

الملخص

الوزارة في النظام البرلماني تتسم بأنها تستند إلى ثقة البرلمان، أي أن تحوز ثقة المجلس النيابي كشرط مسبق لتوليها الحكم. ورئيس الوزراء هو الذي يختار الوزراء ويقترحهم على رئيس الدولة، وبدوره يقوم رئيس الدولة بتعيين الوزراء بناء على هذا الاقتراح، وإنه في اختياره للوزراء لا يعتمد على المعيار السياسي فحسب بل هناك معايير أخرى يعتمد عليها لاختيار الوزراء كالمعيار الشخصي، على أساس معرفته الشخصية بهم وهو أقدم المعايير، والمعيار الجغرافي، ونظراً للتقدم العلمي ظهر المعيار الفني، ويجب أن تتوفر شروط في المرشح لمنصب الوزير، وتختلف هذه الشروط باختلاف النظم الدستورية، لأن هذه الشروط لا تتحدد بعيداً عن فلسفة نظام الحكم في الدولة وعلاقة المؤسسات الدستورية بعضها ببعض الآخر، وتتم آلية تولية الوزراء بثلاث مراحل هي مرحلة اختيار الوزراء، ومرحلة تعيين الوزراء، ومرحلة منح الثقة للوزراء، وإن أهم مرحلة من هذه المراحل هي مرحلة اختيارهم، وتقرر النظم البرلمانية أنها من اختصاص رئيس مجلس الوزراء، وتنص أغلب الدساتير على هذا الاختصاص، وإن اختصاص منح الثقة هي من اختصاص المجلس النيابي، أما اختصاص تعيين الوزراء فتمنحه الدساتير عادةً إلى رئيس الدولة. وتنتهي ولاية الوزير بانتهاء ولاية الوزارة سواء كانت نهاية طبيعية بانتهاء مدة ولايتها، أو بانتهاء ولايتها نهاية مبسرة باستقالتها أو بإقالتها من قبل رئيس الدولة أو بسحب الثقة منها من قبل المجلس النيابي، وتنتهي ولاية الوزراء باستقالة رئيس مجلس الوزراء أو سحب الثقة منه، باعتبار الوزير عضواً في هيئة مجلس الوزراء، وقد تنتهي ولاية الوزير بصورة منفردة، وبعد طرق منها الإقالة والاستقالة والعجز والموت والاحالة على التقاعد. ولتكوين مجلس الوزراء أهمية في مركز الوزارة بالنسبة للسلطات الأخرى، وكذلك له أثر في اختصاصات الوزارة بصورة عامة، ورئيس مجلس الوزراء بصورة خاصة، ومن هنا تكمن أهمية الدراسة.

وبالرغم من نص دستور جمهورية العراق على أن نظام الحكم برلماني، إلا أنه خرج على بعض قواعد النظام البرلماني في تكوين الوزارة، تارةً بنصه على معالجة موضوع تشكيل واستقالة وإقالة الوزراء بما لا يتطابق مع هذه القواعد كعدم منح رئيس مجلس الوزراء اختصاص إقالة الوزراء ومنح هذا الاختصاص لمجلس النواب، وتارةً أخرة لم ينص أو يبين تنظيم شأن معين كسكوته عن بيان الجهة المختصة بإصدار أمر تعيين الوزراء أو أمر قبول

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

استقالتهم أو إحالتهم على التقاعد، وفي الواقع العملي سار على خلاف القواعد العامة في النظام البرلماني في معالجة المسائل التي سكت عنها الدستور.

المقدمة

لا ينفصل وجود وتكوين الوزارة عن الوظائف التي يجب عليها القيام بها، فكل التنظيمات المؤسساتي والوظيفي متلازمين، فكل مؤسسة توصف بأنها بنوية ووظيفية، وإن منح الوزارة الوظائف الملائمة لتكوينها ضروري لتمييزها عن المؤسسات الأخرى في الدولة، وهو تطبيق من تطبيقات الفصل بين السلطات. وتمر آلية تولية الوزراء بثلاث مراحل هي مرحلة اختيار الوزراء، ومرحلة تعيين الوزراء، ومرحلة منح الثقة للوزراء، وإن أهم مرحلة من هذه المراحل هي مرحلة اختيارهم، وتقرر النظم البرلمانية أنها من اختصاص رئيس مجلس الوزراء، وتنص أغلب الدساتير على هذا الاختصاص، وإن اختصاص منح الثقة هي من اختصاص المجلس النيابي، أما اختصاص تعيين الوزراء فتمنحه الدساتير عادةً إلى رئيس الدولة

نطاق البحث:

سيتناول البحث الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني الاتحادي ودراسة معايير اختيار الوزراء والشروط الواجب توفرها في الوزير، وكذلك الحدود الدستورية لتولية الوزراء وإنهاء ولايتهم. وستكون الدراسة مقارنة للنظام البرلماني في العراق بالنظام البرلماني لألمانيا الاتحادية، النموذج الأمثل للنظام البرلماني في الدولة الاتحادية، والتي اقتبست النظام البرلماني وطورته بما يلاءم مجتمعا، وصياغة قواعده بما يتلاءم مع بيئتها وتركيبها الاجتماعية، وتم اختيار ألمانيا كدولة مقارنة وذلك للتشابه من الناحية النظرية بين نظامي الحكم، فكلاهما برلماني، وكذلك شكل الدولة الاتحادي، والأهم من ذلك تشابه ظروف إقامة الدستورين في كلا الدولتين.

أهمية البحث:

أن موضوع الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني في الدولة الاتحادية من المواضيع الدستوري المهم، فلنكون مجلس الوزراء أهمية في مركز الوزارة بالنسبة

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

للسلطات الاخرى، وكذلك له أثر في اختصاصات الوزارة بصورة عامة، ورئيس مجلس الوزراء بصورة خاصة، وللتعرف على الكيفية التي تتم بها، تشكيل الوزارة، والمراحل الدستورية لتشكيلها، وانتهاء ولايتها، أو إنهاء ولاية الوزير بصورة منفردة، طبقاً للقواعد العامة في النظام البرلماني، وفي الدول محل الدراسة، وهل أن المشرع الدستوري لدستور جمهورية العراق التزم بهذه القواعد أم لا؟ من الناحية النظرية والعملية.

إشكالية البحث:

بالرغم من نص دستور جمهورية العراق على أن نظام الحكم برلماني إلا أنه خرج على بعض قواعد النظام البرلماني في تكوين الوزارة، تارة بنصه على معالجة الموضوع بما لا يتطابق مع هذه القواعد كعدم منح رئيس مجلس الوزراء اختصاص اقالة الوزراء ومنح هذا الاختصاص لمجلس النواب، وتارة أخرة لم ينص أو يبين تنظيم شأن معين كسكوته عن بيان الجهة المختصة باصدار أمر تعيين الوزراء أو أمر قبول استقالتهم أو إحالتهم على التقاعد، وفي الواقع العملي سار على خلاف القواعد العامة في النظام البرلماني في هذه المسائل.

منهجية البحث:

سيعتمد البحث دراسة تطبيقية تحليلية مقارنة وتم اختيار ألمانيا الاتحادية كدولة مقارنة مع العراق محل الدراسة باعتبار الدولتين فيهما نظام الحكم برلماني، وشكل الدولة اتحادي، وتتشابه ظروف إقامة القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ مع ظروف اقامة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، وتقوم الدراسة على أساس تحليل النصوص الدستورية والقانونية التي تخص الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء، لنظام الحكم في الدولتين محل الدراسة وتطبيقاتها العملية ومقارنتها، والخروج منها بما يمكن أن يكون عليه النص الدستوري، والنظام الدستوري في العراق، مع مراعاة الظروف والواقع الاجتماعي لكل بلد.

خطة البحث:

تم تقسيم موضوع البحث إلى مبحثين، يتناول الأول معايير اختيار الوزراء والشروط الواجب توفرها في الوزير، وتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين، وخصص المطلب الاول لمعايير اختيار الوزراء، فيما يبحث المطلب الثاني الشروط الواجب توفرها في الوزير، في حين يدرس المبحث الثاني الحدود الدستورية لتولية الوزراء وإنهاء ولايتهم، والذي قسم الى مطلبين، يتناول المطلب

الاول الحدود الدستورية لتولية الوزراء وشروط ممارسة مهام المنصب، أما المطلب الثاني فخصص لحدود انتهاء ولاية الوزراء.

تمهيد

يرسم دستور الدولة حدود السلطات فيها، ومنها حدود سلطة الوزارة في تكوينها المؤسساتي. لكن الوزارة قد تنتهك الدستور وتتعدى حدود السلطات المرسومة لها، وقد يحصل تجاوز على سلطات الوزارة من السلطات الأخرى، خاصة إذا كان هناك غموض في بعض نصوص الدستور التي تبين الحدود بين هذه السلطات، وتختلف طريقة تكوين الوزارة في النظام البرلماني من دولة الى أخرى حسب نظامها الدستوري، وإن رئيس مجلس الوزراء المكلف لا يمتلك السلطة المطلقة في اختيار أي شخص يريده لمنصب الوزير، وإنما يتم الاختيار بالتشاور مع قيادات حزبه وفق معايير معينة^(١)، بعد توفر الشروط في الشخص المرشح لمنصب الوزير، يجب توفر شروط معينة في الشخص الذي يختاره الوزير الاول ليتولى منصب الوزير، ويرسم دستور الدولة آلية تولية الوزراء، وشروط ممارسة العمل الوزاري. وسيتم تقسيم البحث الى مبحثين، يتناول الاول معايير اختيار الوزراء والشروط الواجب توفرها في الوزير فيما يدرس المبحث الثاني الحدود الدستورية لتولية الوزراء وإنهاء ولايتهم.

المبحث الأول

معايير اختيار الوزراء والشروط الواجب توفرها في الوزير

إذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية هو الذي يعين الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، كما في ألمانيا الاتحادية حيث أن الرئيس الاتحادي يعين الوزراء بناءً على اقتراح المستشار الاتحادي^(٢)، أو يتم التعيين من قبل رئيس الجمهورية بناءً على ترشيح رئيس مجلس الوزراء ومنحهم الثقة من قبل مجلس النواب كما في

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحق للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

العراق في ظل دستور ٢٠٠٥، لكن هناك معايير تُعتمد في اختيار الوزراء وهناك شروط يجب توفرها في الشخص المرشح لمنصب الوزير، وهناك شروط لممارسة الوزير مهام عمله، وسيتم بحث هذه المعايير وتلك الشروط في مطلبين ويتناول الاول معايير اختيار الوزراء، وخصص المطلب الثاني لبحث الشروط الواجب توفرها في الوزير.

المطلب الأول

معايير اختيار الوزراء

رئيس الوزراء في النظام البرلماني هو الذي يختار الوزراء، وبدوره يقوم رئيس الدولة بتعيين الوزراء بناء على هذا الاقتراح^(٣)، وإن رئيس مجلس الوزراء في اختياره للوزراء لايعتمد على المعيار السياسي فحسب بل هناك معايير أخرى يعتمدها لاختيار الوزراء كالمعيار الشخصي الذي هو أقدم المعايير عندما كان الملك يختار وزرائه على أساس معرفته الشخصية بهم، ونظراً للتقدم العلمي ظهر المعيار الفني، وقد تعتمد بعض الدول المعيار الجغرافي أو الطائفي، وسيتم بحث هذه المعايير في فرعين يتناول الاول المعيار السياسي، فيما يبحث الفرع الثاني المعيار الجغرافي أو القومي أو الديني.

الفرع الأول

المعيار السياسي

تتشكل الوزارة في النظام البرلماني عادةً من الحزب الفائز في الانتخابات أي الحائز على الاغلبية البرلمانية، فإن لم يكن هناك حائز على الاغلبية البرلمانية تتشكل الوزارة من حزبين أو أكثر مؤلفين لتكوين أغلبية برلمانية، فعند تكليف زعيم أو مرشح الحزب الحاصل على الاغلبية البرلمانية، لتشكيل الوزارة فإن رئيس مجلس الوزراء سيختار الوزراء من بين أعضاء حزبه، فإذا كانت الوزارة ائتلافية، فإنه يراعي في اختيار الوزراء تمثيل الاحزاب المؤتلفة مع حزبه، وقد تشترط هذه الاحزاب المؤتلفة مع حزبه في تولي وزارات معينة^(٤).

في المانيا الاتحادية إن أول مهمة للمستشار الاتحادي بعد توليه مهام منصبه هي تشكيل مجلس الوزراء، فإذا كان حزبه السياسي ليس بالقوة التي تسمح له بتشكيل الوزارة، فإنه يساوم

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

الاحزاب الاخرى بشأن تشكيل حكومة ائتلافية، وبعد الاتفاق مع الاحزاب الاخرى على تسمية الوزراء يقوم الرئيس الاتحادي بتعيينهم رسمياً^(٥). فعند الاختيار يراعى المعيار السياسي للمرشحين، ومعيار الاختيار في الحكومات الائتلافية يخضع في المقام الاول على المعيار السياسي، فقد احتفظ هانز ديتريش كينشر زعيم حزب الاحرار الديمقراطيون بمنصب وزير الخارجية في وزارتي هيلموت شمت (١٩٧٤ - ١٩٨٢) وهيلموت كول (١٩٨٢ - ١٩٩٨) كي يظل الائتلاف قائماً بين الحزبين المؤتلفين، والشخص الذي يقترحه المستشار بموجب الفقرة (١) من المادة (٦٤) لمنصب الوزير ويعين أخيراً من قبل الرئيس، يجب أن يجب ضمان ولاء للدستور^(٦).

وفي العراق على رئيس مجلس الوزراء المكلف من قبل رئيس الجمهورية اختيار اعضاء مجلس الوزراء، خلال المدة التي حددها الدستور وهي ثلاثون يوماً من تاريخ تكليفه^(٧).

ورغم أن الدستور نصّ على حق رئيس مجلس الوزراء المكلف، في اختيار أعضاء وزارته، إلا أن ما جرى عليه العمل في عملية اختيار الوزراء، هو أن المكلف بتشكيل الوزارة رغم حصول كتلته على الاغلبية في مجلس النواب إلا أنه لا ينفرد في اختيار الوزراء فتشارك الاحزاب والكتل السياسية الاخرى في اختيار الوزراء، وذلك بأن الكتل السياسية الحاصلة على مقاعد في مجلس النواب في الانتخابات البرلمانية، تقوم بترشيح أسماء الشخصيات للمناصب الوزارية، وبنسبة ما تحصل عليها من مقاعد في مجلس النواب، أي حسب حجم تمثيلها في المجلس^(٨) ويتم اعتماد معيار احتساب النقاط في توزيع الوزارات، ويحتسب لكل كتلة سياسية عدد من النقاط بنسبة ما لها من مقاعد في مجلس النواب، واعتماداً على النقاط التي تحصل عليها الكتلة البرلمانية تحصل على المناصب الوزارية، ولا تتساوى الوزارات في عدد النقاط ويتم تحديد النقاط المحددة للوزارات من خلال تصنيف الوزارات إلى ثلاث فئات، الفئة الأولى الوزارات السيادية. والفئة الثانية الوزارات الخدمية، والفئة الثالثة وزارات الدولة^(٩). وترشح الكتلة النيابية التي حصلت على المنصب الوزاري ثلاثة مرشحين لكل منصب ويتم اختيار أحد هؤلاء الثلاثة من قبل رئيس مجلس الوزراء. وهذا مسلك غير محمود لأن ذلك يؤدي الى تكوين وزارة لا

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

يسودها الانسجام وغير متضامنة، وذات ولايات مختلفة مما يسبب عرقلة عمل مجلس الوزراء في تنفيذ السياسة العامة للدولة

الفرع الثاني

المعيار الجغرافي أو القومي أو الديني

قد يكون اختيار الوزراء على أساس تمثيل مناطق معينة، أو بعض الاقليات أو تمثيل ديانة معينة، ففي فرنسا يراعى في اختيار الوزراء تمثيلهم لكل أقاليم فرنسا بنسب معينة لكل اقليم. وفي الهند يراعى تمثيلهم لكافة الطوائف في الهند، ويعتبر تمثيل الطوائف والديانات من أهم المشاكل التي تواجه تشكيل الوزارة في الهند. وفي ألمانيا الاتحادية يراعى المستشار في اختيار الوزراء أن تكون هناك نسبة منهم من اقليم بافاريا من حزبه أو الحزب المؤتلف مع حزبه^(١٠).

وفي العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فإنه بالرغم من أن الدستور جعل اختيار الوزراء من الاختصاصات التي ينفرد بها رئيس مجلس الوزراء، إلا أن الواقع العملي جرى على خلاف ذلك إذ أن اختيار الوزراء يتم على أساس تمثيل القوميات الثلاث الرئيسة والاديان والطوائف^(١١). وقد تختلف بعض الكتل النيابية مع رئيس مجلس الوزراء حول منصب وزاري معين ولا يتم الاتفاق على شغل هذا المنصب وتكون المدة المحددة له لتشكيل الوزارة قد قاربت على نهايتها، وإن المادة (٧٦) من الدستور لم تفصل مراحل تشكيل الوزارة، والمحكمة الاتحادية العليا أيضاً لم تبين في قرارها التفسيري مراحل تشكيل الوزارة، لكننا أجازت لرئيس مجلس الوزراء تأخير تسمية بعض الوزراء بعد فوات المدة الدستورية المحددة لتشكيل الوزارة، فقد طُلب^(١٢) من المحكمة الاتحادية العليا تفسير مضمون المادة المذكورة، باستفسار عن امكانية رئيس مجلس الوزراء المكلف تأخير تسمية بعض الوزراء، وعرض بعضهم والبرنامج الوزاري لنيل الثقة للوزارة، وهل يجب عليه تسمية كامل أعضائه وزارته خلال المدة المنصوص عليها في المادة المذكورة، أم يجوز له تأخير تسمية بعضهم خارج المدة المنصوص عليها في المادة المذكورة.

فأجابت المحكمة الاتحادية العليا عن التساؤلات^(١٣)، وبصدد الاجابة عن هذا الموضوع، جاء في قرار المحكمة بأن (...تجد المحكمة الاتحادية العليا إن لا وجوب على رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضائه وزارته جميعهم خلال المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً) ويجوز

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

له تأخير تسمية بعضهم... ولو تم ذلك بعد فوات المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً) من الدستور....). فقد قررت المحكمة في قرارها هذا بأن الدستور لم يلزم رئيس مجلس الوزراء تقديم كامل اعضاء وزارته خلال المدة المنصوص عليها في المادة المذكورة. ويرى الباحث أن قرار المحكمة الاتحادية كانت تتطلبه ظروف اصداره نتيجة الصراعات السياسية التي رافقت تشكيل الوزارة في عام ٢٠١٠، لتمثيل الكتل السياسية الحاصلة على مقاعد في البرلمان، وتمثيل القوميات والأديان والطوائف، وكل ذلك انتقاص من حق رئيس مجلس الوزراء في تسمية أعضاء، ويتنافى مع ما سارت عليه النظم الدستورية في الدول البرلمانية التقليدية منها والمتطورة، في السلطة الكاملة من ضرورة تقديم رئيس مجلس الوزراء المكلف كامل اعضاء وزارته، وندعو المشرع الدستوري الى النص صراحة على الزام رئيس مجلس الوزراء المكلف تقديم كامل اعضاء وزارته خلال المدة الدستورية المنصوص عليها في المادة المنوه عنها.

المطلب الثاني

الشروط الواجب توفرها في الوزير

إن الشروط الواجب توفرها في الوزراء تختلف باختلاف النظم الدستورية، وقد تباينت الدساتير في الشروط الواجب توفرها في الوزراء، فلا يمكن عزل هذه الشروط عن الواقع الاجتماعي والسياسي السائد في كل دولة لأن السلطة التنفيذية في هذه الانظمة تمثل انعكاس لذلك الواقع، كما إن هذه الشروط لا تتحدد بعيداً عن فلسفة نظام الحكم في الدولة وعلاقة المؤسسات الدستورية بعضها ببعض الآخر^(١٤)، وقد حددت بعض الدساتير شروط معينة يجب توفرها في الوزير، بينما لم تشر دساتير أخرى إلى شروط معينة لتولي المناصب الوزارية، مثل القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل^(١٥). وسيتم بحث الشروط الواجب توفرها في الوزير، في رعين خصص الأول شرط العمر والمؤهل العلمي، والفرع الثاني لشرط الجنسية، أما الفرع الثالث فسيبحث الاهلية القانونية والسياسية.

الفرع الأول

شرط العمر والمؤهل العلمي

إن شرط العمر يعني تحديد سن معينة لتولي منصب وزير، والغاية من ذلك هي كي يكون الوزير لديه من الخبرة الفنية والدراية في الشؤون السياسية والإدارية التي تمكنه من تولي هذا المنصب والقيام بأعبائه^(١٦)، وتختلف الأنظمة الدستورية في تحديد السن اللازمة للشخص كي يتولى الوزارة.

ففي ألمانيا الاتحادية، لم يحدد القانون الأساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل شروط معينة لتولي منصب الوزير، سوى بلوغه سن الرشد القانوني للاشتراك في الانتخابات، وهي سن الحادية والعشرين من العمر^(١٧)، فيجب أن تتوفر في الوزير الأهلية السياسية وهي بلوغه سن الحادية والعشرين والتي تؤهله للاشتراك في الانتخابات، وكذلك لم يحدد الدستور مؤهل علمي لمن يتولى منصب الوزير، في الممارسة العملية، وبالرغم من عدم تحديد عمر المرشح للمنصب الوزاري لكن غالباً ما يتم اختيار الوزراء بأعمار فوق سن الأربعين فوزير البيئة فالتر فالمان walter wallmann اختير بعمر تجاوز السبعين عام، واختير هانز بيتر فريدرش لوزارة الداخلية عام ٢٠١١ وهو بعمر سبعة وخمسين عام وتم اختيار وزير الداخلية توماس دوميزر في وزارة انجيلا ميركل عام ٢٠١٣ وبعمر ناهز الستين عام^(١٨)، ويجب على المستشار أن يأخذ في الاعتبار الاتفاقات مع شركاء التحالف وعادة ما يتم الاتفاق على مرشحين ذوي مؤهلات علمية^(١٩).

وفي العراق فقد اشترط القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ بأن لا يقل عمر المرشح لمنصب الوزير عن الثلاثين عاماً^(٢٠)، فقد جاء في الفقرة (١) من المادة (٦٤) من القانون الأساسي بأن... لا يكون وزيراً من كان فيه أحد الموانع المبينة في المادة "٣٠" والوزير الذي لم يكن عضواً في أحد المجالسين لا يبقى في منصبه أكثر من ستة أشهر ما لم يعين عضواً في مجلس الاعيان أو ينتخب نائباً قبل ختام المدة المذكورة...، وجاء في المادة (٣٠) من القانون الأساسي بأن (لا يكون عضواً في أحد المجالسين: ٢.... من كان دون الثلاثين من عمره في النواب ودون الاربعين في الاعيان....)، فيتبين من المادة (٦٤) وبدلالة المادة (٣٠)، أن العمر المطلوب للوزير

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق العلمي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

لا يقل عن الثلاثين عاماً إذا كان عضواً في مجلس النواب وعن أربعين عاماً إذا كان عضواً في مجلس الاعيان^(٢١)، فلا يكون وزيراً إلا إذا كان عضواً في أحد المجلسين^(٢٢).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فإنه نص في البند (ثانياً) من المادة (٧٧) على الشروط الواجب توافرها في الشخص المرشح لمنصب الوزير، حيث نصت على أنه (يشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب، وان يكون حائزاً الشهادة الجامعية أو ما يعادلها). ومن استقراء النص الدستوري نلاحظ أن الشرط الذي ينفرد به الوزير عن عضو مجلس النواب هو شرط واحد، وهو أن يكون الوزير حائزاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها، وقد اشترط قانونا انتخابات مجلس النواب رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥^(٢٣) في الفقرة (١) من المادة (٦) بأن يكون عمر المرشح لا يقل عن ثلاثين سنة، وقد الغي القانون بصدور قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ (الذي حل محله) ونص في البند (أولاً) من المادة (٨) التي حددت شروط المرشح على (أن لا يقل عمره عن "٣٠" ثلاثين سنة عند الترشيح)، فالمشرع أضاف شرط العمر، الذي لم يشترطه المشرع الدستوري ويرى الباحث أن المشرع الدستوري لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم يكن موفقاً بعدم اشتراطه لسن الترشح لمنصب الوزير وترك ذلك للمشرع العادي، ونؤيد رأي البعض^(٢٤) الذي يرى بأنه كان على المشرع الدستوري المساوات في شرط العمر بين رئيس مجلس الوزراء والوزير وهو اتمام سن الخامسة والثلاثين، لأن هذا السن يكسبه الخبرة والنضوج العقلي، والذي يتطلبه منصب الوزير. أما المؤهل العلمي الذي اشترطه المشرع الدستوري فيجب أن يكون المرشح حائزاً على الشهادة الجامعية، فنرى أن المشرع الدستوري كان موفقاً في اشتراطه هذا الشرط الاضافي وهو حصوله على الشهادة الجامعية كحد أدنى للمؤهل العلمي^(٢٥). لأن الشهادة الجامعية قرينة على الكفاءة والمعرفة، فالوزراء يجب أن يتوفر لديهم قدراً من الحنكة والذكاء السياسي لإدارة المنصب الذي يتولوه^(٢٦)، وبما ان المشرع الدستوري تبني صراحة النظام البرلماني نظاماً للحكم^(٢٧)، فإن هذا النظام يعطي للوزارة مركز الصدارة في ادارة الحكم، وبعد التطور التكنولوجي الذي أدى الى تدخل الدولة في كثير من الميادين مما سبب تطوراً في ميدان العمل التنفيذي^(٢٨)، مما تطلب أن يكون الوزير ذي مؤهل علمي يمكنه من ادارة وقيادة وزارته ، كما أن المحكمة الاتحادية العليا وفي قرار تفسيري لها أكدت على أن يكون المرشحين لمنصب الوزير تتوفر فيهم المعايير المهنية المطلوبة لمثل هذه

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

الوزارات، وقد جاء في قرارها (...يلزم.... للتوافق على مرشحين ممن تتوافر فيهم المعايير المهنية المطلوبة لمثل هذه الوزارات،...) (٢٩).

الفرع الثاني

شرط الجنسية

تنص الوثائق الدستورية على حصر حق المشاركة في الحياة السياسية على المواطن، والمواطن هو من يحمل جنسية البلد، فالجنسية هي الرابطة السياسية والقانونية بين الشخص والدولة، والتي يلتزم بموجبها بالولاء لوطنه، وتتعهد الدولة بحمايته وحماية حقوقه ومصالحه (٣٠).

وفي ألمانيا الاتحادية لم ينص القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية على الشروط الواجب توافرها في الوزير، لكن يمكن استنتاج شرط الجنسية، من الشروط الواجب توافرها في الناخب والمرشح في الانتخابات التي نصت عليها قوانين الانتخابات التي اشترطت في الناخب والمرشح أن يكون ألماني وأقام في الاراضي الألمانية فترة محددة أو اتخذ من الاراضي الألمانية محل اقامة (٣١)، وأكمل الثامن عشر من العمر (٣٢) وكذلك من نص الفقرة (٢) من المادة (٣٣) التي أعطت الحق لكل ألماني أن يتولى وظيفة عامة، فقد جاء في النص (يحق لكل ألماني، تبعا لمؤهلاته وكفاءته وقدراته المهنية، أن يتقدم لشغل أي وظيفة عامة.)، فمن مفهوم المخالفة لا يحق لغير الألماني أن يتولى منصب الوزير.

وعرّفت المادة (١١٦) من الدستور في الفترتين الاولى والثانية منها مفهوم الألماني، فقد جاء في الفقرة الاولى بأن (١ — الألماني... كل من يحمل الجنسية الألمانية، أو كل من تم قبوله كلاجئ أو مهجر ممن ينتمون الى الشعب الألماني، أو ذرية له في مناطق الرايخ الألماني كما كانت عليه في كانون الاول عام ١٩٣٧ .)، أما الفقرة الثانية من هذه المادة فقد نصت على أن مفهوم الألماني هو (٢ — من كانوا يحملون الجنسية الألمانية سابقا وتم سحبها منهم في الفترة بين ٣٠ كانون ثاني ١٩٣٣ و ٨ أيار ١٩٤٥ لأسباب سياسية، أو عنصرية، أو دينية، يجب بناءً على طلبهم منحهم هم وأولادهم الجنسية الألمانية ثانية، ولا يعتبر هؤلاء فاقدين لجنسيتهم، إذا كانوا قد أقاموا في ألمانيا بعد ٨ أيار ١٩٤٥ ولم يصرحوا بأي رغبة مغايرة لذلك). (٣٣) . فلم يفرق الدستور بين الألماني حامل الجنسية الاصلية، والألماني المتجنس (حامل الجنسية

المكتسبة)،

وإن قواعد الحصول على الجنسية الألمانية هي أن يعيش الشخص في ألمانيا لمدة ثماني سنوات، ولم يرتكب أي جريمة خلال هذه المدة، ولا أهمية للغة الشخص أو دينه^(٣٤).

وبمقتضى القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ فإن الشروط الواجب توافرها في المرشح للمنصب الوزاري هي ذات الشروط التي يجب توافرها في المرشح لمجلس الامة^(٣٥). وجاء في البند (أولاً) من المادة (٦٤) على أن (... لا يكون وزيراً من كانت فيه أحد الموانع المبينة في المادة (٣٠)...). وبالرجوع الى ما جاء في المادة (٣٠) نجدها تحدد الموانع التي تمنع من العضوية في مجلسي البرلمان (مجلس الاعيان ومجلس النواب)، ومن تحليل المادتين (٦٤ و ٣٠) نجد أن من الشروط الواجب توافرها في من يرشح لمنصب الوزير هي أن يكون عراقياً أي متمتعاً بالجنسية العراقية اكتسب جنسيته بالولادة أو بموجب معاهدة لوزان أو بالتجنس على أن يكون منتصباً الى عائلة عثمانية كانت تسكن في العراق قبل سنة ١٩١٤ وممر على تجنسه عشرة سنين، وأن لا يكون مدعياً بجنسية أو حماية أجنبية^(٣٦).

واشترط دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المرشح لمنصب الوزير ذات الشروط التي يجب أن تتوفر في عضو مجلس النواب وأن يكون حائزاً على الشهادة الجامعية^(٣٧)، وتجسدت الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس النواب في شرطين هما الجنسية والأهلية^(٣٨)، فأول الشروط التي يجب أن تتوفر في عضو مجلس النواب وبالتالي في الوزير هي أن يكون عراقياً^(٣٩)، ونصّ على ذلك البند (ثانياً) من المادة (٤٩) من الدستور^(٤٠)، كما نص البند (ثانياً) من المادة (١٨) من الدستور على ان (يعد عراقياً كل من ولد لأب عراقي أو لام عراقية...) وقضى البند (ثالثاً) من نفس المادة على حق استعادة الجنسية العراقية لمن اسقطت منه، والتي جاء فيها أن (... يحق لمن أسقطت عنه طلب استعادتها وينظم ذلك بقانون)، وقد نظم قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ أحكام الجنسية^(٤١)، وأساس هذا الشرط يكمن في فكرة الولاء للدولة وفكرة السيادة الشعبية^(٤٢)، فالمواطنة هي الأساس للاعتراف بالحقوق السياسية، فالمواطن يمتلك جزءاً من السيادة العامة في الدولة وهو الذي يمارس الحقوق السياسية المنبثقة عنها، فالمشاركة في الشؤون السياسية هو الوجه الآخر لفكرة السيادة الشعبية في الدولة^(٤٣)، وحق الترشيح

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

والانتخاب يعطي للمواطن الحق في ممارسة السلطة^(٤٤)، ولم يشترط الدستور ولا قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ الملغي، ولا قانون الانتخابات رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ المعدل فيمن يعين وزيراً أن يكون من أبوين عراقيين اسوة برئيس مجلس الوزراء، وكذلك جاءت هذه النصوص مطلقة، فلم تحدد نوع الجنسية للمرشح أي فيما إذا كانت أصلية أم مكتسبة، ولم تشترط مضي مدة بعد حصول المتجنس على الجنسية العراقية كي يحق له الترشح، لكن قانون الجنسية العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ تدارك الأمر وسد جزء من هذا النقص ونص على عدم تولي المتجنس للوزارة إلا بعد مضي مدة عشرة سنوات على حصوله على الجنسية^(٤٥)، وحسنا فعل المشرع العراقي بسده جزء من النقص الذي أغفله المشرع الدستوري، بفرضه مرور هذه المدة للتأكد من ولاء الحاصل على الجنسية العراقية المكتسبة، والتأكد من حرصه على مصالحها وذلك لخطورة وحساسية منصب الوزير^(٤٦). ويرى الباحث مستنداً لرأي الفقه^(٤٧) أن ذلك لا يكفي لضمان ولاء الوزير لوطنه، وكان الاوفق على المشرع الدستوري أن يشترط فيمن يتولى منصب وزير أن يكون عراقياً بالولادة أي يمنع المتجنس من تولي منصب وزير، وأن يتخذ من العراق موطناً له.

وإن الدستور أجاز تعدد الجنسية للعراقي، لكنه أورد التزام قانوني على من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً بتخليه عن أية جنسية أخرى اكتسبها من طريق التجنس^(٤٨)، وإن تعدد الجنسية لا يعد مانعاً للترشيح لمنصب الوزير، إلا إنه عليه قبل أن يتولى المنصب التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة^(٤٩)، وذلك كي يكون ولاؤه لبلده العراق وحده، لكن الدستور لم يرتب أي أثر قانوني على من يتولى المنصب مع احتفاظه بالجنسية المكتسبة^(٥٠). وتطبيقاً لأحكام المادة (١٨) من الدستور قرر مجلس الوزراء الموافقة على مشروع قانون التخلي عن الجنسية المكتسبة بجلسته المنعقدة في ٢٠١٣/٧/١٦، وقدمه الى مجلس النواب لإكمال مراحل تشريعه، ولم يشرع لغاية كتابة هذه السطور، وكررت المادة (١) من مشروع القانون الحكم الوارد في الدستور والذي أوجب على كل عراقي يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً التخلي عن أي جنسية أجنبية مكتسبة قبل توليه المنصب، فيما أبانت المادة (٢) من مشروع القانون المقصود بالمناصب السيادية أو الامنية الرفيعة، فبينت أن المقصود بها على المستويين الاتحادي وما دون الاتحادي المتمثل بالأقاليم والمحافظات^(٥١)، فعلى المستوى الاتحادي شمل مشروع القانون شاغلي المناصب العليا في

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية، ففي نطاق السلطة التنفيذية شمل مناصب رئيس الجمهورية ونوابه، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء والسفراء ومحافظ البنك المركزي، والمدراء العامون فما فوق في الجيش وقوى الامن الداخلي والاجهزة الامنية وجهاز المخابرات ، وكان الأولى بالجهة التي أعدت مشروع القانون أن تمد سريان القانون ليشمل وكلاء الوزارات وأصحاب الدرجات الخاصة ورؤساء الهيئات غير المرتبطة بوزارة، كما كان الأوفق أن يشمل رؤساء وأعضاء الهيئات المستقلة، والمدراء العاملين في الدوائر المدنية، أما بالنسبة للسلطة التشريعية فإن نطاق مشروع القانون يشمل، رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس، كما شمل رئيس وأعضاء مجلس الاتحاد حال تشكيله، ومن السلطة القضائية يشمل رئيس وأعضاء مجلس القضاء الأعلى ورئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية والقضاة ورئيس الادعاء العام. أما على المستوى دون الاتحادي فإن المناصب المشمولة في مشروع القانون في الاقليم هي رئيس الاقليم، أما على مستوى المحافظات فيسري على المحافظون ورؤساء مجالس المحافظات، وكان على مجلس الوزراء الذي قدّم مشروع القانون ان يشمل على مستوى الاقليم رئيس برلمان الاقليم ونوابه واعضائه ورئيس وزراء الاقليم ونوابه والوزراء، وعلى مستوى المحافظات كان عليه أن يشمل نواب المحافظين والقائمقامين ومدراء النواحي ونواب رؤساء مجالس المحافظات، واعضاء مجالس المحافظات ورؤساء ونواب وأعضاء المجالس المحلية للأقضية والنواحي^(٥٢) . ونأمل بالمشروع أن يأخذ بذلك عند تشريع القانون. وأوجب مشروع القانون^(٥٣) أن يقدم كل من يشغل منصبا من المناصب المشمولة بالقانون تعهدا الى وزارة الداخلية، يتعهد فيه بعدم اكتسابه لجنسية اخرى، أو تخليه عن اي جنسية مكتسبة غير الجنسية العراقية، كما رتب مشروع القانون جزاءً يفرض على مخالفة المشمول لأحكام القانون^(٥٤) ، وهذا الجزاء هو أن يعد المخالف فاقداً لمنصبه بحكم القانون، ويصدر قراراً بذلك من مجلس الوزراء، ويعتقد الباحث أن الجزاء المترتب على مخالفة احكام القانون لا تتناسب مع حجم المخالفة ونأمل من المشرع تشديد العقوبة، على المخالف واعتبار قرار تنصيبه باطل والزامه برد ما استوفاه من راتب ومخصصات خلال توليه المنصب. وكذلك لم يشترط الدستور في المرشح لمنصب الوزير بأن يكون متخذاً من العراق محل اقامة كما نصّت على ذلك القوانين الالمانية، ويرى الباحث أن هذا الشرط ضروري للتأكد من أن المرشح متمسك بوطنه.

الفرع الثالث

الاهلية القانونية والسياسية

اختار المجلس البرلماني الذي أقر القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ مبدأ دولة الفصل بين السلطات والدولة الاتحادية، فبالإضافة إلى الفصل التقليدي (الفصل الافقي) بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تضمن أيضاً الفصل الرأسي للسلطات المبني على تقاسم السلطات بين الاتحاد والولايات^(٥٥)، ورسم حدود هذه السلطات وشروط توليها، لكنه لم ينص صراحةً على شروط معينة لتولي منصب الوزير، ويمكن استنتاج هذه الشروط من القواعد العامة ومن نصوص القانون الاخرى، فالشخص الذي يتولى منصب الوزير يجب أن يكون متمتعاً بحقوقه السياسية والمدنية، وإن القانون الاساسي نصّ على شرط التمتع بالحقوق السياسية للمواطن الالماني، وقد بيّن الدستور أن سن التمتع بالحقوق السياسية للناخب هو بلوغ الالماني الثامنة عشر من العمر^(٥٦)، كما حددت القوانين سن المشاركة في الانتخابات لمجلس النواب الاتحادي بأن يكون الشخص قد بلغ سن الرشد القانوني، وهو سن الحادية والعشرين من العمر^(٥٧)، ومنطقي أن يكون غير محجور عليه، ويجب الا يكون مختل عقلياً ويجب إثبات الضعف العقلي بقرار قضائي كي لا يساء استخدام هذا الشرط^(٥٨)، ويجب أن لا يكون الشخص المرشح للمنصب الوزاري من حزب محضور أو له خلفية نازية، وأن لا ينتمي الى الاحزاب التي تعادي الديمقراطية، أو تمس بها، أو تهدد وجود الجمهورية الفدرالية^(٥٩).

وفي العراق اشترط دستور عام ١٩٢٥ بأن يكون المرشح للمنصب الوزاري كامل الاهلية، وأن لا يكون محكوماً عليه بالسجن مدة لا تقل عن سنة لجريمة غير سياسية أو محكوماً عليه بالسجن لسرقة أو رشوة أو خيانة الأمانة أو تزوير أو احتيال أو غير ذلك من الجرائم المخلة بالشرف بصورة مطلقة، وأن لا تكون له منفعة مادية مباشرة أو غير مباشرة ناشئة عن عقد مع إحدى الدوائر العمومية العراقية^(٦٠)، إلا إذا كانت المنفعة ناشئة عن كونه مساهماً في شركة مؤلفة من اكثر من خمسة وعشرين شخصاً، وأن لا يكون من أقرباء الملك حتى الدرجة التي تعين بقانون، وأن يكون الوزير ذكراً، وهذا الشرط تتطلبه العضوية في مجلس الامة^(٦١)، فلا يحق للإناث الترشيح لعضوية مجلس الامة، ومن ثم لا يحق للنساء الترشيح لعضوية الوزارة^(٦٢).

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

وفي دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد اشترط أن يكون عضو مجلس النواب كامل الأهلية ونصّ على ذلك البند (ثانياً) من المادة (٤٩) من الدستور، فيما نصت المادة (٧٧) على أن يشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب، وبذا يشترط في المرشح لمنصب الوزير أن يكون كامل الأهلية. وأحال على القانون تنظيم الشروط الأخرى وهذا ما جاء في البند (ثالثاً) من المادة (٤٩) من الدستور^(٦٣). وأن لا يكون قد أثري بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام، وألا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالشرف. كما اشترط الدستور أن يكون الوزير غير مشمول بأحكام قانون المساءلة والعدالة^(٦٤)، وهذا الشرط ورد في نص البند (ثالثاً) من المادة (١٣٥) من الدستور^(٦٥)، إذ حظر النص العضوية في مجلس الوزراء على المشمولين بقانون اجتثاث البعث، وقد حل قانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لعام ٢٠٠٨ محل قانون اجتثاث البعث.

وبهذا تكون الشروط الواجب توفرها في المرشح للمنصب الوزاري في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ هي الشروط التي يشترك بها الوزير مع عضو مجلس النواب وهي الشروط المتمثلة بأن يكون عضو مجلس النواب عراقياً كاملاً الأهلية. وما نصت عليه المادة (٨) من قانون الانتخابات رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ المعدل^(٦٦).

المبحث الثاني

الحدود الدستورية لتولية الوزراء وإنهاء ولايتهم

الأصل أن تشكيل مجلس الوزراء واختيار الوزراء من اختصاص رئيس مجلس الوزراء^(٦٧)، ومن صلاحياته تحديد وضع هذه الوزارات واستقر ذلك في النظم البرلمانية^(٦٨)، ثم يصدر مرسوم تعيينهم من رئيس الدولة، وتنتهي ولاية الوزراء لعدة اسباب منها الاستقالة، فللوزير حق تقديم استقالته بمحض إرادته، وهذا الحق شخصي وله استخدامه متى شاء، ولكن الاستقالة لا تكتسب صفتها الرسمية إلا من تاريخ قبولها من قبل الوزير الأول، والذي يملك الحق بقبول أو رفض

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

استقالة الوزراء بوصفه رئيساً للوزارة^(٦٩). وقد تنتهي ولاية الوزير بالإقالة، ويقرر النظام البرلماني التقليدي لرئيس الوزراء الحق في إقالة أي من الوزراء، إذا حصل بينهما خلاف حول السياسة العامة للوزارة، كونه رئيسهم والأقدر على تحديد مستوى أدائهم ومدى الحاجة لاستبدالهم بغيرهم^(٧٠). وتتم الإقالة للوزراء بتقديم طلب من رئيس الوزراء إلى رئيس الدولة أو الملك، الذي ليس له الحق في الامتناع عن الموافقة، للمحافظة على وحدة وتجانس الوزارة^(٧١). وإن حق رئيس الوزراء بإقالة الوزراء مسلم به في أغلب دساتير الدول البرلمانية، وسيتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين، عنوان الاول الحدود الدستورية لتولية الوزراء وشروط مباشرتهم مهام المنصب، فيما يتناول المطلب الثاني الحدود الدستورية لإنهاء ولاية الوزراء.

المطلب الاول

الحدود الدستورية لتولية الوزراء وشروط مباشرتهم مهام المنصب

تمر تولية الوزراء بثلاث مراحل هي مرحلة اختيار الوزراء، ومرحلة تعيين الوزراء، ومرحلة منح الثقة للوزراء، وإن أهم مرحلة من هذه المراحل هي مرحلة اختيارهم، وتقرر النظم البرلمانية أنها من اختصاص رئيس مجلس الوزراء^(٧٢)، وتنص أغلب الدساتير على هذا الاختصاص، أما اختصاص منح الثقة فهي من اختصاص المجلس النيابي، أما اختصاص تعيين الوزراء فتمنحه الدساتير عادةً الى رئيس الدولة. وسيتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين يتناول الأول الحدود الدستورية لتولية الوزراء فيما يبحث المطلب الثاني شروط ممارسة مهام المنصب الوزاري.

الفرع الاول

الحدود الدستورية لتولية الوزراء

لقد غدا اختصاص رئيس مجلس الوزراء في اختيار أعضاء وزارته من قواعد النظام البرلماني^(٧٣)، وقد أخذت بهذه القاعدة أغلب الأنظمة الدستورية في الدول البرلمانية^(٧٤). والوزارة في ورغم أهمية مرحلة اختيار الوزراء لكن الوزارة وجود قانوني على ارض الواقع^(٧٥)، لأن الوزارة لا تكتسب صفة قانونية إلا بعد صدور أمر تشكيلها^(٧٦)، ففي المانيا نص دستور المانيا

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل في الفقرة (١) من المادة (٦٤) على أنه (تتم تسمية الوزراء الاتحاديين وإعفاؤهم من قبل رئيس الجمهورية الاتحادية بناءً على اقتراح المستشار الاتحادي). فلنجاح قاعدة انفراد رئيس مجلس الوزراء في اختيار الوزراء في النظام السياسي في المملكة المتحدة أنتشر تطبيقها في الدول البرلمانية^(٧٧)، وفي ألمانيا بمقتضى القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية يعين الرئيس الاتحادي الوزراء بناءً على اقتراح المستشار^(٧٨)، ويعتبر المستشار الاتحادي صاحب السلطة الحقيقية في اختيار الوزراء، أما الرئيس الاتحادي فأن دوره تعيين الوزراء، ويترك للمستشار الحرية التامة في اختيار الوزراء، لكي يتمكن من اختيار أكفأ الأشخاص، وأن يشكل وزارة متجانسة تستطيع الحصول على تأييد مجلس النواب الاتحادي. ومع ذلك يستطيع رئيس الدولة أن يمارس دور غير مباشر في اختيار الوزراء من خلال التأثير الادبي التي تحمله اراءه ونصائحه للمستشار حول تشكيل الوزارة، وإن تعيين الوزراء يكون من اختصاصه، لكنه لا يستطيع مباشرة هذا الاختصاص إلا بناءً على اقتراح المستشار الاتحادي^(٧٩). ولم يلزم القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل، المستشار الاتحادي بالحصول على ثقة البوندستاغ لتشكيل الوزارة، لكن اختياره عن طريق البوندستاغ يعتبر بمثابة ثقة به، فالرئيس الاتحادي يقترح على البوندستاغ مرشحاً لمنصب المستشار الاتحادي، وهو يعين الوزراء الاتحاديين بناءً على اقتراح من المستشار^(٨٠).

وفي العراق في ظل القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ فإن آلية تعيين الوزراء نصت عليها الفقرة (٥) من المادة (٢٦) منه، فقد نصت على إن (الملك يختار رئيس الوزراء وعلى ترشيح الرئيس يعين الوزراء ويقبل استقالتهم من مناصبهم). يتبين من هذا النص أن القانون الاساسي أخذ بالقاعدة العامة من قواعد النظام البرلماني في مسألة تشكيل الوزارة واختيار وتعيين الوزراء، فالملك يختار رئيس الوزراء ويعينه، ثم يختار رئيس الوزراء اعضاء الوزارة ويعرضهم على الملك، فيصدر أمر تعيينهم بإرادة ملكية^(٨١)، استناداً الى اقتراح رئيس الوزراء.

لكن الواقع العملي كان يشير الى تدخل الملك واشتراكه مع رئيس الوزراء في اختيار اعضاء الوزارة، وقد وصل الامر الى أن يختار الملك جميع الوزراء كما حصل في وزارة نور الدين

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

محمود عام ١٩٥٢^(٨٢)، وهذا يتنافى مع قواعد النظام البرلماني التي تقضي باستقلال رئيس الوزراء في اختيار الوزراء.

أما عن تعيين الوزراء بلا وزارة فقد نصّت الفقرة (٣) من المادة (٦٤) على أن (للملك أن يعين وزراء بلا وزارة لغرض الاستفادة من كفاءتهم ومواهبهم وذلك عند الضرورة)، ومن تحليل النص، فإن تعيين الوزراء بلا وزارة يكون من قبل الملك، بناء على اختيار وترشيح رئيس الوزراء المكلف، حيث يتم اختيار وتعيين الوزراء بلا وزارة، مع وزراء الحقائق الوزارية^(٨٣).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد رسم آلية تشكيل الوزارة، حيث أوجب على رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية الحاصلة على أغلبية المقاعد في مجلس النواب، لتشكيل الوزارة على أن يتم الترشيح من قبل رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه، وبهذا تكون سلطة رئيس الدولة في الاختيار مقيدة باختيار مرشح الكتلة الأكثر عدداً في مجلس النواب^(٨٤)، ويكون ذلك خلال مدة خمسة عشر يوماً، من تاريخ انتخابه. وبعد عملية اختيار رئيس مجلس الوزراء، عليه تسمية أعضاء وزارته خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ تكليفه^(٨٥).

أما حرية رئيس مجلس الوزراء في اختيار الوزراء، فالنص الدستوري جعل له حرية اختيار الوزراء، لكن الواقع العملي يشير إلى أن رئيس مجلس الوزراء، لا يكون حراً في اختيار الوزراء، لأنه مقيد بالتوافقات السياسية، والمحاصصة السياسية بين الكتل النيابية الفائزة في الانتخابات، وتدخل مجلس النواب في اختيار الوزراء باشتراك الكتل البرلمانية في ترشيح ممثليها لتولي عضوية مجلس الوزراء وتترك لرئيس الوزراء اختيار الأصالح منهم^(٨٦)، فبالرغم من حصول إحدى الكتل على الأغلبية البرلمانية في الانتخابات البرلمانية الثلاث السابقة، لكن لم يفلح أي من رؤساء مجلس الوزراء السابقين على تشكيل وزارة بالأغلبية البرلمانية التي حصلت عليها كتلتها، لذا تتشكل الوزارة من خليط من الأحزاب والتيارات السياسية المتباعدة فكراً وانتماءً، مما يولد وزارة غير متجانسة، وحتى غير متضامنة، وهذا يتنافى مع قواعد النظام البرلماني، وخاصة القاعدة التي تقضي بأن تكون الوزارة وحدة متجانسة في تشكيلها، وتتألف من الأغلبية البرلمانية^(٨٧) أو ائتلاف كتلتين أو حزبين لتكوين أغلبية برلمانية.

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول/ السنة الحادية عشر ٢٠١٩

وبعد تسمية رئيس مجلس الوزراء، ثم تسميته أعضاء وزارته، يقوم بعرض التشكيلة الوزارية والمنهاج الوزاري على مجلس النواب لغرض نيل الثقة^(٨٨)، وتطلب الدستور موافقة الاغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب لمنح الثقة للوزراء منفردين، والموافقة على المنهاج الوزاري، فإذا لم تحصل الوزارة على ثقة الاغلبية المطلقة لمجلس النواب، فعلى رئيس الجمهورية ترشيح شخص آخر لتولي الوزارة^(٨٩).

وقد نصّت الفقرة (رابعاً) من المادة (٧٦) بأن (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة.)، ومن تحليل هذا النص يتضح أن منح الثقة للوزراء يكون بصورة منفردة (...عند الموافقة على الوزراء منفردين...)، وبذلك يمكن عرض الوزارة لنيل الثقة دون تسمية كامل أعضائها، ضمن المدة الدستورية، وإشغال الوزارات التي لم يقدم أسماء مرشحيها بالوكالة للحصول على الثقة، على أن يتم عرضها في وقت لاحق بعد ترشيح الاسماء لشغلها، وهذا ما جرى عليه العمل في الواقع العملي، فقد تم تشكيل أول وزارة والتي بتشكيلها نفذ الدستور، بقرار مجلس الوزراء المرقم (٢) في ٢٠/٥/٢٠٠٦^(٩٠)، ولم يرشح في التشكيلة لثلاث وزارات، هي الداخلية والدفاع والأمن الوطني، ومنح مجلس النواب الثقة لهذه الوزارة، وبقيت الوزارات الثلاث شاغرة، وتم عرضهم بعد فترة من تشكيل الوزارة، وصوت المجلس بمنحهم الثقة، ثم صدر قرار تعيينهم، بالرقم (٣) في ٨/٦/٢٠٠٦. وتكرر هذا الأسلوب مرة أخرى في تشكيل الوزارة اللاحقة (الثانية) والتي تشكلت بالمرسوم الجمهوري المرقم (٩٤) في ٢٢/١٢/٢٠١٠ والتي منحت الثقة فيها للوزارة، والتي تضمنت عشرة وزارات شاغرة، شغلت بالوكالة هي الدفاع والداخلية والأمن الوطني والتجارة والتخطيط والكهرباء والبلديات والأشغال العامة ووزارة المرأة ووزارة الدولة لشؤون المجتمع المدني ووزارة الدولة لشؤون المصالحة الوطنية. هذا وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا في قرارها التفسيري المرقم (٩٣) في ١٩/١٢/٢٠١٠، صحة هذا الامر، حين رأت المحكمة ((أن لا وجوب على رئيس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته جميعهم خلال المدة المنصوص عليها بالمادة (٧٦/ف٢) ويجوز له تأخير تسمية بعضهم على أن تشغل المناصب الوزارية التي لم يسم لها وزير بصورة مستقلة من رئيس مجلس الوزراء نفسه، أو أحد الوزراء وكالة لحين تعيين الوزير الأصيل بعد ترشيحه من

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

رئيس مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب ولو تم ذلك بعد فوات المدة المنصوص عليها بالمادة (٧٦/ف٢) من الدستور^(٩١).

ويرى الباحث أنه إذا كان الدستور لم يحدد مراحل تشكيل الوزارة، فإن قرار المحكمة الاتحادية العليا كذلك لم يبين هذه المراحل، وإذا كان الاصل في تعيين الوزراء أن رئيس مجلس الوزراء ملزم بتسمية كامل أعضاء وزارته خلال المدة المنصوص عليها في الدستور لتقديم أعضاء وزارته، فكان على المشرع الدستوري أن ينص على ذلك صراحةً، فنأمل من المشرع الدستوري تعديل النص الدستوري، وإلزام رئيس مجلس الوزراء بتسمية وتقديم كامل أعضاء وزارته ضمن المدة القانونية المنصوص عليها في الفقرة (ثانياً) من المادة (٧٦) من الدستور، وعدم جواز إشغال المناصب الوزارية بالوكالة عند تشكيل الوزارة.

والملاحظة الأخرى على نص المادة (٧٦) هي أن الدستور أغفل مسألة قرار تعيين الوزارة، حيث أن الدستور لم يسمي الجهة المختصة بإصدار قرار تعيين الوزراء، وإذا كانت قواعد النظام البرلماني، توجب أن يكون ذلك من اختصاصات رئيس الدولة ملكاً كان أم رئيس جمهورية، بعد اقتراح رئيس مجلس الوزراء، أي أن يكون المرسوم الجمهوري القاضي بتعيين الوزارة بتوقيع رئيس الجمهورية إلى جانب توقيع رئيس مجلس الوزراء، استناداً لقاعدة التوقيع المجاور، وقد أخذت بذلك دساتير الدول^(٩٢)، ونظراً لهذا الفراغ الدستوري، صدر قرار تعيين الوزارة الأولى بقرار من مجلس الوزراء المرقم (٢) لسنة ٢٠٠٦ وصدر قرار مجلس الوزراء المرقم (٣) المتضمن تعيين وزراء الوزارات الشاغرة^(٩٣)، وقبلهما صدر القرار رقم (١) من مجلس الوزراء المتضمن إحالة الحكومة الانتقالية على التقاعد^(٩٤)، وإن صدور هاتين القرارين بتوقيع رئيس مجلس الوزراء، لم يكن له سند في الدستور ولا في القانون، وإن كان القرارين استندا في ذلك إلى نص المادة (٧٦) من الدستور، لكن المادة المذكورة لم تخول رئيس الوزراء صلاحية إصدار قرار تشكيل الوزارة^(٩٥)، فإن الوزارة الثانية تم تعيينها بمرسوم جمهوري، فبعد تبلور العمل في النظام البرلماني تنبه السياسيون إلى مسألة تعيين الوزارة، وسدوا جزء من الفراغ الدستوري في هذه المسألة، ولكن المرسوم الصادر لم يتضمن التوقيع المجاور، لذا كان الأولى بالمشرع الدستوري أن لا يغفل عن هذه المسألة، وندعو المشرع الدستوري إلى أن يجعل من

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول/ السنة الحادية عشر ٢٠١٩

المرسوم الجمهوري هي الاداة القانونية التي تعين من خلالها الوزارة، مع النصّ على تضمين هذا المرسوم على التوقيع المجاور.

ولكن على الرغم من هذه المثالب فإن آلية تعيين الوزراء في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ آلية متفقة مع ما سارت عليه النظم البرلمانية في تعيين وزاراتها.

الفرع الثاني

شروط ممارسة مهام المنصب الوزاري

بعد أن يتم اختيار الوزراء من قبل رئيس مجلس الوزراء، ومنحهم الثقة من قبل المجلس النيابي ومن ثم تعيينهم من قبل رئيس الدولة، لا يباشر الوزراء مهام عملهم إلا بعد أدائهم اليمين الدستورية، وتُلزم بعض القوانين الوزير بكشف ذمته المالية^(٩٦)، وهذا تبحثه الفقرتين التاليتين.

أولاً: أداء اليمين الدستورية

اليمين الدستورية هو عبارة عن العهد الذي يقطعه أعضاء المجلس التشريعي ورئيسي وأعضاء السلطة التنفيذية على أنفسهم أمام الله، بأن يحافظوا على الدستور ويقوموا بخدمة الأمة، ويقوموا بأعمال وظيفتهم بأمانة وإخلاص^(٩٧). فإن الوزير لا يمكنه مباشرة مهام عمله في الوزارة إلا بعد أدائه اليمين الدستورية، ويعد أداء اليمين قبل مباشرة الوزير لمهام وزارته شرط دستوري في جميع الانظمة البرلمانية^(٩٨). لكن هذه الانظمة تختلف في الجهة التي يؤدي الوزير أمامها اليمين، وصيغة اليمين، فبعض الدساتير يكون فيها أداء اليمين أمام رئيس الدولة، ومثال على ذلك دستور ايطاليا لعام ١٩٤٧ فقد نصّت المادة (٩٣) على أنه (يقسم رئيس مجلس الوزراء والوزراء اليمين بين يدي رئيس الجمهورية قبل أن يباشروا وظائفهم)^(٩٩)، وكذلك سار بنفس المنهج دستور المملكة الاردنية ودستور دولة الكويت^(١٠٠).

وفي المانيا الاتحادية فقد اشترط القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل في الفقرة (٢) من المادة (٦٤) بأن يؤدي المستشار والوزراء الاتحاديون عند توليهم مناصبهم اليمين الوارد في المادة (٥٦)^(١٠١) أمام البوندستاغ (مجلس النواب الاتحادي)، وتطبيقاً لذلك أدت المستشارية الاتحادية أنجيلا ميركل ووزرائها اليمين القانونية لتولي المنصب في البوندستاغ في ٢٠١٣/١٢/١٧^(١٠٢)، وهذا الاتجاه هو الذي ينسجم مع المبادئ الديمقراطية الذي بني عليها

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول/ السنة الحادية عشر ٢٠١٩

النظام البرلماني وهو أداء الوزراء اليمين الدستورية أمام المجلس المنتخب في حالة تكوين البرلمان من مجلسين^(١٠٣).

وفي العراق فقد كان القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ يلزم أعضاء مجلس الأمة بأداء اليمين كل أمام مجلسه^(١٠٤)، وبحكم قاعدة الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، والتي نصّ عليها في المادة (٤٦)، يكون الوزراء قد أدوا اليمين الدستورية بصفقتهم أعضاء في مجلس الأمة، وبذلك فإن المشرع الدستوري لم يكن موفقاً في تنظيمه لأداء اليمين الدستورية من قبل الوزراء، فمن جهة نجد الدستور لم ينص على صيغة محددة لليمين الدستورية، خلافاً لغالبية الدساتير التي تنصّ على صيغة محددة ليمين رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وأعضاء البرلمان، لأن صيغة اليمين يجب أن تُحدد ولا تخضع للاجتهادات من قبل المكلف بأدائه.

أما في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فإنه نص على التزام الوزراء بأداء اليمين الدستورية أمام مجلس النواب، فقد نصّت المادة (٧٦) منه على أن (يؤدي رئيس وأعضاء مجلس الوزراء اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة "٥٠" من الدستور). ووفقاً للنص الدستوري لا يولى الوزير مهام منصبه إلا بعد أداءه اليمين الدستورية ويرى الباحث أن المشرع الدستوري كان موفقاً في تنظيمه لموضوع أداء اليمين الدستوري من قبل الوزراء، فالدستور التزم بقواع النظام البرلماني بجعله أداء الوزراء لليمين أمام مجلس النواب، وبنصّه على صيغة محددة لليمين في صلب الدستور.

ثانياً: كشف الذمة المالية

تورد قوانين بعض الدول نصوصاً توجب على الشخص الذي يتبوء منصب رفيع ومنها منصب الوزير بأن يعلن عن ذمته المالية وهذا جزء من الشفافية المالية في الحياة السياسية، ويتضمن هذا الالتزام بأن يقدم الوزير إقراراً بالذمة المالية الخاصة به مع تعهده بتقديم إقرار آخر في نهاية مدة توليه الوزارة^(١٠٥). وفي ألمانيا الاتحادية لم يرد هذا الإلزام في القانون الأساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل، وورد في اللائحة الداخلية للبوندستاغ الألماني^(١٠٦)، فعلى عضو مجلس النواب الاتحادي إبلاغ رئيس المجلس كتابياً بالأعمال التي يمارسها أو التي سيمارسها والعقود السارية أو التي سيحصل عليها خلال فترة عضويته في البوندستاغ، والأعمال

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

التي يقوم بها الى جانب عمله النيابي مقابل أجر وعليه بيان الدخل الناتج عن كل هذه الاعمال، ويجب الإبلاغ عن ذلك خلال فترة أقصاها ثلاثة أشهر من تاريخ الحصول على عضوية المجلس، أو من تاريخ حدوث تغيرات أو إضافات خلال الدورة التشريعية^(١٠٧)، وبما أن الوزراء غالبيتهم أعضاء في مجلس النواب الاتحادي فهم ملزمون بهذا الالتزام.

أما في النظام الدستوري في العراق فلم يرد نص في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على هذا الالتزام، ونص عليه المشرع في ملحق قانون هيئة النزاهة الصادر بالقرار رقم (١) لعام ٢٠٠٥، والخاص بالكشف عن الذمة المالية للأشخاص المشمولين بهذا القانون عند توليهم المنصب، فقد نص في المادة (١) منه على النطاق الشخصي لسريان اللائحة، وشمول المكلفين حسب عناوينهم الوظيفية ومنهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بتقديم كشف بالذمة المالية، كما قضت المادة (٢) منها على ان يقدم المكلف المشمول بأحكام المادة (١) من اللائحة تقرير الكشف الأول يتضمن مصالحه المالية الى هيئة النزاهة عند توليه المنصب وقد سعى المشرع الى تحصين الوزير من خلال بيان ما يملك من أموال في داخل العراق وخارجه كي لا يستغل المنصب لأجل الاثراء غير المشروع على حساب وظيفته، وبعد صدور قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١^(١٠٨)، أصدر مجلس الوزراء تعليمات كشف الذمة المالية رقم (٢) لسنة ٢٠١٧. وتضمنت المادة (١) من هذه التعليمات الزم المكلفين بتقديم استمارة كشف الذمة المالية الى هيئة النزاهة وفق النموذج الذي تعده الهيئة في حالة شغل المكلف إحدى الوظائف أو المناصب التي نصت عليها المادة (١٧) من قانون هيئة النزاهة بداية توليه المنصب وكشف سنوي وفي بداية كل سنة، وفي حالة انتهاء علاقة المكلف بالوظيفة العامة أو المنصب، وخلال ثلاثين يوما من تاريخ انتهاء هذه العلاقة، بغض النظر عن المدة التي قدم فيها المكلف كشفه السنوي. ونصت المادة (١٧) من القانون على النطاق الشخصي لسريانه، والتي نصّت الفقرة (ثالثاً) منها على أن يشمل التكليف رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ومن هم بدرجتهم ووكلائهم والموظفين بدرجة خاصة بكشف الذمة المالية.

وعن جزاء مخالفة القانون واللائحة، فقد قضت الفقرة (أولاً) من المادة (١١) من القانون على تخويل الهيئة صلاحية التحقيق في أي قضية فساد بواسطة أحد محققها بإشراف قاضي التحقيق

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

المختص، فيما عدت المادة (١٨) من القانون كل زيادة في أموال المكلف في تقرير الكشف أو أموال زوجته أو أولاده الذين معه، لا يتناسب مع مواردهم العادية كسباً غير مشروع ما لم يثبت المكلف أنه تم كسبه من مصادر مشروعة. كما نصت المادة (١١) من التعليمات ايقاف صرف راتب المكلف ومخصصاته وأية مستحقات مالية أخرى اذا لم يقدم استمارة الكشف عن نمته المالية خلال ثلاثة اشهر من تاريخ تبليغه، مع التزام الدائرة التي ينتسب اليها المكلف مسائلته انضباطياً، بوصفه تخلف عن أداء أحد الواجبات المكلف بها قانوناً. ويرى الباحث أن لا تكتفي الهيئة بالكشف الذي يقدمه المكلف، وبالتحقيق في قضايا الفساد، وكان على المشرع اضافة نص يخول أحد دوائر الهيئة بالبحث عن أموال المكلف وخاصة التي في خارج العراق، للكشف عن الذمة المالية الحقيقية للمكلف.

المطلب الثاني

الحدود الدستورية لإنهاء ولاية الوزراء

تنتهي ولاية الوزير بانتهاء ولاية الوزارة سواء كانت نهاية طبيعية بانتهاء مدة ولايتها، أو بانتهاء ولايتها نهاية مبسرة باستقالتها أو بإقالتها من قبل رئيس الدولة أو بسحب الثقة منها من قبل المجلس النيابي، وتنتهي ولاية الوزارة باستقالة رئيس مجلس الوزراء أو سحب الثقة منه، باعتبار الوزير عضواً في هيئة مجلس الوزراء، وقد تنتهي ولاية الوزير بصورة منفردة، وبعده طرق منها الإقالة والاستقالة والعجز والموت والاحالة على التقاعد. وتم تقسيم هذا المطلب الى ثلاث فروع يتناول الفرع الاول الاستقالة، فيما يدرس الفرع الثاني الإقالة أما الفرع الثالث فيبحث الوفاة والعجز والاحالة على التقاعد.

الفرع الاول

الاستقالة

قد تكون استقالة الوزير فردية، وقد تكون استقالته لإستقالة الوزارة، وفي الاستقالة الفردية يملك الوزير الحق بتقديم استقالته، فهي حق شخصي له، لكن الاستقالة لا تكون نافذة إلا من تاريخ الموافقة عليها من قبل السلطة التي خولها الدستور قبولها، وإن لرئيس الدولة الحق بقبول هذه الاستقالة بوصفه الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية^(١٠٩).

وفي المانيا الاتحادية للرئيس الاتحادي اعفاء الوزير من منصبه بناءً على اقتراح المستشار الاتحادي^(١١٠)، فاستقالة الوزير تقدم الى المستشار الذي بدوره يقترحها على الرئيس الاتحادي للموافقة عليها.

ولم ينص القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ على استقالة الوزير، لأن ذلك يخضع للقواعد العامة، وكذلك لم ينص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على استقالة الوزير، ولا على السلطة المختصة بقبول استقالته. وفي الواقع العملي فإن رئيس مجلس الوزراء هو المختص بقبول أو رفض استقالة الوزراء وتصبح نافذة من تاريخ موافقته عليها بصفته الرئيس المباشر للوزير^(١١١).

وكما تكون استقالة الوزير لأسباب شخصية، فقد تكون لأسباب سياسية عندما يقرر البرلمان مسؤوليته السياسية ويترتب على ذلك سحب الثقة منه^(١١٢)، وفي المانيا لم ينص القانون الاساسي على سحب الثقة من الوزير، أما في العراق فإن القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ قرر الحق لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء، إذا كان التصرف الموجب للمسؤولية يتعلق بوزارته ونص على ذلك في المادة (٦٦) والتي قررت أن الوزير مسؤول عن أعمال وزارته أمام مجلس النواب، وعليه الاستقالة إذا قرر المجلس سحب الثقة منه^(١١٣)، ويتقدم باستقالته إلى رئيس الوزراء، الذي بدوره يعرضها على الملك لقبولها، وتصدر الموافقة بإرادة ملكية^(١١٤).

وفي دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فإن لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه، ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة منه، ونص في الفقرة (أ) من البند (ثامناً) من المادة (٦١) على أن (لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة...). فقد تبني السبب السياسي للإستقالة ومنح

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

مجلس النواب اختصاص سحب الثقة من أحد الوزراء وقرر اعتبار الوزير مستقياً من تاريخ سحب الثقة منه، لكن الدستور لم ينص على الجهة المختصة بقبول الاستقالة، وجرى في التطبيق العملي بأن يختص رئيس الوزراء بقبول الاستقالة أو رفضها وتصبح نافذة من تاريخ موافقته عليها^(١١٥)، وهذا مسلك غير محمود لأن قرار تعيين الوزراء وقبول استقالتهم من اختصاص رئيس الدولة في النظام البرلماني، وإذا كان المشرع الدستوري لم ينظم هاتين الحالتين، فكان الأولى السير في التطبيق العملي وفق المبادئ العامة المقررة في النظام البرلماني، بأن يصدر قرار استقالة الوزير من رئيس الدولة، بناءً على موافقة رئيس الدولة.

أما استقالة الوزير باستقالة الوزارة فهي نتيجة لعضويته فيها، واستقالة الوزارة لها عدة صور فتستقيـل الوزارة تلقائياً عند انتهاء الـدورة التشريعية للمجلس النيابي^(١١٦)، وعند استقالة رئيسها لأنه رمز لأعمال الوزارة والموجه الأول للسياسة العامة للوزارة^(١١٧)، ويصدر مرسوم استقالة الوزارة بتوقيع رئيس الدولة دون توقيع رئيس الوزراء المستقيل^(١١٨).

ففي ألمانيا تنتهي ولاية الوزارة بانتهاء الدورة التشريعية، حيث ينتخب البوندستاغ الألماني كل أربعة سنوات^(١١٩)، ويجوز للبوندستاغ طبقاً للفقرة (١) من المادة (٦٧) من القانون الأساسي لألمانيا الاتحادية سحب الثقة من المستشار بانتخاب بديلاً له وهو ما يعرف بسحب الثقة البناء، ويجب بعد ذلك تقديم التماس إلى الرئيس الاتحادي باعفاء المستشار، ويجب على الرئيس الاتحادي الموافقة على الالتماس واعفاء المستشار المسحوب منه الثقة وتعيين المستشار المنتخب^(١٢٠). وكذلك للمستشار الاتحادي أن يطلب من البوندستاغ أن يوافق على اقتراح الثقة، وفقاً للفقرة (١) من المادة (٦٨)، ولا يمكن سحب الثقة منه إلا عن طريق انتخاب بديلاً له، ويعتبر انتخاب بديلاً له نزع للثقة منه ويجب عليه أن يستقيل، ويهدف هذا الاجراء إلى استبعاد حدوث فراغ حكومي بسبب تكوين اغلبيية برلمانية لإسقاط الحكومة من دون تشكيل حكومة جديدة^(١٢١)، أما إذا فشل البوندستاغ من انتخاب بديلاً له وعدم تجديد الثقة له، فللرئيس الاتحادي بناءً على طلب المستشار حل البوندستاغ ويدعو إلى إجراء انتخابات مبكرة، وتم استخدام هذا الإجراء خمس مرات منذ عام ١٩٤٩ حتى عام ٢٠١٧ ونجح البوندستاغ في حالتيه في انتخاب بديل للمستشار (استقالة هلموت شميت في عام ١٩٨٢، واستقالة شرويدر في عام ٢٠٠١)، وكان

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

هذا الطلب تجديداً للثقة في الثلاث الأخرى (براندت في ١٩٧٢، هلموت كول في عام ١٩٨٢ وشرويدر في عام ٢٠٠٥)^(١٢٢).

وفي العراق فإن القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ اعطى الحق لمجلس النواب بسحب الثقة من الوزارة في المادة (٦٦) إذا كان موجب المسؤولية يتعلق بتصرف رئيس مجلس الوزراء أو بالسياسة العامة للوزارة، ويجب في هذه الحالة على رئيس الوزراء تقديم الاستقالة إلى الملك^(١٢٣).

أما استقالة الوزارة في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فإن ولاية الوزارة تنتهي بانتهاء الدورة التشريعية وأمدتها أربع سنوات، وتنتهي بسحب الثقة منها كاملة بتحقيق المسؤولية التضامنية، أو سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو استقالته^(١٢٤).

الفرع الثاني

الإقالة

يقرر النظام البرلماني بصورتيه التقليدية والمتطورة حقاً لرئيس الوزراء في إقالة أي وزير إذا قام بينهما خلاف حول سياسة الوزير في وزارته، وهذا الحق مُنح لرئيس الوزراء بصفته الرئيس المباشر للوزراء وهو لأقدر على تحديد أداء الوزير ومدى الحاجة لاستبداله بغيره^(١٢٥).

وتتم الإقالة بتقديم طلب من قبل رئيس مجلس الوزراء إلى رئيس الدولة بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية وليس له أن يمتنع عن الموافقة على هذا الطلب للحفاظ على تجانس ووحدة الوزارة^(١٢٦).

وان بعض الأنظمة الدستورية أعطت هذا الحق لرئيس مجلس الوزراء بصورة مطلقة، دون تقديم طلب لرئيس الدولة لاستحصال موافقته، ومن الامثلة على ذلك الدستور الياباني لسنة ١٩٦٣ حيث جاء في نص المادة (٦٨) بأن (يعين رئيس الوزراء الوزراء ولرئيس الوزراء حق إعفاء الوزراء من مناصبهم)^(١٢٧). وان تبني الدستور الياباني لهذا الأسلوب سببه انه لم يعط لرئيس الدولة سلطة تعيين الوزراء، وهذا مبرر لعدم منحه سلطة إقالتهم.

وفي ألمانيا الاتحادية وفقاً للقانون الأساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ فإن للمستشار الاتحادي اقتراح إقالة الوزراء ويقدم الاقتراح إلى الرئيس الاتحادي وعليه الموافقة على إعفاء الوزير من منصبه^(١٢٨)، فقد التزم الدستور بالقاعدة العامة في النظام البرلماني التي تقرر حق رئيس مجلس

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

الوزراء في اقالة الوزراء ويصدر قرار الاقالة بالتوقيع المزدوج للمستشار الاتحادي الى جانب توقيع الرئيس الاتحادي.

أما في العراق فإن القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥^(١٢٩) يعطي الحق لرئيس الوزراء في إقالة الوزراء عن طريق الملك، وتضمنت الفقرة (٥) من المادة (٢٦) إعطاء الحق للملك بناءً على اقتراح رئيس الوزراء بإقالة الوزراء، وبهذا سائر القانون الاساسي القواعد العامة للنظام البرلماني، لأن ذلك حق من حقوق الملك^(١٣٠).

وبشأن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فإن المادة (٧٨) نصت على أنه (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة،.... وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب). ومن تحليل هذه المادة يتبين أن رئيس مجلس الوزراء لا يملك حق إقالة وزير من وزرائه، وله فقط اقتراح يقدم لمجلس النواب لإقالة الوزير ولمجلس النواب الحق في الاقالة او عدم الاقالة، فالأخير هو صاحب القرار النهائي بالإقالة من عدمها، وهذا مسلك يتنافى مع قواعد النظام البرلماني، التي تقرر الحق لرئيس مجلس الوزراء بإقالة الوزراء وليس للبرلمان الحق في ذلك كون الاول هو المسؤول عن اعمال الوزارة أمام البرلمان^(١٣١)، وكان على المشرع الدستوري اعطاء هذا الحق لرئيس مجلس الوزراء، لأنه يؤدي الى الحفاظ على التضامن الوزاري في تنفيذ السياسة العامة، بإبعاد الوزراء الذين يخلون بهذا المبدأ الذي تقتضيه اعمال الوزارة.

أما إقالة الوزير بإقالة الوزارة فإن القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ نص على اختصاص الملك في إقالة الوزارة بموجب الفقرة (٦) من المادة (٢٦) ونصت على أن (للملك عند الضرورة التي تقتضيها المصلحة العامة أن يقلل رئيس الوزراء). فللملك الحق بإقالة الوزارة عن طريق إقالة رئيس الوزراء، وفيد الدستور الملك بعدم استخدام هذا الحق إلا بالضرورة التي تقتضيها المصلحة العامة.

وفي دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فإنه لم يمنح اختصاص اقالة الوزارة لرئيس الجمهورية، وتقتصر سلطته في هذا المجال على تقديم طلب إلى مجلس النواب لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ونص على ذلك في الفقرة (ب - ١) من البند (ثامناً) من المادة (٦١) فرئيس الجمهورية لا يملك اختصاص إقالة الوزارة.

الفرع الثالث

الوفاة والعجز والاحالة على التقاعد

ان انتهاء ولاية الوزير في حالة الوفاة أو العجز هي من الأسباب الطبيعية لانتهاء ولايته، ولم تنص عليها الدساتير البرلمانية والعراقية منها، وذلك بسبب خضوعا للقواعد العامة، ولا تثير إشكالات من الناحية الدستورية مثلما يثيره خلو منصب رئيس الدولة أو منصب رئيس مجلس الوزراء، وإن شغور منصب أحد الوزراء يتم معالجته بأتباع الطرق الدستورية التي يحددها الدستور لتعيين الوزراء، ويلجأ رئيس مجلس الوزراء إلى تعيين وزير بديلاً عنه يحل محله وبذات الاجراءات التي عين بها الوزراء الآخرين^(١٣٢). اما الاحالة على التقاعد فلم يشر الدستور الى الاداة الدستورية للإحالة على التقاعد وأغفل المشرع الدستوري مسألة احالة الوزارة أو الوزير على التقاعد، ولم يسمي الجهة المختصة بإصدار قرار احالة الوزراء على التقاعد، وإذا كانت قواعد النظام البرلماني، توجب أن يكون ذلك من اختصاصات رئيس الدولة ملكاً كان ام رئيس جمهورية، وأن يكون المرسوم الجمهوري بتوقيع رئيس الجمهورية الى جانب توقيع رئيس مجلس الوزراء، استناداً لقاعدة التوقيع المجاور، ونظراً لهذا الفراغ الدستوري، صدر قرار احالة الوزارة الانتقالية بقرار من مجلس الوزراء بالمرقم (١) من مجلس الوزراء المتضمن احالة الوزارة على التقاعد^(١٣٣)، وإن صدور هذا القرار بتوقيع رئيس مجلس الوزراء، لم يكن له سند في الدستور ولا في القانون، ولم يشير القرار الى سنده القانوني، وكان الاوفق على المشرع الدستوري أن يعين الاداة القانونية التي يتم من خلالها احالة الوزراء أو الوزارة على التقاعد أو اعفائهم من مناصبهم أو قبول استقالتهم^(١٣٤).

الخاتمة

أولاً: النتائج

١— لم يحدد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مراحل تشكيل الوزارة، وإذا كان الاصل في تعيين الوزراء أن رئيس مجلس الوزراء ملزم بتسمية كامل أعضاء وزارته خلال المدة المنصوص عليها في الدستور لتقديم أعضاء وزارته، إلا أنه في التطبيق العملي ليس هناك الزام على رئيس مجلس الوزراء لتقديم كامل أعضاء وزارته خلال المدة الدستورية وجرى العمل بتأخر تسمية بعض الوزراء الى ما بعد انتهاء المدة الدستورية.

٢— اغفلت المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مسألة قرار تعيين الوزارة، حيث لم تسمي الجهة المختصة بإصدار قرار تعيين الوزراء. وإن قواعد النظام البرلماني، توجب أن يكون ذلك من اختصاصات رئيس الدولة ملكاً كان أم رئيس جمهورية، بعد اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

٣— أن رئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لا يملك حق إقالة وزير من وزرائه، وله فقط اقتراح يقدم لمجلس النواب لإقالة الوزير ولمجلس النواب الحق في الإقالة أو عدم الإقالة، فالأخير هو صاحب القرار النهائي بالإقالة من عدمها، وهذا يتنافى مع قواعد النظام البرلماني.

٤— لم ينص الدستور على الجهة المختصة بقبول استقالة الوزير، وجرى في التطبيق العملي بأن يختص رئيس الوزراء بقبول الاستقالة أو رفضها وتصبح نافذة من تاريخ موافقته عليها، وهذا يتنافى مع قواعد النظام البرلماني.

ثانياً: المقترحات

١— كان على المشرع الدستوري أن يحدد صراحةً في البند (ثانياً) من المادة (٧٦) من الدستور مراحل تشكيل الوزارة، فنأمل من المشرع الدستوري تعديل النص الدستوري، وإلزام

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

رئيس مجلس الوزراء بتسمية وتقديم كامل أعضاء وزارته ضمن المدة القانونية المنصوص عليها، وعدم جواز إشغال المناصب الوزارية بالوكالة عند تشكيل الوزارة.

٢— كان على المشرع الدستوري تضمين الدستور بأن يكون قرار تعيين الوزارة، بمرسوم جمهوري بتوقيع رئيس الجمهورية الى جانب توقيع رئيس مجلس الوزراء، استناداً لقاعدة التوقيع المجاور.

٣— كان على المشرع الدستوري اعطاء حق اقالة الوزراء لرئيس مجلس الوزراء، لأنه يؤدي الى الحفاظ على التضامن الوزاري.

٤— كان على المشرع الدستوري تضمين الدستور نصاً يقضي بأن يكون قرار تعيين الوزراء وقبول استقالتهم وإحالتهم على التقاعد من اختصاص رئيس الدولة بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، وإذا كان الدستور أغفل ذلك فكان الاولى تطبيق القواعد العامة في النظام البرلماني، بجعل قرار تعيين الوزراء وقبول استقالتهم من اختصاص رئيس الدولة.

الهوامش

- (1) د. محمد أحمد محمد غوبر: الوزير في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ١٠٤.
- (2) المر بليشكه: حكومة المانيا المعاصرة، ، ترجمة حقي اسماعيل، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، ١٩٧٣، ص ١٥٨.
- (3) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبدالله وهبة، القاهرة، الطبعة الرابعة، ١٩٤٩، ص ٥٧٦.
- (4) محمد قدرى حسن: رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٧، ص ٦٠.
- (5) المر بليشكه: مصدر سابق، ص ١٥٨.
- (6) Wissenschaftliche Dienste: Deutscher Bundestag, Auswirkungen des Verlusts des Bundestagsmandats auf. Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre in einer Geschäftsführenden Regierung, 2013, p6.
- (7) البند(ثانياً) من المادة(٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- (8) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ١٩١٢، ص ٩٥.
- (٩) الموقع الالكتروني، [www. Almasah.com](http://www.Almasah.com) تاريخ الزيارة ٢٠/١٢/٢٠١٧،
- (10) محمد قدرى حسن: مصدر سابق، ص ٦٤.
- (11) د. علي يوسف الشكري ود. ساجد الزامل: صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء ومواقف دساتير الدول حيالها، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، السنة الثانية، العدد الرابع، ٢٠١٢، ص ٨٦ .
- (12) القاضي فاروق السامي وآخرون: احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠١٠، المجلد الثالث، ٢٠١١، كتاب مكتب رئيس مجلس النواب العراقي الى المحكمة الاتحادية العليا المرقم(م. ر/٥٥٩) المؤرخ في ٢٠١٠/١٢/١٨. ص ٣٠.

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

(٥) القاضي فاروق السامي وآخرون: احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠١٠، قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٩٣/اتحادية/٢٠١٠) المؤرخ في ١٩/١٢/٢٠١٠، ص ٣.

(14) ربيع مفيد الغصيني: الوزير في النظام السياسي، موقعه، دوره، صلاحياته ومسؤولياته السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، ٢٠٠٣ ص ٤٢.

(15) وكذلك لم يحدد دستور ايطاليا لعام ١٩٤٧ شروط معينة لتولي المناصب الوزارية ربيع مفيد الغصيني: مصدر سابق، ص ٤٢.

(16) د. سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٤٨٦.

(17) الفقرة (٢) من المادة (٣٨) من القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية.

(18) الموقع الالكتروني ar.m.wikipedia.org

تاريخ الزيارة ٢٠١٨/٤/٤

(19) Raymond Ferretti: Les Institutions Politiques Allemandes, Maître de conférences, des Universités, 2013, p12. المؤسسات السياسية الألمانية

(20) د. مصدق عادل طالب: الوزير في الدساتير العراقية، دراسة تحليلية مقارنة، مكتبة السهري، بغداد، ٢٠١٥، ص ٣٣.

(21) المادتين (٣٠ و ٦٤) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

(22) د. محمد عزيز: النظام السياسي في العراق، مطبعة وزارة المعارف، بغداد، ١٩٥٤، ص ٢٠١٧.

(23) المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٠ في ٢٣/١١/٢٠٠٥

(24) د. مصدق عادل طالب: مصدر سابق، ص ٤٠.

(25) د. حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ١، مكتبة السهري، بغداد، ٢٠١٢ مصدر سابق، ص ٣٧٨.

(٢٦) د. سامي جمال الدين: القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ١٩٨.

(٢٧) تنص المادة (١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي " برلماني "...).

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

- (٢٨) د. محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٥٥٩.
- (29) أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١١، المجلد الرابع، آذار، ٢٠١٢، جمعية القضاء العراقي، قرار رقم ٥٣/اتحادية/٢٠١١ في ١٨/١٠/٢٠١١، ص ٢١.
- (٣٠) د.حسن محمد الهداوي ود.غالب علي الداودي: القانون الدولي الخاص، ج١، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ط٣، ٢٠٠٩، ص ٣١.
- (31) المر بليشكه: مصدر سابق، ص ١٤٩.
- (32) المادة (١٢) من قانون الانتخابات الالمانى، نقلاً عن
- ER aktuelle begriff: Wahl des Bundeskanzlers, Wissenschaftliche Dienste, Des Deutscher Bundestag, P3.
- (33) الفقرتين (١) و (٢) من المادة (١١٦) من القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.
- (34) Wolfram Hilpert, Das Grundgesetz Die Grundrechte, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2016 , p7.
- (35) د. محمد عزيز: النظام السياسي في العراق، مطبعة وزارة المعارف، بغداد، ١٩٥٤، ص ٢١٧.
- (36) د. حميد حنون خالد: مصدر سابق، ٣٣١.
- (37) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني : مصدر سابق، ص ٩٣.
- (38) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠١٧، ص ٣٨.
- (39) د. احسان حميد المفرجي وآخرون: مصدر سابق، ص ٣٧٨.
- (40) نص البند (ثانياً) من المادة (٤٩) على أن (يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كامل الاهلية).
- (٤١) نصت الفقرة (أ) من المادة (٣) من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ على ان العراقي كل (من ولد لأب عراقي أو لام عراقية).
- (٤٢) د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط١، ٢٠٠٥، ص ٥٢١.

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

(٤٣) د. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، الدولة وأنظمتها، ج ١، دار العلم للملايين، بيروت، ط ٢، ١٩٦٨، ص ٤٢٢ .

(٤٤) د. رأفت فودة: الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ (دراسة مقارنة) ،دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١١٥ .

(45) نص البند (ثانياً) من المادة (٩) من قانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ على إنه (لا يجوز لغير العراقي الذي يحصل على الجنسية العراقية بطريق التجنس وفقاً لأحكام المواد (٤، ٦، ٧، ١١) من هذا القانون أن يكون وزيراً أو عضواً في هيئة برلمانية قبل مضي عشر سنوات على تاريخ اكتسابه الجنسية العراقية) .

(46) د. عبد الغني بسيوني: مصدر سابق ، ص ٢٤ .

(47) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ٨٠. ود. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٥٢١. وادمون رباط: مصدر سابق، ص ٤٢٢ .

(٤٨) نص البند (رابعاً) من المادة (١٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على إن (يجوز تعدد الجنسية للعراقي وعلى من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة وينظم ذلك بقانون).

(49) د. مصدق عادل طالب: الوزير في الدساتير العراقية، مصدر سابق، ص ٣٨ .

(٥٠) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ٨٠ .

(51) الفقرات (أولاً — رابع عشر) من المادة (٢) من مشروع قانون التخلي عن الجنسية المكتسبة، المصادق عليه من مجلس الوزراء بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٣/٧/١٦ .

(52) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ٨٠ .

(53) المادة (٣) من مشروع قانون التخلي عن الجنسية المكتسبة.

(54) المادة (٤) من مشروع قانون التخلي عن الجنسية المكتسبة.

(55) Dr. Konrad Reuter : Le Bundesrat de la République fédérale d'Allemagne, Directeur de la publication, le secrétaire général du Bundesrat, 14 edition, Berlin, 2009, p35.

(56) Matthias Bischoff: Eric Chauvistré, Constanze Kleis, Joachim Wille, Traduction Françoise Gibert, Anne-Marie Lecorre, Rédaction Johannes Göbel, Martin Orth, Dr. Helen Sibum, Allemagne Faits et réalités, Impression Werbedruck GmbH Horst Schreckhase 34286 Spangenberg, Allemagne, Germany, 2015, p14.

المصدر باللغة الألمانية ومترجم إلى الفرنسية، وتنص الفقرة (٢) من المادة (٣٨) على (٢) — يحق لكل من بلغ الثامنة عشر من عمره الإدلاء بصوته في الانتخابات، كما يحق لكل من بلغ سن الرشد القانوني أن يترشح للانتخابات).

(57) المر بليشكه: حكومة المانيا المعاصرة، ترجمة حقي اسماعيل، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، ١٩٧٣، ص ١٤٩.

(58) د. علي يوسف الشكري: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٤٦.

(59) موريس دوفرجه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٢، ص ٢٥٩.

(60) د. احسان حميد المفرجي وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، طبعة جديدة، ٢٠١١، ص ٣٧٨.

(61) فقد نصت المادة (٣٦) على أن (يتألف مجلس النواب بنسبة نائب واحد عن كل عشرين الف نسمة من الذكور).

(62) د. محمد عزيز: النظام السياسي في العراق، مطبعة وزارة المعارف، بغداد، ١٩٥٤، ص ٢١٧.

(63) نص البند (ثالثاً) من المادة (٤٩) من الدستور على أن (تنظم بقانون، شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب).

(64) د. مصدق عادل طالب: الوزير في الدساتير العراقية، مصدر سابق، ص ٤٠.

(٢) نص البند (ثالثاً) من المادة (١٣٥) من دستور جمهورية العراق على إنه (يشترط في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية و رئيس وأعضاء مجلس الوزراء...أن يكون غير مشمول بأحكام اجتناب البعث).

(66) حدد قانون انتخابات مجلس النواب رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ الملغي المنشور في الجريدة الرسمية الوقائع العراقية في العدد ٤٠١٠ لسنة ٢٠٠٥. الشروط الواجب توفرها في المرشح لانتخابات مجلس النواب ، وهذه الشروط كالآتي: أ — أن يكون ناخباً. ب — ألا يقل عمره عن ثلاثين سنة. ج — ألا يكون مشمولاً باجتناث البعث. د — ألا يكون قد أثري بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام. هـ — ألا

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالشرف، وأن يكون معروفاً بالسيرة الحسنة. — أن يكون حاملاً لشهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها. ز — ألا يكون عضواً في القوات المسلحة عند الترشيح. و حددت المادة (٨) من قانون انتخابات مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ المعدل هذه الشروط بنصها (يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب اضافة الى الشروط الواجب توفرها في الناخب ما يلي: — أولاً: لا يقل (٣٠) ثلاثين سنة عند الترشيح. ثانياً: ان لا يكون مشمولاً بقانون هيئة المسائلة والعدالة أو أي قانون آخر يحل محله. ثالثاً: ان يكون حسن السيرة والسلوك وغير محكوم بجريمة مخلة بالشرف. رابعاً: أن يكون حاصلاً على الشهادة الاعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها. خامساً: أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام. سادساً: ألا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه). (67) محمد قدري حسن: مصدر سابق، ص د.

(68) John Alder, General Principles of Constitutional and Administrative Law, palgrave macmilan, Fourth Edition 2002, p319.

(69) د. سليمان محمد طماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، ط٤، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩، ص ٢٧١.

(70) د. علي يوسف الشكري ود. محمد علي الناصري و محمود الطائي: دراسات حول الدستور العراقي، ط١، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية، ٢٠٠٨، ص ٣٥٥.

(71) د. عبد الوهاب الكيالي و كامل الزهيري: الموسوعة السياسية، ط١، الموسوعة العربية للدراسات ، بيروت، ١٩٧٤، ص ٢٩٥.

(72) د. محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبناني ، دار النهضة العربية ، بيروت، ١٩٧٩، ص ٣١٥.

(73) د. محمد احمد محمد غوبر: الوزير في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ١٠٤.

(74) من هذه الدساتير القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥، والقانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩، ودستور ايطاليا لعام ١٩٤٧، وكذلك دستور المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢، ودستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢، ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(75) د. السيد صبري: حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انكلترا، المطبعة العالمية، مصر، ١٩٥٣، ص ٢٥٦.

(76) د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدول والحكومات)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١، ص ٨٧٤.

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

(77) د. اسماعيل البدوي : اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٣، ص٧٢.

(78) Wissenschaftliche Dienste: Deutscher Bundestag, Auswirkungen des Verlusts des Bundestagsmandats- auf, Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretare in einer Geschäftsführenden Regierung, 2013, p3.

(79) المر بليشكه: مصدر سابق، ص١٥٨.

(80) Raymond Ferretti: Les Institutions Politiques Allemandes, Maître de conférences, des Universités, 2013, p14. المؤسسات السياسية الألمانية

(81) د. احسان المفرجي وآخرون: مصدر سابق، ص٣٣٠.

(82) د. منذر الشاوي: فلسفة الدولة، مصدر سابق، ص١٠٨.

(83) فائز عزيز أسعد: انحراف النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص٩٣.

(84) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص١٠٠.

(85) د. حميد حنون خالد: مصدر سابق، ص١٤٤.

(86) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني مصدر سابق، ص١٤٤.

(87) د. السيد صبري: القانون الدستوري وموضوعاته، الكتاب الاول، جامعة فؤاد الاول، القاهرة، ١٩٥٣، ص١٨٨.

(88) د. مصدق عادل طالب : مصدر سابق، ص٥٨.

(89) د. حميد حنون خالد: مصدر سابق، ص٣٧٨.

(90) طارق حرب: الوجيز في الوزارات العراقية، دار الحكمة، لندن، ط١، ٢٠١١، ص٢٣٣.

(91) القاضي فاروق السامي وآخرون: احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١٠، مصدر سابق، ص٣٠.

(92) نصّ على ذلك القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ في المادة (٢٦)، ودستور جمهورية لبنان لعام ١٩٢٦ في المادة (٥٣)، ودستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢.

- (93) طارق حرب، مصدر سابق، ص ٢٣٣.
- (94) المنشور في الجريدة الرسمية الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٢٣ في ١٢/٦/٢٠٠٦.
- (95) حميد حنون خالد: مصدر سابق، ص ٣٨٠.
- (96) ملحق قانون هيئة النزاهة الصادر بالقرار رقم (١) لعام ٢٠٠٥ ، والخاص بالكشف عن الذمة المالية فقد نص في المادة (١) منه، المادة (١) من قواعد السلوك الخاصة بأعضاء مجلس النواب الاتحادي في ألمانيا الاتحادية.
- (97) د. محمد محمود العمار: الوسيط في القانون الدستوري وضمانات استقلال المجالس التشريعية، ط ١، دار الخليج، الأردن، ٢٠١٠، ص ٣٦٦.
- (98) د. محمد محمود العمار: المصدر السابق: ص ٣٦٩.
- (99) الموسوعة العربية للدساتير العالمية: مصدر سابق، ص ٧٠٠.
- (100) المادة (٤٣) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢، والمادة (١٢٦) من دستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢.
- (101) نص صيغة القسم (اليمين الدستورية) الواردة في المادة (٥٦) من القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ هي (... "اقسم انني سأكرس كل قواي لخدمة الشعب الالمانى، وزيادة منافعه، ودرء الضرر عنه، وأن أحافظ على القانون الاساسي وقوانين الاتحاد، وأن ادافع عنها، وأن أقوم بواجباتي بإخلاص، وأن أتوخى العدالة تجاه كل مواطن، والله ولي التوفيق").
- (102) Wolfram Hilpert, Das Grundgesetz Die Grundrechte, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2016 , p44.
- (103) د. علي يوسف شكري ود. محمد علي الناصري ومحمود الطائي: دراسات حول الدستور العراقي، ط ١، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية، ٢٠٠٨، ص ٣٥٢.
- (104) نصت المادة (٥١) من القانون الاساسي العراقي بأن (على النواب والأعيان قبل الشروع في أعمالهم أن يقسم كل واحد منهم أمام مجلسه يمين الاخلاص للملك والمحافظة على القانون الاساسي وخدمة الامة والوطن وحسن القيام بواجباتهم). ونص دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ على اليمين في المادة (٨٠) بنصه (...اقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للملك والوطن، وأن أحافظ على الدستور وأن أخدم الأمة، وأقوم بالواجبات الموكلة اليّ حق القيام)، ونصت المادة (٩١) من دستور دولة الكويت لعام ١٩٦١ على اليمين بنصها (...اقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للوطن وللأمير، وأن أحترم الدستور وقوانين الدولة، وأنود عن حريات الشعب ومصالحه وأمواله، وأؤدي أعمالتي بالأمانة والصدق). ونص دستور جمهورية العراق

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

لعام ٢٠٠٥ في المادة (٥٠) على اليمين الدستورية بنصه (أقسم بالله العلي العظيم، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية، بتفان وإخلاص، وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الإتحادي، وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، وألتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد).

(105) د. شريف يوسف خاطر: ضمانات جدية الترشيح لرئاسة الجمهورية — دراسة مقارنة بين النظامين الفرنسي والمصري، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، العددان (٣٧ يناير و٣٨ إبريل)، ٢٠٠٩، ص ٣٣٣.

(106) الملحق رقم (١) اللاحة الداخلية للبوندستاغ الألماني، الناشر قسم النشاط الاعلامي البرلماني، برلين، ٢٠١١، ص ٥٦.

(107) الفقرات (١ و٢ و٣ و٦) من المادة (١) من الملحق رقم (١) من اللاحة الداخلية للبوندستاغ الألماني، ص ٥٦.

(108) جريدة الوقائع العراقية ٢٠١٧ في ١١ تشرين الثاني ٢٠١١ السنة الثالثة والخمسون.

(109) د. سليمان محمد الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الاسلامي ، مصدر سابق، ص ٢٧١.

(110) الفقرة (١) من المادة (٦٤) من القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(111) قرار مجلس الوزراء رقم (٤) لسنة ٢٠٠٥ المتضمن استقالة وزير النقل. وقرار مجلس الوزراء رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ المتضمن استقالة وزير الداخلية.

(112) د. عصام الدبس: النظم السياسية، الكتاب الرابع ، السلطة التنفيذية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٢٤٨.

(113) فائز عزيز أسعد: مصدر سابق، ص ٢٣٦.

(114) عصام سعيد عبد العبيدي: المركز القانوني لرئيس الوزراء في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة الموصل، ١٩٩٩، ص ١١٠.

(115) قرار مجلس الوزراء رقم (٤) لسنة ٢٠٠٥ المتضمن استقالة وزير النقل السيد كريم مهدي صالح، منشور بجريدة الوقائع العراقية في العدد ٤٠١٢ لسنة ٢٠٠٥. ينظر في ذلك قرار مجلس الوزراء رقم (٥) لسنة ٢٠٠٦ المتضمن استقالة وزير الداخلية السيد نوري حمود البدران، منشور بجريدة الوقائع العراقية في العدد ٤٠٢٥ لسنة ٢٠٠٦.

(116) د. محمد عبد الحميد أبو زيد: مصدر سابق، ص ١٣٥.

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

(117) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١٤٤.

(118) د. أحمد سعيان: مصدر سابق، ص ٤٦٤.

(119) Matthias Bischoff, Eric Chauvistré, Constanze Kleis, Joachim Wille, Traduction Françoise Gibert, Anne Marie Lecorre, Rédaction Johannes Göbel, Martin Orth, Dr. Helen Sibum, Allemagne Faits et realites, Impression Werbedruck GmbH Horst Schreckhase34286 Spangenberg, Allemagne, Germany, 2015, p14.

لغة المانية مترجم الى الفرنسية

(120) Raymond Ferretti: Les Institutions Politiques Allemandes, Maître de conférences, des Universités, 2013, p14. المؤسسات السياسية الألمانية

ود. عصام سليمان: مصدر سابق، ص ٢٠٦.

(121) Deutscher Bundestag, Stichwort: Geschichte des Deutschen Bundestages, Berlin, German Bundestag, Wachter GmbH & Co. KG, Bönningheim, Juli 2013, p17.

(122) Raymond Ferretti: Les Institutions Politiques Allemandes, Maître de conférences, des Universités, 2013, p14. المؤسسات السياسية الألمانية

(123) د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني: الأنظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١، ص ٦٧.

(124) يوجد طريقتين لطرح الثقة برئيس مجلس الوزراء: الطريق الأول هو ما نصت عليه الفقرة (ب - ١) من البند (ثامناً) من المادة (٦١) بنصها (لرئيس الجمهورية، تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء). والطريق الثاني هو ما نصت عليه الفقرة (ب - ٢) من البند (ثامناً) من المادة (٦١) بقولها (لمجلس النواب، بناءً على طلب خمس أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب).

(125) د. علي يوسف شكري ود. محمد علي الناصري و محمود الطائي: مصدر سابق، ص ٣٥٥.

(126) د. عبد الوهاب الكيالي، كامل الزهيري: الموسوعة السياسية، ط١، الموسوعة العربية للدراسات، بيروت، ١٩٧٤، ص ٢٩٥.

(127) الموسوعة العربية للدساتير العالمية، مصدر سابق، ص ٧٤٦.

(128) الفقرة (١) من المادة (٦٤) من القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(129) لم ينص الدستور على أن نظام الحكم برلماني لكن الفقه يرى أنه برلماني. د. منذر الشاوي: فلسفة الدولة، مصدر سابق، ص ١٠٧.

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

- (130) د. محمد كامل ليلة: القانون الدستوري والدستور المصري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧، ص ٤٤٣.
- (131) د. السيد صبري: حكومة الوزارة، مصدر سابق، ص ٣٠٩.
- (132) د. السيد صبري: حكومة الوزارة، مصدر سابق، ص ٢٣٨.
- (133) المنشور في الجريدة الرسمية الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٢٣ في ١٢/٦/٢٠٠٦.
- (134) حميد حنون خالد: مصدر سابق، ص ٣٨٠.

المصادر

أولاً: المصادر باللغة العربية:

- ١- د. احسان حميد المفرجي وآخرون: مبادئ وأحكام القانون الاداري، مكتبة السنهوري، بغداد، طبعة جديدة، ٢٠١١ .
- ٢- د. أحمد سعيان: الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
- ٣- د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، مكتبة عبدالله وهبة، القاهرة، الطبعة الرابعة، ١٩٤٩.
- ٤- د. السيد صبري: حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انكلترا، المطبعة العالمية، مصر، ١٩٥٣.
- ٥- د. السيد صبري: القانون الدستوري وموضوعاته، الكتاب الاول، جامعة فؤاد الاول، القاهرة، ١٩٥٣.
- ٦- د. اسماعيل البدوي : اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٣.
- ٧- د. ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام، الدولة وأنظمتها، ج١، دار العلم للملايين، بيروت، ط٢، ١٩٦٨ .
- ٨- د. حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
- ٩- د. حسن محمد الهداوي ود. غالب علي الداودي: القانون الدولي الخاص، ج١، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ط٣، ٢٠٠٩.
- ١٠- د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ط١، ٢٠٠٥.

الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

- ١١- د. محمد أحمد محمد غوبر: الوزير في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
- ١٢- محمد قدرى حسن: رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٧.
- ١٣- د. محمد محمود العمار: الوسيط في القانون الدستوري وضمانات استقلال المجالس التشريعية، ط١، دار الخليج، الأردن، ٢٠١٠.
- ١٤- د. محمد عزيز: النظام السياسي في العراق، مطبعة وزارة المعارف، بغداد، ١٩٥٤.
- ١٥- د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدول والحكومات)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١.
- ١٦- د. محمد كامل ليلة: القانون الدستوري والدستور المصري، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٦٧.
- ١٧- د. محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧.
- ١٨- د. محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبناني ، دار النهضة العربية ، بيروت، ١٩٧٩.
- ١٩- د. منذر الشاوي: فلسفة الدولة، الذاكرة للنشر والتوزيع، ط٢، بغداد، ٢٠١٣، ص١٠٧.
- ٢٠- د. مصدق عادل طالب: الوزير في الدساتير العراقية، دراسة تحليلية مقارنة، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٥.
- ١٠- د. سامي جمال الدين: القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية ، ٢٠٠٣.
- ٢١- د. سليمان محمد طماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي، ط٤، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩.
- ٢٢- د. سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨.

الحدود الدستورية لتكون مجلس الوزراء في النظام البرلماني والدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الأول / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

- ٢٣- د. رافع خضر صالح شبر: السلطة التشريعية في النظام الفدرالي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠١٧.
- ٢٤- د. رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ١٩١٢.
- ٢٥- د. رأفت فوده: الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
- ٢٦- ربيع مفيد الغصيني: الوزير في النظام السياسي، موقعه، دوره، صلاحياته ومسؤولياته السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، ٢٠٠٣.
- ٢٧- د. عبد الغني بسيوني: سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات، بيروت، ١٩٩٤.
- ٢٨- د. عبد الوهاب الكيالي و كامل الزهيري: الموسوعة السياسية، ط١، الموسوعة العربية للدراسات ، بيروت، ١٩٧٤.
- ٢٩- د. عصام الدبس: النظم السياسية، الكتاب الرابع ، السلطة التنفيذية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
- ٣٠- د. علي يوسف الشكري: مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، ايتراك للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٣١- د. علي يوسف الشكري ود. محمد علي الناصري و محمود الطائي: دراسات حول الدستور العراقي، ط١، مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية، ٢٠٠٨.
- ٣٢- فائز عزيز أسعد: انحراف النظام البرلماني في العراق، منشورات وزارة الاعلام في الجمهورية العراقية، بغداد، ١٩٧٥.
- ٣٢- طارق حرب: الوجيز في الوزارات العراقية، دار الحكمة، لندن، ط١، ٢٠١١.
- ٣٣- د. صالح جواد الكاظم ود.علي غالب العاني: الأنظمة السياسية، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩١.

ثانياً – الكتب المترجمة:

١- المر بليشكه: حكومة المانيا المعاصرة، ترجمة حقي اسماعيل، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، ١٩٧٣.

٢- موريس دوفرجه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج سعد، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٢.

ثالثاً – المصادر باللغة الانكليزية:

- 1- John Alder: General Principles of Constitutional and Administrative Law, palgrave macmilan, Fourth Edition, 2002.

رابعاً – المصادر باللغة الفرنسية:

- 1- Raymond Ferretti: Les Institutions Politiques Allemandes, Maître de conférences, des Universités, 2013.
- 2- Matthias Bischoff, Eric Chauvistré, Constanze Kleis, Joachim Wille: Traduction Françoise Gibert, Anne Marie Lecorre, Rédaction Johannes Göbel, Martin Orth, Dr. Helen Sibum, Allemagne Faits et realites, Impression Werbedruck GmbH Horst Schreckhase 34286 Spangenberg, Allemagne, Germany, 2015.
- 3- Dr. Konrad Reuter : Le Bundesrat de la République fédérale d'Allemagne, Directeur de la publication, le secrétaire général du Bundesrat, 14 edition, Berlin, 2009.

خامساً – المصادر باللغة الألمانية:

- 1- Deutscher Bundestag, Stichwort: Geschichte des Deutschen Bundestages, Berlin ,German Bundestag, Wachter GmbH & Co. KG, Bönningheim, Juli 2013.
- 2- Wolfram Hilpert, Das Grundgesetz Die Grundrechte, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2016 .
- 3- Wissenschaftliche Dienste: Deutscher Bundestag, Auswirkungen des Verlusts des Bundestagsmandats-auf, Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretare in einer Geschäftsführenden Regierung, 2013.
- 4- ER aktuelle begriff: Wahl des Bundeskanzlers, Wissenschaftliche Dienste, Des Deutscher Bundestag.

سادساً — رسائل الماجستير:

١— عصام سعيد عبد العبيدي: المركز القانوني لرئيس الوزراء في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة الموصل، ١٩٩٩.

سابعاً — البحوث:

١— د. علي يوسف الشكري ود. ساجد الزامل: صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء ومواقف دساتير الدول حيالها، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، السنة الثانية، العدد الرابع، ٢٠١٢.

٢— د. شريف يوسف خاطر: ضمانات جدية الترشيح لرئاسة الجمهورية — دراسة مقارنة بين النظامين الفرنسي والمصري، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، العددان (٣٧ يناير و٣٨ أبريل)، ٢٠٠٩.

ثامناً — الدساتير:

١— القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥،

٢— دستور جمهورية لبنان لعام ١٩٢٦

٣— دستور ايطاليا لعام ١٩٤٧،

٤— القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩،

٥— دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢،

٦— من دستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢.

٧— دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

تاسعاً – القوانين واللوائح والقرارات ومشروعات القوانين:

- ١ – قانون الجنسية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦.
- ٢ – الملحق رقم (١) من اللاحة الداخلية للبوندستاغ الألماني، الناشر قسم النشاط الاعلامي البرلماني، برلين، ٢٠١١.
- ٣ – مشروع قانون التخلي عن الجنسية المكتسبة، المصادق عليه من مجلس الوزراء بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٦/٧/٢٠١٣.
- ٤ – قرار مجلس الوزراء رقم (٤) لسنة ٢٠٠٥
- ٥ – قرار مجلس الوزراء رقم (٥) لسنة ٢٠٠٦

عاشراً – المجلات والجرائد الرسمية:

- ١ – أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا لعام ٢٠١١، المجلد الرابع، آذار، جمعية القضاء العراقي، ٢٠١٢.
- ٢ – جريدة الرسمية الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٢٣ في ١٢/٦/٢٠٠٦.
- ٤ – جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٠ في ٢٣/١١/٢٠٠٥.
- ٥ – جريدة الوقائع العراقية في العدد ٤٠١٢ لسنة ٢٠٠٥.
- ٦ – جريدة الوقائع العراقية في العدد ٤٠٢٥ لسنة ٢٠٠٦.

Abstract

The ministry in the parliamentary system is based on the confidence of the parliament. the prime minister who chooses the ministers and proposes them to the president of state. he does not rely on the political criterion, but there are other criteria for choosing ministers as the personal criterion, In view of the scientific progress, the technical standard has appeared and there must be conditions in the candidate for the post of minister. These conditions vary according to the constitutional systems, because these conditions are not determined away from the philosophy of the state system of government and the relationship of constitutional institutions to each other. The stage of the selection of ministers, the stage of appointing ministers, and the stage of granting confidence to ministers, and the most important stage of these stages is the stage of their selection, and decides parliamentary systems that are the jurisdiction of the Prime Minister, and most constitutions provide for this jurisdiction, The competence of the House of Representatives, and the competence of appointing ministers is usually granted by the constitutions to the president of State. The term of office of the Minister ends with the end of the term of the Ministry, whether it is a natural end at the end of its term of office or the end of its term. The term of the Ministers ends with the resignation of the Prime Minister or the withdrawal of confidence. In the form of the Council of Ministers, and may end the mandate of the Minister individually, and in several ways, including dismissal, resignation, disability, death and retirement..

the Constitution of the Republic of Iraq that the system of government is parliamentary, it came out on some of the rules of the parliamentary system in the formation of the ministry, sometimes in its text to address the issue of forming and resigning and dismissing ministers in a manner that does not conform to these rules such as not granting the Prime Minister the competence to dismiss ministers and grant this jurisdiction Of the House of Representatives, and at other times did not provide or indicate the organization of a specific matter, such as the silence of the competent authority to issue the order of appointment of ministers or the order to accept their resignations or refer them to retirement. In practice, it went contrary to the general rules in the parliamentary system in dealing with matters that were silent on the constitution.

The Constitutional Limits of the Composition of the Council of Ministers in the Parliamentary System of the Federal State

(Comparative study)

P. Dr. Rafee Kheder Saleh Shuber
Kareem Lafta Mshari AL- jarahi