

رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس نظام برلماني أم مختلط

الأستاذ المساعد الدكتور
علي يوسف الشكري
كلية القانون - جامعة الكوفة

المقدمة

التي غالبا ما تعكز عليها حكام تلك الحقبة لتبرير طغيانهم .
ومن المؤكد أن هذا الطغيان كان واحدا من أهم أسباب
تبني النظام البرلماني في الدستور النافذ ، حيث يركز هذا النظام
السلطة التنفيذية عادة بيد رئيس مجلس الوزراء ووزراءه ولا
يترك لرئيس الدولة سوى صلاحيات شكلية بروتوكولية
تتلاءم والدور المرسوم له باعتباره عنصر التوازن بين السلطتين
التشريعية والتنفيذية .

لكن تقاسم السلطة التنفيذية بين رئيس فعلي وآخر
شرفي نظام لا نجد له تطبيق سوى في الأنظمة البرلمانية التقليدية
، ومن المؤكد أن مثل هذه الأنظمة لا تتلاءم والعقل السياسي
العربي ، بل والعقل السياسي في عموم العالم الثالث .

من هنا تبنت هذه الأنظمة نموذجا برلمانيا متطورا
سبقها إليه بعض النظم الديمقراطية الحرة . كالنظام الفرنسي
في ظل دستور الجمهورية الخامسة . مع ملاحظة أن السبب الذي
وقف وراء تبني هذا النظام في العالمين (الأول - الثالث) مختلف
، إذ وقف وراء تبني هذا النظام في العالم الأول ضرورات سياسية
استوجبت إدخال بعض التعديلات على النظام التقليدي .

أما تبني هذا النظام في العالم الثالث فلم يقف وراءه
سوى حب السلطة وعدم الرغبة في التخلي عنها للرئيس (رئيس
مجلس الوزراء) يمكن مساءلته عن أخطائه وسحب الثقة منه
وإقالته في أي وقت .

وفي هذا البحث سنتناول بالدراسة ، الخلفية
التاريخية لنشأة منصب رئيس مجلس الوزراء ، ثم نعرض على
التنظيم القانوني لمركز رئيس مجلس الوزراء في الدساتير العراقية

تبني أول الدساتير العراقية في عهد الاستقلال ،
النظام البرلماني أسلوبا للحكم ، وخلال هذه الحقبة تشكلت
ثلاث وخمسون وزارة ، تعاقب على تشكيلها سياسيون
محترفون كثيرا ما تكررت أسماء بعضهم في التشكيلات الوزارية
أو رئاستها ، وربما كان أبرزهم بل أبرزهم على الإطلاق نوري
السعيد .

واللافت للنظر ، أن أي من هذه الوزارات لم تكمل
ولايتها ، ولم يجز سحب الثقة من أي منها بناء على إرادة مجلس
النواب أو بقرار منه . ولكن بإرادات ملكية ما يؤكد انحراف
التجربة البرلمانية عن مسارها الصحيح لصالح الملك .

ومثل هذا النظام تبناه أول الدساتير الدائمة في العهد
الجمهوري ، بل ونص عليه صراحة في المادة الأولى منه (جمهورية
العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، نظام
الحكم فيها جمهوري نيابي « برلماني » ديمقراطي) .

وربما كان النص صراحة على تبني هذا النظام
، انعكاسا لتجربة سياسية مريرة عاشها العراق منذ انقلاب
عام ١٩٥٨ حتى سقوط بغداد عام ٢٠٠٣ ، حيث صدر خلال هذه
الحقبة ستة دساتير مؤقتة أوكلت جميعها شؤون الحكم لمؤسسات
استثنائية تربع على عرشها حكام عسكريون أو ارتدوا الرتب
العسكرية بعد توليهم السلطة . وبداعي الظروف الاستثنائية
والتهديدات الخارجية تفرد هؤلاء الحكام بالسلطة وكانوا مثلا
للسلطة المطلقة الاستبدادية وغلبت الصبغة الاستثنائية على
تشريعات وقرارات هذه السلطة تماشيا والظروف الاستثنائية

ويذهب الدكتور احمد أمين إلى أن مصطلح الوزير ربما يرجع إلى اللغة الفارسية لما بين مصطلح (وزير) و (فشير) من شبه ويعني الأخير القاضي والحكم . (٥)

المطلب الثاني

تأصيل منصب الوزير تاريخيا
مرحليا سبق منصب الوزير منصب رئيس الوزراء أو الوزير الأول ظهورا . وعمليا سبق ظهور هذا المنصب (الوزير) ظهوره رسميا ، إذ عُرف هذا المنصب في فترات تاريخية موعلة في القدم .

فقد اتخذ الأسكندر المقدوني من أرسطو طاليس وزيرا له . (٦) واتخذ كسرى أنوشروان من برز جمهر وزيرا له في الدولة الساسانية . (٧)

وإدراكا من الرسول الأعظم لثقل المهمة التي كان عليه الاضطلاع بها ، فقد أخذ عدة وزراء أصبحوا فيما بعد قائمين على أمر المسلمين كالخليفة الراشدي الأول والثاني والرابع . (٨) وورد في الحديث الشريف عن أمير المؤمنين (ع) عن الرسول الأكرم (ص) أنه قال (أنه لم يكن نبي إلا أعطي سبعة نجباء وزراء وأنا أعطيت أربعة عشر) . كما روي عن الرسول (ص) أنه قال (ما من رجل من المسلمين أعظم أجرا من وزير صالح) . (٩)

وسيرا على هدي الرسول الأعظم ، اتخذ الخلفاء الراشدون من بعده وزراء لهم ومستشارين استعانوا بهم في إدارة الدولة الإسلامية بعد أن اتسعت أركانها وترامت أطرافها ، فقد اتخذ الخليفة عمر بن الخطاب من مروان ابن الحكم وزيرا له . (١٠) واتخذ الخليفة الراشدي الرابع الإمام علي (ع) من عمار بن ياسر ومالك الأشتر وعبد الله ابن عباس وزراء له . (١١)

وفي العصر الأموي أطلق مصطلح الوزير على شخصيات شاركت عمليا في الإدارة واتخاذ القرار السياسي . (١٢) فقد استعان عبد الرحمن الداخل بعبد الله بن عثمان وعبد الله بن خالد في تصريف شؤون الدولة . (١٣) ويذكر بعض المؤرخين أن الأمير هشام بن عبد الرحمن اتخذ لنفسه ثمانية وزراء خصهم بتصريف شؤون الحكم والإدارة . (١٤)

وفي عهد الأمير عبد الرحمن الأوسط تحددت اختصاصات كل وزير وخصص الأمير لاجتماعاتهم اليومية بيتا

المؤقتة منذ سقوط النظام الملكي وحتى سقوط بغداد عام ٢٠٠٣ .

وأخيرا سنبحث وبالتفصيل في مركز رئيس مجلس الوزراء في ظل الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ والواقع السياسي . لنقف على حقيقة المركز الذي تمتع به رئيس مجلس الوزراء في السلطة التنفيذية . وطبيعة النظام الدستوري الذي تبناه الدستور النافذ (النظام البرلماني التقليدي - النظام البرلماني المتطور) .

المبحث الأول

تأصيل منصب رئيس مجلس الوزراء (الخلفية التاريخية لمركز رئيس مجلس الوزراء)

المطلب الأول

تأصيل مصطلح الوزير

يُرجع جانب من الفقه الغربي أصل كلمة الوزير بمعناه المهني القائم إلى اللغة اللاتينية ، فهو مشتق من مصطلح mister (أو Minor) أو (Minus) ويعني في اللغة اللاتينية (الشخص الذي يستعان له لتنفيذ شيء ما) .

أما مصطلح الوزارة فيعني (عمل أو تصرف الشخص الذي يستخدم كأداة) . (١) وبخلاف هذا الرأي يُرجع الفقه العربي أصل مصطلح الوزير والوزارة إلى القرآن الكريم ، لكن هذا الفقه اختلف في معناهما واشتقاقهما . فمنهم من ذهب إلى أنها مشتقة من مصطلح (الوزر) وهو الثقل باعتا أن الوزير يحمل أعباء الدولة . (٢) ويستند هذا الرأي فيما يذهب إليه إلى قوله تعالى (ولا تزر وازرة وزر أخرى) . ومنهم من ذهب إلى أنهما مشتقان من (الوزر) وهو الملجأ والمعتصم باعتبار أن الملك يلجأ إلى رأي وزيره وتديره .

ويرى بعض الفقه أن مصطلح الوزير يعني النصير استنادا لقوله تعالى (وأجعل لي وزيرا من أهلي هارون أخي أشدد به أزري وأشركه في أمري) . (٣) وذهب رأي رابع إلى أن هذا المصطلح مشتق من (الوزر) وهو بمعنى الثقل على أساس أن الوزير يحمل عن الحكومة أعباء الدولة ويدير شؤونها ويدل هذا الرأي على ما يذهب إليه بقوله تعالى (ووضعنا عنك وزرك الذي أنقض ظهره) . (٤)

، الأمر الذي ساعد اللجنة على أداء مهام الحكومة على أكمل وجه .

وفي فرنسا ومنذ القرن الحادي عشر ، تواجد إلى جانب الملك شخصيات سياسية أنصبت مهمتها على تقديم النصح والمشورة للملك (الهيئة الاستشارية) . ونتيجة لثقة الملك بهذه الشخصيات فقد أفرد لهم مجلس خاص ، ونصب على رأس المجلس رئيس مثل حلقة الوصل بينه وبين المجلس ، أطلقت عليه تسميات عدة كالقهرمان ووكيل الأمير والمستشار الأول وكبير المستشارين وسكرتير الدولة عام ١٥٤٧ . (٢١)

وعلى الرغم من أن هذه الهيئة (الهيئة لاستشارية) كانت قد مثلت آنذاك المؤسسة السياسية الأولى إلا أن دورها في الحياة السياسية كان يتأرجح بين مد وجزر تبعاً لثقة الملك بها .

وفي مطلع القرن السادس عشر أصبح مجلس المستشارين يسمى بأسم رئيسه الفعلي ، فقد أطلق على مجلس عام ١٥٩٧ أسم مجلس « السيلي » « Sully » تيمناً بأسم رئيسه « سيلي » والذي كان يشغل رسمياً منصب رئيس الإدارة المالية . (٢٢) وتلاه هذا المجلس مجلس « ريشليو » « Richelieu » الذي كان يشغل منصب سكرتير دولة ، وأطلق عليه لويس الثالث عشر لثقته المطلقة به لقب الوزير الرئيسي . ثم عام ١٦٢٩ لقب وزير الدولة الرئيسي وخوله ولأول مرة حق دخول البرلمان والاشتراك في مداولاته والتصويت . (٢٣) وبأمر ملكي تحول هذا اللقب إلى الوزير الأول للدولة . (٢٤) ، وأصبح من يتولى هذا المنصب يمارس صلاحيات رئيس الحكومة الفعلية ، ابتداءً من وضع السياسة العامة للدولة مروراً بتوزيع الأدوار والاختصاصات بين أعضاء المجلس وانتهاء بإدارة الجلسات والدعوة لها وإنهائها .

والملاحظ أن سلسلة التطورات التي طرأت على منصب الوزير الأول في فرنسا لم تسر على وتيرة واحدة ، بل تراوحت بين بروز وأفول ، فخلافاً لسياسة لويس الثالث عشر تبني لويس الرابع عشر سياسة جديدة ، بعد أن قطع على نفسه عهداً ألا يتخذ وزيراً له ، وبلغت مناوئته لهذا المنصب حداً دفعه إلى إيصاء حفيده (فيليب الخامس) الذي كان على أهبة التوجه إلى أسبانيا لتولي العرش بـ (..... لا تجعل أحد يحكمك أو يتحكم فيك لا تأخذ وزيراً أول ، أصغ إلى كل من حولك ، أستشر

رفيعاً داخل قصره ، فكان هذا البيت أشبه بمجلس الوزراء في وقتنا الحاضر . (١٥)

ويرجع بعض الفقه إلى الأمويين قصب السبق في استحداث منصب رئيس الوزراء أو الوزير الأول بمعناه الرسمي ، إذ ترأس بمرور الزمن ولأغراض تنظيمية أحد الوزراء باقي زملائه كي يكون الوسيط بينهم وبين الأمير ، ثم أصبح هذا الوسيط قائم على شؤون زملائه موجهها ومحاسباً لهم . (١٦)

المطلب الثالث

تأصيل منصب الوزير ورئيس الوزراء في الإرث الأوروبي

بخلاف الرأي الذي ذهب إلى أن منصب الوزير ورئيس الوزراء ابتكار إسلامي ، ذهب بعض الفقه العربي والغربي إلى أنه ابتكار أوروبي ، لكن هذا الرأي أنقسم على نفسه إلى اتجاهين ، اتجاهاً رأى أنه ابتكار إنجليزي وآخر أرجعه إلى فرنسا .

فعلى حسب الاتجاه الأول ، أن الوزارة ورئاستها يعودان إلى العرف الذي ساد في إنجلترا منذ أقدم العصور والذي كان يلزم الملك باستشارة رجال مملكته البارزين والذين أطلق عليهم بمرور الزمن مستشاري الملك . (١٧)

ونتيجة لاعتماد الملك على مستشاريه بصورة مطلقة في تسيير شؤون الدولة ، فقد أفرد لهم مجلس خاص كون النواة الأولى للوزارة . (١٨)

ومراعاة للاختصاص وتحديد المسؤولية قسّم المجلس الخاص إلى عدة لجان ، تولت كل منها إحدى مصالح الدولة والإشراف عليها ، وكان أبرز تلك اللجان ، لجنة الدولة (الجنتو - الكابال - الديوان) . (١٩) حيث حظيت تلك اللجنة بثقة الملك ومُنح أعضائها لقب مستشارو التاج (councilors of the crown) .

وانعكاساً للثقة المطروحة بهذه اللجنة وخطورة المهام المناطة بها فقد اختص الملك بصلاحيات تعيين أعضائها وعزلهم ومراقبة أعمالها . (٢٠)

وبمرور الزمن مارست هذه اللجنة مهام الحكومة بل وحلت أحياناً محل الملك ومثل هذا المركز لم تكتسبه لجنة الدولة إلا بفعل تراجع دور المجلس الخاص نتيجة ازدياد عدد أعضائه في الوقت الذي أنحسر فيه عدد أعضاء اللجنة في أضيق نطاق

المطلب الرابع

تأصيل منصب رئيس الوزراء في الدساتير العراقية
مَرَّ العراق في تطوره الدستوري بمراحل ثلاث (الملكية الدستورية
- الدساتير المؤقتة - المرحلة التي أعقبت سقوط بغداد) .
وكانت كل مرحلة من هذه المراحل انعكاسا واقعيا لطبيعة
الظروف السياسية السائدة في حينها .

وربما كان أبرز ما يميز المرحلة التي سبقت الملكية الدستورية
(١٩٢١-١٩٢٥) أنها مضت دون دستور ولو مؤقت ينظم الحياة
الدستورية والسياسية في العراق . فقد أنفرد الملك خلال هذه
الفترة في إدارة شؤون الدولة والتحكم بمقدراتها حتى ٢٧ آذار
١٩٢٤ حيث التأم المجلس التأسيسي في أول جلساته .

لكن تفرد الملك في الساحة السياسية ، قابله ضغط شعبي
و ديني ثم عن حس وطني ووعي سياسي عال ، يكفي للتدليل
عليه فشل الانتخابات الأولى التي جرت في ٢٤ تشرين الأول
١٩٢٢ بفعل موقف الزعامات الدينية والوطنية من المعاهدة
العراقية - البريطانية وتحفظ الزعامات العشائرية على نسب
تمثيلها في المجلس التأسيسي . (٢٩) هذا إضافة إلى أن مشروع
القانون الأساسي مر بمخاض طويل أمتد من عام ١٩٢١ حتى عام
١٩٢٥ حيث أبصر هذا العام النور ودخل حيز النفاذ في ٢١ آذار
١٩٢٥ . صحيح أن هذا المد والجزر لم يكن وطنيا بحثا . (٣٠) لكن
الدور الوطني لا يمكن إنكاره إن على صعيد تشكيل اللجان
التمهيدية أو على صعيد مناقشات مجلس الوزراء العراقي
والمجلس التأسيسي . (٣١)

وتبنى أول دستور عراقي وطني النظام البرلماني أسلوبا للحكم
، وعلى خلاف الأنظمة البرلمانية التي تنيط بزعيم الأغلبية
البرلمانية مهمة تشكيل الحكومة ، تفرد الملك بموجب الفقرة
الخامسة من المادة (٢٦) م القانون الأساسي بصلاحيه اختيار
رئيس الحكومة بغض النظر عن رأي مجلس النواب أو الأغلبية
البرلمانية . وبناء على ترشيح رئيس الحكومة يعين الملك الوزراء
، وهذا ما يفسر إسقاط عدة حكومات وتشكيل أخرى غيرها

دون علم مجلس النواب المسبق . (٣٢)

والجدير بالذكر أن عدد الوزارات التي تشكلت في ظل القانون
الأساسي (١٩٢٥-١٩٥٨) بلغ (٥٣) وزارة ، لم يجر حل أي منها

مجلسك ، ولكن خذ أنت القرار بنفسك) . (٢٥)
وبانتهاء حقبة الملك لويس الرابع عشر بوفاته ، عاد هذا
المنصب إلى البروز على يد الملك لويس الخامس عشر الذي كان
صغيرا حينما تولى العرش ، الأمر الذي أضطره إلى اتخاذ وزيراً
أول له ، يدير له شؤون الحكم ويطلععه على خفاياه ، وبمجرد تمرس
لويس الخامس عشر في شؤون الحكم ألغى منصب الوزير الأول ،
وعلى هديه سار لويس السادس عشر .

ويذهب جانب من الفقه الفرنسي ، إلى أن منصب الوزير الأول في
فرنسا في مرحلة ما قبل الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ اقترن بالملوك
الضعفاء وصغيري السن ، وأحيانا اقترن بالأزمات المالية ، حيث
كان هذا المنصب وسيلة للنأي بالملك عن المسؤولية . (٢٦)

وناصب رجال الثورة الفرنسية العداء لمنصب رئيس الوزراء أو
الوزير الأول ، ويبدو ذلك جليا من نصوص دستور عام ١٧٩١
، فقد نصت المادة (١٣) من هذا الدستور على أنه (جميع
الوزراء أعضاء في مجلس الملك ، وليس للملك اتخاذ رئيساً لهم
أو استحداث منصب الوزير الأول) . وبذات الاتجاه ذهب دستور
١٥ آب ١٧٩٢ حيث جعل رئاسة المجلس التنفيذي المؤقت
بالتناوب بين الوزراء . (٢٧) بل أن دستور السنة الثالثة قصر
رئاسة المجلس (المجلس التنفيذي المؤقت) على الأعضاء
الخمسة في مجلس المديرين . (٢٨)

والملاحظ أن أي من دساتير الجمهورية الثانية والثالثة والرابعة
الفرنسية لم ينص على منصب الوزير الأول ، لكنها تفاوتت
بين النص على منصب رئيس مجلس الوزراء ، كما في دستور
الجمهورية الثانية لعام ١٨٤٨ والرابعة لعام ١٩٤٦ . وعدم النص
عليه في دستور الجمهورية الثالثة لعام ١٨٧٥ .

وأخيراً نص دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨ على منصب
الوزير الأول ، وخص من يتولى هذا المنصب بدور يتماشى
وطموحات ورغبات واضعي هذا الدستور وعلى رأسهم الجبرال
ديغول .

من هنا جاء مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية كإحدى ركائز النظام
البرلماني بمفهومه الفرنسي ، ذلك المفهوم الذي يخالف المفهوم
البريطاني .

العام للقوات المسلحة (بيان رقم ٢ في ١٤ تموز ١٩٥٨) وبنفس هذا القرار تم تعيين رئيس الوزراء من قبل مجلس السيادة (.....) بناء على ما عرضه رئيس الوزراء ، فقد تقرر تعيين عبد الكريم قاسم رئيسا للوزراء (.....). وكل ما نص عليه الدستور هو أن هذا المجلس يتألف من رئيس وعضوين (٣٦).

وجاء دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣) وعلى غرار دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ مقتضيا هو الآخر ، فقد أحتوى على (٢٠) مادة فقط ، وانعكس هذا الاقتضاب جليا على تنظيم المؤسسات الدستورية التي أشار إليها ، فلم ينص مثلا على الشروط الواجب توافرها فيمن يتولى الوزارة ، كما لم يحدد صلاحيات الحكومة ، واكتفى في المادة (٦/٢) بالنص على أنه (يتولى المجلس الوطني لقيادة الثورة تأليف الوزارة وقبول استقالتها وإقالته كذلك بالنسبة للوزارة أو بعضها). وأناط بذات الجهة التي تتولى تأليف الوزارة صلاحية المصادقة على قراراتها (المصادقة على قرارات مجلس الوزراء). (٣٧) أما علاقة رئيس الجمهورية بالحكومة فقد تحددت في أضيق نطاق ممكن فلم يكن لرئيس الجمهورية سوى (إصدار مرسوم تأليف الوزارة وقبول استقالتها وإقالته وتعيين وزير أو أكثر وقبول استقالته أو إقالته حسب قرار المجلس). (٣٨)

وخلال فترة نفاذ الدستور ، تم تأليف وزارة واحدة فقط برئاسة أحمد حسن البكر وعضوية واحد وعشرين وزيرا غالبيتهم من قيادي حزب البعث المنحل . (٣٩) ولم يكن لهذه الوزارة دور يذكر في الحياة السياسية آنذاك بفعل هيمنة المجلس الوطني لقيادة الثورة على الحياتين الدستورية والسياسية باعتباره الجهاز الذي اسقط النظام السابق له وهذا ما انعكس جليا على نصوص دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ الذي خص هذا المجلس بغالبية الصلاحيات الهامة إن لم نقل جميعها ، فبالإضافة لهامشية الدور الذي اضطلعت به الوزارة أصطبغ دور رئيس الجمهورية بالطابع التنفيذي . (٤٠)

وفي ٢٢ نيسان ١٩٦٤ (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤) صدر الدستور المؤقت الثالث في العهد الجمهوري وعلى حد سواء مع الدستورين المؤقتين السابقين)

أو سحب الثقة من احد وزرائها بناء على إرادة مجلس النواب أو بقرار منه . ولكن تم حلها جميعا بإرادات ملكية . (٣٣) ما يدل وبصورة لا تقبل الشك على ضعف الدور الذي مارسه مجلس النواب في الحياة السياسية .

أما المرحلة الثانية من مراحل الحياة الدستورية في العراق فقد امتدت من سقوط النظام الملكي عام ١٩٥٨ إلى سقوط بغداد عام ٢٠٠٣ . ويمكن وصف هذه المرحلة بمرحلة الدساتير المؤقتة . فقد صدر خلال هذه الحقبة ست دساتير (١٩٥٨ - ١٩٦٣ - ٢٢ نيسان ١٩٦٤ - ٢٩ نيسان ١٩٦٤ - ١٩٦٨ - ١٩٧٠). كانت كلها مؤقتة الأمر الذي كان يعكس حالة الفوضى والإضراب الأمني والسياسي الذي خيم على العراق خلال تلك الحقبة . إذ أن الدساتير المؤقتة لا تشرع عادة إلا للعمل بأحكامها خلال فترة انتقالية تسودها الإضطرابات والفوضى .

وفي ظل هذه الدساتير لا يمكن الحديث عن نظام سياسي تقليدي بعينه ، فهو غالبا ما يكون نظام خاص أو خليط من عدة أنظمة دستورية أو استثنائية .

والملاحظ أن القاسم المشترك بين هذه الدساتير أنها جميعا نصت على منصب رئيس الوزراء و رئيس مجلس الوزراء ، لكن أي منها لم يتبن النظام البرلماني أسلوبا للحكم ، ناهيك عن تباينها في تحديد صلاحيات رئيس الوزراء .

فبموجب دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ ، (٣٤) أختص مجلس الوزراء بالسلطتين التشريعية والتنفيذية ، واختص رئيسه (رئيس مجلس الوزراء) بالقيادة العامة للقوات المسلحة وبهذه الصفة عين أعضاء مجلس السيادة (رئاسة الجمهورية) .

وبصفة عامة تفرد في ظل هذا الدستور رئيس مجلس الوزراء بإدارة الحياة السياسية والدستورية ، وربما يأتي هذا التفرد بفعل الدور الذي مارسه (رئيس الوزراء - عبد الكريم قاسم) في إسقاط النظام الملكي أو نتيجة لوضع نصوص هذا الدستور على عجالة ، فقد وضعت نصوصه خلال يومين فقط . (٣٥) الأمر الذي يفسر الخلل الشكلي والموضوعي الذي رافق هذا الدستور ، فالدستور لم يبين أسلوب تعيين أعضاء مجلس الوزراء ، وإنما تم تعيينهم بقرار صادر عن مجلس السيادة ، وأعضاء المجلس الأخير (السيادة) تم تعيينهم بقرار صادر عن القائد

للدولة وفق القوانين والأنظمة والمراسيم. (٤٢) وتنظيم وتنفيذ المهام الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والصحية. (٤٣) وتوجيه وتنسيق ومراجعة أعمال الوزراء ، وإصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقا للقوانين والأنظمة ، وإعداد مشاريع القوانين والأنظمة ، وتعيين الموظفين وعزلهم وفصلهم وإحالتهم على التقاعد ، وإعداد الميزانية العامة للدولة لتطوير الاقتصاد القومي ، والإشراف على تنظيم وإدارة نظم النقد والائتمان ، وعقد القروض ، والإشراف على جميع المصالح شبه الرسمية والشركات الحكومية والمؤسسات ذات النفع العام ، ومتابعة تنفيذ القوانين والأنظمة ، ومراقبة أعمال الوزارات والمصالح والهيئات العامة والمحلية (٤٤) .

وعلى حد سواء مع الأنظمة البرلمانية ، أشارت المادة (٧٦) من الدستور إلى أن استقالة رئيس الوزراء أو إعفائه من منصبه يعني استقالة الحكومة بأسرها .

ومن هذا الاستعراض السريع للمهام المناطة بمجلس الوزراء ورئيسه يتبين جليا أن الدستور كان قد خصهما بمركز متميز ، بل أن نجم هذه المؤسسة الدستورية قد برز بصورة واضحة على صعيد الحياة الدستورية والسياسية على أثر إلغاء المجلس الوطني لقيادة الثورة. (٤٥) حيث أنيطت مهام هذه المؤسسة بمجلس الوزراء ، فأصبح هذا المجلس يمارس مهام السلطة التشريعية وتوسع دوره في الجانب التنفيذي ، إذ أوكلت له صلاحية إعلان التعبئة العامة وإعلان الحرب وقبول الهدنة والصالح واتخاذ الاحتياطات اللازمة للمحافظة على سلامة البلد والأمن الداخلي والإشراف عموما على شؤون الجمهورية (٤٦) .

وبخلاف دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ ، جاء دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ مكرسا لدور المؤسسة الاستثنائية (مجلس قيادة الثورة) وعلى حساب الهيئة التنفيذية وتحديد مجلس الوزراء ورئيسه .

فقد خص هذا الدستور مجلس قيادة الثورة ، بالصلاحيات التشريعية وغالبية الصلاحيات التنفيذية الهامة كاختيار رئيس الجمهورية ونوابه ، والإشراف على القوات المسلحة ، وإعلان التعبئة العامة، وإعلان الحرب وقبول الهدنة ، وإقرار القوانين والأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية وإصدار قرارات لها

جاء هذا الدستور مقتضبا ، فقد أحتوى على (١٧) مادة فقط . (٤١) ولم يظهر مجلس الوزراء في هذا الدستور سوى في ثلاثة مواضع ، وفي رأينا أن الإشكال ليس في عدد المرات التي أشير فيها لمجلس الوزراء ورئيسه ولكن الإشكال في الدور المرسوم لهم . فقد جاءت الإشارة الأولى في المادة (١ / ثانيا / أ) (يتألف المجلس الوطني لقيادة الثورة على النحو الآتي : - أولا..... - ثانيا - أعضاء بحكم مناصبهم ، رئيس الوزراء) . أما الإشارة الثانية فكانت في المادة الثامنة من الدستور (تعرض مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الوزراء وعند الامتناع عن تصديقها يعيدها إلى مجلس الوزراء فإذا أصرّ مجلس الوزراء على رأيه فلرئيس الجمهورية المصادقة أو الرفض أو التعديل) . وأخيرا وردت الإشارة في المادة (١٦) (على الوزراء المسئولون بتنفيذ هذا القانون) . ومن هذا الاستعراض لدور مجلس الوزراء ورئيسه يبدو جليا هامشيا الدور الذي خصهم به الدستور .

وبعد أسبوع واحد ن تاريخ إعلان دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ ، صدر دستور جديد (٢٩ نيسان ١٩٦٤) لكن الملاحظ على هذا الدستور أنه جاء مخالفا لما جرت عليه الدساتير السابقة له (٢٧ تموز ١٩٥٨ ، ٤ نيسان ١٩٦٣ ، ٢٢ نيسان ١٩٦٤) من الاقتضاب فقد ضم هذا الدستور بين دفتيه (١٠٦) مادة ، وربما جاء هذا التشعب رد فعل على الانتقادات التي واجهت دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ بسبب اقتضابه ، ناهيك عن أن نصوص هذا الدستور جاءت متأثرة شكلا ومضمونا بنصوص دستور الجمهورية العربية المتحدة لسنة ١٩٦٤ .

كما خص هذا الدستور مجلس الوزراء ورئيسه بصلاحيات هامة ، فقد صدر هذا الدستور بناء على مصادقة رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء دون المجلس الوطني لقيادة الثورة . وبعد إلغاء المجلس الوطني لقيادة الثورة في ٨ أيلول ١٩٦٥ خولت كافة صلاحياته لمجلس الوزراء .

وإلى جانب مجلس الدفاع الوطني يشترك مجلس الوزراء في جلسة مشتركة برئاسة رئيس الوزراء في اختيار رئيس الجمهورية عند خلو هذا المنصب لأي سبب من الأسباب .

كما أنيطت بمجلس الوزراء صلاحية تنفيذ السياسة العامة

قوة القانون . (٤٧)

وانفرد رئيس الجمهورية الذي هو في ذات الوقت رئيس مجلس قيادة الثورة ، بتعيين الوزراء واعفائهم من مناصبهم وقبول استقالتهم ومساءلتهم ، والمصادقة على المعاهدات وإصدار القرارات والأنظمة والقوانين وتعيين الموظفين والضباط وإحالتهم على التقاعد وتعيين الممثلين الدبلوماسيين وإعلان حالة الطوارئ

ومن هذا الاستعراض لصلاحيات مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية ، يبدو وكأن مجلس الوزراء أصبح مفرغاً من الصلاحيات أو أضطلع في أحسن الأحوال بصلاحيات شكلية وموضوعية ضيقة .

فبموجب المادتين (٦٣-٦٤) من الدستور ، تضطلع الحكومة بتنظيم وتنفيذ المهام الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والصحية ، وتعمل على الحفاظ على أمن الدولة وحقوق المواطنين ، وتوجه وتنسق أعمال الوزراء والمصالح العامة ، وتصدر القرارات الإدارية والتنفيذية ، وتعد لوائح القوانين وتتولى تعيين الموظفين وتعزلهم وتحيلهم على التقاعد ، وتعد الميزانية العامة والميزانيات الملحقة ، وتضع الخطة العامة لتطوير الاقتصاد القومي وتشرف على نظم النقد والائتمان وتعقد القروض ، وبصفة عامة تشرف على جميع الدوائر والمصالح الرسمية وشبه الرسمية والشركات والمؤسسات ذات النفع العام .

ومن استعراض المهام المناطة بالحكومة ، نجد أنها تراوحت بين صلاحيات موضوعية محددة غير سيادية (إعداد اللوائح - إصدار القرارات الإدارية - إعداد الميزانية - عقد القروض - الإشراف على تنظيم وإدارة نظم النقد والائتمان) . وصلاحيات شكلية عامة غير محددة (المحافظة على أمن الدولة - تنسيق ومراجعة أعمال الوزراء - إعداد الخطة العامة لتطوير الاقتصاد القومي - الإشراف على جميع الدوائر والمصالح الرسمية وشبه الرسمية) .

ولم نجد من بين صلاحيات الحكومة ، صلاحيات أمنية أو عسكرية أو خارجية سيادية كالاقراراف بالدول الأجنبية أو عقد المعاهدات أو الانضمام إليها وهي صلاحيات تضطلع

بها الوزارة عادة أو تسهم فيها .

والملفت للنظر أن المادة (٦٢) وفي معرض تعريفها للحكومة لم تورد أي إشارة لرئيس الوزراء (الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا وتتكون من رئيس الجمهورية والوزراء) . ولم ترد الإشارة في الدستور لرئيس الوزراء إلا في موضع واحد (م ٦٨) (لا يجوز لرئيس الوزراء أو الوزير أثناء توليهم مناصبهم أن يزاولوا مهنة حرة) . وإن دل ذلك على شيء إنما يدل على هامشية الدور الذي أنيط برئيس الوزراء في الدستور ، وهيمنة مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية . وجاء دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ خاتماً للدساتير المؤقتة خلال حقبة الانقلابات العسكرية أو حقبة حكم حزب البعث المنحل .

ونتيجة لهيمنة ذات القابضين على السلطة فعلياً في ظل دستور ١٩٦٨ ، فإنه لم يكن من المتوقع أن يطرأ تعديل جوهري على المبادئ الواردة في دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ أو مؤسساته الدستورية .

فقد هيمن على الحياة الدستورية والسياسية كل من مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية ، أما مجلس الوزراء فقد خطا خطوة في هذا الدستور ولكن إلى الخلف ، فقد جاءت نصوص هذا الدستور خالية من الإشارة لمجلس الوزراء . وفي رأينا أن واضعي الدستور كان لديهم ما يبرر توجههم التشريعي هذا ، في ظل هيمنة مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية . ففي ظل هاتين المؤسستين حل حزب البعث المنحل محل المؤسسات الدستورية وفي مقدمتها مجلس الوزراء بحيث أصبح النص على هذا المجلس وعدمه سواء .

وفي تعديل لاحق استحدث مجلس قيادة الثورة المنحل بقراره المرقم (٥٦٧) في ١٩٧٣ مجلس الوزراء ، (٤٨) وبموجب هذا التعديل أصبح مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية للسياسة العامة للدولة التي يضعها رئيس الجمهورية ، على ذلك أن مجلس الوزراء لا يضع السياسة العامة للدولة ولكن يتحدد دوره بتنفيذ السياسة التي يضعها الرئيس .

وبموجب المادة (٥٨/د) من الدستور ينفرد رئيس الجمهورية بتعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ويعفيهم من مناصبهم . الأمر الذي يفسر خضوع أعضاء مجلس الوزراء التام

لآراء ومقررات رئيس الجمهورية آنذاك .

واستكمالاً لحلقات خضوع مجلس الوزراء لرئيس الجمهورية رسمياً وواقعياً ، فقد خولت الفقرة (ج) من المادة (٦١) رئيس الجمهورية إلى جانب رئيس مجلس الوزراء صلاحية ترؤس اجتماعات المجلس . وفعلياً جرى العمل على ترأس رئيس الجمهورية هذه الاجتماعات حتى غدا ممارسة هذه الصلاحية من قبل رئيس مجلس الوزراء أمراً استثنائياً .

أما من حيث الصلاحيات التي خص بها الدستور مجلس الوزراء ، فقد جاءت متلائمة والدور المرسوم له في الحياة السياسية والدستورية ، فبموجب المادة (٦٢ / أ) يتولى المجلس إعداد مشاريع القوانين تمهيداً لعرضها على السلطة التشريعية ، وفي رأينا أن هذا الاختصاص شكلي أكثر منه واقعي بعد أن خول الدستور مجلس قيادة الثورة صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون . (٤٩) ومثل هذا الاختصاص تمتع به رئيس الجمهورية (٥٠) ، ناهيك عن وجود سلطة مختصة بالتشريع أصلاً ، فبموجب المادة (٥٢) من قانون المجلس الوطني الملغى رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ ، يختص المجلس الوطني باقتراح القوانين وتشريعها .

وأناط الدستور بمجلس الوزراء صلاحيات تقليدية ، جرى النص في الدساتير المقارنة على تخويلها لمجلس الوزراء ، لكنها جاءت في دستور ١٩٧٠ مبتسرة . فقد منحت المادة (٦٢ / ب) مجلس الوزراء صلاحية إصدار الأنظمة والقرارات الإدارية باستثناء تلك المتعلقة وزارة الدفاع والأجهزة والدوائر الأمنية ، حيث أنيطت هذه الصلاحية برئيس الجمهورية الأمر الذي يعكس جلياً حرص واضعوا الدستور على تحييد مجلس الوزراء وتحديد دوره في أضيق نطاق ممكن .

وربما كانت الصلاحيات الفعلية المناطة بمجلس الوزراء ، تلك المتعلقة بعقد القروض ومنحها والإشراف على تنظيم وإدارة النقد (٥١) ، وإعلان حالة الطوارئ الكلية والجزئية . (٥٢) ومن المؤكد أن تخويل رئيس الجمهورية صلاحية ترؤس جلسات مجلس الوزراء كان كفيلاً بإفراغ هذه الصلاحيات من محتواها الحقيقي ، بل وتهميش أي دور كان يمكن أن يضطلع به مجلس الوزراء ، في ظل الدكتاتورية التي كان يمارسها الرئيس في مواجهة كافة مؤسسات الدولة ولاسيما الدستورية منها والسيادية .

وابتدأت المرحلة الثالثة من مراحل تطور الحياة الدستورية في العراق بإعلان قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ودخول أحكامه حيز النفاذ في ٣٠ حزيران ٢٠٠٤ . (٥٣) على أن تبقى أحكامه سارية المفعول ولم يعد أقصاه ٣١ كانون الأول ٢٠٠٥ . (٥٤) وما يسجل لهذا القانون أنه حدد الموعد الأقصى للمرحلة الانتقالية . وهي السابقة الأولى في الدساتير العراقية المؤقتة ، حيث لم يحدد أي من الدساتير الست المؤقتة السابقة الملغاة أجل أقصى لنفاذها وكان التبرير الظاهر لذلك الظروف الاستثنائية والإضطرابات الداخلية والتهديدات الخارجية .

أما تحديد السقف الزمني لنفاذ الدستور المؤقت (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية) . إن دل على شيء فإنما يدل على انصراف إرادة القابضين على السلطة إلى التنحي عن السلطة بعد أجل محدد وتسليم مقاليدها لمن تفرزه الشرعية الدستورية .

وعلى حد سواء مع نصوص أي دستور مؤقت ، جاءت نصوص قانون إدارة الدولة مبعثرة لا تشير لمعالم نظام دستوري محدد . بل أنها كثيراً ما خلطت بين المصطلحات ، من ذلك مثلاً أنها استخدمت مصطلح الحكومة للدلالة على سلطات الدولة الثلاث في آن واحد (م ٢٤ / أ) (تتألف الحكومة العراقية الانتقالية المشار إليها أيضاً في هذا القانون بالحكومة الاتحادية ، من الجمعية الوطنية ، ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء وبضمنه رئيس الوزراء والسلطة القضائية) في حين أن مصطلح الحكومة يستخدم مرادفاً للسلطة التنفيذية أو الوزارة ، ولا يوجد ترادف بين هذا المصطلح وسلطات الدولة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) . الأمر الذي كان يعني أن نصوص هذا الدستور لم توضع من قبل ساسة مهنيين أو على الأقل لم يتم مراجعتها من قبل قانونيين متخصصين . ومن المؤكد أن هذا الخلط انعكس على باقي نصوص القانون ، من ذلك مثلاً نص المادة (٢٥) الذي حدد صلاحيات الحكومة ، حيث لم يحدد أي فرع منها (تختص الحكومة العراقية الانتقالية بالشؤون التالية حصراً) . وكذلك ما ورد في المادة (٢٩) (حال تولي الحكومة العراقية المؤقتة السلطة الكاملة) .

وما يلاحظ على نصوص هذا القانون أيضاً ، أنها أبرزت دور

وإشارته إلى أن نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي (فدرالي) (تعدددي (٥٩) ومثل هذه المعالم جاء بها فعلا الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥ وعلى ما سنأتي على بيانه لاحقا . على ذلك أن قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية جمع بين متناقضين ، الأول أنه نظم الأوضاع الدستورية خلال المرحلة الانتقالية والتي حددها بسقف زمني منضبط وهو ما قد يخالف المنطق ، فالمرحلة الانتقالية هي مرحلة استثنائية لا يمكن عادة تحديد أمدتها الزمني على وجه الدقة ، وربما كان هذا التحديد رد فعل على تجربة انتقالية امتدت سابقا لنصف قرن . أما المتناقض الآخر هو أنه رسم خارطة الطريق لدستور دائم هو الأول في العهد الجمهوري ، حيث تبنى هذا الدستور النظام البرلماني الفدرالي أسلوبا للحكم وإدارة الدولة . ومن المعروف أن هذا النظام يفرد رئيس مجلس الوزراء بمركز خاص على صعيد السلطة التنفيذية .

المبحث الثاني

المركز القانوني لرئيس مجلس الوزراء في ظل الدستور النافذ تبنى الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ صراحة النظام البرلماني أسلوبا للحكم (جمهورية العراق دولة مستقلة ذات سيادة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي « برلماني » ديمقراطي اتحادي (٦٠).

ومثل هذا النظام يقوم على التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وعند بعض الفقه يقوم على التوازن والمساواة بين هاتين السلطتين . بحيث أن اختلال التوازن فيه ينتهي إلى إحدى ثلاث نتائج ، أما تركيز السلطة بيد هيئة واحدة ، ومثل هذا الاختلال ينتهي إلى وحدة السلطة واندماجها بدل من الفصل بينها . أو ترجيح كفة السلطة التشريعية كما في نظام حكومة الجمعية ، أو ينتهي هذا الاختلال إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية كما في النظام الرئاسي (٦١).

على ذلك أن إحدى أهم مميزات النظام البرلماني ، أن هناك نقطة ارتكاز هامة تقع في الوسط بين كفتي الميزان ، تتمثل هذه النقطة في رأينا بنصوص الدستور أولا ، ثم بواقع نقلها إلى حيز التطبيق . وبمعنى آخر أن المسألة ذات جانبين أحدهما نظري

رئيس الوزراء وأفرده بمركز خاص وكأنه ليس جزء من السلطة التنفيذية ، من ذلك مثلا أن المادة (٢٤ / أ) تنص على أنه (تتألف الحكومة العراقية الانتقالية والمشار إليها أيضا في هذا القانون بالحكومة الاتحادية من الجمعية الوطنية ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ويضمنه رئيس الوزراء والسلطة القضائية). والمادة (٢٨/أ) (أن أعضاء الجمعية الوطنية ومجلس الرئاسة ومجلس الوزراء بضمنه رئيس الوزراء). والمادة (٣٣/ز) يتضمن عمل الرقابة الذي تقوم به الجمعية الوطنية ولجانها حق استجواب المسؤولين التنفيذيين بمن فيهم أعضاء مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء وبضمنهم رئيس الوزراء).

وخلافا لما جرى عليه العمل في الدساتير المؤقتة والتي غالبا ما تركز الصلاحيات الاستثنائية بيد المؤسسة الاستثنائية أو السلطة التنفيذية وبصفة مطلقة بعيدا عن الرقابة مراعاة للظروف الاستثنائية أو المرحلة الانتقالية ، سعى واضعوا نصوص قانون إدارة الدولة إلى إخضاع قرارات وتصرفات أعضاء السلطة التنفيذية للرقابة ، من خلال منح الجمعية الوطنية ولجانها حق استجواب أعضاء السلطة المذكورة إبتداء من أعضاء مجلس الرئاسة مروراً برئيس وأعضاء مجلس الوزراء وانتهاء بأي مسؤول ينتمي لهذه السلطة . (٥٥)

واستكمالا لهذه الصلاحيات الرقابية ، خول القانون ، الجمعية الوطنية صلاحية سحب الثقة من الوزارة مجتمعة أو الوزراء منفردين ، ورتب على سحب الثقة من رئيسها (رئيس الوزراء) حل الوزارة بأسرها . (٥٦)

وفي رأينا أن هذا التوجه الدستوري إنما هو انعكاس لتجربة مريرة غابت خلالها الشرعية الدستورية لمدة قاربت من النصف قرن وحلت محلها المؤسسة الاستثنائية تحت مسوغ الظروف الاستثنائية والتهديدات الخارجية ، هذا إضافة إلى أن هذه التجربة الدستورية ربما سعت إلى رسم المعالم العامة للدستور الدائم المرتقب آنذاك ، حيث تبنى هذا الدستور (قانون إدارة الدولة) بعض معالم النظام البرلماني ، كاشتراطه نيل الوزارة لثقة البرلمان قبل ممارسة مهامها الدستورية . (٥٧) وتمتع الأخير (البرلمان) بحق سحب الثقة من الحكومة (٥٨) واعتبار الوزارة مستقيلة بأسرها إذا ما أقييل رئيسها أو استقال .

يعين رئيس الوزراء ويقبل استقالته (.....). (٦٢)

ومع انفراد رئيس الدولة بهذا الحق رسميا في بعض النظم الدستورية ، إلا أنه يبقى مقيدا فعليا بثقة الأغلبية البرلمانية ومثل هذا القيد بدا جليا في اختيار (ديكول) لكل من دوبريه عام ١٩٥٩ وجورج بومبيدو .

ومن الدساتير البرلمانية من خول صلاحية اختيار رئيس مجلس الوزراء للبرلمان وحده دون مشاركة سلطة أخرى كما في الدستور التركي لسنة ١٩٨٢ . ومنها من أشرك رئيس الدولة والبرلمان في هذا الاختصاص من ذلك الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦) يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استنادا إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسميا على نتائجها (٦٣) والدستور الألماني ، فموجب دستور عام ١٩٤٩ يقترح رئيس الدولة على مجلس النواب (البندستاج) مرشحا لهذا المنصب بناء على مفاوضات سابقة مع الأحزاب السياسية (٦٤) ويصوت البندستاج على هذا المرشح دون مناقشة (٦٥)

وقد تتحدد خيارات الرئيس بشخص بعينه دون غيره (زعيم الأغلبية البرلمانية) وإن كان من المعارضة ، من ذلك اختيار الرئيس الراحل (ميتران) ، (جاك شيراك) وزيرا أول بصفته زعيم الأغلبية البرلمانية اليمينية بالرغم من كون الأول (ميتران) زعيما للحزب الاشتراكي . واختيار الرئيس (جاك شيراك) لليساري المعارض (ليون جوسبان) وزيرا أول .

وأشارت بعض الدساتير البرلمانية صراحة للدور البروتوكولي لرئيس الدولة في اختيار رئيس الوزراء ومن بينها ، الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ ، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة (٧٦) على أنه (يكلف رئيس الجمهورية ، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء). ومن المؤكد أن مثل هذا النص يوحي صراحة بشكلية الدور الذي يلعبه رئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء . فهو ملزم بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل الحكومة وترؤسها ولا مجال لتفسير النص على غير هذا النحو ، أو بما يمنح الرئيس صلاحية تقديرية بتكليف هذا المرشح أو غيره . لكن الواقع وفي ظل التوافقات والتجاذبات السياسية أفرز غير

والآخر عملي لا يمكن أن ينهض أحدهما دون الآخر ، فلا يمكن البحث عن نظام برلماني فعلي دون نصوص متوازنة ، ولا معنى لنصوص متوازنة دون واقع ديمقراطي يترجم هذه النصوص إلى حيز الواقع .

وإذا كان هذا التوازن أمر متوقع في بلاد الديمقراطية الغربية بحكم عراقة تجربتها في هذا الميدان ، فإنه أمر مشكوك فيه في بلاد الديمقراطية الشرقية لحدثة تجربتها في هذا المضمار أولا ، ولفهمها الخاص للديمقراطية ثانيا . ذلك الفهم الذي من شأنه تشويه أية تجربة أو نظام .

وإذا كان الاختلال في التوازن في النظم البرلمانية الغربية يقع غالبا لصالح السلطة التشريعية كونها ممثلة للشعب ومختارة من قبله ، فإن مثل هذا الاختلال (لصالح السلطة التشريعية) أمر مشكوك فيه في بلادنا ، لكون أن تلك السلطة نادرا ما تكون مختارة فعلا من قبل الشعب أو معبرة عن رأيه ، وإذا كانت مختارة فعلا من قبله ، غالبا ما تنحرف بعد فترة وجيزة متأثرة بالأهواء الحزبية أو الضغوط السياسية أو المصالح الشخصية .

أما الاختلال لصالح السلطة التنفيذية ، فهو أمر متوقع في بلادنا أو غالبا ما يحدث ، نتيجة لفهمنا الخاص للديمقراطية ونظمها الدستورية أو نتيجة لهيمنة العقلية التسلطية الموروثة ، التي ما زالت ترى في السلطة ملك خاص للقابض أو القابضين عليها .

من هنا آلينا البحث في مركز رئيس الوزراء في ظل الدستور النافذ ، بعد أن جاء النص صراحة على النظام البرلماني في أول دستور يعقب سقوط أعتى دكتاتورية عرفها العراق وربما المنطقة العربية وأول دستور دائم في ظل النظام الجمهوري ، بعد أن طال عهد الدساتير المؤقتة وتفرد مؤسساتها الاستثنائية .

المطلب الأول

آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء

على خلاف نظام حكومة الجمعية ، يقدم النظام البرلماني نماذج وآليات مختلفة لاختيار رئيس مجلس الوزراء . ففي بعض الدساتير البرلمانية يجري اختيار رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس الدولة منفردا كما في الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ (الملك

المجال واسعا لتعطيل باقي النصوص الدستورية أو القفز فوقها أو تفسيرها على نحو يخالف روح النص والغاية من تشريعه . وإذا كانت الأنظمة الدكتاتورية العراقية السابقة اتخذت من دساتيرها المؤقتة وظروفها الاستثنائية حجة لتبرير خروقاتها الدستورية والتشريعية ، فإن المؤسسة الدستورية الحالية والقائمين عليها سوف لن تجد المبرر لتمرير خروقاتها هذه ، بعد أن انتقلت (المؤسسة الدستورية) والأوضاع السياسية من الشرعية الاستثنائية (اللادستورية) إلى الشرعية الدستورية المستندة إلى الشعب ورأيه .

وبموجب الفقرة الأولى من المادة (٧٦) يكلف رئيس الجمهورية وخلال مدة خمسة عشر يوما من تاريخ انتخابه مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل الحكومة ، وعلى هذا المرشح الانتهاء من اختيار أعضاء وزارته خلال مدة ثلاثون يوما من تاريخ التكليف . (٦٨) وربما يرى بعض الفقه أن المدة الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء لتسمية أعضاء وزارته ، هي مدة طويلة نسبيا في ضوء حداثة تجربتنا الديمقراطية ، فنحن لم نصل إلى درجة من الوعي تؤهل الوزارة المنتهية ولايتها بالاستمرار بذات الأداء الذي كانت عليه قبل ذلك لاسيما إذا لم يكلف رئيسها بتشكيل الحكومة الجديدة . لكننا نلتمس العذر لمشرعنا الدستوري في تحديده لهذه المدة (٣٠ يوما) فمع الاتفاق المقدم على الرئاسات الثلاث (الجمهورية - الوزراء - النواب) ، يبقى السعي إلى عرقلة الآخر احتمال قائم تحقيقا لأكبر قدر من المكاسب السياسية ، هذا إضافة إلى أن التجربة السابقة أثبتت عدم استقلالية رئيس مجلس الوزراء المكلف في اختيار أعضاء وزارته بل وحتى وزراء الكتلة النيابية التي ينتمي إليها .

وإذا ما أخفق رئيس مجلس الوزراء بتشكيل حكومته خلال مدة ثلاثين يوما من تاريخ التكليف ، يكلف رئيس الجمهورية مرشحا آخر لتولي هذه المهمة خلال مدة خمسة عشر يوما . (٦٩) والملاحظ أن المشرع الدستوري جاء مطلقا فيما ذهب إليه ، إذا لم يشترط في المرشح الجديد أن يكون منتميا للكتلة النيابية الأكثر عددا (يكلف رئيس الجمهورية مرشحا جديدا لرئاسة مجلس الوزراء خلال مدة خمسة عشر يوما) . وربما انصرفت نية المشرع الدستوري ضمنا إلى ذلك ، لكننا نرى

هذا التفسير ، إذ أثبتت التجربة أن اختيار أي من الرئاسات الثلاث (الجمهورية - الوزراء - النواب) موقوف على الآخر ، الأمر الذي يعني أن اختيار رئيس الوزراء في العراق قد يكون خاضعا لتوافقات الكتل النيابية الأقل عددا في مجلس النواب ، أو مقيدا بموافقتها ، لاسيما إذا لم تتمكن الكتلة الأكثر عددا من الحصول على الأغلبية المطلقة في المجلس .

بل أن حصول هذه الكتلة على الأغلبية المطلقة ، (٦٦) قد لا يؤهلها أيضا تشكيل الحكومة وترؤسها في ظل الأوضاع الاستثنائية التي هيمنت على الحياة السياسية والدستورية في العراق منذ عام ٢٠٠٣ وحتى اليوم . فمقاطعة أحدها الكتلة أو التيارات القومية أو المذهبية للعملية السياسية قد يعني فشل العملية بأسرها أو على الأقل تعثرها .

ومثل هذا ما حدث واقعا في أول تجربة انتخابية في ظل أول دستور جمهوري دائم للعراق ، إذ اعترضت كتلة التحالف الكردستاني على مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا في المجلس (كتلة الائتلاف العراقي الموحد) لمنصب رئيس مجلس الوزراء ، (٦٧) وشاركها لاحقا في هذا الاعتراض جبهة التوافق والحوار الوطني الأمر الذي ألجأ كتلة الائتلاف العراقي الموحد إلى اختيار مرشح آخر لمنصب رئيس مجلس الوزراء بعد أن تعرضت العملية السياسية بأسرها لخطر التهديد بالفشل والعودة إلى النقطة التي بدأت منها وهو ما راهنت عليه العديد من القوى التي قاطعت العملية السياسية أو اشتركت فيها مكرهت بعد أن جاهرته بمناصبتها العداء . من هنا نرى ضرورة تعديل نص الفقرة الأولى من المادة (٧٦) على نحو يشير صراحة إلى أن اختيار المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء يكون بالتوافق بين الكتل النيابية الرئيسية أو التي حصلت على أكثر الأصوات في الانتخابات ، أو التي حصلت تحديدا على المراتب الثلاث بالتتابع ، باعتبار أن كل كتلة أو مرشحها سيحصل على إحدى الرئاسات الثلاث وبالتالي يأتي النص موافقا للواقع . وبغير ذلك ستكون هناك هوة بين ما يجب أن يكون (النص الدستوري) وما هو كائن (الواقع) . وهو ما يعد خرقا للشرعية الدستورية في الوقت الذي نحرص فيه مع كل دعاة الشرعية الدستورية على الالتزام بحدودها وعدم التجاوز عليها لأن مثل هذا التجاوز سيفتح

القريب احتمال نادر الحدوث في ضوء التوافقات السياسية التي سارت عليها مجمل العملية السياسية والدستورية . لكن النص الدستوري لا يشرع لأجل محدد ولكن لفترة غير محددة وللأجيال القادمة والقادمة .

المطلب الثاني

الشروط الواجب توافرها في رئيس مجلس الوزراء أفرد الدستور العراقي النافذ نص الفقرة الأولى من المادة (٧٧) لتحديد الشروط الواجب توافرها فيمن ينصب رئيسا لمجلس الوزراء ، حيث نصت هذه الفقرة على أنه (يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية ، وأن يكون حائزا على شهادة جامعية أو ما يعادلها وأتم الخامسة والثلاثين من عمره). وفي رأينا أن صياغة النص على هذا النحو (يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية) . كان يسعى إلى تجنب التكرار ، لكننا نرى أن المشرع الدستوري لم يكن موفقا فيما ذهب إليه ، حيث ذهب النص إلى أنه يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية ، وهذا يعني اشتراك رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في كل الشروط إضافة لشرط المؤهل الجامعي أو ما يعادله بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء . في حين أن شرط السن في حده الأدنى يختلف بين المنصبين . ففي الوقت الذي أشرت المادة (٦٨) بلوغ سن الأربعين فيمن يتولى منصب رئيس الجمهورية ، أكتفت المادة (٧٧ / أولا) بسن الخامسة والثلاثين كحد أدنى لتولي منصب رئيس مجلس الوزراء . من هنا كان الأولى بوضع الدستور النص صراحة على الشروط الواجب توافرها في رئيس مجلس الوزراء وعلى وجه الدقة والتحديد وعدم الإحالة على تلك الواجب توافرها في رئيس الجمهورية تجنباً للخلط والتناقض .

وبالرجوع إلى نص المادة (٧٧ / أولا) والمادة (٦٨) من الدستور نجد أنهما يشترطان فيمن يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء توافر الشروط التالية :-

١- عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين (٧٠) :- وهذا الشرط يعني أن ليس للعراقي المتجنس الحق في الترشيح لمنصب رئيس مجلس الوزراء . وفي رأينا أن هذا الشرط يخالف مبدأ المساواة بين العراقيين الذي نص عليه الدستور صراحة في المادة

مع ذلك ضرورة إيراد نص صريح يحسم أي خرق يمكن أن يثار بشأن تفسير هذا النص . كما لم يحسم النص صراحة مسألة إخفاق رئيس مجلس الوزراء الجديد المكلف في تشكيل حكومته خلال المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦ / ثالثاً) (خمسة عشر يوماً من تاريخ التكليف) وإذا كان الحل يمكن استنتاجه ضمناً بتكليف مرشح جديد ، لكن ما لا يمكن حسمه ضمناً المدة التي يجب تشكيل الحكومة خلالها . وكان على المشرع الدستوري النص صراحة على المدة التي يجب أن تشكل خلالها الحكومة حسماً لأي خلاف أو تفسير .

وبموجب الفقرة الرابعة من المادة (٧٦) يعرض رئيس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ، ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة ، ما يعني أن الاعتراض على أي وزير يحجب الثقة عن الوزارة بأسرها ، من هنا كان على المشرع الدستوري وتجنباً لمثل هذا الاحتمال المتوقع الاكتفاء بالتصويت على التشكيلة الوزارية باعتبارها وحدة واحدة لاسيما وأن مجلس النواب يمتلك سلاحاً بديلاً نصت عليه المادة (٦١ / ثالثاً) (لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة) .

ومن المؤكد أن التضييق الذي جاءت به الفقرة الرابعة من المادة (٧٦) هو الذي حدا بالكتل النيابية إلى الاتفاق على التصويت على أعضاء أول تشكيلة وزارية في ظل الدستور النافذ دون وزارة الدفاع والداخلية والأمن الوطني . وفي رأينا أن هذا الاتفاق يخالف نص المادة (٧٦ / الرابعة) (يعرض رئيس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته عند الموافقة على الوزراء منفردين) . الذي يشير صراحة إلى وجوب عرض أسماء كل المرشحين لتولي المناصب الوزارية دون استثناء وبالتالي فإن الاتفاق سالف الذكر كان تحايل على النص وتفسير في غير محله .

وعلى رئيس الجمهورية وخلال مدة خمسة عشر يوماً تكليف مرشح آخر لتشكيل الحكومة إذا أخفقت الوزارة في نيل ثقة مجلس النواب ، وحسنا فعل المشرع الدستوري فيما ذهب إليه ، مع اعتقادنا أن مثل هذا الاحتمال على الأقل في الأجل

، ومغادرة بعضهم للعراق بعد انتهاء مدة ولايتهم الأمر الذي أنعكس سلبا على مستوى أدايتهم وثقة الشعب بهم .

٢- أتم الخامسة والثلاثين من عمره ، (٧١) وبهذا التحديد ميز الدستور بين السن الواجب توافرها في رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية ، حيث أشرت في الأخير أن يكون بالغاً من العمر أربعين سنة كاملة . (٧٢) وفي رأينا أن لا معنى لهذا التمييز ، فمنصب رئيس مجلس الوزراء ليس أقل أهمية وخطورة من منصب رئيس الجمهورية ، بل هو في ظل الدساتير البرلمانية ومن بينها الدستور العراقي أكثر أهمية باعتباره أن من يتولى هذا المنصب يعد الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية .

وبغض النظر عن السن الواجب توافرها فيمن يتولى رئاسة الجمهورية ، نرى أن الحد الأدنى للسن الواجب توافرها فمن يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء ، لا تتلاءم وأهمية هذا المنصب وحساسيته والخبرة الواجب توافرها فيمن يتولاه ، من هنا نرى ضرورة تعديل هذا الشرط وبما يرتفع بهذا السن إلى الحد الذي يتلاءم وأهمية هذا المنصب .

٣- أن يكون حائزا على شهادة جامعية أو ما يعادلها . (٧٣) ومثل هذا القيد لم يشترطه الدستور فيمن يتولى رئاسة الجمهورية ، ما يؤكد أهمية هذا المنصب وضرورة إفراده بشروط خاصة مستقلة عن تلك التي اشترطها الدستور في رئيس الجمهورية . ومن المؤكد أن خطورة هذا المنصب تأتي من كون الدستور العراقي تبني صراحة النظام البرلماني أسلوبا للحكم ، وفي ظل هذا النظام ولاسيما التقليدي منه يتربع رئيس مجلس الوزراء على رأس السلطة التنفيذية ويبدو شكلا وواقعا بأنه مركز القرار في الدولة والعنصر المحرك والمحدد لنشاط السلطة التنفيذية .

٤- ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهودا له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن : - (٧٤) والملاحظ على هذا الشرط أنه يتصف بالعمومية وعدم التحديد ، وجاء كما نرى حشرا ولا محل له بين الشروط ، وإلا فمن يقدر كون المرشح ذا سمعة حسنة أم خلافه ؟ وما هو محدد الخبرة السياسية ؟ هل الانتماء الحزبي ؟ أم ممارسة النشاط المعارض ؟ أم حمل مؤهل أكاد يمي محدد ؟ أم ممارسة النشاط السياسي واقعا ؟ وإذا كان

(١٤) منه (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين) . وربما وقف وراء إيراد هذا الشرط درجة الولاء التي قد يحملها المتجنس للعراق قياسا إلى تلك التي يفترض توافرها في العراقي بالولادة . إذ غالبا ما يلجأ الأجنبي للمتجنس ولاسيما في بلدان العالم الثالث سعيا وراء الحصول على ملاذ آمن لا رغبة في الجنسية المكتسبة . ومع ذلك نرى أن هذا المبرر غير كاف لحرمان العراقي المتجنس من هذا الحق . وكان على واضعي الدستور بدلا من إيراد هذا الحظر اشتراط مرور مدة معينة على اكتساب الجنسية والإقامة بصفة مستمرة في العراق كشرط للترشيح ، وبهذا الشرط يمكن الموازنة بين ولاء المتجنس وحقه في الترشيح .

ولم تكتف الفقرة الأولى من المادة (٦٨) أن يكون المرشح عراقيا بالولادة ، لكنها اشترطت أن يكون من أبوين عراقيين ، ومن المؤكد أن هذا الشرط يتعارض ونص الفقرة الثانية من المادة (١٨) التي ذهبت إلى أنه (يعد عراقي كل من ولد لأب عراقي أو أم عراقية وينظم ذلك بقانون) فبموجب هذا النص لم يعد العراقي فقط من ولد لأب عراقي ولكن من ولد لأم عراقية أيضا . من هنا كان على واضعي النص الاكتفاء بأن يكون المرشح عراقي مولود لأبوين عراقيين أو لأب أو أم عراقية ، وبهذا النص يوافق المشرع بين ما ورد في المادة (١٨ / ثانيا) والمادة (٦٨ / أولا) .

وكان على المشرع الدستوري في هذا الشرط (عراقيا بالولادة ومن أبوين عراقيين) أن يراعي أيضا ما ورد في المادة (١٨ / رابعا) (يجوز تعدد الجنسية للعراقي ، وعلى من يتولى منصبا سياديا أو أمنيا رفيعا التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة) . فبموجب هذه الفقرة على من تنطبق عليه الشروط الواردة في المادتين (٦٨) و (٧٧ / أولا) التخلي عن الجنسية الأجنبية المكتسبة ، إذ يعد منصب رئيس مجلس الوزراء من المناصب السيادية الرفيعة ، بل قد يكون أرفعها على الإطلاق ، من هنا نرى أن إضافة شرط التخلي عن الجنسية الأجنبية للشروط الواردة في الفقرة الأولى من المادة (٦٨) أمر لا غنى عنه لاسيما في ظل عودة غالبية السياسيين المعارضين للنظام السابق من الخارج وتبوء الكثير منهم مناصب سيادية

أو كادره المتقدم ، في الوقت الذي حظر قانون اجتثاث البعث على كل البعثيين من درجة عضو فرقة فما فوق تولي المناصب القيادية الإدارية منها والسياسية ، من هنا كان الأجدر بوضعي النص استخدام تعبير قياداته بدلا من رموزه .

٧- أن يكون منتما لإحدى الكتل النيابية الرئيسية :- وهذا الشرط لم يأت النص عليه صراحة في صلب الدستور ، لكن يفهم ضمنا من نص المادة (٧٦ / أولا) (يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء) . فبموجب هذا النص ليس لرئيس الجمهورية تكليف من يختاره هو شخصيا ولكن من تختاره الكتلة النيابية الأكبر ، ومن المؤكد أن هذه الكتلة لن تختار مرشحا من خارجها ، بل أن ذات الكتلة قد يكون لها أكثر من مرشح داخلها وإن بدت أمام الكتل النيابية الأخرى مجمعة على مرشح واحد .

وهذا الشرط الضمني (الانتماء لإحدى الكتل النيابية الرئيسية) يقود بدوره إلى اشتراط الانتماء لأحد الأحزاب السياسية الرئيسية ، وبالتالي ليس للمرشح المستقل حظ في الترشيح لهذا المنصب ، بل أن حظه بالفوز بمقعد نيابي قد يكون احتمال بعيد أو شبه مستحيل لاعتقاد الناخب أن صوته الذي يدي به للمرشح المستقل سيذهب سدا ، وبالتالي يفضل (الناخب) الإعراس عن الإدلاء بصوته على منحه لمرشح مستقل .

وقد يقود هذا الشرط الضمني بشقيه (الانتماء لإحدى الكتل النيابية الرئيسية - الانتماء الحزبي) إلى شرط آخر ، هو أن يكون المرشح أحد أعضاء مجلس النواب بصفة مؤقتة (حين تشكيل الحكومة ونيلها الثقة) باعتبار أن رئيس الكتلة النيابية أو زعماء الأحزاب المألفة غالبا ما يأتون على رأس القوائم الانتخابية التي يخوضون فيها المعركة الانتخابية رغبة في الاستئثار بمقعد نيابي ابتداء ثم المنافسة على المناصب الوزارية ورئاستها .

ومن خلال استعراض الشروط الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء ، يتبين أن الدستور العراقي لم يورد سوى الشروط المألوفة (باستثناء الأحكام المتعلقة باجتثاث البعث) التي جرى النص عليها في الدساتير البرلمانية المقارنة ،

الأمر كذلك فلا بد أن يكون هذا النشاط أما في الخارج (معارض) أو بالخفاء ، في ظل تحريم النشاط السياسي بصفة مطلقة في ظل النظام السابق إلا من خلاله . ومن المؤكد أن من مارس النشاط السياسي في ظل النظام السابق محذور عليه الخوض فيه حاليا . كما أوجب هذا الشرط أن يكون المرشح مشهود له بالنزاهة والاستقامة والإخلاص للوطن ، وأمام هذا الشرط لنا أن نتساءل من يشهد له بذلك ؟ وأية تزكية يمكن اعتمادها ؟

والملفت للنظر أن هذا الشرط يستوجب في المرشح العدالة ، ويثير لنا شرط العدالة التساؤل ، هل ينصرف هذا الشرط إلى العدالة التي تشترطها الشريعة الإسلامية في ولي أمر المسلمين ؟ أم أن معنى العدالة هنا يختلف ؟ كل هذه التساؤلات وربما أخرى غيرها يثيرها هذا الشرط ، من هنا نرى أن هذا الشرط جاء حشرا ولا معنى لاشتراطه في المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء .

٥- غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف . (٧٥)

٦- ألا يكون مشمولاً بأحكام قانون اجتثاث البعث :- (٧٦) وبموجب هذا الشرط ليس لقيادي حزب البعث المنحل من درجة عضو فرقة فما فوق الترشيح لأي منصب قيادي سيادي ، كرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء ورئاسة وعضوية مجلس النواب ورئاسة وعضوية مجلس الاتحاد والمواقع المتناظرة في الأقاليم .

والملاحظ أن النص على هذا الشرط في صلب الدستور جاء مؤكدا للحظر الوارد في قانون اجتثاث البعث ، والحظر الوارد في المادة (٧) من الدستور ، حيث حظرت هذه المادة صراحة نشاط حزب البعث المنحل تحت نفس المسمى أو أي مسمى آخر ، كما قيدت النشاط السياسي لرموزه (يحظر كل كيان أو نهج) وبخاصة البعث الصدامي في العراق ورموزه وتحت أي مسمى كان ولا يجوز أن يكون ذلك ضمن التعددية السياسية في العراق (.....) .

وما يسجل على المادة (٧) سالف الذكر ، أن المشرع الدستور أستخدم تعبير (رموز) حزب البعث ، وفي رأينا أن المشرع لم يكن موفقا في استخدامه هذا المصطلح ، (٧٧) حيث قد ينصرف معنى الرمز إلى مؤسس الحزب أو الرجل الأول فيه

إذ أصبح لرئيس الجمهورية بفعل الثقل السياسي للكتلة التي ينتمي إليها ، الاعتراض على مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا ومثل هذا ما حدث في ثاني انتخابات تشريعية (١٥ كانون الأول ٢٠٠٦) ، إذ رفضت كتلة التحالف الكردستاني ومن بعدها بعض الكتل الأخرى مرشح الكتلة الأكثر عددا لرئاسة مجلس الوزراء وأرغمته على طرح مرشح آخر .

من هنا وفي ضوء هذا الواقع السياسي ولكي لا تكون هناك هوة بين النص والواقع كان على المشرع الدستوري النص على ضرورة التوافق بين الكتل النيابية الرئيسية على مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا لتولي رئاسة الوزراء ، بحيث لا يبقى أمام رئيس الجمهورية سوى تكليف هذا المرشح .

ثانياً - حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء مؤقتاً (٨٠) :- فبموجب المادة (٨١/أولاً) يحل رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو هذا المنصب لأي سبب من الأسباب . والواقع أن هذا الاختصاص يثير عندنا التساؤل لماذا يناط هذا الاختصاص برئيس الجمهورية ولا يمنح لنائب رئيس مجلس الوزراء ؟ في الوقت الذي تنص فيه المادة (١٣٩) على أن يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبين في الدورة الانتخابية الأولى ، وفي كل الأحوال له نائب في الدورات الانتخابية اللاحقة . ألم يكن الأولى منح هذا الاختصاص لأحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو نائبه الأول بحكم الاختصاص وملازمته لرئيس مجلس الوزراء . من هنا نرى ضرورة إعادة النظر بنص المادة (٨١ / أولاً) وبما يمنح هذا الاختصاص لنائب رئيس مجلس الوزراء بدلاً من رئيس الجمهورية .

ثالثاً - طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء (٨١) :- وقد يرى بعض الفقه أن هذا الاختصاص شكلي أكثر من كونه فعلي مؤثر باعتبار أن القرار النهائي متروك لمجلس النواب إن شاء أقال رئيس مجلس الوزراء وإن شاء تجاهل الطلب . (٨٢) وبخلاف هذا الرأي نرى أن هذا الاختصاص غاية في الأهمية والخطورة ووسيلة ضغط قد يلوح بها رئيس الجمهورية في مواجهة رئيس مجلس الوزراء كلما دبّ الخلاف بينهما لاسيما إذا كانت هناك أغلبية مريحة تؤيد رئيس الجمهورية أو ترتبص برئيس مجلس الوزراء أو الكتلة التي ينتمي إليها .

والملفت للنظر أن الدستور في الوقت الذي خول فيه

حتى فيما يتعلق بإسناد المنصب لمرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا ، فقد جرى العمل في الدولة الأم للنظام البرلماني (المملكة المتحدة) على إسناد هذا المنصب لزعيم الأغلبية البرلمانية ، وعلى هدي هذا النظام سار كل من الدستور الألماني والهندي والإيطالي والياباني والتركي .

المبحث الثالث

علاقة رئيس مجلس الوزراء بسلطات الدولة الأخرى بموجب النظام البرلماني والدستور العراقي النافذ يعد رئيس مجلس الوزراء ، الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية (رئيس مجلس الوزراء هو المسئول التنفيذي المباشر) . (٧٨) وبهذا الوصف يرتبط رئيس مجلس الوزراء برئيس الجمهورية والسلطة التشريعية والقضائية بعدة روابط ، بعضها تعد وسائل تعاون والأخرى وسائل رقابة .

وسنبحث في هذه الروابط تباعاً لتبين حقيقة المركز الذي يقف فيه رئيس مجلس الوزراء في ظل النظام الدستوري العراقي .

المطلب الأول

علاقة رئيس مجلس الوزراء برئيس الدولة

يمثل رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية ، فرعي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، وفي النموذج التقليدي لهذا النظام يعد رئيس الدولة ، الرئيس الفخري للسلطة التنفيذية في الوقت الذي يتربع فيه واقعا رئيس مجلس الوزراء على عرش هذه السلطة .

وإلى جانب وحدة السلطة ، أوجد الدستور العراقي أكثر من رابطة بين رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية . وسنبحث في هذه الروابط تباعاً :-

أولاً - تكليف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل الحكومة (٧٩) :- ويوحى نص المادة (٧٦) بأن ليس لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في ممارسة هذا الاختصاص ، فهو كما يبدو ظاهراً مسير غير مخير ، لكن الواقع وفي ضوء التوافقات التي سادت مجمل العملية السياسية في العراق منذ أول انتخابات تشريعية في ٣٠ كانون الثاني ٢٠٠٥ بدا خلاف ذلك

حسمه لاسيما في ظل التوافقات والتجاوزات السياسية التي هيمنت ولا زالت على مجمل الحياة السياسية في العراق .

ب- لرئيس مجلس الوزراء وبناء على موافقة رئيس الجمهورية ، حل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه . (٨٧) وقد يبدو ظاهرا أن رئيس مجلس الوزراء هو صاحب الاختصاص الفعلي في ذلك باعتبار أن الدستور خوله هذه الصلاحية ، لكننا نرى واقعا أن هذا الاختصاص يتقاسمه رئيس الجمهورية والكتلة النيابية التي ينتمي لها رئيس مجلس الوزراء ومن يتفق معها .

فقد علقّت المادة (٦٤ / أولا) اختصاص رئيس مجلس الوزراء هذا على موافقة رئيس الجمهورية ، ما يعني أن هذه الموافقة هي الحاجز الأول ، ثم الأغلبية المطلقة في المجلس ، ومن المؤكد أن ليس بوسع رئيس مجلس الوزراء تجاهل رأي كتلته النيابية التي هي الأكثر عددا دائما (٨٨) والتي يطمح في تأييدها بكونها سبيلا لإعادة ترشيحه ثانية لتشكيل الوزارة ، إذ ينتهي حل مجلس النواب حتما إلى حل الوزارة (٨٩)

وبالعكس قد تحل الأغلبية المطلقة في مجلس النواب محل رئيس مجلس الوزراء في ممارسة هذا الاختصاص حينما تسعى لحل المجلس سعيا وراء مكاسب سياسية أو تحقيق أغلبية جديدة في المجلس قادرة على تمرير مشاريعها أو إنجاز أهدافها السياسية والحزبية .

المطلب الثاني

علاقة رئيس مجلس الوزراء بمجلس النواب

يقوم النظام البرلماني على دعامتين أساسيتين ، أولهما ثنائية السلطة التنفيذية ، وثانيهما التعاون والرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

وحيث أن الدستور العراقي النافذ تبني النظام البرلماني أسلوبا للحكم ، فقد أوجد العديد من الروابط بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . وفي هذا المطلب سنبحث تحديدا في أوجه التعاون والرقابة بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب ، دون الخوض في العلاقة بين مجلس الوزراء عموما والسلطة التشريعية (النواب - الاتحاد) .

ذات الاختصاص (طلب سحب الثقة) لمجلس النواب فرض على الأخير توافر عدة شروط ، إذ أوجب تقديم الطلب من قبل (٥/١) أعضائه ، على أن يكون هذا الطلب مسبقا باستجواب وانقضاء مدة سبعة أيام في الأقل على تقديم الطلب . (٨٣) وفي رأينا أن هذه القيود لم تفرض على مجلس النواب إلا لخطورة هذا الاختصاص ، من هنا نرى ضرورة إعادة النظر بنص المادة (٦١ / ثامنا / ب / ١) على نحو يتحدد فيه هذا الاختصاص بمجلس النواب دون غيره .

رابعا - اشترك رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بممارسة بعض الاختصاصات ، وقد يبدو هذا الاشتراك أمر ملفت للنظر على الرغم من وحدة السلطة التي ينتميان إليها ، باعتبار أن أحدهما رئيس فخري (رئيس الجمهورية) للسلطة التنفيذية والآخر (رئيس مجلس الوزراء) رئيس فعلي لها ، من هنا قد ينتهي هذا الاشتراك إلى إزالة هذا التمييز أو التقليل من أهميته ، في الوقت الذي يعد فيه (التمييز بين المنصبين) ذلك من أهم ركائز النظام البرلماني .

ولم يقصر الدستور النافذ الصلاحيات المشتركة بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء على الصلاحيات الشكلية ، ولكن تعدها إلى الصلاحيات الفعلية :-

١- الصلاحيات الشكلية :- بموجب المادة (٧٣ / خامسا) لرئيس الجمهورية منح الأوسمة والنياشين بناء على توصية رئيس مجلس الوزراء ، وله إصدار العفو الخاص بناء على توصية الأخير (رئيس مجلس الوزراء) . (٨٤)

٢- الصلاحيات الفعلية :-

أ- لمجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه إعلان الحرب وحالة الطوارئ بناء على طلب مشترك يتقدم به رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء . (٨٥) وقد يقف وراء هذا الاشتراك أن كليهما بموجب الدستور قائد عام للقوات المسلحة ، (٨٦) إذ يتولاها الأول (رئيس الجمهورية) لأغراض تشريعية بروتوكولية ، ويختص بها لثاني (رئيس مجلس الوزراء) فعليا . ومع ذلك نرى أن الأولى بالدستور أفراد رئيس مجلس الوزراء بهذه الصلاحية بحكم اختصاصه الفعلي ، ناهيك عن أن هذا الاشتراك قد ينتهي إلى اختلاف لا يكون بوسع مجلس النواب

الفرع الأول

أوجه التعاون بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب

أوجد الدستور العراقي النافذ أكثر من صورة للتعاون بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب ، وتمثل هذه الصور في :-

أولاً- أداء رئيس مجلس الوزراء اليمين أمام مجلس النواب (٩٠) :- ويبدو أن الدستور العراقي النافذ قد تفرد في هذا الاتجاه بالنسبة للدساتير العربية ، فقد ألزم كل من الدستور البحريني (٩١) واليميني (٩٢) والكويتي (٩٣) والإماراتي (٩٤) والعماني (٩٥) والقطري (٩٦) والسوري (٩٧) والمصري (٩٨) رئيس الوزراء بأداء اليمين أمام رئيس الدولة ، وألزم الدستور الفلسطيني (٩٩) رئيس الحكومة بأداء اليمين أمام رئيس الجمهورية والمجلس النيابي في جلسة مشتركة . في الوقت الذي لم يحدد فيه الدستور السوداني لسنة ١٩٩٨ والليبي لسنة ١٩٦٦ والموريتاني لسنة ٢٠٠٦ والتونسي لسنة ١٩٨٩ والمغربي لسنة ١٩٩٦ والجزائري لسنة ١٩٩٦ ، الجهة التي يؤدي أمامها رئيس الحكومة اليمين .

وقد يكون مبرر أداء رئيس مجلس الوزراء اليمين أمام الرئيس ، أن الأخير هو من أسند له المنصب أو كلفه بمهام عمله وبالتالي لابد من أداء اليمين أمامه . لكننا نرى مع ذلك أن تجاه الدستور العراقي هو الأقرب للمنطق ، باعتبار أن أداء اليمين أمام مجلس النواب إنما هو أداء لليمين أمام الشعب ممثلاً بتوابه . أما أداء اليمين أمام الرئيس هو أمر يخالف المنطق لاسيما إذا كان الرئيس ملكاً أو أعتلى العرش بناء على ترشيح المجلس النيابي أو من خلاله كما في الدستور السوري . (١٠٠)

ثانياً - دعوة رئيس مجلس الوزراء ، مجلس النواب لعقد جلسة طارئة (١٠١) :- لمجلس النواب أدوار انعقاد اعتيادية وأخرى استثنائية ، يمارس المجلس خلال الاولى المهام الاعتيادية المناطة به بموجب الدستور والقانون . وخارج الفصل التشريعي الاعتيادي قد تستجد مسائل طارئة غير متوقعة لابد من اتخاذ القرار فيها من قبل مجلس النواب

وعلى وجه السرعة كونها تدخل ضمن اختصاصاته ، من بينها إعلان الحرب وحالة الطوارئ ، من هنا جرت الدساتير والقوانين الخاصة على النص على أدوار انعقاد استثنائية أو طارئة للمجلس النيابي .

لكن الدساتير تباينت في تحديد السلطة المختصة بذلك ، والملاحظ أن الدستور العراقي أناط هذه الصلاحية بأكثر من جهة ، كان من بينها رئيس مجلس الوزراء ، فقد نصت المادة (٥٨ / أولاً) على أنه (لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو لخمسين عضواً من أعضاء المجلس دعوته إلى جلسة استثنائية) . وفي رأينا أن تخويل هذه الصلاحية لرئيس مجلس الوزراء يبدو أمراً منطقياً يتفق والصلاحيات التي تمتع بها بموجب الدستور ، فرئيس مجلس الوزراء هو القائد العام للقوات المسلحة (١٠٢) وبهذه الصفة له وعلى وجه الاشتراك مع رئيس الجمهورية الطلب إلى مجلس النواب إعلان الحرب وحالة الطوارئ . (١٠٣)

ثالثاً - لرئيس مجلس الوزراء تمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب (١٠٤) :- فقد حدد الدستور مدة الفصل التشريعي لمجلس بثمانية أشهر ، (١٠٥) وخلال هذه المدة قد لا ينتهي المجلس من إنجاز المهام المناطة به . من هنا أناط الدستور برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب و لخمسين عضواً من أعضاء المجلس صلاحية تمديد الفصل التشريعي مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً . وحسناً فعل الدستور في تخويله هذه الصلاحية لأكثر من جهة ، فقد يحتج المجلس النيابي بانتهاء الفصل التشريعي لتأخير مناقشة بعض المسائل واتخاذ القرار فيها لاسيما تلك المتعلقة بعمل السلطة التنفيذية كسبيل لعرقلة عملها ، ومثل هذا الاحتمال ينهض حينما تكون السلطات على طرفي نقيض أو حينما يحتدم الخلاف بينهما بشأن مسائل معينة تدخل ضمن الاختصاص المشترك للسلطتين كإعلان الحرب والموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية . (١٠٦) والمصادقة على تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ، (١٠٧) ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد

مواجهة مجلس النواب :- الملاحظ أن الدستور العراقي النافذ جاء في تنظيمه لهذه المسألة مقتضبا حيث لم يفرد لها سوى جزء من الفقرة الأولى من المادة (٦٤) من الدستور بمناسبة تنظيمه للحالات التي يجري فيها حل مجلس النواب (يُحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب من ثلث أعضائه أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء) .

ومن خلال استعراض نص الفقرة الأولى من المادة (٦٤) ، يتبين أن صلاحية رئيس مجلس الوزراء هذه مقيدة إلى حد بعيد لاسيما في ظل الأجواء السياسية التي هيمنت عليها الاعتبارات الطائفية والقومية قبل المصلحة الوطنية .

ثانيا - وسائل الرقابة التي يمارسها مجلس النواب في مواجهة رئيس مجلس الوزراء :- في مواجهة وسائل الرقابة المتواضعة التي امتلكها رئيس مجلس الوزراء في مواجهة مجلس النواب ، تمتع الأخير بصلاحيات رقابية فاعلة في مواجهة رئيس مجلس الوزراء :-

١- حق السؤال :- يقصد بهذا الحق أن يكون لأي من أعضاء مجلس النواب سؤال رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن مسألة معينة يجهلها أو يرغب في لفت نظر الحكومة إليها ، وغالبا ما يكون السؤال موجزا منصبا على المسألة المطلوب الاستفسار عنها ، ويكون خاليا من التعليقات التي تثير الجدل أو تنطوي على الآراء الخاصة بعيدا عن الإضرار بالمصلحة العامة أو مخالفة الدستور والتشريعات النافذة . (١١٠)

وبموجب المادة (٦١ / سابعاً / أ) من الدستور العراقي يتحدد حق السؤال بين النائب السائل والوزير المسؤول ، ما يعني أن ليس للغير الاشتراك في مناقشة السؤال وهو ما يسمح بتوضيح الكثير من المسائل الغامضة ويوجه نظر الحكومة إلى بعض المخالفات لتداركها أو تدارك آثارها قبل تفاقمها . (١١١)

٢- الاستيضاح :- وهو حق تالي في المرتبة لحق السؤال ، وعلى حد سواء مع حق السؤال لا يحمل هذا الحق في طياته الاتهام لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء ، لكنه يسعى لمزيد من الاستيضاح بشأن السياسة العامة للوزارة أو إحدى فروعها

فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات . (١٠٨)

رابعا - لرئيس مجلس الوزراء إقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب ، (١٠٩) وفي رأينا أن هذا الوجه من أوجه التعاون الظاهر بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب قد يخفي ورائه واقع يمكن من خلاله لمجلس النواب عرقلة عمل رئيس مجلس الوزراء لاسيما إذا لم يكن الوزير من الكتلة النيابية التي ينتمي إليها رئيس مجلس الوزراء . ومثل هذا ما حدث فعلا في أول وزارة في ظل الدستور النافذ ، حيث كثيرا ما رفضت بعض الكتل النيابية المتنفة في المجلس بعض التعديلات الوزارية التي تقدم بها رئيس مجلس الوزراء والمتعلقة بوزرائها ، في الوقت الذي وافق المجلس على إقالة بعض الوزراء المنتمين لكتلة رئيس مجلس الوزراء ، من هنا كان الأولى بالدستور تخويل هذه الصلاحية لرئيس مجلس الوزراء على وجه الانفراد ، كونه رئيسهم المباشر والأقدر على تحديد مستوى أدائهم ومدى الحاجة لاستبدالهم بغيرهم .

ومن هذا الاستعراض الموجز لأوجه التعاون بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب ، تبدو مدى أهميته بالرغم من محدوديته ، فبدون هذا التعاون المتواضع من المؤكد أن الأمر سينتهي إلى عرقلة العملية السياسية .

الفرع الثاني

أوجه الرقابة بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب

يقوم النظام البرلماني التقليدي على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وفي هذا النظام يقف رئيس الدولة عادة في مركز وسط بين كفتي الميزان .

من هنا يخول هذا النظام عادة السلطتين وسائل لرقابة أحدهما على الأخرى منعا للتعسف أو إساءة استعمال السلطة .

وفي هذا الفرع سنبحث في وسائل الرقابة التي خولها الدستور العراقي لرئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب تحديدا . لنقف على حقيقة التوازن الذي سعى المشرع إلى إيجادها بين السلطتين .

أولا- أوجه الرقابة التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء في

ومستوى أدائها .

ومن المؤكد أن حق الاستيضاح أكثر أهمية وخطورة من حق السؤال كونه يأتي في مرحلة لاحقة لحق السؤال إذ لا يتم اللجوء لهذا الحق إلا إذا لم يكتف النائب بسؤاله أو إذا أراد المزيد من الإيضاحات بشأن المسألة التي طرح السؤال عنها أو إذا راود المجلس أو بعض أعضائه الشك بإجابة الوزير .

من هنا اشترطت المادة (٦١/ سابعاً/ب) من الدستور تقديم الاستيضاح من قبل ما لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً ، وإذا كان السؤال يوجه مباشرة لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المسؤول ، فإن الاستيضاح يقدم لرئيس مجلس النواب أولاً الذي يحيله بدوره لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المعني حيث يتولى أي منهما بدوره تحديد موعد الحضور أمام مجلس النواب لطرح أجابته والمناقشة ما يعني أن الأمر الذي يجري الاستيضاح عنه غالباً ما يستلزم إعداد الإجابة من خلال الرجوع لبعض الوثائق والأوليات .

والملاحظ أن الدستور العراقي النافذ وُحِدَ في إجراءات الاستيضاح الموجهة لرئيس مجلس الوزراء والوزير وفي رأينا كان الأولى به التمييز في هذه الإجراءات وحسب أهمية وخطورة المنصب الذي يتولاه المعني ، كأن يشترط تقديم الاستيضاح لرئيس مجلس الوزراء من قبل عدد من الأعضاء يزيد على ذلك العدد الواجب توافره لتقديم الاستيضاح للوزير . ويشترط أيضاً لتقديم الاستيضاح للأول موافقة هيئة الرئاسة في المجلس إضافة للعدد المطلوب من النواب مراعاة للمركز الخاص لرئيس مجلس الوزراء وثقل المهام الملقة على عاتقه . فقد لا تجد هيئة رئاسة المجلس أن الأمر يستوجب الاستيضاح فتؤدّه قبل عرضه على رئيس مجلس الوزراء .

٣- الاستجواب (١١٢) :- يقصد بحق الاستجواب مساءلة الحكومة أو أحد فروعها عن بعض تصرفاتها أو قراراتها ، ويحمل الاستجواب في ثناياه الاتهام للوزارة ، من هنا يعد هذا الحق الوسيلة الأكثر فاعلية وخطورة في مواجهة رئيس مجلس الوزراء والوزراء ، كونه قد ينتهي إلى إقالة الحكومة بأسرها أو أحد فروعها .

ونظراً لخطورة هذا الحق فقد أحاطته الدساتير المقارنة بالعديد

من الضمانات ، وبذات الاتجاه سار الدستور العراقي النافذ ، لكن الملفت للنظر أن الدستور العراقي لم يتشدد في إجراءات طلب الاستجواب ، بل أنه رسم طريقاً أيسر من ذلك الذي اتبعه في الاستيضاح ، فقد أوجب تقدّمه من قبل ما لا يقل عن خمسة وعشرين عضواً مباشرة للمعني دون المرور برئيس المجلس (لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً وجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم) . على أن تجري المناقشة بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقدّمه ، وفي رأينا أن ما ذهب إليه الدستور العراقي في هذا الموضوع أمر محل نظر ، إذ كان عليه النص على إجراءات أكثر تعقيداً من تلك التي استوجبها لتقديم الاستيضاح ، والتمييز في الإجراءات الواجب إتباعها في مساءلة رئيس مجلس الوزراء وتلك الواجب إتباعها في استجواب الوزير . إذ قد ينتهي الأمر في الحالة الأولى إلى إقالة الوزارة بأسرها في حين تقتصر الآثار في الحالة الثانية على إقالة الوزير المستجوب إلا إذا قررت الوزارة الاستقالة بأسرها تضامناً مع الوزير المقال .

ومن المؤكد أن المشرع الدستوري العراقي أدرك خطورة الآثار المترتبة على الاستجواب ، لكنه قصر الضمانات التي تتلاءم وخطورة هذا الحق في المرحلة لاحقة للاستجواب فقط ، حينما ينتهي الاستجواب في نتائجه إلى إدانة رئيس مجلس الوزراء أو الوزير ، حيث أوجب في هذه المرحلة طرح موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء أو الوزير بناء على رغبته أو بناء على طلب خمسين عضواً في الأقل على أن يصدر المجلس قراره بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديم الطلب . (١١٣) وبالمقارنة بين وسائل الرقابة التي امتلكها رئيس مجلس الوزراء في مواجهة مجلس النواب ، وتلك التي امتلكها الثاني في مواجهة الأول ، يبدو جلياً رجحان كفة المجلس في هذا الجانب . من هنا نرى ضرورة إعادة التوازن بين السلطتين في هذا الاختصاص للاقترب من النظام البرلماني بشكله التقليدي .

المطلب الرابع

الصلاحيات التي ينفرد بها رئيس مجلس الوزراء

إضافة للصلاحيات المشتركة التي خص بها الدستور رئيس مجلس

لها بموجب الدستور لاسيما في ظل الظروف الاستثنائية التي أحاطت بالعملية السياسية والأمنية خصوصا .

المطلب الخامس

انتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء

رئيس مجلس الوزراء ، هو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني . وإذا كانت ولاية رئيس الدولة (الملك) قد لا تنتهي إلا بالوفاة ، فإن ولاية رئيس مجلس الوزراء قد تنتهي مرة بأسباب طبيعية كانتهاء مدة الولاية ومرة بأسباب استثنائية كالاستقالة والإقالة والوفاة والإدانة بجرم .

والملاحظ أن الدستور العراقي النافذ ، لم يتناول بالتنظيم كل الحالات التي قد تنتهي بها ولاية رئيس مجلس الوزراء ، ولكن تناول بعضها ، وسنبحث في هذه الحالات تباعا سواء تلك التي تناولها أولم يتناولها الدستور بالتنظيم .

الفرع الأول

انتهاء مدة الولاية

لم يحدد الدستور العراقي ، مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء ، لكن هذه المدة يمكن استنتاجها من خلال النصوص التي حددت مدة ولاية مجلس النواب ورئيس الجمهورية . فالمادة (٥٦/أولا) تنص على انه (تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقو بمدة تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة) . أما المادة (٧٢/أولا) فتتنص على انه (تحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات ويجوز إعادة انتخابه لمرة ثانية فحسب) . وحيث أن المادة (٧٦/أولا) ذهبت إلى أن رئيس الجمهورية يكلف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل الوزارة خلال مدة خمسة عشر يوما من تاريخ انتخابه ، فإن هذا يعني بالضرورة أن مدة ولاية مجلس الوزراء ورئيسه هي أربع سنوات ، هذا إضافة إلى أن المادة (٧٦/رابعاً) تلزم رئيس مجلس الوزراء المكلف بتسمية أعضاء وزارته وعرض منهاجه الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً لثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة .

الوزراء ورئيس الجمهورية (اقتراح إعلان الحرب وحالة الطوارئ (١١٤) - اقتراح العفو الخاص (١١٥) - اقتراح منح الأوسمة والنياشين (١١٦)) والصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء باعتباره وحدة واحدة (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة - الإشراف على عمل الوزارات الجهات غير المرتبطة بوزارة (١١٧) - اقتراح مشاريع القوانين (١١٨) - إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القانون (١١٩) - إعداد مشروع الموازنة العامة والحسابات الختامية وخطط التنمية (١٢٠) - توصية مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية (١٢١) - والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله (١٢٢) .

خص الدستور رئيس مجلس الوزراء ببعض الصلاحيات التي يمارسها على وجه الإنفراد لكن الملاحظ على هذه الصلاحيات أنها متواضعة قياسا للدور المحوري الذي يفترض أن يضطلع به رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني ، فبموجب المادة (٧٨) من الدستور رئيس مجلس الوزراء هو القائد العام للقوات المسلحة ، وهو من يتولى إدارة جلسات المجلس ويتأثر اجتماعاته . وبإجراء مقارنة بسيطة بين الصلاحيات التي ينفرد بها رئيس مجلس الوزراء وتلك التي ينفرد بها رئيس الجمهورية ، يتبين أن الأخير يتمتع بصلاحيات تفوق بكثير تلك التي يتمتع بها رئيس مجلس الوزراء ، فلرئيس الجمهورية دعوة مجلس النواب المنتخب حديثا للانعقاد خلال مدة خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات (١٢٣) ويقبل السفراء (١٢٤) ويصدر المراسيم الجمهورية (١٢٥) ويصادق على أحكام الإعدام (١٢٦) ويتولى القيادة العليا للقوات المسلحة لأغراض تشريفية واحتفالية (١٢٧) وله ممارسة أية صلاحيات أخرى واردة في الدستور . (١٢٨)

من هنا نرى ضرورة إعادة النظر بالصلاحيات التي ينفرد بها رئيس مجلس الوزراء ، وبما يوسع من هذه الصلاحيات على نحو يمكن معها قيادة السلطة التنفيذية وأداءها للمهام المرسومة

الفرع الثاني

الوفاة

تعد الوفاة سببا طبيعيا لانتهاة ولاية رئيس مجلس الوزراء ، سواء كانت طبيعية أم مدبرة (الاغتيال مثلا) ، وجرى العمل في الدساتير المقارنة ومن بينها الدستور العراقي على عدم الإشارة للوفاة كسبب لانتهاة الولاية باعتبار أن الأمر يفهم ضمنا .

الفرع الثالث

الاستقالة

ينصرف معنى الاستقالة ، إلى إبداء الرغبة التحريرية بترك العمل بشكل نهائي . (١٢٩) والملاحظ أن الدستور النافذ لم ينظم حالة استقالة رئيس مجلس الوزراء ، وهو في رأينا مأخذ يسجل على الدستور ، كونه يثير الخلاف بشأن الجهة التي تقدم إليها الاستقالة ، فهل تقدم لرئيس الجمهورية أم لرئيس مجلس النواب ؟ ومثل هذا التساؤل قد يكون محسوما في دولة تتبنى النظام البرلماني التقليدي ، أما في ظل نظام برلماني متطور كالذي تبناه الدستور العراقي يبقى الأمر محل خلاف .

ولو افترضنا جدلا أن الاستقالة تقدم لرئيس مجلس النواب أسوة باستقالة رئيس الجمهورية ، (١٣٠) فهل تعد نافذة من تاريخ تقدّمها أم بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب وعلى حد سواء مع استقالة رئيس الجمهورية ؟ (١٣١) ، أم تبقى الوزارة (رئيس مجلس الوزراء - الوزراء) قائمة لتصريف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوما قياسا على حالة سحب الثقة من الحكومة ؟ هذه التساؤلات وربما أخرى غيرها كان على المشرع الدستوري تنظيمها حسما لأي خلاف يمكن أن يثار بشأنها لاسيما وأن الدستور سبق وأن نظم صراحة استقالة رئيس الجمهورية . (١٣٢)

الفرع الرابع

الإقالة

في هذا الفرض تنتهي ولاية رئيس مجلس الوزراء بأحد سببين :-
أولا - السبب السياسي ، حينما يتقدم رئيس الجمهورية أو

خمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب بطلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، ويشترط لتقديم طلب الإقالة في الحالة الأخيرة ، أن يكون مسبقا باستجواب ومرور سبعة أيام على تقديم الطلب . (١٣٣) وفي كلا الفرضين يبقى القول الفصل للأغلبية المطلقة لمجلس النواب . (١٣٤)

ثانيا - السبب الجنائي ، والملاحظ أن الدستور لم ينص صراحة على انتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء بسبب إدانته بجريمة ، خلافا لما ورد النص عليه بالنسبة لرئيس الجمهورية ، حيث أشارت المادة (٦١ / ب) صراحة إلى إقالة رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب بعد إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية :-

- ١- الحث باليمين الدستورية .
- ٢- انتهاك الدستور .
- ٣- الخيانة العظمى .

وبالرغم من النص على انتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء لأسباب جنائية ، إلا أننا نرى وبالرجوع إلى المادة (٩٣/ سادسا) أن رئيس مجلس الوزراء قد يقال بهذا السبب ، حيث نصت هذه المادة على أنه (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء) .

ومع ذلك نرى أن الأمر يبقى بحاجة لمعالجة تشريعية لتحديد التهم الجنائية التي يمكن أن توجه لرئيس مجلس الوزراء ، والجهة التي تتقدم بالاتهام ، والجهة التي لها إقالة رئيس مجلس الوزراء بعد إدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا .

الفرع الخامس

العجز

لم ينظم الدستور العراقي صراحة حالة العجز ومدى تأثيرها على انتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء ، لكن هذه الحالة قد تدخل ضمن الفروض الواردة في المادة (٨١ / أولا) (يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان) .

وفي رأينا أن عدم تنظيم هذه الحالة صراحة وبصورة مفصلة مأخذ يسجل على الدستور ، كونها تثير بعض الخلافات والتساؤلات ، بشأن الجهة التي تتولى تقرير حالة عجز رئيس مجلس الوزراء ، إذ قد لا يعلن الأخير ذلك بإرادته . وفي حالة الخلاف بشأن ذلك من هي الجهة التي لها القرار النهائي ؟ وإذا كانت المادة (٨١/أولا) أشارت إلى أن رئيس الجمهورية يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عن خلو المنصب لأي سبب من الأسباب ، لنا أن نتساءل من يحل محل رئيس مجلس الوزراء إذا كان منصب الرئيس خاليا هو الآخر ، هل يحل محله نائب الرئيس قياسا على الفرض الوارد في المادة (٧٥/ثالثا) (يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان) ؟ ومن يحل محل رئيس مجلس الوزراء إذا كان منصب رئيس الجمهورية ونائبه شاغرا ؟ هي يحل محله رئيس مجلس النواب قياسا على ما ورد في المادة (٧٥/رابعا) (في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية ، يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائبا له) . هذه التساؤلات وأخرى غيرها تبقى بحاجة لتنظيم دستوري يحسم أي خلاف بشأنها .

الخاتمة
تعددت الألقاب التي أطلقت على من يرأس الوزارة في النظام البرلماني ، فقد أطلقت عليه بعض الدساتير لقب رئيس مجلس الوزراء ، ووصفته بعضها بالوزير الأول ، ولقبته الأخرى برئيس الوزراء .

ولم يقتصر التباين بين الدساتير على اللقب ، لكنه أمتد إلى الصلاحيات التي تمتع بها شاغل هذا المنصب . فمن الأنظمة الدستورية من جعلته في قمة الهرم التنفيذي ولم تترك لرئيس الدولة سوى النزر القليل من الصلاحيات وتحديد التنفيذ والتشريعية البروتوكولية .

وخلافا للأنظمة البرلمانية التقليدية ، تمتع رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية المطورة بصلاحيات هامة ، حتى غدا الرئيس وكأنه رئيس للسلطة التنفيذية في النظام الرئاسي . ومن المؤكد أن أفراد الرئيس بهذا المركز القانوني سيكون على حساب رئيس مجلس الوزراء .

وتبنى الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ الاتجاه الثاني من الأنظمة البرلمانية ، حيث تمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات تنفيذية هامة ، كاقترح تعديل الدستور ، والتقدم إلى مجلس النواب بطلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ، والاشتراك مع الأخير (رئيس مجلس الوزراء) بطلب إعلان الحرب وحالة الطوارئ ، والحلول مؤقتا محل رئيس مجلس الوزراء عن خلو منصب الأخير لأي سبب من الأسباب .

وفي رأينا أن تبني هذا النظام البرلماني المطور يأتي مراعاة لاعتبارين ، أولهما الابتعاد عن شبح تفرد رئيس الدولة بالسلطة ، وثانيهما حسم الخلاف بين الكتل النيابية الرئيسية بشأن المناصب السيادية ، فبغير هذا النظام قد لا يجد الساسة مخرجا لأزمة الرئاسات الثلاث .

ومن خلال البحث في المركز القانوني لرئيس مجلس الوزراء في ظل الدستور العراقي النافذ ، وجدنا عدم وضوح الرؤيا لدى المشرع الدستوري أحيانا ، من ذلك مثلا أن المادة (٦٨) تشترط في رئيس الجمهورية أن يكون بالغاً من العمر أربعين سنة كاملة دون أن تشترط فيه مؤهل علمي محدد ، في الوقت الذي اشترطت المادة (٧٧) في رئيس مجلس الوزراء أن يكون حاصلا على شهادة جامعية

أولية ، لكنها أكتفت بأن يكون المرشح لهذا المنصب بالغاً من العمر خمس وثلاثين سنة كاملة .
وأمام ذلك نتساءل أي المنصبين أكثر أهمية وحساسية عند المشرع الدستوري ، رئاسة الجمهورية التي أشترط فيمن يتولاها أن يكون بالغاً من العمر أربعين سنة كاملة ، أم رئاسة مجلس الوزراء التي استلزم فيمن يرشح لها أن يكون حاصلاً على مؤهل جامعي ؟
والملاحظ أن الدستور لم يفرد رئيس مجلس الوزراء إلا ببعض الصلاحيات المحددة كالقيادة العامة للقوات المسلحة ، وترؤس وإدارة جلسات مجلس الوزراء ، في الوقت الذي تفرد رئيس الجمهورية بصلاحيات أوسع وربما أهم أحياناً من تلك التي تمتع بها الأول .

وإلى جانب الصلاحيات الفردية ، أشترك رئيس مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية في بعض الصلاحيات الدستورية ، كإعلان الحرب وحالة الطوارئ ، وإعلان العفو الخاص ومنح الأوسمة والنياشين .
وتأكيداً للنظام البرلماني ، فقد أوجد الدستور العراقي النافذ أكثر من وجه للتعاون والرقابة بين مجلس الوزراء ومجلس النواب . فقبل أن يمارس رئيس مجلس الوزراء مهام عمله لابد من أدائه اليمين الدستورية أمام مجلس النواب .
ولرئيس مجلس الوزراء دعوة مجلس النواب إلى عقد جلسة طارئة ، كما له أيضاً تمديد الفصل التشريعي متى دعت الضرورة ذلك .

أما من حيث الرقابة فلم يوازن الدستور بين كفتي السلطة التشريعية والتنفيذية ، ففي الوقت الذي منح فيه مجلس النواب صلاحية التوجه بالسؤال لرئيس مجلس الوزراء والاستيضاح منه واستجوابه وسحب الثقة منه . لم يخول رئيس مجلس الوزراء صلاحية طلب حل مجلس النواب إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية ، وفي كل الأحوال يبقى الأمر معلقاً على مشيئة الأغلبية المطلقة لمجلس النواب إن شاءت صوتت لطلب الحل وإن شاءت رفضته .

وأخيراً لابد من الإشارة إلى أن الدستور العراقي النافذ جاء قاصراً في تنظيمه لحالات انتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء ، حيث لم يشر إلا لحالة الإقالة لأسباب سياسية ، وتجاهل تنظيم بعض الحالات التي قد تثير الخلاف ، كالاستقالة وما تثيره من تساؤلات حول الجهة التي تقدم لها ومن له قبولها أو رفضها وتاريخ نفاذها؟ كما لم ينظم الدستور حالة العجز ومن له إعلانها والفصل فيها إذا رفض رئيس المجلس الوزراء التنحي ؟ ومن يحل محل رئيس مجلس الوزراء إذا كان منصبه ريس الجمهورية هو الآخر شاغراً ؟ .

وخلافاً للتفصيل الذي أورده الدستور بشأن اتهام رئيس الجمهورية وإدانته والنتائج المترتبة على هذه الإدانة ، جاء الدستور مقتضياً في تنظيمه لحالة اتهام رئيس مجلس الوزراء وإدانته ، فلم يحدد التهم التي يمكن أن يدان بسببها والنتائج المترتبة على هذه الإدانة . واكتفى بالإشارة إلى أن المحكمة الاتحادية العليا هي الجهة المختصة بالفصل بالتهمة الموجهة إليه

والملاحظ أن الدستور لم يفرد رئيس مجلس الوزراء إلا ببعض الصلاحيات المحددة كالقيادة العامة للقوات المسلحة ، وترؤس وإدارة جلسات مجلس الوزراء ، في الوقت الذي تفرد رئيس الجمهورية بصلاحيات أوسع وربما أهم أحياناً من تلك التي تمتع بها الأول .

وإلى جانب الصلاحيات الفردية ، أشترك رئيس مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية في بعض الصلاحيات الدستورية ، كإعلان الحرب وحالة الطوارئ ، وإعلان العفو الخاص ومنح الأوسمة والنياشين .
وتأكيداً للنظام البرلماني ، فقد أوجد الدستور العراقي النافذ أكثر من وجه للتعاون والرقابة بين مجلس الوزراء ومجلس النواب . فقبل أن يمارس رئيس مجلس الوزراء مهام عمله لابد من أدائه اليمين الدستورية أمام مجلس النواب .
ولرئيس مجلس الوزراء دعوة مجلس النواب إلى عقد جلسة طارئة ، كما له أيضاً تمديد الفصل التشريعي متى دعت الضرورة ذلك .

أما من حيث الرقابة فلم يوازن الدستور بين كفتي السلطة التشريعية والتنفيذية ، ففي الوقت الذي منح فيه مجلس النواب صلاحية التوجه بالسؤال لرئيس مجلس الوزراء والاستيضاح منه واستجوابه وسحب الثقة منه . لم يخول رئيس مجلس الوزراء صلاحية طلب حل مجلس النواب إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية ، وفي كل الأحوال يبقى الأمر معلقاً على مشيئة الأغلبية المطلقة لمجلس النواب إن شاءت صوتت لطلب الحل وإن شاءت رفضته .

وأخيراً لابد من الإشارة إلى أن الدستور العراقي النافذ جاء قاصراً في تنظيمه لحالات انتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء ، حيث لم يشر إلا لحالة الإقالة لأسباب سياسية ، وتجاهل تنظيم بعض الحالات التي قد تثير الخلاف ، كالاستقالة وما تثيره من تساؤلات حول الجهة التي تقدم لها ومن له قبولها أو رفضها وتاريخ نفاذها؟ كما لم ينظم الدستور حالة العجز ومن له إعلانها والفصل فيها إذا رفض رئيس المجلس الوزراء التنحي ؟ ومن يحل محل رئيس مجلس الوزراء إذا كان منصبه ريس الجمهورية هو الآخر شاغراً ؟ .

وخلافاً للتفصيل الذي أورده الدستور بشأن اتهام رئيس الجمهورية وإدانته والنتائج المترتبة على هذه الإدانة ، جاء الدستور مقتضياً في تنظيمه لحالة اتهام رئيس مجلس الوزراء وإدانته ، فلم يحدد التهم التي يمكن أن يدان بسببها والنتائج المترتبة على هذه الإدانة . واكتفى بالإشارة إلى أن المحكمة الاتحادية العليا هي الجهة المختصة بالفصل بالتهمة الموجهة إليه

والملاحظ أن الدستور لم يفرد رئيس مجلس الوزراء إلا ببعض الصلاحيات المحددة كالقيادة العامة للقوات المسلحة ، وترؤس وإدارة جلسات مجلس الوزراء ، في الوقت الذي تفرد رئيس الجمهورية بصلاحيات أوسع وربما أهم أحياناً من تلك التي تمتع بها الأول .

وإلى جانب الصلاحيات الفردية ، أشترك رئيس مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية في بعض الصلاحيات الدستورية ، كإعلان الحرب وحالة الطوارئ ، وإعلان العفو الخاص ومنح الأوسمة والنياشين .
وتأكيداً للنظام البرلماني ، فقد أوجد الدستور العراقي النافذ أكثر من وجه للتعاون والرقابة بين مجلس الوزراء ومجلس النواب . فقبل أن يمارس رئيس مجلس الوزراء مهام عمله لابد من أدائه اليمين الدستورية أمام مجلس النواب .
ولرئيس مجلس الوزراء دعوة مجلس النواب إلى عقد جلسة طارئة ، كما له أيضاً تمديد الفصل التشريعي متى دعت الضرورة ذلك .

أما من حيث الرقابة فلم يوازن الدستور بين كفتي السلطة التشريعية والتنفيذية ، ففي الوقت الذي منح فيه مجلس النواب صلاحية التوجه بالسؤال لرئيس مجلس الوزراء والاستيضاح منه واستجوابه وسحب الثقة منه . لم يخول رئيس مجلس الوزراء صلاحية طلب حل مجلس النواب إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية ، وفي كل الأحوال يبقى الأمر معلقاً على مشيئة الأغلبية المطلقة لمجلس النواب إن شاءت صوتت لطلب الحل وإن شاءت رفضته .

الهوامش

الأول - شركة كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع - الكويت

- ط ١ - ١٩٨٣ - ص ١٥ .

١٤ - نفس المرجع - ص ٢٥ .

١٥ - عبد الرحمن محمد بن خلدون - المقدمة - القاهرة

- ١٩٦٦ - ص ٢٠٦ .

١٦ - د. إبراهيم الكروي - مرجع سابق - ص ٢٦ .

١٧ - د. عفيفي كامل عفيفي - الأنظمة النيابية الرئيسية

- نشأتها - تطورها - تطبيقها - دراسة تحليلية مقارنة

- منشأة المعارف - الإسكندرية - ص ١٧٢ .

١٨ - انظر د. السيد صبري - حكومة الوزارة - مصر

- ١٩٤٤ - ص ١٠٣ .

١٩ - اندريه هوريو - القانون الدستوري والمؤسسات

السياسية - ج ١ - ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد

الحسن سعد - الأهلية للنشر والتوزيع - بيروت - ١٩٧٤ - ص

٢١٧ .

٢٠ - د. عفيفي كامل عفيفي - مرجع سابق - ص ١٧٣ ..

٢١ - نفس المرجع - ص ١٧٤ .

٢٢ - V. comte de Lucay Des origins

du pouvoir ministerial en France Les

secretaries d'Etat depuis leur institutions

- jusqu a' La mort de louis XV- Paris

١٨٨١-٣.p

٢٣ - انظر وحيد رأفت - مرجع سابق - ص ١٠٥ .

٢٤ - انظر اندريه هوريو - مرجع سابق - ص ٢١٨ - ٢١٩ .

٢٥ - نفس المرجع - ص ٢٢٠ وما بعدها .

٢٦ - نقلا عن وحيد رأفت - مرجع سابق - ص ١٠٧ .

٢٧ - V. Jean Massot ، Le chef

du gouvernement en France la

١٩٧٩ - documentation Francaise- Paris

١٣.p .

٢٨ - م (١٤١) من دستور عام ١٧٩١ .

٢٩ - م (١٥١) من دستور السنة الثالثة .

٣٠ - د. مصطفى كامل - القانون الدستوري - الكتاب

١ - V. Ernout - Meillet : Dictionnaire

etymologiaue de La langue latine

- Paris .p ١٥٥ .

نقلا عن د . وحيد رأفت - ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل

والموضوع في دستور ١٩٧١ - دراسة مقارنة - الدستور الكويتي

والفرنسي - دار النهضة العربية - القاهرة - ٢٠٠١ - ص

١٠٢ .

٢ - انظر في ذلك ظافر القاسمي - نظام الحكم في الشريعة

والتاريخ الإسلامي - الكتاب الأول - الحياة الدستورية - دار

النفائس - بيروت - ط ٤ - ١٩٨٢ - ص ٤٩ .

٣ - سورة طه - الآية ٢٩ - ٣٢ .

٤ - سورة الانشراح - الآية ٢ - ٤ .

٥ - د. احمد أمين - ضحى الإسلام - ج ١ - القاهرة

- ط ٥ - ١٩٥٢ - ص ١٧٦ .

٦ - انظر الجهشاري - الوزراء والكتاب - ج ٣ - القاهرة

- ط ٣ - ١٩٣٨ - ص ٩ .

٧ - د. شوقي ضيف - تاريخ الأدب العربي - العصر

العباسي الأول - ج ٣ - القاهرة - ١٩٥٨ - ص ٢٢ .

٨ - د . حسن إبراهيم حسن ود . علي إبراهيم حسن

- النظم الإسلامية - القاهرة - ط ٢ - ١٩٦٢ - ص ١١٣ .

٩ - نقلا عن ابن قتيبة - الإمامة والسياسة - ج ١ -

القاهرة - ط ١ - ١٩٠٩ - ص ٨١ .

١٠ - انظر باقر شريف القرشي - نظم الحكم والإدارة في

الإسلام - مطبعة الآداب - النجف الأشرف - ط ١ - ١٣٨٦ هـ

- ١٩٦٦ - ص ٣١٢ .

١١ - ابن أبي الحديد - شرح نهج البلاغة - دار إحياء

الكتب العربية - بيروت - ص ١٧٧ .

١٢ - د. فاروق عمر - الجذور التاريخية للوزارة العباسية

- دار الشؤون الثقافية العامة - وزارة الثقافة والإعلام - بغداد

- ط ١ - ١٩٨٦ - ١٥ .

١٣ - د. إبراهيم الكروي - نظام الوزارة في العصر العباسي

- الثاني - بغداد - ١٩٤٧ - ص ٤٦ .
- ٣١- مّر القانون الدستوري منذ عام ١٩٢١ وحتى عام ١٩٢٣
- بست مراحل قبل عرضه على مجلس الوزراء الذي أدخل عليه العديد من التعديلات ثم أحاله على المجلس التأسيسي الذي شكل بدوره لجنة لدراسة المشروع حيث أدخلت عليه هذه اللجنة بعض التعديلات الثانوية دون المساس بجوهر المشروع . انظر د. رعد ناجي الجده - التطورات الدستورية في العراق - بيت الحكمة - ٢٠٠٤ - ص ٣٧ .
- ٣٢- انظر د. محمد مظفر الأدهمي - المجلس التأسيسي العراقي - بغداد - ١٩٧٦ - ص ١٦٨ وما بعدها .
- ٣٣- انظر د. رعد ناجي الجده - التشريعات الانتخابية في العراق - بغداد - ٢٠٠٠ - ص ٤٦ .
- ٣٤- انظر حسين جميل - الحياة النيابية في العراق (١٩٢٥ - ١٩٤٦) موقف جماعة الأهالي منها - منشورات مكتبة المثنى - بغداد - ط ١ - ١٩٨٣ - ص ٧٥ .
- ٣٥- ضم هذا الدستور بين دفتيه (٣٠) مادة فقط .
- ٣٦- انظر د. رعد الجده - التطورات الدستورية في العراق - ص ٧٧ .
- ٣٧- انظر م (٢٠) من دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ .
- ٣٨- م (٧ / ٢) من دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ .
- ٣٩- م (٤ / ١٥) من دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ .
- ٤٠- ضمت هذه الوزارة (٢١) وزير ، (١٢) من أعضاء حزب البعث المنحل و (٢) من الأكراد و (٧) من القوميين .
- ٤١- راجع نصوص م (١٥ - ١٦) من دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ .
- ٤٢- لم يصمد هذا الدستور في العمل سوى أسبوع واحد فقد ألغي بموجب دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ ، وخلال هذه الفترة الوجيزة عدّل بموجب القانون ١٧٣ لسنة ١٩٦٤ حيث ألغيت بموجب هذا التعديل المادة (١٣) وعدلت أرقام المواد التالية ، بحيث أصبح الدستور بعد التعديل يضم (١٦) مادة فقط .
- ٤٣- م (٦٧) من الدستور .
- ٤٤- م (٦٨) من الدستور .
- ٤٥- م (٦٩) من الدستور .
- ٤٦- ألغي المجلس الوطني لقيادة الثورة بموجب تعديل ١٨ أيلول ١٩٦٥ .
- ٤٧- الأصل أن هذه الاختصاصات أضطلع بها المجلس الوطني لقيادة الثورة بموجب م (٣) من قانون ٦١ لسنة ١٩٦٤ وأصبحت من اختصاص مجلس الوزراء بعد إلغاء المجلس الوطني لقيادة الثورة بموجب تعديل ٨ أيلول ١٩٦٥ .
- ٤٨- م (٤٤) من دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ .
- ٤٩- أعيد ترقيم الفصول والمواد التالية .
- ٥٠- م (٤٢ / أ) من الدستور .
- ٥١- م (٥٧ / ج) من الدستور .
- ٥٢- م (٦٢ / و) من الدستور .
- ٥٣- م (٦٢ / ز) من الدستور .
- ٥٤- كان من المقرر أن يقوم أعضاء مجلس الحكم بالتوقيع على قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في ٢٨ / ٢ / ٢٠٠٤ . وتم تأجيل التوقيع إلى يوم ٣ / ٣ / ٢٠٠٤ لتزامن الموعد الأول مع ذكر العاشر من محرم . ولكن هذا الموعد أجل هو الآخر بسبب تفجيرات كربلاء والكاظمية حيث أعلن الحداد لمدة ثلاثة أيام . وكان من المقرر أن يتم التوقيع يوم ٥ / ٣ / ٢٠٠٤ ، لكن التوقيع تأجل للمرة الثالثة على التوالي بسبب انسحاب ممثلو الشيعة في المجلس (١٣ عضوا) وفي ٨ / ٣ / ٢٠٠٤ تم التوقيع على قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية بنفس النص الذي سبق وإن تحفظ على بعض نصوصه ممثلو الشيعة في مجلس الحكم .
- ٥٥- بعد أن حدد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية آخر أجل لنفاذ نصوصه ، تحوط واضعوا الدستور لحالة رفض مسودة الدستور الدائم من قبل ثلثي المستفتين في ثلاث محافظات أو أكثر (م ٦١ / ج) . وفي هذه الحالة يجري حل الجمعية الوطنية وإقالة الحكومة تمهيدا لانتخاب جمعية وطنية جديدة في موعد أقصاه ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥ ، على أن تتولى الجمعية الوطنية والحكومة الانتقالان مهامهما في موعد أقصاه ٣١ كانون الأول ٢٠٠٥ . وتنتهي الجمعية الوطنية من وضع مسودة الدستور خلال مدة سنة من تاريخ ممارستها مهام عملها . م (٦١ / هـ) .
- ٥٦- م (٣٣ / ز) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية

- التحالف الكردستاني هذا الموقف إلا على أثر الزيارة التي قام بها د. الجعفري إلى تركيا العدو التقليدي للأكراد . ومن المؤكد أن هذه الزيارة هي السبب الظاهر لرفض ترشيح د. الجعفري .
- ٥٧- م (٤٠ / أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .
- ٥٨- م (٣٨ / أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .
- ٥٩- م (٤٠ / أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .
- ٦٠- م (٤) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .
- ٦١- م (١) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ .
- ٦٢- د. ثروت بدوي - النظم السياسية - ج ١ - النظرية العامة للنظم الدستورية - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٠ - ص ٢٩٤ .
- ٦٣- م (٣٥) من الدستور الأردني .
- ٦٤- م (٥٣) من الدستور اللبناني . الجدير بالذكر أن النص بصورة الحالية جرى تعديله عام ١٩٩٠ ، وقبل هذا التعديل كان رئيس الجمهورية ينفرد بتعيين الوزراء ثم يختار رئيساً من بينهم .
- ٦٥- ميشيل ستيوارت - نظم الحكم الحديثة - ترجمة أحمد كامل - مراجعة سليمان الطماوي - دار الفكر العربي - مصر - ١٩٦٣ - ص ١٧٤ .
- ٦٦- م (١ / ٦٣) من الدستور الألماني لسنة ١٩٤٩ .
- ٦٧- انظر د. يحيى الجمل - الأنظمة السياسية المعاصرة - دار الشروق - ص ١٧٤ .
- ٦٨- نصت المادة (٧٣/ رابعاً) على انه (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف ، أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ، وبعد حائزا ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة .
- ٦٩- رشحت كتلة الائتلاف العراقي الموحد د. إبراهيم الجعفري لمنصب رئيس مجلس الوزراء أثر التصويت الذي حصل داخل الكتلة ، إذ حصل د. الجعفري على (٦٤) صوتاً وحصل د. عادل عبد المهدي على (٦٣) صوتاً . وبعد عرض كتلة الائتلاف العراقي الموحد ترشيحها هذا على رئيس الجمهورية جلال الطالباني ، أعترض الأخير على هذا الترشيح معبراً في ذلك عن رأي كتلته النيابية (التحالف الكردستاني) . ولم تبين كتلة
- ٧٠- م (٧٦ / ثانياً) من الدستور .
- ٧١- م (٧٦ / ثالثاً) من الدستور .
- ٧٢- م (٦٨ / أولاً) من الدستور .
- ٧٣- م (٧٧ / أولاً) من الدستور .
- ٧٤- م (٦٨ / ثانياً) من الدستور .
- ٧٥- م (٧٧ / أولاً) من الدستور .
- ٧٦- م (٦٨ / ثالثاً) من الدستور . دستور .
- ٧٧- م (٦٨) من الدستور .
- ٧٨- م (١٣٥ / ثالثاً) من الدستور . دستور .
- ٧٩- م (٧٨) من الدستور .
- ٨٠- م (٧٦) من الدستور .
- ٨١- م (٨١ / أولاً) من الدستور .
- ٨٢- م (٦١ / ثامناً / ب / ١) من الدستور .
- ٨٣- م (٦١ / ثالثاً / ب / ٣) من الدستور .
- ٨٤- م (١٦١ / ثامناً / ب / ٢) من الدستور .
- ٨٥- م (٧٣ / أولاً /) من الدستور .
- ٨٦- م (٦١ / تاسعاً / أ) من الدستور .
- ٨٧- م (٧٣ / تاسعاً) وم (٧٨) من الدستور .
- ٨٨- م (٦٤ / أولاً) من الدستور .
- ٨٩- أشرنا إلى أن كتلة رئيس مجلس الوزراء ، هي الأكثر عدداً دائماً ، على اعتبار أن الدستور يشترط في رئيس مجلس الوزراء أن يكون مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً . م (٧٦)
- ٩٠- م (٦٤ / ثامناً) من الدستور .
- ٩١- م (٧٩) من الدستور .
- ٩٢- م (٨٤) من الدستور اليمني .
- ٩٣- م (١٢٦) من الدستور الكويتي .
- ٩٤- م (٥٧) من الدستور الإماراتي .

- ٩٥- (٥٠) من النظام الأساسي العماني .
- ٩٦- م (١١٩) من الدستور القطري .
- ٩٧- م (١١٦) من الدستور السوري .
- ٩٨- م (٥٨) من الدستور المصري .
- ٩٩- م (١٣٩) من الدستور الفلسطيني .
- ١٠٠- م (٨٤) من الدستور السوري .
- ١٠١- م (٥٨ / أولاً) من الدستور العراقي .
- ١٠٢- م (٧٨) من الدستور العراقي .
- ١٠٣- م (٦١ / تاسعا / أ) من الدستور العراقي .
- ١٠٤- م (٥٨ / ثانيا) من الدستور العراقي .
- ١٠٥- م (٥٧) من الدستور العراقي .
- ١٠٦- م (٦١ / رابعا) من الدستور العراقي .
- ١٠٧- م (٦١ / خامسا / ب) من الدستور العراقي .
- ١٠٨- م (٦١ / خامسا / ج) من الدستور العراقي .
- ١٠٩- م (٧٨) من الدستور العراقي .
- ١١٠- انظر د . رمزي الشاعر - النظرية العامة للقانون الدستوري - دار النهضة العربية - القاهرة - ٢٠٠٥ - ص ٥٠٩ .
- ١١١- انظر د . ماجد راغب الحلو - القانون الدستوري - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٩٧ - ص ٣٤٩ .
- ١١٢- للمزيد من التفاصيل حول حق الاستجواب - انظر د . عبد الله ناصف - مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٨١ - ص ٨٧ وما بعدها .
- ١١٣- م (٦١ / ثامنا / أ) من الدستور العراقي .
- ١١٤- م (٦١ / تاسعا) من الدستور العراقي .
- ١١٥- م (٧٣ / أولاً) من الدستور العراقي .
- ١١٦- م (٧٣ / خامسا) من الدستور العراقي .
- ١١٧- م (٨٠ / أولاً) من الدستور العراقي .
- ١١٨- م (٨٠ / ثانيا) من الدستور العراقي .
- ١١٩- م (٨٠ / ثالثا) من الدستور العراقي .
- ١٢٠- م (٨٠ / رابعا) من الدستور العراقي .
- ١٢١- م (٨٠ / خامسا) من الدستور العراقي .
- ١٢٢- م (٨٠ / سادسا) من الدستور العراقي .
- ١٢٣- م (٧٣ / رابعا) من الدستور العراقي .
- ١٢٤- م (٧٣ / سادسا) من الدستور العراقي .
- ١٢٥- م (٧٣ / سابعا) من الدستور العراقي .
- ١٢٦- م (٧٣ / ثامنا) من الدستور العراقي .
- ١٢٧- م (٧٣ / تاسعا) من الدستور العراقي .
- ١٢٨- م (٧٣ / عاشرا) من الدستور العراقي .
- ١٢٩- انظر د . علي محمد بدير ود . عصام البرزنجي ود . مهدي السلامي - مبادئ وأحكام القانون الإداري - دار الكتب للطباعة والنشر - بغداد - ١٩٩٣ - ص ٣٧٢ .
- ١٣٠- م (٧٥ / أولاً) من الدستور العراقي .
- ١٣١- م (٦١ / ثامنا / د) من الدستور العراقي .
- ١٣٢- م (٧٥ / أولاً) من الدستور العراقي .
- ١٣٣- م (٦١ / ثامنا / ب / ٢) من الدستور العراقي .
- ١٣٤- م (٦١ / ثامنا / أ) من الدستور العراقي .
- المراجع
- أولاً- القرآن الكريم
- ثانياً- الدساتير :
- القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
- الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٥٨ .
- الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٦٣
- دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ العراقي المؤقت .
- دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ العراقي المؤقت .
- دستور ١٩٦٨ العراقي المؤقت .
- دستور ١٩٧٠ العراقي المؤقت .
- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ .
- الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .
- الدستور الفرنسي لسنة ١٧٩١ .
- الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ .
- الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ .

- الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ .
- الدستور المصري لسنة ١٩٧١ .
- الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١ .
- الدستور القطري لسنة ١٩٧٣ ،
- الدستور السوري لسنة ١٩٧٣ .
- الدستور الجزائري لسنة ١٩٨٩ .
- الدستور اليمني لسنة ١٩٩٠ .
- الدستور المغربي لسنة ١٩٩٦ .
- الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ .
- الدستور السوداني لسنة ١٩٩٨ .
- الدستور الفلسطيني لسنة ٢٠٠٢ .
- الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٣ .
- الدستور الموريتاني لسنة ٢٠٠٦ .
- ثالثا - المراجع العربية :-
- إبراهيم الكروي - نظام الوزارة في العصر العباسي الأول - شركة كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع - الكويت ط١ - ١٩٨٣ .
- د. احمد أمين - ضحى الإسلام - ج١ - القاهرة ط٥ - ١٩٥٢ .
- الجهشاري - الوزراء والكتاب - ج٣ - القاهرة ط٣ - ١٩٣٨ .
- السيد صبري - حكومة الوزارة - مصر - طبعة ٤ مكررة - ١٩٤٤ .
- ابن قتيبة - الإمامة والسياسة - ج١ - القاهرة ط١ - ١٩٠٩ .
- ابن أبي الحديد - شرح نهج البلاغة - دار إحياء الكتب العربية - بيروت .
- باقر شريف القرشي - نظام الحكم والإدارة في الإسلام - مطبعة الآداب - النجف الأشرف ط١ - ١٩٦٦ - ١٣٨٦ هـ - ١٩٦٦ .
- د. ثروت بدوي - النظم السياسية - ج١ - النظرية العامة للنظم السياسية - دار النهضة العربية - القاهرة ط١ - ١٩٧٠ .
- د. حسن إبراهيم حسن ود. علي إبراهيم حسن - النظم الإسلامية - القاهرة - ط٢ - ١٩٦٢ .
- حسين جميل - الحياة النيابية في العراق (١٩٢٥ - ١٩٤٦) موقف جماعة الأهالي منها - منشورات مكتبة المثني - بغداد - ط١ - ١٩٨٣ .
- د. رعد الجدة - التشريعات الانتخابية في العراق - بغداد - ٢٠٠٠ .
- د. رعد الجدة - التطورات الدستورية في العراق - بيت الحكمة - بغداد - ٢٠٠٤ .
- د. رمزي الشاعر - النظرية العامة للقانون الدستوري - دار النهضة العربية - القاهرة - ٢٠٠٥ .
- د. شوقي ضيف - تاريخ الأدب العربي - العصر العباسي الأول - ج٣ - القاهرة - ١٩٥٨ .
- ظافر القاسمي - نظام الحكم في الشريعة والتاريخ الإسلامي - الكتاب الأول - دار النفائس - بيروت - ط٤ - ١٩٨٤ .
- عبد الرحمن ابن خلدون - المقدمة - القاهرة - ١٩٦٦ .
- د. ماجد راغب الحلو - القانون الدستوري - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٩٧ .
- د. فاروق عمر - الجذور التاريخية للوزارة العباسية - دار الشؤون الثقافية العامة - وزارة الثقافة والإعلام - بغداد ط١ - ١٩٨٦ .
- د. عفيفي كامل عفيفي - الأنظمة النيابية الرئيسية - نشأتها - تطورها - تطبيقها - دراسة تحليلية مقارنة - منشأة المعارف - الإسكندرية - ٢٠٠٢ .
- وحيد رأفت - ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١ - دراسة مقارنة في الدستور الكويتي والفرنسي - دار النهضة العربية - القاهرة - ٢٠٠١ .
- محمد مظفر الأدهمي - المجلس التأسيسي العراقي - بغداد - ١٩٧٦ .
- د. مصطفى كامل - القانون الدستوري - الكتاب الثاني - بغداد - ١٩٤٧ .

- د. يحيى الجمل - الأنظمة السياسية المعاصرة - دار الشروق - دون ذكر سنة النشر.
- رابعا - المراجع المترجمة :-
- اندريه هوريو - القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - ج١- ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد - الأهلية للنشر والتوزيع - بيروت - ١٩٧٤.
- مشيل ستيوارت - نظم الحكم الحديثة - ترجمة احمد كامل - مراجعة د. سليمان الطماوي - دار الفكر العربي - مصر - ١٩٦٣.

