفاق تبرز الحاجة الى الاصلاح السياسي والاقتصادي والاداري لتدارك ما يمكن تداركه، اذ تشير المؤشرات الى ارتفاع عدد ضحايا الارهاب والذي هيمن على ثلث مساحة البلاد تقريباً ولفترات زمنية ليست بالقصيرة ، مع قلة الخدمات الحكومية وسوءها، فضلاً عن ظهور بدايات الانهيار الاقتصادي الناجم عن تدني اسعار النفط بوصفه الممول الرئيس للموازنة العامة ، مع استشراء ظاهرة الفساد المالي والاداري، وتدني مستوى التعليم وقد اخترنا ثلاث مؤشرات تعكس اهمية اجراء الاصلاحات سنضعها في دائرة البحث هي : ارتفاع عدد ضحايا الارهاب والفساد الاداري والمالي ، وتدني مستويات التعليم .

الفرع الاول: ازدياد ضحايا الارهاب

الحق في الحياة هو الحق الاول من حقوق الانسان ورأسها ، فهو من اهم الحقوق واقدسها ، اذ اشار اليه الاعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر عن الهيئة العامة للامم المتحدة في ١٠ كانون الاول – ديسمبر ١٩٤٨ في مادته الثالثة بان (لكل فرد الحق في الحياة والحرية وسلامة شخصه) ، كما نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على الحق المتقدم في المادة (١٥) منه بقوله (لكل فرد الحق في الحياة والامن والحرية ...) وبعد ان انتهكت الانظمة الحاكمة هذا الحق قبل عام ٢٠٠٣ [٦]. أبتليت البلاد مجدداً بالارهاب الذي فتك بالمدنيين والحق الاضرار بالممتلكات العامة والخاصة .

وقد حاول المشرع العراقي التصدي قانوناً لظاهرة الارهاب الخطيرة اذ اصدر قانون مكافحة الارهاب رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥ والذي عرف الارهاب بانه (كل فعل اجرامي يقوم به فرد او جماعة منظمة استهدفت فرداً او مجموعة افراد او جماعات او مؤسسات رسمية او غير رسمية او وقع الاضرار بالممتلكات العامة او الخاصة بغية الاخلال بالوضع الامني او الاستقرار والوحدة الوطنية او ادخال الرعب والخوف والفزع بين الناس او اثارة الفوضى تحقيقاً لغايات ارهابية) [٧] .

إذ جرم الافعال الارهابية وحدد العقوبات المناسبة لها من عقوبات الاعدام والسجن المؤبد [٨] .

وبالرغم من ذلك تشير الاحصائيات الصادرة من المنظمات الدولية التابعة للامم المتحدة الى وقوع (٢٨٧١٩) شهيداً وجريحاً في العراق خلال عام ٢٠١٤ نتيجة اعمال ارهابية تمثلت بتفجيرات او اعمال عنف [٩] .

كما تشير احصائيات غير رسمية الى مقتل نصف مليون عراقي منذ عام ٢٠٠٣-٢٠١١ [١٠] .

وقد خلفت تلك الاعداد المهولة اعداداً اخرى من الارامل واليتامى [١١] ، وجموعاً من المهاجرين والمهجرين والنازحين [١٢].

الفرع الثاني: تفاقم ظاهرة الفساد المالي والاداري

أُصيب الجهاز الاداري في العراق بظاهرة الفساد المالي والاداري ، اذ تشير الاحصائيات الدولية الى ان العراق يشغل المركز (١٧٠) من اصل (١٧٧) دولة في المؤشر التابع لمنظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠١٤ والذي يصنف الفساد في القطاع العام بان تحتل الدول الاكثر فساداً المراكز الاخيرة والاقل فساداً في المراكز المتقدمة[١٣] .

وبالرغم من تصدي المشرع لهذه الظاهرة باصدار التشريعات التي تستحدث الاجهزة الرقابية المتصدية لها كديوان الرقابة المالية بالقانون رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ وهيئة النزاهة بالقانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ ومكاتب المفتشين العموميين المنتشرة في الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة بالامر التشريعي ذي العدد ٥٧ لسنة ٢٠٠٤ ، الا ان الارقام تشير الى تفاقم هذه الظاهرة ، فحسب الاحصائيات الصادرة من هيئة النزاهة من ١/كانون الثاني/٢٠١٥ ولغاية ٣١/آب/٢٠١٥ تم احالة ٢١٧١ متهماً بينهم (١٣) وزيراً او من هم بدرجتهم لمحكمة الموضوع اذ بلغ عدد احكام الادانة (١٠٠٣) كما استرجعت الهيئة (٣٥) مليار دينار عراقي [١٤] مما يؤشر حجم الفساد المستشري المسبب لهدر الاموال العامة وضياعها وبالتالي مصادرة الاغراض التي انفقت من اجلها .

الفرع الثالث: تدني جودة التعليم ومستواه

تاريخياً تُعد شعوب وادي الرافدين اول الشعوب التي عرفت القراءة والكتابة ، وسنت التشريعات والقوانين[١٥] ، ويُعد العراق البلد الرائد في هذا المجال ولهذا حرص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على اعتبار التعليم عامل اساس لتقدم المجتمع وحق

تكفله الدولة، وجعله الزامياً في المرحلة الابتدائية، وحمل الدولة مسؤولية مكافحة الامية، وقضى بمجانيته لكل العراقيين في مختلف مراحله ، كما الزم الدولة بتشجيع البحث العلمي للاغراض السلمية ورعاية التفوق والابداع والابتكار ومختلف مظاهر النبوغ، ورعاية النشاطات والمؤسسات الثقافية وبما يتناسب مع تاريخ البلاد الحضاري والثقافي، كما كفل الدستور التعليم الخاص والاهلي وينظم بقانون [١٦].

وبالرغم من حرص الدستور على حق التعليم وكفالته الا ان ثمة تخلف كبير وتراجع حاد اصاب المؤسسات التعليمية في البلاد مؤخراً ، اذ اعلنت نتائج مؤشر دافوس لجودة التعليم العالي لسنة ٢٠١٥ والذي شمل (١٤٠) دولة عن اعتبار العراق من الدول غير المصنفة في المؤشر لعدم توفر ابسط معايير الجودة في التعليم [١٧].

ان هذه المؤشرات الصادمة تعكس غياب دور التعليم في تحقيق التنمية واجراء الاصلاح الاقتصادي المنشود على اسس علمية واقتصادية حديثة تضمن الاستثمار الكامل للموارد وتنويع مصادره، وتشجع القطاع الخاص وتنميته[١٨]، فكيف يكون هذا في ظل مستويات متدنية من التعليم تنتج كم دون نوع وشهادات دون خبرة؟! .

المطلب الثاني: حزمة القرارات الاصلاحية لرئيس مجلس الوزراء

بعيداً عن التجارب الاصلاحية التي حدثت في بعض الدول المقارنة ، لم تنطلق بذرة فكرة الاصلاحات في العراق من الحكومة ولا البرلمان ولا حتى القضاء[١٩]، وانما انطلقت المبادرة اليها من توجيهات المرجعية الدينية العليا تحت ضغط التظاهرات الشعبية وبمساندة الرأي العام ، ولذلك يمكن ان نعزو اصدار الحكومة للقرارات الاصلاحية الى عوامل ثلاث : المرجعية الدينية ، الرأي العام ، حق التظاهر[٢٠].

اذ اعلن رئيس مجلس الوزراء عقب توجيهات المرجعية العليا بضرورة اجراء الاصلاحات الشاملة، واصدر حزمته الاصلاحية الاولى مستنداً الى دعم المرجعية والشعب مستعيناً بنص المادة (٧٨) من الدستور بوصفه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة .

فقد عرض على مجلس الوزراء في جلسته الاستثنائية المنعقدة في ٢٠١٥/٨/٩ جملة قرارات وافق عليها المجلس بالاجماع موزعه على عدة محاور اهمها[٢١]:

أولاً: محور الاصلاح الاداري :

تقليص شامل وفوري لاعداد حمايات المسؤولين ، وتحديد امتيازاتهم ، **والغاء مناصب نواب رئيس الجمهورية ، ورئيس مجلس الوزراء فوراً** ، وابعاد جميع المناصب العليا عن المحاصصة السياسية واختيار شاغليها في ضوء معايير الكفاءة والنزاهة بالاستفادة من الخبرات الوطنية ، **وترشيق الوزارات والهيئات لرفع الكفاءة في العمل الحكومي وتقليص النفقات** ، واخضاع الوزارات والهيئات الاخرى للمحاسبة والمساءلة ، والغاء مواقع المستشارين في الوزارات خارج الملاك وتحديد مستشاري الرئاسات الثلاث

بخمسة مستشارين لكل رئاسة . والغاء الفوارق في الرواتب مع الغاء المخصصات الاستثنائية لكل الرئاسات والهيئات ومؤسسات الدولة والمتقاعدين منها.

ثانياً: محور الاصلاح المالي :

اصلاح بنية نفقات وايرادات الدولة من خلال معالجة التهرب الضريبي وتطبيق التعرفة الكمركية بصورة عادلة على جميع المنافذ الحدودية وبضمنها منافذ اقليم كردستان . وتشجيع المنتوج الوطني ومنع اغراق السوق العراقي . وخفض الحد الاعلى للرواتب التقاعدية للمسؤولين .

ثالثاً: محور الاصلاح الاقتصادي

وتتولى خلية الازمة معالجة ذلك من خلال تفعيل حركة الاستثمار وتنشيط القطاع الخاص بالقروض، وتشغيل العاطلين مع تشجيع المشاريع الصغيرة ودفع المستحقات الى شركات القطاع الخاص، والجاز برنامج الدفع بالآجل والغاء جميع الاستثناءات من تعليمات العقود الحكومية .

رابعاً: محور الخدمات :

الخروج بحزمة اجراءات لحسم مشكلة الكهرباء في مجالات الانتاج والتشغيل والتوزيع والجباية، وتبني برنامج رقابة مجتمعية لكشف التراجع ومحاسبة المقصرين وتفعيل جباية تقديم الخدمات بشكل كفوء على مستوى الوزارات والحكومات المحلية .

خامساً: محور مكافحة الفساد

تفعيل دور مجلس مكافحة الفساد على ان يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسته واطلاق حملة (من اين لك هذا) وبالتعاون مع القضاء . وتنشيط دور المؤسسات الرقابية والكشف عن المفسدين مع فتح ملفات الفساد السابقة والحالية تحت اشراف لجنة عليا لمكافحة الفساد تشكل من مختصين مع دعوة القضاء الى اعتماد عدد من القضاة المختصين المعروفين بالنزاهة التامة للتحقيق فيها ومحاكمة المفسدين .

فقد تبدو هذه الاصلاحات للوهلة الاولى بداية الخروج من عنق الزجاجة . اذ بدأ المواطن مع ميلادها يتنفس الصعداء املاً في تغيير الحال الى الافضل . ولكن يبدو الامر مغايراً عند التطرق الى مشروعية غير القليل منها .

هذا وقد اصدر مجلس النواب قرار بالتصويت وبالاجماع على الاصلاحات انفة الذكر، كما صوت على حزمة الاصلاحات البرلمانية الاولية المتعلقة بمعالجة ظاهرة الغياب المتكرر لبعض النواب والاسراع باستصدار القوانين المهمة المعطلة في المجلس [٢٢].

المطلب الثالث: مدى اختصاص رئيس مجلس الوزراء باتخاذ القرارات الاصلاحية

يمكن ان نصنف القرارات الاصلاحية حسب متعلقها الى ثلاثة اصناف : الاولى يتعلق بنصوص الدستور والثاني يرتبط بصلاحيات مجلس النواب التشريعية والرقابية والثالث يدخل ضمن صلاحيات مجلس الوزراء . وبما ان رئيس مجلس الوزراء والآخرين في السلطة قد اجمعوا على ضرورة ان تكون الاصلاحات متلازمة مع احكام الدستور

والقوانين[٢٣] . لذا ينبغي وزن تكلم القرارات في ميزان الدستورية وقسطاس القانون استناداً الى فكرة المشروعية التي تقوم على حتمية مطابقة تصرفات السلطات لاحكام القانون بمفهومه العام [٢٤] ولهذا ينبغي الوقوف على منح الدستور الاختصاص لرئيس مجلس الوزراء باجراء الاصلاحات . كما يقتضي الامر البحث عن امكانية تفويضه من مجلس النواب باجراء الاصلاحات .

الفرع الاول: الاختصاص الدستوري لرئيس مجلس الوزراء باجراء الاصلاحات

استند رئيس مجلس الوزراء عند اصدار الحزمة الاولى من القرارات الاصلاحية الى نص المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ [٢٥] والتي انتظم نصها على الاتي (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة و القائد العام للقوات المسلحة . يقوم بادارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته . وله الحق بإقالة الوزراء . بموافقة مجلس النواب) .

لقد وجد رئيس الوزراء في النص المتقدم ضالته في طلب الاصلاح اعتقاداً منه بأن النص يخوله ذلك الا اننا نعتقد ان الاعتقاد المذكور غارق في الوهم وهاكم الدليل :

١. استناداً الى نص المادة (٧٨) يكون رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، مما يعني ان مبدأ المسؤولية يقع على عاتقه وهذا يتطلب ان يكون له دور فاعل في وضعها، الا ان مهمة وضع السياسة العامة للدولة هي من اختصاص مجلس الوزراء استناداً الى المادة الثمانين من دستور ٢٠٠٥ . اذاً هو مسؤول عن سياسة لم يضعها .
٢. يتولى رئيس مجلس الوزراء القيادة العامة للقوات المسلحة بموجب نص المادة (٧٨) الا انه لا يعين رئيس اركان الجيش ولا معاونيه ولا قادة الفرق اذ يوصي مجلس الوزراء بتعينهم ويوافق عليهم مجلس النواب بقرار يُتخذ بالاغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب القانوني وفقاً للمادة (٦١/خامساً/ج) من الدستور.
٣. ليس من صلاحية رئيس مجلس الوزراء اقالة وزراء حكومته الا بموافقة مجلس النواب . مما يعني ان صاحب الكلمة الفصل في اجراء أي تعديل وزاري هو مجلس النواب وليس رئيس الحكومة .
٤. لم يمنح الدستور رئيس مجلس الوزراء صلاحية اقتراح مشروعات القوانين ولا اقتراح تعديل الدستور، فليس له طلب حل مجلس النواب الا بعد موافقة رئيس الجمهورية[٢٦]، وليس له اعلان حالة الطوارىء او حالة الحرب الا بطلب مشترك مع رئيس الجمهورية . ان عماد السلطة التنفيذية بمقتضى دستور ٢٠٠٥ يقوم على رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وما رئيس مجلس الوزراء الا شخصاً مكلفاً اودعه الدستور المسؤولية وسلبه السلطة والصلاحيات اللازمة لممارستها، لذا كيف يرجى الاصلاح منه وهو لا يقوى على التدخل لتعديل الدستور او تشريع

القوانين او اجراء تعديل وزاري ؟! [٢٧] . وقد يردُ قائل بأن مجلس النواب قد فوضه اجراء ذلك .

الفرع الثاني: امكانية وجود تفويض تشريعي لرئيس مجلس الوزراء

أثيرت مسألة تفويض مجلس النواب لرئيس مجلس الوزراء بمناسبات عدة اولها عند تصاعد وتيرة المطالبات الشعبية باجراء الاصلاحات [٢٨] . وثانيها عند نفي مجلس النواب تفويض أي من اختصاصاته التشريعية [٢٩] .

وبين هذا وذاك يقتضي الامر البحث عن حقيقة وجود تفويض من البرلمان بالمعنى القانوني .

يصطلح الفقه الدستوري على تخويل البرلمان رئيس السلطة التنفيذية سواء اكان رئيس الدولة او رئيس الوزراء ممارسة بعض اختصاصاته التشريعية لمدة زمنية معينة وبموضوعات محددة في قانون التفويض ، بمصطلح التفويض التشريعي [٣٠].

وقد ثبتت الدساتير المقارنة التفويض التشريعي في ثناياها ، اذ اجاز دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة ١٩٥٨ للحكومة ان تتخذ عن طريق الاوامر تدابير تدخل عادة في مجال القانون لغرض تنفيذ برنامجها على ان تطلب من البرلمان تفويضاً بذلك [٣١] .

كما منح دستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١ البرلمان ان يأذن للحكومة ان تتخذ في ظرف من الزمن محدود ، ولغاية معينة تدابير يختص بها البرلمان [٣٢] .

اما في العراق فلم يشرْ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ البتة الى منح البرلمان صلاحية تفويض جزء من اختصاصاته الى الحكومة ، اذ اجاز الدستور الى مجلس الوزراء اصدار القرارات الادارية التنفيذية من انظمة وتعليمات بهدف تنفيذ القوانين[٣٣]، واناط برئيس مجلس الوزراء ضمناً صلاحية اصدار انظمة الضرورة عندما قضى في المادة (٦١/تاسعاً/ج) بأن (يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ...)، اما فيما يخص الانظمة التفويضية فلا سند دستوري من نص او قاعدة يخول مجلس النواب تفويض صلاحياته التشريعية الى اية جهة كانت .

وعليه ليس ثمة تفويضاً منحه مجلس النواب الى رئيس مجلس الوزراء باجراء الاصلاحات من الناحيتين الدستورية والقانونية، واذا اصر البعض على وجود التفويض فلا يعدو ان يكون عملاً سياسياً ينسب الى بعض النواب في معرض خطاباتهم في وسائل الاعلام ، وبالتالي هو تفويض سياسي عقيم عارٍ من السند القانوني .

صفوت القول ان رئيس مجلس الوزراء ليس بالسلطة المختصة بالاصلاح ابتداءً ولا يمتلك تفويضاً دستورياً باجرائه .

المبحث الثاني: دستورية الغاء مناصب نواب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزارات

نصت الفقرة الثانية من البند اولاً من الحزمة الاولى للاصلاحات المقدمة من السيد رئيس مجلس الوزراء في الجلسة الاستثنائية لمجلس الوزراء المنعقدة في ٢٠١٥/٨/٩ نصت على انه (الغاء مناصب نواب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء فوراً) والمعنى المتنزع من النص المتقدم هو انهاء ولاية نواب رئيس الجمهورية ونواب ورئيس الجمهورية ونواب رئيس الوزراء وغل يدهم عن التصرف وتصفية المتعلقات المرتبطة بمناصبهم . ونظراً لما يرتبه هذا القرار من آثار ضخمة وسريعة سنبحث دستوريتهما في المطلبين الاتيين .

المطلب الاول: الغاء مناصب نواب رئيس الجمهورية

ورد ذكر منصب نائب رئيس الجمهورية في اربع مواضع من دستور ٢٠٠٥ فقد جاء في المادة (٦٩/ثانياً) بان (تنظم بقانون احكام اختيار نائب او اكثر لرئيس الجمهورية). كما نصت المادة (٧٥) في فقرتها الثانية على حلول نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه . كما قضت الفقرة الثالثة بحلوله محل الرئيس عند خلو منصبه لأي سبب كان لحين انتخاب رئيس جديد. اما اذا لم يوجد نائب للرئيس فيحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية لحين انتخاب رئيس جديد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو [٣٤] .

وعند التمعن في الاحكام المتقدم نستنتج النتائج التالية :-

١. أحال الدستور الاحكام التفصيلية المتعلقة بمنصب نائب رئيس الجمهورية الى قانون عادي يصدر من مجلس النواب فيما يتعلق باختياره او اقالته . وبالفعل صدر قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١ .
٢. اجاز الدستور اختيار نائب واحد او اكثر لرئيس الجمهورية، أي انه منح المشرع العادي سلطة تقديرية بشأن تحديد عدد نواب الرئيس، وقد حددتهم المادة الاولى من القانون رقم ١ لسنة ٢٠١١ المشار اليه بنائب واحد او اكثر على ان لا يزيد على ثلاثة، على ان يُعرضوا على مجلس النواب للتصويت عليهم بالاغلبية المطلقة.
٣. لقد تحسب المشرع الدستوري الى حالة عدم وجود نائب او نواب الرئيس عندما قضى بحلول رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه في حالة عدم وجود نائب له ريثما يتم انتخاب رئيس جديد للبلاد وفقاً لاحكام الدستور[٣٥] .

اما بشأن اختصاصات نائب رئيس الجمهورية قصرها الدستور على الحلول محل رئيس الجمهورية عند غيابه او خلو منصبه وكفى . وبالمثل جاء المشرع العادي في القانون رقم (١) لسنة ٢٠١١، الا ان النظام الداخلي لتسهيل تنفيذ احكام قانون

نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١٤ اضاف اختصاصات جديدة لم يرد ذكر لها لا في الدستور و لا في القانون ، وهي [٣٦] :-

١. تخويل رئيس الجمهورية تفويض بعض صلاحياته لنوابه .
٢. لرئيس الجمهورية اختيار أي نائب للحلول عنه عند غيابه ، اما عند خلو منصب فيجب حلول النائب الاول له .
٣. لرئيس الجمهورية تكليف احد نوابه لتمثيله في المحافل الدولية في زيارات لدول عربية او اجنبية او المشاركة في المؤتمرات الدولية او اللجان المنبثقة عنها لتمثيل البلاد نوابه مهمات اخرى .

ولنا على ما تقدم ملاحظة واستفهام ، اذ نلمس جلياً ان النظام الداخلي يبحث جاهداً عن منفذ لمنح مهام او صلاحيات لنواب الرئيس ليوازي ما وهبه اياهم من مزايا كرواتب ومخصصات وامتيازات يستحقونها من تاريخ اداء اليمين [٣٧]، ومن موظفين معينين لمكتب كل نائب[٣٨]، وابرام عقود خاصة بتلبية احتياجات ومتطلبات تلكم المكاتب، وتخصيص مبالغ مادية محددة في الموازنة الخاصة لرئاسة الجمهورية لكل مكتب مع تطبيق قوانين الوظيفة العامة على هؤلاء الموظفين العاملين في مكاتب نواب الرئيس ذوات المزايا المالية والمهام الضئيلة .

اما الاستفهام فينصب حول مشروعية اضافة اختصاصات جديدة بموجب نظام داخلي يفترض اتساقه مع الدستور والقانون وعدم الخروج عليها ؟! .

عودة على بدء وبعد ايضاح موجز لمعالم منصب النائب لرئيس الجمهورية يثّار التساؤل حول دستورية الغاء المناصب المذكورة بقرار من رئيس مجلس الوزراء، لم يتطرق دستور ٢٠٠٥ الى حالة انهاء ولاية نائب او نواب الرئيس ، الا ان القانون رقم (١) لسنة ٢٠١١ قد تطرق الى ذلك في مواضع ثلاث وكرر بعضها النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠١٤ وهي :-

١. انتهاء ولايته بانتهاء ولاية رئيس الجمهورية [٣٩] .
٢. اعفاؤه من رئيس الجمهورية بطلب مسبب يقدم الى مجلس النواب للتصويت عليه بالاغلبية المطلقة .
٣. قبول استقالة ويُعد مستقيلاً من تاريخ قبول استقالته [٤٠].

ويظهر ان انهاء ولاية نواب الرئيس اما بصورة طبيعية وبحكم القانون بانهاء ولاية رئيس الجمهورية ، او بصورة غير طبيعية بالاعفاء المسبب من الرئيس وبموافقة مجلس النواب بالاغلبية المطلقة او بالاستقالة التي ينفرد بقبولها رئيس الجمهورية دون الحاجة الى تصويت مجلس النواب . مما يعني ان مسألة الغاء المناصب المنصوص عليها في الدستور تحتاج الى تعديل دستوري لاقرارها، اما الغاؤها بالتشريع العادي فهو اختصاص منحصر بالبرلمان شريطة عدم مخالفته احكام الدستور، اما انهاء

ولاية نواب رئيس الجمهورية فهو اختصاص مرهون برئيس الجمهورية اولاً ومجلس النواب ثانياً، وبعد هذا ليس من الدستورية بشيء الغاء المناصب المذكورة بقرار من رئيس مجلس الوزراء .

ان ما حصل من الغاء لمناصب نواب الرئيس بقرار حكومي نعتقد بانه عادة دستورية اقدمت عليها مؤسسة دستورية لاقت قبولاً عاماً وسيفضي فيما بعد الى عرفاً دستورياً معدلاً بالحذف سيسقط العدد المتعدد لنواب الرئيس ويقصرهم على واحدٍ فقط لا ثانٍ ولا ثالثٍ له بدلالة :

أ. ان الاختصاصات الفخرية المقررة لرئيس الجمهورية في المادة (٧٣) من الدستور والصلاحيات المؤثرة الواردة في المادتين (٦١/تاسعاً/أ) من تقديم طلب حل مجلس النواب المقدم من رئيس مجلس الوزراء وكذلك اختصاصه باقتراح تعديل الدستور وفقاً للمادة (١٢٦) ، كلها لا تتطلب ان يكون له اكثر من نائب .

ب. لقد تطرقت المادة (٣٥) من الدستور الى نائب رئيس الجمهورية بصيغة المفرد عندما قضت بان(يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه) ونسجت على هذا المنوال في فقراتها المتتالية ، مما يدل على ان المشرع قصد التوحد ابتداءً وليس التعدد وان منحه المشرع العادي رخصة اضافة اكثر من نائب لا تعني الزامه بذلك .

ت. ان تعدد نواب رئيس الجمهورية هو تكريس لاسلوب المحاصصة الحزبية في توزيع المناصب الحكومية ، وارضاء للخصوم السياسيين على حساب المال العام ، لا بل انه الهدر والاعتداء على المال العام بعينه ، والذي واجه رفضاً شديداً من الافراد على مختلف الاصعدة وكان السبب الرئيسي وراء تنامي المطالبة باجراء الاصلاحات .

المطلب الثاني: الغاء مناصب نواب رئيس مجلس الوزراء

افرزت الحكومة الثالثة بعد نفاذ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والمشكلة في ايلول من عام ٢٠١٤، افرزت وجود ثلاثة نواب لرئيس مجلس الوزراء، وجاء ذلك تصديقاً لفكرة المحاصصة الحزبية في التشكيلة الحكومية ومنح المناصب الثلاث الى احزاب كبرى ممثلة في مجلس النواب، ومع تصاعد المطالبات بالاصلاحات، اقدم رئيس مجلس الوزراء على الغاء تلكم المناصب تبعاً لالغائه المناصب نواب رئيس الجمهورية في حزمة الاصلاحات الاولى .

مما يثير اشكالية حول دستورية القرار وهذا يقتضي البحث عن مصاديق منصب النائب لرئيس مجلس الوزراء في الدستور، ثم في التشريع العادي واخيراً موقف المحكمة الاتحادية العليا .

دستورياً: لم يرد ذكر منصب نائب رئيس مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥ الا في نص المادة (١٣٩) التي انتظم نصها على الاتي (يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبان في الدورة الانتخابية الاولى) ويبدو ان هذا النص يشير الى عدد نواب رئيس مجلس الوزراء ويقصره على الدورة الانتخابية الاولى علماً ان النص المتقدم قد ورد في الباب السادس (الاحكام الختامية والانتقالية) ضمن الفصل الثاني (الاحكام الانتقالية) مما يشير الى ان هذا المنصب وعدد النواب قد ولى مع نفاذ فترة تطبيق الدورة البرلمانية الاولى الممتدة من عام ٢٠٠٦ –٢٠١٠ . اما في بقية ثنايا نصوص الدستور المتعلقة بمجلس الوزراء من نص المادة ٧٦–٨٦ فلم يرد ذكره مع ذكر رئيس مجلس الوزراء والوزراء الذين يتشكل منهم المجلس، لذا نعتقد ان المشرع الدستوري قدد ضرب صفحاً عن المنصب المذكور وازدل عليه الستار بعد الدورة الانتخابية الاولى، الا ان الواقع السياسي ينبأ بعكس ذلك، اذ بقي شاخصاً في الحكومتين الثانية من عام ٢٠١٠–٢٠١٤ والحكومة الثالثة من عام ٢٠١٤– آب/٢٠١٥ –تاريخ الغاء المنصب– وقد يحتجُ قائلٌ بأن المنصب المذكور يُعامل معاملة الوزير . كما لا يوجد نص يمنع استحداثه مع التشكيلة الوزارية، ان هذا الادعاء يتهاوى مع المبدأ القاضي بأنه لا يجوز استحداث سلطات او مؤسسات دستورية خارج النصوص الدستورية .

اذ تعمد النصوص الدستورية الى تحديد السلطات وذكر احكامها الاجمالية وترك التفاصيل للمشرع العادي شريطة عدم الخروج على احكام النص الدستوري .

تشريعياً : جاء في المادة (٨٦) من الدستور بان (يُنظم بقانون تشكيل الوزرات ووظائفها، و اختصاصاتها، وصلاحيات الوزير)، ولم يصدر لحد الان القانون المشار اليه، مما يعني بقاء قانون السلطة التنفيذية رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٤ المعدل نافذ المفعول، والسند القانوني لنفاذه حالياً هو نص المادة (١٣٠) من الدستور التي نصت على انه (تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها، ما لم تُلغَ او تُعدل . وفقاً لاحكام هذا الدستور) .

بالرجوع الى احكام قانون السلطة التنفيذية رقم (٥٠) لسنة ١٩٦٤ نجد انه اورد ذكر منصب نائب رئيس مجلس الوزراء في المادة (١/اولاً) اذ جاء فيها (يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء ونائب رئيس الوزراء والوزراء ووزارة الدولة) مما يعني ان المشرع العادي قد ذكر منصب نائب واحد لرئيس مجلس الوزراء في مجلس الوزراء، ان التسليم بوجود هذا المنصب من الناحية القانونية يرتطم بعقبة دستورية ، فلا يعتد بالنص التشريعي المذكور طالما انه يتعارض مع نصوص الدستور والذي لم يقرْ بوجود منصب نائب رئيس مجلس الوزراء بعد الدورة الانتخابية الاولى ، علماً ان الدستور قد أنكر كل نص قانوني يتعارض معه [٤١] .

قضائياً : ثمة رأيٌ للمحكمة الاتحادية العليا في حكمها ذي العدد ٢٤/اتحادية/٢٠١١ الصادر في ٢٠١١/٥/١٦ يغاير تماماً ما رأيناه ، اذ تقول في معرض حكمها برد دعوى

المدعي بعدم دستورية تعيين ثلاثة نواب لرئيس مجلس الوزراء في التشكيلة الحكومية الثانية من (٢٠١٠-٢٠١٤) بان (... وترى هذه المحكمة ومن خلال قراءتها لنص المادة (١٣٩) من الدستور ،بان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد قبل ومن خلال النص على تلك المادة بمبدأ (وجود نواب لرئيس مجلس الوزراء ولكنه حدد عددهم باثنين في الدورة الانتخابية الاولى لمجلس النواب العراقي ، وبعد تلك الدورة ترك الامر لتقدير رئيس مجلس الوزراء في تحديد عدد نوابه في الدورات اللاحقة ، وحسب ما يتطلبه برنامجه الوزاري ، وعلى وفق المهام المنوطة به والصلاحيات المخولة له في المادتين (٧٨) و (٨٠) من الدستور) ...)[٤٢] .

والذي يتظاهر من حكم المحكمة انها ترى بوجود مبدأ نواب لرئيس مجلس الوزراء ، وان قصر نص المادة ١٣٩ وجوده على الدورة الانتخابية الاولى لا يعني تغييبه في الدورات اللاحقة ، اذ يدخل ضمن السلطة التقديرية لرئيس مجلس الوزراء وحسب ما يقتضيه البرنامج الوزاري وفقاً للصلاحيات الممنوحة له بمقتضى المادتين (٧٨) و(٨٠) من الدستور .

ان حكم المحكمة هذا محل نظر وتمحيص ، اذ لم يستو على ركن من الحق ركين وهاكم الدليل :

١. يفتقر اجتهاد المحكمة هذا الى السند الدستوري ، فلا يوجد نص دستوري يشير الى منح رئيس مجلس الوزراء سلطة تقديرية في استحداث منصب النائب ، لاسيما اذا سلمنا بأن مصدر السلطة التقديرية هو النص القانوني ، وفي حالة غيابه من الجائز ممارستها شريطة انتفاء النصوص التي تمنع ممارستها [٤٣] ، نعتقد ان نص المادة (١٣٩) من الدستور قد سلبت أي حرية تقدير في استحداثه بعد الدورة الانتخابية الاولى .
٢. ان تسمية السلطات وتحديد اختصاصاتها من مهام القانون ، فمن المعلوم ان القواعد القانونية دستورية كانت ام تشريعية هي وحدها من تضع قواعد الاختصاص وتحدد الصلاحيات وتنيطها بالجهات المختصة بممارستها ، فان مارست السلطة التنفيذية اختصاصاً لم يُعهد اليها وصم تصرفها بعدم المشروعية، ولهذا رتب الفقه نتيجة هامة مفادها تعلق قواعد الاختصاص بالنظام العام فلا يعتدُ بأي اتفاق خلافاً لها ولا يجوز التوسع في تفسيرها[٤٤] ، وبما ان الدستور قد نص على نائبين لرئيس مجلس الوزراء خلال الدورة الانتخابية الاولى فقط لذا لا يجوز التوسع في تفسيره وسحبه على الدورات اللاحقة .
٣. تشير المحكمة في حكمها الى المهام والصلاحيات المنوطة برئيس مجلس الوزراء بمقتضى المادتين (٧٨) و(٨٠) وهذا افتراض يكذبه الواقع فلا صلاحيات لرئيس مجلس الوزراء في المادة (٨٠) بل هي مقررة لمجلس الوزراء وشتان ما بين الاثنين، اما

المادة (٧٨) فلم ينلْ رئيس مجلس الوزراء من قطرها الا القليل، اذ قضت توليه القيادة العامة للقوات المسلحة وادارة مجلس الوزراء وترأس اجتماعاته او اقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب وكفى، اما تضخيم صلاحياته حسبما ورد في حكم المحكمة فهو ضرب من ضروب الخيال .

ان اقدام رئيس مجلس الوزراء على الغاء مناصب نوابه صحيح وتسالم مع احكام الدستور، وسيرسخ مستقبلاً قاعدة الترشيق الحكومي الذي اصبحت حتماً مقضياً وسيحفظ المال العام من خطر الهدر والضياع كيلا يستخدمه الطامعون سحتاً على مناصب لا طائل من ورائها سوى الترضية السياسية بالمحاصصة الحزبية المقيتة .

المطلب الثالث: الغاء الوزارات ودمجها

وردت فقرة الغاء الوزارات ودمجها في (٤/اولاً) من قرارات الحزمة الاولى للاصلاحات والذي جاء فيها (ترشيق الوزارات والهيئات لرفع الكفاءة في العمل الحكومي وتخفيض النفقات) .

وبالفعل صدر الامر الديواني ذي العدد (٣١٢) في ٢٠١٥/٨/١٦ الذي جاء فيه (... والغاء المناصب الوزارية للوزارات الاتية : وزارة حقوق الانسان ، وزارة الدولة لشؤون المرأة ، وزارة الدولة لشؤون المحافظات وشؤون مجلس النواب ، ووزارة الدولة، وتقرر اعادة هيكلة الوزارات الاتية : دمج وزارة العلوم والتكنولوجيا بوزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ودمج وزارة البيئة بوزارة الصحة ، ودمج وزارة البلديات بوزارة الاعمار والاسكان ، ودمج وزارة السياحة والاثار بوزارة الثقافة) على ان تتولى الامانة العامة لمجلس الوزراء اتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ ما ورد في الامر الديواني المذكور من تاريخ صدوره [٤٥] .

علماً ان الامر الديواني ينصرف الى القرار الصادر من مجلس الوزراء ، ولهذا يثُار التساؤل عن مدى اختصاص مجلس الوزراء في الغاء الوزارات ودمجها ؟

لم يرد في نصوص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ما يفيد منح مجلس الوزراء اختصاص الغاء الوزارات او اعادة هيكلتها ودمجها [٤٦] ، كما لم يشر الدستور الى منح رئيس مجلس الوزراء هذا الاختصاص ، فكل الذي قضى به الدستور هو منح رئيس مجلس الوزراء اختصاص اقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب [٤٧] ، والى ابعد من ذلك ذهب الدستور في تجريد رئيس مجلس الوزراء من صلاحيات مؤثرة ازاء الوزراء عندما سلبه صلاحية الاشراف على عمل الوزارات ومنحها الى مجلس الوزراء بالرغم من انه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة حسبما ورد في المادتين (٨٠ و٧٨) من الدستور .

ونعتقد ان الجهة المختصة بالغاء الوزارات ودمجها هي مجلس النواب وفقاً للمعنى المنزع من نص المادة (٨٦) من الدستور التي نصت على انه (ينظم بقانون تشكيل

الوزارات ووظائفها او اختصاصاتها ، وصلاحيات الوزير) . والقانون هو التشريع الاتحادي الصادر من مجلس النواب حسب صلاحياته المحددة في المادة (٦١) من الدستور وفي مقدمتها تشريع القوانين الاتحادية .

وقد شكلت بعض الوزارات الملغاة او المدمجة بقوانين اتحادية او باوامر تشريعية فقد أسست وزارة البيئة بالقانون رقم (٣٧) لسنة ٢٠٠٨ ، ووزارة حقوق الانسان بموجب امر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (٦٠) لسنة ٢٠٠٤ ، وبما ان التشريع لا يُبدل لا يلغى الا بتشريع يوازيه في القوة القانونية ، لذا لا يجوز الغاء الوزارات ودمجها بقرارات ادارية صادرة من مجلس الوزراء ، وعليه تُعد تلكم القرارات عارية عن الصفة الدستورية مستحقة الالغاء جزاء وفاقاً .

هذا وقد عدت المحكمة الاتحادية العليا من حكميها الصادرين في ٢٠١٦/١/٢٦ وفي ٢٠١٦/٢/١٦. كل من الغاء المنصب الوزاري لوزارة حقوق الانسان واحالة الوزير الى التقاعد، وقرار دمج وزارة البيئة بوزارة الصحة، من القرارات الادارية التي تخرج عن اختصاصاتها المنصوص عليها في المادة (٩٣) من الدستور والمادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥[٤٨].

ان هذين الحكمين مرجوحان في قسطاس القانون ، اذ تختص المحكمة بالنظر بهذه الطائفة من القرارات بملء السمع والبصر بدلالة (الفقرة ثالثاً من المادة (٩٣) من الدستور والتي قضت بان (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي :

ثالثاً: الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية او القرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء ، وذوي الشأن ، من الافراد وغيرهم ، حق الطعن المباشر لدى المحكمة) .

ان النص المذكور هو السند الدستوري الذي يغطي اختصاص المحكمة والتي ضربت صفحاً عنه بحجة انها قرارات ادارية مع انها تدخل ضمن اختصاصها وبالنص الصريح .

الخاتمة

حري بنا ان انتهينا من بحث موضوع (دستورية الغاء مناصب النواب والوزارات في السلطة التنفيذية بالقرارات الاصلاحية في العراق) ان نورد اهم النتائج المترشحة عن مسيرة البحث مدعومة بالحلول والمقترحات الناجعة والتي نأمل ان تكون خير موجه ومعين لمن اراد المعالجة والاصلاح .

وقبل هذا وذاك نشير الى ان الوصول الى الدولة القانونية والتي تُحترم فيها الحقوق وتُصان فيها الحريات هو الالتزام باحكام الدستور والقوانين الساندة له ، الا ان القائمين على شؤون السلطة والحكم في البلاد قد اسسوا نظاماً سياسياً معقداً يقوم على نسج نظام حكم يوازي نصوص الدستور بدلاً من ان ينصهر فيها لتكون

قالباً له ومصداقاً لتصرفاته . فقد عمدت التحالفات السياسية الحاكمة الى تأسيس نظام يكفل تكريس السلطة عبر نظام المحاصصة الحزبية فأصبح النظام السياسي دريئة لحقوق الحكام لا المحكومين كما ادى الى تراجع الاداء الحكومي بعيداً عن الهدف المنشود منه . وبالتالي سعى المحكومون الى الضغط لايجاد بذرة الاصلاح، ان بقاء النظام السياسي المعاصر بوضعه الراهن سيفضي الى المزيد من الصراع والانقسام على المناصب الحكومية وموارد الدولة، وسيؤدي حتماً الى انهيار اقتصادي بعد ان بدأت ظواهره تلوح في الافق . لذا اقتضى التنويه الى ما سيجري، الا ان تشخيص المشكلات ووضع الحلول لها سيغير الحال الى ما هو منشود . ولهذا شخصنا المشكلات بالنتائج واوردنا الحلول بالمقترحات .

اولاً: النتائج :

١. لم يحقق نظام الحكم المؤسس في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الهدف المنشود له وهو اقامة النظام الديمقراطي التي تحترم فيه الحقوق وتحفظ الحريات بدلالة ازدياد ضحايا الارهاب وارتفاع معدلات الفساد الاداري والمالي وتدني مستوى التعليم وجودته فضلاً عن التخلف الاقتصادي كما لم يسعف الدستور عملية الاصلاح بدلالة ان بعض القرارات الاصلاحية خالفته بالرغم من انها تدخل في صميم عملية الاصلاح كقرارات الغاء مناصب نواب رئيس الجمهورية.
٢. لم ينبثق الاصلاح من خطة حكومية شاملة بعيدة الرؤية طويلة الاجل، وانما مَثّل ردة فعل للطبقة السياسية الحاكمة اثر الضغط الشعبي الموجه من المرجعية الدينية العليا، وعليه لا يُرتجى الاصلاح من سلطة كانت احد الاسباب الرئيسة للاخفاق، ان انبثاق فكرة الاصلاح من الشعب دليل على فساد الحكام وصلاح المحكومين كما يعكس طبيعة الصراع الدائر بين طبقة سياسية محترفه باحتواء المطالب والالتفاف عليها مما ينذر بصراع طويل الامد.
٣. ان المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء مركزاً هزيلاً، فهو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة الا انه لا يضع السياسة العامة للدولة ولا يملك تعيين القيادات العليا في القوات المسلحة، ولم يخوله الدستور حق اقتراح القوانين او تعديلها او الاشراف على عمل الوزارات او محاسبة الوزراء لذا لا يملك الصلاحيات اللازمة لاجراء الاصلاح وفاقد الشيء لا يعطيه .
٤. لم يخول الدستور مجلس النواب منح التفويض التشريعي، واذا اقدم المجلس على ذلك فلا يعدو ان يكون عملاً سياسياً عقيم لا ينتج اثراً قانونياً، علما ان مجلس النواب قد نفى منح اي تفويض لاية جهة كانت لذا لامجال للحديث عن تفويض بالمعنى القانوني تم منحة الى رئيس مجلس الوزراء لاجراء اصلاحات.

٥. يشكل الغاء مناصب رئيس الجمهورية مخالفة دستورية لنصوص دستور ٢٠٠٥، الا ان اقترانه بالقبول والرضا قد يحوله الى عادة دستورية ترسخ الغاء تعدد المناصب وتقتصر وجوده على منصب وواحد مما ينشأ عرفاً دستورياً معدلاً الى جانب النصوص الدستورية .

٦. يتسق قرار الغاء مناصب نواب رئيس مجلس الوزراء مع نصوص الدستور ولا يخالفها وسيرسخ مستقبلاً قاعدة ترشيق الحكومي التي اصبحت ضرورة لا محيص عنها .

٧. لا يمكن الغاء الوزارات ودمجها الا بتشريع يصدر من مجلس النواب لذا تكون القرارات الصادرة من مجلس الوزراء بهذا الشأن فاقدة للسند الدستوري فضلاً عن انها تشكل مخالفة دستورية صريحة .

الحلول :

ان التفكير بوضع حلول للازمات الدستورية والسياسية التي عصفت بالبلاد لا يكون مجدياً ما لم يكن واقعياً مبنياً على معطيات التطبيق العملي لنصوص الدستورية التي يحتضنها الواقع السياسي .

ان التفكير بوضع الحلول سيقود الى امرين احلاهما مراً :

الاول: دعوة القائمين على شؤون الحكم الى التزام بنصوص الدستور ونبذ التمسك المتأرجح باحكامها، وازالة القواعد المبنية على اساس هش من اتفاقات وتقاسم للحصص والموارد خارج النصوص الدستورية، وقد يبدو هذا مناسباً اذا افترضنا ان دستور ٢٠٠٥ قد وضع الحلول الكفيلة لهذه الاشكالات، الا اننا نعتقد ان هذا الدستور هو المنتج للازمات بالرغم من وضعه بطريق ديمقراطي، اذ خلا من النصوص الكفيلة التي تقصر السلطات بيد جهات قادرة على اتخاذ القرارات السريعة والحاسمة، كما انه اعتمد على العديد من القوانين الاساسية المكملة له التي لم تصدر حتى هذا الحين، مما يعني تخلف الواقع السياسي عن ادراك نصوصه في العديد من الوجوه، كما لم يعمد مجلس النواب الى تأسيس محكمة اتحادية عليا قادرة على تفسيره تفسيراً انشائياً قائماً على وضع قواعد جديدة لم يتطرق لها، او قادرة على تأسيس احكام الرقابة على دستورية القوانين دون تذبذب او عدول غير مبرر ، مع الاشارة الى ان المحكمة الاتحادية العليا في الوضع الراهن تحاول ابعاد المنازعات المعروضة امامها بدلاً من حلها بحجة عدم الاختصاص . ولهذا نعتقد اذا كانت مسألة التعديل الدستوري صعبة المنال فان القضاء الدستوري المتخصص المستقل المهني هو الذي يكفل رأب الصدع واعادة الواقع السياسي الى المسار الدستوري المستقيم .

وبغياب النصوص الدستورية الكابحة لجماح السلطات والمصلحة للواقع السياسي والاجتماعي والاقتصادي، مع غياب القضاء الدستوري الرصين واصرار القائمين بالحكم على التمسك باساليب المحاصصة الحزبية وتوزيع السلطة على اسس شخصية ، ستبرز معه الحاجة الى الامر الثاني .

ثانياً: الشعب مصدر السلطات وقد خولها الى نوابه ليمارسها بدلاً عنه لتحقيق مصلحته بالدرجة الاساس، فاذا ما عجزوا عن تحقيق تلكم الغاية المنشودة وركبوا متن الشطط واهتموا بالمكاسب والمصالح الضيقة ، جاز له ان يخرج وينتفض ويسترد السلطة، لينهي الوضع القديم ويؤسس وضعاً جديداً يصلح ما افسده السابقون، وليس هذا ببعيد، اذ تثور الشعوب على دساتير وافقت عليها ، وتقبل رؤساء صوتت لهم ، ناشدة التغير والاصلاح ، واستناداً الى فكرة استرداد السيادة ، لا يتسنى الاحتجاج بالشرعية للابقاء على الاوضاع الراهنة، لانها ترتبط برضا الشعوب وقبولها ، لذا تنتفي بانفتائها وتظهر مع قبولها، وما على الدستور او القوانين الاخرى الا ان تجسدها مبتدأه بالاعلان الدستوري لترتيب الاوضاع الجديدة ، ومنتهية بوضع دستور جديد بالاستفتاء يتجاوز مآخذ وعيوب الدستور القديم، وليكن ما حدث في مصر في عام ٢٠١١-٢٠١٤ اسوة حسنة، فسيل الشعوب الجاري كفيل بازاحة فساد والسلطة وسطوتها، ليرسم من جديد ينابيع الشرعية الدستورية الرامية الى الاصلاح، ويؤسس ديمقراطية قطوفها دانية تكفل الحقوق والحريات، لا تضع الحكام بمنأى عن المساءلة والحكم .

المصادر

اولاً: الكتب

أ. باللغة العربية :

- حامد الخفاف ، النصوص الصادرة عن سماحة السيد السيستاني في المسألة العراقية ، دار المؤرخ العربي : الطبعة الرابعة ، بيروت ، لبنان ، ٢٠١٤ .
- د. سعد عبد الجبار العلوش ، دراسات في العرف الدستوري ، شركة الانعام للطباعة ، بغداد ، ١٩٩٩ .
- د. شاكر الانباري ، الديمقراطية التوافقية ، مفهومها ونماذجها ، الطبعة الاولى ، بيروت ، ٢٠٠٧ .
- د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، الطبعة الثانية ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق ،النجف الاشرف ، ٢٠١٣ .
- د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري ، الطبعة الثانية ، العراق ، النجف الاشرف ، ٢٠١٣ .

- د. فهد عبد الكريم ابو العثم ، القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٣ .
- د. محمد احمد عبد النعيم ، مبدأ المواطنة والاصلاح الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ .

ب. باللغة الفرنسية

- J. Rivero .droit administrative . Paris .Dalloz . 1984 .

ثانياً: البحوث والمقالات :

- د. عدنان عاجل عبيد ، المأزق الدستوري لمنصب رئيس مجلس الوزراء ، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم القانوني ، تصدر عن كلية القانون ، جامعة القادسية ،العدد (٢) المجلد (٨) كانون الاول – ٢٠١٥.
- د. علي سعد عمران ، التفويض التشريعي لحكومة العبادي تعديل والغاء القانون. بحث منشور على موقع كلية القانون / جامعة كربلاء law.uokerbala.edu.iq
- ايناس طارق ، عراق الارامل والايتام بدلاً من الحضارة . منشور على موقع جريدة المدى www.almadapaper.net
- التجربة الماليزية هل يمكن تطبيقها في العراق ، مقال منشور في جريدة صوت العراق ، صحيفة الكترونية www.sotaliraq.com
- تجارب اصلاحية عالمية ، التشيك انموذجاً ، مقال منشور في جريدة الصباح على الموقع الالكتروني www.alsabaah.iq

ثالثاً: الدساتير والاعلانات :

- الاعلان العالمي لحقوق الانسان لعام ١٩٤٨ .
- دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ .
- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
- دستور المغرب لعام ٢٠١١ .

رابعاً: القوانين والانظمة الداخلية والقرارات التشريعية

- قانون السلطة التنفيذية رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٤ .
- امر سلطة الائتلاف ذي العدد (٥٧) لسنة ٢٠٠٤ باستحداث مكاتب المفتشين العموميين .
- امر سلطة الائتلاف ذي العدد (٦٠) لسنة ٢٠٠٤ بتشكيل وزارة حقوق الانسان .
- قانون مكافحة الارهاب رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥ .
- قانون وزارة البيئة رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠٨ .

- قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١ .
- قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ .
- قانون ديوان الرقابة المالية رقم ٣١ لسنة ٢٠١١ .
- نظام داخلي لتسهيل تنفيذ احكام قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١٤ .
- قرار مجلس النواب بالتصويت على الحزمة الاولى من الاصلاحات ذي العدد (١٠) في ١١/آب/٢٠١٥ .
- قرار مجلس النواب بنفي منح التفويض لرئيس مجلس الوزراء ، ذي العدد (٣٤) في ٢/تشرين الثاني/٢٠١٥ .

خامساً: قرار مجلس الوزراء

- قرارات حزمة الاصلاحات الاولى المتخذة في الجلسة الاستثنائية المنعقدة في ٢٠١٥/٨/٩ .
- الامر الديواني ذي العدد (٣٢١) في ٢٠١٥/٨/١٦ المتعلق بالغاء ودمج الوزارات .

سادساً: الاحكام القضائية :

- حكم المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٢٤/اتحادية/٢٠١١ في ٢٠١١/٥/١٦ .
- حكم المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٩٦/٩٥/موحدة/اتحادية/اعلام/٢٠١٥ في ٢٠١٦/١/١٦ .
- حكم المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٨٨/اتحادية/اعلام/٢٠١٥ في٢٠١٦/٢/١٦ .

سابعاً: التقارير :

- تقرير منظمة الشفافية الدولية لسنة ٢٠١٤ .
- تقرير منظمة الهجرة الدولية لسنة ٢٠١٤.
- تقرير هيئة النزاهة النصف السنوي لسنة ٢٠١٥ .
- مؤشر دافوس لجودة التعليم العالي لسنة ٢٠١٥ .

ثامناً: المواقع الالكترونية

١. **المواقع الرسمية :**

- موقع مجلس النواب www.parliament.iq
- موقع الامانة العامة لمجلس الوزراء www.Cabinet.iq
- موقع رئيس مجلس الوزراء www.pmo.iq
- موقع السلطة القضائية www.iraqja.iq
- موقه هيئة النزاهة www.nazaha.iq

- موقع العتبة الحسينية www.imamhussain.org
- موقع كلية القانون -جامعة كربلاء www.law.uokerbala.eud.iq
- موقع منظمة الهجرة الدولية www.xendan.org

٢. المواقع الاخبارية :

- موقع قناة العالم www.alalam.ir
- موقع جريدة المدى www.almadapaper.net
- موقع وكالة يقين للانباء www.yaqen.net
- موقع بوابة العراق الاخبارية www.aliraq.info
- موقع جريدة الصباح www.alsabah.iq
- موقع موسوعة العراق www.faceiraq.com
- موقع اذاعة صوت الجنوب www.south-voice.com
- موقع الوفاق www.al-vefgh.com
- موقع شبكة عراق الخير والمحبة www.iraqkhair.com
- موقع راديو sawa www.radiosawa.com

---

(١) د. محمد احمد عبد النعيم ، مبدأ المواطنة والاصلاح الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٧ ، ص٣.

(٢) أسست المملكة العراقية بتتويج الملك فيصل بن الحسين في ٢٣/اب/١٩٢١ في ظل الانتداب البريطاني وتوالى على حكم البلاد ثلاثة ملوك ووصي وانتهى النظام الملكي بعد انقلاب ١٤ تموز لعام ١٩٥٨ والذي اسس النظام الجمهوري واعقبه انقلاب ٨/شباط/١٩٦٣ ، ثم انقلاب ١٨ تشرين الثاني /١٩٦٣ . ثم انقلاب ١٧ تموز لعام ١٩٦٨ . ثم انتهى حكم العسكر بكارثة تمثلت بالاحتلال عام ٢٠٠٣ والذي اصدر قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية ليكون بمثابة دستور جديد للبلاد انتهى تطبيقه بعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وتشكيل الحكومة في ظله . للمزيد من التفصيل انظر د. عدنان عاجل عبيد . القانون الدستوري ، الطبعة الثاني ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف الاشرف ، ٢٠١٣ ، ص٢٠٦ وما بعدها .

(٣) صوت مجلس النواب بالاجماع على الحزمة الاولى من الاصلاحات التي اقرها مجلس الوزراء في جلسته ذي العدد (١٠) في ١١/آب/٢٠١٥ ، منشور على موقع مجلس النواب العراقي تاريخ الزيارة ٢٠١٥/١١/١٦ - www.parliament.iq

(٤) د. سعد عبد الجبار العلوش ، دراسات في العرف الدستوري ، شركة الانعام للطباعة ، بغداد، ١٩٩٩ ، ص١٢.

(٥) شاكر الانباري ، الديمقراطية التوافقية ، مفهومها ونماذجها ، الطبعة الاولى ، بيروت ، ٢٠٠٧ ، ص٩.

(٦) اشارت ديباجة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الى مستوى الجرائم التي ارتكبها النظام الحاكم من عام ١٩٦٨-٢٠٠٣ بنصها على انه (... مستذكرين مواجع القمع الطائفي من قبل الطغمة المستبدة و مستلهمين فجائع

شهداء العراق شيعة وسنة ، عرباً وكورداً وتركماناً ، ومن مكونات الشعب جميعاً ، ومستوحين ظلامة استباحة المدن المقدسة والجنوب في الانتفاضة الشعبانية ، ومكتوين بلظى شجن المقابر الجماعية و الاهوار والدجيل وغيرها ...) .

(٧) المادة الاولى من قانون مكافحة الارهاب رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥ .

(٨) انظر المادة الثانية والثالثة والرابعة من قانون مكافحة الارهاب رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ .

(٩) للمزيد من التفصيل انظر احصائيات يونامي متوفر على موقع موسوعة العراق

www.faceiraq.com/news

(١٠) ذكرت وكالة الصحافة الفرنسية ان دراسة اعدها جامعيون في امريكا وكندا وبالتعاون مع وزارة الصحة العراقية ونشرتها مجلة (بي لوس ميديسين) احصت عدد القتلى منذ احتلال العراق عام ٢٠٠٣ الى عام ٢٠١١ بنصف مليون قتيل . منشور على قناة العالم

تاريخ زيارة الموقع : ٢٠١٥/١٢/٥ www.alalam.ir/news/1525023.

(١١) بالرغم من تضارب التقارير عن العدد الفعلي للارامل والايتام في العراق فثمة اجماع على ضرورة مواجهة هذه المشكلة ، اذ قدرت المنظمة الامم المتحدة رعاية الطفولة والامومة (اليونسيف) عدد الايتام في العراق باكثر من (٥) ملايين و (٧٠٠) الف طفل حتى عام ٢٠٠٦، كما بلغ عدد الارامل (٣) ملايين امرأة ، اشارت اليها ايناس طارق في مقالها الموسوم (عراق الارامل والايتام ، بدلاً من الحضارة). منشور على موقع جريدة المدى :

تاريخ زيارة الموقع : ٢٠١٥/١٢/٤ www.almadapaper.net/ar/news/449931

(١٢) اذ اعلنت منظمة الهجرة الدولية في تقريرها بان عدد النازحين داخلياً في العراق قد تجاوز مليونين وثمنمائة الف شخص من كانون الثاني ٢٠١٤ لغاية (٢٥) نيسان لسنة ٢٠١٥ . منشور على الموقع : تاريخ زيارة الموقع : ٢٠١٥/١٢/٥ www.xendan.org

(١٣) تقرير منظمة الشفافية الدولية .منشور على موقع وكالة يقين للانباء : تاريخ زيارة الموقع ٢٠١٥/١٢/١٣

www.yaqen.net.news.php?action=view&id=31797

(١٤) تقرير هيئة النزاهة النصف سنوي ، منشور على موقع الهيئة تاريخ زيارة الموقع :

13/12/2015 www.hazaha.iq/body.asp?fielf=news_arabic&id=3148

(١٥) وقد جسدت هذا المعنى ديباجة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بان (نحن ابناء وادي الرافدين، موطن الرسل والانبياء ، ومثوى الائمة الاطهار، ومهد الحضارة ، وصناع الكتابة ، ورواد الزراعة ووضاع الترقيم، على ارضنا سُن اول قانون وضعه الانسان، وفي وطننا خُط اعرق عهد عادل لسياسية الاوطان ، وفوق ترابنا صلى الصحابة والاولياء، ونظر الفلاسفة ، والعلماء ، وابدع الادباء والشعراء ...)

(١٦) انظر المادتين (٣٤ و ٣٥) من دستور ٢٠٠٥ .

(١٧) فقد حصلت سويسرا على الترتيب الاول ، اما الدول العربية فكانت قطر في الترتيب (١٤) و الامارات في الترتيب (١٧) والسعودية (٢٥) والكويت والبحرين (٣٩) وعمان (٦٢) والاردن (٦٤) والمغرب (٧٢) والجزائر (٨٧) وتونس (٩٢) والمغرب (١١٠) ولبنان (١٠١) والجزائر (١١٩) . منشور على موقع بوابة العراق الاخبارية

تاريخ زيارة الموقع:٢٠١٦/١/١٥ www.alirq.info

(١٨) ورد هذا الهدف في المادة (٢٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(١٩) فمثلاً تبنت الحكومة في التشيك حركة الاصلاح الاقتصادي بالتحول الكامل في ادارة المؤسسات العامة في القطاع العام الى القطاع الخاص من عام ١٩٩٣-١٩٩٧ . للمزيد من التفصيل . انظر تجارب اصلاحية عالمية . التشيك نموذجاً . مقال منشور في جريدة الصباح في تاريخ زيارة الموقع : ٢٠١٥/٨/١١ www.alsabaah.iq/Articlshow.aspx?id=97816. كما ادى الايمان بضرورة الاصلاح لدى السلطة السياسية وقياداتها الى احداث تجارب نوعية في بناء دول حديثة كما في التجربة الماليزية والهند واندونيسيا واليابان . للمزيد من الاطلاع انظر المقال الموسوم (التجربة الماليزية هل يمكن تطبيقها في العراق) . منشور في جريدة صوت العراق . صحيفة الكترونية .

تاريخ زيارة الموقع : ٢٠١٥/١٢/١٧ www.sotaliraq.com

(٢٠) لم تنبثق حركة الاصلاحات في العراق من القوى السياسية وقياداتها وانما هي تحرك شعبي محض قادة المواطنون من خلال خلق رأي عام تبلور بمظاهرات شعبية بناء على توجيه المرجعية العليا . اذ دعت الاخيرة في خطبة صلاة الجمعة في الصحن الحسيني الشريف بتاريخ ٢٠١٥/٨/٧ رئيس الوزراء الى اتخاذ قرارات مهمة واجراءات صارمة في مجال مكافحة الفساد والضرب بيد من حديد من يعبث باموال الشعب والغاء امتيازات المسؤولين الحاليين والسابقين في الدولة . خطبة منشورة على موقع الامانة العامة للعتبة الحسينية المقدسة .

تاريخ زيارة الموقع : ٢٠١٦/١/١٨ (www.imomhussain.org).

ويُعد هذا الخطاب فريداً من نوعه اذ لم يسبق لها ان دعمت شخصية حكومية جهاراً ولم تتدخل في تفاصيل الحكم والادارة الا ما تعلق منها بمفاصل تأسيسية تتعلق بسيادة الدولة او اقامة النظام الديمقراطي او الدفع باتجاه اقامة دستور لاخراج البلاد من بنود الاحتلال،الا انها لم تدخر جهداً في توجيه الساسة والمسؤولين الى رعاية مصالح المواطنين والسهر على حمايتهم وفقاً للدستور والقوانين المرعية(انظر حامد الخفاف . النصوص الصادرة عن سماحة السيد السيستاني في المسالة العراقية .دار المؤرخ العربي .بيروت – لبنان – ٢٠١٤ وثيقة رقم ١١٤ جواب رقم ٣ ص ٢٢٠) . لقد افرزت هذه التوجيهات حركة مؤثرة لوسائل الرأي العام ايدت التظاهرات السلمية المعنوية التي تنتهي جميعها الى هدف واحد الا وهو الاصلاح .

(٢١) قرار مجلس الوزراء رقم (٣٠٧) المؤرخ في ٢٠١٥/٨/٩ . منشور على موقع رئيس الوزراء العراقي :

تاريخ زيادة الموقع : ٢٠١٥/١٢/٢٢ www.pmo.iq

(٢٢) قرارات وتوصيات مجلس النواب الجلسة رقم (١٠) الثلاث ، ١١/آب/٢٠١٥ منشور على موقع مجلس النواب العراقي : تاريخ زيارة الموقع :٢٠١٥/١٢/٢٢ www.parliament.iq

(٢٣) انظر تصريحات بعض النواب على موقع اذاعة صوت الجنوب على الموقع

تاريخ الزيارة : ٢٠١٦/١/١٨ www.South-voice.com/?p=16034

كذلك صرح رئيس مجلس النواب دعمه للاصلاحات شريطة موافقتها لاحكام الدستور . منشور على موقع الوفاق : تاريخ زيادة الموقع :٢٠١٦/١/١٨ www.al-vefgh.com/News/92114.html

(٢٤) د. غازي فيصل مهدي د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري ، الطبعة الثانية ، العراق ، النجف الاشرف ، ٢٠١٣ : ص١٨ .

(٢٥) انظر نص الحزمة الاولى من الاصلاحات المقدمة من رئيس مجلس الوزراء حيدر العبادي في الجلسة الاستثنائية لمجلس الوزراء في ٢٠١٥/٨/٩ . منشور على موقع شبكة عراق الخير والمحبة . تاريخ زيارة الموقع : ٢٠١٦/٣/٢٩ www.iraqkhair.com

(٢٦) المادة (٦٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٢٧) انظر المادتين المادة (٦١/تاسعاً) و (٦٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ . للاطلاع اكثر على هشاشة منصب رئيس مجلس الوزراء راجع د. عدنان عاجل عبيد . المأزق الدستوري لمنصب رئيس مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥ . بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم القانونية والسياسية . تصدر عن كلية القانون – جامعة القادسية ، العدد (٢) . المجلد (٦) كانون الاول .٢٠١٥ . ص١٧٦

(٢٨) اذ اوضح احد النواب بأن البرلمان قد منح رئيس مجلس الوزراء تفويض لاجراء اصلاحات في اطار سقف زمني ، لكنه اعرب عن عدم رضاه على الاجراءات الاصلاحية لانها احرجت البرلمان فلم تكن بالمستوى المطلوب ، انظر تعليق النائب عالية نصيف منشور على موقع راديو sawa تاريخ زيارة الموقع : ٢٠١٦/٤/٦ www.radiosawa.com

هذا ولم نعثر على قرار صريح من مجلس النواب يقضي بتفويض رئيس مجلس الوزراء ، الا ان بعض الباحثين يشير الى ان ثمة تفويضاً منحه البرلمان الى رئيس الحكومة لاجراء الاصلاحات ولا نشاطره الرأي في ذلك . انظر د. علي سعيد عمران ، التفويض التشريعي لحكومة العبادي وتعديل والغاء القانون . بحث منشور على موقع كلية القانون ، جامعة كربلاء.

تاريخ زيارة الموقع : ٢٠١٦/٤/٦ www.law.uokerbala.edu.iq

(٢٩) اصدر مجلس النواب العراقي ضمن قرارات وتوجهات الجلسة رقم (٣٤) في ٤/تشرين الثاني /٢٠١٥ نفياً صريحاً حول قيامه بتفويض أي من اختصاصاته التشريعية الى أي من السلطات الاخرى وقد انتظم النفي هذا بصورة قرار صوت عليه المجلس استناداً الى احكام البند (ثانياً) من المادة (٥٩) من الدستور وجاء فيه (ان مجلس النواب العراقي اذ يؤكد تأييده ودعمه الكامل لحزمتي الاصلاحات النيابية والحكومية وحرصه على انجازها وفقاً لاحكام الدستور والقوانين النافذة ضمن التوقيتات الزمنية المحددة بما ينسجم وتطلعات ابناء الشعب الذين وضعوا ثقتهم بهذا المجلس وحملوه مسؤولية تمثيلهم ، فانه وفي الوقت نفسه ، ينفي قيامه بتفويض أي من اختصاصاته التشريعية الموكلة اليه بموجب الدستور الى أي من السلطات الاخرى ، حيث انه والتزاماً بمبدأ الفصل بين السلطات فانه ينبغي على كل سلطة من سلطات الدولة القيام بوظيفتها وان لا تحيل هذه الوظيفة الى غيرها من السلطات) قرار المجلس في ٢٠١٥/١١/٢ منشور على موقع مجلس النواب العراقي

تاريخ زيارة الموقع : ٢٠١٦/٤/٦ www.parliament.iq

(٣٠) د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الاداري ، الطبعة الثانية ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع . النجف الاشرف ، ٢٠١٣، ص٣٤.

(٣١) المادة (٣٨) من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

(٣٢) المادة (٧٠) من دستور المملكة المغربية لسنة ٢٠١١ .

(٣٣) .المادة (٨٠/ ثالثا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

(٣٤) المادة (٧٥/رابعاً) من دستور ٢٠٠٥ .

(٣٥) من الجدير بالالماع اليه ان المشرع في دستور ٢٠٠٥ قد ميز بين حالتي غياب رئيس الجمهورية وخلو منصبه ، فالاولى غياب مؤقت بسبب المرض المؤقت او الاجازة او السفر يقوم مقامه نائب الرئيس، والثانية غياب دائم

بسبب العجز الدائم او الوفاة او الاستقالة وفيها يحل نائب الرئيس محله او في حالة عدم وجوده يحل محله رئيس مجلس النواب على ان يتم انتخاب رئيس جديد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو (المادة ٧٥ بفقراتها الاربع) .

(٣٦) المادة (٥) من النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠١٤ لتسهيل تنفيذ احكام قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١.

(٣٧) انظر المادة (٣/ثالثاً) من النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠١٤ .

(٣٨) انظر المواد (٧) و(٨/اولاً وثانياً) و (٩) من النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠١٤.

(٣٩) المادة (٤) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠١١ .

(٤٠) المادة (٤/اولاً-ثالثاً) من النظام الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠١٤ .

(٤١) نصت المادة (١٣/ثانياً) من دستور ٢٠٠٥ على انه (لا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ، ويُعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الاقاليم ، او أي نص قانوني يتعارض معه).

(٤٢) منشور على موقع السلطة القضائية في جمهورية العراق :

تاريخ زيارة الموقع : ٢٠١٦/٥/١٥ www.iraqja.iq/s.2011

(43) J.Rivero-droit administratif : paris. Dolloz.1984 . p.80 .

(٤٤) د. فهد عبد الكريم ابو العثم . القضاء الاداري بين النظرية والتطبيق ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص٣٠٨.

(٤٥) الامر الديواني المرقم (٣١٢) بالعدد م/و/١٦٨٨/٧٤ في ٢٠١٥/٨/١٦ . منشور على موقع جمهورية العراق / الامانة العامة لمجلس الوزراء

تاريخ زيارة الموقع : ٢٠١٥/٥/١٧ www.cabint.iq/

(٤٦) اذ لم يرد هذا الاختصاص في المادة (٨٠) من دستور ٢٠٠٥ التي حددت اختصاصات مجلس الوزراء .

(٤٧) انظر المادة (٧٨) من دستور ٢٠٠٥ .

(٤٨) حكم المحكمة ذي العدد ٩٦/٩٦/موحدة/اتحادية/اعلام/٢٠١٥ في ٢٠١٦/١/٢٦ ، وحكمها ذي العدد ٨٨/اتحادية/اعلام/٢٠١٥ في٢٠١٦/٢/١٦ . منشوران على موقع السلطة القضائية في جمهورية العراق تاريخ زيارة الموقع : ٢٠١٦/٥/١٥ www.iraqja.iq