



الرقم الدورى: ISSN2075-7220
الرقم الدورى الالكترونى: ISSN2313-0377

مجلة المحقق الجلي للعلوم القانونية والسياسية

مجلة علمية فصلية محكمة تصدر
عن كلية القانون بجامعة بابل

بعض البحوث التي وردت ضمن هذا العدد:

أ.د. رافع خضر صالح شبر
د. كريم لفته مشاري

٧ حدود السلطات التنفيذية للوزارة
في النظام البرلماني في الدولة
الاتحادية. (دراسة مقارنة)

أ.د. إيمان طارق مكي
دلال تفكير مراد

٧ أثر حسن النية في نطاق الالتزام
بضمان التعرض والاستحقاق.

أ.د. سلام عبد الزهرة الفتلاوي
م. أنغام محمود شاكر

النظام القانوني للأسرة البديلة.

أ.د. هادي حسين الكعبي
رغد فوزي عبد

٧ الاختصاص المدني لمحكمة الخدمات
المالية.

أ.د. طيبة جواد حمد
مصطفى محمود ناصر

٧ الأمم المتحدة ودورها الفعال في
تنظيم تجارة الأسلحة.

العدد الثاني

السنة الحادية عشر

2019

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد 1291 لسنة 2009

ISSN 2075-7220
ISSN ONLINE 2313-0377



AL-Mouhakiq Al-Hilly Journal

For Legal and political science

Quarterly Refereed and Scientific Journal
Issued By
College of Law in Babylon University

▼ The limits of the executive
authorities of the ministry in the
Parliamentary System of the
Federal State.(Comparative study)

P. Dr. Rafee K. S. Shube
Dr.Kareem L. M.AL- jarahi

▼ The effect of good faith in the
scope of the obligation to ensure
exposure and entitlement.

P.Dr. Eman T. Makki
Dalal tafker murad

The concept of the legal system
Alternative for the family.

P.Dr. Salam A. Abdullah
Lec. Angam M. Shaker

▼ Civil Jurisdiction of the
Financial Services Court.

P.Dr. Hadi H. Al Kaabi
Raghad Fawzy

▼ The United Nations and Its Role
in Organizing the Weapons Trade.

P.Dr.Teebah J. Hamad
Mustafa M. Nasir

Second Issue

2019

Eleventh Year

No. Deposit in the Archives office – office 1291 for the national Baghdad in 2009

الفهرست

ت	الموضوع	الباحث	الصفحة
١-	حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني في الدولة الاتحادية. (دراسة مقارنة)	أ.د. رافع خضر صالح شبر كريم لفته مشاري	٨٤-٩
٢-	أثر حسن النية في نطاق الالتزام بضمان التعرض والاستحقاق.	أ.د. إيمان طارق مكي دلال تفكير مراد	١٤٧-٨٥
٣-	النظام القانوني للأسرة البديلة.	أ.د. سلام عبد الزهرة الفتلاوي م. أنغام محمود شاكر	١٨٩-١٤٨
٤-	الاختصاص المدني لحكمة الخدمات المالية.	أ.د. هادي حسين الكعبي رغد فوزي عبد	٢٤٢-١٩٠
٥-	الأمم المتحدة ودورها الفعال في تنظيم تجارة الأسلحة. (ضمن إطار معاهدة تجارة الأسلحة لعام ٢٠١٣)	أ. د. طيبة جواد حمد المختار مصطفى محمود ناصر حسين	٢٨٥-٢٤٣
٦-	التزامات المصارف في عقد القرض المجمع المصرفي.	أ.د. ذكرى محمد حسين م.م. استبرق محمد حمزة	٣٢٥-٢٨٦
٧-	إخلال القضاء الوطني بتطبيق المعاهدات الدولية وتفسيرها. (دراسة مقارنة)	أ. د. حيدر كاظم القريشي كريم كاظم كريم	٣٨٣-٣٢٦
٨-	حق المؤلف في عصر المعلوماتية. (دراسة قانونية تحليلية)	أ.م.د. علي محمد خلف الفتلاوي	٤٠٦-٣٨٤
٩-	وقف إجراءات الدعوى المدنية. (دراسة مقارنة)	م. د. حبيب عبيد مرزه	٤٣٨-٤٠٧
١٠-	أثر التطورات القانونية الدولية على حصانة رئيس الدولة أمام القضاء الأجنبي.	م.د. باقر عبد الكاظم علي م.د. رياض عبد المحسن جبار	٤٨٥-٤٣٩
١١-	الرقابة على أداء السلطة التنفيذية. (دراسة في ضوء المادة ٦١ الفقرة ثانياً لدستور العراق ٢٠٠٥).	أ.م.د. صادق محمد علي أ.م. حسين جبار عبد	٥١٩-٤٨٦

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني في الدولة الاتحادية

(دراسة مقارنة)

كلية القانون/جامعة بابل

أ.د. رافع خضر صالح شبر

كلية القانون/جامعة بابل

د. كريم لفته مشاري الجراح

الملخص

المبادئ الأساسية للنظام البرلماني أن المهمة الأساسية للوزارة تخصصها بالعمل على سيادة النظام العام وتسيير المرافق العامة في الدولة، ولا يحد من اختصاصها هذا إلا نصوص الدستور والتشريعات المقررة من البرلمان، ولهذا فإن للوزارة الحق بأن تتخذ أي إجراء تنفيذي يتفق مع مقتضيات وظيفتها التنفيذية سواء نص عليه الدستور والقانون أم لم ينص عليه، ما لم يحرم الدستور أو القانون هذا الإجراء، بحيث إذا تجاوزت حدود القواعد القانونية بالمعنى الواسع كان تصرفها غير مشروع. وسيتناول البحث الحدود الدستورية والقانونية للوزارة في الاختصاصات التنفيذية في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية، وستكون الدراسة مقارنة للنظام البرلماني في العراق بالنظام البرلماني لألمانيا الاتحادية، النموذج الأمثل للنظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية، فتمثلما أناطت النظم الدستورية البرلمانية بالوزارة سلطات واسعة، فإنها حددت هذه السلطات، وسترکز الدراسة على الكيفية التي حدد بها الدستور والقانون في الدول محل الدراسة الاختصاصات التنفيذية للوزارة، وهل يطابق هذا التحديد القواعد العامة في النظام البرلماني، وهل أن المشرع الدستوري لدستور جمهورية العراق التزم بهذه القواعد أم لا؟ من الناحية النظرية والعملية، وبما أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نص على أن نظام الحكم برلماني، فكان على المشرع الدستوري الالتزام بالقواعد العامة لهذا النظام، إلا أنه خرج على بعض قواعد النظام البرلماني في الاختصاصات التنفيذية، تارة بنصه على معالجة الموضوع بما لا يتطابق مع هذه القواعد، كالانتقاص من اختصاص مجلس الوزراء في تعيين كبار الموظفين فسلطته في هذا المجال هي مجرد اقتراح أسماء المرشحين لهذه المناصب على مجلس النواب، وتكون سلطة التعيين بيد مجلس النواب، وبإمكانه تعطيل سلطة مجلس الوزراء في حالة عدم الموافقة على مرشحي مجلس الوزراء. وقد يعالج الدستور موضوع معين ولكن هذه المعالجة لا تطابق الواقع العملي، كاشتراطه موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين على إعلان حالة الحرب سواء كانت هجومية أم دفاعية، وحالة الطوارئ وتمديدها، فقد يصعب ذلك في حالة حصول هجوم مفاجئ على البلاد، وقد يكون ذلك

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

معرقلاً لإعلان حالة الطوارئ، كما حصل في التطبيق العملي فقد أُحتل أكثر من ثلث مساحة العراق في عام ٢٠١٤ الى عام ٢٠١٧ ولم يُعلن مجلس النواب لا حالة الحرب ولا حالة الطوارئ لمواجهة ذلك، كما أن المشرّع الدستوري منح رئيس الجمهورية حق الحل محل رئيس مجلس الوزراء في حالة خلو المنصب لأي سبب كان، وهذا يخالف قاعدة أساسية من قواعد النظام البرلماني وهي ثنائية السلطة التنفيذية.

المقدمة

النظام البرلماني باختلاف تطبيقاته، يخضع لمبادئ أساسية يجب احترامها، لكي يمكن وصف هذا النظام بأنه برلماني، ومن المبادئ الأساسية لهذا النظام أن المهمة الأساسية للوزارة، هي تخصصها بالعمل على سيادة النظام العام وتسيير المرافق العامة في الدولة، ولا يحد من اختصاصها هذا إلا نصوص الدستور والتشريعات المقررة من البرلمان. ولهذا فإن للوزارة الحق بأن تتخذ أي إجراء يتفق مع مقتضيات وظيفتها التنفيذية سواء نص عليه الدستور والقانون أم لم ينص عليه، ما لم يحرم الدستور أو القانون هذا الإجراء، كالحد من الحريات العامة أو فرض العقوبات أو الضرائب، وهذا خلاصة مبدأ المشروعية أو سيادة حكم القانون الذي يحكم الدولة الديمقراطية الحديثة، بحيث إذا تجاوزت حدود القواعد القانونية بالمعنى الواسع كان تصرفها غير مشروع.

أولاً: نطاق البحث:

سيتناول البحث الحدود الدستورية والقانونية للوزارة في اختصاصاتها التنفيذية في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية، 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 وتركيباتها الاجتماعية، وتم اختيار النظام الدستوري لألمانيا الاتحادية كدولة مقارنة مع النظام الدستوري في العراق، وذلك للتشابه من الناحية النظرية بين نظامي الحكم، فكلاهما برلماني، وكذلك شكل الدولة فيهما إتحادي، والأهم من ذلك تشابه ظروف اقامة الدستورين في كلا الدولتين.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

ثانياً: أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في أن الأنظمة الدستورية في النظم البرلمانية، مثلما أناطت بالوزارة سلطات واسعة، فإنها حددت هذه السلطات، وأن موضوع الحدود الدستورية والقانونية للوزارة في اختصاصاتها التنفيذية في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية من المواضيع الدستورية المهمة، وللتعرف على الكيفية التي حدد بها الدستور والقانون في الدول محل الدراسة الاختصاصات التنفيذية للوزارة، وهل يطابق ذلك القواعد العامة في النظام البرلماني، وهل أن المشرع الدستوري لدستور جمهورية العراق التزم بهذه القواعد أم لا؟ من الناحية النظرية والعملية.

ثالثاً: مشكلة البحث:

بالرغم من نص دستور جمهورية العراق على أن نظام الحكم برلماني إلا أنه خرج على بعض قواعد النظام البرلماني في الاختصاصات التنفيذية، تارة بنصه على معالجة الموضوع بما لا يتطابق مع هذه القواعد، كالانتقاص من اختصاص مجلس الوزراء في تعيين كبار الموظفين فسلطته في هذا المجال هي مجرد اقتراح أسماء المرشحين لهذه المناصب ولا تدخل حيز التنفيذ إلا بموافقة مجلس النواب، وبهذا تكون سلطة التعيين بيد مجلس النواب، وبإمكانه تعطيل سلطة مجلس الوزراء في حالة عدم الموافقة على مرشحي مجلس الوزراء، وقد يعالج الدستور موضوع معين ولكن لا يتم تطبيق ذلك في الواقع العملي، فاشتراط موافقة مجلس النواب على اعلان حالة الحرب، وحالة الطوارئ وتمديدها، بأغلبية الثلثين، فقد يكون غير ممكن التطبيق في حالة تعرض البلاد لهجوم مفاجئ، وقد يكون معرقلاً لإعلان حالة الطوارئ، ومن الملاحظ أنه في التطبيق العملي أُحْتُل أكثر من ثلث مساحة العراق في عام ٢٠١٤ الى عام ٢٠١٧ ولم يُعلن مجلس النواب لا حالة الحرب ولا حالة الطوارئ لمواجهة ذلك، فهل يعد ذلك خروجاً على القواعد العامة للنظام البرلماني أم لا ؟ كما أن المشرع الدستوري منح رئيس الجمهورية حق الحل محل رئيس مجلس الوزراء في حالة خلو المنصب لأي سبب كان، فهل ذلك يخالف القاعدة الأساسية لهذا النظام المتمثلة بثنائية السلطة التنفيذية؟

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

رابعاً: منهجية البحث:

سيعتمد البحث دراسة تحليلية مقارنة بمقارنة النظام الدستوري في ألمانيا الاتحادية مع العراق محل الدراسة باعتبار أن 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 تحليل النصوص الدستورية والقانونية التي تخص الحدود الدستورية لاختصاصات الوزارة التنفيذية في النظامين الدستوريين للدولتين 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.

خامساً: خطة البحث:

سوف يتم تقسيم موضوع البحث على مبحثين، يتناول الأول حدود الاختصاصات التنفيذية لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية، وتقسيم هذا المبحث على مطلبين، فيخصص المطلب الاول لحدود الاختصاصات التنفيذية لرئيس مجلس الوزراء في الظروف العادية، فيما يبحث المطلب الثاني حدود الاختصاصات التنفيذية لرئيس مجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية، في حين يدرس المبحث الثاني حدود الاختصاصات التنفيذية لمجلس الوزراء، والذي سيقسم الى مطلبين، يتناول المطلب الاول حدود الاختصاصات التنفيذية لمجلس الوزراء، أما المطلب الثاني فسيدرس حدود الاختصاصات التنفيذية للوزراء.

تمهيد

بعد اقتباس الدول للنظام البرلماني من نكلترا مرت هذه الدول بتجارب دستورية فرضت عليها احداث تطور على النظام البرلماني بما يتلائم مع بيئتها الاجتماعية في ضوء التجارب التي مرت بها، وأوجدت نظام برلماني متطور يصفه البعض بالمعقلن، وكان تطور النظام البرلماني في المانيا باتجاه تعزيز السلطة التنفيذية بطرفيها المستشار ورئيس الجمهورية، فيما ذهب تطور النظام البرلماني في فرنسا الى تعزيز سلطة رئيس الجمهورية

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

وضعت سلطة الوزير الاول^(١)، أما في العراق فبالرغم من أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد تبني النظام البرلماني في نص صريح في مادته الاولى، لكن بالجمع بين نصوصه يتبين أنه أخذ عدة مظاهر للنظام البرلماني في مجال العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتبنى بعض مظاهر النظام الرئاسي بمنحه سلطات لرئيس الجمهورية تخرج عن قواعد النظام البرلماني، فضلاً عن تبنيه بعض مظاهر النظام المجلسي في مجال السلطات التي منحها لمجلس النواب في علاقته بالسلطة التنفيذية^(٢)، وبهذا اختلف النظام البرلماني المتطور عن النظام البرلماني التقليدي. وتحدد دساتير الدول البرلمانية الاتحادية مستويات للحكم، والقاعدة العامة هي أن تكون السلطة الاتحادية في مستوى اعلى من مستوى سلطة الوحدات المكونة للدولة الاتحادية^(٣)، وتعتمد المؤسسات الاتحادية على مبدأ الفصل بين السلطات فيما بين السلطتين الاتحاديتين التشريعية والتنفيذية^(٤)، وإن مسألة توزيع الاختصاصات بين مستويي الحكم من الموضوعات الأساسية في النظام الدستوري للدولة الفيدرالية ، لأنها تنظم العلاقات القانونية والسياسية بين السلطات الاتحادية وسلطات الوحدات المكونة^(٥). وتمارس الوزارة الاتحادية في النظام البرلماني في الدولة الاتحادية سلطاتها التنفيذية على كل أجزاء الدولة الاتحادية ولا يحدها في ذلك إلا الدستور الاتحادي، ولرئيس مجلس الوزراء الاتحادي اختصاصات تنفيذية كبيرة فهو المسؤول التنفيذي الاول في الدولة. وسيتم تقسيم هذا الموضوع على بحثين يتناول الاول حدود سلطة رئيس مجلس الوزراء في الاختصاصات التنفيذية في النظام البرلماني في الدولة الاتحادية، فيما يدرس المبحث الثاني حدود سلطة مجلس الوزراء في الاختصاصات التنفيذية.

المبحث الأول

حدود الاختصاصات التنفيذية لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني المتطور في
الدولة الاتحادية

الحكومة هي الاداة التي تعبّر فيها الدولة عن ارادتها، فلا يمكن تصور الدولة بدون حكومة، لأن الدولة تعمل من خلال الحكومة، فالحكومة هي روح الامة والعقل المدبر لها، فهي تتولى مقاليد الامور بالنيابة عن الشعب، وتقض بيدها على مقاليد السلطة^(٦)، والحكومة بالمعنى الضيق في النظم البرلمانية تعني الوزارة وتعد الطرف الفاعل في طرفي السلطة التنفيذية، وتتركز السلطات التنفيذية بيد الوزارة ، وإذا كانت الوزارة هي روح الدولة، فإن رئيس مجلس الوزراء هو روح الوزارة، وقد منحه أغلب النظم البرلمانية كثير من الاختصاصات التنفيذية ومنها السلطات التنظيمية، والتنسيق بين الوزارات وغيرها^(٧)، ويتفاوت دور ومكانة رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية، فمن دساتير الدول ما يعطيه الصدارة بين السلطات الاخرى، ومنها ما يجعل السلطة التنفيذية مشاركة بينه وبين رئيس الدولة أو بين رئيس الدولة ومجلس الوزراء^(٨).

وسيتم تقسيم هذا المبحث على مطلبين يتناول الاول حدود الاختصاصات التنفيذية التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء في الظروف العادية، فيما يبحث المطلب الثاني حدود الاختصاصات التنفيذية التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية.

المطلب الأول

حدود الاختصاصات التنفيذية لرئيس مجلس الوزراء في الظروف العادية

يختلف دور رئيس الوزراء في النظام البرلماني المتطور، فمن النظم البرلمانية ماتعطيه دور متميز ومنها ماتجعل دور رئيس الدولة يتفوق على دور رئيس الوزراء، ففي المانيا الاتحادية في ظل القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية يتميز المستشار بسلطة كبيرة

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

وموقع سامي فهو رئيس الوزارة وزعيم الاغلبية البرلمانية، وكذلك يتميز بموقع اسمى من موقع الوزراء، لذا سميت الديمقراطية الالمانية بالديمقراطية المستشارية^(٩)، وإن النظام الاتحادي في المانيا ينزع الى الوحدة بسبب ضعف سلطات الدويلات بحيث تحولت مهماتها الى مهمات ادارية وتقنية الى حد بعيد، أما في العراق فإن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أسند الى رئيس مجلس الوزراء اختصاصات متعددة ومتنوعة، وإن السلطة التنفيذية تتركز بين يديه^(١٠)، لكنه سلب منه بعض الاختصاصات التنفيذية، خاصة في الظروف الاستثنائية، وكذلك جرّده من وسيلة التوازن مع السلطة التشريعية، وهي حق حل المجلس النيابي. وإن أول مهمة من مهام رئيس الوزراء المكلف هي تشكيل الوزارة فهو الذي يختار الوزراء الاتحاديين^(١١)، ويقوم بعرض المنهاج الوزاري على البرلمان، وبعد تشكيل وزارته وعرض المنهاج الوزاري وحصوله على ثقة البرلمان، يقوم بتأدية اليمين الدستورية مع وزرائه ليتولى منصبه ويباشر اختصاصاته.

الفرع الاول

رسم السياسة العامة للدولة وعرض المنهاج الوزاري

عُرِّفت السياسة العامة للدولة بأنها برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي لمشكلة أو لمواجهة موضوع معين^(١٢)، وتعرف بأنها مجموعة من العمليات والاجراءات السياسية وغير السياسية التي تتخذها السلطة بقصد الوصول الى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينها تمهيداً لاختيار البديل الذي يقترح اقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تتطوي على حل مرض، ومن هذه التعاريف يتضح أن للسياسة العامة خصائص منها: أنها قرار تتخذه السلطة باختيار بديل من مجموعة بدائل، وأن الذي يقوم برسم السياسة العامة الوزارة أو السلطات الاخرى أو الاحزاب السياسية الحاكمة^(١٣)، وتتضمن عملية تنفيذ السياسة العامة عدة اوجه منها تحديد جهة التنفيذ، وتشريع القوانين واللوائح اللازمة لتنفيذها ووضع الخطط التنفيذية، ورصد ميزانية التنفيذ، ثم توظيف الموارد البشرية^(١٤). أما الاطراف التي تشارك في رسم السياسة العامة فتقسم الى

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

فئتين، الأولى سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، أما الفئة الثانية فهي الجهات غير الرسمية التي تشترك في رسم السياسة العامة ومنها الجماعات الضاغطة المصلحية والاحزاب السياسية والرأي العام^(١٥).

أما البرنامج الوزاري فهو خطة عمل الوزارة خلال مدة توليها الحكم، وهو أول وثيقة لتحديد سياسة الوزارة، وهي ميثاق رسمي بين الوزارة والمجلس النيابي يتم على أساسه وفي نطاقه عمل الوزارة في النظام البرلماني^(١٦)، ومن هنا يتضح الفرق بين السياسة العامة للدولة والبرنامج الوزاري. لكن يجب أن يساير أو يتطابق البرنامج الوزاري مع السياسة العامة للدولة، فالبرنامج الوزاري هو جزء من السياسة العامة والمتعلق بعمل الوزارة في رسم وتنفيذ السياسة العامة، وإن واجب رئيس مجلس الوزراء هو التنفيذ المباشر للسياسة العامة للدولة التي يضعها هو أو مجلس الوزراء، وهذا هو جوهر اختصاص أي سلطة تنفيذية^(١٧). وفي ألمانيا الاتحادية في ظل دستور فايمار، يكون مستشار الرايخ الألماني مسؤول عن السياسة العامة التوجيهية للوزارة أمام الرايخستاغ عن أعمال وزارته^(١٨). والمستشار في ظل دستور عام ١٩٤٩ يتولى منصبه قبل تشكيل الوزارة، فبعد انتخابه من مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ)، فإن أول مهمة من مهامه وعقب توليه مهام منصبه هي تشكيل مجلس الوزراء، وبعد تشكيل الوزارة وتأدية المستشار ووزرائه اليمين الدستورية أمام البوندستاغ، يبدأ بمباشرة مهامه الرسمية، فيقوم نيابة عن الوزارة بإلقاء بيان السياسة العامة للوزارة أمام المجلس، فالمستشار يقوم بوضع المبادئ التوجيهية العامة للسياسة ويكون مسؤولاً عنها من دون تدخل الوزارة وفي مختلف المجالات بضمنها الخارجية، وكذلك تنفيذها عملاً لمبدأ المستشارية، ولا يشترط الدستور موافقة البوندستاغ على سياسة الوزارة كشرط لبدأ عملها، إذ يكون لاحقاً على بدأ عملها وضروري لاستمرارها في عملها وتنفيذ السياسة العامة، مما يعكس استقلالية ورجحان سلطة الوزارة^(١٩)، واستناداً إلى القانون الأساسي فإن المستشار الاتحادي يقرر السياسة العامة للوزارة منفرداً ويتحمل مسؤوليتها، ويتولى الوزراء الاتحاديون أعمالهم في وزاراتهم بتوجيهات المستشار، وقد أرسى أول مستشار في ظل القانون الأساسي لعام ١٩٤٩ أنه هو وحده الذي يقوم بتقرير السياسة العامة، فإذا ابتعد أحد

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

الوزراء عن الخطة التي يراها المستشار بوجه له المستشار اللوم علناً^(٢٠). وقد جاء في المادة (٦٥) من القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية أنه (يضع المستشار الاتحادي الخطوط العامة لسياسة الحكومة ويتحمل مسؤوليتها، ويدير كل وزير اتحادي مجال مهامه في اطار تلك الخطوط العامة باستقلالية وعلى مسؤوليته الشخصية...)، فإن المستشار يضع الخطوط الارشادية العامة لسياسة الدولة ويصدر أمر لمجلس الوزراء للعمل وفقاً لهذه السياسة العامة والالتزام بها^(٢١). والمستشار الاتحادي هو المسؤول التنفيذي الاول وله صلاحيات واسعة، وقد قرر النظام الدستوري في ألمانيا الاتحادية على ترجيح منصب المستشار الاتحادي بتزويده بالقوة والاستقرار الذي يتطلبه^(٢٢)، وقد أفاد المشرع الدستوري من التجربة الدستورية لدستور فايمر الالمانى، وذلك بإعطاء رئاسة الوزراء رئاسة السلطة التنفيذية، والمكانة الاولى، لذا يبدو منصب المستشار في ألمانيا الاتحادية اقوى من موقعه في أغلب الدول البرلمانية^(٢٣). ويجتمع مجلس الوزراء في فترات محددة لمناقشة المسائل المتعلقة بالسياسة العامة للوزارة^(٢٤)، فالمستشار الاتحادي هو الذي يحدد الخطوط العريضة والتوجيهات الاساسية لسياسة الوزارة، وهذه الصلاحيات الواسعة اضافة الى كون المستشار هو رئيس الحزب الاساسي في تحالف الاكثرية في مجلس النواب الفدرالي (البوندستاغ) والمنتخب من قبلها تجعل من منصب المستشار الاقوى في هذا النظام^(٢٥)، ولا يشترط القانون الاساسي أن تحصل الوزارة على ثقة البرلمان عقب تشكيلها، إلا أن المستشار الاتحادي يلقي بيان السياسة العامة للوزارة ليكون حافزاً لها ومحدداً لمسؤوليتها^(٢٦)، فوفقاً لمبدأ القيادة من قبل المستشار، يضع الأخير الخطوط العريضة للسياسة العامة ويتحمل المسؤولية عنها، وبعبارة أخرى أنه بوجه شؤون الحكومة الاتحادية للقيام بذلك^(٢٧).

أما في العراق فقد أوجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على رئيس مجلس الوزراء عرض المنهاج الوزاري على مجلس النواب، ويجب أن يتطابق مع السياسة العامة للدولة، فإذا حصل على ثقة مجلس النواب، يؤدي رئيس مجلس الوزراء والوزراء اليمين الدستورية ومن ثم يتولى كل منصبه وتبدأ أعمال الوزارة^(٢٨)، فقد نصت الفقرة (رابعاً) من المادة (٧٦) من الدستور على أن (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء اعضاء

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً تقنياً عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة^(٢٩)، ويعد المنهاج الوزاري ترجمةً للسياسة العامة للدولة في مدة تولي الوزارة الحكم^(٢٩)، وأكد الدستور على أن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول المباشر عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، فقد جاء في نص المادة (٧٨) من الدستور على أن (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة...)، وأكد ذلك النظام الداخلي لمجلس الوزراء في المادة (١٤) والتي نصّت على أن (يمارس رئيس المجلس مسؤولياته ومهامه المخولة له بموجب الدستور والتشريعات النافذة بصفته المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة...)، ويلاحظ على هذا النصّ أنه خلط بين السلطة والمسؤولية، وجعلهما مترادفين، بينما الثانية ترتب الأولى، وكان على المشرع استعمال كلمة سلطاته بدل مسؤولياته ويصاغ صدر المادة المذكورة كالآتي (يمارس رئيس المجلس سلطاته ومهامه المخولة له...)، فالمسؤولية ترتب اختصاصه بهذا العمل استناداً الى التلازم بين السلطة والمسؤولية، فحيث توجد السلطة توجد المسؤولية^(٣٠)، فالاختصاص بتنفيذ السياسة العامة للدولة هو الذي يترتب الاختصاصات التنفيذية الأخرى.

وهناك ارتباط وثيق بين رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها والتشريعات اللازمة لوضع خطط السياسة العامة موضع التنفيذ، لكن بالرغم من أن الدستور قد اناط بمجلس الوزراء اختصاص تخطيط ورسم وتنفيذ السياسة العامة^(٣١)، وجعل رئيس مجلس الوزراء المسؤول المباشر عن تنفيذ السياسة العامة، إلا أنه في نفس الوقت منح مجلس النواب دوراً أساسياً في عملية رسم السياسة العامة للدولة وتوجيهها بالشكل الذي يريد من خلال وسائل عدة، أهم هذه الوسائل، السلطة التي يملكها في رسم السياسة العامة، من خلال رسم السياسة التشريعية^(٣٢)، وبالمقابل قيّد الوزارة بعدم منحها سلطة إصدار اللوائح التشريعية اللازمة لرسم وتنفيذ السياسة العامة.

وهذا المنهج الذي اعتمدته الدستور في حصر السياسة التشريعية وتركيزها بمجلس النواب، خفّف منه بأن جعل مشروعات القوانين تقدّم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء فقط، ومقترحات القوانين تقدم من مجلس النواب^(٣٣)، والذي فرّقت فيه المحكمة الاتحادية العليا

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

بين مشروعات القوانين ومقترحات القوانين، وقررت اختصاص السلطة التنفيذية فقط في تقديم مشروعات القوانين في القرارين (٤٣ و ٤٤/اتحادية/٢٠١٢)^(٣٤) ، والقرار المرقم ٦٤/اتحادية/ ٢٠١٣ في ٢٦/٨/٢٠١٣، والتي تقضي بعدم دستورية القوانين، اذا كانت مشاريعها مقدمة من مجلس النواب، الا اذا كانت مقترحات القوانين المقدمة من البرلمان مرسلة الى السلطة التنفيذية لدراستها وصياغتها بشكل مشاريع قوانين. ويعتقد الباحث دقة وصواب قرارات المحكمة الاتحادية في ذلك، وقد طورت المحكمة الاتحادية هذا المبدأ وجاءت بأحكام تفصيلية في قراراتها اللاحقة.

الفرع الثاني

إدارة مجلس الوزراء

من مهام رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية ادارة مجلس الوزراء، ومن الاعمال الادارية الإجرائية التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء في المجلس الدعوة إلى اجتماعات مجلس الوزراء ولجانه، وتحديد جدول أعمال المجلس، ومحاولة التوفيق في القضايا التي يتعذر الاتفاق عليها في مجلس الوزراء ومنح الوزراء الإذن بعدم حضور اجتماعات مجلس الوزراء أو مغادرة البلاد^(٣٥). ففي المانيا الاتحادية يجتمع مجلس الوزراء ويدير المستشار الاتحادي جلساته بما يتفق مع الاجراءات التي وضعها لنفسه ووافق عليها الرئيس الاتحادي سنة ١٩٥١، وما أُدخل على هذه الاجراءات من تعديلات، ويقتصر حضور جلسات مجلس الوزراء، على أعلى موظف في كل وزارة والمساعد الخاص للمستشار، ورئيس قسم الصحافة والاستعلامات، ويمكن بعد موافقة المستشار أن يدعى أي من الخبراء، ويرأس المستشار جلسات مجلس الوزراء، وفي حالة غيابه يتولى الرئاسة نائب المستشار، لكن في حالة استقالة أو إقالة المستشار من منصبه يفقد نائبه منصبه أيضا. وبالتالي فإن نائب المستشار ليس خليفة المستشار التلقائي^(٣٦)، وهو وزير يعينه المستشار، أو أكبر الوزراء سناً، وإذا لم يتمكن أحد الوزراء من الحضور فيجب أن يحضر وكيل وزارته الجلسة، ولكنه لا يدلي بصوته إذ لا يصوت باسم وزير إلا وزيراً آخر زميلاً له يكلفه الوزير المنيب في

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

غيابه، ولا بد أن يكتمل النصاب القانوني للمجلس لكي يمارس عمله، ويكتمل النصاب بحضور نصف الوزراء^(٣٧). وقد أرسى أول مستشار تقليدياً من الناحية العملية بأن ينظر الى أعضاء مجلس الوزراء لا كفريق جماعي، وإنما كمجلس من الخبراء يعملون تحت قيادته وإدارته الخاصة، وعند اجتماع الوزارة تناقش المسائل المتعلقة بسياسة الوزارة ويتم الفصل في المنازعات التي تنشأ حول اختصاص إحدى الوزارات.

وفي العراق فقد نصّت المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق على اختصاص رئيس مجلس الوزراء بإدارة مجلس الوزراء ورئاسة اجتماعاته^(٣٨)، وإن النص جاء عاماً، وجرّت الأنظمة الدستورية في الأنظمة السياسية على ترك تفاصيل ذلك للنظام الداخلي لمجلس الوزراء، وقد سائر المشرع الدستوري ذلك وترك التفاصيل للنظام الداخلي لمجلس الوزراء ونصّت المادة (٣) من النظام على أن (يقوم رئيس المجلس بإدارة المجلس وترؤس اجتماعاته وفي حالة غيابه يعقد الاجتماع برئاسة من يخوله من نوابه). فمن مهام رئيس مجلس الوزراء إدارة جلسات مجلس الوزراء وترؤس جلساته، فهو الذي يقوم بإدارة المجلس ويدير المناقشات فيه، ويقوم بتنسيق نشاطات الوزارات المختلفة، ومتابعة تنفيذ البرنامج الوزاري، ولا بد لتحقيق ذلك من وجود هيئة أو لجنة تعاونه في إدارة المجلس ومهامه الأخرى، وهي ما تعرف بالأمانة العامة لمجلس الوزراء، التي تتولى تهيئة وتنظيم اجتماعات المجلس وتنسيق العلاقات بين رئيس المجلس ونوابه والوزراء وبين المجلس ورئاسة الجمهورية، وبين المجلس والهيئات المستقلة والجهات غير المرتبطة بوزارة، وتنسيق السياسات والعمليات بين مستويات الوزارات، متابعة خطط وبرامج الوزارات ومتابعة خطط الوزارة، وغيرها من المهام^(٣٩)، ويكتمل النصاب القانوني لانعقاد جلسات المجلس بحضور أغلبية عدد أعضائه، وتتخذ أغلب القرارات بأغلبية عدد أصوات الحاضرين وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس مجلس الوزراء^(٤٠)، وهناك طائفة من المواضيع تتخذ القرارات بشأنها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أصوات الحاضرين وذلك لأهميتها أو خطورتها، وهي المواضيع ذات الطابع الاستراتيجي، والمتعلقة بالسيادة الوطنية، والمواضيع التي تتعلق بالحدود الدولية لجمهورية العراق والعلاقات الدولية الاستراتيجية^(٤١). وتكون اجتماعات

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

المجلس مرة واحدة اسبوعياً، ولرئيس المجلس ولرربع عدد اعضاء المجلس دعوة المجلس للاجتماع في الحالات التي تستدعي ذلك^(٤٢).

وإن المشرع الدستوري منح رئيس الجمهورية حق الحلول محل رئيس مجلس الوزراء في حالة خلو المنصب لأي سبب كان^(٤٣)، وهذا يعني أن ادارة مجلس الوزراء تكون من مهام رئيس الجمهورية عند خلو منصب رئيس مجلس الوزراء، وهذا مخالف للقواعد الأساسية للنظام البرلماني وهي ثنائية السلطة التنفيذية ووجوب أن يكون رئيس مجلس الوزراء غير شخص رئيس الدولة^(٤٤).

الفرع الثالث

قيادة القوات المسلحة

يحدد دستور الدولة في النظام البرلماني الشخص الذي يتولى القيادة العامة للقوات المسلحة^(٤٥)، ففي المانيا الاتحادية فإن دستور فايمار لعام ١٩١٩ وفي المادة (٤٧) أنط سلطة قيادة القوات المسلحة برئيس الاتحاد (الرايخ) الالمانى فقد نصت على أن (لرئيس الرايخ القيادة العامة للقوات المسلحة بمجملها).

أما القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ فقد أوكل سلطة قيادة القوات المسلحة وسلطة اصدار الاوامر لها في الظروف العادية الى وزير الدفاع الفدرالي^(٤٦)، ويوجه وزير الدفاع إدارته على مسؤوليته الخاصة، لكنه يأتمر بأوامر المستشار الاتحادي، وفي الممارسة العملية يجب على المستشار أن يأخذ في الاعتبار الاتفاقات مع شركاء التحالف^(٤٧)، وعند اعلان وقوع حالة الدفاع تنتقل سلطة قيادة القوات المسلحة وسلطة اصدار الاوامر لها الى المستشار الفدرالي^(٤٨)، سواء كانت حالة الدفاع معلنه من البوندستاغ، أو من اللجنة المشتركة، أو كان اعلان حالة الدفاع حكماً عند تعرض مناطق الدفاع لهجوم مسلح ولم تكن الهيئة الاتحادية المختصة قادرة على اصدار القرار^(٤٩)، ولكن في هذه الحالة سيكون على المستشار اعلام البوندستاغ في اليوم التالي لاستخدام القوة، ولا تنطبق مقولة الفيلسوف توماس هوبز ان الحرب هي حرب الجميع ضد الجميع، وبالتالي ليس هناك حرب الجميع

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

ضد الجميع، وتطبق قاعدة أن المؤسسات الدستورية لديها احتكار لسلطة الحرب^(٥٠)، أما وزارة الداخلية فهي من الوزارات التي لها تأثير هام في تطور البناء السياسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، والتي تعد حماية الدستور والقوانين من أهم مسؤولياتها^(٥١)، فيرأسها وزير الداخلية ويكون رئيسه الأعلى المستشار الاتحادي وكذلك حال الهيئة الأمنية. بينما تعني حكومات الولايات بالشؤون الأمنية للولايات.

وفي العراق في ظل القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ فإن قيادة القوات المسلحة من صلاحيات الملك^(٥٢)، وهذا يتنافى مع القاعدة الثابتة بأن السلطة بقدر المسؤولية، لأن الملك غير مسؤول حسب المادة الخامسة والعشرون التي قررت بأن الملك مصون غير مسؤول^(٥٣)، اضافة الى أن إناطة هذه القيادة للملك يتنافى مع قواعد النظام البرلماني، التي تعطي هذا الحق الى رئيس مجلس الوزراء يمارسه باسم رئيس الدولة.

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد ساير القواعد العامة في النظام البرلماني التي تقضي بأن يتولى شخص مدني القيادة العامة للقوات المسلحة، وقرر أن تكون قيادة القوات المسلحة بيد السلطة المدنية^(٥٤)، وأناط القيادة العامة للقوات المسلحة برئيس مجلس الوزراء^(٥٥). وتعني القيادة العامة للقوات المسلحة، قيام رئيس مجلس الوزراء بإدارة وقيادة القوات المسلحة وتجهيزها، البرية منها والجوية والبحرية، ولا يقوم رئيس مجلس الوزراء شخصيا بمهمة القيادة الميدانية، فذلك أمرٌ يتعذر عليه نظراً لمهامه الأخرى الكبيرة ولما تتطلبه هذه القيادة من خبرات فنية متخصصة، بعد التطور الكبير الذي حصل في الميدان العسكري، لكن سلطته تقتصر على إصدار الاوامر والقرارات العسكرية المهمة لصنوف وقطعات القوات المسلحة المختلفة^(٥٦)، فهو يعتبر الرئيس الأعلى المباشر للقوات المسلحة، في الوزارات الأمنية المختلفة كوزارة الدفاع والداخلية والاجهزة الأمنية الأخرى^(٥٧)، وإن وزراء هذه الوزارات ورؤساء الاجهزة الأمنية، يجب عليهم اطاعة وتنفيذ التعليمات الصادرة من رئيس مجلس الوزراء القائد العام للقوات المسلحة، والتي تتعلق بوزاراتهم واجهزتهم التي يرأسونها، بصفته الرئيس الأعلى لهذه القوات، فهي تخضع لقيادة وإمرة القائد العام للقوات المسلحة^(٥٨)، فرئيس مجلس الوزراء من مهامه رسم السياسة العامة الأمنية والدفاعية وتحديد

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

اهدافها، والاشراف على تنفيذ هذه السياسة، ويتولى بموجب هذه السلطة قيادة القوات المسلحة من نقل لهذه القوات وتحريكها من منطقة الى اخرى، وإصدار الأوامر العسكرية والامنية لها، وأية سلطات اخرى تتطلبها قيادة القوات المسلحة، وإدارة العمليات العسكرية^(٥٩). وإن ما سار عليه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في ذلك يتفق مع القواعد العامة المتبعة في الانظمة البرلمانية^(٦٠)،

لكن المشرع الدستوري سلب من رئيس مجلس الوزراء صلاحية تعيين القادة في الوزارات والاجهزة الامنية فقد أناط أمر تعيين رئيس اركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الى مجلس النواب بناءً على ترشيح من مجلس الوزراء^(٦١)، فالتوصية من مجلس الوزراء وليس من رئيس مجلس الوزراء وتبقى صلاحية التعيين بيد مجلس النواب^(٦٢).

ويرى الباحث أن المشرع الدستوري لم يكن موفقاً في ذلك، وكان من الاوفق منح هذه السلطة كاملة غير منقوصة لرئيس مجلس الوزراء، لأنه هو المسؤول عن أداء هذه الاجهزة، وإن من يكون مسؤولاً عن سلطة معينة، يمنح كامل هذه السلطة وليس جزءاً منها، استناداً الى القاعدة الثابتة بالتلازم بين السلطة والمسؤولية، وإن إشراك مجلس النواب في هذه السلطة، انتقاص لسلطة رئيس مجلس الوزراء، وإن ممارسة الاختصاص التنفيذي للمؤسسة العسكرية والامنية من قبل السلطة التشريعية، سيؤدي الى التدخلات السياسية في تكوينها، والذي يترتب عليه عدم تمتعها بالاستقلالية التامة الذي يتطلبه عملها.

المطلب الثاني

حدود الاختصاصات التنفيذية لرئيس مجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية

استناداً الى مبدأ المشروعية تخضع الوزارة في تصرفاتها للقانون بمفهومه الواسع، إلا أن حياة الدولة قد تتعرض لظروف غير عادية يعجز التشريع عن علاجها، فتصبح التشريعات غي قادرة على مجابهة هذه الظروف، فتحتاج في هكذا حالة الى سلطة أوسع، وقدرة على التصرف أكثر حرية وشمولاً، والظروف الاستثنائية تؤدي الى اختلال التوازن بين السلطات العامة لمصلحة السلطة التنفيذية، وبالتركيز لصالح الوزارة فتتركز في يدها كل

حدود السلطات التنفيذية للوزارة والنظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

السلطات القانونية في الدولة^(٦٣). وتتمثل الظروف الاستثنائية اعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتعد الظروف الاستثنائية من الموضوعات المهمة في القانون الدستوري، الامر الذي أدى الى اهتمام المشرع الدستوري بها وتضمنين الدستور نصوص تعالجها، كون هذه الظروف تهدد كيان الدولة ووجودها^(٦٤). وسنستعرض لما تقدم وفقاً للآتي:—

الفرع الاول

اعلان الحرب

تختلف الدساتير في تحديد السلطة المختصة بإعلان الحرب، لكن غالبية الدساتير تمنح السلطة التنفيذية سلطة اعلان الحرب مع وجوب عرض ذلك على السلطة التشريعية خلال مدة محددة للحصول على موافقتها^(٦٥).

وفي المانيا في ظل دستور فايمار لسنة ١٩١٩ فإن المادة (٤٨) أنطت سلطة اعلان الحرب برئيس الاتحاد(الرايخ) الالمانى فقد نصت على أن (إذا كانت دولة لا تقي بالتزامات دستور الرايخ أو قوانين الرايخ، يجوز لرئيس الرايخ استخدام القوة لإجبارها للالتزام بذلك. وفي حالة تعرض سلامة البلاد العامة للتهديد بشكل خطير، يجوز لرئيس الرايخ اتخاذ التدابير اللازمة لإعادة إقرار القانون والنظام، وإذا لزم الأمر باستخدام القوة المسلحة. ويجوز له لتنفيذ ذلك، تعليق الحقوق المدنية الموصوفة في المواد ١١٤ و ١١٥ و ١١٧ و ١١٨ و ١٢٣ و ١٢٤ و ١٥٤، جزئياً أو كلياً).

أما القانون الاساسي لعام ١٩٤٩ فلم ترد فيه كلمة الحرب كحالة من حالات الظروف الاستثنائية وإنما استعويض عنها بحالة الدفاع والتي بينت أحكامها المادة(١١٥) وجعلت سلطة تقرير وقوع حالة الدفاع من اختصاص مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) بموافقة مجلس الاتحاد (البوندسرات) ويصدر هذا القرار بناء على طلب من الحكومة الاتحادية، ويستلزم اصداره موافقة أغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب الاتحادي(البوندستاغ)^(٦٦) ، اذا تعرضت مناطق البلاد الى هجوم مسلح، ولكن إذا تعرضت منطقة من مناطق البلاد الى هجوم مسلح ولم تكن الهيئات المختصة قادرة على اصدار القرار، فيعتبر القرار صادراً

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

ومعلننا في الوقت الذي بدأ فيه الهجوم ويقوم الرئيس الاتحادي بإعلان هذا الوقت^(٦٧)، عندما تسمح الظروف^(٦٨)، وبمجرد إعلان وقوع حالة الدفاع من الهيئات المختصة أو إعلانها حكماً تنتقل سلطة قيادة القوات المسلحة وسلطة إصدار الأوامر لها إلى المستشار الاتحادي^(٦٩). وبهذا فإن المشرع الدستوري عالج حالة الدفاع بصورة منطقية، فإذا كان هناك متسع من الوقت فالحق بإعلان حالة الدفاع مشتركة بين طرفي السلطة التشريعية وطرفي السلطة التنفيذية، وإذا حصل هجوم مفاجئ لا يسمح الوقت بأخذ الموافقات، فتعتبر حالة الدفاع واقعة حكماً وحسناً فعل المشرع الدستوري الألماني.

وفي العراق فإن القانون الأساسي لعام ١٩٢٥ أنط اختصاص إعلان الحرب للملك، فللملك القيادة العامة للقوات المسلحة وهو الذي يعلن الحرب بموافقة مجلس الوزراء^(٧٠). أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد نظم إعلان حالة الحرب في الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١)، وفي معرض بيانه لاختصاصات مجلس النواب بنصّه على أن (أ- الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء).

ب — تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتديد وبموافقة عليها في كل مرة.

ج — يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور.

د — يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الاجراءات المتخذة والنتائج في اثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها).

ولم يكن المشرع الدستوري موفقاً في رسم اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في حالة إعلان الحرب، فقد منح سلطة إعلان الحرب لمجلس النواب، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء من جهتين، الأولى أنه لم يفرّق بين الحرب الدفاعية والحرب الهجومية، فإذا كان من المنطقي أن إعلان الحرب الهجومية يتطلب موافقة مجلس النواب، فإن الحرب الدفاعية إذا تعرّض البلد إلى هجوم خارجي بصورة مفاجئة، فلا

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

يمكن للقائد العام للقوات المسلحة أن ينتظر في مثل هذه الحالة موافقة مجلس النواب لاتخاذ القرارات والإجراءات اللازمة لصد هذا الهجوم، لأن موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين تتطلب وقتاً لا يحتمل، ويتعارض مع واجبات رئيس مجلس الوزراء باعتباره القائد العام للقوات المسلحة، لاتخاذ الإجراءات اللازمة للقيام بواجباته في المحافظة على سلامة ارض البلاد. اضافة الى أن اشراك رئيس الدولة في تقديم طلب اعلان حالة الحرب غير مبرر ويتعارض مع اختصاص رئيس مجلس الوزراء في رسم سياسة الدفاع عن البلاد وتنفيذها باعتباره القائد العام للقوات المسلحة. وكان على المشرع الدستور الحذو حذو المشرع الدستوري في دستور المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ واعتبار حالة الدفاع واقعة حكماً اذا حصل اعتداء أو هجوم مفاجئ لا يسمح بالانتظار لاستحصال موافقة مجلس النواب بالأغلبية التي تطلبها الدستور.

الفرع الثاني

حالة الطوارئ

حالة الطوارئ نظام استثنائي يفرض في حالة وجود خطر يهدد كيان الدولة وامنها واستقرار مؤسساتها الدستورية كالفتن ومحاولات الانقلاب والتمرد والعصيان^(٧١)، وإن أغلب الدساتير تعالج هذا الموضوع بإفراد نصوص خاصة بها، وحالة الطوارئ نظام قانوني يهدف الى منح السلطة التنفيذية سلطات واسعة ونقل بعض الاختصاصات من السلطة المدنية الى السلطة العسكرية^(٧٢)، ولتطبيق حالة الطوارئ يجب توافر شروط منها، قيام ظرف استثنائي أي وجود خطر غير مألوف يهدد النظام العام، وتعذر دفع هذا الخطر بالقواعد القانونية المطبقة في الظروف العادية، وأن يكون الهدف من اعلان حالة الطوارئ هو تحقيق المصلحة العامة بالمحافظة على سلامة الدولة وأمنها^(٧٣).

وأناطت غالبية الدساتير سلطة اعلان حالة الطوارئ للسلطة التنفيذية مع الإقرار برقابة السلطة التشريعية على الاجراءات المتخذة من السلطة التنفيذية خلال مدة إعلان حالة الطوارئ.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

وفي ألمانيا انط دستور فايمار الألماني لسنة ١٩١٩ سلطة اعلان حالة الطوارئ في حالة الحرب أو تعرض سلامة البلاد للخطر الى رئيس الرايخ الألماني^(٧٤).

أما القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية فقد فرق بين حالة الطوارئ، وحالة الكوارث، وقد عالج حالة الطوارئ في المادة (٩١) وحالة الكوارث في المادة (٣٥)، فيجوز لأي ولاية أن تطلب تزويدها بقوات الشرطة من الولايات الاخرى، كما للحكومة الاتحادية أن تضع قوات الشرطة لولايات اخرى وحرس الحدود الاتحادي تحت إمرة الولاية، في حالة دفع اي خطر يهدد كيان الاتحاد أو نظامها الاساسي^(٧٥)، ويجب انتهاء الاوامر عند زوال الخطر، أو بناءً على طلب مجلس الاتحاد (البوندسرات). وأوجب الدستور على كافة السلطات الاتحادية والمحلية التعاون لدرء خطر الكوارث^(٧٦)، وإذا تعرضت اراضي أكثر من ولاية لخطر أو كارثة طبيعية تلزم معالجته بشكل فعال، فللحكومة الاتحادية أن تصدر تعليمات الى حكومات الولايات بأن تضع شرطتها الاتحادية تحت تصرف الولايات المعنية، ويمكنها استخدام قوات حرس الحدود الاتحادية، والقوات المسلحة لمساعدة الشرطة المحلية في الولايات، والحكومة الاتحادية ملزمة بإبقاء البوندسرات على علم بذلك، وأيضاً نقل معلومات عن الوضع السياسي العام والسياسي الخارجية والسياسة الدفاعية، وعليها إبلاغ البوندسرات من تلقاء نفسها، وفي الوقت المناسب ودون انقطاع، وللبوندسرات الحق في استدعاء أي عضو من أعضاء الحكومة الاتحادية في جلساته العامة وكذلك في اجتماعاته واللجان^(٧٧)، ويجب على الحكومة الاتحادية الغاء الاجراءات المتخذة في حالات الكوارث في أي وقت يطلب فيه مجلس الاتحاد (البوندسرات) ذلك، وكذلك تنتهي هذه الاجراءات بزوال الخطر^(٧٨). وبهذا تتسع سلطات الوزارة الاتحادية في حالة الطوارئ وفي حالة الكوارث دون حاجة الى موافقة أي من المجلسين، ولكن إذا قرر مجلس الاتحاد انتهاء الاجراءات المتخذة من الحكومة الاتحادية بقرار يصدره المجلس تنتهي الاجراءات بموجبه.

وفي العراق فقد كان القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ يميز بين حالة الطوارئ والاحكام العرفية فقد جاء في الفقرة (٩) من المادة (٢٦) والتي عددت اختصاصات الملك بأنه (...وله أن يعلن الاحكام العرفية أو حالة الطوارئ...)، وجاء في نص الفقرة (١)

حدود السلطات التنفيذية للوزارة والنظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

من المادة (١٢٠) منه على ان (في حالة حدوث قلق... أو حالة حدوث خطر من غارة عداية ... ، للملك السلطة بعد موافقة مجلس الوزراء على إعلان الأحكام العرفية بصورة مؤقتة في انحاء العراق التي قد يمسه خطر القلاقل والغارات ويجوز توقيف تطبيق القوانين والنظامات المرعية بالبيان الذي تذكر به الأحكام العرفية ...).

وصدر بموجب هذين النصين مرسوم الادارة العرفية رقم (١٨) لسنة ١٩٣٥ وكذلك المرسوم رقم (١) لسنة ١٩٥٦ للذان نظما حالة الأحكام العرفية انذاك^(٧٩)، وان منح الملك سلطة اعلان الاحكام العرفية وحالة الطوارئ مسلك غير محمود كون الملك مصون غير مسؤول^(٨٠)، وبعد سقوط القانون الاساسي سنة ١٩٥٨ انتهاء الحكم الملكي وقيام الجمهورية استمر التمييز بين حالة الطوارئ والاحكام العرفية في القوانين حتى عام ١٩٦٥، فقد تم توحيد الحالتين واقتصر على بيان حالة الطوارئ في قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥، وفي ظل دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠، اقتصرت القوانين على بيان حالة الطوارئ كما جاء في المادة (١٩) من قانون المحافظات رقم ١٥٩ لسنة ١٩٦٩، وقانون التعبئة رقم (١٢) لسنة ١٩٧١، وقانون الدفاع المدني رقم (١٤) لسنة ١٩٧٨، وسار في نفس الاتجاه امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤^(٨١)، وبعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، نصّ على حالة الطوارئ في الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١) في معرض تعدادة لاختصاصات مجلس النواب، وأسند سلطة اعلانها الى مجلس النواب، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وان اشراك رئيس الجمهورية في طلب اعلان حالة الطوارئ غير مبرر ويتنافى مع قواعد النظام البرلماني^(٨٢)، وحدد مدة اعلان سريانها بثلاثين يوماً، وأجاز تمديد بموافقة مجلس النواب في كل تمديد^(٨٣)، لكن لا يتطلب اغلبية الثلثين في التمديد فالأغلبية الموصوفة هي شرط ابتداء وليس شرط استمرار^(٨٤)، وأحال البند (ج) من الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١) من الدستور الى القانون لتحديد صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في حالة الطوارئ، وقد تكفل قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ وامر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ بتحديدتها، فإن قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ لا زال سارياً، كون أمر الدفاع عن السلامة الوطنية

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ لم ينص على الغائه، وإن المادة (١٣٠) من الدستور نصت على أن (تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها ما لم تلغ أو تعدل وفق لأحكام هذا الدستور).

وقد نصّت المادة (١) من الأمر على أن إعلان حالة الطوارئ في حالة (حدوث خطر حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم وناشئ من حملة مستمرة للعنف)، وحدد قانون السلامة الوطنية لعام ١٩٦٥ حالات أخرى وهي (١. إذا حدث خطر من غارة عدائية أو اعلنت الحرب أو قامت حالة حرب أو اية حالة تهديد بوقوعها ٢. إذا حدث اضطراب خطير في الامن العام أو تهديد خطير له ٣. إذا حدث وباء عام أو كارثة عامة)، فيستند فرض حالة الطوارئ والصلاحيات المخولة لرئيس مجلس الوزراء بموجبها ومنها حظر التجوال في العراق، الى الدستور وهاذين القانونين.

وان المشرع الدستوري اشترط موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين عند اعلان حالة الطوارئ وعند تمديدها^(٨٥)، وحسنا فعل المشرع باشتراط موافقة مجلس النواب على اعلان حالة الطوارئ وتمديدتها، ولكن نعتقد أن اشتراط أغلبية الثلثين غير مبرر وقد يكون معرقلاً لإعلان حالة الطوارئ، ومن المفارقات أنه في التطبيق العملي أُحتل أكثر من ثلث مساحة العراق في عام ٢٠١٤ الى عام ٢٠١٧ ولم يُعلن مجلس النواب لا حالة الحرب ولا حالة الطوارئ لمواجهته. وإن المادة (٦١/ تاسعا/ج) من الدستور خولت مجلس النواب منح رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ على ان يُنظم ذلك بقانون بما لا يتعارض مع الدستور، وهذا مستغرب لأن هاتين الحالتين تستلزمان اتخاذ إجراءات تقتضي تعليق العمل ببعض نصوص الدستور، وخاصة النصوص المتعلقة بحريات الافراد، وذلك استناداً الى المبدأ الثابت ب(أن سلامة الشعب فوق القانون)^(٨٦)، لذا فان هذا القيد، غير مبرر ونأمل من المشرع الدستوري رفعه.

المبحث الثاني

حدود الاختصاصات التنفيذية لمجلس الوزراء

يشكل رئيس مجلس الوزراء هو والوزراء مجلس الوزراء الذي له مجتمعاً سلطات تنفيذية، فيما هناك سلطات، للوزراء منفردين.

ففي ألمانيا الاتحادية يشكل الوزراء الاتحاديون هم والمستشار الوزارة الاتحادية ويرأسها المستشار الذي ينتخبه البوندستاغ وحده بناء على اقتراح من الرئيس. ويتم تعيين الوزراء من قبل الرئيس بناء على اقتراح المستشار دون تدخل من البوندستاغ^(٨٧). وعقدت أول انتخابات برلمانية في ظل القانون الاساسي لعام ١٩٤٩ في ١٤ آب ١٩٤٩ وتنافس فيها مجموعة من الأحزاب وعدد من المرشحين غير الحزبية^(٨٨). وتشكلت أول وزارة في ظل هذا دستور والتي شكلها اديناور عام ١٩٤٩^(٨٩) وكانت وزارة ائتلافية، فكان ثمانية وزراء من الحزب المسيحي الديمقراطي والاتحاد المسيحي الاشتراكي، واثنان من الحزب الالمانى، وثلاثة وزراء بما فيهم نائب المستشار من حزب الاحرار الديمقراطيين، ولم ينص القانون الاساسي على منصب نائب المستشار، أو نائب رئيس الوزراء عند سن الدستور ، لكن كان المستشار يخول سلطته الى أحد وزرائه ليعمل نائباً له، وقد درج على ذلك المستشارون، الى أن تم تعديل الدستور وادخلت الفقرة (١) على المادة (٦٩)، والتي نصت على أن (يعين المستشار أحد الوزراء الاتحاديين نائباً له)، ومهمته ان يقوم في حالة غياب المستشار بوظيفته من الناحية الرسمية والشكلية^(٩٠)، وكان عدد الوزارات في أول تشكيلة وزارية بعد نفاذ الدستور ثلاثة عشر وزارة بما فيها نائب المستشار، وفي عام ١٩٥١ استحدثت وزارة للخارجية وكان يشغلها المستشار لحين انتهاء احتلال الحلفاء رسمياً عام ١٩٥٥، ثم اضيفت وزارة للدفاع واخرى للطاقة النووية وغيرها^(٩١).

حدود السلطات التنفيذية للوزارة والنظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

وفي العراق فقد اشترط قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ لنفاذ الدستور أن يتم تشكيل الحكومة بعد الانتخابات بعد تصديق الدستور ونشره في الجريدة الرسمية، فقد نفذ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بتاريخ في ٢٠/٥/٢٠٠٦، فبعد الاستفتاء على الدستور وتصديقه ونشره في الجريدة الرسمية واجراء الانتخابات وتشكيل الوزارة الاولى بتاريخ ٢٠/٥/٢٠٠٦^(٩٢) نفذ الدستور، وعند تشكيل الوزارة الاولى، رغم أن رئيس الوزراء المكلف كان مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا، وان كتلته تمتلك الاغلبية البرلمانية لكن الظروف السياسية ووجود قوات الاحتلال في البلد كانت تلك الدورة تتطلب أن تكون الحكومة حكومة مشاركة، فشاركت كل الاحزاب والكتل التي لها مقاعد في البرلمان في التشكيلة الوزارية.

وبعد تشكيل مجلس الوزراء تتعقد له اختصاصات بوصفه أحد طرفي السلطة التنفيذية، وطبيعي أن الوزارة لا تمارس الوظيفة الادارية فحسب وانما تتولى أيضا الوظيفة الحكومية^(٩٣)، ويتولى مجلس الوزراء مجتمعا اختصاصات معينة، ويتولى الوزراء فرادى اختصاصاتهم على وزاراتهم اضافة الى الاختصاصات التي يمارسونها باعتبارهم اعضاء في مجلس الوزراء^(٩٤). وسيتم تقسيم هذا المبحث على مطلبين يتولى الاول دراسة حدود الاختصاصات التنفيذية لمجلس الوزراء مجتمعا، فيما يتناول المطلب الثاني حدود الاختصاصات التنفيذية للوزراء.

المطلب الاول

حدود الاختصاصات التنفيذية لمجلس الوزراء مجتمعا

تتولى الوزارة وظيفتين، الوظيفة السياسية، وهي الوظيفة التي يمارسها الوزراء باعتبارهم أعضاء في مجلس الوزراء، والوظيفة الادارية، وهذه الوظيفة تخول الوزراء والوزارة القيام بالأعمال الادارية لإدارة شؤون مؤسسات الدولة، وإن لمجلس الوزراء اختصاصات تتعقد له باعتباره أحد طرفي السلطة التنفيذية، وهو السلطة التنفيذية الاهم في النظام البرلماني وسيتم بحث هذه الاختصاصات كالاتي:—

تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة

إن من أهم الاختصاصات التنفيذية للوزارة هي تخطيط وتنفيذ الساسة العامة للدولة، والتي هي برنامج عمل هادف في التصدي لمشكلات معينة أو لمواجهة موضوع معين^(٩٥)، أو مانقرر الوزارة القيام به أو عدم القيام به، وتمثل وجهة نظر القابضين على السلطة^(٩٦)، ومن هذا الاختصاص تستمد الوزارة صلاحياتها في إدارة شؤون الدولة، وهي تؤدي واجباتها التي رسمها الدستور والقوانين التي تنظم عمل وزارات الدولة ومؤسساتها، وتخطيط السياسة العامة للدولة هو النشاط الذي تمارسه الوزارة لحل مشكلات المواطنين وتلبية مطالبهم بهدف تحقيق أكبر نفع ممكن للمجتمع بأفضل الخيارات الممكنة^(٩٧). ومن الانظمة الانظمة الدستورية ما جعلت رسم السياسة العامة للدولة من اختصاص مجلس الوزراء، ومنها ما اناطت هذا الاختصاص برئيس مجلس الوزراء، فهو الذي يقرر السياسة العامة للدولة ويتحمل مسؤوليتها^(٩٨).

ففي المانيا الاتحادية وطبقاً للقانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩، فإن المستشار هو الذي يقرر السياسة العامة للوزارة ويتحمل مسؤوليتها، فوفقاً للمادة ٦٥ من القانون الأساسي، فإنه يضع الخطوط العريضة للسياسة العامة للدولة^(٩٩). ويقوم الوزراء الاتحاديون بتصريف أعمالهم في وزاراتهم بتوجيهات المستشار، ويتم التنسيق بين الوزارات لتنفيذ السياسة العامة^(١٠٠)، وقد جاء في نص المادة (٦٥) من الدستور على أن (يضع المستشار الاتحادي الخطوط العامة لسياسة الحكومة ويتحمل مسؤوليتها... ويدير المستشار الاتحادي أعمال الحكومة وفق لائحة داخلية خاصة بها تقررها الحكومة الاتحادية ويوافق عليها الرئيس الاتحادي). وتحليل النص الدستوري فإن المستشار الاتحادي هو الذي يقرر السياسة العامة للدولة وهو الذي يشرف على تنفيذها بإدارته لأعمال الوزارة^(١٠١).

وفي العراق فإن القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ لم ينص على وجوب عرض الوزارة لبرنامجها الوزاري على البرلمان عند تشكيلها، لكن الوزارة هي التي تقوم بإعداد خطاب العرش وتعرضه على الملك والذي يتضمن المنهاج الوزاري، ويلقيه على مجلس الأمة عند

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

أُفتتح الدورت السنوية^(١٠٢)، ويناقش مجلس الأمة السياسة العامة للدولة عند مناقشة خطاب العرش^(١٠٣). ويتولى الوزراء تنفيذ السياسة العامة للدولة، من خلال ما يخوله لهم القانون من سلطة في إصدار القرارات التنظيمية والفردية لتنفيذ القوانين في نطاق وزاراتهم.

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد أنطى بمجلس الوزراء اختصاص تخطيط السياسة العامة وتنفيذها فقد نصت الفقرة (أولاً) من المادة (٨٠) منه على أن (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: — تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة)، كما أكد النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لعام ٢٠١٤ في الفقرة (أولاً) من المادة (٢) على هذا الاختصاص في معرض تعداد المادة لاختصاصات مجلس الوزراء بأن من اختصاصه (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها، ومراقبة عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة)، لكن مبادرة السياسة العامة تكون من الوزارات^(١٠٤)، وهي المرحلة المهمة من مراحل تخطيط السياسة العامة، فهي تمر بعدة مراحل، المرحلة الأولى تقديم مبادرة السياسة العامة والتي تقدم وصفاً للسياسة العامة والنتائج المتوقعة، وتقوم الوزارات المعنية بإكمال متطلبات المبادرة وفق النماذج المعدة من الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وإعادتها الى قسم تنسيق السياسات العامة، دائرة المتابعة والتنسيق الحكومي في الأمانة العامة لمجلس الوزراء، لغرض مراجعتها وإقرارها وإعادتها الى الوزارات، وفي المرحلة الثانية يتم ارسال بدائل السياسة العامة وفق الاستمارة المعتمدة والتي تتضمن اثنان أو ثلاث بدائل لكل حل، وتتضمن هذه الخيارات، تعريف المشكلة وتحديد الهدف، وتقديم خيارات متعددة والعواقب والتبعات لهذه السياسة العامة، ومتطلبات التنفيذ وتحديد المخاطر، ومدى ملائمتها للسياسات الحالية^(١٠٥)، وفي المرحلة الثالثة وهي مراجعة الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وفيها يقوم القسم المذكور بدراسة وتقويم استمارات السياسات وعرضها على الهيئات الاستشارية المتخصصة كاللجان القطاعية الدائمة، أو هيئة المستشارين لغرض المراجعة والتقويم، وفي حالة عدم استيفائها للشروط والمعايير تعاد الى الوزارة المعنية لإكمال المتطلبات، وإذا كانت مستوفية للشروط فتحال لمجلس الوزراء لإقرارها، أما المرحلة الأخيرة فهي عرضها على مجلس الوزراء لاتخاذ القرار بشأنها، وتعرض على مجلس الوزراء بشكل استمارة موحدة لكل الوزارات تتضمن الحلول والبدائل والتوصيات، ويناقش مجلس الوزراء خيارات السياسة العامة، ويختار أحد الخيارات التي يتفق عليها، وبمجموع خيارات الوزارات والهيئات المستقلة يتم صياغة وإقرار السياسة العامة للدولة^(١٠٦). ومن ذلك يتضح أن اقرار مبادرة

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

السياسة العامة من اختصاص الوزارات، وإقرار السياسة العامة من اختصاص مجلس الوزراء، بينما يتحمل رئيس مجلس الوزراء المسؤولية المباشرة عن تخطيطها وتنفيذها، باعتباره المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، ووفقاً لقاعدة وجوب التناسب بين السلطة والمسؤولية كان على المشرع الدستوري منح اختصاص تخطيط السياسة العامة لرئيس مجلس الوزراء.

أما الاختصاص في تنفيذ السياسة العامة فهي الاعمال التنفيذية التي تقوم بها الوزارة لتحقيق اهداف السياسة العامة، وتشمل هذه الاعمال التوظيف والتحويل من أجل ترجمة السياسة العامة من أفكار وخطط وبرامج الى عمل محدد، يؤدي الى حل للمشكلة العامة^(١٠٧)، وتنفيذ السياسة العامة يتطلب تنسيق وتعاون بين أجهزة الدولة المختلفة، وان السلطة التنفيذية تؤدي دوراً مهماً في مراحل تخطيط وتنفيذ السياسة العامة كون الوزارة هي الهيئة المختصة بتخطيط وتنفيذ السياسة العامة^(١٠٨). وقد قرّرت المحكمة الاتحادية العليا الفرق بين السياسة العامة للدولة والسياسة العامة للحكومة وقد جاء في قرارها التفسيري المرقم (٤٣/اتحادية/٢٠٠٩) (١٠٩)، أن... ان المادة (٧٨) من الدستور اعتبرت رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي عن السياسة العامة للدولة ... ولم تقتصر مسؤوليته على السياسة العامة للحكومة...، يتضح من هذا القرار بأن هناك فرق بين السياسة العامة للحكومة والسياسة العامة للدولة، وإن رئيس مجلس الوزراء مسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، فرسم السياسة العامة للدولة هو النشاط الذي تمارسه الوزارة لحل المشكلات للمواطنين وتلبية مطالبهم وتهدف لتحقيق أكبر نفع ممكن للمجتمع بأفضل السبل والخيارات الممكنة^(١١٠)، فهي تمثل وجهة نظر القابضين على السلطة، وهي أهم الاختصاصات التنفيذية التي تمارسها الوزارة^(١١١)، فمجلس الوزراء هو الهيئة التي تقوم برسم السياسات العامة للدولة، ورئيس مجلس الوزراء هو المسؤول امام البرلمان عن السياسة العامة للدولة^(١١٢)، وهذه المسؤولية تخوله دستورياً سلطة البت في السياسة العامة للدولة^(١١٣)، ولا تقتصر مسؤوليته على السياسة العامة للحكومة والتي يجب أن تكون ضمن حدود السياسة العامة للدولة. ومجلس الوزراء يختص بالاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة، فالتنفيذ من اختصاص الوزراء على

حدود السلطات التنفيذية للوزارة والنظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

أفراد، فكل وزير يتولى رسم وتنفيذ سياسة وزارته، ويشترط أن يكون ذلك في حدود السياسة العامة للدولة^(١١٤).

إضافةً إلى تخطيط وتنفيذ السياسة، أعطى النصّ الدستوري لمجلس الوزراء الحق بأن يتولى الإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وبهذا يكون له متابعة أنشطتها وشؤونها، والتحقق من قيامها بتنفيذ السياسات المرسومة لها، إضافة إلى توجيه الوزارات، وهذا من صميم عمل مجلس الوزراء في تنسيق الأعمال بين الوزارات والهيئات التنفيذية الأخرى^(١١٥). وإن الدستور قرر بأن ينفرد رئيس مجلس الوزراء بتقديم البرنامج الوزاري للموافقة عليه من مجلس النواب لنيل الثقة على تشكيلته الوزارية وبرنامجهم الوزاري، بينما ليس له رسم السياسة العامة التي يجب أن لا تخرج عن البرنامج الوزاري، وإنما يضع الخطوط العامة لها الوزراء ويقرها مجلس الوزراء، مما يتسبب في الانتقاص من سلطته في تنفيذ البرنامج الوزاري بالرغم من مسؤوليته عن تنفيذ هذا البرنامج.

الفرع الثاني

تعيين شاغلي المناصب العليا في الدولة

تمثل المناصب العليا الوظائف ذات الطبيعة السياسية والإدارية أو الخاصة التي يختلف أسلوب التعيين فيها عن تلك المتبعة في بقية الوظائف لأهميتها^(١١٦)، ويختص رئيس الدولة في النظم البرلمانية بتعيين كبار الموظفين، بعد ترشيحهم من قبل رئيس الوزراء أو الوزير المختص ويقترن توقيعه بتوقيع رئيس الجمهورية^(١١٧)، دون أن ينتقص من هذا الاختصاص التنفيذي اشتراط موافقة السلطة التشريعية، ولا يمنع ذلك تدخل السلطة التشريعية بإصدار التشريعات التي تشترط شروط معينة للتعين في هذه المناصب، إضافة إلى رقابتها على عملية التعيين.

ففي ألمانيا الاتحادية يختص الرئيس الاتحادي بالتوقيع المجاور إلى جانب توقيع المستشار الاتحادي^(١١٨)، على تعيين الموظفين المدنيين الاتحاديين والضباط وضباط الصف وقاتلهم^(١١٩)، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، ويجري العمل بأن يتم تعيين كبار الموظفين من قبل الرئيس الاتحادي بتوصية من المستشار الاتحادي دون تدخل من البرلمان،

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

فيتم تعيين موظفي الخدمة المدنية والضباط وضباط الصف من قبل الرئيس ولكن بناءً على الترشيحات التي اقترحها وزير^(١٢٠)، لكن التعيينات تخضع لرقابة مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) السياسية^(١٢١).

أما في العراق فان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قرر ان من الاختصاصات المشتركة لمجلس الوزراء ومجلس النواب في مجال التنفيذ إختصاص تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين^(١٢٢)، فقد نصّت الفقرة (خامساً) من المادة (٨٠) من الدستور على ان (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ... خامساً — التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطنية ورؤساء الاجهزة الامنية.)، كما جاءت الفقرة (سابعاً) من المادة (٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ بنفس المضمون، فيما أكدت الفقرة (خامساً/ب — ج) من المادة (٦١) التي حددت اختصاصات مجلس النواب وقررت اختصاص المجلس في الموافقة على هذه التعيينات. وبهذا فإن لمجلس الوزراء اختصاص ترشيحهم فقط أما الاختصاص في تعيينهم أو الموافقة على تعيينهم فهو لمجلس النواب^(١٢٣).

ومقتضى ذلك أن الدستور انتقص من اختصاص مجلس الوزراء في تعيين كبار الموظفين لان سلطته في هذا المجال هي مجرد اقتراح أسماء المرشحين لهذه المناصب ولا تدخل حيز التنفيذ الا بموافقة مجلس النواب، وبهذا تكون سلطة التعيين بيد مجلس النواب، وبإمكانه تعطيل سلطة مجلس الوزراء في حالة عدم الموافقة على مرشحي مجلس الوزراء ويرى الفقه الدستوري^(١٢٤) بأن حق تعيين الموظفين هو من اختصاص الوزارة ويمكن للبرلمان أن يقيد هذا الحق بالشروط التي يراها بتشريع قانون يحدد ذلك، وإن هذا الحق من حقوق الوزارة مقيد بقيد^(١٢٥) الاول هو الحدود التي يضعها القانون الذي يعين الشروط الواجب توفرها في التعيين، والقيد الثاني مستمد من طبيعة النظام البرلماني، التي توجب أن هذا الحق كغيره من حقوق رئيس الدولة لا يستعملها إلا عن طريق الوزارة، فإن اوامر تعيين كبار الموظفين يجب أن تصدر بالتوقيع المجاور لرئيس مجلس الوزراء ورئيس الدولة. وإن

حدود السلطات التنفيذية للوزارة والنظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

تولي مجلس النواب صلاحية الموافقة على تعيين كبار الموظفين أمر يتعارض مع قواعد النظام البرلماني الذي أخذ به الدستور، ولما كان المشمولون بالتعيين تابعين لهيئات ومؤسسات الوزارة، فإن ذلك يخرج من اختصاص السلطة التشريعية إضافة إلى أن لمجلس النواب حق الاشراف على اعمال جميع الوزراء إذا لم يكن استعمال هذا الحق على الصورة المقررة قانوناً.

ولم يبين الدستور مفهوم الدرجات الخاصة، ولم تبين مفهومها قوانين الوظيفة العامة كقانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لعام ١٩٦٠، وقانون الملاك رقم (٢٥) لعام ١٩٦٠، وعرفت تعليمات الخدمة المدنية رقم (١١) لعام ١٩٦٨ الوظيفة ذات الدرجة الخاصة بأنها (كل وظيفة في أي دائرة رسمية أو شبه رسمية أو مؤسسة أو مصلحة حكومية ينص في قانون الملاك رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٠ وتعديلاته، أو في أي قانون آخر أو نظام على أنها ذات درجة خاصة). أي أنها يجب أن تكون وظيفة عامة، وأن يرد نص خاص بها في الدستور أو القوانين بأنها درجة خاصة، أي أنها أعلى من مدير عام وأقل من وزير^(١٢٦).

ولم يبين الدستور الجهة المختصة بإقالة اصحاب هذه المناصب ولا يمكن تطبيق قاعدة تقابل الاختصاص، بتحويل هذه السلطة لمجلس النواب بالقياس على السلطة المختصة بالتعيين، لان ذلك منح اختصاص لسلطة دون سند دستوري، و في الواقع العملي يكون الترشيح والتعيين بالتوافق بين الكتل البرلمانية ويكون لكل كتلة برلمانية نسبة من هذه المناصب يتناسب وحجم تمثيلها في مجلس النواب^(١٢٧).

الفرع الثالث

إعداد الموازنة العامة والحساب الختامي

تُعرف الموازنة العامة بأنها بيان تقديري بما يمكن للحكومة إن تنفقه ، وما ينتظر أن تجنيه من المال خلال فترة معينة من الزمن تقدر في الغالب بسنة^(١٢٨)، وتعرف أيضاً بأنها (وثيقة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة محددة ومقبلة من الزمن عادة سنة واحدة والتي يتم تقديرها في ضوء اهداف فلسفة الدولة).^(١٢٩) وقد عرف قانون الإدارة

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤، الموازنة الفيدرالية بأنها (تخمين إجمالي الإيرادات والواردات السنوية كما مصادق عليها من قبل الحكومة الفدرالية).^(١٣٠) ولم تعد الموازنة العامة مجرد وثيقة لنفقات الدولة وإيراداتها، بل أصبحت ذات أهمية سياسية كبيرة، ففي الدول البرلمانية يشترط لتنفيذ بنود الموازنة العامة أن يعتمد مشروعها من قبل البرلمان وبقراها، وان اقرار الموازنة العامة من قبل البرلمان يمثل موافقة ممثلي الشعب على خطة عمل الوزارة وسياساتها الاقتصادية والمالية.

وقد تستعمل عملية إقرار الموازنة من قبل السلطة التشريعية كوسيلة ضغط على الوزارة في تمرير مطالبات الأحزاب المعارضة في مجلس النواب، وخاصةً إذا لم تتوفر الاغلبية النيابية المؤيدة لمشروع الموازنة العامة المقدمة من الوزارة، ونجد أحزاب المعارضة تنتظر مشروع قانون الموازنة العامة لامتلاء شروطها مقابل التصويت لصالح الموازنة، لأن عدم إقرار الموازنة العامة أوتأخرها، يؤدي الى توقف تنفيذ المشروعات الإستثمارية وبالتالي تأخر تنفيذ البرنامج الوزاري^(١٣١).

ومن المسلم به في جميع الانظمة السياسية ومنها الانظمة البرلمانية، أن إعداد الموازنة هو من اختصاصات السلطة التنفيذية، ولكون الوزارة في النظام البرلماني هي المسؤولة عن رسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها، فيكون من اختصاصها اعداد وتنفيذ الموازنة العامة، لأنها الاداة لتنفيذ السياسة العامة للدولة. وإن مجلس الوزراء هو الذي يناقش ويصادق على الموازنة العامة، ثم يتم إحالتها إلى البرلمان لإقرارها، لكنه لا يقوم بمهمة اعدادها ، فعادةً ما تتناط هذه المهمة بوزير المالية^(١٣٢). وتحدد أغلب الدساتير المدة الزمنية التي يجب على الوزارة أن تقدم فيها مشروع الموازنة العامة للدولة إلى البرلمان^(١٣٣)، وتحدد بعض الدساتير هذه المدة بشهرين قبل بداية السنة المالية الجديدة.

وفي ألمانيا الاتحادية فإن القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل يُوجب على الحكومة الاتحادية أن تقدم مشروع الموازنة الى البوندسرات والبوندستاغ بالتوازي،

حدود السلطات التنفيذية للوزارة والنظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

وللبوندسرات أن يناقش مشروع الموازنة ويتخذ موقف منها في غضون ستة أسابيع ويمكن تخفيض هذه المدة إلى ثلاثة أسابيع أو تمديدھا

الى تسعة أسابيع في حالات خاصة^(١٣٤)، وإن القانون الاساسي ينص على انشاء سلطات مالية منفصلة لكل ولاية، وتعود الحصيلة التي تجمع من الضرائب المحددة الى مالية الدولة الاتحادية، وتبقى الضرائب غير المحددة في القوانين الاتحادية للولايات، ومن الناحية العملية فإن كل من السلطة الاتحادية والولايات يعملان بصورة مستقلة عن الاخرى بالنسبة للميزانية^(١٣٥)، ويتمتع وزير المالية الاتحادي بمركز قوي، فهو المسؤول عن الميزانية الاتحادية، وجمع الإيرادات وصرف الاعتمادات الحكومية والاشراف على الضرائب ، ومسؤول عن النقد والعملات، وله الاشراف على العملات الصعبة وسوق الاموال وشركات التأمين، وقد اسست قواعد الميزانية في القانون الاساسي على الاسس التي كانت عليها في جمهورية فايمر^(١٣٦) ، فيعد التقديرات موظفوا الميزانية الفنيون في كل وزارة وتجمع هذه التقديرات والمقترحات العامة للميزانية من قبل وزارة المالية، ويعد القانون الخاص بها وترسل الى مجلس الوزراء لمناقشتها والموافقة عليها، وبعد الموافقة عليها ترسل الى مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) لإقرارها، ولا تقرر الميزانية الإيرادات والمصروفات العادية وإنما تقرر القروض والاعتمادات الاستثنائية والمعونات التي تقدم للولايات^(١٣٧). ويتطلب القانون الاساسي أن تقرر الميزانية قبل بداية السنة المالية ، فإذا حلت نهاية السنة المالية، وكانت ميزانية السنة التالية لم تقرر بعد، فللوزارة (الحكومة الاتحادية) عن طريق اصدار قانون مؤقت خاص للميزانية لتتمكن أن تستمر لفترة محددة من تقديم خدماتها الاساسية طبقاً للميزانية العامة المقدمة للمجلس^(١٣٨)، للحفاظ على المؤسسات القائمة قانونياً، وتنفيذ الاجراءات التي تم اقرارها قانونياً، والوفاء بالتزامات الاتحاد المبررة قانوناً، ولإكمال اعمال انشائية تم رصد مبالغ لها في خطة الموازنة الخاصة بالسنة الماضية^(١٣٩) .

ويجب على وزير المالية الاتحادي أن يقدم الى كل من مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) ومجلس الاتحاد (وللبوندسرات) كشف حساب بشأن الإيرادات والمصروفات،

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

والثروات والديون خلال السنة المالية التالية^(١٤٠) ، فالحساب الختامي للسنة المالية يقدمه وزير المالية وليس مجلس الوزراء، ويقدم الى مجلسي البرلمان.

وفي العراق ففي بداية تكوين الدولة العراقية كانت وزارة المالية هي التي تصدر الموازنة وفي عام ١٩٢٧ اعتمدت وزارة المالية على إصدار موازنتين، الأولى الموازنة الاعتيادية أو موازنة النفقات الجارية، والثانية موازنة خطة التنمية القومية أو موازنة المنهاج الاستثماري أو الموازنة الاستثمارية^(١٤١). وإن القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ أوجب على وزير المالية عرض الميزانية على مجلس النواب^(١٤٢)، وعالج الدستور حالة دخول السنة المالية الجديدة وعدم صدور قانون ميزانيتها، وتضمن الحل حالتين، الحالة الاولى إذا كان مجلس الامة (المكون من مجلس النواب ومجلس الاعيان) مجتمعاً، يجب على وزير المالية أن يقدم لائحة قانونية تتضمن تخصيصات مؤقتة لمدة لا تتجاوز شهرين وعند ختام مدة التخصيصات يجوز لوزير المالية أن يقدم لائحة جديدة من هذا القبيل وهكذا تتكرر حسب للزوم، والحالة الثانية إذا لم يكن مجلس الامة مجتمعاً، تتبع ميزانية السنة الماضية، وبهذا كان المشرع الدستوري موفقاً في معالجة تأخر اقرار واصدار الموازنة العامة.

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فإن من مهام مجلس الوزراء الاتحادي اعداد الموازنة العامة ومناقشتها ومن ثم اقرار مشروعها ليقدمه الى مجلس النواب لتشريعها بقانون^(١٤٣)، ولم ينص الدستور على تحديد المدة الزمنية التي يجب على الوزارة أن تقدم فيها مشروع الموازنة العامة للدولة إلى البرلمان، وإن إغفال المشرع الدستوري عن تحديد هذه المدة قد يؤدي الى تأخر الوزارة في تقديم مشروع الموازنة العامة الى البرلمان لمناقشتها واقرارها، ويؤدي ذلك الى تأخر اقرار البرلمان لقانون الموازنة العامة، خاصة وإنه لا يوجد نصّ دستوري يخول الوزارة الصرف في مثل هذه الحالة، فلم ينص الدستور على معالجة حالة دخول السنة المالية الجديدة ولم يقر قانون ميزانيتها، كما فعل المشرع الدستوري لإلمانيا الاتحادية، والمشرع الدستوري العراقي للقانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥، لكن المشرع عالج هاتين الحالتين في قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ فقد أوجب على وزير المالية أن يقوم باعداد مشروع الميزانية الاتحادية ويقدمه الى مجلس

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

الوزراء في العاشر من ايلول للمصادقة عليه، ومن ثم يقدم الى مجلس النواب لإقراره في موعد اقصاه العاشر من تشرين الاول^(١٤٤)، كما عالج القانون حالة دخول السنة المالية الجديدة وعدم اقرار قانون ميزانيتها، فإذا حلت السنة المالية الجديدة ولم يصادق مجلس النواب على الميزانية فلوزير المالية أن يصادق شهرياً على الانفاق وبنسبة ١٢/١ من المخصصات الفعلية لميزانية السنة المالية السابقة لحين مصادقة مجلس النواب على الميزانية، وقد حدد القانون ابواب صرف الاموال بسداد الالتزامات والمرتبات والتقاعد ونفقات الامن الاجتماعي وخدمات الديون فقط^(١٤٥). ولأن القانون صادر من قبل سلطة الاحتلال وقبل صدور الدستور، ولأجل اعطاء سند دستوري لهاتين الحالتين ندعو المشرع الدستوري الى وضع نص في أول تعديل له على الدستور يحدد فيه تاريخ محدد للوزارة قبل نهاية السنة المالية يتوجب عليها أن تقدم مشروع الموازنة العامة، وتحديد البرلمان بمدة زمنية لإقرار مشروع الموازنة، وعلى الوزارة تقديم في نهاية العمل بالموازنة أن تقدم الى البرلمان الحساب الختامي للموازنة للسنة الماضية تتضمن المصروفات الفعلية والايادات، لمقارنتها مع الموازنة كما اقرها البرلمان وبيان اسباب الاختلاف وسنده القانوني، وهذه من وسائل رقابة البرلمان على تنفيذ الموازنة، وقد أغفل الدستور تحديد سقف زمني للوزارة لتقديم الحساب الختامي للسنة الماضية، لكن قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤، حدد مراحل إعداد الحساب الختامي وحدد موعد تقديمه الى مجلس النواب، وقد منح القانون وزارة المالية سلطة إصدار الأوامر الى وحدات الانفاق في الوارات والجهات غير المرتبطة بوزارة لتقديم تقاريرها المالية^(١٤٦)، وتقوم وزارة المالية بإتمام إعداد مشروع قانون الحساب الختامي، وترسله الى ديوان الرقابة المالية الذي يقوم بدراسته وتدقيقه ووضع تقرير رقابي عنه، ويرفعه الى مجلس الوزراء مع التقرير الرقابي في موعد اقصاه (١٥) من شهر حزيران من كل عام، الذي يقوم بمناقشته، فإذا وافق عليه يرفعه الى رئاسة البرلمان في موعد اقصاه (٣٠) حزيران من كل عام^(١٤٧).

لكن مجلس الوزراء لا يلتزم بهذه المواعيد، مما يستدعي تدخل المشرع الدستوري لتحديد تاريخ محدد للوزارة لتقديمها الحساب الختامي^(١٤٨)، وكذلك وضع نص دستوري لمعالجة

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

حالة دخول السنة المالية الجديدة وعدم صدور قانون ميزانيتها، كما ندعو المشرع العراقي الى اصدار قانون جديد للإدارة المالية، يلغي القانون النافذ ويحل محله، كون القانون النافذ صادر عن سلطة الاحتلال وهذا يחדش الشعور الوطني، اضافة الى أن المصطلحات الواردة فيه لا تطابق المصطلحات الواردة في الدستور^(١٤٩).

الفرع الرابع

التفاوض والتوقيع على المعاهدات والاتفاقيات الدولية

المعاهدة هي اتفاق مكتوب بين شخصين او اكثر من اشخاص القانون الدولي العام، تهدف لإحداث اثار قانونية^(١٥٠)، فالمعاهدة من ناحية كونها اتفاقاً شكلياً لا يتم الا بالكتابة^(١٥١)، ويجب اتباع إجراءات معينة لإبرامها، ومن ناحية أخرى تحتاج الى موافقة السلطة المختصة التي يخولها الدستور سلطة الموافقة على ابرام المعاهدات، وتتميز عن الاتفاق التنفيذي او الاتفاق المبسط بأن الاخير لا يُشترط لإبرامه إجراءات شكلية معينة ولا يشترط لالتزام الدولة به ان يتم التصديق عليه من السلطة المختصة بعمل المعاهدات بل يصبح ملزماً للدولة بمجرد التوقيع عليه^(١٥٢).

وفي المانيا الاتحادية فإن القانون الأساسي أناط اختصاص العلاقات مع الدول الأجنبية بسلطات الاتحاد، وتختص به هيئات دستورية معينة، وبالتالي فإن للبوندسرات كهيئة اتحادية، والبوندستاغ دور في اقرار المعاهدات الدولية، والسياسة الخارجية هي واحدة من مهام الحكومة الاتحادية، وقد نصت للفقرة (٢) من المادة (٥٩) من القانون الأساسي لسنة ١٩٤٩ على أن (التفاقيات التي تنظم علاقات الاتحاد السياسية، أو التي تتعلق بموضوعات التشريعات الاتحادية، تستلزم موافقة أو مشاركة الهيئات المختصة بالتشريعات الاتحادية، كل حسب اختصاصها، في صورة قانون اتحادي، وتسري الاحكام الخاصة بالإدارة الاتحادية أيضاً بالنسبة للاتفاقيات الادارية.)، فالمعاهدات الدولية التي تنظم العلاقات السياسية للاتحاد،

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

أو المتعلقة بمسائل السلطة التشريعية الاتحادية، تتطلب موافقة الهيئة التشريعية المعنية، أي أن قانون التصديق على المعاهدة الدولية تتطلب موافقة البوندسرات والبوندستاغ^(١٥٣).

وتختلف جهة التفاوض والتوقيع على المعاهدة باختلاف موضوعها، فإذا كانت تنظم مواضيع تتعلق بالتشريع الاتحادي فيستلزم موافقة الهيئات المختصة بسن القوانين الاتحادية والذي يتطلب موافقة طرفي السلطة التشريعية، أي مجلس النواب الاتحادي (البوندستاغ) ومجلس الاتحاد (البوندسرات)، أما في حالة الاتفاقات التنفيذية فتتطلب عليها الاحكام المتعلقة بالإدارة الاتحادية، وتكون من اختصاص مجلس الوزراء^(١٥٤)، فالرئيس الاتحادي عادة ما يخول وزير الخارجية أو السفير الألماني لغرض التفاوض والتوقيع على المعاهدة ويصادق عليها الرئيس الاتحادي بعد ذلك^(١٥٥)، وبهذا فقد وازن المشرع الدستوري بين اختصاص السلطة التشريعية التي من اختصاصها في اقرار المعاهدات التي تتعلق موضوعاتها بالتشريع الاتحادي، وترك الاتفاقيات الأخرى لاختصاص مجلس الوزراء، ولكن في كل الحالات يتطلب نفاذ الاتفاقية مصادقة الرئيس الاتحادي^(١٥٦)، فالمعاهدة الدولية يتم التفاوض عليها وتوقيعها من قبل الوزارة، ويجب أن يتم تصديقها من مجلسي البرلمان والذي يكون اختصاصهما بحق القبول أو الرفض بأغلبية الأصوات، وتدخل المعاهدة حيز النفاذ بالتصديق^(١٥٧).

أما في العراق في ظل القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ فإن للملك سلطة عقد المعاهدات لكنه لا يصدق عليها إلا بموافقة مجلس الامة^(١٥٨)، وقد نصت الفقرة (٤) من المادة (٢٦) على أن (الملك يعقد المعاهدات بشرط أن لا يصدقها إلا بعد موافقة مجلس الامة عليها). والملك يمارس سلطته بواسطة الوزارة فهي التي تقوم بالتفاوض على المعاهدات، ولا يصدق عليها الملك بعد موافقة مجلس الامة عليها^(١٥٩).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فإنه أناط اختصاص التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والتوقيع عليها، بمجلس الوزراء، وأجاز للمجلس المذكور تخويل هذا الاختصاص^(١٦٠).

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

وتتم عملية إبرام المعاهدات بمراحل ، أورد احكامها الدستور، والمرحلة الاولى هي مرحلة التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات، وأسند الدستور هذا الاختصاص الى مجلس الوزراء، فقد قرر الدستور اختصاص مجلس الوزراء بمرحلتى التفاوض والتوقيع، ونصّ البند(سادساً) من المادة (٨٠) منه على ان (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية: —...التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله.)، فيما كرر البند(ثامناً) من المادة(٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم(٨) لسنة ٢٠١٤ نفس النص. والمرحلة الثانية هي الموافقة على إبرام المعاهدة، وقد اناط الدستور اختصاص الموافقة على إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية الى مجلس النواب، وأشارت البند(ثانياً) من المادة(٧٣) الى صلاحية مجلس النواب في الموافقة على إبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية كإجراء وجوبي يسبق عملية المصادقة^(١٦١)، فبعد عملية التفاوض واعداد نصوص المعاهدة من قبل مجلس الوزراء عليه عرض ها على مجلس النواب للموافقة عليها، أما المرحلة الثالثة فهي مرحلة المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وقد منح الدستور اختصاص التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية لرئيس الجمهورية، حيث نصت المادة (٧٣) من الدستور على اختصاصات رئيس الجمهورية ومن بين هذه الاختصاصات ما ورد في البند(ثانياً) من هذه المادة حيث نصت على أن(المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادق عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً متتارياً تسلمها.)، وقد نص الدستور في المادة(٦١) على اختصاص مجلس النواب إصدار قانون ينظم التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب^(١٦٢)، وطبقاً للنص الدستوري يتوجب على مجلس النواب سن قانون ينظم اجراءات المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية^(١٦٣).

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

المطلب الثاني

حدود الاختصاصات التنفيذية للوزراء

يتمتع الوزير بنوعين من الاختصاصات، الاختصاصات السياسية وهي الاختصاصات التي يمارسها الوزير باعتباره عضواً في مجلس الوزراء، والتي تم تناولها في اختصاصات مجلس الوزراء مجتمعاً، أما النوع الثاني فهي الاختصاصات الادارية والمالية^(١٦٤)، وهذا ما يتناوله الفعين التاليين.

الفرع الأول

الاختصاصات الادارية للوزير

يمارس الوزير الاختصاصات الادارية في وزارته، بحكم سلطته باعتباره الرئيس الاعلى في وزارته، وبهذا الوصف له السلطة الرئاسية على الموظفين في وزارته، فهو يمارس السلطة الرقابية على الموظفين في وزارته وعلى أعمالهم بحكم سلطته الرئاسية تجاههم، ويمارس السلطة الرقابية على الهيئات اللامركزية التابعة لوزارته بحكم سلطته الوصائية على هذه الهيئات.

أولاً: حدود اختصاصات الوزير بموجب سلطته الرئاسية

الوزير في النظام البرلماني هو الرئيس الأعلى لوزارته، فهو الذي يوجه سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للوزارة^(١٦٥)، وتتضمن السلطة الرقابية للوزير بحكم سلطته الرئاسية أشخاص المرووسين وأعمالهم، وتتضمن رقابة الوزير على أشخاص المرووسين، بأن يكون له الحق في تخصيص أعمال المرووسين ونقلهم وترقيتهم ومعاقبتهم في حالة الاخلال بواجبات الوظيفة العامة. أما الرقابة على أعمال المرووسين، فلها مظهرين الأول هي الرقابة السابقة، وبموجب هذه السلطة لا تنفذ أعمال المرووسين إلا بعد موافقة الوزير على هذه الاعمال، ونفاذ العمل يكون من تاريخ موافقة الوزير عليه، أو من تاريخ صدور الاعمال من المرووسين إذا نص القانون على ذلك^(١٦٦).

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

أما المظهر الثاني لهذه السلطة فيكون بالرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوس، وبموجبها يكون للوزير الحق في تعديل أو إلغاء أو سحب القرارات الصادرة من المرؤوسين أو الحلول محلهم في ممارسة اختصاصاتهم. وأن سلطة الوزير الرقابية على أعمال مرؤوسين تشمل مراقبة احترام هذه الأعمال لمبدأ المشروعية وعدم مخالفتها للقانون بمفهومه العام، وتمتد لتشمل مدى ملائمة هذه الأعمال، أي أنه يمكن للوزير أن يعدل أو يلغي أو يسحب القرارات الصادرة من مرؤوسيه وإن كانت موافقة للقانون إذا رأى أنها لا تتلاءم مع طبيعة العمل وظروفه^(١٦٧).

أما عن دور المشرع الدستوري في تقرير هذه السلطة، فقد يقتصر على النصّ بأن الوزير له السلطة العليا في وزارته وبموجب هذه السلطة يمكن للوزير إدارة وزارته بممارسته لسلطة الرقابة والتوجيه، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة (٥٦) من دستور فايمار الألماني لعام ١٩١٩^(١٦٨)، والتي جاء فيها (...كل وزير يقود وزارته بشكل مستقل وهو مسؤول أمام الرايخستاغ)، وكذلك دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ الذي جاء في نصّ مادته (٦٥) على أن (...يدير كل وزير اتحادي مجال مهامه في إطار تلك الخطوط العامة باستقلالية وعلى مسؤوليته...)، وقد يؤكد المشرع الدستوري على سلطة الوزير الرئاسية، وهذا ما نصّ عليه القانون الأساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ في الفقرة (٢) من المادة (١٣٠) بنصّها على أن (يكون الوزير الاتحادي المختص هو الرئيس الإداري الأعلى للعاملين في هذه الإدارات والمصالح)، فالوزرات الاتحادية هي التي تقوم بإدارة الولايات الاتحادية كل في مجال اختصاصه^(١٦٩)، وبموجب السلطة الرئاسية للوزير له الرقابة على اشخاص وأعمال العاملين في وزارته، ويتمتع جهاز الإدارة الحكومية في ألمانيا وموظفوه بشهرة كبيرة من حيث حسن الاداء وفعالية الإدارة، وبلغ من المقدره انه عندما انتهت الامبراطورية وحل محلها جمهورية فايمار ترك الجهاز كما هو دون ان يمسه أحد، بل وحتى عندما استولى النازيون على السلطة بقي الجهاز كما هو دون تغيير سوى بعض الاشتراطات من حيث الانتماء للحزب النازي ونظام التفرقة على الاساس البيولوجي بالنسبة للتعيين، وعندما انتهت الحرب العالمية الثانية، وفي سبيل اصلاح الجهاز الاداري من خلال ابعاد الاشخاص غير

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

المرغوب فيهم سياسياً، لكن ازالة آثار النازية رغم ما رافقه من متاعب في بادئ الامر إلا أن تطبيقه على الخدمة المدنية لم يمس إلا عدد قليل من الاشخاص، ووجدت عملية اصلاح الجهاز الاداري ادارة مركزية واحدة لشؤون الموظفين مستقلة عن كل وزارة^(١٧٠). وحسناً فعل المشرع الدستوري في النص على سلطة الوزير الرئاسية في صلب الدستور.

أما في العراق فإن المادة (٦٧) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، نصّت على أن (يتصرف الوزير في جميع الامور المتعلقة بوزارته وما يتبعها من الدوائر وذلك بموجب الاصول التي يعينها القانون.)، ومثل هذه النصوص هي الأساس الدستوري لسلطة الوزير بالرقابة والتوجيه، وفي حالة عدم وجود نصّ دستوري يفيد بأن الوزير أعلى سلطة في الوزارة، فإن السلطة الرئاسية للوزير تجد أساسها الدستوري في النصّ المتعلق بتقرير مسؤولية الوزير الفردية عن أعمال وزارته، كما في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فقد نصّت المادة (٨٣) على أن (تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء تضامنية وشخصية)، وإن المشرع الدستوري يقصد بكلمة الشخصية بأنها فردية وكان الاولى أن صياغتها تكون فردية وليس (...شخصية...)، وإن هذا النصّ يفيد بأن الوزير هو أعلى سلطة في وزارته لذا يتحمل المسؤولية عن إدارتها أمام البرلمان^(١٧١)، وكان الاوفق على المشرع الدستوري أن ينصّ صراحةً على أن الوزير هو الرئيس الاعلى في وزارته، كما نصّ على ذلك المشرع الدستوري لألمانيا الاتحادية، لكن المشرع تدارك هذا النقص ونصّ في قوانين الوزارات على ذلك، فقد نص قانون وزارة الداخلية رقم (٢٠) لسنة ٢٠١٦ في الفقرة (أولاً) من المادة (٤) على أن (الوزير هو الرئيس الاعلى للوزارة والمسؤول عن تنفيذ سياستها ويمارس الرقابة على أنشطتها وفعاليتها وحسن أدائها وتصدر عنه التعليمات والانظمة الداخلية والقرارات والأوامر والبيانات المرتبطة بمهامه والمحددة وفقاً للقانون.)، كما نصت الفقرة (أولاً) من المادة (٤) من قانون وزارة التربية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١١^(١٧٢) بأنه (الوزير هو الرئيس الاعلى للوزارة وتصدر عنه التعليمات والانظمة الداخلية والقرارات والأوامر ...)، ونص قانون وزارة الهجرة والمهجرين^(١٧٣) رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٩ في الفقرة (أولاً) من المادة (٤) بأن (الوزير هو الرئيس الاعلى للوزارة...)، ونفس النص ورد

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

في المادة (٥) من قانون وزارة الصناعة والمعادن رقم (٣٨) لسنة ٢٠١١، والمادة (٤) من قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦، يتضح من هذه النصوص أن المشرع العراقي أكد على أن الوزير هو الرئيس الأعلى لوزارته وهو المسؤول عن تنفيذ سياسة وزارته، ويمارس الرقابة على أنشطتها وفعاليتها، وله في سبيل تنفيذ ذلك اصدار التعليمات والانظمة الداخلية والقرارات والأوامر والبيانات الى الدوائر المرتبطة بوزارته.

ثانياً: الاختصاص الرقابي للوزير على الهيئات اللامركزية

في بداية القرن العشرين وبعد تطور مفهوم الوظيفة التنفيذية للوزارة وتوسع مجالها، نتيجة تعدد مهام الدولة وتدخلها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ظهر اسلوب جديد في إدارة مرافق الدولة^(١٧٤)، هو اسلوب اللامركزية الإدارية، وفيه يتم توزيع الوظيفة الادارية للدولة بينها وبين الاشخاص المعنوية فيها، وهذه الاشخاص المعنوية تنقسم الى نوعين الهيئات الاقليمية، والهيئات المرفقية ويمنح القانون هذه الهيئات الشخصية المعنوية. ويكون للوزير سلطة الاشراف والرقابة على هذه الهيئات في حدود وزارته وبالشكل الذي يحدده القانون. ويتولى بموجب هذه السلطة ممارسة الرقابة عليها، وتدعى هذه السلطة بالسلطة الوصائية، وتعرف السلطة الوصائية على أنها سلطة الرقابة والاشراف التي يمارسها الوزير على المؤسسات والهيئات العامة في وزارته، والهدف منها هو منع الانحراف في هذه الهيئات وتحقيق المشروعية في أعمالها^(١٧٥).

ويحكم سلطة الوزير الوصائية ضرورة تخويل الوزير بنص قانوني صريح هذه السلطة. فلا يجوز للوزير ممارسة الرقابة على أي هيئة وإن أقترب اختصاصها من اختصاص عمل وزارته، إلا إذا وجد نص صريح يخوله هذه السلطة. ولا يجوز له تعدي الحدود التي رسمها القانون في ممارسته لها^(١٧٦).

ففي المانيا الاتحادية أفرد القانون الاساسي نصوص للسلطة الاتحادية على الهيئات اللامركزية فقد جاء في الفقرة (١) من المادة (١٣٠) أن (الهيئات الادارية وغيرها من هيئات الادارة العامة...تخضع لسلطة الحكومة الاتحادية...وتنظم الحكومة الاتحادية بموافقة البوندسرات نقلها الى الغير أو حلّها أو تصفيتّها على نحو نظامي.)، فيما أشارت الفقرة (٣)

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

من نفس المادة الى السلطة الإشرافية للوزير على الهيئات اللامركزية بنصها على (كل هيئات ومؤسسات الحق العام، التي لا تكون تابعة مباشرة للولايات، ولا تستند الى اتفاقيات حكومية بين الولايات، تخضع لإشراف دوائر الاتحاد الرسمية العليا المختصة).^(١٧٧)، وتختص الإدارات الاتحادية في ادارة الولايات الاتحادية العليا في مجال عملهم^(١٧٨)، فيكون للوزير سلطة الاشراف والرقابة على هذه الهيئات والمؤسسات في حدود وزارته، وبموجب هذه السلطة له ممارسة الرقابة عليها، وتكون هذه السلطة سلطة وصاية عليها. وحسناً فعل المشرع الدستوري بنصّه على السلطة الاشرافية على الهيئات اللامركزية.

وفي العراق فأن سلطة الوزير الوصائية على أشخاص الشركات العامة التابعة لوزارته، تتمثل بسلطته في تعيين غالبية اعضاء مجلس إدارة الشركة في ما يكون مدير عام الشركة العامة، رئيس مجلس ادارة الشركة والذي بدوره عيّن بهذا المنصب بترشيح من الوزير لمجلس الوزراء الذي يملك صلاحية تعيينه، وقد نصّت المادة(٢٠) من قانون الشركات العامة^(١٧٩) رقم(٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل على أن (يتكون مجلس الادارة من مدير عام الشركة رئيساً وثمانية اعضاء تجري تسميتهم كالآتي:

أولاً — أربعة أعضاء يختارهم الوزير من بين رؤساء التشكيلات في الشركة من ذوي الخبرة والاختصاص في الامور المتعلقة بنشاطها.

ثانياً — عضوان ينتخبان من منتسبي الشركة.

ثالثاً — عضوان من ذوي الخبرة والاختصاص يختارهم الوزير من خارج الشركة وبمصادقة هيئة الرأي.

رابعاً — يكون لمجلس الادارة ثلاثة أعضاء احتياط ينتخب المنتسبون أحدهم ويعين الوزير العضوين الآخرين....). والملاحظ من هذا النص أن الوزير يعين ستة أعضاء من بين الثمانية أعضاء الدائمين في مجلس الادارة فيما يعين عضوين احتياط من بين الثلاثة الاحتياط، وهو الذي يرشح المدير العام للمنصب والذي هو رئيس مجلس الادارة بنص القانون.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

أما رقابة الوزير على أعمال الشركات العامة، فالأصل في القرارات الصادرة عن الشركات العامة أنها نهائية، ولا تحتاج إلى مصادقة أو موافقة من الوزير المختص. لكن المشرع قد يستثني أعمال معينة يشترط فيها موافقة الوزير، ويكون تصديق الوزير إما صريحاً أو ضمناً^(١٨٠). فقرارات مجلس إدارة الشركات العامة تكون نافذة عند صدورها، لكن المشرع استثنى طائفة من الاعمال تتطلب موافقة الوزير المختص، وهذه الاعمال هي الخطط والموازنات السنوية، الحسابات الختامية والتقرير السنوي للشركة العامة، التوسعات التي تجريها الشركات ونظم حوافز الانتاج^(١٨١)، وتكون مصادقة الوزير أما صريحة أو ضمنية، فتعتبر قرارات مجلس ادارة الشركات التي تتطلب مصادقة الوزير مصادق عليها، إذا لم يعترض عليها الوزير خلال (٢٥) يوم من تاريخ تسجيلها في مكتبه^(١٨٢).

وإن سلطة الوزير بالرقابة على أعمال الشركات العامة التابعة لوزارته يشمل رسم سياسة الشركات العامة التابعة لوزارته والإشراف على تنفيذها، ويمارس الرقابة على أنشطتها، فقد جاء في المادة (٥) من قانون وزارة الصناعة رقم (٣٨) لسنة ٢٠١١ بأن (أولاً — الوزير هو الرئيس الاعلى للوزارة والمسؤول عن أعمالها وتوجيه سياستها ومهامها ويمارس الرقابة على أنشطتها وفعاليتها وحسن أدائها وله اصدار الانظمة الداخلية والتعليمات والقرارات والأوامر في كل ما يتعلق بمهامها...)، فمن ملاحظة النص أن الوزير مسؤول عن أعمال الشركات العامة، وما دام هو المسؤول عن أعمالها فهو الذي يقوم برسم سياستها، وهذا ما أكدته النص أعلاه بأنه يقوم بتوجيه سياستها، وأعمالها، وله ممارسة الرقابة أعمال الوزارة بما في ذلك الشركات العامة، كما أن للوزير الاقتراح لمجلس الوزراء تأسيس الشركة العامة أو دمج الشركات العامة^(١٨٣).

أما السلطة الرقابية للوزير على الادارات المحلية فتستند الى الى الدور الرئاسي للسلطة المركزية التي تهدف الى صيانة وحدة الدولة، وضمان ادارة المرافق العامة المحلية ووحدة الاتجاه الاداري للدولة، وضمان التزام الوحدات المحلية بالقوانين والانظمة والتعليمات العامة للدولة وعدم خروجها عليها، ويتم ذلك برقابة السلطة التنفيذية على أشخاص وأعمال السلطات المحلية^(١٨٤).

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

وفي العراق فإن قانون البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣٩^(١٨٥)، منح وزير الداخلية سلطة وصاية واسعة على البلديات، فهو المختص بإنشائها وإلغائها، وتعيين المجالس المحلية فيها، وإصدار الأنظمة والتعليمات لتوجيه أداءها، والمصادقة على ميزانية هذه الإدارات ومراقبة تنفيذ الميزانية^(١٨٦).

أما بعد التحولات الدستورية عند صدور دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فقد رسمت سياسة جديدة للامركزية الإقليمية، فقد أكد على عدم خضوع الإدارات المحلية للرقابة من السلطة المركزية، ونص على ذلك في صلب الدستور فقد نصت الفقرة (خامساً) من المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن (لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة).

وحسب النص الدستوري لا يخضع مجلس المحافظة لأي رقابة أو إشراف من أي وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة، وأكد ذلك المشرع العراقي في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الذي أعطى لمجلس النواب وحده حق الرقابة على مجالس المحافظات والمجالس المحلية^(١٨٧)، فقد نص القانون على أنه (يخضع مجلس المحافظة والمجالس المحلية لرقابة مجلس النواب)، وبذلك وازى المشرع الدستوري والمشرع العادي بين السلطة المركزية والسلطة المحلية في مسألة الرقابة، بأن جعل الاثنين خاضعين لرقابة مجلس النواب، وحرّم الوزارة من ممارسة الدور الرقابي عليها بموجب سلطة الوصاية، فالوزراء لا يملكون سلطة الرقابة على المجالس المحلية ولا يحق لهم التدخل في أعمالها، فهذه المجالس مستقلة عن وصاية السلطة المركزية وتخضع لرقابة مجلس النواب فقط، وهذا يتنافى مع قواعد اللامركزية الإدارية، التي من قواعدها وصاية السلطة التنفيذية المركزية على السلطة المحلية، وكان على المشرع الدستوري أن يعطي الحق للوزارة بالرقابة والإشراف على الإدارات المحلية، عملاً بقواعد اللامركزية الإدارية.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

الفرع الثاني

الاختصاص المالي للوزير

للوزير اختصاصات مالية باعتباره الرئيس الاعلى للوزارة التي يرأسها، وتخوله السلطة الإدارية العديد من الاختصاصات ذات الطبيعة المالية التي ترتبط بشكل أساسي بإعداد الموازنة وتنفيذها^(١٨٨). فالموازنة تمر بمراحل وهذه المراحل هي مرحلة التحضير والاعداد ثم الإقرار بالتنفيذ واخيراً مرحلة الحساب الختامي. ويتركز اختصاص الوزير المالي في إعداد الموازنة العامة ومرحلة تنفيذها.

رغم أن مجلس الوزراء هو الذي يناقش ويعد الموازنة العامة، ثم يقدمها إلى البرلمان لإقرارها، لكنه لا يقوم بمهمة اعدادها، فعادةً ما تتناط هذه المهمة بوزير المالية^(١٨٩). ويتمثل دور الوزراء الآخرين في اعداد موازنات وزاراتهم وارسالها الى وزارة المالية، وذلك بتقدير إيرادات ونفقات وزاراتهم متضمنةً برنامج هذه الوزارات والتي تهدف الى تحقيقها من خلال تنفيذ الموازنة العامة في تلك السنة المالية، ثم يأتي دورهم في مناقشة بنود مشروع الموازنة في داخل مجلس الوزراء^(١٩٠). ومن المعروف أن دورة الموازنة العامة تتكون من عدة مراحل، أولها مرحلة إعداد الموازنة العامة، وهي أهم مرحلة في دورة الموازنة، وذلك لأن المراحل اللاحقة لهذه المرحلة تبنى عليها.

وان لوزير المالية دور متميز في إعداد الموازنة فهو يستطيع تعديل الموازنات المقترحة من قبل الوزراء، وبعد دراسة مشاريع الموازنات المقترحة من الوزارات وصياغتها بمشروع موحد للموازنة العامة للدولة، يقوم بتقديمها الى مجلس الوزراء، حيث تتم دراستها ومناقشتها وإجراء التعديلات عليها بما يتلاءم مع السياسة العامة للوزارة، ثم يقوم بتقديمها الى البرلمان لإقرارها^(١٩١).

ففي ألمانيا الاتحادية قامت اسس الميزانية في الجمهورية الاتحادية على الاسس التي كانت عليها جمهورية فايمر ويعد تقديراتها موظفوا الميزانية الفنيون في كل وزارة^(١٩٢)، ويدقق عليها رئيس مسؤول عن الميزانية في الوزارات، وتقوم بإحالتها الى وزارة المالية

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

فيقوم وزير المالية بمراجعتها وربطها ببعضها ويضع مقترحات الميزانية العامة، ومسودة القانون الخاص بها ويحيلها الى مجلس الوزراء للموافقة عليها. ويعد وزير المالية مسؤولاً شخصياً عن تصريف الشؤون المالية في الحكومة الاتحادية^(١٩٣)، ويجب عليه أن يقدم الحساب الختامي لكل الإيرادات والمصروفات خلال السنة المالية، فوزير المالية في ألمانيا كما هو في انكلترا بمركز قوي للغاية في الحكومة الألمانية، ولكن جميع المسائل بما فيها الميزانية تناقش من قبل مجلس الوزراء^(١٩٤).

وفي العراق في ظل القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ فإن الوزارة هي التي تقوم بإعداد مشروع الموازنة العامة، فقد أسس الدستور هذا الحق للوزارة بنصه في المادة (١٠٠)، وقد جاء فيها على أن (يجب أن يعرض وزير المالية على مجلس النواب... وكذلك قانون الميزانية...) ويؤخذ على هذا النص أنه اعطى الحق لوزير المالية لعرض الموازنة العامة على مجلس النواب، بينما كان الاوفق للمشرع الدستوري أن يعطي هذا الحق لمجلس الوزراء. أما دستور الاتحاد العربي لعام ١٩٥٨ فقد أناط بتقديم مشروع قانون الميزانية بمجلس وزراء الاتحاد^(١٩٥). وبعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، حدد الدستور اختصاصات مجلس الوزراء ومنها اعداد الموازنة العامة للدولة ، فقد جاء في نص المادة (٨٠) على أن (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: ... رابعاً اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية...)، وبهذا فإن مجلس الوزراء هو الذي يقوم بإعداد مشروع الموازنة العامة^(١٩٦)، وذلك بعد مرحلة التحضير التي تقوم بها الوزارات بتقديم مشروعات موازنتها الى وزارة المالية التي تقوم بدورها بتوحيد هذه الموازنات وصياغتها بمشروع موازنة موحدة وتقديمها لمجلس الوزراء.

فالوزارات والهيئات غير المرتبطة بوزارة هي التي تقوم بدور إعداد موازنات وزاراتهم والدوائر التابعة لها، وان المشرع ينص عادة على اعطاء الوزارة الحق في اعداد موازنتها، فقد جاء في نص المادة (٦) من قانون وزارة العدل رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٥ بأن (يتولى مجلس العدل المهام التالية: ...ثانياً: مناقشة وقرار موازنة الوزارة وملاكها قبل رفعه الى الجهة

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

المختصة...^(١٩٧)، ودور وزير المالية مرحلة التحضير والاعداد يتمثل في دوره في إعداد موازنة وزارته، ووضع وصياغة مشروع الموازنة العامة للدولة وتقديمها لمجلس الوزراء، وان قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤^(١٩٨) لم يمنح وزير المالية الحق بتعديل اقتراحات موازنات الوزارات، فقد نصّت المادة (٦) من القسم (٦) من القانون على أن (لوزير المالية اعداد مقترح يقدم الى مجلس الوزراء لاستحصال قرار قطعي في حالة عدم التوصل الى اتفاق خلال مناقشات مشروع الميزانية الفدرالية السنوية بين وزير المالية والوزراء المسؤولين عن وحدات الانفاق....)، فإذا لم يتوصل وزير المالية في مناقشاته مع الوزير الذي يراد تعديل مقترح موازنة وزارته، يرفع الامر الى مجلس الوزراء للبت في هذا الخلاف، ويعتقد الباحث أن المشرع كان موفقاً في ذلك، لأن مجلس الوزراء هو الاقدر على الملاءمة بين المقترحات والامكانيات المالية للدولة بما ينسجم مع السياسة العامة للدولة.

وتقوم وزارة المالية بتدقيق ومناقشة مقترحات موازنة الوزارات وصياغة مشروع الموازنة العامة، واحالته الى مجلس الوزراء في شهر أيلول من عام، وتتم مناقشته وإقراره^(١٩٩)، وتقديمه الى مجلس النواب في موعد اقصاه العاشر من تشرين الاول لتشريعته بشكل قانون^(٢٠٠).

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

الخاتمة

أولاً: النتائج:

١- إن المستشار الاتحادي في ألمانيا الاتحادية يقرر السياسة العامة للوزارة منفرداً ويتحمل مسؤوليتها، ويتولى الوزراء الاتحاديون أعمالهم في وزاراتهم بتوجيهات المستشار، وفي العراق فإن رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة.

٢- نلاحظ أن النظام الداخلي لمجلس الوزراء وفي المادة (١٤) خلط بين السلطة والمسؤولية، وجعلهما مترادفين، بينما الثانية تترتب على الأولى، وقد جاء في نصّها أن (يمارس رئيس المجلس مسؤولياته ومهامه المخولة له بموجب الدستور والتشريعات النافذة....).

٣- إن المشرع الدستوري في ألمانيا الاتحادية عالج حالة الدفاع في حالة حصول هجوم مفاجئ لا يسمح معه الوقت بأخذ الموافقات، فتعتبر حالة الدفاع واقعة حكماً وحسناً فعل المشرع الدستوري الألماني، لكن المشرع الدستوري لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم يكن موفقاً في رسم اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في حالة تعرض البلد الى هجوم مفاجئ، فلا يمكن للقائد العام للقوات المسلحة أن ينتظر في مثل هذه الحالة موافقة مجلس النواب لاتخاذ القرارات والإجراءات اللازمة لصد هذا الهجوم.

٤- حسناً فعل المشرع الدستوري باشتراط موافقة مجلس النواب على اعلان حالة الطوارئ وتمديداتها، ولكن نعتقد أن اشتراط أغلبية الثلثين غير مبرر وقد يكون معرقلاً لإعلان حالة الطوارئ، ومن الملاحظ أنه في التطبيق العملي أُحتل أكثر من ثلث مساحة العراق في عام ٢٠١٤ الى عام ٢٠١٧ ولم يُعلن مجلس النواب لا حالة الحرب ولا حالة الطوارئ لمواجهة، ورغم ذلك كانت هناك حالة طوارئ فعلية وليست رسمية.

٥- يتم تعيين موظفي الخدمة المدنية والضباط وضباط الصف في ألمانيا الاتحادية، من قبل الرئيس الاتحادي بناءً على الترشيحات التي اقترحها المستشار، أما في العراق فيتطلب لتعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين موافقة مجلس النواب.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

٦- لم ينص دستور جمهورية العراق على معالجة حالة دخول السنة المالية الجديدة ولم يُقر قانون ميزانيتها، كما فعل المشرع الدستوري لألمانيا الاتحادية، والمشرع الدستوري العراقي للقانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغى، لكن المشرع عالج هذه الحالة في قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤، بأنه لوزير المالية أن يصادق شهرياً على الانفاق وبنسبة ٢/١ من المخصصات الفعلية لميزانية السنة المالية السابقة.

٧- لم يفرّق المشرع الدستوري لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، والمشرع العادي بين السلطة المركزية والسلطة المحلية للمحافظات في مسألة الرقابة، بأن جعل الاثنين خاضعين لرقابة مجلس النواب، وحرّم الوزارة من ممارسة الدور الرقابي على المجالس المحلية بموجب سلطتها الوصائية، فريّس مجلس الوزراء لا يملك سلطة الرقابة على المجالس المحلية ولا يحق له التدخل في أعمالها، فهذه المجالس مستقلة عن وصاية السلطة المركزية وتخضع لرقابة مجلس النواب فقط، وهذا يتنافى مع قواعد اللامركزية الادارية.

ثانياً: التوصيات

في التوصيات للمشرع الدستوري للسلطة التأسيسية المنشأة وبسلوك الطريق الدستوري للتعديل، ونأمل أن يكون ذلك في أول تعديل للدستور.

١- نأمل من المشرع اعادة صياغة المادة (١٤) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء واستعمال مصطلح سلطاته بدل مسؤولياته، ويصاغ صدر المادة المذكورة كالاتي (يمارس رئيس المجلس سلطاته ومهامه المخولة له...).

٢- نأمل من المشرع الدستوري لدستور جمهورية العراق الحذو حذو المشرع الدستوري للقانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ واعتبار حالة الدفاع واقعة حكماً اذا حصل اعتداء أو هجوم مفاجئ لا يسمح بالانتظار لاستحصال موافقة مجلس النواب بالأغلبية التي تطلبها الدستور، ومنح سلطة اعلان الحرب في هكذا لرئيس مجلس الوزراء.

٣- على المشرع الدستوري منح اختصاص تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين، لرئيس الجمهورية بناءً على توصية رئيس مجلس الوزراء وتكون السلطة الفعلية لرئيس

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

مجلس الوزراء.

٥- نأمل من المشرع الدستوري تحديد تاريخ للوزارة لتقديمها مشروع قانون الميزانية، وكذلك وضع نص دستوري لمعالجة حالة دخول السنة المالية الجديدة وعدم صدور قانون ميزانيتها.

٦- على المشرع العراقي تشريع قانون جديد للإدارة المالية، يلغي القانون النافذ ويحل محله، كون القانون النافذ صادر عن سلطة الاحتلال وهذا يחדش الشعور الوطني، إضافة الى أن المصطلحات الواردة فيه لا تطابق المصطلحات الواردة في الدستور.

٧- على المشرع الدستوري أن يعطي الحق لمجلس الوزراء بالرقابة والاشراف على المجالس المحلية، عملاً بقواعد اللامركزية الادارية.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

هوامش البحث

- (١) د. عصام سليمان: الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٠، ص ١١٧.
- (٢) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ١٩١٢، ص ١٨٦.
- (٣) د. يحيى الجمل: الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لا سنة نشر، ص ٥٣. د. عبد الفتاح ياغي: الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، الطبعة الأولى، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص ٨٦.
- (٤) رونالد ل. واتس: الانظمة الفدرالية، ترجمة غالي برهومة وآخرون، منتدى الاتحادات الفدرالية، أونتاريو، كندا، ٢٠٠٦، ص ٢٨.
- (٥) د. محمد الهاموندي: الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية — دراسة نظرية مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار المستقبل العربي ، القاهرة ، ١٩٩٠، ص ١٨٣.
- (٦) د. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص ٣٧٨.
- (٧) رائد كاظم محمد الحداد: مدى التوازن سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١١، ص ٢٧.
- (٨) د. محمد طي: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، منشورات زين الحقوقية، ط٨، بيروت، ٢٠١٣، ص ٤١٦.
- (٩) د. محمد طي: مصدر سابق، ص ٤١٦.
- (١٠) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: العلاقة بين السلطات في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، محاضرات مطبوعة ملقات على طلبة الدكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، القسم العام، ٢٠١٦، ص ١١١.
- (١١) Raymond Ferretti: Les Institutions Politiques Allemandes, Maître de conférences, des Universités, ٢٠١٣, p ١١.
- (١٢) د. جيمس اندرسون: صنع السياسات العامة، ترجمة د. عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ط٥، ٢٠١٣، ص ١٥.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

(١٣) د.خيري عبد القوي: دراسة السياسة العامة، ط١، ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٩، ص٥٤.

(١٤) د.خيري عبد القوي: المصدر السابق، ص ١٤٧ - ١٤٨.

(١٥) د.عباس حسين جواد، ارزوقي عباس عبد: السياسات العامة، المداخل، الصياغة، التنفيذ، التقييم، دار الصادق، بابل، ط١، ٢٠٠٨، ص٤٧ - ٥٨. ود.خيري عبد القوي: المصدر السابق، ص١١٥.

(١٦) عقيلة خرياشي: العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل٢٨ نوفمبر ١٩٩٦، دار الخلدونية، الجزائر، ٢٠٠٧، ص١٠٤.

(١٧) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: العلاقة بين السلطات في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص١١١.

(١٨) المادة (٥٦) من دستور فايمار الالمانى لعام ١٩١٩.

(١٩) د. محمد عزت فاضل الطائي: فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، دراسة مقارنة، ط١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص٢٧٦.

(٢٠) المر بليشكه: حكومة المانيا المعاصرة، ترجمة حقي اسماعيل، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، ١٩٧٣، ص٦٧.

(٢١) جتو اسماعيل مجيد: السلطة التنفيذية في الدولة الفدرالية واشكالياتها، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠١٣، ص١١٥.

(٢٢) Einfach POLITIK: Das rundgesetz Uber den Staat, Bundeszentrale fur Politische Bildung, ٢٠١٦, p٤٢.

(٢٣) المر بليشكه: مصدر سابق، ص١٥٥.

(٢٤) محمد قدرى حسن: رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٧ ص٨١. المر بليشكه: مصدر سابق، ص١٦٣.

(٢٥) د. عصام سليمان: الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٠، ص٢٠٨.

(٢٦) محمد قدرى حسن: مصدر سابق، ص٩٠.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

(٢٧) Raymond Ferretti: Les Institutions Politiques Allemandes, Maître de conférences, des Universités, ٢٠١٣, p١٠.

(٢٨) لطيف مصطفى أمين: العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني، دراسة تحليلية مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، ٢٠٠٣، ص ١٥٣.

(٢٩) د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ١٢٥.

(٣٠) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ٥١.

(٣١) د. حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنيهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٣٧٩.

(٣٢) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١٥٣.

(٣٣) الفقرتين (أولاً وثانياً) من المادة (٦٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣٤) القاضي فاروق السامي وآخرون: احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠١٠ المجلد الثالث، تموز، ٢٠١١، ص ٧٠ — ٧٩.

(٣٥) Professor the Lord Hennessy of Nympsfield: FBA, House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Role and powers of the Prime Minister, Ordered to be published ٣, ١٠, ٣١ March, ٢٨ April, ١٢ May, ٩ June and ٧ July ٢٠١١, p١٠.

(٣٦) Zur Amtsbeendigung des Bundeskanzlers Deutscher, Bundestag, ٢٠٠٧, p٦.

(٣٧) المر بليشكه: مصدر سابق، ص ١٦٤.

(٣٨) د. حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنيهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٣٧٩.

(٣٩) المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٤٣ في ٢٠١٤/١٢/٨.

(٤٠) البند (أولاً) من المادة (٧) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

(٤١) البند (ثالثاً) من المادة (٧) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء.

(٤٢) المادة (٤) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء.

(٤٣) تنص الفقرة (أولاً) من المادة (٨١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان (يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان).

(٤٤) د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، ج ٢، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧، ص ١٩٧.

(٤٥) فقد جاء في نص المادة (٤٩) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ بأن (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة... يرئس المجلس الاعلى للدفاع وهو القائد الاعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء...)، وجاء في نص الفقرة (٢) من المادة (٥٣) من دستور الهند لعام ١٩٤٩ بأن (... تناط القيادة العليا لقوات الدفاع في الاتحاد بالرئيس ويجري تنظيم ممارستها بموجب قانون خاص بها)، ونصت المادة (٣٢) من دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢ بأن (الملك هو القائد الاعلى للقوات البرية والبحرية والجوية)، ونصت المادة (٦٧) من دستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢ بأن (الامير هو القائد الاعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يولي الضباط ويعزلهم وفقاً للقانون).

(٤٦) الفقرة (١) من المادة (٦٥/أ) من القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٤٧) Raymond Ferretti: Les Institutions Politiques Allemandes, Maître de conférences, des Universités, ٢٠١٣, p١٣.

(٤٨) جتو اسماعيل مجيد: مصدر سابق، ص ١٢٣.

(٤٩) المادة (١١٥ أ وب) من القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٥٠) Wolfram Hilpert, Das Grundgesetz Die Grundrechte, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, ٢٠١٦, p٣٠.

(٥١) المر بليشكة: مصدر سابق، ص ١٧٤.

(٥٢) وقد جاء في نص الفقرة (٩) من المادة (٢٦) بأن (للملك القيادة العامة للقوات المسلحة...)، وبهذا تكون قيادة القوات المسلحة بكل صنوفها من مهام الملك.

(٥٣) د. حميد حنون خالد: مصدر سابق، ص ٢٢٢.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

(٥٤) جاء في نص الفقرة (أولاً/أ) من المادة (٩) من الدستور على ان (...القوات المسلحة العراقية... تخضع لقيادة السلطة المدنية...).

(٥٥) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني مصدر سابق، ص ١٠٨.

(٥٦) د. سليمان الطماوي: الوجيز في نظم الحكم والادارة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط ١، ١٩٦٢، ص ٣٣٥.

(٥٧) نصت الفقرة (ثانياً) من المادة (٨٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ان (يرتبط جهاز المخابرات الوطني بمجلس الوزراء).

(٥٨) سين كان: رئاسة الوزراء، ترجمة مصطفى الحيدري، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، السنة السادسة، العدد الرابع عشر، ٢٠١٠، ص ٢٥٦.

(٥٩) اسماعيل علوان التميمي: اختصاصات مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، السنة السادسة، العدد الخامس عشر، ٢٠١٠، ص ١٣٧.

(٦٠) د. احمد سعيقان: الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص ٤٨٣.

(٦١) البند (ج) من الفقرة (خامساً) من المادة (٦١) من الدستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٦٢) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١١١.

(٦٣) محمد قدرى حسن: مصدر سابق، ص ١٧١.

(٦٤) أيرك برندت: مدخل للقانون الدستوري، ترجمة د. محمد ثامر، مكتبة السنهوري، بغداد، ط ١، ٢٠١٢، ص ٣٤٧.

(٦٥) لم يفرّق الدستور الهندي لسنة ١٩٤٩ المعدل بين اعلان حالة الطوارئ لنشوب حرب او عدوان خارجي أو تمرّد وأناط برئيس الاتحاد اعلان حالة الطوارئ، وأوجب الدستور على رئيس الاتحاد اعلام مجلسي البرلمان خلال مدة شهر للموافقة عليه، ويتطلب أن يوافق المجلسان ما لم يكن مجلس النواب غير منعقد أو تم حله، المادة (٣٥٢) من دستور الهند لعام ١٩٤٩ المعدل.

(٦٦) الفقرة (١) من المادة (١١٥ — أ) من القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

(٦٧) جتو اسماعيل مجيد: مصدر سابق، ص ١٢٣. والمادة (١١٥ — ب) من القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل.

(٦٨) الفقرة (٣) من المادة (١١٥ — أ) من القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل.

(٦٩) Raymond Ferretti: Les Institutions Politiques Allemandes, Maître de conférences, des Universités, ٢٠١٣, p١٣.

(٧٠) د. حميد حنون خالد: مصدر سابق، ص ٢٢٢. ونصت الفقرة (٩) من المادة (٢٦) من القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ بأن (للملك القيادة العامة لجميع القوات المسلحة وهو يعلن الحرب بموافقة مجلس الوزراء وله أن يعقد معاهدات الصلح بشرط أن لا يصدقها نهائيا إلا بعد موافقة مجلس الامة....).

(٧١) د. جورج شفيق: قواعد واحكام القضاء الاداري، المكتبة العصرية، المنصورة، ط٦، ٢٠٠٥ — ٢٠٠٦، ص ٦٦.

(٧٢) د. عبد حميد الشواربي وشريف جاد الله: شائبة دستورية ومشروعية قرارى إعلان ومد حالة الطوارئ والاورام العسكرية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٦٢.

(٧٣) د. وجدي ثابت: السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٨، ص ٢٩.

(٧٤) المادة (٤٨) من دستور فايمار الألماني لسنة ١٩١٩.

(٧٥) الفقرتين (٢١ و ٢) من المادة (٩١) من القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩.

(٧٦) الفقرة (١) من المادة (٣٥) من القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ المعدل.

(٧٧) Dr. Konrad Reuter : Le Bundesrat de la République fédérale d'Allemagne, Directeur de la publication, le secrétaire général du Bundesrat, ١٤ edition, Berlin, ٢٠٠٩, p٤٦.

(٧٨) الفقرة (٣) من المادة (٣٥) من القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل.

(٧٩) د. خالد خليل الظاهر : القانون الاداري ، الكتاب الثاني، ط١، عمان ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، ١٩٩٧، ص ٩٥ .

(٨٠) المادة (٢٥) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

(٨١) فارس عبد الرحيم حاتم و سنان طالب عبد الشهيد: حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ والرقابة القضائية عليها، مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، العدد التاسع، ٢٠٠٨، ص ١٧٧.

(٨٢) خميس حزام البديري: طبيعة النظام السياسي في ضوء دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية، العدد ٣٦، كانون الثاني، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٦٣.

(٨٣) تنص الفقرة (تاسعاً — أ — ب) من المادة (٦١) من الدستور العراق لعام ٢٠٠٥ على ان (أ — الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس مجلس الوزراء. ب — تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة).

(٨٤) مالك منسي الحسيني، مصدق عادل طالب: التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ في العراق، بحث منشور في مجلة الحقوق، العددان ٨ و ٩، المجلد ٣، السنة ٥، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٠، ص ٢٦٤.

(٨٥) د. حميد حنون خالد: مصدر سابق، ص ٣٥٧.

(٨٦) د. سامي جمال الدين: اللوائح الادارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٥٢.

(٨٧) Raymond Ferretti: Les Institutions Politiques Allemandes, Maître de conférences, des Universités, ٢٠١٣, p١٢.

(٨٨) Deutscher Bundestag, Stichwort: Geschichte des Deutschen Bundestages, Berlin, German Bundestag, Wachter GmbH & Co. KG, Bonnigheim, Juli ٢٠١٣, p٢٢.

(٨٩) Deutscher Bundestag, Stichwort: op, cit, p١٧.

(٩٠) المر بليشكه: مصدر سابق، ص ١٦١.

(٩١) المر بليشكه، مصدر سابق، ص ١٦٢، ومحمد قدري حسن: مصدر سابق، ص ٩١.

(٩٢) طارق حرب: الوجيز في الوزارات العراقية، دار الحكمة، لندن، ط ١، ٢٠١١، ص ٢٣٣.

(٩٣) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: العلاقة بين السلطات في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ١١٥.

(٩٤) ربيع مفيد الغصيني: الوزير في النظام السياسي، موقعه، دوره، صلاحياته ومسؤولياته السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، ٢٠٠٣، ص ٤٥.

(٩٥) د. جميس اندرسون: مصدر سابق، ص ١٥.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

(٩٦) د. خيرى عبد القوي: مصدر سابق، ص ٤٥.

(٩٧) د. عباس حسين جواد، و ارزوقي عباس عبد: السياسات العامة، المداخل، الصياغة، التنفيذ، التقييم، دار الصادق، بابل، العراق، ط ١، ٢٠٠٨، ص ٣٧.

(٩٨) Matthias Bischoff, Eric Chauvistré, Constanze Kleis, Joachim Wille, Traduction Françoise Gibert, Anne-Marie Lecorre, Rédaction Johannes G bel, Martin Orth, Dr. Helen Sibum, ALLEMAGNE Faits et réalités, Impression Werbedruck GmbH Horst Schreckhase ٣٤٢٨٦ Spangenberg, Allemagne, Germany, ٢٠١٥, p ١٤.

(٩٩) Raymond Ferretti: Les Institutions Politiques Allemandes, Maître de conférences, des Universités, ٢٠١٣, p ١٤.

(١٠٠) المر بليشكة، مصدر سابق، ص ١٥٩.

(١٠١) د. محمد عزت فاضل الطائي: مصدر سابق، ص ٢٧٦. جتو اسماعيل: مصدر سابق، ص ١٢٢.

(١٠٢) المادة (٢٩) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

(١٠٣) د. مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، مطبعة السلام، بغداد، ١٩٤٧-١٩٤٨، ص ٥٧.

(١٠٤) عبد القادر محمد القيسي، الصلاحيات القانونية التي يجتمع بها مجلس الرئاسة ورئاسة الوزراء والوزراء في النظام السياسي العراقي، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٠.

(١٠٥) تنمية السياسة العامة، دليل الوزارة، الامانة العامة لمجلس الوزراء، دائرة المتابعة والتنسيق الحكومي، قسم تنسيق السياسات العامة للدولة، ٢٠١٦، ص ٦.

(١٠٦) تنمية السياسة العامة، دليل الوزارة، الامانة العامة لمجلس الوزراء، دائرة المتابعة والتنسيق الحكومي، قسم تنسيق السياسات العامة للدولة، ٢٠١٦، ص ١٠.

(١٠٧) د. ثامر كامل الخرجي: السياسة العامة وأداء النظام السياسي، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد (٣٣)، ٢٠٠٦، ص ١٤٧.

(١٠٨) د. خيرى عبد القوي: المرجع السابق، ص ١٤٧-١٤٨.

(١٠٩) القاضي فاروق السامي وآخرون: احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٨—٢٠٠٩)، المجلد الثاني، نيسان، ٢٠١١، ص ٢٩.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

(١١٠) د. عباس حسين جواد، و ارزوقي عباس عبد: lwjv shfr، ص ٣٧.

(١١١) د. خيرى عبد القوي: مصدر سابق، ص ٤٥.

(١١٢) John Alder General Principles of Constitutional and Administrative Law, palgrave macmilan, Fourth Edition ٢٠٠٢, p٢٢٠.

(١١٣) د. محمد سامر التركاوي: مصدر سابق، ص ٢٠١.

(١١٤) د. اسماعيل البدوي : اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ٢٥٥.

(١١٥) د. محمد قدرى حسن: مرجع سابق، ص ٦٧.

(١١٦) مالك منسى الحسيني، مصدق عادل طالب: النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء للطبوعات، بيروت، ٢٠١١، ص ٥٣.

(١١٧) د. شريف يوسف خاطر: الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨ — ٢٠٠٩، ص ٧١.

(١١٨) المر بليشكه: مصدر سابق، ص ١٥٩.

(١١٩) المادتين (٦٠ و ٥٨) من القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(١٢٠) Einfach Politik: Das rundgesetz Über den Staat, Bundeszentrale für Politische Bildung, ٢٠١٦, p٤٤.

(١٢١) د. محمد عزت فاضل الطائي: مصدر سابق، ص ٢٧٦.

(١٢٢) وإن الدستور منح في الفقرة (خامساً) من المادة (٦١) منه، لمجلس النواب اختصاص الموافقة على تعيين رئيس واعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بناءً على ترشيح من مجلس القضاء الاعلى.

(١٢٣) جاء في نص الفقرة (خامساً ب — ج) من المادة (٦١) من الدستور التي تولت تعداد اختصاصات مجلس النواب على (الموافقة على تعيين كل من: ... ب — السفراء واصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء.

ج — رئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء).

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

- (١٢٤) د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، جامعة فؤاد الاول، القاهرة، ١٩٥٣، ص ٥٢٤. واستاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ٢٠٠. ود. محمد عمر مولود: فلسفة الحكومة في النظام البرلماني والمفهوم الدستوري العراقي، مجلة التشريع والقضاء، مجلس القضاء الاعلى، عدد ١، كانون الثاني، شباط آذار، ٢٠٠٩، ص ٣٠.
- (١٢٥) د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، ط ٤، مكتبة عبدالله وهبة، القاهرة، ١٩٤٩، ص ٥٢٤.
- (١٢٦) مالك منسي الحسيني، مصدق عادل طالب: النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مصدر سابق، ص ٨.
- (١٢٧) د. علي يوسف الشكري: التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ١، ٢٠١٢، ص ١٦٠-١٦١.
- (١٢٨) د. محمود حلمي، مالية الدولة، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، ١٩٦٤، ص ٣٠١.
- (١٢٩) د. عمرو هشام محمد: المالية العامة والسياسة المالية وتطوراتها الحديثة، مكتب العراق للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٨، ص ١٥٨.
- (١٣٠) قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤ المعدل، الملحق (أ)، القسم (٢/ف١٧).
- (١٣١) حيدر جاسم حمزة الخفاجي: إعداد الموازنة الاستثمارية للدولة وإقرارها ما بين توجهات التخطيط الاستراتيجي والمتغيرات الاقتصادية والسياسية في العراق، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠١٣، ص ٩٥.
- (١٣٢) مجيد عبد جعفر الكرخي: الموازنة العامة للدولة، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٩، ص ٢٧٨.
- (١٣٣) من الدساتير التي حددت المدة بشهرين قبل بداية السنة المالية الجديدة الدستور المصري لسنة ١٩٧١ في المادة (١١٥) منه والدستور البحريني في المادة (١٠٩) منه والدستور الكويتي في المادة (٧٤) منه، أما الدستور الأردني حددها قبل شهر على الأقل. د. حنان القيسي مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٦١.

(١٣٤) Raymond Ferretti: Les Institutions Politiques Allemandes, Maître de conférences, des Universités, ٢٠١٣, p1٢.

(١٣٥) راؤول بليندنياخر وشاندرا باسما: حوارات حول الحكم المحلي ومناطق المدن الكبيرة في الدولة الفدرالية، ترجمة مها بسطامي، سلسلة كتيبات الحوار العالمي حول الفدرالية، ج ٦، منتدى الاتحادات الفدرالية، الرابطة الدولية لمركز الدراسات الفدرالية، كندا، ٢٠٠٧، ص ٢٧.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

(١٣٦) المر بليشكه: مصدر سابق، ص ١٧٥.

(١٣٧) المر بليشكه: المصدر السابق، ص ١٧٦.

(١٣٨) الفقرة (١/أ) من المادة (١١١) من القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية.

(١٣٩) الفقرة (١/ب وج) من المادة (١١١) من القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية.

(١٤٠) الفقرة (١) من المادة (١١٤) من القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية.

(١٤١) د. حنا رزوقي الصائغ: المحاسبة الحكومية ، الاسس العامة للنظام المحاسبي الحكومي مع تحديد انواع الحسابات الحكومية في العراق وشرح نظام الرواتب الجديد ، الجزء الاول ، الطبعة الرابعة المنقحة ، بغداد ، ١٩٧٦ ، ص ٤٥.

(١٤٢) المادة (١٠٢) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

(١٤٣) د. عمر مولود ذبيان: الفدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق انموذجاً)، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٦٩. سنان محمد سدخان: الاختصاصات المالية الحصرية للسلطات الاتحادية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، بحث منشور في المجلة البرلمانية، العدد الثاني، ٢٠١٢، ص ٩٩.

(١٤٤) تنص المادة (٧) من القسم (٦) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لعام ٢٠٠٤ بأن (في شهر أيلول من كل عام يقوم وزير المالية بإعداد مشروع الميزانية الفدرالية ويقدمه الى مجلس الوزراء للمصادقة عليه ثم يقدم الميزانية في عشرة تشرين الاول الى جهة ذات سلطة تشريعية وطنية لغرض المصادقة).

(١٤٥) تنص المادة (٤) من القسم (٧) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لعام ٢٠٠٤ بأن (إذا لم تصادق الجهة ذات السلطة التشريعية الوطنية على الميزانية الفدرالية حتى ٣١ من شهر كانون الاول، فلوزير المالية أن يصادق وعلى أساس المصادقة الشهرية على اموال وحدات الانفاق ولغاية نسبة ١٢/١ واحد /الى اثني عشر من المخصصات الفعلية للسنة المالية السابقة الى حين المصادقة على الميزانية، وتلك الاموال يمكن أن تستخدم فقط لسداد الالتزامات والمرتبات والتقاعد ونفقات الامن الاجتماعي وخدمات الديون).

(١٤٦) القسم (٤/١١) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.

(١٤٧) القسم (٦/١١) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لسنة ٢٠٠٤.

(١٤٨) د. حنان محمد القيسي ، ثنائية المجلس التشريعي في العراق – دراسة في مجلس الاتحاد ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٢٦٨.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

(١٤٩) كما جاء في نص المادة (٧) من القسم (٦) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لعام ٢٠٠٤ بأن (... يقوم وزير المالية بإعداد مشروع الميزانية الفدرالية ... ثم يقدم الميزانية في عشرة تشرين الاول الى جهة ذات سلطة تشريعية وطنية لغرض المصادقة.)، وما جاء في نص المادة (٤) من القسم (٧) من قانون الادارة المالية والدين العام رقم (٩٥) لعام ٢٠٠٤ بأن (إذا لم تصادق الجهة ذات السلطة التشريعية الوطنية على الميزانية الفدرالية...)، فقد ورد في القانون، الميزانية الفدرالية، وهذا يخالف تسمية الدستور لها (الموازنة الاتحادية)، ووصفه لمجلس النواب الذي تُعرض عليه الموازنة لقرارها بال (... جهة ذات سلطة تشريعية وطنية...)، وذلك لتمييزها عن الاوامر التشريعية الصادرة عن سلطة الاحتلال وقت صدور القانون.

(١٥٠) د. عصام العطية: القانون الدولي العام، المكتبة القانونية، بغداد، ط٢، ٢٠١٢، ص ٥٥.

(١٥١) عرفت المادة الثانية من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ المعاهدة بأنها (المعاهدة تعني اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة ويخضع للقانون الدولي سواء تم في وثيقة واحدة أو أكثر وأياً كانت التسمية التي تطلق عليه).

(١٥٢) د. محمد سامي عبد الحميد: اصول القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، ط ٥، ١٩٩٧، ص ١٧٢.

(١٥٣) Dr. Konrad Reuter : Le Bundesrat de la République fédérale d'Allemagne, Directeur de la publication, le secrétaire général du Bundesrat, ١٤ edition, Berlin, ٢٠٠٩, p٤٦.

(١٥٤) د. محمد عزت فاضل الطائي: مصدر سابق، ص ٣٠٢.

(١٥٥) هيلين تورار: تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة باسيل يوسف، بيت الحكمة، بغداد، لا سنة نشر، ص ٤٢.

(١٥٦) جتو اسماعيل مجيد: مصدر سابق، ص ١٢٣.

(١٥٧) Dr. Konrad Reuter: op cit, p٤٦.

(١٥٨) تتكون السلطة التشريعية من الملك ومجلس الامة الذي يتكون من مجلس الاعيان ومجلس النواب فقد جاء في المادة (٤٨) أنه (السلطة التشريعية منوطة بمجلس الامة مع الملك ومجلس الامة يتألف من مجلسي الاعيان والنواب.....)

(١٥٩) د. احسان حميد المفرجي، كطران زغير نعمة، رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مصدر سابق، ص ٣٢٧.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

(١٦٠) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ١١٢.

(١٦١) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر، د. علي هادي حميدي الشكراوي: الاستفتاء العام والآلية الدستورية لإبرام الاتفاقيات الدولية، ط ١، مكتبة السهورى، بغداد، ٢٠١٣، ص ٨٥ — ٨٦.

(١٦٢) الفقرة (رابعاً) من المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(١٦٣) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر، د. علي هادي حميدي الشكراوي: الاستفتاء العام والآلية الدستورية لإبرام الاتفاقيات الدولية، مصدر سابق، ص ٨٧.

(١٦٤) ربيع مفيد الغصيني: مصدر سابق، ص ٤٥.

(١٦٥) محمد احمد محمد غوبر: مصدر سابق، ص ٢٦٧.

(١٦٦) د. عبد الغنى بسيونى عبدالله: القانون الإدارى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١، ص ١٢٤.

(١٦٧) د. سليمان محمد الطماوى: القضاء الإدارى، ك ٣، قضاء التأديب، دار الفكر العربى، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٤٩٧.

(١٦٨) دستور الرايخ الالمانى الصادر فى ١١/آب/١٩١٩ (دستور فايمر) المعدل المترجم من اللغة الالمانية الى اللغة الانكليزية فى ٢٠١١ من قبل (أ. غانس) وبموافقة (DHM).

(١٦٩) Matthias Bischoff, Eric Chauvistré, Constanze Kleis, Joachim Wille, Traduction Françoise Gibert, Anne-Marie Lecorre, Rédaction Johannes G bel, Martin Orth, Dr. Helen Sibum, Allemagne Faits et réalités, Impression Werbedruck GmbH Horst Schreckhase ٣٤٢٨٦ Spangenberg, Allemagne, Germany, ٢٠١٥, p ١٤.

(١٧٠) المر بليشكة: مصدر سابق، ص ١٧٩.

(١٧١) د. حسين عذاب السكينى: مصدر سابق، ص ٦٢.

(١٧٢) المنشور فى جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٢٠٩ فى ١٩/٩/٢٠١١.

(١٧٣) المنشور فى الجريدة الرسمية، الوقائع العراقية بالعدد ٤١٤١ فى ١١/١/٢٠١٠.

(١٧٤) د. احمد سعيقان: مصدر سابق، ص ٣٩١.

(١٧٥) د. خميس إسماعيل: المؤسسات العامة الإقتصادية فى الدول العربية، مؤسسة عالم الكتب، القاهرة، ١٩٧٨، ص ١٥٦.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية

العدد الثاني / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

(١٧٦) د.علي خطار شطناوي: نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في الأردن ، دار الفكر، عمان، ١٩٩٠، ص ١٨٤.

(١٧٧) الفقرة (٣) من المادة (١٣٠) من القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل.

(١٧٨) Matthias Bischoff, Eric Chauvistré, Constanze Kleis, Joachim Wille: op, cit, p١٤.

(١٧٩) قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ المنشور في الوقائع العراقية في العدد ٣٦٨٥ في ١/٩/١٩٩٧.

(١٨٠) د.علي خطار شطناوي: نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في الأردن ، مصدر سابق، ص ١٩٦.

(١٨١) المادة (٢٥) من قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ المعدل

(١٨٢) المادة (٢٦) من قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ المعدل

(١٨٣) المادتين (٣١ و ٣٠) من قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ المعدل.

(١٨٤) د.محمد محمد بدران: الادارة المحلية، دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ١٢٥.

(١٨٥) قانون البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٩٩٥ لسنة ١٩٣١.

(١٨٦) المواد (٣ و ٤ و ٨ و ١٠ و ١٨ و ٤٩ و ٥٣) من قانون البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١.

(١٨٧) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٦٠ لسنة ٢٠٠٨.

(١٨٨) ربيع مفيد الغصيني: مصدر سابق، ص ١١٩.

(١٨٩) مجيد عبد جعفر الكرخي: الموازنة العامة للدولة، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٩، ص ٢٧٨.

(١٩٠) د. قيس حسن عواد البدراني: المالية العامة والتشريع المالي، دار ابن الأثير، الموصل، ٢٠١٠، ص ١٦١.

(١٩١) د.حسام الحجاوي: الاصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية، دار الحامد للنشر، عمان، الأردن، ٢٠٠٤، ص ٢١٨.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

(١٩٢) محمد قدري حسن: مصدر سابق، ص ٨٢.

(١٩٣) المر بليشكه: مصدر سابق، ص ١٧٥.

(١٩٤) Einfach Politik: Das rundgesetz Über den Staat, Bundeszentrale für Politische Bildung, ٢٠١٦, p٤٢.

(١٩٥) المادة (٢٩) من دستور الاتحاد العربي لعام ١٩٥٩.

(١٩٦) د. حميد حنون خالد: مصدر سابق، ص ٣٧٩.

(١٩٧) وبنفس المعنى نصّت المادة نصت الفقرة (ثالثاً) من المادة (٩) من قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦.

(١٩٨) قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ في جريدة الوقائع العراقية في العدد ٣٩٨٤ لسنة ٢٠٠٤.

(١٩٩) المادة (٧) من القسم (٦) من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٤ لسنة ٢٠٠٤.

(٢٠٠) المادة (٧) من القسم (٦) من قانون قانون الادارة المالية والدين العام. والموازنة الفدرالية رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٦ لسنة ٢٠٠٦.

المصادر

أولاً: الكتب القانونية:

- (١) د. احمد سعيان: الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.
- (٢) د. احسان حميد المفرجي، كطران زغير نعمة، رعد ناجي الجدة: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط٢، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٧.
- (٣) د. السيد صبري: مبادئ القانون الدستوري، ط٤، مكتبة عبدالله وهبة، القاهرة، ١٩٤٩.
- (٤) د. اسماعيل البدوي : اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
- (٥) اسماعيل علوان التميمي: اختصاصات مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، السنة السادسة، العدد الخامس عشر، ٢٠١٠.
- (٦) د. جورج شفيق: قواعد واحكام القضاء الاداري، المكتبة العصرية، المنصورة، ط٦، ٢٠٠٥ — ٢٠٠٦.
- (٧) جتو اسماعيل مجيد: السلطة التنفيذية في الدولة الفدرالية واشكالياتها، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠١٣.
- (٨) د. حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
- (٩) د. حنا رزوقي الصائغ: المحاسبة الحكومية ، الاسس العامة للنظام المحاسبي الحكومي مع تحديد انواع الحسابات الحكومية في العراق وشرح نظام الرواتب الجديد ، الجزء الاول ، الطبعة الرابعة المنقحة ، بغداد، ١٩٧٦.
- (١٠) د. حنان محمد القيسي: ثنائية المجلس التشريعي في العراق ، دراسة في مجلس الاتحاد ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠١٢.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

- (١١) د. حنان القيسي: مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥ ، بغداد ، ٢٠١٢.
- (١٢) د. حسام الحجاوي: الاصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية، دار الحامد للنشر، عمان، الأردن، ٢٠٠٤.
- (١٣) د. حسين عذاب السكيني: الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي والبرلمان، ط١، مطبعة الغدير، البصرة، ٢٠١٢.
- (١٤) د. خالد خليل الظاهر : القانون الاداري ، الكتاب الثاني، ط١، عمان ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، ١٩٩٧.
- (١٥) د. خميس إسماعيل: المؤسسات العامة الإقتصادية في الدول العربية، مؤسسة عالم الكتب، القاهرة، ١٩٧٨.
- (١٦) د. خيرى عبد القوي: دراسة السياسة العامة، ط١، ذات السلاسل للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٩.
- (١٧) د. عباس حسين جواد، ارزوقي عباس عبد: السياسات العامة، المداخل، الصياغة، التنفيذ، التقييم، دار الصادق، بابل، ط١، ٢٠٠٨.
- (١٨) د. عبد الفتاح ياغي: الحكومة والإدارة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية، الطبعة الأولى، دار ومكتبة الحامد للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.
- (١٩) د. عبد الغني بسيوني عبدالله: القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١.
- (٢٠) عبد القادر محمد القيسي: الصلاحيات القانونية التي يجتمع بها مجلس الرئاسة ورئاسة الوزراء والوزراء في النظام السياسي العراقي، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠٠٨.
- (٢١) د. عبد حميد الشواربي وشريف جاد الله: شائبة دستورية ومشروعية قرارى إعلان ومد حالة الطوارئ والالامر العسكرية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٠.
- (٢٢) د. عمرو هشام محمد: المالية العمة والسياسة المالية وتطوراتها الحديثة، مكتب العراق للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٨.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

- (٢٣) د. عمر مولود ذبيان: الفدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق انموذجاً)، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٩.
- (٢٤) د. علي خطار شطناوي: نظرية المؤسسات العامة وتطبيقاتها في الأردن، دار الفكر، عمان، ١٩٩٠.
- (٢٥) د. عصام العطية: القانون الدولي العام، المكتبة القانونية، بغداد، ط٢، ٢٠١٢.
- (٢٦) د. علي يوسف الشكري: التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠١٢.
- (٢٧) د. عصام سليمان: الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت، ٢٠١٠.
- (٢٨) عقيلة خرباشي: العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري ل٢٨ نوفمبر ١٩٩٦، دار الخلدونية، الجزائر، ٢٠٠٧.
- (٢٩) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ١٩١٢.
- (٣٠) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر: العلاقة بين السلطات في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، محاضرات مطبوعة ملقات على طلبة الدكتوراه، جامعة بابل، كلية القانون، القسم العام، ٢٠١٦.
- (٣١) استاذنا الدكتور رافع خضر صالح شبر، د. علي هادي حميدي الشكراوي: الاستفتاء العام والآلية الدستورية لإبرام الاتفاقيات الدولية، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.
- (٣٢) ربيع مفيد الغصيني: الوزير في النظام السياسي، موقعه، دوره، صلاحياته ومسؤولياته السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، ٢٠٠٣.
- (٣٣) مالك منسي الحسيني، مصدق عادل طالب: النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، بيروت، ٢٠١١.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

- (٣٤) محمد احمد محمد غوبر: الوزير في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
- (٣٥) د. محمد سامي عبد الحميد: اصول القانون الدولي العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، ط ٥، ١٩٩٧.
- (٣٦) د. محمد الهماوندي: الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية — دراسة نظرية مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار المستقبل العربي ، القاهرة ، ١٩٩٠.
- (٣٧) د. محمد محمد بدران: الادارة المحلية، دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦.
- (٣٨) د. محمود حلمي ، مالية الدولة ، مطبعة نهضة مصر، القاهرة ، ١٩٦٤ .
- (٣٩) مجيد عبد جعفر الكرخي: الموازنة العامة للدولة، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، ١٩٩٩.
- (٤٠) د. محمد طي: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، منشورات زين الحقوقية، ط ٨، بيروت، ٢٠١٣.
- (٤١) د. محمد عزت فاضل الطائي: فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات، دراسة مقارنة، ط ١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.
- (٤٢) د. محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠٠٧.
- (٤٣) د. محسن خليل: النظم السياسية والقانون الدستوري، ج ٢، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧.
- (٤٤) د. مصطفى كامل: شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، مطبعة السلام ، بغداد ، ١٩٤٧-١٩٤٨.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

(٤٥) د. قيس حسن عواد البدراني: المالية العامة والتشريع المالي، دار ابن الأثير، الموصل، ٢٠١٠.

(٤٦) د. سامي جمال الدين: اللوائح الادارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٣.

(٤٧) د. سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، ك٣، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧.

(٤٨) د. سليمان الطماوي: الوجيز في نظم الحكم والادارة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط١، ١٩٦٢.

(٤٩) د. شريف يوسف خاطر: الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ط٢، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨ — ٢٠٠٩.

(٥٠) د. يحيى الجمل: الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لا سنة نشر.

(٥١) د. نعمان أحمد الخطيب: الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠.

(٥٢) د. وجدي ثابت: السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٨.

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

ثانياً: الكتب القانونية المترجمة

(١) أيرك برندت: مدخل للقانون الدستوري، ترجمة د. محمد ثامر، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ٢٠١٢.

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

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثاني / السنة الحادية عشر ٢٠١٩

(٣) د. جميس اندرسون: صنع السياسات العامة، ترجمة د. عامر الكبيسي، ط٥، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٣.

(٤) رونالد ل. واتس: الانظمة الفدرالية، ترجمة غالي برهومة وآخرون، منتدى الاتحادات الفدرالية، اوتاوا، كندا، ٢٠٠٦.

(٥) هيلين تورار: تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة باسيل يوسف، بيت الحكمة، بغداد، لا سنة نشر.

(٦) راؤول بليندنياخر وشاندرا باسما: حوارات حول الحكم المحلي ومناطق المدن الكبيرة في الدولة الفدرالية، ترجمة مها بسطامي، سلسلة كتيبات الحوار العالمي حول الفدرالية، ج٦، منتدى الاتحادات الفدرالية، الرابطة الدولية لمركز الدراسات الفدرالية، كندا، ٢٠٠٧.

ثالثاً: الكتب باللغة الانكليزية:

(٢٠٠) Professor the Lord Hennessy of Nympsfield: FBA, House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Role and powers of the Prime Minister, Ordered to be published ٣, ١٠, ٣١ March, ٢٨ April, ١٢ May, ٩ June and ٧ July ٢٠١١.

(٢) John Alder General Principles of Constitutional and Administrative Law, palgrave macmilan, Fourth Edition ٢٠٠٢.

رابعاً: الكتب باللغة الفرنسية:

(٢٠٠) Raymond Ferretti: Les Institutions Politiques Allemandes, Maître de conférences, des Universités, ٢٠١٣.

(٢) Dr. Konrad Reuter : Le Bundesrat de la République fédérale d'Allemagne, Directeur de la publication, le secrétaire général du Bundesrat, ١٤ edition, Berlin, ٢٠٠٩.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

(٣) Matthias Bischoff, Eric Chauvistré, Constanze Kleis, Joachim Wille, Traduction Françoise Gibert, Anne-Marie Lecorre, Rédaction Johannes G bel, Martin Orth, Dr. Helen Sibum, Allemagne Faits et realites, Impression Werbedruck GmbH Horst Schreckhase ٣٤٢٨٦ Spangenberg, Allemagne, Germany, ٢٠١٥.

خامساً: الكتب باللغة الألمانية:

(٢٠٠) Deutscher Bundestag, Stichwort: Geschichte des Deutschen Bundestages, Berlin ,German Bundestag, Wachter GmbH & Co. KG, B nnigheim, Juli ٢٠١٣, p٢٢.

(٢) Einfach Politik: Das rundgesetz Uber den Staat, Bundeszentrale fur Politische Bildung, ٢٠١٦.

(٣) Matthias Bischoff, Eric Chauvistré, Constanze Kleis, Joachim Wille, Traduction Françoise Gibert, Anne-Marie Lecorre, Rédaction Johannes G bel, Martin Orth, Dr. Helen Sibum, ALLEMAGNE Faits et realites, Impression Werbedruck GmbH Horst Schreckhase ٣٤٢٨٦ Spangenberg, Allemagne, Germany, ٢٠١٥.

(٤) Zur Amtsbeendigung des Bundeskanzlers Deutscher, Bundestag, ٢٠٠٧.

(٥) Wolfram Hilpert, Das Grundgesetz Die Grundrechte, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, ٢٠١٦.

سادساً: أطاريح الدكتوراه ورسائل الماجستير:

(١) محمد قدري حسن: رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٧.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

(٢) لطيف مصطفى أمين: العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني، دراسة تحليلية مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، ٢٠٠٣.

(٣) حيدر جاسم حمزة الخفاجي: إعداد الموازنة الاستثمارية للدولة وإقرارها ما بين توجهات التخطيط الاستراتيجي والمتغيرات الاقتصادية والسياسية في العراق، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، ٢٠١٣.

(٤) رائد كاظم محمد الحداد: مدى التوازن سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١١.

سابعاً: البحوث القانونية والدوريات:

(١) سنان محمد سدخان: الاختصاصات المالية الحصرية للسلطات الاتحادية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، بحث منشور في المجلة البرلمانية، العدد الثاني، ٢٠١٢.

(٢) د. ثامر كامل الخزرجي: السياسة العامة وأداء النظام السياسي، مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد (٣٣)، ٢٠٠٦.

(٣) فارس عبد الرحيم حاتم و سنان طالب عبد الشهيد: حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ والرقابة القضائية عليها، مجلة مركز دراسات الكوفة، جامعة الكوفة، العدد التاسع، ٢٠٠٨.

(٤) خميس حزام البديري: طبيعة النظام السياسي في ضوء دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية ، العدد ٣٦، كانون الثاني، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠٠٨.

(٥) مالك منسي الحسيني، مصدق عادل طالب: التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ في العراق، بحث منشور في مجلة الحقوق، العددان ٨ و ٩، المجلد ٣، السنة ٥، الجامعة المستنصرية، كلية القانون، ٢٠١٠.

(٦) د. محمد عمر مولود: فلسفة الحكومة في النظام البرلماني والمفهوم الدستوري العراقي، مجلة التشريع والقضاء، مجلس القضاء الاعلى، عدد ١، كانون الثاني، شباط آذار، ٢٠٠٩.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

(٧) سين كان: رئاسة الوزراء, ترجمة مصطفى الحيدري, مجلة حوار الفكر, المعهد العراقي لحوار الفكر , السنة السادسة, العدد الرابع عشر, ٢٠١٠.

(٨) القاضي فاروق السامي وآخرون: احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام (٢٠٠٨—٢٠٠٩), المجلد الثاني, نيسان, ٢٠١١.

(٩) القاضي فاروق السامي وآخرون: احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للعام ٢٠١٠ المجلد الثالث, تموز, ٢٠١١.

ثامناً: الوثائق والدساتير

(٢٠٠) اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩

(٢) دستور الرايخ الالمانى الصادر في ١١/أب/١٩١٩ (دستور فايمر) المعدل المترجم من اللغة الالمانية الى اللغة الانكليزية في ٢٠١١ من قبل (أ. غانس) وبموافقة (DHM).

(٣) القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

(٤) دستور جمهورية لبنان لعام ١٩٢٦.

(٥) دستور الهند لعام ١٩٤٩.

(٦) القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩.

(٧) دستور المملكة الاردنية الهاشمية لعام ١٩٥٢.

(٨) دستور الاتحاد العربي لعام ١٩٥٩.

(٩) دستور دولة الكويت لعام ١٩٦٢.

(١٠) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

حدود السلطات التنفيذية للوزارة في النظام البرلماني المتطور في الدولة الاتحادية

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

تاسعاً: الانظمة الداخلية والقوانين:

(٢٠٠) تنمية السياسة العامة، دليل الوزارة، الامانة العامة لمجلس الوزراء، دائرة المتابعة والتنسيق الحكومي، قسم تنسيق السياسات العامة للدولة، ٢٠١٦.

(٢) النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٤٣ في ٨/١٢/٢٠١٤.

(٣) قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ المنشور في الوقائع العراقية في العدد ٣٦٨٥ في ١/٩/١٩٩٧.

(٤) قانون البلديات رقم (٨٤) لسنة ١٩٣١ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٩٩٥ لسنة ١٩٣١.

(٥) قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٦٠ لسنة ٢٠٠٨.

(٦) قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (٨) لسنة ٢٠٠٦.

(٧) قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٤) لسنة ٢٠٠٤ في جريدة الوقائع العراقية في العدد ٣٩٨٤ لسنة ٢٠٠٤.

(٨) قانون الموازنة الاتحادية رقم (١) لسنة ٢٠٠٦ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٦ لسنة ٢٠٠٦.

Abstract

The ministry has the right to take any executive action in accordance with the requirements of its executive function, Unless the Constitution or the law prohibits such a measure, so that if it exceeds the limits of legal norms in the broad sense, its conduct is unlawful. The study will examine the constitutional and legal limits of the ministry in the executive competencies of the developed parliamentary system in the federal state. The comparative study of the parliamentary system in Iraq will be the parliamentary system of the Federal Republic of Germany as the optimal model of the developed parliamentary system in the federal state. The study will focus on how the constitution and law in the countries under study define the executive competencies of the ministry. Does this definition match the general rules of the parliamentary system, Constitution of the Republic of Iraq committed to these rules or not? In theory and practice, since the constitution of the Republic of Iraq for ٢٠٠٥ stipulated that the system of government is parliamentary, the constitutional legislator was obliged to abide by the general rules of this system, but it came out on some of the rules of the parliamentary system in its executive jurisdiction, sometimes by stipulating that the subject be dealt with The rules, such as derogating from the competence of the Council of Ministers in the appointment of senior officials, his authority in this area is merely suggested the names of candidates for these positions to the House of Representatives. The appointment authority shall be in the hands of the Chamber of Deputies, and it can disable the authority of the Council of Ministers. And the constitutional legislator granted the President of the Republic the right to replace the Prime Minister in the event of vacancy for any reason whatsoever, This violates the rule Basic rules of parliamentary system, a dual executive.

The limits of the executive authorities
of the ministry in the Parliamentary
System of the Federal State
(Comparative study)

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