مجلة رسالة الحقوق ISSN-2032-2075

الإصدار (17) العدد الرابع
أكتوبر – نوفمبر – ديسمبر 2025

# المركز الدستوري لنائب رئيس مجلس الوزراء في العراق
# *Constitutional Center of the Deputy Prime Minister of Iraq*

**بحث مقدم من قبل**
**م.د عمر ماجد ابراهيم**
**Dr. Omar Majed Ibrahim**
**كلية القانون / الجامعة المستنصرية**
**College of Law / Al-Mustansiriya University**
**omarmajd@uomustansiriyah.edu.iq**

**الخلاصة :**
يُعد منصب نائب رئيس مجلس الوزراء ثاني أهم المناصب الحكومية في العراق، إذ انه يحل محل رئيس مجلس الوزراء في ممارسة اختصاصاته عند حدوث مانع يحول بين الرئيس وممارسة اختصاصاته وفقاً للنصوص الدستورية والقانونية التي تعالج ذلك ، وعلى الرغم من تطرق دستور جمهورية العراق لعام 2005 لهذا المنصب، غير انه لم نجد معالجة دستورية متكاملة للمركز الدستوري لنائب رئيس مجلس الوزراء، وهو الأمر الذي حدا بنا إلى الخوض في غمار هذا الموضوع من اجل تبيان كافة الأحكام المتعلقة بنائب رئيس مجلس الوزراء من حيث كيفية اختياره وصلاحياته ومسؤوليته لغرض تحديد المركز الدستوري له.

**الكلمات المفتاحية: رئيس الوزراء – الحكومة – دستور- نائب رئيس الوزراء- مجلس الوزراء**

**Abstract**
The position of Deputy Prime Minister is considered the second most important governmental position in Iraq, as he replaces the Prime Minister in exercising his powers when an obstacle occurs that prevents the President from exercising his powers in accordance with the constitutional and legal texts that address this. Although the Constitution of the Republic of Iraq of 2005 addressed this position, we did not find a comprehensive constitutional treatment of the constitutional position of the Deputy Prime Minister, which prompted us to delve into this topic in order to clarify all the provisions related to the Deputy Prime Minister in terms of how he is chosen, his powers and his responsibilities for the purpose of determining his constitutional position .
***Keywords : Prime Minister - Government - Constitution - Deputy Prime Minister - Cabinet***

**المقدمة**

يعد منصب نائب رئيس مجلس الوزراء من المناصب الدستورية المهمة، حيث يعتبر الشخص المؤهل دستوريا وقانونياً للحلول محل رئيس مجلس الوزراء عند تحقق احد حالات الخلو الدائمي او المؤقت لمنصب رئيس مجلس الوزراء كقاعدة عامة. وأول ما يلاحظ بهذا الصدد هو ندرة الدراسات والبحوث التي عالجت هذا المنصب على الرغم من أهمية هذا المنصب، فضلاً عن وجود العديد من المسائل الدقيقة التي يتوجب الوقوف عليها وتحديدها ومنها المركز الدستوري والقانوني لنائب رئيس مجلس الوزراء.اما أهمية دراسة الموضوع من الناحية العملية فتتمثل في عدم سير الدساتير المقارنة على مسلك موحد بشان تحديد المركز الدستوري لنائب رئيس مجلس الوزراء، وينطبق الحكم ذاته في العراق، حيث يلاحظ تباين موقف الدساتير العراقية السابقة على دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بشأن تنظيمها لمنصب نائب رئيس الدولة باختلاف النظام السياسي الذي اعتنقه المشرع التأسيسي في ضوء الفكرة القانونية السائدة.وبناء على ما تقدم تتمثل إشكالية الدراسة في مدى نجاعة المشرع العراقي في تحديد المركز الدستوري لنائب رئيس مجلس الوزراء في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005؟ وما هو التكييف القانوني لنائب رئيس مجلس الوزراء فهل يعد موظفاً ام مكلفاً بخدمة عامة ؟ وهل يتساوى مع رئيس مجلس الوزراء في الشروط الواجب توافرها؟ وما هي حقوقه وواجباته؟

أما بخصوص المنهج العلمي الذي سيصار الى اتباعه فيتمثل بالمنهج التحليلي الذي يقوم على تحليل نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والتشريعات الأخرى ذات الصلة، مع الاستعانة بالمنهج الاستقرائي في المواضع التي تحتاج لذلك. ومن أجل بيان هذه الاحكام لذا سيتم تقسيم البحث الى المباحث الاتية:

**المبحـــث الأول : مفهوم نائب رئيس مجلس الوزراء وتأصيله الدستوري.**

**المبحث الثاني: اختيار نائب رئيس مجلس الوزراء واختصاصاته.**

**المبحث الثالث:**

**المبحث الأول / التأصيل الدستوري لنائب رئيس مجلس الوزراء في العراق**

من أجل الإحاطة بهذا الموضوع سنُقسم هذا المبحث إلى مطلبين نُخصص الأول منه للتعريف بنائب رئيس مجلس الوزراء، فيما نخصص المطلب الثاني للأساس الدستوري والقانوني لنائب رئيس مجلس الوزراء في العراق وكالآتي:

**المطلب الأول/ تعريف نائب رئيس مجلس الوزراء**

تتنوع التسميات التي تطلق على نائب رئيس مجلس الوزراء، اذ قد يطلق عليه نائب رئيس الوزراء، او نائب رئيس الحكومة، او النائب الأول لرئيس الوزراء او النائب الثاني لرئيس الوزراء. بالرجوع الى دستور جمهورية العراق لسنة 2005 نجد انه خلا من ايراد تعريف محدد لنائب رئيس مجلس الوزراء. وينطبق الحكم ذاته بالنسبة الى القوانين ذات العلاقة، حيث لم نعثر على تعريف تشريعي لنائب رئيس مجلس الوزراء. وبناء على ما تقدم يتحدد المعنى الاصطلاحي لنائب رئيس مجلس الوزراء بالرجوع الى تعريف الحكومة، حيث يلاحظ بهذا الصدد ان غالبية الدساتير العراقية قد اتجهت الى تعريف الحكومة بالنص على ان "تتكون الحكومة من رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء"، ومن ثم يتضح من هذه المادة ان نائب رئيس الوزراء يعتبر احد أعضاء الحكومة[1]، والتي يطلق عليها في بعض الأحيان مجلس الوزراء.

اما من الناحية الفقهية فيلاحظ بهذا الصدد عدم وجود تعريف لنائب رئيس مجلس الوزراء، حيث اكتفى البعض بتوصيفه بانه "المكلف بخدمة عامة الذي عهدت اليه مهمة مساعدة رئيس مجلس الوزراء والذي تتوافر فيه الشروط الدستورية والقانونية لشغل منصب الوزارة او رئاسة مجلس الوزراء، ويتم تعيينه بعد اقتراح ترشيحه من رئيس الوزراء والموافقة على تعيينه من مجلس النواب، ويرتبط ارتباطاً مباشراً بمجلس الوزراء بوصفه عضواً فيه"[2].

يؤخذ على هذا التعريف اتسامه بالاطالة، وعدم الدقة، حيث يسير الواقع الدستوري في العراق على اختيار نائب رئيس الوزراء من قبل رئيس مجلس الوزراء من بين احد الوزراء، ويتم تكليف بأحد الملفات ذات العلاقة بعمل مجلس الوزراء، ومن ثم فلا يمكن الاخذ بهذا التعريف على اطلاقه. ولهذا نعرف من جانبنا نائب رئيس مجلس الوزراء بانه " المكلف الذي يحل محل رئيس مجلس الوزراء في ممارسة اختصاصاته ومهامه في الحدود الدستورية والقانونية المحددة له"

**المطلب الثاني/ الأساس الدستوري لمنصب نائب رئيس مجلس الوزراء في العراق**

سبق وان بينا ان الدساتير العربية لم تسلك منهجاً موحدا بشان النص على منصب نائب رئيس الوزراء، حيث ان الاتجاه الغالب في الدساتير يتجه الى عدم ايراد نص صريح يعالج هذا المنصب، وعلى الرغم من ذلك يشير الواقع السياسي الى نشوء هذا المنصب خارج نصوص الدستور، كما هو الحال في الدستور اللبناني لعام 1926 المعدل، حيث لم ينص على هذا المنصب، ولم يعطَ شاغله أي صلاحيات او اختصاصات دستورية محددة، فلا يحل محل رئيس مجلس الوزراء عند غيابه في ممارسة اختصاصاته[3]. وينطبق الحكم ذاته في الدستور الكويتي لعام 1962، حيث ان المشرع الدستوري لم ينص على هذا المنصب، غير ان الفقه اتجه الى الاستناد للمذكرة التفسيرية في تعليقها على المادة (56) من الدستور التي لم تمنع من تعيين نائب لرئيس مجلس الوزراء من بين الوزراء، ومن ثم فان القاعدة العامة في الكويت تتمثل في ان نائب رئيس مجلس الوزراء يفترض به ان يكون من بين الوزراء وليس من خارجهم[4]. اما في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فقد انتهج نهجاً يختلف عن الدساتير السابقة، حيث انفرد الدستور العراقي بالنص على نائب رئيس مجلس الوزراء في المادة (139) منه التي تنص " يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبان في الدورة الانتخابية الأولى"

يتضح من المادة أعلاه، انها جعلت تعيين نواب لرئيس مجلس الوزراء وجوبياً، وليس جوازيا، حيث لا يمتلك رئيس الوزراء السلطة التقديرية الواسعة بشان اختيار نواب له من عدمه في الدورة النيابية الأولى فقط، حيث ان النص الدستوري حدده بنائبين. بعبارة اخرى يلاحظ ان الدستور اشترط ان يكون نائبنا لرئيس مجلس الوزراء في الدورة النيابية الأولى، وهذا الحكم ملزم لرئيس الوزراء في الدورة النيابية الأولى لمجلس النواب (2006-2010) ، ومن مفهوم المخالفة نرى ان رئيس مجلس الوزراء يتحلل من هذا الالتزام الدستوري في الدورات النيابية الثانية وما بعدها، حيث يتمتع بالسلطة التقديرية الواسعة بشان اختيار نوابه، حيث يجوز له وفقاً لمنطوق صياغة النص الدستوري ان يختار أي عدد من نوابه في الدورات اللاحقة للدورة النيابية الأولى كأن يكون (3) او (4) نواب، وفي الوقت نفسه بإمكان ان لا يختار نائب له. وقد تسنى للمحكمة الاتحادية العليا ان تطرقت لتفسير المادة (139) من الدستور وذلك في احد القرارات التي جاء فيها " ان تعيين نواب لرئيس مجلس الوزراء وعددهم سلطة تقديرية ممنوحة لرئيس الحكومة"[5]. وقد بررت المحكمة الاتحادية هذا التفسير في ان المادة (139) من الدستور تعتبر مادة مؤقتة وانتقالية، ووردت في الفصل الثاني (الاحكام الانتقالية) من الدستور، وان رئيس مجلس الوزراء كان بحاجة الى نائبين في الدورة الانتخابية الأولى ولا يمتد ذلك الى غيرها. وعلى الرغم من أهمية منصب نائب رئيس مجلس الوزراء غير ان التنظيم الدستوري لهذا المنصب يتسم بالقصور، حيث لم ينظم المشرع الدستوري العراقي الية اختياره، كما لم يحدد اختصاصاته، او مسؤوليته، وهو الامر الذي ندعو معه الى تحديد ذلك في التعديلات الدستورية المستقبلية للدستور العراقي.

**المبحث الثاني/ اختيار نائب رئيس مجلس الوزراء واختصاصاته**

سيتم تقسيم هذا المبحث لمطلبين، نخصص المطلب الأول منه لبيان الية اختيار نائب رئيس مجلس الوزراء، فيما نخصص المطلب الثاني منه لدراسة اختصاصات نائب رئيس مجلس الوزراء وكالاتي:

**المطلب الأول / الية اختيار نائب رئيس مجلس الوزراء**

قبل التطرق لآلية اختيار نائب رئيس مجلس الوزراء يقتضينا الحال ان نتطرق للشروط الواجب توافرها، وهو ما سنتناوله في الفروع الاتية:

**الفرع الاول / الشروط الواجب توافرها في نائب رئيس مجلس الوزراء**

في الوقت الذي نجد فيه معالجة الدساتير لشروط نائب رئيس الدولة[6] نجد انها بالمقابل ان غالبية الدساتير قد اتخذت موقف السكوت من معالجة شروط نائب رئيس مجلس الوزراء، حيث اكتفت بعض الدساتير بالمساواة بين شروط تولي هذا المنصب مع شروط تولي منصب رئيس مجلس الوزراء[7]. وبالرجوع الى دستور جمهورية العراق لعام 2005 نجد انه سكت عن تنظيم الشروط الواجب توافرها في نائب رئيس مجلس الوزراء. وإزاء ما تقدم فانه يتوجب توافر الشروط ذاتها التي اشترطها الدستور في رئيس مجلس الوزراء المنصوص عليها في المادة (77) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 التي تنص" أولاً:- يُشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يُشترط في رئيس الجمهورية، وأنْ يكون حائزاً الشهادة الجامعية أو ما يعادلها وأتم (الخامسة والثلاثين) سنة من عمره[8].

ثانياً: يُشترط في الوزير ما يُشترط في عضو مجلس النواب، وأنْ يكون حائزاً الشهادة الجامعية أو ما يعادلها"[9].

وتجدر الإشارة بها الصدد الى ان الواقع السياسي يشير الى انفراد رئيس مجلس الوزراء بتسمية نواب له من بين الوزراء، فضلاً عن عدم حلول نائبه محله عند غيابه أو خلو المنصب لاي سبب كان، وهو الامر الذي يفهم منه وجوب توافر الشروط ذاتها الواجب توافرها في الوزير في اقل تقدير بالنسبة لمن يشغل منصب نائب رئيس مجلس الوزراء، حيث جرت العادة على اختيار وزير النفط وتسميته نائب رئيس الوزراء لشؤون الطاقة. وفي جميع الأحوال تتمثل الشروط الواجب توافرها في نائب رئيس مجلس الوزراء بان يكون عراقيا كامل الأهلية[10]، وأنْ يكون ناخباً، وألا يقل عمره عن (35) سنة ، وأنْ لا يكون مشمولاً باجتثاث البعث (المُنحل)[11]، وأنْ يتوافر فيه شرط الصلاحية الأدبية بأنْ لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام، وأنْ لا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالشرف ، وأنْ يكون متمتعاً بالسمعة الحسنة، وأنْ يكون حاملاً للشهادة الجامعية أو ما يعادلها[12]، وأضاف اخرون بان يكون منتمياً لاحد الكتل النيابية الرئيسية في مجلس النواب[13]. وندعو مجلس النواب الى تشريع قانون ينظم اختيار نواب رئيس مجلس الوزراء ويحدد الشروط الواجب توافرها فيه وعلى غرار قانون اختيار نواب رئيس الجمهورية رقم (1) لسنة 2011. كما ندعو لجنة التعديلات الدستورية الى تحديد الشروط الواجب توافرها في نائب رئيس مجلس الوزراء بصورة واضحة ودقيقة في التعديلات الدستورية التي ستجرى على الدستور العراقي.

**الفرع الثاني / القواعد الإجرائية والموضوعية في اختيار نائب رئيس مجلس الوزراء**

لئن استقرائنا الدساتير العربية لوجدنا أنها لم تنتهج نهجاً واحداً في مسالة اختيار نائب رئيس الدولة[14]، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة لنائب رئيس مجلس الوزراء التي اتخذت موقف السكوت المطلق من معالجة الية اختيار نواب رئيس مجلس الوزراء. أما في دستور جمهورية العراق لعام 2005 فنجد اتسام موقف المشرع الدستوري بالسكوت المطلق عن تنظيم الالية الواجب اتباعها بشان اختيار نائب رئيس مجلس الوزراء. وبناء على ما تقدم يتمتع رئيس مجلس الوزراء بالسلطة التقديرية الواسعة في اختيار نائب أو اكثر له لغرض الحلول محله، وينطبق الحكم المذكور ذاته عند خلو منصب رئيس مجلس الوزراء بصفة دائمة لأي سبب من الأسباب، ومن ثم فلا يجوز لمجلس النواب ان يتدخل في اختيار رئيس الوزراء لنوابه باستثناء الدورة النيابية الأولى ووفقاً لاحكام المادة (139) من الدستور العراقي، حيث انَّ تشكيل هيئة مجلس الرئاسة

آنذاك واختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه قد تحكمت به اعتبارات تحقيق التوازن العادل بين مكونات الشعب الرئيسة ، ومن ثم فإنَّ إناطة أمر اختيار نائبي رئيس مجلس الوزراء في الدورة النيابية الاولى هو تأكيداً لأهمية الشراكة الوطنية في إدارة مؤسسات الدولة بهدف الحفاظ على تحقيق التوازن السياسي في العراق[15]. بعبارة أخرى يمكن القول أنَّ المشرع الدستوري قد أناط برئيس مجلس الوزراء في العراق سلطة اختيار نوابه، دون ان يشترط ان يكون الاختيار من بين أعضاء الكابينة الوزارية او خارجها. وعلى الرغم مما تقدم غير ان الواقع السياسي يشير الى انفراد رئيس مجلس الوزراء بتسمية واختيار نوابه من بين الوزراء الذين سبق لمجلس النواب ان صوت على منحهم الثقة النيابية وتشكيل مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب[16]، ومن ثم فلا توجد أي الية او إجراءات محددة يتوجب على رئيس الوزراء السير عليها او اتباعها بشان اصدار الامر الخاص بتكليف نائب او اكثر له من بين الوزراء الذين سبق لمجلس النواب منحهم الثقة النيابية. أما في حالة وجود رغبة لدى رئيس مجلس الوزراء في اسناد منصب نائب رئيس مجلس الوزراء الى احد الشخصيات من خارج الكابينة الوزارية فانه على الرغم من عدم ورود نص في الدستور او القوانين النافذة تعالج الية الاختيار، فاننا نرى بإمكانية تطبيق الحكم ذاته المنصوص عليه في المادة (76/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، ومن ثم يتوجب استحصال موافقة مجلس النواب على هذا الترشيح بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، حيث بالإمكان القياس على الالية الواجب اتباعها بشان الوزير ومن ثم يصار الى تطبيقها على نائب رئيس مجلس الوزراء، وبالأخص انه سيحضر جلسات مجلس الوزراء ومداولاته. نخلص مما تقدم إلى أنَّ آلية اختيار نائب رئيس مجلس الوزراء في الوقت الحالي تتمثل بمرحلين: **المرحلة الأولى:** هي مرحلة الترشيح لهذا المنصب ، والتي يختص بها رئيس مجلس الوزراء من تلقاء نفسه او بناء على ترشح يقدم اليه ، فيما تتمثل **المرحلة الثانية**: اصدار امر التكليف، حيث يستقل رئيس مجلس الوزراء بإصدار امر التكليف بمنصب نائب رئيس الوزراء، ومن ثم يعد تعيين نائب الرئيس نافذاً من تاريخ صدور الامر. ونرى من جانبنا ضرورة قيام لجنة التعديلات الدستورية بتعديل الالية الواجب اتباعها لاختيار نواب رئيس مجلس الوزراء، واشتراط ان يتم الاختيار بمصادقة مجلس النواب، ولا يستثنى من ذلك سوى حالة قيام رئيس مجلس الوزراء باختيار وتكليف نائب له من بين الوزراء الذين سبق لمجلس النواب ان منحهم الثقة النيابية.

**المطلب الثاني/ اختصاصات نائب رئيس مجلس الوزراء**

القاعدة العامة هي استقلال الدستور بتنظيم اختصاصات جميع السلطات وبضمنها اختصاصات نائب الرئيس وذلك تبعاً لطبيعة هذا المنصب ، انسجاماً مع طبيعة هذا المنصب هل هو منصباً دستورياً دائماً أم باعتباره تكليفاً مؤقتاً عند حلوله محل رئيس الدولة للأسباب التي يحددها الدستور. وبناء على ما تقدم يعتبر نائب رئيس مجلس الوزراء في غالبية الدول التي كرست هذا المنصب جزء من الحكومة، وينطبق الحكم ذاته بالنسبة للدساتير العراقية السابقة على عام 2003 واللاحقة له، حيث ان نائب رئيس مجلس الوزراء يعتبر جزء من الحكومة، ومن ثم له الحق في حضور جلسات مجلس الوزراء ومداولاته والاشتراك في التصويت القرارات التي يتخذها المجلس. وعلى الرغم مما تقدم غير انه تجدر الإشارة بهذا الصدد الى ان دستور جمهورية العراق لعام 2005 اغفل تحديد صلاحيات واختصاصات نائب رئيس الوزراء، ففي الوقت الذي حدد فيه الدستور صلاحيات نائب رئيس الجمهورية فقط تبعاً لنوع خلو منصب رئيس الجمهورية حيث يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية في ممارسة اختصاصاته المنصوص عليها في حالة غيابه، اما في حالة الخلو الدائم لمنصب رئيس الجمهورية الذي يتحقق بالاستقالة أو الإعفاء أو الوفاة فيحل نائب الرئيس محل رئيس الجمهورية ، وفي حالة عدم وجود نائب للرئيس فيحل محله رئيس مجلس النواب[17]. وبهذا يتضح ان الدستور العراقي لم يساوِ في المركز الدستوري لنائب رئيس مجلس الوزراء مع المركز الدستوري لنائب رئيس الجمهورية، على الرغم من ارجحية مركز رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي البرلماني في العراق. فمن جهة لم يحدد الدستور العراقي إمكانية الحلول الكلي او الجزئي لنائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس مجلس الوزراء في ممارسة اختصاصاته ومهامه المحددة في الدستور، ومن جهة أخرى فانه لم يبين الدستور إمكانية تفويض نائب رئيس مجلس الوزراء ببعض الصلاحيات والمهام الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء. وعلى الرغم مما تقدم غير اننا نرى انه يجوز لرئيس إن يحدد الاختصاصات التي يجوز لنائبه ممارستها عن طريق اصدار امر ديواني بالتفويض، سواء في حالة غياب رئيس مجلس الوزراء او حضوره، وبالأخص في ظل عدم تبني الدستور العراقي لفكرة حلول نائب رئيس مجلس الوزراء محل الرئيس عند غيابه، حيث ان الحلول يتقرر استناداً لنص الدستور ولا يتحدد باختصاص محدد دون الأخر من اختصاصات رئيس الوزراء، خلافاً للتفويض الذي يتوجب فيه ان يكون محدداً وجزئياً وفقاً للقواعد العامة في القانون الاداري.ومن اجل معالج النقص الدستوري والقانوني في تنظيم اختصاصات ومهام نائب رئيس مجلس الوزراء فاننا ندعو مجلس النواب العراقي الى تشريع قانون ينظم اختيار نواب رئيس مجلس الوزراء واختصاصاتهم.

**المبحث الثالث/ الطبيعة القانونية لمنصب نائب رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته**

من اجل تحديد الطبيعة القانونية لمنصب نائب رئيس مجلس الوزراء ومسؤوليته لذا سنتناول ذلك في المطلبين الاتيين:

**المطلب الأول/ تكييف منصب نائب رئيس مجلس الوزراء**

سيتم تكييف طبيعة منصب نائب رئيس مجلس الوزراء في فرعين نخصص الأول منه للتكييف القانوني لمنصب نائب رئيس مجلس الوزراء، فيما نخصص الثاني لتحديد طبيعة علاقة نائب رئيس مجلس الوزراء برئيس الوزراء كالاتي:

**الفرع الأول/ تحديد الطبيعة القانونية لمنصب نائب رئيس مجلس الوزراء**

بعد أن انتهينا إلى أن نائب رئيس مجلس الوزراء يشغل منصباً دستورياً فانه يُثار العديد من التساؤلات المُتعلقة بطبيعة هذا المنصب إزاء سكوت الدستور عن تحديد ذلك صراحة ، فهل يُعد مُوظفاً عاماً أم أنه مُكلفاً بخدمة عامة ؟ وما هي النتائج المترتبة على هذا التمييز؟

للإجابة على هذا التساؤل فانه يقتضينا الحال أن نرجع إلى قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المُعدل ، إذ لدى استقرائنا للمادة (2) منه المُتعلقة بتعريف المُوظف فانه يتراءى لنا لأول وهلة أن نائب رئيس مجلس الوزراء ينطبق عليه وصف المُوظف ، كونه عُهدت إليه وظيفة دائمة ، إلا أن هذا القول غير صحيح على إطلاقه ، فلا ينطبق عليه وصف المُوظف ، كون وظيفة نائب رئيس مجلس الوزراء غير داخلة في الملاك الخاص بالمُوظفين ، ومن ثم فلا يسري عليه قانون الخدمة المدنية من حيث جهة التعيين وشروط هذا التعيين ومباشرته لمهامه وطرق مُحاسبته إلا في حالة ورود نص صريح يقضي بسريان النص عليه كما هو الحال في المادة (1/ثانياً) من قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة1960 التي نصت على أنه (تشمل هيئة الوزراء أحكام المواد (51/ 1/أ ) و (2/52و3) و (57) و (58) فقط...)[18]. وتأسيساً على ما تقدم وإزاء كون نائب رئيس مجلس الوزراء لا يندرج ضمن ملاك مُوظفي الدولة والقطاع العام لعدم تحديد هذه الوظيفة في قانون الملاك رقم (25) لسنة 1960، فضلاً عن عدم تقاضيه الراتب الشهري ، لعدم قيام المشرع العراقي بتحديد راتبه ضمن قانون رواتب مُوظفي الدولة والقطاع العام رقم (22) سنة 2008 ، بل تكفل بذلك بموجب قوانين خاصة كما سنرى لاحقاً ، لذا فإننا نرى من جانبنا أنه تنطبق على نائب رئيس مجلس الوزراء صفة المُكلف أو القائم بخدمة عامة ، إذ بالرجوع إلى المادة (19/ثانياً) من قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 المُعدل ، فأنها عرفت المُكلف بخدمة عامة بأنه( كل مُوظف أو مستخدم أو عامل أُنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها أو الموضوعة تحت رقابتها ويشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء...) .ونرى ان الاحكام التي تطبق على نائب رئيس مجلس الوزراء هي أحكام الوزير بلا حقيبة وزارية (وزراء الدولة) في حالة عدم اشغاله حقيبة وزارية[19]، فعلى الرغم من عدم تطرق دستور جمهورية العراق لعام 2005 إلى وزراء الدولة ، إلا أن الواقع السياسي يُظهر لنا اشتراك العديد من وزراء الدولة في تشكيل الوزارة أو الحكومة بعد عام 2003 ، والسبب في ذلك هو دراسة مُشكلات مُعينة ، والتخفيف من أعباء رئيس الوزراء والوزراء ، وإرضاء بعض الأشخاص من ذوي النفوذ الحزبي[20]، فإضافة وزراء الدولة إلى تشكيلة الوزارة يحصل عندما يُراد تكوين وزارة تشتمل على مُمثلي أكبر عدد من الأحزاب ، كونهم لا يُشرفون على وزارات مُعينة ، وإنما تقتصر مهمتهم على حضور جلسات مجلس الوزراء والاشتراك في مداولاته ، فليس لهم إلا وظيفة شرفية لا تخول لحاملها لا مُرتباً ولا امتيازاً خاصاً[21]. اما بشان الحقوق والامتيازات التي يتمتع بها نائب رئيس مجلس الوزراء في العراق فنرى في حالة تسمية وتكليف احد الوزراء نائب لرئيس مجلس الوزراء، ففي هذه الحالة لا يمنح المُكلف أي راتب ومُخصصات على أساس هذا المنصب، كونه يتقاضى الحقوق والامتيازات المالية المقررة للوزير، دون ان يخل ذلك من إمكانية التعامل معه في باقي النواحي البروتوكولية الأخرى مع تلك المقررة لنائب رئيس الجمهورية ونائب رئيس مجلس النواب، حيث يتساوى نائب رئيس مجلس الوزراء مع الموما اليها في الحقوق والامتيازات غير المالية، ومن ثم ينصرف مبدأ المُساواة إلى كافة الحقوق وبضمنها الحقوق المالية والوظيفية. نخلص مما تقدم إن المُساواة بين نائب رئيس مجلس الوزراء ونواب رئيس الجمهورية ونواب رئيس مجلس النواب لا تقتصر على مجرد تقاضي الراتب والمُخصصات فقط، وانما يتعداه الى النواحي الأخرى الإدارية أو البروتوكولية.

**الفرع الثاني/ طبيعة علاقة نائب رئيس مجلس الوزراء برئيس الوزراء**

يتمتع نائب رئيس مجلس الوزراء باعتباره وزيراً في العراق بصفتين أساسيتين الصفة السياسية باعتباره عضواً في الحكومة ومُشارك في إدارة دفة الحكم، والصفة الإدارية التي تتمثل باعتباره رئيساً أعلى للوزارة التي يرأسها .

ومن هذه المنطلق فان رئيس الوزراء يُبدو لأول وهلة مُتساوياً مع نائب رئيس مجلس الوزراء في الصلاحيات ، ولا يتمتع بأي صفة تفضله على نائبه او الوزير ، فكلاهما رئيساً للإدارة التي يرأسها ، إلا أن رئيس الوزراء يُطلق عليه الأول بين مُتساوين ، فالواقع يُشير لنا أن رئيس مجلس الوزراء يتفوق ويعلو على زملائه الوزراء كونه رئيساً لهم ، فهو المسؤول الأول الذي تقع عليه مسؤولية السهر على تنفيذ السياسة العامة التي تضعها الحكومة لنفسها من قبل كل الوزراء[22].

عليه فالوزير بصفته نائب لرئيس مجلس الوزراء يُشارك بصفته السياسية مع رئيس مجلس الوزراء في المواضيع المطروحة من حيث أبداء الرأي بشأنها، ومن ثم التصويت على القرارات المُتخذة كمبدأ دستوري، إلا أن الواقع السياسي يُشير إلى أن القرارات الصادرة من مجلس الوزراء تكون شبه مُعدة مُسبقاً من قبل المجالس الوزارية التي يراسها نواب رئيس الوزراء المختصين بوزارة معينة[23]. ولئن تأملنا دستور العراق لعام 2005 نجد أن طبيعة هذه العلاقة تتحدد بالاستناد إلى عدة وجوه أولها أساس التبعية الهرمية ، إذ مما يُلاحظ بهذا الشأن أن رئيس مجلس الوزراء لا يُعد رئيساً تسلسلياً أعلى للوزراء الذين يشغلون منصب نائب رئيس مجلس الوزراء ، فلا يستمد منه التوجيهات المُتعلقة بإدارة دفة الحكم ، كما أنه لا يرأس مجلس الوزراء ، ومن ثم يتضح أن الدستور لم يُؤسس العلاقة بين رئيس مجلس الوزراء و الوزراء الشاغلين لمنصب نائب رئيس مجلس الوزراء من جهة أُخرى على أساس التبعية الهرمية .اما بالنسبة لعلاقة نائب رئيس مجلس الوزراء بمجلس النواب، فيرتبط الوزير (نائب رئيس مجلس الوزراء) بوصفه عضواً في الحكومة بالعديد من العلاقات مع مجلس النواب ، إذ تتمثل أولى هذه العلاقات فيما يتعلق بالجمع بين التكليفين في آن واحد، إذ لم يجز الدستور إمكانية الجمع بين صفة الوزير والنائب عن الشعب في آن واحد ، فيما يتمثل ثانيها في الية تعيينه ، إذ إن القاعدة العامة التي يسير عليها

الدستور هي اختصاص مجلس النواب بمنح الثقة للوزير بعد ترشيحه من رئيس الوزراء ، أما ثالث صور العلاقة فتتمثل في أداء الوزير اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بعد منحه الثقة كشرط أساسي للمُباشرة بمهام منصبه كما سنرى.

ولا يقتصر الأمر عند هذا الحد فحسب، بل يتمثل في صور الرقابة التي يُمارسها مجلس النواب المُتمثلة في إمكانية تحريك المسؤولية السياسية للوزير الذي يشغل منصب نائب رئيس مجلس الوزراء عند ارتكابه لأحد الأخطاء السياسية، فضلاً عن إمكانية إعفائه أو عزله عند ثبوت الاتهامات المُوجهة إليه، دون ان يخل ذلك في إمكانية إقالة الوزير من منصبه بعد اقتراح ذلك من رئيس الوزراء وفقاً للمادة (78) من دستور العراق لعام 2005.

**المطلب الثاني/ مسؤولية نائب رئيس مجلس الوزراء**

سبق وان بينا ان الدستور العراقي لا يميز بين الوزير الذي يسند اليه منصب نائب رئيس مجلس الوزراء وبين من يشغل منصب نائب رئيس مجلس الوزراء بصفة اصلية ومستقلة عن منصب الوزير، حي سارت الحكومات العراقية المتعاقبة منذ الدورة النيابية الأولى (2006-2010) على هذا النهج. وبناء على ما تقدم فانه يتوجب تطبيق الاحكام العامة للمسؤولية السياسية التي تطبق على الوزير في الحكومة، حيث يصار الى تحريك مسؤوليته السياسية من خلال السؤال والاستجواب ومن ثم يقدم اقتراح سحب الثقة منه بذات الالية والاجراءات المنصوص عليها في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بشان الوزير[24]. وفي الوقت ذاته فانه بإمكان رئيس مجلس الوزراء تقديم طلب اقالة نائب رئيس مجلس الوزراء الذي يشغل منصب الوزير شريطة استحصال موافقة مجلس النواب على ذلك بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء[25].

**الخاتمة**

بعد أنْ انتهينا من بحثنا فقد توصلنا إلى النتائج والتوصيات الآتية :

**أولاً:- النتائج.**

1- إنَّ منصب نائب رئيس مجلس الوزراء يعد منصب سياسي يلي منصب رئيس مجلس الوزراء في الأهمية.
2- لم يعالج دستور جمهورية العراق لسنة 2005 الاحكام الخاصة بشروط اختيار نائب رئيس مجلس الوزراء او الية اختياره او تحريك مسؤوليته على الرغم من أهميتها في تحديد المركز الدستوري له في النظام السياسي العراقي.
3- يشير الواقع العملي الى ان نائب رئيس مجلس الوزراء يتساوى في الحقوق المالية والامتيازات مع نائب رئيس الجمهورية ونائب رئيس مجلس النواب.
4- اتضح لنا انه في الوقت الذي اصدر فيه مجلس النواب قانون اختيار نواب رئيس الجمهورية رقم (1) لسنة 2011 غير انه لم يشرع قانون لتنظيم اختيار نواب رئيس مجلس الوزراء، وهو يشكل نقصاً دستورياً وتشريعياً يتوجب معالجته.
5- يتساوى نائب رئيس مجلس الوزراء مع رئيس مجلس الوزراء والوزير في القواعد العامة لسحب الثقة من قبل مجلس النواب، حيث يتم اتباع المادة (61) من الدستور بشان ذلك، غير انه يلاحظ ان الصفة الاصلية الثانية لنائب رئيس مجلس النواب هي التي تكون غالبة في مسالة سحب الثقة منه، ولا يمكن الاستناد الى المنصب الثاني (نائب رئيس مجلس الوزراء) لغرض تحريك المسؤولية السياسية.

**ثانياً:- التوصيات.**

1- ندعو مجلس النواب إلى إصدار قانون ينظم عمل مجلس الوزراء في العراق ليحل محل قانون مجلس الوزراء رقم (20) لسنة 1991.
2- ندعو مجلس النواب إلى تشريع قانون جديد لاختيار نواب رئيس مجلس الوزراء واسوة بقانون نواب رئيس الجمهورية رقم (1) لسنة 2011.

**الهوامش**

[1] ينظر المادة (66) من دستور العراق الصادر في 29 نيسان 1964 وكذلك المادة (61) من دستور العراق الصادر في 21 أيلول 1968.

[2] د. مصدق عادل، نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي " دراسة تحليلية مقارنة في الدساتير العراقية"، مكتب السنهوري، بغداد، 2014، ص17.

[3] د. وليد عبلا، نائب رئيس مجلس الوزراء- طبيعة المنصب وموقعه الدستوري (دراسة قانونية)،بيروت، 2008،ص7.

[4] د. علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2006، هامش ص 75.

[5] ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا 24/اتحادية/2011 الصادر في 2011/5/16.

[6] انقسم موقف الدساتير بشان اختيار نائب رئيس الدولة الى ثلاثة اتجاهات: الاتجاه الأول : التزم موقف السكوت من تحديد هذه الشروط بأنْ لم يحددها صراحة أو ضمناً بإحالة تنظيمها إلى قانون خاص يصدر لهذا الغرض، ومثال هذه الدساتير هو الدستور المصري والإماراتي والسوري والقطري ، فيما تمثل الاتجاه الثاني: باشتراط الشروط ذاتها الواجب توافرها في رئيس الدولة. أيَّ: أنه ساوى بين شروط اختيار رئيس الدولة ونائبه كما هو الحال في الدستور اليمني.
أما الاتجاه الثالث: فهو إشراك نائب الرئيس واحد المؤسسات الدستورية كمجلس الوصايا أو هيئة النيابة في ذات الشروط الواجب توافرها كما هو الحال الدستور الأردني. للمزيد من التفصيلات حول هذه الشروط ينظر: 6. د. علي يوسف الشكري – نائب رئيس الدولة-بحث منشورفي مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية- كلية القانون-جامعة الكوفة- العد الأول2011، ص 85 وما بعدها.

[7] د. مصدق عادل، مصدر سابق، ص 54.

[8]- تم استبدال كلمة (ما يعادلها) محل كلمة (ما يعدلها) المنصوص عليها في المادة (77/أولاً) من الدستور وذلك بموجب البند (8) من بيان التصحيح المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 4017 في 2006/2/21 لتصبح على النحو المذكور أعلاه.

[9] - أُستبدلت كلمة (ما يعادلها) محل كلمة (ما يعدلها) المنصوص عليها في المادة (76/ثانياً) من الدستور وذلك بموجب البند (5) من بيان التصحيح المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4302 في 2013/12/16 لتصبح على النحو المذكور أعلاه.

[10]- يُنظر المادة (49/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

[11]- ومن الجدير بالذكر أنَّ الشرط المذكور قد نصت عليه العديد من نصوص الدستور كما هو الحال في المواد (138/ثالثاً و135/ثالثاً) من دستور العراق النافذ وكذلك الحال في قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (10) لسنة 2008.

[12]- يُنظر المادة (6) من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005.

[13] صبيح وحوح العطواني، رئيس مجلس الوزراء في ظل دستور 2005 (دراسة مقارنة)، جامعة الكوفة، كلية القانون والعلوم السياسية، 2010، ص 83-99.

[14]- اتجهت بعض الدساتير الى تخويل هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية الذي يستقل باختيار نوابه كما هو الحال في الدستور المصري والسوري واليمني والسوداني والسعودي والقطري، فيما اتجهت دساتير أخرى الى منح فيه هذه الصلاحية لرئيس الدولة مع وجوب مراعاة التمثيل والشراكة والزمالة كما هو الحال في الدستور السوداني، اما الاتجاه الثالث من الدساتير فانه منح هذا الاختصاص للسلطة ذاتها التي قامت باختيار رئيس الجمهورية كما هو الحال في الدستور الإماراتي. د. علي يوسف الشكري - مرجع سابق - ص 86.

[15]- تجدر الإشارة أنَّ مسلك الدستور العراقي في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 ، فيما يتعلق بالتشكيلة الثلاثية لرئاسة السلطة التنفيذية جاء مقارباً لمسلك الدستور السوداني لعام 2005 ، نتيجة لتشابه الظروف الاستثنائية التي يمر بها البلدين، ففي التطبيق العلمي لاختيار مجلس الرئاسة نجد أنَّ منصب رئيس الجمهورية تم منحه للقومية الكردية ، فيما أُسند منصب النائب الأول للرئيس للعرب الشيعة ، وأُسند منصب النائب الثاني للعرب السنة واستمر الحال كذلك لغاية يومنا هذا. وقد عزى جانباً من الفقه أسباب تشكيل مجلس الرئاسة على النحو المذكور ، إلى حالة عدم الاستقرار السياسي التي يمر بها البلد، فيما عزى جانب آخر ذلك إلى التوافقات السياسية المنصوص عليها في الدستور والواقع السياسي الذي كشف عن تقاسم السلطة بين المكونات الرئيسية ، للمزيد يُنظر د. حميد حنون – مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق- مكتب السنهوري، بغداد، 2012، هامش ص 136 . كذلك د. علي يوسف الشكري - مصدر سابق- ص 98-99.

[16] تنص المادة (76) من دستور جمهورية العراق لنسة 2005 "رابعاً:- يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ، ويُعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المُطلقة".

[17]- تنص المادة (75) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005"ثانياً:- يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه .
ثالثاً:- يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان، وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس جديد، خلال مدة لا تتجاوز (ثلاثين) يوماً من تاريخ الخلو. =
= رابعاً: في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية يَحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائب له، على أنْ يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز (ثلاثين) يوماً من تاريخ الخلو، وفقاً لأحكام هذا الدستور"

[18]- تجدر الإشارة إلى أنه من استقراء ديباجة المادة (2) من قانون مُعاقبة المتآمرين على سلامة الوطن ومُفسدي نظام الحكم رقم (7) لسنة 1958 نجد أنه يُعتبر مُفسداً لنظام الحكم كل من كان مُوظفاً عاماً وزيراً أو غيره ، أي أن القانون المذكور اعتبر الوزير مُوظفاً عاماً ، وهو ما يُخالف القواعد المستقرة في فقه القانون الدستوري والإداري.

[19]- نص القانون الأساسي لعام 1925 في المادة (64/ثالثاً) منه بان (للملك أن يعين وزراء بلا وزارة لغرض الاستفادة من كفايتهم ومواهبهم وذلك عند الضرورة).

[20]- يُنظر د. رافع خضر صالح - فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق - الطبعة الأولى - مكتبة السنهوري – 2012 - ص57.
[21]- د. وحيد رأفت و وايت إبراهيم - مرجع سابق - ص487.
[22]- يُنظر د. يوسف سعد الله الخوري – الصلاحيات بين رئيس الحكومة ومجلس الوزراء مجتمعا والوزراء – بحث منشور في مؤتمر الجامعة الانطونية الوطني للعام 2010 بعنوان رئاسة الحكومة اللبنانية إشكالية الموقع وآفاقه – منشورات الجامعة الانطونية - 2010 - ص123.
[23]- يُنظر دميانوس القطار – طبيعة العلاقة بين رئيس الحكومة والوزير المُختص- بحث منشور في مؤتمر الجامعة الانطونية الوطني للعام 2010 بعنوان رئاسة الحكومة اللبنانية إشكالية الموقع وآفاقه – منشورات الجامعة الانطونية -2010 - ص 126.
[24] تنص المادة (61) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 "سابعاً:- أ- لعضو مجلس النواب أنْ يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللسائل وحده حق التعقيب على الإجابة. ب- يجوز لـ(خمسةٍ وعشرين) عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات، ويُقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته .
ج- لعضو مجلس النواب، وبموافقة (خمسةٍ وعشرين) عضواً، توجيه استجوابٍ إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد (سبعة) أيام في الأقل من تقديمه .
ثامناً: أ- لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المُطلقة، ويُعد مُستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته، أو طلب موقع من (خمسين) عضواً إثر مناقشة استجوابٍ مُوجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد (سبعة) أيام في الأقل من تاريخ تقديمه" .
[25] ينظر المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

**المصادر**

**أولا:- الكتب والبحوث.**
1. د. حميد حنون – مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق- مكتبة السنهوري – بغداد- 2011.
2. د. علي يوسف الشكري – نائب رئيس الدولة – بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية - كلية القانون - جامعة الكوفة - العدد الأول- 2011.
3. د. مصدق عادل، نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي " دراسة تحليلية مقارنة في الدساتير العراقية"، مكتب السنهوري، بغداد، 2014.
4. د. وليد عبلا، نائب رئيس مجلس الوزراء- طبيعة المنصب وموقعه الدستوري (دراسة قانونية)،بيروت، 2008.
5. د. علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2006.

**ثانياً:- الدساتير والقوانين.**
1. دستور جمهورية العراق لعام 2005.
2. الدستور المصري لعام 1971 (الملغى)
3. الدستور اللبناني لعام 1926 .
4. قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 (الملغى).

**ثالثاً:- القرارات القضائية.**
1- قرار المحكمة الاتحادية العليا 24/اتحادية/2011 الصادر في 2011/5/16