سلطة رئيس مجلس الوزراء في تشكيل اللجان التحقيقية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

The Authority of the Prime Minister to Form Investigative Committees under the Constitution of the Republic of Iraq 2005

م.د. علي جديع عفر الجغيفي
كلية العلوم السياسية/ جامعة بغداد
ali.2008610@copolicy.uobaghdad.edu.iq

الملخص

يتناول هذا البحث بيان صلاحيات رئيس مجلس الوزراء الواردة في الدستور وفي القوانين المكملة له مع بيان الاساس الدستوري والقانوني لهذه الصلاحيات، كما يهدف الى بيان مدى تمتع رئيس الوزراء بسلطة تشكيل اللجان التحقيقية وايقاع العقوبات الانضباطية على الموظفين المخالفين لواجباتهم الوظيفية، مع استعراض وتحليل قرارات المحكمة الاتحادية العليا الصادرة بهذا الشأن.

الكلمات المفتاحية: ((الدستور النافذ، رئيس مجلس الوزراء، سلطة التحقيق، اللجنة التحقيقية.

Abstract

This research examines the powers of the Prime Minister as stipulated in the Constitution and its supplementary laws, while identifying the constitutional and legal foundations of these powers. Furthermore, it aims to clarify the extent of the Prime Minister's authority to constitute investigative committees and impose disciplinary sanctions on employees who breach their official duties. This is conducted through a comprehensive review and analysis of the relevant judgments issued by the Federal Supreme Court.

Keywords: The Effective Constitution, Prime Minister, Investigative Authority, Investigative Committee.

المقدمة

يعد التحقيق الإداري إحدى الركائز الأساسية لضبط أداء الإدارة العامة في الدول الحديثة، حيث يعدمن اهم الوسائل الفعّالة للكشف عن الانحرافات السلوكية والوظيفية داخل الجهاز الإداري، ولضمان التزام الموظف العام بالواجبات التي تفرضها عليه وظيفته. ولسلطة التحقيق الادراي أهمية مضاعفة في الأنظمة البرلمانية، ومنها النظام الدستوري العراقي لعام ٢٠٠٥، حيث يبرز دور السلطة التنفيذية في الرقابة على الوزارات والمؤسسات العامة، في ظل غياب نصوص تفصيلية تحدد على وجه الدقة الحدود القانونية لصلاحيات رئيس مجلس الوزراء في هذا المجال. ومن هنا برزت الحاجة إلى دراسة سلطة رئيس مجلس

الوزراء في تشكيل اللجان التحقيقية، ولا سيما بعد أن أصبحت هذه اللجان أداة تنفيذية تُستخدم في معالجة ملفات إدارية ومالية وأمنية واسعة.

- **أولا: مشكلة البحث** :يثير موضوع البحث اشكالات عدة سنحاول استعراضها مع اقتراح الحلول المناسبة لها وذلك من خلال تحديد مميزات هذا الموضوع، وما شابه من عيوب مع محاولة تلافيها واقتراح التوصيات المناسبة لها في خاتمة هذا البحث من خلال الاجابة على ما ياتي: (١)ما مدى وجود نص دستوري أو قانوني صريح يحدد على نحو واضح حدود الصلاحية التي يملكها رئيس مجلس الوزراء في تشكيل اللجان التحقيقية (٢) مدى انسجام هذه الصلاحية مع مبدأ المشروعية ، (٣) ومدى انسجامها مع قواعد الاختصاص الوظيفي التي أقرها المشرّع العراقي.
- **ثانيا: أهمية البحث:** تأتي أهمية هذا البحث من كونه يتناول إحدى المسائل القانونية التي أصبحت تشكّل محوراً رئيساً في عمل السلطة التنفيذية بعد عام ٢٠٠٥، وهي حدود السلطة التي يملكها رئيس مجلس الوزراء في تشكيل اللجان التحقيقية داخل التشكيلات الادارية للدولة. وتبرز أهمية البحث بصورة خاصة في ظل التوسع المتزايد في استخدام هذه اللجان كأداة رقابية من قبل رؤساء الوزراء المتعاقبين، الأمر الذي جعلها جزءاً من البنية العملية للإدارة العامة العراقية، رغم عدم وجود إطار قانوني تفصيلي ينظم تشكيلها أو اختصاصاتها أو حجية مخرجاتها.
- **ثالثا: فرضية البحث:**يهدف هذا البحث إلى الكشف عن الأساس الدستوري والقانوني الذي تستند إليه سلطة رئيس مجلس الوزراء في تشكيل اللجان التحقيقية في العراق، من خلال تحليل النصوص الدستورية ذات الصلة لاسيما المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ المتعلقة بأختصاصات رئيس مجلس الوزراء التنفيذية، فضلاً عن دراسة القوانين النافذة التي تنظّم التحقيق الإداري وفي مقدمتها قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، مع تحليل القرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا الصادرة بهذا الشأن.
- **سادسا: منهج البحث:**اعتمد في هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي وذلك من خلال وصف وتحليل النصوص الدستورية والقانونية ذات الصلة بصلاحيات رئيس مجلس

الوزراء، ثم تحليل هذه النصوص وفق قواعد التفسير الدستوري والإداري، وصولاً إلى تحديد ما يستفاد منها من مبادئ قانونية تحكم سلطة تشكيل اللجان التحقيقية.

- **خامسا: خطة البحث:** اقتضت طبيعة موضوع البحث وتشعب جوانبه الدستورية والقانونية والعملية تقسيمه إلى ثلاثة مباحث وعلى النحو الاتي:**المبحث الاول: الاساس الدستوري لصلاحيات رئيس مجلس الوزراء، المبحث الثاني: الإساس القانوني لصلاحيات رئيس مجلس الاوزراء، والمبحث الثالث: موقف المحكمة الاتحادية العليا من سلطة رئيس مجلس الوزراء في تشكل اللجان التحقيقية**

المبحث الأول

الاساس الدستوري لصلاحيات رئيس مجلس الوزراء

منحالمشرع الدستوري رئيس مجلس الوزراءجملة من الصلاحيات التي جعلته المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، بما يتوافق مع طبيعة النظام البرلماني الذي يقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات. حيث حددت مواد عدةمن الدستور موقع رئيس مجلس الوزراء باعتباره المسؤول التنفيذي الأعلى، وهذاالتوصيف يثير تساؤلات حول حدود الصلاحيات التي يمكن استنباطها من هذا الموقع،ومن اجل الاحاطة بهذا الموضوع يقتضي الامربيان الصلاحيات الدستوريةلرئيس مجلس الوزراء، مع بيان الاساس الدستوري لسلطته في تشكيل اللجان التحقيقية وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث الى مطلبين وعلى النحو الاتي:

المطلب الاول

صلاحيات رئيس مجلس الوزراءالدستورية

منح المشرع الدستوري رئيس مجلس الوزراء مكانة دستورية مهمة[١]، وذلك من خلال منحه مجموعة من الصلاحيات تتجلى في النصوص الواردة في الوثيقة الدستوريةوفي عدة مواضع لاسيما نص المادة (٧٨) التي جعلته المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والاشراف على عمل الوزرات هذا فضلا عن قيادته للقوات المسلحة[٢]، ويلاحظ من استقراء هذا النص انه منح رئيس مجلس الوزراء مجموعة من الصلاحيات يمارسها بصورة منفردة ومستقلة عن اعضاء المجلس، كما ان هذا النص يعبر عن طبيعة مزدوجة لدور رئيس مجلس الوزراء، فهو من جانب يمثل رأس السلطة التنفيذية في إطار النظام البرلماني، ومن جانب اخر يعدّ محور التنسيق بين سياسات الدولة وقراراتها التنفيذية. كما ان الصياغة الدستورية لنص المادة المذكورةتعكس فلسفة المشرّع الدستوري في منح رئيس مجلس الوزراء مركزًا قياديًا يضمن وحدة القرار التنفيذي ويحقق الانسجام بين مؤسسات الدولة التنفيذية[٣].

هذا فضلا عن ان الصياغة الواردة في المادة (٧٨) تتسم بقدر من العمومية، إذ لم تُحدَّد فيها الصلاحيات التفصيلية لرئيس مجلس الوزراء، وإنما جاءت بصيغة تُتيح له ممارسة أدوار واسعة بحسب مقتضيات العمل التنفيذي. وقد ذهب جانب من الفقه الدستوري إلى أن هذه الصياغة لا تهدف إلى منح صلاحيات مطلقة، وإنما تهدف إلى تأكيد الدور المركزي لرئيس الوزراء في قيادة السلطة التنفيذية ضمن الحدود التي رسمها الدستور[٤].

---

[١] باسم محسن نايف وايمن حسن مندل واقبال عبدالعباس يوسف، التوازن بين سلطة رئيس الوزراء ومسؤوليته في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ دراسة تحليلية، مجلة اوروك للعلوم الانسانية، كلية التربية للعلوم الانسانية، جامعة المثنى، المجلد السادس عشر، العدد الاول، ج٢، ٢٠٢٣، ص٣٧٤.

[٢] نصت المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على" رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بادارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته، وله الحق باقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب".

[٣] سعد ناجي جواد، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الكتب القانونية، بغداد، ٢٠١٢، ص١٩٨.

[٤] محمد كامل ليلة، النظم السياسة والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٠، ص٣٠٢.

كما منحت المادة (٨٠) من الدستور على جملة من الصلاحيات التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء بالاشتراك مع اعضاء حكومته[١]، اذ يلاحظ من استقراء نص المادة المذكورة انها منحت مجلس الوزراء اختصاصات تتعلق بالتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والإشراف على عمل الوزارات، وإدارة شؤون الدولة العامة هذا فضلا عن عدة اختصاصات تضمنها نص المادة المذكورة، وبأعتبار ان رئيس مجلس الوزراء هو الذي يترأس هذا المجلس فإنالاختصاصات المذكورة تُمارَس من خلاله، وهو ما يعني ان موقعه الدستوري يعد متقدماً على بقية أعضاء مجلس الوزراء من حيث القدرة على توجيه العمل الإداري ووضع السياسات العامة[٢].

كما ان المشرع العراقي منح رئيس مجلس الوزراء اختصاصات اخرى الا ان هذه الصلاحيات لا يمارسها بصورة منفردة ومثل هذه الصلاحيات نص عليها الدستور العراقي في عدة مواضع وعلى النحو الاتي:

- **الموضع الاول:** ما يمارسه مع رئيس الجمهورية ومثل هذه الاختصاصات نص عليها الدستور العراقي النافذ في موضعين **اولهما** منح الاوسمة والنياشين **وثانيهما** اصدار العفو الخاص[٣].

---

[١]نصت المادة (٨٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على" يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية:١: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة. ٢: اقتراح مشروعات القوانين. ٣: اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين. ٤: اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية. ٥: التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الاجهزة الامنية. ٦: التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله".

[٢]عودة عبدالرزاق ماجد، القانون الاداري: المبادئ العامة للوظيفة العامة والضبط الاداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٠، ص١٥٦.

[٣] ينظر نص المادة (٧٣/ اولا وخامسا) من الدستور النافذ.

- **الموضع الثاني:** ما يمارسه مع رئيس الجمهورية ويقتصر دورهم على تقديم طلب الى مجلس النواب وتمثلت هذه الاختصاصات في تقديم الطلب الى مجلس النواب لغرض اعلان حالة الطوارئ والحرب[١]، و تقديم طلب الى مجلس النواب لغرض حله بعد موافقة رئيس الجمهورية[٢].
- **الموضع الثالث:** لرئيس مجلس الوزراء بعض الصلاحيات والاختصاصات التي لها علاقة بالعمل النيابي وتمثلت هذه الاختصاصات في موضعين **اولهما** الدعوة لعقد جلسة استثنائية **وثانيهما** تمديد الفصل التشريعي[٣].
- **الموضع الرابع:** ما يخوله له مجلس النواب بادارة شؤون البلاد اثناء فترة اعلان الحرب والطوارئ[٤].

يلاحظ مما تقدم ان صلاحيات رئيس مجلس الوزراء تجد لها اساسا في الدستور وذلك من خلال النصوص الدستورية التي تم بيانها في اعلاه وحسنا فعل المشرع الدستوري بتضمين الوثيقة الدستورية نصوصا صريحة تضمنت منح رئيس مجلس الوزراء صلاحية ممارسة جملة من الصلاحيات وهذا ما يتماشى مع الاتجاه السائد في الانظمة البرلمانية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات حيث يتولى رئيس مجلس الوزراء قيادة الجهاز التنفيذي وممارسة الرقابة على الوزارات والإدارات العامة ضمن إطار المسؤولية السياسية أمام مجلس النواب.

المطلب الثاني

الأساس الدستوري لسلطة رئيس مجلس الوزراء في تشكيل اللجان التحقيقية

أثارت مسألة تحديد الاساس الدستوري لسلطة رئيس مجلس الوزراء في تشكيل اللجان التحقيقية جدلا واسعا في الوسطين الفقهي والقضائي على حد سواء، وسيتم بيان موقف القضاء الدستوري من هذا الموضوع لاحقا، اما على الصعيد الفقهي فبالرجوع الى احكام

---

[١] ينظر نص المادة (٦١/تاسعا/ا) من الدستور النافذ.

[٢] ينظر نص المادة (٦١/اولا) من الدستور النافذ.

[٣] ينظر نص المادة (٥٨/اولا وثانيا) من الدستور النافذ.

[٤] نصت المادة (٦١/ تاسعا/ا) من الدستور النافذ على" يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لايتعارض مع الدستور ".

الدستور النافذ يلاحظ ان المشرع الدستوري لم يورد نصوصا صريحة ضمن الوثيقة الدستورية تمنح رئيس مجلس الوزراء سلطة تشكيل لجان تحقيقية تتولى مهمة التحقيق في المخالفات داخل الوزارات والمؤسسات الحكومية، وبناء على ذلك ظهرت اراء فقهية عدة تبنت تفسيرا للنصوص الدستورية المنظمة لاحكام صلاحيات رئيس مجلس الوزراء حيث يرى جانب من الفقه الدستوري ان المشرع منح رئيس مجلس الوزراء وصف (المسؤول التنفيذي المباشر) عن السياسة العامة للدولة وذلك من خلال المادة (٧٨) من الدستور والتي قد يفهم منها انه بالامكان استنباط صلاحية لرئيس مجلس الوزراء تخوله تشكيل لجان تحقيقية من خلالها، اذ ان عبارة (المسؤول التنفيذي المباشر) على الرغم من وجازتها الا انها تتضمن معاني دستورية واسعة تشير الى منح رئيس مجلس الوزراء الصلاحية في الاشراف على عمل الوزارات والمؤسسات الحكومية وبالتالي امكانية تشكيل لجان تحقيقية يكون الهدف منها تنفيذ السياسة العامة للدولة[١].

في حين يرى جانب اخر من الفقة ان عبارة (المسؤول التنفيذي المباشر) الواردة ضمن المادة (٧٨) من الدستور لا يمكن ان تنشأ اختصاصا اضافيا لرئيس مجلس الوزراء يمكنه من تشكيل اللجان التحقيقية اذا ان العبارة المذكورة جاءت مقتضبة وموجزة وتفتقر الى الطبيعة التفصيلية التي تتطلبها القواعد المتعلقة بتشكيل اللجان التحقيقية والمنظمة في قانون انضباط موظفي الدولى والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل، وبالتالي فان استنباط اختصاص تشكيل اللجان التحقيقية من العبارة المذكورة يعد تجاوزرا على مبدأ المشروعية[٢]، كما يعد تجاوزا على ارادة المشرع الدستوري الذي نص صراحة على صلاحيات محددة

[١] عودة عبدالرزاق ماجد، القانون الاداري: المبادئ العامة للوظيفة العامة والضبط الاداري، مصدر سابق، ص ٢٠٨.

[٢] يراد بالمشروعية ان تخضع الدولة بافرادها وهيئاتها حكاما ومحكومين لاحكام القانون وان لا تخرج عن حدوده. لمزيد من التفصيل ينظراحمد خورشيد حميدي، السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، مجلة جامعة كركوك للدراسات الانسانية، العدد٢، ٢٠١٢، ص٢٣.

لرئيس مجلس الوزراء بموجب نصوص صريحة فلو اراد المشرع منح رئيس مجلس الوزراء اختصاص تشكيل اللجان التحقيقية لنص على ذلك صراحة ضمن الوثيقة الدستورية[١].

يلحظ مما تقدم ومن خلال استقراء الاحكام المنظمة لصلاحيات رئيس مجلس الوزراء ان المشرع الدستوري صاغ هذه الاحكام بصيغة عامة دون التطرق الى ادوات تنفيذية بشكل مفصل، وبناء على ذلك ظهر تفسيرين **اولهما** يرى ان الدور الكبير الممنوح لرئيس مجلس الوزراء باعتباره المسؤل التنفيذي المباشر يمكنه من تشكيل لجان تحقيقة، **وثانيهما** يرى ضرورة وجود نصوص قانونية صريحة تمكنه من ممارسة هذا الاختصاص[٢]، **ويؤيد الباحث** التفسير الثاني للاسباب الاتية:

١- ان منح رئيس مجلس الوزراء اي اختصاص اخر من غير الاختصاصات المنصوص عليها في الدستور والقوانين المكملة له يقتضي ان تتم معالجته وفق الاطر الدستورية والقانونية من خلال تعديل الاحكام المنظمة لاختصاصات رئيس مجلس الوزراء والواردة في الدستور والقوانين المكملة له بما يضمن ان تتضمن تلك الاحكام تفصيلا لموضوع سلطة رئيس مجلس الوزراء في تشكيل اللجان التحقيقية.

٢- هذا فضلا عن ان المادة (٨٠) من الدستور النافذ تضمنت تنظيم صلاحيات مجلس الوزراء وكان من ضمن تلك الصلاحيات التخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والاشراف على عمل الوزارات حيث يفهم من ذلك ان وظيفة الاشراف على عمل الوزارات ليست حكرا على رئيس مجلس الوزراء وانما هي مهمة يمارسها مع اعضاء حكومته وبالتالي لا يمكن التوسع في مفهوم عبارة المسؤول التنفيذي المباشر الواردة في المادة (٧٨) من الدستور الى الحد الذي يمكن رئيس مجلس الوزراء تشكيل اللجان التحقيقية وبالتالي فأن تفسير نص المادة (٧٨) لا يمكن ان يكون بمعزل عن تفسير نص المادة (٨٠) والتي تظهر بوضوح ان المشرع الدستوري اراد توزيع الصلاحيات

---

[١] صبحي عبد الواحد نبيل، القضاء الإداري والمسؤولية التأديبية للموظف العام. دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٥، ص١١٩، وينظر ايضا عودة عبدالرزاق ماجد، القانون الاداري: المبادئ العامة للوظيفة العامة والضبط الاداري، مصدر سابق، ص٢٦٣.

[٢] محمد كامل ليلة، النظم السياسة والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص٣١٧.

التنفيذية بين رئيس مجلس الوزراء واعضاء حكومته خصوصا ما يتعلق منها تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والاشراف على عمل وزاراتها، وبالتالي فأن دور رئيس مجلس الوزراء واستنادا لاحكام المادتين المذكورتين يقتصر على الاشراف والتوجيه في عمل الوزارات اما صلاحية تشكيل اللجان التحقيقية فأنها تتطلب ان يتم النص عليها بنصوص قانونية صريحة وواضحة.

٣- اضافة الى ذلك فان عبارة المسؤول التنفيذي المباشر الواردة ضمن المادة (٧٨) من الدستور اقترنت بعبارة السياسة العامة للدولة والتي اختلف الفقة على تعريفها[١]، والتي تعني مجموعة القرارات والاجراءات التي تتخذها الحكومة من اجل تحقيق الاهداف التي تصب في المصلحة العامة وبالتالي فانه لا يمكن ان تختزل عبارة المسؤول التنفيذي المباشر بمفهوم صلاحية رئيس مجلس الوزراء في تشكيل اللجان التحقيقية.

من كل ما تقدم **يرى الباحث** ان سلطة او صلاحية رئيس مجلس الوزراء في تشكيل اللجان التحقيقية ليس لها اساس في الدستور النافذ وعلى النحو الذي تم بيانه.

المبحث الثاني

الإساس القانوني لصلاحيات رئيس مجلس الوزراء

إن البحث في موضوع الاساس القانوني لصلاحيات رئيس مجلس الوزراء يقتضي بيان الاطار القانوني الذي ينظم صلاحياته الادارية في القوانين والانظمة النافذة هذا فضلا عن بيان الاساس القانوني لسلطة رئيس مجلس الوزراء في تشكيل اللجان التحقيقية على

[١] عرفت السياسة العامة للدولة بتعريفات عدة منها على سبيل المثال لا الحصر "خطط عمل محددة يعقبها اداء جماعي يتضمن الية عمل الدولة في المجالين الداخلي والخارجي" ، كما عرفت بانها " الاهداف التي تقرر الحكومةتنفيذها في كافة المجالات التي تدخل فيها الدولة" ينظر مروان حسن عطية، مجلس الوزراء في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعةالكوفة، ٢٠١٤، ص٨٥. وينظر ايضا ماجد راغب الحلو، علم العامة ومبادئ الشريعة الاسلامية، منشأة المعارف،الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص٤٢. وينظر ايضا ليلى حنتوش ناجي الخالدي وحسام عزيز صويح، الاختصاصات المنفردة لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني دراسة مقارنة، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، العدد الاول، السنة الربعة عشر، ٢٠٢٢، ص٣٦١-٣٦٢.

اعتبار ان الدستور النافذ وضع الاطار العام لموقع رئيس الحكومة وتبنت القوانين والانظمة اللاحقة تحديد_وعلى نحو تفصيلي_ نطاق صلاحياته وحدود ممارستها، لذا سيتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين يتضمن المطلب الاول بيان الاساس القانوني لصلاحيات رئيس مجلس الوزراء بينما يتضمن المطلب الثاني بيان الاساس القانوني لصلاحيته في تشكل اللجان التحقيقية وعلى النحو الاتي:

المطلب الأول

الاساس القانوني لصلاحيات رئيس مجلس الوزراء

سبق وان بينا الاساس الدستوري لصلاحيات رئيس مجلس الوزراء حيث تمثل ذلك الاساس بجملة من النصوص الدستورية التي تضمنها الدستور النافذ والتي حددت صلاحيات رئيس الحكومة التي يمارسها بصورة منفردة بأعتباره رئيسا لمجلس الوزراء، هذا فضلا عن صلاحيات اخرى يمارسها بصورة مشتركة مع اعضاء حكومته او بالاشتراك مع رئيس الجمهورية، ومن المعلوم ان النصوص الواردة في الدستور تتسم بالعمومية ولا تتضمن احكاما تفصيلية للمواضيع التي تنظمها وهذا ما ينطبق على الاحكام الخاصة بصلاحيات رئيس الحكومة الواردة ضمن الدستور النافذ حيث اتسمت بالقصور وعدم كفايتها لان يقوم رئيس مجلس الوزراء بمهامه مقارنة بالدور الكبير الذي منحه اياه المشرع الدستوري بوصفه المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة[1].

وبناء على ذلك حرص المشرع الوطني على تفصيل احكام صلاحيات رئيس مجلس الوزراء من خلال القوانين المكملة للدستور[2] والنظام الداخلي لمجلس الوزراء، فبالرجوع لاحكام النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ والذي يعد التشريع الاحدث الذي تولى تنظيم احكام صلاحيات رئيس مجلس الوزراء.

---

[1] شداد خليفة مزعل التميمي، صلاحيات مجلس الوزراء بين النص الدستوري والممارسة العملية، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، المجلد (١٣)، العدد (٤٤)، ٣٠٢٣، ص ٢٧٨.

[2] يراد بالقوانين المكملة للدستور بانها "مجموعة القوانين التي تصدر عن البرلمان سواء من تلقاء نفسه ام بتكليف من المشرع الدستوري والمتعلقة بتنظيم السلطات العامة في الدولة واختصاصاتها وكيفية ممارستها لزظيفتها اي انها تتعلق بموضوعات دستورية جوهرية" ينظر عبدالغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دون طبعة، منشاة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤، ص٤٤٥.

حيث يلاحظ من استقراء احكام هذا النظام انه تطرق وبشكل تفصيلي الى صلاحيات مجلس الوزراء وصلاحيات رئيسه ومهام وواجبات التشكيلات التي يتألف منها المجلس[١]، كما تطرق الى صلاحيات رئيس مجلس الوزراء حيث نص على ان رئيس الحكومة يمارس واجباته ومسؤولياته المنصوص عليها في الدستور والقوانين النافذة بوصفه المسؤول التنفيذي المباشر عن سياسة الدولة العامة والقائد العام لقواتها المسلحة[٢]، كما تضمن النظام تحديد صلاحيات رئيس المجلس المتعلقه بادارة وترؤس اجتماعات مجلس الوزراء ورئاسة المجالس الوزارية المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس[٣].

كما يظهر عبر استقراء احكام النظام الداخلي لمجلس الوزراء رغبة المشرع على تعزيز الدور القيادي لرئيس المجلس وذلك من خلال وضع الاحكام التغفصيليةى التي من خلالها يمارس رئيس المجلي لمهامه الدستورية، كما ان لرئيس مجلس الوزراء جملة من الصلاحيات والاختصاصات تم النص عليها في التشريعات الوطنية النافذة والمنظمة لعمل الدولة ووزارتها وتشكيلاتها ومن تلك القوانين ما تتعلق بتنظيم الوظيفة العامة كقانون الخدمة المدنية وقانون الملاك وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام وبعض القوانين التي تتطلب بعض نصوصها موافقة رئيس مجلس الوزراء لاستكمال اجراء معين.

---

[١] نصت المادة (١/ ثانيا) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ على " يتألف المجلس من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء بعد تأديتهم اليمين الدستورية امام مجلس النواب ".

[٢] نصت المادة (١٤) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء على "يمارس الرئيس مسؤولياته ومهماته المخولة له بموجب الدستور والتشريعات النافذة بموجبه بصفته المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة".

[٣] نصت المادة (٢٠/ اولا) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء على "يرأس الرئيس المجالس الوزارية المدرجة في ادناه وله ان ينيب احد نوابه او احد الوزراء لرئاسة احد المجالس ويتحمل النائب او الوزير المكلف مسؤولية اداء المجلس ويتابع القرارات الصادره عنه. المجلس الوزاري للاقتصاد، المجلس الوزاري للطاقة، المجلس الوزاري للخدمات الاجتماعية، المجلس الوزاري للتنمية".

يفهم من كل ما تقدم ان لصلاحيات رئيس مجلس الوزراء اساس قانوني تمثل في النصوص القانونية الواردة ضمن القوانين والتشريعات الوطنية وكذلك نص المواد الواردة في النظام الداخلي لمجلس الوزراء.

المطلب الثاني

الاساس القانوني لصلاحيات رئيس مجلس الوزراء في تشكيل اللجان التحقيقية

سبق وان بينا ان لرئيس مجلس الوزراء مجموعة من الصلاحيات تم النص عليها في الدستور وفي التشريعات الوطنية النافذة تضمنت تلك النصوص تنظيم احكام صلاحيات رئيس الحكومة والتي يمارسها للقيام بمهامه، كما سبق وان بينا ان سلطة رئيس مجلس الوزراء في تأليف اللجان التحقيقية ليس لها اساس في الدستور وعلى النحو الذي تم بيانه سابقا، اما فيما يتعلق بالاساس القانوني لصلاحيته في تشكيل اللجان التحقيقية فأن البحث في هذا الموضوع يتطلب الوقوف على الاطار القانوني المنظم للتحقيق الاداري في العراق[1]، حيث نظم المشرع العراقي احكام التحقيق الاداري في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل اذ يلاحظ من استقراء احكام هذا القانون انه تضمن تحديد الجهات التي لها سلطة التحقيق الاداري، كما تضمن النص على اجراءات التحقيق، وتحديد العقوبات التي يجوز قانونا فرضها على الموظف المخالف لاحكام القانون، وسيتم بيان دور رئيس مجلس الوزراء في تشكيل اللجان التحقيقية، مع بيان دوره في اجراءات التحقيق الاداري وفرض العقوبات الانظباطية استنادا لاحكام قانون انضباط موظفي الدولة وعلى النحو الاتي:

١-دور رئيس مجلس الوزراء في تأليف او تشكيل اللجان التحقيقية: بالرجوع لاحكام قانون انضباط موظفي الدولة النافذ نجد انه نص في المادة (١٠) منه على صلاحية الوزير او رئيس الدائرة على تأليف لجنة تحقيقية وعلى النحو المحدد في النص

[1] تعددت التعريفات حول مفهوم التحقيق الاداري حيث عرف بانه " الوسيلة الفاعلة التي يمكن من خلالها اثبات او نفي الاتهام للموظف المحال الى التحقيق" كما عرف بانه "اجراء تمهيدي الهف منه كشف حقيقة التهم المنسوبة الى المتهم" لمزيد من التفصيل ينظر ماجد راغب الحلو، دعوى القضاء الاداري ووسائل القضاء العام، دار الجامعة العربية، الاسكندرية، ص٢٥٦.

المذكور[١]، وتضمنت المادة (١) من القانون المذكور تحديد المقصود من عبارتي الوزير ورئيس الدائرة الواردة في القانون المذكور[٢]، ففيما يتعلق بعبارة (الوزير) فقد عبر عنها المشرع بالوزير المختص ضمن حدود وزارته كما اعتبر رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وزيرافي حدود تطبيق احكام القانون[٣]، اما عن مفهوم رئيس الدائرة فقد اراد منها المشرع كل من وكيل الوزارة، ومن بدرجته من اصاحب الدرجات الخاصة والذين يديرون تشكيلا معينا، هذا فضلا عن المدير العام واي موظف يخوله الوزير سلطة فرض العقوبات الواردة في القانون المذكور، وبهذا يلاحظ اني المشرع لم يمنح رئيس مجلس الوزراء سلطة تأليف اللجان التحقيقية وذلك لانه لم ينص صراحة على ذلك ضمن احكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام،وبالتالي فان ممارسة رئيس مجلس الوزراء لهذه لسلطة يعد خروجا عن قواعد الاختصاص، كما يعد خروجا عن مبدأ المشروعية والذي يقضي ان الادارة لا تملك من السلطات الا التي يخولها اياها القانون وبشكل صريح.

٢-دور رئيس مجلس الوزراء في اجراءات التحقيق الاداري وفرض العقوبات الانضباطية: حددت الفقرة (ثانيا) من المادة (١٠) من القانون اجراءات اللجنة التحقيقية المشكلة بموجب الفقرة (اولا) من المادة المذكورة وتمثلت تلك الاجراءات في

---

[١] نصت المادة (١٠/ اولا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على " على الوزير او رئيس الدائرة تأليف لجنة تحقيقية من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة على ان يكون احدهم حاصلا على شهادة جامعية اولية في القانون".

[٢] نصت المادة (١/ اولا وثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على "يقصد بالتعابير الواردة في هذا القانون المعاني المبينة ازاءها: اولا: الوزير: الوزير المختص ويعتبر رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة وزيرا لاغراض هذا القانون. ثانيا: رئيس الدائرة: وكيل الوزارة ومن هو بدرجته من اصحاب الدرجات الخاصة ممن يديرون تشكيلا معينا والمدير العام او اي موظف اخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون".

[٣] تعرف الجهات غير المرتبطة بوزارة بانها "الجهات الادارية التي تؤسس وفق نظام او قرار صادر عن مجلس الوزراء وترتبط اداريا بمجلس الوزراء وتخضع لاشرافه ورقابته" ينظر اقبال ناجي سعيد، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، ٢٠١٥، ص٩٣.

تدوين الافادات وسماع الشهود وتمكين الموظف المحال الى التحقيق من الدفاع عن نفسه مع قيام اللجنة بتنظيم محضرا يتضمن ما اتخذته اللجنة من اجراءات وتوصياتها المسببة اما بغلق التحقيق او فرض عقوبة على الموظف المخالف من ضمن العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون[١]، وبهذا يلاحظ ان المشرع حدد بشكل واضح وصريح اجراءات التحقيق الاداري بشكل واضح وصريح وبالتالي فان التوسع في تلك الاجراءات من خلال توسيع سلطة التحقيق الى غير الجهات الواردة في القانون يترتب عليه ارباكا بالنظام الاجرائي والذي ينتج عنه عدم صحة التحقيق وبالتالي بطلان توصياته، اما فيما يتعلق بدور رئيس مجلس الوزراء بفرض العقوبات الانظباطية فيلاحظ من استقراء احكام قانون انضباط موظفي الدولة نجد ان المشرع منح للوزير ورئيس الدائرة صلاحية فرض العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في القانون المذكور[٢]، فيما تضمنت الفقرة (اولا) من المادة (١٤) من القانون منح رئيس الجمهورية او من يخوله سلطة فرض العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في احكام القانون المذكور[٣]،كما أعطى المشرع لرئيس مجلس الوزراء سلطة فرض العقوبات الواردة في الفقرات (خامسا_ ثامنا) من المادة (٨) من قانون الانضباط

---

[١] لمزيد من التفصيل ينظر: احمد محمود احمد الربيعي، التحقيق الاداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، ٢٠١١، ص٦٥.

[٢] نصت المادة (١١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على "مع مراعاة احكام المادة (١٠) من هذا القانون: اولا: للوزير فرض اي من العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من هذا القانون على الموظف المخالف لاحكامه. ثانيا: لرئيس الدائرة او الموظف المخول فرض اي من العقوبات التالية على الموظف المخالف لاحكام هذا القانون: أ- لفت النظر. ب- الانذار. ج- قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة ايام. د- التوبيخ. ثالثا: اذا اوصت اللجنة بفرض عقوبة اشد مما هو منصوص عليه في الفقرة (ثانيا) من هذه المادة فعلى رئيس الدائرة او الموظف احالتها للوزير للبت فيها".

[٣] نصت المادة (١٤/ اولا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على "لرئيس الجمهورية او من يخوله فرض ايا من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظفين التابعين له".

وذلك استنادا لاحكام المادة (١٤/ ثانيا) من القانون المذكور[١]، حيث يترشح لنا من استقراء نص المادة المذكورة ان المشرع منح لرئيس مجلس الوزراء سلطة ايقاع العقوبات الشديدة والواردة في نص المادة المذكورة الا ان تلك السلطة جاءت مقيدة وليست مطلقة وذلك لأن المشرع حدد العقوبات التي يجوز لرئيس مجلس الوزراء فرضها وعلى الموظفين التابعين له فقط، وبالتالي فأن ليس له السلطة في ايقاع تلك العقوبات على الموظفين في الدوائر والوزارت الغير التابعين لدائرته[٢].

يتضح من كل ما تقدم ان المشرع العراقي لم ينص صراحة على منح رئيس مجلس الوزراء سلطة تأليف الجان التحقيقية ضمن قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل حيث منح تلك السلطة للوزير ولرئيس الجهة الغير مرتبطة بوزارة وعلى النحو الذي تم بيانه وبالتالي فإن ليس لرئيس مجلس الوزراء السلطة في تأليف اللجان التحقيقة وفق احكام القانون المذكور.

المبحث الثالث

موقف المحكمة الاتحادية العليا من سلطة رئيس مجلس الوزراء في تشكل اللجان التحقيقية

نشأ القضاء الدستوري في العراق بعد التغيير الذي حصل عام ٢٠٠٣ وتمثل بالمحكمة الاتحادية العليا حيث نصت المادة (٤٤) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ على انشائها وبناء على ذلك صدر قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل الذي حدد صلاحيات واختصاصات المحكمة الا انه لم يكن من ضمن تلك الاختصاصات اختصاص التفسير، وبعد ان صدر دستور ٢٠٠٥ النافذ تضمن النص على تشكيل المحكمة الاتحادية العليا وحدد تركيبتها واختصاصاتها وكان من بين تلك

---

[١] نصت المادة (١٤/ ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة على "لرئيس مجلس الوزراء او الوزير او رئيس الدائرة الغير مرتبطة بوزارة فرض احدى العقوبات التالية على الموظف التابع لوزارته او دائرته والمشمول باحكام هذا القانون. أ_ انقاص الراتب. ب_ تنزيل الدرجة. ج_ الفصل. د_ العزل.".

[٢] هناء جبوري محمد، السلطة المختصة بفرض العقوبات الانضباطية واجراءتها بحق ذوي الدرجات الخاصة، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، المجلد (١٤)، العدد (٢)، ٢٠٢٤، ص٧٩٣.

الاختصاصات اختصاص تفسير النصوص الدستورية، وبناء على ذلك صدر عن المحكمة الاتحادية عدد كبير من التفسيرات استنادا الى الدستور وقانون المحكمة ونظامها الداخلي، ومن تلك التفسيرات ما صدر عنها حول موضوع سلطة رئيس مجلس الوزراء في تأليف اللجان التحقيقية، ولغرض الاحاطة بهذا الموضوع سيتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين يتضمن المطلب الاول بيان الاساس الدستوري والقانوني لصلاحية المحكمة في التفسير، فيما يتضمن المطلب الثاني قرارات المحكمة الاتحادية العليا الصادرة في تفسير سلطة رئيس مجلس الوزراء في تشكيل اللجان التحقيقية وعلى النحو الاتي:

❖ المطلب الاول: الاساس الدستوري والقانوني لصلاحية المحكمة الاتحادية العليا في التفسير

تمثل الاساس الدستوري لصلاحية المحكمة الاتحادية العليا في التفسير في نص المادة (٩٣) من الدستور النافذ والذي منح المحكمة هذا الاختصاص بأعتباره اختصاصا اصيلا وجعل منها الجهة المختصة بهذا الاختصاص[١]، اما عن الاساس القانوني لهذا الاختصاص فيلاحظ من استقراء قانون المحكمة النافذ ونظامها الداخلي ان المشرع الوطني منح المحكمة هذا الاختصاص[٢]، وترك للنظام الداخلي لها تحديد الضوابط والاجراءات اللازمة لتأدية المحكمة وظيفتها التفسيرية والتي تمثلت في ضرورة تقديم طلب من السلطات والجهات المذكورة في المادة (٤) من النظام الداخلي للمحكمة، مع ضرورة ان يكون النص المراد تفسيره قد اثار خلافا في تطبيقة هذا فضلا عن بعض الضوابط الشكلية كعدد النسخ المقدمة للمحكمة والرسم وغيرها[٣].

---

[١] نصت المادة (٩٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على "تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي:
اولا:- الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة. ثانيا:- تفسير نصوص الدستور،.....".

[٢] نصت المادة (٤) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل على "تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: اولا: الرقابة على دستورية القوانين والانظمة النافذة. ثانيا: تفسير نصوص الدستور..... ".

[٣] نصت المادة (٧) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ على " للسلطات والجهات المنصوص عليها في المادة (٤) من هذا النظام تقديم طلب الى المحكمة لتفسير نص دستوري

وبهذا يتضح ان الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا يجد اساسه الدستوري والقانوني في الدستور النافذ وفي قانون المحكمة ونظامها الداخلي وعلى النحو الذي تم بيانه.

❖ المطلب الثاني: قرارات المحكمة الاتحادية العليا الصادرة بشأن سلطة رئيس مجلس الوزراء في تشكيل اللجان التحقيقية

ان المحكمة وباعتبارها الجهة المختصة بموجب الدستور في تفسير نصوص الدستور صدرها عنها قرارين تفسيريين وفي فترة زمنية متقاربة تضمنا تفسير نص المادة (٧٨) من الدستور وذلك بناء على طلبين مستقلين تقدم بهما رئيس مجلس الوزراء اضافة الى وظيفته ووزير الصناعة والمعادن اضافة الى وضيفته وسيتم استعراض هذين القرارين وعلى النحو الاتي:

- **اولا: قرار المحكمة التفسيري الصادر بالعدد (٢٦٧/ اتحادية/ ٢٠٢٤) في ١_٢_٢٠٢٥:**

صدر هذا القرار بناء على طلب تقدم به رئيس مجلس الوزراء اضافة لوظيفته وعن طريق مكتبه الى المحكمة طلب فيه تفسير نص المادة (٧٨) من الدستور مع بيان ان كان من ضمن مقتضى المادة المذكورة تمكين رئيس الحكومة باعتباره المسؤول التفيذي المباشر لسياسة الدولة العامة من اسباب ادارة الجهاز الاداري للدولة ومن مقتضيات ذلك ان يكون له صلاحية وسلطة تقديرية في المساءلة الانضباطية لموظفي الدولة دون ان يتقيد بانتمائم لوزراة معينة، بالاضافة الى منحه سلطة تأليف لجان تحقيقية بحقهم بالاشارة الى نص المادة (١٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام والتي منحت له وللوزير ورئيس الجهة

اثار خلافا في التطبيق وفقا للاجراءات الاتية: اولا_ يقدم الطلب تحريريا ويرسل الى المحكمة بكتاب موقع من رئيس السلطة او رئيس الجهات المنصوص عليها في المادة (٤) من هذا النظام يتضمن النص المطلوب تفسيره وسبب الطلب وماهية الخلاف الذي اثاره في التطبيق. ثانيا_ يسجل الطلب لدى المحكمة ولها ان تستدعي من ترى ضرورة الاستيضاح منه او ان تستوضح عن ذلك تحريريا. ثالثا_ يزود رئيس المحكمة وقضاتها بنسخ من الطلب ومرفقاته كافة وتقوم المحكمة بتحديد موعد للنظر فيه دون مرافعة وتصدر قرارها بالموعد ذاته او موعد اخر.".

غير المرتبطة بوزارة فرض العقوبات الشديدة على الموظفين التابعين لوزارته او دائرته ممن مشمولين باحكام القانون المذكور.

حيث خلصت المحكمة الى ان لرئيس مجلس الوزراء صلاحية فرض عقوبات انضباطية وتشكيل اللجان التحقيقية على الموظفين من دون التقيد بانتماء الموظفين لاي وزارة معينة، حيث تضمنت حيثيات القرار" تجد المحكمة ان متابعة عمل الوزارات وكافة الدوائر التابعة للسلطة التنفيذية يدخل في هذا المفهوم، ويقتضي ان يكون لرئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي خوله تقويم العمل ومعاقبة الموظفين المخالفين لواجباتهم الوظيفية واثابة الموظفين الجيدين، وان ذلك يتطلب ان تكون سلطة تأليف اللجان التحقيقية وفرض العقوبات الانضباطية مع تمكين الموظف المفروضة بحقه العقوبة بالدفاع عن حقه ونفسه وله ان يطعن بقرار العقوبة وفق طرق الطعن المقررة قانونا، وهذا تم تأييده بموجب نص المادة (٨٠) من الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ والتي اعطت لرئيس مجلس الوزراء اختصاص الاشراف على عمل الوزرات والجهة غير المرتبطة بوزارة، وصدر القرار باتا....."[١].

ويرى الباحث ان الاتحادية العليا لم تكن موفقه في قرارها المذكور للاسباب الاتية:

١-ان منح رئيس مجلس الوزراء سلطة تشكيل اللجان التحقيقية وفرض العقوبات الانظباطية على الموظفين خارج نطاق مجلس الوزراء وبغض النظر عن انتمائهم لوزارة معينة لا ينسجم مع نص المادة (١٤/ ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة النافذ والتي منحت لرئيس مجلس الوزراء فرض العقوبات المحددة في المادة المذكورة على الموظف التابع لدائرته والمشمول باحكام القانون المذكور[٢]، واستنادا للنص المذكور فأن رئيس مجلس الوزراء لا يملك فرض عقوبات على اي موظف خارج دائرته والمتمثلة بمجلس الوزراء، وان القول خلاف ذلك يقتضي تدخلا تشريعيا يمنح بموجبه رئيس مجلس الوزراء تلك السلطة.

---

[١] ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٦٧/ اتحادية/ ٢٠٢٤) في ١٠_٢_٢٠٢٥، منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة.

[٢] ينظر نص المادة (١٤/ ثانيا) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

٢-استندت المحكمة في قرارها المذكور الى نص المادة (٨٠) من الدستور ومن الملاحظ على النص المذكور ان الصلاحيات الواردة فيه تتعلق بمجلس الوزراء وليس رئيس المجلس كما ورد في القرار، وان المجلس يمارس هذا الاختصاص بوصفة هيئة ولم تتضمن الصلاحيات الواردة في النص المذكور ما يشير الى امكانية تفويضها الى رئيس المجلس وبالتالي فأن الاستناد الى النص المذكور في منح رئيس مجلس الوزراء هذه السلطة غير سليم، وذلك لان المشرع الدستوري منح لمجلس الوزراء اختصاص الاشراف على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وليس الى رئيس المجلس.

- **ثانيا: قرار المحكمة التفسيري الصادر بالعدد (٢٢٥/ اتحادية/ ٢٠٢٥) في ٢٤_١٢_٢٠٢٥:**

تتلخص وقائع هذا القرار بقيام وزير الصناعة اضافة لوظيفته بالطلب من المحكمة الاتحادية العليا تفسير نص المادة (٧٨) من الدستور، ويتضح من خلال الاطلاع على حيثيات هذا القرار ان المحكمة ومن خلال قرارها هذا اعادت تفسير قرارها الاول حيث انكرت على رئيس مجلس الوزراء القيام بالاختصاص الانضباطي من قبله مباشرة بل يتم من قبل وزرائه، حيث ورد في حيثيات القرار " ان ما جاء بالقرار التفسيري الصادر عن المحكمة هو ممارسة رئيس الوزراء لدوره الانضباطي تجاه جميع موظفي الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وذلك من خلال الطلب من الوزير اورئيس الجهة المختصة بتشكيل لجان تحقيقية تتولى التحقيق مع الموظف المخالف لواجباته الوظيفية، ويقتصر دور رئيس الوزراء على متابعة سلامة اجراءات اللجنة ومدى انسجامها لاحكام القانون دون ان يحل محل الرئيس المباشر المختص في تأليف اللجنة التحقيقية او ايقاع العقوبات الانضباطية بحق الموظف"[١].

وبهذا يتضح ان المحكمة عدلت عن قرارها التفسيري الاول حيث توصلت ومن خلال قرارها الاخير ان رئيس مجلس الوزراء لا يملك صلاحية تشكيل اللجان التحقيقية وايقاع العقوبات الانضباطية وذلك لان الصلاحية المذكورة معقودة بالرئيس المباشر، ويقتصر دوره على التوجيه بتشكيل اللجنة التحقيقية من الرئيس المباشر، **وهذا ما يؤيده الباحث** كون هذا

[١] ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٢٥/ اتحادية/ ٢٠٢٥) في ٢٤_ ١٢_٢٠٢٥، منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة.

الاتجاه يحقق الانسجام بين الدستور النافذ والقانون ونسجم مع مبدأ المشروعية والاختصاص، اذ لا يمكن ان تتم ممارسة اختصاص معين دون ان يكون له غطاء قانوني يجيز ذلك.

الخاتمة

اولا: النتائج:

١. منح المشرع الدستوري رئيس مجلس الوزراء مجموعة من الصلاحيات وردت على سبيل الحصر في الدستور العراقي النافذ وفي النظام الداخلي لمجلس الوزراء ولم يكن من ضمن تلك الصلاحيات تشكيل اللجان التحقيقية.

٢. ليس لصلاحية رئيس مجلس الوزراء في تشكيل اللجان التحقيقة أي أساس دستوري أو قانوني، حيث لم يرد في الدستور نصا يشير الى ذلك الاختصاص، كما ان قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل حصر هذه السلطة او الاختصاص بالوزير او رئيس الدائرة ولم تتم الاشارة الى رئيس مجلس الوزراء.

٣. ان قيام رئيس مجلس الوزراء بتشكيل لجان تحقيقية يعد مخالفا لمبدأ المشروعية وتجاوزا لحدود الاختصاص وذلك لصدور هذا الاجراء من جهة لا تملكها بموجب القانون مما يجعله معيبا بعيب عدم الاختصاص.

ثانيا: التوصيات

١. تعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على نحو يحدد بشكل واضح وصريح الجهات المخوّلة بتشكيل اللجان التحقيقية، على ان لا يكون من ضمن تلك الجهات رئيس مجلس الوزراء.

٢. تعديل قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ المعدل، من خلالوضع إطار قانوني تفصيلي ينظم عمل اللجان التحقيقية، مع تحديد إجراءاتها وضمانات الموظفين أمامها، مع منح رئيس مجلس الوزراء صلاحية توجيه الوزير الذي ينتمي الموظف المخالف لوزارته بتشكيل لجنة تحقيقية بحقه بما ينسجم مع صلاحيته بالاشراف والتوجيه المنصوص عليها في الدستور.

المصادر:

- **الكتب:**

١. احمد محمود احمد الربيعي، التحقيق الاداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، ٢٠١١.

٢. سعد ناجي جواد، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الكتب القانونية، بغداد، ٢٠١٢.

٣. صبحي عبد الواحد نبيل، القضاء الإداري والمسؤولية التأديبية للموظف العام. دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2015.

٤. عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دون طبعة، منشاة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٤.

٥. عودة عبدالرزاق ماجد، القانون الاداري: المبادئ العامة للوظيفة العامة والضبط الاداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٠.

٦. ماجد راغب الحلو، دعوى القضاء الاداري ووسائل القضاء العام، دار الجامعة العربية، الاسكندرية.

٧. ماجد راغب الحلو، علم العامة ومبادئ الشريعة الاسلامية، منشأة المعارف،الاسكندرية، ٢٠٠٥.

٨. محمد كامل ليلة، النظم السياسة والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٠.

- **الدساتير والقوانين**

١. الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.

٢. قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 المعدل.

٣. قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.

٤. النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (1) لسنة 2022.

٥. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.

- **احكام وقرارت المحكمة الاتحادية العليا**

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (267/اتحادية/2024) منشور على الموقع الالكتروني المحكمة.

٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (225/اتحادية/2025)، منشور على الموقع الالكتروني للمحكمة.

- **الرسائل والاطاريح**

١.اقبال ناجي سعيد، النظام القانوني للهيئات المستقلة في العراق، اطروحة دكتوراه، جامعة بغداد، كلية القانون، 2015.

٢. مروان حسن عطية، مجلس الوزراء في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٤.

- **البحوث**

١. احمد خورشيد حميدي، السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي لعام 2005، مجلة جامعة كركوك للدراسات الانسانية، العدد2، 2012.

٢. باسم محسن نايف وايمن حسن مندل واقبال عبد العباس يوسف، التوازن بين سلطة رئيس الوزراء ومسؤوليته في دستور جمهورية العراق لعام 2005 دراسة تحليلية، مجلة اوروك للعلوم الانسانية، كلية التربية للعلوم الانسانية، جامعة المثنى، المجلد السادس عشر، العدد الاول، ج2، ٢٠٢٣.

٣. شداد خليفة مزعل التميمي، صلاحيات مجلس الوزراء بين النص الدستوري والممارسة العملية، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، المجلد (١٣)، العدد (٤٤)، ٣٠٢٣.

٤. ليلى حنتوش ناجي الخالدي وحسام عزيز صويح، الاختصاصات المنفردة لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني دراسة مقارنة، مجلة المحقق للعلوم القانونية والسياسية، العدد الاول، السنة الربعة عشر، ٢٠٢٢.

٥. هناء جبوري محمد، السلطة المختصة بفرض العقوبات الانضباطية واجراءتها بحق ذوي الدرجات الخاصة، مجلة مركز بابل للدراسات الانسانية، المجلد (١٤)، العدد (٢)، ٢٠٢٤.

Sources:

Books

1. Ahmed Mahmoud Ahmed Al-Rubaie, Administrative Investigation in Public Service: A Comparative Study, Dar Al-Kutub Al-Qanuniya & Shatat for Publishing and Software, Egypt, 2011.
2. Saad Naji Jawad, Constitutional Law and Political Systems, Dar Al-Kutub Al-Qanuniya, Baghdad, 2012.
3. Subhi Abdul-Wahid Nabil, Administrative Judiciary and the Disciplinary Liability of the Public Employee, Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution, Amman, 2015.
4. Abdul-Ghani Basyouni, The Mediator in Political Systems and Constitutional Law, (No Edition), Mansha'at Al-Maaref, Alexandria, 2004.
5. Ouda Abdul-Razzaq Majeed, Administrative Law: General Principles of Public Service and Administrative Regulation, Al-Sanhuri Library, Baghdad, 2010.
6. Majed Ragheb Al-Helou, Administrative Judiciary Lawsuits and Means of Public Adjudication, Dar Al-Jami'a Al-Arabiya, Alexandria.
7. Majed Ragheb Al-Helou, Public Science and the Principles of Islamic Sharia, Mansha'at Al-Maaref, Alexandria, 2005.
8. Mohamed Kamel Leila, Political Systems and Constitutional Law, Dar Al-Fikr Al-Arabi, Cairo, 2000.

Constitutions and Laws

1. The Effective Constitution of the Republic of Iraq of 2005.
2. The Federal Supreme Court Law No. (30) of 2005, as amended.
3. The Law of Discipline for State and Public Sector Employees No. (14) of 1991, as amended.
4. The Internal Regulations of the Federal Supreme Court No. (1) of 2022.
5. The Internal Regulations of the Council of Ministers No. (2) of 2019.

Judgments and Rulings of the Federal Supreme Court

1. Federal Supreme Court Decision No. (267/Federal/2024), published on the Court's official website.
2. Federal Supreme Court Decision No. (225/Federal/2025), published on the Court's official website.

Theses and Dissertations

1. Iqbal Naji Saeed, "The Legal System of Independent Bodies in Iraq," Doctoral Dissertation, University of Baghdad, College of Law, 2015.
2. Marwan Hassan Attiya, "The Council of Ministers in the Constitution of Iraq of 2005," Master's Thesis, College of Law, University of Kufa, 2014.

Research Papers / Articles

1. Ahmed Khorshid Humaidi, "The Executive Authority under the Iraqi Constitution of 2005," *Journal of the University of Kirkuk for Humanities Studies*, Issue 2, 2012.
2. Bassim Mohsen Nayef, Ayman Hassan Mandil, and Iqbal Abdul Abbas Youssef, "The Balance between the Power of the Prime Minister and his Responsibility in the Constitution of the Republic of Iraq of 2005: An Analytical Study," *Uruk Journal for Humanities Sciences*, College of Education for Humanities Sciences, University of Muthanna, Volume Sixteen, Issue One, Part 2, 2023.

3. Shaddad Khalifa Miz'al Al-Tamimi, "The Powers of the Council of Ministers between Constitutional Text and Practical Practice," *Journal of the College of Law and Political Science*, Volume (13), Issue (44), 3023. (Note: The year appears to be a typo in the original; it likely means 2023, but it has been translated as written: 3023).
4. Laila Hantoush Naji Al-Khalidi and Hossam Aziz Suwaih, "The Exclusive Competences of the Prime Minister in the Parliamentary System: A Comparative Study," *Al-Muhaqiq Journal of Legal and Political Sciences*, Issue One, Fourteenth Year, 2022.
5. Hanaa Jebouri Mohammed, "The Competent Authority for Imposing Disciplinary Sanctions and its Procedures against Holders of Special Ranks," *Babylon Center for Humanities Studies Journal*, Volume (14), Issue (2), 2024.