

التوازن بين الصلاحيات ومسؤولية رئيس الحكومة العراقي واللبناني في مجال اداء الوزراء

د. حسين زروнди
جامعة الأديان والمذاهب / كلية القانون

علي فاخر حسن حسن
جامعة الأديان والمذاهب / كلية القانون

الملخص:

يتناول هذا البحث دراسة مقارنة معمقة للتوازن بين الصلاحيات والمسؤوليات الممنوحة لكل من رئيس الحكومة والوزراء في العراق ولبنان، بوصفه عنصراً محورياً في كفاءة الأداء الحكومي واستقرار العمل التنفيذي. ففي الحالة العراقية، يركز البحث على التحولات التي طرأت على النظام السياسي بعد عام ٢٠٠٣، وكيف انعكست التحديات الأمنية والسياسية على قدرة رئيس الحكومة في ممارسة سلطاته الرقابية ومحاسبة الوزراء، إضافةً إلى تأثير الانقسامات الحزبية والصراعات الداخلية على آليات اتخاذ القرار داخل مجلس الوزراء.

أما في الحالة اللبنانية، فيتم تحليل أثر النظام الطائفي على توزيع الصلاحيات بين رئيس الحكومة والوزراء، مع تسليط الضوء على دور المحاصصة الطائفية في الحد من فاعلية الإدارة الحكومية، وتقييد قدرة رئيس الحكومة على ضبط العمل الوزاري ومساءلة أعضائه. ويبحث البحث كذلك في التحديات التي يفرضها هذا النمط من التنظيم السياسي على تحقيق التوازن المؤسسي بين السلطات والمسؤوليات.

تهدف الدراسة إلى إجراء تحليل مقارنة بين النموذجين العراقي واللبناني، للكشف عن أوجه التشابه والاختلاف في توزيع السلطات التنفيذية، ورصد المعوقات البنيوية والسياسية التي تحدّ من فاعلية رئيس الحكومة في كل منهما. كما تسعى إلى تقديم توصيات عملية لتعزيز التوازن المؤسسي بما يضمن رفع كفاءة الأداء الحكومي والحد من الأزمات السياسية والإدارية.

الكلمات المفتاحية: التوازن المؤسسي، الصلاحيات، المسؤوليات، رئيس الحكومة، الوزراء، العراق، لبنان.

تاريخ النشر: // ٢٠٢٥

تاريخ القبول: // ٢٠٢٥

تاريخ الاستلام: // ٢٠٢٥



Dr. Hossein Zarvandi

University of Religions and Denominations / Faculty of Law

Ali Fakher Hassan Hassan

University of Religions and Denominations / Faculty of Law

Abstract:

This study presents an in-depth comparative analysis of the balance between the powers and responsibilities assigned to the Prime Minister and ministers in Iraq and Lebanon, considering it a pivotal factor in ensuring governmental efficiency and the stability of executive functions. In the Iraqi context, the research focuses on the political transformations that have occurred since 2003, examining how security and political challenges have affected the Prime Minister's ability to exercise oversight authority and hold ministers accountable. It also analyzes the impact of partisan divisions and internal conflicts on the decision-making mechanisms within the Council of Ministers.

In the Lebanese case, the study analyzes the influence of the sectarian system on the distribution of powers between the Prime Minister and ministers, highlighting the role of sectarian quotas in limiting governmental efficiency and restricting the Prime Minister's capacity to manage ministerial work and ensure accountability. The research also addresses the challenges posed by this political structure in achieving institutional balance between authority and responsibility.

The aim of this study is to conduct a comparative analysis of the Iraqi and Lebanese models, identifying similarities and differences in the distribution of executive powers and assessing the structural and political constraints that hinder the Prime Minister's effectiveness in both countries. Furthermore, it seeks to provide practical recommendations to enhance institutional balance, thereby improving governmental performance and reducing political and administrative crises.

Keywords: institutional balance, powers, responsibilities, Prime Minister, ministers, Iraq, Lebanon.

المقدمة:

تُعَدُّ العلاقة بين رئيس الحكومة والوزراء أحد الركائز الأساسية التي تحدد مستوى كفاءة الحكومات وقدرتها على إدارة شؤون الدولة بفعالية. وفي إطار النظم السياسية المعاصرة، يشكّل التوازن بين الصلاحيات الممنوحة والمسؤوليات المترتبة على كل طرف شرطاً جوهرياً لضمان استقرار الأداء الحكومي وشفافيته. ويبرز في هذا السياق الدور المحوري لرئيس الحكومة، بوصفه القائد التنفيذي الأعلى، في تنظيم توزيع الصلاحيات بين الوزراء ومراقبة أدائهم ومساءلتهم، وهو ما يعكس مدى متانة الإطار المؤسسي وقدرته على الاستجابة للتحديات.

تختلف آليات توزيع السلطات والمسؤوليات من دولة لأخرى تبعاً لطبيعة النظامين السياسي والقانوني المعمول بهما. وفي حالتي العراق ولبنان، يكتسب هذا التوازن أبعاداً خاصة بفعل البنية السياسية والاجتماعية المميزة لكل منهما. ففي العراق، مثل اعتماد دستور عام ٢٠٠٥ محطة فارقة في إعادة تشكيل العلاقة بين رئيس الحكومة والوزراء، إلا أن التحديات الأمنية والسياسية المزمنة ما بعد عام ٢٠٠٣ حدّت من إمكانيات تحقيق التوازن المؤسسي المطلوب. وفي المقابل، يقوم النظام السياسي اللبناني على مرتكزات طائفية واضحة، حيث تحدد المحاصصة الطائفية تشكيل الحكومة وتوزيع الوزارات، ما يفرض قيوداً جوهرية على قدرة رئيس الحكومة في ممارسة سلطاته على نحو فعال.

ينطلق هذا البحث من تحليل مقارنة بين النموذجين العراقي واللبناني، بهدف استكشاف أثر السياقات السياسية في كل منهما على التوازن بين الصلاحيات والمسؤوليات، ورصد التحديات التي تواجه رؤساء الحكومات في ضبط الأداء الوزاري. كما يسعى إلى إبراز الانعكاسات المباشرة لهذا التوازن على جودة القرارات الحكومية وفاعلية السياسات العامة، وصولاً إلى صياغة توصيات عملية لتعزيز دور السلطة التنفيذية وتحقيق توزيع أكثر عدالة وفعالية للصلاحيات في المستقبل.

أهمية البحث:

تتبع أهمية هذا البحث من معالجته لإحدى القضايا الجوهرية في البنية المؤسسية للنظامين السياسيين في العراق ولبنان، والمتمثلة في كيفية توزيع الصلاحيات والمسؤوليات بين رئيس الحكومة والوزراء. ففي كلا البلدين، يواجه رئيس الحكومة تحديات معقدة في ضبط العلاقة مع الوزراء وضمان انسيابية العمل الحكومي بكفاءة، في ظل بيئة سياسية شديدة التداخل والتأثير. يتأثر هذا التوازن بجملة من العوامل البنوية والسياسية؛ ففي لبنان، تُشكّل الطائفية السياسية إطاراً محدداً لتوزيع المناصب والمهام الوزارية، بينما تعيق الصراعات السياسية والاضطرابات الاقتصادية في العراق قدرة الحكومة على تحقيق انسجام مؤسسي فعال.

وتتزايد أهمية هذه الإشكالية في ظل الأزمات السياسية والاقتصادية المتلاحقة التي تضرب البلدين، إذ يؤدي ضعف التنسيق بين رئيس الحكومة والوزراء إلى تراجع فاعلية الأداء التنفيذي، بما ينعكس سلباً على الاستقرار السياسي والاجتماعي وتقديم الخدمات العامة. ومن هنا، فإن دراسة آليات توزيع الصلاحيات والمسؤوليات، وتحليل أثرها المباشر على عملية اتخاذ القرار وتنفيذه، تمثل خطوة أساسية لفهم مواطن الخلل، واقتراح مسارات إصلاحية تعزز من كفاءة إدارة الشأن العام في العراق ولبنان على حد سواء.

هدف البحث:

يهدف هذا البحث إلى تحقيق الأهداف التالية:

١. تحليل أنماط توزيع الصلاحيات بين رئيس الحكومة والوزراء في كل من العراق ولبنان، مع إبراز أوجه التشابه والاختلاف الجوهرية بين البنيتين السياسيتين.
٢. استكشاف أثر الخصوصيات السياسية لكل بلد، بما في ذلك النظام الطائفي في لبنان، والتحديات الأمنية والسياسية في العراق، على طبيعة العلاقة وآليات التنسيق بين رئيس الحكومة والوزراء.
٣. تحديد متطلبات تحقيق التوازن المؤسسي بين الصلاحيات والمسؤوليات في كلا النظامين، بما يعزز كفاءة الأداء الحكومي ويحد من الأزمات السياسية والإدارية.

إشكالية البحث:

تتمحور إشكالية هذا البحث حول استقصاء آليات تحقيق التوازن بين الصلاحيات والمسؤوليات في أنظمة سياسية تتسم بتعقيدات داخلية وضغوط خارجية متشابكة، كما هو الحال في العراق ولبنان. ويتصل جوهر الإشكالية بكيفية انعكاس هذا التوازن - أو اختلاله - على كفاءة العمل الحكومي وقدرته على صياغة السياسات العامة وتنفيذها بفاعلية. ومن هنا ينبثق التساؤل الرئيس الذي يسعى البحث للإجابة عنه: ما الكيفية التي يمكن من خلالها تحقيق توازن فعال بين الصلاحيات والمسؤوليات بين رئيس الحكومة والوزراء في كل من العراق ولبنان؟

فرضية البحث:

ينطلق هذا البحث من فرضية مؤداها أنَّ مستوى التوازن بين الصلاحيات والمسؤوليات الممنوحة لرئيس الحكومة والوزراء في كل من العراق ولبنان يخضع بدرجة كبيرة لتأثير العوامل السياسية والاجتماعية المميزة لكل بلد، وأن هذا التأثير ينعكس بصورة مباشرة على كفاءة الأداء الحكومي وفاعليته في إدارة الشؤون العامة وتنفيذ السياسات.

منهجية البحث

يعتمد البحث منهجاً تحليلياً مقارناً، يقوم على دراسة الإطارين القانوني والسياسي اللذين يحكمان توزيع الصلاحيات والمسؤوليات في النظامين السياسيين العراقي واللبناني، مع تحليل الأدبيات والدراسات السابقة ذات الصلة. ويهدف هذا المنهج إلى الكشف عن أوجه التشابه والاختلاف بين النظامين، واستنتاج أثر السياقات السياسية والاجتماعية في تشكيل العلاقة بين رئيس الحكومة والوزراء.

المبحث الاول : المفاهيم

المطلب الاول : مفهوم التوازن لغة واصطلاحاً:

التوازن في اللغة العربية يأتي من الجذر "وازن" الذي يعني الموازنة أو المقارنة بين شيء وآخر، وهو مأخوذ من الفعل "وازن" الذي يعني جعل شيئين متساويين أو متناسبين. (المعجم العربي الاساسي، ١٩٩٨: ص ٩٥٥) في المعنى اللغوي، التوازن يعني العدالة والاعتدال بين طرفين أو أكثر، حيث يكون كل طرف في حالة تناغم مع الآخر من حيث القوة أو الأثر. ويمكن أن يُفهم التوازن على أنه حالة من الاستقرار حيث تتساوى القوى أو التأثيرات المترابطة ولا يغلب أحدها على الآخر. (المعجم العربي الاساسي)

التوازن اصطلاحاً يُستخدم للإشارة إلى التوزيع العادل والمنصف للصلاحيات أو المسؤوليات بين طرفين أو أكثر، بحيث يتم الحفاظ على التناغم وعدم التفاوت الكبير بين الأطراف المعنية.

في سياق الحكومات والسياسات، يشير التوازن إلى الموازنة بين السلطات المختلفة في النظام السياسي، مثل التوازن بين السلطة التنفيذية والتشريعية، أو بين رئيس الحكومة والوزراء، بحيث لا يتم تركيز السلطة في يد طرف واحد (العتار، ١٩٧٤: ص ١٦٥).

التوازن في الحكم يمكن أن يعني أيضاً أن الصلاحيات والمسؤوليات بين رئيس الحكومة والوزراء تُوزع بطريقة منصفة وعادلة تؤدي إلى تحقيق الاستقرار السياسي وضمان الشفافية والمساءلة (عبدالهادي، ١٩٨٢: ص ٨٦). في السياق الحكومي، يُقصد بالتوازن التنسيق بين المسؤوليات والصلاحيات بين رئيس الحكومة والوزراء. على سبيل المثال، التوازن بين الصلاحيات التنفيذية لرئيس الحكومة في اتخاذ القرارات والرقابة على أداء الوزراء وبين مسؤولياته في محاسبتهم وفقاً للأداء السياسي والإداري.

المطلب الثاني: مفهوم الصلاحيات لغة واصطلاحاً:

الصلاحيات في اللغة العربية تأتي من الجذر "صَلَحَ" الذي يعني القدرة على التصرف أو الاستقامة أو التأهيل (حافظ. ١٩٩٩: ص ٢١٧)

من معاني "الصلاح" في اللغة: القدرة على القيام بشيء ما أو الاستحقاق والموهلات اللازمة لذلك. بناءً على هذا الجذر، فإن كلمة "الصلاحية" تشير إلى القدرة أو الحق في القيام بعمل أو اتخاذ قرار معين. وقد تعني أيضاً القدرة القانونية أو التنفيذية الممنوحة لشخص أو جهة لتنفيذ مهام معينة (حافظ، المصدر نفسه).

الصلاحيات اصطلاحاً تعني الحقوق والسلطات المخولة لشخص أو جهة معينة للقيام بمهام محددة أو اتخاذ قرارات في إطار اختصاصه.

في السياقات القانونية والإدارية، تشير الصلاحيات إلى السلطة المخولة لشخص ما، مثل رئيس الحكومة أو الوزير، والتي تمكنه من اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات أو إدارة شؤون معينة. يمكن أن تكون هذه الصلاحيات قانونية، تنفيذية، أو إدارية وفقاً للنظام السياسي أو القانون المعمول به.

في النظام الحكومي، تشير الصلاحيات إلى السلطات التي يتمتع بها رئيس الحكومة أو الوزير ضمن إطار اختصاصاته، مثل القدرة على اتخاذ قرارات تنفيذية، اقتراح قوانين، أو فرض سياسات معينة (الجمال، ص ١٧٤).

في النظام السياسي، الصلاحيات تعني السلطات أو الإمكانيات التي يمتلكها المسؤول (مثل رئيس الحكومة أو الوزير) للقيام بأعمال معينة أو اتخاذ قرارات في إطار الدستور أو القوانين المنظمة. على سبيل المثال، صلاحيات رئيس الحكومة تشمل الإشراف على وزراء الحكومة، اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات العامة، وتوجيه عمل الحكومة، بينما قد تكون صلاحيات الوزراء محصورة في مجالات محددة مثل التعليم أو الصحة.

المطلب الثالث: مفهوم المسؤولية لغة وصطلحا:

المسؤولية في اللغة العربية تأتي من الجذر "سأل" الذي يعني التحمل أو الجواب. فهي ترتبط بـ "الجواب عن شيء"، أي الإجابة أو التوضيح لما يتم السؤال عنه (بدر، ٢٠٠٣: ص ٢٧٧). يُقال "تحمل المسؤولية" أي تحمل أعباء وتبعات أمر ما أو وظيفة معينة. من هذا المعنى، تُفهم المسؤولية على أنها الالتزام والواجب تجاه شيء أو شخص ما (Leclercq, p 215) كما يمكن أن تعني التحمل الكامل للنتائج المترتبة على فعل أو قرار معين. المسؤولية اصطلاحاً تعني الواجب الذي يقع على عاتق الشخص أو الجهة أو الدولة لتحمل تبعات أفعالهم وقراراتهم (Duverger, p246).

في السياقات القانونية والإدارية، تُعرف المسؤولية بأنها الالتزام القانوني أو الشرعي الذي يُلزم الأفراد أو الجهات بتحمل نتائج أفعالهم أمام القانون أو الشعب. قد تكون هذه المسؤولية مباشرة أو مترتبة عن تقصير أو خطأ في أداء واجب معين (العبودي، ١٩٦٨: ص ٤٠٦).

المسؤولية السياسية تشير إلى التزام الشخص في موقع المسؤولية (مثل رئيس الحكومة أو الوزير) بالإجابة عن تصرفاته وأفعاله أمام البرلمان أو الشعب، وبالتالي تحمل التبعات في حال حدوث إخفاقات أو مخالفات. (العبودي، المصدر نفسه)

في السياق الحكومي، المسؤولية تعني الواجب القانوني والأخلاقي الذي يتحمله رئيس الحكومة أو الوزير أو أي مسؤول آخر تجاه نتائج قراراته وإدارته للأمر (الوكيل، ص ٢٣٨-٢٣٩). قد تكون المسؤولية سياسية، حيث يلتزم المسؤول بالإجابة عن تصرفاته أمام الشعب أو البرلمان، أو قانونية، حيث يُحاسب المسؤول في حال ارتكاب مخالفات أو تجاوزات قانونية.

المسؤولية قد تكون مباشرة (مثل المسؤولية الفردية عن عمل أو قرار) أو مترتبة (تتعلق بالنتائج المترتبة على سياسة أو خطة حكومية).

المبحث الثاني: التوازن بين صلاحيات ومسؤولية رئيس الحكومة في أداء الوزراء في العراق ولبنان
المطلب الاول: مسؤولية رئيس الحكومة العراقي عن اداء الوزراء دون الاشراف عليهم واثبتهم
تعد عملية تعيين الوزراء في العراق أحد الجوانب الحيوية في تشكيل الحكومة، حيث تؤثر هذه العملية بشكل مباشر على الأداء الحكومي وفعالية السياسات العامة.

نصت المادة (٧٦/ ثانياً) من دستور ٢٠٠٥ بان (يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية اعضاء وزارته، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف (ويوحي النص المذكور أن رئيس مجلس الوزراء المكلف حراً في اختيار الوزراء، إلا أن الواقع العملي يوضح خلاف ذلك، إذ جرى العمل على ان يتقيد باختيار الوزراء من ما تعرضه عليه الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب مقابل منحه الثقة، إذ جاء في المادة (٧٦/ رابعاً) بان (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، اسماء اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقته، عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة)، ان تجاهل رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة على نهج المحاصصة الحزبية في توزيع الحقائق الوزارية سيؤدي حتماً إلى فشله في الحصول على ثقة مجلس النواب وبالتالي تكليف مرشح آخر لتشكيل الوزارة، الأمر الذي سيجعله مضطراً للاختيار من بينها. ضمن قوائم الكتل، ما قد يضطره إلى قبول عديمي الكفاءة وغير المختصين في مجالات الوزارات التي يشغلونها. الكتل تفرض شخصيات معينة لوزارة معينة، وبين هذا وذاك تفرض عليه التشكيلة الحكومية وهو المسؤول عن عملها، وهو ما ينعكس في سلباً على الأداء الحكومي وبالتالي من الممكن رفع مسؤوليته أمام البرلمان عن الأداء الوزاري المخيب للآمال

ويتطلب الخروج من هذه المشكلة أن تمنح الكتل السياسية لرئيس مجلس الوزراء حرية اختيار الوزراء المختصين ليكون مسؤولاً عن أدائهم أمامها في مجلس النواب، وأن يكف الأخير عن المساومة معه مقابل منحه الثقة. وأنه لا يساهم بشكل مباشر في إضعاف الأداء الحكومي مقابل مصالح حزبية ضيقة ومؤقتة. ونصت المادة (٧٦/ أولاً) من دستور ٢٠٠٥ على أن يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكبر بتشكيل مجلس الوزراء، خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية. ونشير إلى أن اختيار رئيس الوزراء يتم على أساس الجدارة الانتخابية، إذ أن الكتلة الحائزة على أغلبية مقاعد البرلمان العراقي تكلف زعيمها بتشكيل الحكومة.

أغفلت المادة (٧٦) من دستور سنة ٢٠٠٥ بينودها الخمسة عن الإجابة عن التساؤل المذكور كما خلت من تفصيل بعض الأحكام ذات الصلة بمراحل تشكيل مجلس الوزراء، لذا طرح مجلس النواب التساؤل بهذا الشأن

أمام المحكمة الاتحادية العليا، وقد أجابت المحكمة الاتحادية العليا عن هذه التساؤلات، استناداً إلى اختصاصها المنصوص عليه في المادة (٩٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وكالاتي:-
بصدد الاستفسار الوارد في (أولاً)، تجد المحكمة الاتحادية العليا أن لاجوب على رئيس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته جميعهم خلال المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً) ويجوز له تأخير تسمية بعضهم على أن تشغل المناصب الوزارية التي لم يسم لها وزير بصورة مستقلة من رئيس الوزراء نفسه أو احد الوزراء وكالة لحين تعيين الوزير الاصلي بعد ترشحه من رئيس الوزراء وموافقة مجلس النواب ولو تم ذلك بعد فوات المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً) من الدستور.

أما بشأن الاستفسار الوارد في (ثانياً)، تجد المحكمة الاتحادية العليا أن الدستور لم يمنع رئيس الوزراء المكلف بتسمية أعضاء وزارته - اصاله أو وكالة - على دفعات بشرط لا تتجاوز المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً)، وهذا الجواز يسري على مجلس النواب فله حق التصويت بالموافقة على الوزراء بشكل دفعات وليس دفعة واحدة.

وبصدد الاستفسار الوارد في (ثالثاً)، تجد المحكمة الاتحادية العليا أن من حق مجلس النواب الموافقة على الوزراء والمنهاج الوزاري خارج المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً) من الدستور إذ لا يوجد نص في دستور جمهورية العراق يلزم مجلس النواب بالموافقة على التشكيلة الوزارية والمنهاج الوزاري خلال المدة المنوه عنها.

والذي يلاحظ على آلية اختيار أعضاء مجلس الوزراء في ظل دستور ٢٠٠٥، أنه أغفل مسألة أساسية بشأن تشكيل مجلس الوزراء سارت عليها أغلب النظم البرلمانية، وهي وجوب صدور مرسوم بتسمية مجلس الوزراء من رئيس الدولة - ملكا كان أو رئيساً للجمهورية - إذ لم ينص الدستور على هذه المرحلة ضمن مراحل تشكيل مجلس الوزراء، ولم يذكر الجهة المختصة بإصداره.

إلا أن التطبيق العملي في العراق قد جرى على ان يصدر أمر ديواني بتوقيع رئيس مجلس الوزراء يقضي بتشكيل الحكومة وذلك بعد منح مجلس النواب الثقة لها، ثم يصدر مرسوم جمهوري بالتشكيل من رئيس الجمهورية، وتبلغ به الجهات كافة، ويطلب مكتب رئيس الوزراء بعد ذلك إعلامه بمباشرة الوزراء بوزارتهم، ومثال ذلك الأمر الديواني الصادر بتوقيع رئيس مجلس الوزراء (د. حيدر العبادي) والذي يقضي بتشكيل الحكومة الاتحادية برئاسته وذلك بعد منحها الثقة من مجلس النواب بدورته الثالثة ، وكذلك الحال في التقاعد يصدر أمر ديواني بتوقيع رئيس مجلس الوزراء الجديد باحالة الحكومة السابقة (رئيساً وأعضاء) للتقاعد، ومثال ذلك الأمر الديواني الصادر عن رئيس مجلس الوزراء (د. حيدر العبادي) بإحالة السادة رئيس وأعضاء الحكومة العراقية السابقة برئاسة السيد (نوري كامل المالكي) إلى التقاعد اعتباراً من تاريخ انفكاكهم ، كما

يصدر رئيس الجمهورية مرسوماً بتعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء والتشكيلة الوزارية كافة، ومثال ذلك المرسوم الجمهوري الصادر عن رئيس الجمهورية السيد (فؤاد معصوم) والمتضمن تعيين الدكتور (حيدر العبادي) رئيساً لمجلس الوزراء وتعيين تشكيلته الوزارية.

وتنص المادة (٧٧/٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه "يجب أن تتوفر في الوزير نفس متطلبات عضو مجلس النواب، وأن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها".

فلرئيس مجلس الوزراء رفع التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين نواب الوزراء والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة (المادة ٨٠/خامساً). وهكذا منح الدستور العراقي لمجلس الوزراء صلاحية تعيين السفراء، وبذلك يلغي أي دور لرئيس الجمهورية في مسألة تعيين الموظفين، بما في ذلك السفراء، فيعينون. بتوجيه من مجلس الوزراء وموافقة المجلس النواب (العطواني، ٢٠٠٥: ص ١٥٨).

ويتم تعيين الوزراء وفق الدستور العراقي، وتشكل الحكومة بعد الانتخابات النيابية.

- يتم تعيين رئيس الوزراء من قبل البرلمان، وهو بدوره يقدم قائمة بأسماء الوزراء المقترحين. يقوم النظام السياسي في العراق على المحاصصة الطائفية والعرقية، حيث يتم توزيع المناصب الوزارية بين المكونات المختلفة (السنة، الشيعة، الأكراد) حسب نسبة تمثيلهم في البرلمان. وغالباً ما تحتاج الكتل السياسية إلى تشكيل تحالفات للحصول على الأغلبية البرلمانية، مما يؤثر على اختيار الوزراء.

ويرشح رئيس الوزراء الوزراء بناء على مقترحات الكتل السياسية أو بناء على خبراتهم واختصاصاتهم.

يتم عرض المرشحين على البرلمان للموافقة عليه، حيث يتم التصويت على كل وزير على حدة.

تواجه عملية تعيين الوزراء تحديات كبيرة تتعلق بالفساد والمحسوبية، مما يؤثر على كفاءة الحكومة.

عملية معقدة تتطلب مراعاة العديد من العوامل القانونية والسياسية. من خلال تعزيز الشفافية وتحديد معايير واضحة، يمكن تحسين فعالية الحكومة وضمان تحقيق الأهداف الوطنية.

اقالة الوزراء في العراق

عملاً بالمادة (٧٨) من دستور ٢٠٠٥، لا يتم عزل الوزراء من رئيس مجلس الوزراء إلا بموافقة مجلس النواب. ودستور ٢٠٠٥ مخالف الاتجاه العام في دساتير الدول البرلمانية، كما رأينا في لبنان. رغم أنه التزم في المادة الأولى باتباع النظام البرلماني (علوان: ص ٢٠٦)

إدارة مجلس الوزراء

خصت المادة (٧٨) من الدستور العراقي رئيس مجلس الوزراء بإدارة مجلس الوزراء وترؤس اجتماعاته، إلا أن هذا النص جاء عاماً في عبارته غير محدد في مضامينه، وجرت الأنظمة الدستورية المقارنة على ترك التفاصيل للنظام الداخلي لكن اللافت للنظر أن حكومتين دائمتين (٢٠٠٦-٢٠١٠) لم تنجز مهمة وضع

النظام الداخلي للمجلس، وبما ان النظام الداخلي لمجلس الوزراء لم يصدر حتى الآن (الدستور في المادة ٨٥)، سنبين هذا الاختصاص في ضوء الوثيقة الدستورية والقواعد العامة بوصفه مكلفاً بخدمة عامة والتطبيق العملي.

يقوم رئيس مجلس الوزراء برئاسة جلسات مجلس الوزراء ويدير المناقشات فيها ويقوم بتحقيق الانسجام بين نشاط الوزارات المختلفة ومتابعة تنفيذ البرنامج الحكومي، ومن اجل ان يتمكن من تحقيق ذلك لابد من وجود تنظيم خاص يعاونه وهو ما يعرف بالامانة العامة لمجلس الوزراء التي تتولى تسجيل الانسجام بين قرارات مجلس الوزراء وتحقيقها وتنظيم جدول اعماله وتمكن رئيس مجلس الوزراء من الاشراف على عمل المجلس (العبيدي، ١٩٩٩: ص ٢٤).

ومن الجدير بالملاحظة ان المنهج الذي سلكه المشرع الدستوري في دستور ٢٠٠٥ بخصوص عدم منح رئيس الجمهورية حق ترؤس جلسات مجلس الوزراء ولو بصورة شرفية وقصر الامر على رئيس مجلس الوزراء (المادة ٦٤/١) امر يتفق مع قواعد النظام البرلماني ومع المتطلبات الشكلية والموضوعية لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية (ادمون: ص ٦٣٤) غير أن الدستور أجاز ذلك لكن بصورة غير مباشرة عندما منح رئيس الجمهورية حق الحل محل رئيس مجلس الوزراء في حالة خلو منصب الاخير لأي سبب كان (تنص المادة ٨١/أولاً) من الدستور العراق لعام ٢٠٠٥) وهو امر منتقد كونه يخالف أسس النظام البرلماني.

المبحث الثاني: مسؤولية رئيس الحكومة اللبناني عن اداء الوزراء مع منحه الاشراف عليهم واقالتهم
تعيين الوزراء في لبنان من العمليات المعقدة التي تتأثر بالتوازنات السياسية والطائفية المتجذرة في النظام اللبناني. عملية التعيين تخضع لأحكام الدستور اللبناني، ولكنها في الوقت ذاته تعتمد بشكل كبير على التوافق بين مختلف القوى السياسية والطائفية. في هذا المطلب، سنلقي الضوء على الإطار الدستوري لتعيين الوزراء، والآليات المتبعة لتحقيق التوازن الطائفي والسياسي، وكذلك التحديات التي تواجه عملية التعيين في النظام السياسي اللبناني.

الإطار الدستوري لتعيين الوزراء

تعيين الوزراء في لبنان سبق أن اشرنا إلى أن الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ وتعديلاته الجديد الدستور اللبناني لعام ٢٠٠٤ أعطى رئيس الجمهورية حق تسمية رئيس مجلس الوزراء المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً الى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها (المادة ٥٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ (معدل)، وبعد تسميته يجري رئيس الحكومة المكلف الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها (المادة ٦٤/٢) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ (معدل).

ينص الدستور على أن "رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي من بينهم رئيساً ويقيله" (فهمي وآخرون، ص ٢٧٦-٢٧٧). ومع ذلك، فقد أدى العرف الدستوري إلى تعديل هذا النص وتغيير معناه بشكل كامل. ويُقر العلم والفقه بإمكانية تعديل الدستور من خلال العرف المعدل، رغم أن بعض الفقهاء الدستوريين يعترضون على ذلك باعتباره خروجاً عن أحكام الدستور المتعلقة بآليات التعديل. ومع ذلك، يتبنى آخرون هذا المفهوم باعتباره تعبيراً عن إرادة الأمة. وتجدر الإشارة إلى أن المبادئ السائدة في الأنظمة البرلمانية تنص على أن رئيس الدولة يختار رئيس الحكومة، والذي بدوره يتولى اختيار الوزراء.

يتم اختيار الوزراء وفقاً لدستور بالاتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، ويتم أيضاً اتخاذ القرارات المتعلقة بقبول استقالتهم أو إقالتهم بالتوافق بينهما. ويتولى رئيس مجلس الوزراء الإشراف على عمل الوزراء، من خلال متابعة أداء الإدارات والمؤسسات العامة، وتنسيق الجهود مع الوزراء، وإصدار التوجيهات لضمان سير العمل بكفاءة.

الإطار الدستوري لتعيين الوزراء في لبنان

وبحسب الدستور اللبناني، يتم تعيين الوزراء من قبل رئيس مجلس الوزراء بالتشاور مع رئيس الجمهورية، ويتم اعتمادهم من قبل مجلس النواب كجزء من عملية منح الثقة للحكومة الجديدة. ويحدد الدستور بعض المبادئ الأساسية التي يجب مراعاتها في تعيين الوزراء، مثل تمثيل الطوائف الأساسية والحفاظ على التوازن بين القوى السياسية. (المادة ٦٤ من الدستور اللبناني)

المادة ٦٤ من الدستور تشير هذه المادة إلى صلاحيات رئيس الحكومة في تشكيل الحكومة وتعيين الوزراء. يلتزم رئيس الحكومة في اختياراته بالتوازنات الطائفية والسياسية القائمة في البلاد، والتي ينص عليها اتفاق الطوائف

التوافق بين رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية يجب على رئيس الوزراء التشاور مع رئيس الجمهورية فيما يتعلق بتعيين الوزراء، وهو ما يعكس طبيعة النظام السياسي التوافقي. ولا يمكن لرئيس مجلس الوزراء تعيين الوزراء دون موافقة رئيس الجمهورية، الأمر الذي قد يؤدي إلى بعض الخلافات السياسية في حال تحققت الرؤى مختلفة. (المادة ٦٤ من الدستور اللبناني)

إقالة الوزراء في لبنان

إقالة الوزراء في لبنان تُعد من القضايا المهمة التي ترتبط بالمسؤولية السياسية والتنفيذية للوزراء ضمن الحكومة. على الرغم من أن الدستور اللبناني يتضمن أحكاماً تنظم عملية إقالة الوزراء، إلا أن هذا الإجراء غالباً ما يتداخل مع التوازنات الطائفية والسياسية المعقدة التي تحكم النظام السياسي اللبناني. في هذا

المطلب، سيتم تناول الإطار الدستوري لعملية إقالة الوزراء، الجهات المخولة بالقيام بهذا الإجراء، بالإضافة إلى التحديات والاعتبارات السياسية والطائفية التي تؤثر على تنفيذ الإقالة.

إقالة الوزير في لبنان تتطلب توافقاً بين رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية، ما يعكس الطبيعة الشراكه لصنع القرار الحكومي. وهذا التشاور ضروري للتأكد من أن قرار الإقالة يعكس التوازنات السياسية والطائفية.

أن حق إقالة مجلس الوزراء وإن كان حقاً أعطاه الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ لرئيس الجمهورية، إلا أنه يجب عدم استعمال هذا الحق إلا في حدود صفة رئيس الجمهورية كحكم بين الأحزاب، ولا يستعمل هذا الحق إلا إذا اتضح لرئيس الجمهورية أن مجلس الوزراء المؤيد من المجلس النيابي قد فقد ثقة الشعب وأصبح لايعبر عن إرادته (الحسن، ص ٢٩٢)

الإطار الدستوري لإقالة الوزراء في لبنان

وبحسب الدستور اللبناني، يتمتع رئيس مجلس الوزراء بصلاحيات محددة فيما يتعلق بإقالة الوزراء، لكن هذه الصلاحيات ليست مطلقة، بل تتطلب موافقة رئيس الجمهورية. يعكس هذا التوزيع للسلطة الطبيعة التوافقية للنظام السياسي اللبناني.

أما فيما يتعلق بإقالة الوزراء فإن الدستور منح هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء فهذه الصلاحية هي الأبرز بعد صلاحية تشكيل الحكومة بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء أيضاً بموجب المادة (٤/٥٣) من الدستور.

وتكمن أهمية هذه الصلاحية في أن المشرع الدستوري هدف الى الإبقاء على بعض الصلاحيات الهامة للرئيس بغية تأمين مشاركته الفعلية في الحكم، أما مشاركة رئيس الحكومة للرئيس في ممارسته هذه الصلاحية بعد التعديلات فقد جاءت أيضاً لتعزز مشاركته في الحكم. (المادة (٤/٥٣) من الدستور اللبناني عام ٢٠٠٤)

إقالة الوزير ليست قراراً يعتمد فقط على إرادة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، بل تخضع أيضاً لموافقة ثلثي أعضاء الحكومة، وفقاً لما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة (٦٩) من الدستور. هذا الإجراء يحد من سلطة الرئيس ورئيس مجلس الوزراء في اتخاذ مثل هذا القرار بشكل منفرد، مما يعكس أهمية ضمان التوافق الجماعي نظراً لحساسية وخطورة مثل هذه القرارات. (حوري، القانون الدستوري: ص ٢٢٣)

ولما كان تعيين هؤلاء الوزراء وأقالتهم تتم من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة فإن لرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة أن يدعو مجلس الوزراء استثنائياً الى الانعقاد كلما رأى ذلك ضرورياً (المادة

(١٢/٥٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ م)، ويعود لرئيس الجمهورية أن يرأس مجلس الوزراء متى يشاء دون أن يشارك في التصويت. (المادة (١/٥٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ م) المادة ٦٩ من الدستور اللبناني: تنص هذه المادة (على أنه في حال استقالة ثلث أعضاء الحكومة، تُعتبر الحكومة مستقيلة بالكامل. إلا أن إقالة وزير بشكل فردي، تتطلب قراراً من رئيس الحكومة بالتنسيق مع رئيس الجمهورية. إذا حدث هذا الإجراء، يجب تقديم مرسوم الإقالة إلى مجلس النواب). واستمرار الوزارة في الحكم يعتمد على تفاهمها مع البرلمان واعتمادها على الأغلبية النيابية. وفي حال خسرت الحكومة الأغلبية البرلمانية وبقيت في السلطة، فإنها ستكون عرضة في أي لحظة لقرار يصدر عن مجلس النواب بسحب الثقة منها. فإذا صدر مثل هذا القرار، فعلى رئيس الدولة أن يفعل أحد أمرين: إما أن يحل مجلس النواب وتبقى الوزارة، أو يبقى البرلمان ويطلب من الوزارة أن تستقيل، وإذا رفضت فعليه أن يصدر قراراً بإقالتها. وإقالة الوزارة كلها يصدر بمرسوم لا يوقع عليه سوى رئيس الدولة لعدم وجود رئيس وزراء آخر يوقع مع الرئيس.

الجهات المخولة بإقالة الوزراء

تخضع عملية إقالة الوزراء في لبنان لاعتبارات دستورية وسياسية عدة. وهناك أطراف متعددة منخرطة في هذه العملية، بعضها رسمي، والبعض الآخر ناتج عن التوازنات الطائفية والسياسية. في حال تصاعد الخلاف بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، يمكن للأخير تقديم استقالته دون أن يتمكن الرئيس من منعه. وقد تواجه الحكومة استقالة إذا فقدت رضا الرأي العام أو واجهت معارضة شديدة داخل المجلس النيابي. لكن هذه الاستقالة لا تُعد نافذة إلا إذا سُحبت الثقة عنها أو توفرت إحدى الحالات المنصوص عليها في البند الأول من المادة (٦٩).

مع ذلك، هناك جوانب تتعلق باستقالة الحكومة لم يُجب عنها الدستور بشكل واضح، كما ظهر في حادثة استقالة سبعة وزراء من الحكومة بتاريخ ١١ نوفمبر ٢٠٠٦، مما يثير تساؤلات حول كيفية التعامل مع مثل هذه الحالات.

لم ينص الدستور على الحالة التي يتم فيها اعتبار الحكومة مستقيلة عندما يستقيل رئيس الجمهورية أو في حالة وفاته، كما حدث مع استشهاد الرئيسين بشير الجميل ورينيه معوض، حيث لم تكن الحكومة قد تشكلت بعد في ذلك الوقت. في مثل هذه الحالات، يصبح مجلس الوزراء مسؤولاً عن القيام بالمهام الإدارية لحين انتخاب رئيس جمهورية جديد، الذي يقوم بتوقيع مرسوم استقالة الحكومة وفقاً لأحكام المادة (٦٩) من الدستور.

الخاتمة:

يخلص هذا البحث إلى أن قضية التوازن بين الصلاحيات والمسؤوليات الممنوحة لرئيس الحكومة والوزراء تمثل حجر الأساس في قياس فعالية الأداء الحكومي وضمان استقراره، ولا سيما في بيئات سياسية معقدة كالعراق ولبنان. فقد أظهرت الدراسة أن العراق، منذ عام ٢٠٠٣، يواجه منظومة متشابكة من التحديات السياسية والأمنية التي تحدّ من قدرة رئيس الحكومة على ممارسة سلطاته الرقابية والمحاسبية بصورة كاملة، وهو ما ينعكس على انضباط العمل الوزاري وجودة مخرجاته. وفي المقابل، يبرز في لبنان تأثير النظام الطائفي والمحاصصة السياسية على توزيع الحقائق الوزارية وتحديد الصلاحيات، بما يقيد إلى حد كبير قدرة رئيس الحكومة على فرض معايير موحّدة للمساءلة وتحقيق الانسجام المؤسسي.

كما تبين أن اختلال هذا التوازن، سواء بفعل الضغوط الداخلية أو نتيجة للتأثيرات الإقليمية والخارجية، يسهم في ضعف كفاءة اتخاذ القرار الحكومي، ويؤدي إلى تباطؤ أو تعثر تنفيذ السياسات العامة، فضلاً عن تعميق الأزمات السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وبناءً على ذلك، فإن أي إصلاح مستقبلي للنظامين السياسيين في العراق ولبنان ينبغي أن يضع في أولوياته إعادة صياغة العلاقة المؤسسية بين رئيس الحكومة والوزراء، بما يضمن وضوح الصلاحيات وتكامل المسؤوليات، ويؤسس لآليات رقابية ومحاسبية فعّالة تواكب المعايير الديمقراطية وتعزز من ثقة المواطن بمؤسسات الدولة.

الاستنتاجات:

١. يعاني النظام السياسي في العراق من تحديات أمنية وسياسية مزمنة تحدّ من قدرة رئيس الحكومة على ممارسة دوره الرقابي والمحاسبي بصورة فعّالة، مما يعيق تحقيق التوازن المؤسسي بين الصلاحيات والمسؤوليات.
٢. يفرض النظام الطائفي القائم على المحاصصة في لبنان توزيعاً غير متكافئ للسلطات بين رئيس الحكومة والوزراء، الأمر الذي يضعف فعالية القرار الحكومي ويحدّ من إمكانية مساءلة الوزراء بصورة شفافة.
٣. يؤدي غياب التوازن الفعلي في توزيع الصلاحيات والمسؤوليات في كلا البلدين إلى إضعاف قدرة الحكومات على التعامل مع التحديات الاقتصادية والاجتماعية، ويزيد من هشاشة الأداء المؤسسي.
٤. تتأثر فعالية رئيس الحكومة في العراق ولبنان بالضغوط السياسية الداخلية والتجاذبات الحزبية، ما يعرقل تنفيذ السياسات العامة وفق خطط واضحة ومستقرة.

٥. يكشف التحليل المقارن أن أوجه الخلل في العلاقة بين رئيس الحكومة والوزراء ليست ناتجة فقط عن النصوص الدستورية، بل تتأثر أيضًا بالبيئة السياسية والاجتماعية وبدرجة النضج المؤسسي لكل دولة.

التوصيات:

١. إنشاء منظومات رقابية مستقلة وشفافة تمنح رئيس الحكومة القدرة على متابعة الأداء الوزاري ومساءلة الوزراء بعيداً عن التأثيرات السياسية المباشرة.
٢. إصلاح النظام الطائفي في لبنان وإعادة هيكلة آليات المحاصصة، بما يتيح توزيعاً أكثر عدالة للصلاحيات ويعزز كفاءة الإدارة الحكومية.
٣. دعم المؤسسات الدستورية في العراق لتمكين رئيس الحكومة من اتخاذ قرارات حاسمة في أوقات الأزمات، وضمان تنفيذها دون تعطيل من القوى السياسية.
٤. تطوير آليات التنسيق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في كلا البلدين، لضمان بيئة سياسية مستقرة تسهم في تحسين جودة السياسات العامة.
٥. الاستثمار في بناء قدرات مؤسسات الدولة وتعزيز ممارسات الحكم الرشيد، بما يضمن استدامة التوازن بين الصلاحيات والمسؤوليات ويعزز ثقة المواطن في الأداء الحكومي.

قائمة المصادر:

المصادر العربية:

١. العطوان، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥م: ص ١٥٨
٢. علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري: ص ٢٠٦
٣. احمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٢٧٧
٤. بشار عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، دراسة مقارنة، دار الفرقان، الأردن، ١٩٨٢، ص ٨٦
٥. تنص المادة (٨١/أولاً) من الدستور العراق لعام ٢٠٠٥ على ان (يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان)
٦. حوري، القانون الدستوري: ص ٢٢٣
٧. د. ادمون رباط: ج ٢، مرجع سابق، ص ٦٣٤.
٨. سعيان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة: ص ٤٤٣؛ الخطيب، الوجيز في النظم السياسية: ص ٢٠٦
٩. عصام العبيدي: المركز القانوني لرئيس مجلس الوزراء في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، ١٩٩٩، ص ٢٤.
١٠. على الرغم من أن الدستور في المادة (٨٥) منه نص على أن (يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل فيه).
١١. فهمي، النظام البرلماني في لبنان: صص ٢٧٦-٢٧٧؛ بسيوني، القانون الدستوري- المبادئ العامة- الدستور اللبناني: صص ٢٩٨-٢٩٩؛ شبحا، القانون الدستوري اللبناني: صص ٥٢٨-٥٣٠
١٢. فؤاد العطار، مبادئ علم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ١٦٥
١٣. المادة (٥٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦معدل

١٤. المادة (١٢/٥٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦م
١٥. المادة (٤/٥٣) من الدستور اللبناني عام ٢٠٠٤.
١٦. المادة (٢/٦٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦معدل
١٧. المادة ٦٤ من الدستور اللبناني
١٨. المادة ٦٤ من الدستور اللبناني
١٩. محسن العبودي، النظم السياسية والقانون الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨، ص ٤٠٦
٢٠. محمد الوكيل، حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بلا سنة نشر، ص ٢٣٨-٢٣٩
٢١. محمود محمد حافظ، الوجيز في القانون الدستوري، ط ٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢١٧
٢٢. المعجم العربي الأساسي، تأليف وإعداد جماعة من كبار اللغويين العرب بتكليف من المنظمة العربية والثقافة والعلوم، ١٩٩٨، ص ٩٥٥
٢٣. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون ذكر سنة النشر، ص ١٧٤

المصادر الانجليزية

24. Claude Leclercq: Institutions politiques et droit constitutionnel, deuxieme edition cit op. p 215
25. Maurice Duverger. Institutions Politiques .pressers Uniucrsitiores .deference cit op p246