نائب رئيس مجلس الوزراء في ميزان القانون(دراسة مقارنة)

م.د. دعاء ابراهيم زهراو

كلية القانون/ جامعة ميسان

Doaa.a.z@uomisan.edu.iq

الملخص:

يعد نائب رئيس مجلس الوزراء المسؤول الوزاري الذي تعهد اليه مهام لمساعدة رئيس مجلس الوزراء، إذ يمارس مسؤوليات رئيس مجلس الوزراء بصورة مؤقتة في حال غيابه او في حال انابته لأمرٍ ما من قبله.

وقد حدد دستور جمهورية العراق لسنة 2005 هذا المنصب في المادة "139" منه وحدده في الدورة الانتخابية الاولى فقط مما ادى إلى إثارة مجموعة خلافات عند فقهاء القانون الدستوري بين المؤيد والمعارض لوجود نواب لرئيس مجلس الوزراء في الدورات الانتخابية اللاحقة، وكان للمحكمة الاتحادية العليا دور بارز في التأكيد على دستورية منصب نواب رئيس مجلس الوزراء، واعطت السلطة التقديرية الواسعة لرئيس مجلس الوزراء في اختيار عدد نوابه.

الكلمات المفتاحية: رئيس مجلس الوزراء، نائب رئيس مجلس الوزراء، المركز الدستوري، المحكمة الاتحادية العليا.

Abstract :

The Deputy Prime Minister is the official entrusted with the task of assisting the Prime Minister، He must take the Cabinet's decisions temporarily in the event of the Prime Minister's absence or if he is deputized for a task by the Prime Minister.

The Iraqi Constitution2005 defined this position in Article 139، limiting it to the first electoral cycle only. This issue has sparked a series of disputes among constitutional law scholars، with some supporting and others opposing the presence of deputy prime ministers in subsequent electoral cycles.

The Federal Supreme Court played a prominent role in affirming the constitutionality of the position of deputy prime ministers، granting the prime minister broad discretionary power to choose the number of his deputies.

المقدمة

تبرز أهمية منصب نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني القائم على ثنائية السلطة التنفيذية والتي تتكون من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ويترأس مجلس الوزراء: رئيس مجلس الوزراء وعضوية عدد من النواب والوزراء، ويعد منصب نائب رئيس مجلس الوزراء من المناصب الدستورية

المهمة في القانون الدستوري، وان اهمية هذا المنصب تختلف باختلاف الانظمة السياسية التي تتبعها الدول، فبعض الدساتير اشارت بصورة صريحة لنائب رئيس مجلس الوزراء بينما البعض الاخر سكت عن الاشارة لهذا المنصب، وبعض الدساتير حددت عدد نواب رئيس مجلس الوزراء وبعضها لم تحدد العدد وتركت الخيار لرئيس مجلس الوزراء.

مشكلة البحث:

تتجلى مشكلة البحث في السؤال الابرز وهو هل تضّمن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ذكر منصب نائب رئيس مجلس الوزراء؟ وما مدى معالجة المشرع الدستوري العراقي لهذا المنصب؟ وهل هناك قصور في النصوص المنظمة له الدستورية منها والقانونية؟ مع الأخذ بعين الاعتبار ان لم يشرع الى الان قانون يخص مجلس الوزراء يوائم نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005، إذ ان لا حياة نيابية صحيحة دون اصدار تشريعات للنهوض بمستلزمات هذه الحياة.

اهمية البحث:

تتمثل اهمية البحث في تسليط الضوء على منصب نائب رئيس مجلس الوزراء، إذ يعد هذا المنصب من المناصب المهمة ، خاصة وانه يمارس صلاحيات رئيس مجلس الوزراء بصورة مؤقتة عند تغيبه او في حال انابته لحدثٍ ما، اضافة الى الكشف عن مواطن القصور في التشريع العراقي فيما يتعلق بالتنظيم الدستوري والقانوني لهذا المنصب.

منهجية البحث:

أنَّ طبيعة البحث تقتضي أن نتبع المنهج المقارن ويكون محوره دستور جمهورية العراق لسنة 2005 مع المقارنة مع دستور الجمهورية اللبنانية لسنة 1926، ولما كان موضوع البحث يتضمن التعرض لبعض النصوص الدستورية والقانونية كان لزاماً الولوج الى المنهج التحليلي لغرض تحليل تلك النصوص والاحاطة التامة بجميع جوانبها.

هيكلية البحث:

قسمنا البحث الى ثلاث مطالب تناولنا في المطلب الاول "منصب نائب رئيس مجلس الوزراء"، ثم بينها في المطب الثاني "التنظيم القانوني لمنصب نائب رئيس مجلس الوزراء في لبنان"، ثم عرجنا في المطلب الثالث الى "التنظيم القانوني لمنصب نائب رئيس مجلس الوزراء في العراق"، اضافة الى النتائج والتوصيات التي توصل اليها البحث.

المطلب الأول

منصب نائب رئيس مجلس الوزراء

يعرف نائب رئيس مجلس الوزراء والذي يعد من اعضاء مجلس الوزراء على انه: المسؤول الوزاري الذي تعهد اليه مهمة لمساعدة رئيس مجلس الوزراء، إذ يمارس مسؤوليات مجلس الوزراء بصورة مؤقتة في حال غيابه او في حال انابته لأمرٍ ما من قبل رئيس مجلس الوزراء[1].

وقد اختلفت مواقف دساتير الدول بشأن النص على منصب نائب رئيس مجلس الوزراء وكانت على اتجاهين، اتجاه سكت عن الاشارة الى هذا المنصب في طيات النصوص القانونية، والاتجاه الاخر نص وبصورة صريحة على هذا المنصب، إذ ان الامر لا يسير على وتيرة واحدة في الانظمة السياسية للدول.

ومما تقدم، نقسم المطلب الى فرعين، نبين في الاول ونعرج في الثاني على الاشارة الصريحة لنائب رئيس مجلس الوزراء.

الفرع الاول: الاشارة العرفية لنائب رئيس مجلس الوزراء

ان بعض الدساتير سكتت عن الاشارة إلى منصب نائب رئيس مجلس الوزراء، ولكن العرف هو من استحدث هذا المنصب، إذ نص الدستور الفرنسي لسنة 1958، على أنه "يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول ويعفيه من منصبه بناءً على تقديمه استقالة الحكومة، يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة الآخرين ويعفيهم من مناصبهم بناءً على اقتراح الوزير الأول"[2].

فعلى الرغم من سكوت الدستور عن الإشارة إلى منصب نائب رئيس مجلس الوزراء صراحة، إلا انه يستنتج ضمناً امكانية وجود هذا المنصب.

وكذلك الحال في الدستور اللبناني لسنة 1926، إذ نشأ هذا المنصب عرفاً بان يكون هناك نائب لرئيس مجلس الوزراء من طائفة الروم الارثوذكس[3]، رغم أنه لا يوجد نص دستوري يقر بوجود مركز دستوري له، وايضاً فأن قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية المؤقتة لعام 2004، خلا من وجود نص دستوري لتنظيم هذا المنصب، وبالرغم من عدم ذكر هذا المنصب، إلا أنه كان موجوداً في الحكومة المؤقتة.

الفرع الثاني: الاشارة الصريحة لنائب رئيس مجلس الوزراء

اما **الاتجاه الثاني** فقد أكد على المركز الدستوري لنائب رئيس مجلس الوزراء وبصورة صريحة في طيات الوثيقة الدستورية، إذ ان بعض الدساتير اقرت بوجود نائبين او اكثر لرئيس مجلس الوزراء.

---

(1) د. مصدق عادل طالب، نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي (دراسة تحليلية مقارنة في الدساتير العراقية)، مكتبة السنهوري، بغداد، 2014، ص16.

(2) تنظر المادة (8) من الدستور الفرنسي لسنة 1958.

(3) د. أحمد سعيفان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008، ص439.

وقد اخذ بهذا الاتجاه دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014[1]، إذ نص على أنّه " الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وتتكون من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، ..."[2]، وكذلك الدستور الاماراتي لسنة 1971 إذ نص على انه "يتكون مجلس الوزراء الاتحادي من رئيس مجلس الوزراء ونوابه"[3].

ومن خلال النصوص اعلاه يتبين ان الدساتير المذكورة اكدت على وجود أكثر من نائب لرئيس مجلس الوزراء.

اما دستور جمهورية العراق لسنة 2005 فقد اعتنق هذا الاتجاه، إذ نص على انه" يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبين في الدورة الانتخابية الأولى"[4].

فتبين مما تقدم ان دستور جمهورية العراق لسنة 2005 اوجب وجود نائبين لرئيس مجلس الوزراء ولكنه حدده بالدورة الانتخابية الاولى، وتم ايراد هذه المادة ضمن الاحكام الانتقالية التي يعني تطبيقها لمدة محددة.

وقيد يثور التساؤل الاتي: هل يقتصر وجود نواب لرئيس مجلس الوزراء للدورة الانتخابية الأولى الممتدة من "2006-2010" فقط ام يؤخذ به ايضاً في الدورات الانتخابية اللاحقة ؟!

ان النص الدستوري يشير الى عدد نواب رئيس مجلس الوزراء في الدورة الانتخابية الاولى فقط وبما ان النص قد ورد في الباب السادس ضمن "الاحكام الختامية والانتقالية" مما يشير الى ان هذا المنصب وعدد نوابه قد انتهى مع نفاذ فترة تطبيق الدورة البرلمانية الاولى، إذ يرى البعض أن تعيين نواب لرئيس الوزراء هو امر جوازي متروك لسلطته التقديرية، إذ ان المشرع الدستوري لم يوجب على رئيس مجلس الوزراء ان يُعين نواب له، وجعل الامر جوازياً وهذا ما يُفهم من نص المادة "139" من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

وبالرجوع الى النصوص المتعلقة بمجلس الوزراء، إذ انه لم يرد ذكر منصب نائب رئيس مجلس الوزراء سواء في المادة السادسة والسبعين والمادة السادسة والثمانين منه ، وهذا يعني ان المنصب قد تحدد فقط في الدورة الانتخابية الاولى[5].

---

(1) والمنشور في الجريدة الرسمية بالعدد (11)، في 2019/4/23.
(2) تنظر المادة (139) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والمنشور في الوقائع العراقيّة بالعدد (4012)الصادر في2005/12/28.
(3) تُنظر المادة (55) من الدستور الاماراتي لسنة 1971 النافذ.
(4) د. أحمد سعيفان، مصدر سابق، ص439.

الا ان الواقع العملي كان خلافاً لما اراده الدستور، إذ استمر وجود نواب لرئيس مجلس الوزراء في الحكومتين الثانية "2010_2014"، والتي شهدت وجود نائبين لرئيس مجلس الوزراء والثالثة "2014_2015" التي شهدت وجود ثلاثة نواب لرئيس مجلس الوزراء، وجرى العرف في العراق على أن يكون أحد نواب رئيس مجلس الوزراء من الكرد والنائب الثاني من العرب السنة والثالث من العرب الشيعة، رغم ان الدستور لم ينص على ذلك، إلا أن الواقع السياسي في العراق قد قضى ذلك تحت طائلة العرف الدستوري[1].

المطلب الثاني

التنظيم القانوني لمنصب نائب رئيس مجلس الوزراء في لبنان

لم يقر المشرع القانوني عن منصب نائب رئيس مجلس الوزراء بشكل قاطع، وانما يعد هذا المنصب موجود بصورة عرفية ولأسباب سياسية، وقد تنتهي ولاية رئيس مجلس الوزراء بصورة طبيعية أو استثنائية، أو يغيب بسبب طارئ ما، فلا بد من يحل أحد مكانه لحين عودته، حتى لا نكون امام فراغ دستوري لمنصب رئيس مجلس الوزراء.

ولتسليط الضوء على التنظيم القانوني لهذا المنصب في لبنان، يتطلب الامر تقسيم المطلب الى فرعين، يخصص الفرع الاول لمنصب نائب رئيس مجلس الوزراء في القانون، ويتناول الفرع الثاني دور نائب رئيس مجلس الوزراء في حال غياب الرئيس.

الفرع الاول: منصب نائب رئيس مجلس الوزراء في القانون

لم ينص دستور الجمهورية اللبنانية لعام 1926 المعدل عن ذكر منصب نائب رئيس الوزراء، إلا انه وجوده يعد عرفاً متبعاً ، فهو لا يملك اي صلاحيات دستورية ، إذ ان المادتين "64" و "65" من الدستور المتعلقة بمهام وصلاحيات برئيس مجلس الوزراء لم تبين أي ذكر لمنصب النائب.

---

(5) د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، ط1، منشأة المعارف، الاسكندرية،2019، ص88.

(1) ايمان قاسم الصافي، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة مقارنة)، اطروحة قدمت الى مجلس كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2015، ص128، ويعرف العرف الدستوري على أنه: القاعدة ذات الطبيعة الدستورية تقرر العمل بمقتضاها واستقر رأي الجماعة القانونية على أتباعها: د. اسماعيل ميرزا، القانون الدستوري(دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية)، ط2، دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع، الاردن، 2015، ص77.

ويرى البعض ان التوصيف الدستوري لنائب رئيس مجلس الوزراء بأنه أما وزير ذو حقيبة وزارية أو وزير دولة[1]، إلا ان الملفت للنظر في دستور الجمهورية اللبنانية لعام 1926 المعدل لم يشر الى وزراء الدولة، لكن الواقع العملي يقر بوجودهم وبأعتبارهم اعضاء السلطة التنفيذية ومشاركين في شؤون الحكم[2].

وقبل التعديل الدستوري لدستور الجمهورية اللبنانية لسنة 1926، لم يكن هناك صلاحيات موسعة لرئيس مجلس الوزراء، لكن بعد اتفاقية الطائف اكدت على ان السلطة الاجرائية اصبحت بيد مجلس الوزراء، رغم ان رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ، فكيف يكون هو رئيساً لكل السلطات يخضع الى سلطة مجلس الوزراء[3].

ومن ثم فأن العرف الدستوري هو من انشئ منصب نائب رئيس مجلس الوزراء، وقد يبرر البعض ان وجود هذا المنصب هو لصون العيش المشترك وللحفاظ على المشاركة بكافة الطوائف في النظام السياسي[4].

وبالرجوع الى النظام الداخلي لمجلس الوزراء المرقم "2552" في 1992/8/1، لم يذكر فيه منصب لنائب رئيس مجلس الوزراء.

ولو يممنا وجهنا شطر المادة التاسعة منه نجدها تقر بـ " ...، تكون مناقشات مجلس الوزراء سرية، ولا يحضرها سوى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء والامين العام ومن يساعده...".

وبحسب نص المادة اعلاه نجد أن المشرع القانوني لم يذكر نائب رئيس مجلس الوزراء، إذ انه حدد الاشخاص الذي يحق لهم الحضور وبشكل حصري، وقد يوعز السبب لعدم وجود مركز دستوري لنائب رئيس مجلس الوزراء في طيات الوثيقة الدستورية.

وان اللجنة التي اعدت مشروع النظام الداخلي لمجلس الوزراء المذكور قد ذكرت نائب رئيس مجلس الوزراء، وعرض هذا المشروع على مجلس شورى الدولة، واعطى المجلس رأيه واقر في حال غياب رئيس الحكومة، لنائب الرئيس الحق في ترأس جلسات مجلس الوزراء عملاً بمبدأ استمرارية عمل السلطات في الدولة، إذ اصدر قراره عام 1992، واكد على " عملاً بمبدأ استمرارية السلطات العامة في الدولة، وفي حال

(1) يعد وزير الدولة لقباً فخرياً لا يملك صاحبه اي سلطة من سلطات الوزير ولا يعد عضواً في مجلس الوزراء، د. اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص74.

(2) د.ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2003، ص158.

(3) د. امين عاطف صليبيا، شرح احكام الدستور اللبناني(مع بعض النصوص القانونية المتممة له)، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2012، ص170.

(4) كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني(دراسة مقارنة)، ط1، دار السنهوري، لبنان، 2016، ص299.

الغياب ومن اجل تأمين العمل في مجلس الوزراء وتسيير شؤون الدولة ومؤسساتها، فأنه يقتضي اضافة فقرة الى نص المادة السابعة من المشروع المقترح تتضمن الاتي: ويترأس نائب رئيس مجلس الوزراء في حال وجوده جلسات مجلس الوزراء عند غياب رئيس مجلس الوزراء، وإلا فالاعضاء الاكبر سناً "[1].

وتم تقديم قرار مجلس شورى الدولة المذكور على مجلس الوزراء للتصويت عليه، إلا انها لم تتم الموافقة، وصدر النظام الداخلي لمجلس الوزراء خالياً من ذكر منصب نائب رئيس مجلس الوزراء.

الفرع الثاني: دور نائب رئيس مجلس الوزراء في حال غياب الرئيس

نصت المادة " 64" من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة 1926 المعدل على مهام رئيس مجلس الوزراء، إذ منح صلاحيات واسعة، إلا انها لم تذكر بصورة أو اخرى من يحل محله في غيابه[2].

ومن ثم فأن اي عارض يلم برئيس مجلس الوزراء يمنعه من ممارسة مهامه سيؤدي الى شل عمل مجلس الوزراء ومن ثم شل عمل أحد دفتي السلطة التنفيذية.

وما يلفت النظر أن دستور الجمهورية اللبنانية لسنة 1926 المعدل، لم يقر اي نص على ملئ فراغ منصب رئيس مجلس الوزراء في حالة غيابه أو خلو منصبه.

وعند التمعن بالنصوص الدستورية، نرى انه لا يوجد نصاً صريحاً يؤكد على حلول نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس مجلس الوزراء وذلك لمنع حصول فراغ في رئاسة الحكومة، إذ قد يغيب رئيس الحكومة لعارض طارئ، ومن ثم لا يستطيع نائبه اخذ دور رئيس مجلس الوزراء؛ لأنه لا يوجد صلاحيات لنائب رئيس مجلس الوزراء في طيات الوثيقة الدستورية تقر بأحلاله محله، ومن ثم سيكون ضرب بالصميم

---

(1) قرار مجلس شورى الدولة المرقم (90/20) في عام 1992.

(2) نصت المادة على : رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء. وهو يمارس الصلاحيات التالية:

رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء. وهو يمارس الصلاحيات التالية:

1. يرأس مجلس الوزراء ويكون حكماً نائباً لرئيس المجلس الأعلى للدفاع.
2. يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها. وعلى الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها. ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال.
3. يطرح سياسة الحكومة العامة أمام مجلس النواب.
4. يوقع مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم ما عدا مرسوم تسميته رئيسا للحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة.
5. يوقع مرسوم الدعوة إلى فتح دورة استثنائية ومراسيم إصدار القوانين وطلب إعادة النظر فيها.
6. يدعو مجلس الوزراء إلى الانعقاد ويضع جدول أعماله ويطلع رئيس الجمهورية مسبقاً على المواضيع التي يتضمنها وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث.
7. يتابع أعمال الإدارات والمؤسسات العامة وينسق بين الوزراء ويعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل.
8. يعقد جلسات عمل مع الجهات المعنية في الدولة بحضور الوزير المختص.

للنصوص الدستورية، إلا ان هناك بون واسع بين الواقع السياسي والقانوني، إذ ان نائب رئيس المجلس يحل محله عند غياب الاخير.

واختلف الفقه الدستوري في مدى ادارة مجلس الوزراء في ظل غياب رئيس الحكومة، وبرز اتجاهين ازاء ذلك:

يرى **الاتجاه الاول**: انه من الممكن ان يوكل رئيس مجلس الوزراء احد وزراءه برئاسة مجلس الوزراء في حال غيابه وبصلاحيات محدودة فقط لسير المرفق العام وسير الشؤون العامة في البلد، إلا انه لا يتدخل في صنع اي قرار سياسي(1).

ويرى **الاتجاه الثاني** بامكانية الحلول نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس مجلس الوزراء عند غيابه على غرار مبدأ استمرارية الدولة ومن ثم له الحق في ترأس جلسات مجلس الوزراء ، إلا أن صلاحياته تقتصر على المسائل الادارية وتسيير الشؤون اليومية، دون ان تتعدى المسائل السياسية بما فيه صنع القرار السياسي على مستوى مجلس الوزراء(2).

ويغلب الظن أن الرأي الثاني أقرب للتأييد، إذ لنائب رئيس مجلس الوزراء ان يحل محل رئيس مجلس الوزراء عند غيابه، وتقتصر مهمامه فقط في مباشرة الاعمال الجارية وذلك للمصلحة العامة ولحين رجوع رئيس مجلس الوزراء، ويتحدد نطاق "الأعمال الجارية" بالأعمال التي يتطلبها السير العادي لمرافق الدولة وهي الأعمال الأدارية التي لا تدخل في نطاق التأثير على السياسة العامة للدولة(3)، وهذه الامور ترمي بغايتها الى الحرص على مصالح البلد من ان تهدر في ظل غياب رئيس مجلس الوزراء.

ونرى في نهاية المطاف، ان الحل الانسب لسد فراغ غياب رئيس مجلس الوزراء، ولكي لا تعصف بالحكومة آفة الشلل الوظيفي، فالدواء الشافي عند غياب رئيس مجلس الوزراء، والدخول في حومة المخالفات القانونية ، لابد من تعديل دستوري لذكر منصب نائب رئيس مجلس الوزراء، وتحدد مهامه في طيات الوثيقة الدستورية، وتحديد تفاصيله حتى لا يكتنف هذا المنصب اي لبس أو غموض، خاصة وان الواقع العملي يشير الى تولي نائب رئيس مجلس الوزراء دفة الحكومة عند غياب رئيس الحكومة.

المطلب الثالث

التنظيم القانوني لمنصب نائب رئيس مجلس الوزراء في العراق

(1) د.سليم الحص، عهد القرار والهوى، ط1، دار العلم للملايين، لبنان، 1991، ص164.
(2) د. حيدر المولى، ممارسة مجلس الوزراء اللبناني لصلاحيات الدستورية بين الواقع والنص، ط1، مكتبة صادر ناشرون، 2011، ص243.
(3) د.محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2002، ص177.

حرص دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والقوانين ذات العلاقة على تنظيم منصب نائب رئيس مجلس الوزراء،إلا ان الاصلاحات الحكومية التي قامت بها الحكومة العراقية قد الغت هذا المنصب، مما ادى الى الطعن بهذا الامر امام المحكمة الاتحادية العليا لبيان موقفها من الغاء هذا المنصب.

ولذلك سيتم تناول هذا المطلب في ضوء فرعين، حيث يكرّس الفرع الأول: النصوص القانونية الناظمة لمنصب نائب رئيس مجلس الوزراء ، بينما يخصص الفرع الثاني لدور المحكمة الاتحادية العليا في الغاء منصب نائب رئيس مجلس الوزراء.

الفرع الاول: النصوص القانونية الناظمة لمنصب نائب رئيس مجلس الوزراء

ابتداءً نصت المادة "86" من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على انه "ينظم بقانونٍ، تشكيل الوزارات ووظائفها، واختصاصاتها، وصلاحيات الوزير".

ومن استقراء النص المتقدم نجد ان النص الدستوري قد أحال الاحكام التفصيلية لتنظيم الوزارات وتشكيلها واختصاصاتها الى قانون يصدر من قبل مجلس النواب، إلا ان الملفت للنظر انه لم يصدر هذا القانون الى يومنا هذا.

وبالرجوع الى قانون السلطة التنفيذية رقم "50" لسنة 1964، فنصت المادة الاولى بفقرتها الاولى على انه "يتكون مجلس الوزراء من رئيس الوزراء ونائب رئيس والوزراء ووزارة الدولة"[1].

وعند امعان النظر في النص المذكور، نجد ان القانون قد أكد على ان يكون لرئيس مجلس الوزراء نائب واحد فقط، ويعد هذا القانون هو المعمول به حالياً؛ لأنه لم يلغ الى هذه اللحظة وهذا يتناغم مع نص المادة "130" من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 ، والتي اكدت على انه "تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها، ما لم تُلغ أو تعدل، وفقاً لأحكام هذا الدستور"، إلا ان التسليم بوجود هذا المنصب يرتطم بحاجز دستوري، ومن ثم لا يعتد به كونه متعارضاً مع نصوص الدستور التي تقر بوجود هذا المنصب في الدورة الانتخابية الاولى فقط.

وفي سياق متصل نص قانون مجلس الوزراء رقم "20" لسنة 1991، على "مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية ...، ويتكون المجلس من رئيس مجلس الوزراء ونوابه ،...".

فتبين في ضوء هذا النص ان هذا القانون قد أكد على وجود اكثر من نائب لرئيس مجلس الوزراء[2]، إلا انه لم يحدد عدد نواب الرئيس بل اكتفى بمفردة " نوابه".

---

(1) تنظر المادة(1/1) من قانون السلطة التنفيذية رقم (50) لسنة 1964، والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (940) الصادر في1964/4/20.

(2) تنظر المادة (1)، قانون مجلس الوزراء رقم (20) لسنة 1991.

هذا وبالرجوع الى المادة "85" من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، فقد نصت على انه "يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل فيه".

ولدى الرجوع الى النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم"8" لسنة 2014 الملغى، نجده نص على أنه"يقوم رئيس المجلس بإدارة المجلس وترؤس اجتماعاته، وفي حالة غيابه يعقد الاجتماع برئاسة من يخوله من نوابه"[1]، كما اشارت المادة "21/أ" منه على عدد نواب رئيس مجلس النواب ، إذ نصت على " لرئيس المجلس ثلاثة نواب يمارس كل منهم جزءً من مهامه في رئاسة شؤون إحدى اللجان القطاعية الآتية،..."وبينت المادة "22" منه على أنه " للمجلس بناءً على اقتراح من رئيسه تكليف أي من نوابه برئاسة لجان وزارية دائمة أو مؤقتة تتولى القيام بمهام محددة".

ويتبين لنا من ظاهر هذه النصوص ان النظام الداخلي قد حدد ثلاث نواب لرئيس مجلس الوزراء لكل منهم جزء من مهام رئيس مجلس الوزراء في رئاسة شؤون اللجان القطاعية وكذلك رئاسة اللجان الوزارية الدائمة والمؤقتة التي تشكل للقيام بمهام محددة.

وتم الغاء النظام المذكور وحل محله النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم"2" لسنة 2019 المعدل[2]، إذ نصت المادة الاولى بفقرتها الثانية على تكوين المجلس من قبل رئيس مجلس الوزراء نوابه والوزراء، وابقت على المادة الثالثة المذكورة في النظام الداخلي رقم"8" لسنة 2014، الا انه لم يذكر عدد نواب رئيس مجلس الوزراء واكتفى بذكر اختصاصاتهم فقط.

وبرأينا انه لا بد من تشريع قانون لمجلس الوزراء متفقاً مع نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وان يكون لرئيس مجلس الوزراء نائباً فقط وذلك للتخلص من المحاصصة الحزبية المقيتة، مع تعديل المادة الثالثة من النظام الداخلي رقم"2" لسنة 2019، ويكون التعديل كالأتي "يقوم رئيس المجلس بإدارة المجلس وترؤس اجتماعاته، وفي حالة غيابه يعقد الاجتماع برئاسة نائبه".

ويرى جانباً من الفقه، أن وجود نائب لرئيس مجلس الوزراء أمراً لازماً، إذ لا بد من وجود شخص يمارس صلاحيات رئيس مجلس الوزراء عند غيابه[3]، وان قيام رئيس مجلس الوزراء بتعيين عدد نوابه لا

(1) تنظر المادة (3)، النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم(8) لسنة2014 الملغى والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (4343) الصادرفي 2014/12/8.
(2) والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (4705) الصادرفي 2023/1/30.
(3) د. مصدق عادل طالب، المصدر السابق، ص29.

يشكل اي مخالفة دستورية، إذ ان نص المادة "139" يتعلق بالدورة الانتخابية الاولى فقط، إلا ان لرئيس مجلس الوزراء فيما بعد السلطة التقديرية الواسعة في تحديد عدد نوابه[1].

إلا انه برأينا ان هذا الرأي قد جانب الصواب؛ لأن المشرع الدستوري قد عالج ذلك ، إذ أن المشرع الدستوري قد تحسب الى حالة غياب رئيس مجلس الوزراء واكد على ان يقوم رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصب الأخير ولأي سبب كان ، إذ نصت المادة "81" بفقرتها الاولى على انه "يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان"، والحقيقة ان المشرع الدستوري قد ازدل الستار على منصب نائب رئيس مجلس الوزراء بعد الدورة الانتخابية الاولى[2].

ولكن كل ما ذكر من النصوص هي مخالفة ومتعارضة مع النصوص الدستورية، إذ ان دستور جمهورية العراق لسنة 2005، لن ينص على هذا المنصب وحدده في الدورة الانتخابية الاولى فقط، لذلك تعد هذه النصوص باطلة كونها متعارضة مع الدستور وهذا ما اكدته المادة "13/ ثانياً" منه على "لا يجوز سن قانونٍ يتعارض مع هذا الدستور، ويُعد باطلاً كل نصٍ يرد في دساتير الأقاليم، أو أي نصٍ قانونيٍ آخر يتعارض معه".

الفرع الثاني: دور المحكمة الاتحادية العليا في الغاء منصب نائب رئيس مجلس الوزراء

ان الحكومة الثالثة افرزت وجود ثلاث نواب لرئيس مجلس الوزراء، وهذا متناغماً مع فكرة المحاصصة الحزبية في تشكيل الحكومة، إذ اخذت هذه الفكرة صداها في توزيع السلطة بين القوى السياسية[3]، إلا أن رئيس مجلس الوزراء العراقي في عام 2014، أصدر حزمة من الاصلاحات وكان من ضمن هذه الاصلاحات الغاء منصب نائب رئيس مجلس الوزراء [4].

ويثور سؤال مفاده ما رأي المحكمة الاتحادية العليا من قرار الغاء مناصب نواب رئيس الجمهورية؟

اصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقم "24/اتحادية/2011" وذلك في تاريخ 2011/5/16 على انه "... وترى هذه المحكمة ومن خلال قراءتها لنص المادة "139" من الدستور، أن دستور جمهورية العراق لعام 2005 قد قبل ومن خلال النص على تلك المادة بمبدأ وجود نواب لرئيس مجلس الوزراء،

(1) د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال الى الاستقلال، ط1، مكتبة زين الحقوقية، لبنان، 2018، ص272.

(2) د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في القانون الدستوري، منشأة المعارف، المصدر السابق، ص88.

(3) ولمزيداً عن فكرة المحاصصة الحزبية ينظر في ذلك: د. عدنان عاجل عبيد، اثر المحاصصة الحزبية في تعديل دستور جمهورية العراق لسنة 2005(دراسة مقارنة)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، جامعة ميسان، مجلد (1)، عدد (7)، 2022، ص14.

(4) تُنظر: الحزمة الأولى للاصلاحات المقدمة من السيد رئيس مجلس الوزراء الدكتور حيدر العبادي في الجلسة الاستثنائية لمجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 2015/8/9 والتي أقرّها المجلس بالاجماع.

ولكنه حدد عددهم بأثنين في الدورة الانتخابية الأولى لمجلس النواب العراقي، وبعد تلك الدورة ترك الامر لتقدير رئيس مجلس الوزراء في تحديد عدد نوابه في الدورات اللاحقة، وحسب ما يتطلبه برنامجه الوزاري وعلى وفق المهام المنوطة به والصلاحيات المخولة له في المادتين "78" و"80" من الدستور، وهذا يدل على عدم وجود أي خرق دستوري من المدعي عليهما...، عليه قررت المحكمة رد الدعوى، وصدر الحكم باتاً وبالاتفاق،..."[1]

وحسب قرار المحكمة الاعلاه نرى ان المحكمة قد ردت الدعوى، وانها قد اقرت بوجود منصب نائب رئيس الوزراء وحسب نص المادة "139" من الدستور على الدورة الانتخابية الاولى لا يعني عدم تواجده في الدورات اللاحقة، أذ ان هذا الامر يدخل ضمن السلطة التقديرية لمجلس الوزراء حسب الصلاحيات الممنوحة له في المادة "78" و المادة "80" من الدستور[2].

وان رأي المحكمة الاتحادية العليا الموقرة مرجوح في ميزان الدستورية وذلك للأسباب التالية:

1. ان رأي المحكمة الموقرة يفتقر الى السند الدستوري؛ لأن المشرع الدستوري لم يمنح رخصة لرئيس مجلس الوزراء في استحداث منصب لنائبه.
2. ان القانون هو من يتولى تسمية السلطات ومن ثم تحديد اختصاصاتها، فالقواعد القانونية هي صاحبة كلمة الفصل في وضع قواعد الاختصاص وتحديد المهام واناطتها للسلطات المختصة، ومن ثم فلا يعتد بأي اتفاق يخالفها ولا يجوز التوسع في تفسيرها[3].
3. وبالرجوع الى المادة "78" من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، نجدها نصت على "رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب"، فيتبيّن لنا في ضوء نصّ هذه المادّة أنّ رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن سياسة الدولة من جهة ويقوم بأدراة مجلس المجلس وترأس اجتماعاته وله حق بأقالة الوزراء ولكن بموافقة مجلس النواب، وبالرّجوع إلى المادة "80" من الدستور نجد أنّها نصّت على الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء، ويمكن القول هنا ان مركز رئيس مجلس الوزراء في الدستور يعد مركزاً ضعيفاً ولا يتناسب ما جاء في

---

(1) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (24/اتحادية/2011)، منشور على الموقع الالكتروني الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: https://www.iraqfsc.iq/index.php.

(2) د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مصدر سابق، ص90.

(3) د. عدنان عاجل عبيد، دستورية الغاء مناصب النواب والوزرات في السلطة التنفيذية_ القرارات الاصلاحية في العراق (دراسة دستورية لوزن جزء من الاصلاحات الحكومية في ميزان الدستور وفقاً لدستور 2005)، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، عدد (7)، 2017، ص174.

حكم المحكمة اعلاه، ومن ثم فإنَّ حكم المحكمة الاتحادية العليا قد أضاف اختصاص جديد له لم يتضمنه الدستور في طيات نصوصه.

4. وقد ذكر " نواب رئيس مجلس الوزراء" ضمن الباب السادس "الاحكام الختامية والانتقالية"، من الفصل الثاني " الاحكام الانتقالية"، ومن ثم فأن الاحكام الانتقالية هي وقتية النفاذ، ينتهي عمرها بمجرد القيام بموجب ما نصت عليه المادة وحسب الترتيب الزمني الدستوري المحدد لها[1]، ومن ثم فأن المادة "139" من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، متعلقاً بالدورة الانتخابية الاولى فقط.

حاصل القول : ان قرار المحكمة الاتحادية العليا لا يتناغم مع النص الدستوري المنصوص عليه في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، فرأي المحكمة الموقرة كان مرجوحاً في قسطاس القانون، لذا نأمل من محكمتنا أن تاخذ جميع النصوص الدستورية بالحسبان[2]، من اجل تقويم الاود في قراراتها وهذا هو عين المنطق القانوني السليم.

الخاتمة

حقيق بنا بعد أن انتهينا من موضوعنا (**نائب رئيس مجلس الوزراء في ميزان القانون" دراسة مقارنة"**)، أن نستخرج مكنونهُ، ونورد جملة ما اهتدينا به من أبرز النتائج التي ترشحت عن مسيرة البحث ومقترنة بمجموعة توصيات تكون مسك الختام وسندرجها فيما يأتي:

النتائج:

1. يعرف نائب رئيس مجلس الوزراء على انه: المسؤول الوزاري الذي تعهد اليه مهمة لمساعدة رئيس مجلس الوزراء ، إذ يمارس مسؤوليات مجلس الوزراء بصورة مؤقتة في حال غيابه او في حال انابته لأمر ما من قبل رئيس مجلس الوزراء.
2. كشفت الدراسة على تجارب الدولة المقارنة "لبنان"، في انها لم تنظم دستورياً ولا قانونياً منصب نائب رئيس مجلس الوزراء، إذ خلا كل من دستور جمهورية اللبنانية لسنة 1926 المعدل، والنظام الداخلي لمجلس الوزراء، من أية اشارة لهذا المنصب، وهذا يعد نقصاً واضحاً في المنظومة القانونية، إلا أننا نجد الواقع العملي يشير الى حلول نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس الحكومة عند غيابه.
3. عالج المشرع الدستوري العراقي نائب منصب رئيس مجلس الوزراء فقط ما في مادة "139" من الدستور وكان محدد بالدورة الانتخابية الاولى.

---

(1) د. كمال علي حسين، قيمة الاحكام الانتقالية في الوثائق الدستورية (دراسة مقارنة) ، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، جامعة ميسان، مجلد (1)، عدد (9)، 2024، ص7.

(2) ينظر بذات المعنى: د.دعاء ابراهيم زهراو، النصاب المحدد لأنعقاد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية" دراسة مقارنة" ، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، جامعة ميسان، مجلد (1)، عدد (9)، 2023، ص532.

4. لم يشرع قانون السلطة التنفيذية بما يتفق مع المادة "86" من دستور جمهورية العراق لسنة 2005، إذ ان قانون السلطة التنفيذية رقم "50" لسنة 1964 لا زال نافذاً الى الان.
5. لم يشرع مجلس النواب قانون مجلس الوزراء جديد، إذ لا يزال قانون مجلس الوزراء رقم "20" لسنة 1991 نافذاً الى هذه اللحظة.

التوصيات:

1. نقترح على مجلس النواب ان يسارع في تشريع قانون لمجلس الوزراء بما يتفق مع نظام التي تتبعه الدولة، على ان يتم تعيين نائب واحد لرئيس مجلس الوزراء ويتم ذلك من قبل رئيس مجلس الوزراء.
2. لكي لا نكون امام تعطيل لجلسات مجلس الوزراء عند غياب رئيس مجلس الوزراء أو عدم القدرة على القيام بمهامه لأي سبباً كان، نقترح بتعديل المادة الثالثة من النظام الداخلي رقم"2" لسنة 2019، ويكون التعديل كالأتي"يقوم رئيس المجلس بإدارة المجلس وترؤس اجتماعاته،وفي حالة غيابه يعقد الاجتماع برئاسة نائبه".
3. على المحكمة الاتحادية العليا أن يتسالم قراراتها مع أحكام الدستور، فلا ترتطم به وإلا عد ذلك انتهاكاً له، لذا ندعو محكمتنا الموقرة الى تصويب هذا الحكم خير من التمسك به.

لمصادر:

الكتب

1. د. أحمد سعيفان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.
2. د. اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993،
3. د. اسماعيل ميرزا، القانون الدستوري(دراسة مقارنة لدساتير الدول العربية)، ط2، دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع، الاردن، 2015.
4. د. امين عاطف صليبيا، شرح احكام الدستور اللبناني(مع بعض النصوص القانونية المتممة له)، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2012.
5. د.سليم الحص، عهد القرار والهوى، ط1، دار العلم للملايين، لبنان، 1991.
6. د. حيدر المولى، ممارسة مجلس الوزراء اللبناني لصلاحيات الدستورية بين الواقع والنص، ط1، مكتبة صادر ناشرون، 2011.

7. د. عدنان هاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، ط1، منشأة المعارف، الاسكندرية،2019.
8. د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال الى الاستقلال، ط1، مكتبة زين الحقوقية، لبنان، 2018.
9. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني(دراسة مقارنة)، ط1، دار السنهوري، لبنان، 2016.
10. د.محمد باهي ابو يونس، الرقابة البرلمانية على اعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2002.
11. د. مصدق عادل طالب، نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي (دراسة تحليلية مقارنة في الدساتير العراقية)، مكتبة السنهوري، بغداد، 2014.

البحوث القانونية:

1. د.دعاء ابراهيم زهراو، النصاب المحدد لأنعقاد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية" دراسة مقارنة" ، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، جامعة ميسان، مجلد (1)، عدد (9)، 2023.
2. د. عدنان عاجل عبيد، اثر المحاصصة الحزبية في تعديل دستور جمهورية العراق لسنة 2005(دراسة مقارنة)، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، جامعة ميسان، مجلد (1)، عدد (7)، 2022.
3. د. عدنان عاجل عبيد، دستورية الغاء مناصب النواب والوزرات في السلطة التنفيذية_ القرارات الاصلاحية في العراق (دراسة دستورية لوزن جزء من الاصلاحات الحكومية في ميزان الدستور وفقاً لدستور 2005)، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، عدد (7)، 2017.
4. د. كمال علي حسين، قيمة الاحكام الانتقالية في الوثائق الدستورية (دراسة مقارنة) ، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، جامعة ميسان، مجلد (1)، عدد (9)، 2024.

الاطاريح الجامعية

1. ايمان قاسم الصافي، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (دراسة مقارنة)، اطروحة قدمت الى مجلس كلية الحقوق، جامعة النهرين، 2015.

الدساتير

1. الدستور اللبناني لسنة 1926.

2. الدستور الفرنسي لسنة 1958.
3. دستور جمهورية العراق لسنة 2005، والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (4012) الصادرفي 2005/12/28.
4. دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014.

القوانين والانظمة الداخلية

القوانين:

1. قانون السلطة التنفيذية رقم (50) لسنة 1964، والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (940) الصادرفي1964/4/20.
2. قانون مجلس الوزراء رقم (20) لسنة 1991.

الانظمة الداخلية:

1. النظام الداخلي لمجلس الوزراء اللبناني رقم " 2552" لسنة 1992.
2. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم(8) لسنة2014 الملغى، والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (4343) الصادرفي2014/12/8.
3. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم(2) لسنة 2019 المعدل، والمنشور في الوقائع العراقية بالعدد (4705) الصادر في2023/1/30.

قرارات المحكمة الاتحادية العليا

1. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم"24/ اتحادية/2011"، الصادر في 20111/5/16.