

**اختصاصات هيئة مجلس الوزراء في دستور
جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
(بحث مقارنة)**

علي عباس خلف

ماجستير قانون عام

مدير إدارة المصالحة الوطنية - مكتب رئيس الوزراء

Ali Abbas Khalaf

Master of general law

**Director of the national reconciliation commission/prime minister's
.office**

**Terms of reference of the Council of Ministers in the Constitution of
the Republic of Iraq for year 2005**

تشكل هيئة مجلس الوزراء ورئيس الدولة طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني وتتألف هذه الهيئة من رئيس مجلس الوزراء والحكومة (مجلس الوزراء) وتعد الطرف الأهم في مثل هذه النظم كونها تتميز بالاختصاصات والصلاحيات الكبيرة والمهمة بخلاف رئيس الدولة الذي يتمتع بصلاحيات اسمية وفخرية في العادة ، ومع اتفاق معظم دساتير الدول التي أخذت بالنظام البرلماني على ان الاختصاصات الأساسية التي تكون للسلطة التنفيذية تتم ممارستها من قبل هيئة مجلس الوزراء إلا انها اختلفت في سعة او ضيق تلك الاختصاصات وفي توزيعها بين رئيس مجلس الوزراء وبين نفس المجلس ، وقد تبني دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النظام البرلماني كنظام للحكم وسعى إلى إضعاف هيئة مجلس الوزراء مقارنة بالتجارب البرلمانية العريقة من خلال منح بعض اختصاصاتها إلى السلطات الأخرى كما انه عمد إلى توزيع الاختصاصات الخاصة بالهيئة على مجلس الوزراء ورئيسه ، فمنح رئيس مجلس الوزراء اختصاصات عديدة تعلقت بالجانب العسكري والحربي وحالة الطوارئ والجانب التنفيذي وجانب علاقته مع السلطة التشريعية والقضائية كما منح مجلس الوزراء (الحكومة) اختصاصات متعددة في مجالات التشريع والشأن الخارجي والوظيفة التنفيذية والتعديل الدستوري ، وقد بينا كل هذه الاختصاصات في بحثنا هذا مع اقتراح بعض المعالجات الدستورية لإعادة التوازن في العلاقة بين سلطات الدولة وإيجاد هيئة لمجلس الوزراء تتمتع بالقدرة على انجاز المهام الدستورية المكلفة بها .

Abstract

Shall constitute the Council of Ministers and head of state both sides executive power in the parliamentary system and the body consists of the Prime Minister and the Government (Council of Ministers) is the party most importantly in such systems being characterized by the terms of reference and powers large and important other than the head of state who has the powers nominal and honorary habit, and with agreement most of the constitutions of the countries that took the parliamentary system on the core competencies that are of the executive power is exercised by the Cabinet, but they differed in their capacity or shortness of those terms of reference and in the distribution between the Prime Minister and between the same Council, has adopted the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 the parliamentary system as a system of rule and sought to weaken the cabinet compared to experiments parliamentary honored by giving some of its functions to other authorities as he proceeded to the distribution of competences to the Authority in the Council of Ministers and the boss, conferred the Prime Minister terms of reference for many are concerned the military side and the military and the state of emergency, the executive and the side of his relationship with the legislature and the judiciary has also granted the Council of Ministers (the government) disciplines in the areas of legislation and external affairs and executive function, and the constitutional amendment, we have explained all these disciplines in our research this with the suggestion of some processors constitutional to restore balance in the relationship between the state authorities and the creation of a body to the Council of Ministers has the ability to accomplish constitutional mandated tasks.

المقدمة

تعد هيئة مجلس الوزراء التي تشمل رئيس المجلس وحكومته الطرف الثاني للسلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، وتمتاز هذه الهيئة بانها تتمتع باختصاصات () وصلاحيات واسعة في مجالات عديدة وفي مقابل ذلك واستناداً لقاعدة توازي السلطة والمسؤولية فانها تكون مسؤولة سياسياً أمام البرلمان فيملك تجاهها حق الرقابة والمحاسبة بكل الادوات والوسائل

التي اقرتها الدساتير في نصوصها ، وهيئة مجلس الوزراء هي المحور الرئيس والاساس في النظام البرلماني لذا فانها تعد صاحبة الاختصاص في ممارسة المهام التنفيذية وهي في هذا المجال تملك مطلق الصلاحيات التنفيذية ، ومع اتفاق الدساتير على الدور المحوري الذي يجسده مجلس الوزراء (الوزارة) ورئيسه في النظام البرلماني حتى اعتبره بعض الفقهاء حجر الزاوية فيه وعلى هذا الاساس سمي النظام البرلماني بنظام حكومة الوزارة ، الا انها تباينت في منح السلطات كاملة له بشكل منفرد او اشراك سلطات اخرى معه في بعض الاختصاصات ، ومن هنا فان البحث في الاختصاصات الممنوحة لهيئة مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يحتل اهمية خاصة كونه يبين مواقع الضعف والقوة في تلك الاختصاصات وهذا الامر له عظيم الاثر في انجاز الحكومة لواجباتها الدستورية والتي في طليعتها تحقيق الامن والاستقرار وتقديم الخدمات للمواطنين ، وقد استعنا في عملية البحث بالمنهج التحليلي القائم على العرض ثم التحليل بغية الوصول إلى المعالجات المطلوبة معتمدين أسلوب المقارنة بدساتير بعض الدول التي أخذت بالنظام البرلماني كبريطانيا وألمانيا الاتحادية والمملكة الأردنية الهاشمية . وحيث ان اغلب الدساتير قد ميزت في منح تلك الاختصاصات بين موقع رئيس مجلس الوزراء وبين نفس مجلس الوزراء لذا كان لزاماً علينا ان نسير على هذا النهج ، وعليه فان هيكليّة البحث توزعت على مقدمة ومبحثين تناول الأول بيان اختصاصات رئيس مجلس الوزراء وقد تضمن ثلاثة مطالب بينت الاختصاصات في المجال العسكري ومجال العلاقة مع السلطات الاخرى والمجال التنفيذي واختص الآخر باستعراض اختصاصات مجلس الوزراء في المجال التشريعي والشأن الخارجي والتنفيذي والتعديل الدستوري انتظمت في اربعة مطالب واخيراً اوردنا ما توصلنا اليه من نتائج ومقترحات نرى ان الاخذ بها من شأنه ان يساهم في ايجاد هيئة لمجلس الوزراء تتمتع بالقدرة على انجاز المهام الدستورية المكلفة بها بشكل ناجح .

المبحث الأول

اختصاصات رئيس مجلس الوزراء

تنوعت الاختصاصات الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء في الدساتير فبعضها يتعلق بالجانب العسكري والحربي وبعضها الآخر يتعلق في جانب علاقته مع باقي السلطات ، وثالث يتعلق بالجانب التنفيذي ولذا سنحاول بيان هذه الجوانب في المطالب الثلاث الآتية :

المطلب الأول

اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في الجانب العسكري والحربي وحالة الطوارئ

يمارس رئيس مجلس الوزراء اختصاصات متعددة في الجانب العسكري بشكل منفرد في دساتير العديد من الدول ، ففي بريطانيا بالرغم من ان الملك يعد القائد العام للقوات المسلحة وله صلاحية التعيين في المناصب العسكرية ومنح الاوسمة والالقب نظرياً الا ان الصلاحية الحقيقية والفعلية تكون لرئيس الحكومة (رئيس مجلس الوزراء) فهو الذي يملك هذا الحق في الواقع ، وقد جرى العرف على ان الملك لا يقدم على عمل أي شيء مما تقدم الا بعد استشارة رئيس الوزراء في ذلك^(١) واولك الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل اختصاص قيادة القوات المسلحة العليا لوزير الدفاع الاتحادي في وقت السلم استناداً إلى الفقرة (أ) من المادة (٦٥) منه الا انه اناط هذه الصلاحية بمستشار الاتحاد (رئيس الوزراء) في حالة وقوع الحرب إذ نصت الفقرة (ب) من المادة (١١٥) الدستورية على انه (بمجرد إعلان وقوع حالة الدفاع تنتقل سلطات القوات المسلحة إلى مستشار الاتحاد) ومنح الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل كل الاختصاصات المتعلقة بالجانب العسكري للملك بموجب المواد الدستورية (٣٢ ، ٣٣ ، ٣٧) ولم يمنح رئيس الوزراء أي صلاحية تذكر في هذا المجال . واورد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ اختصاصات عديدة لرئيس مجلس الوزراء تتعلق بهذا الجانب فهو يعد القائد العام للقوات

المسلحة بموجب المادة (٧٨) من الدستور وله الحق في تقديم التوصية لرئيس الجمهورية بمنح الاوسمة والنياشين استناداً إلى الفقرة (خامساً) من المادة (٧٣) كما ان له وبالاشتراك مع رئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بإعلان حالة الحرب والطوارئ بموجب المادة (٦١ / تاسعاً / أ) ، وبمقتضى هذا النص فانه لا يحق له تقديم هذا الطلب منفرداً إلى مجلس النواب بل لا بد من تحقق موافقة رئيس الجمهورية على ذلك () ، وفي ذلك إضعاف واضح وانتقاص بين من اختصاصات رئيس مجلس الوزراء المقرره له وفقاً لدساتير النظم البرلمانية المتعارفة ، وخول الدستور بموجب البند (ج) من ذات المادة - وحسناً فعل - رئيس مجلس الوزراء اتخاذ الصلاحيات اللازمة لإدارة شؤون البلاد اثناء فترة إعلان الحرب او الطوارئ على ان يتم تنظيم تلك الصلاحيات بقانون يصدره مجلس النواب لاحقاً ولكنه لم يذكر صراحة الجهة التي لها الحق بإصدار أنظمة الضرورة عند حصول مثل هذه الظروف وهذا في رأينا نقصاً تشريعياً ينبغي تداركه لذا نقترح على المشرع الدستوري التنصيص على صلاحية مجلس الوزراء إصدار مثل هذه الأنظمة كيما يتمكن من مواجهة مثل هذه الظروف .

المطلب الثاني

اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في مجال علاقته مع السلطات الاخرى

منحت الدساتير بعض الاختصاصات لرئيس مجلس الوزراء في مجال علاقته بكلتا السلطتين التشريعية والقضائية ، وهذا ما سننبه في الفرعين الاتيين :

الفرع الأول اختصاص رئيس مجلس الوزراء في مجال علاقته بالسلطة التشريعية

لرئيس مجلس الوزراء اختصاصات اوردتها الدساتير في بعض الدول تجاه السلطة التشريعية تتمثل في :

اولاً : **طلب حل مجلس النواب** : ويقصد به انتهاء عمل المجلس قبل انتهاء ولايته المحددة دستورياً ومن ثم دعوة الناخبين إلى انتخاب مجلس جديد () ، وهو يعد اهم سلاح رقابي تملكه السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية ويقابل حق الاخيرة في المساءلة السياسية للوزارة كما ان الفقه الدستوري يرى - بحق - ان من اهم وابرز خصائص النظام البرلماني هو وجود هذين الحقين ، حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان وحق البرلمان في المساءلة السياسية للوزارة () ، فالتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية يقتضي ان تمنح الوزارة حق حل البرلمان في مقابل مسؤوليتها السياسية أمام المجلس النيابي والا لاختل هذا التوازن بين السلطتين ورجحت كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ولا شك ان هذا الامر سيؤدي إلى عجز الحكومات عن تنفيذ برامجها وسياساتها العامة لانها ستكون تحت رحمة البرلمان وسوف تسعى لنيل رضا باي وسيلة ممكنة () ، وحق الحل له انواع بحسب الجهة التي تباشره فهو اولاً قد يكون رئاسياً بمعنى قيام رئيس الدولة بحل البرلمان بناء على قناعته وتقديره الشخصي لحسم خلاف بينه وبين البرلمان والوزارة المؤيدة من اغلبيته والحائزة على ثقته من خلال إقالة حكومة الاغلبية وتعيين حكومة جديدة من احزاب الاقلية والتي يكون لها مصلحة في حل البرلمان واجراء انتخابات نيابية مبكرة لزيادة مقاعدها البرلمانية وقد تبنته دساتير عديدة منها الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ والدستور الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل ، وثانياً قد يكون وزارياً بمعنى قيام الوزارة بتقديم طلب حل البرلمان إلى رئيس الدولة لحسم خلاف بينهما او لعدم تعاون البرلمان معها في تنفيذ سياستها وعرقلة جهودها في تنفيذ تلك السياسة وقد اخذت به بريطانيا واسبانيا في دستور عام ١٩٧٨ وغيرهم ، وثالثاً يكون ذاتياً عندما يكون الحل عائداً للبرلمان نفسه وليس للوزارة كما في الدستور التركي لسنة ١٩٦١ ودستور العراق لسنة ٢٠٠٥ واخيراً يكون الحل شعبياً بواسطة الاستفتاء حيث يكون الشعب هو صاحب الحق في اتخاذ قرار الحل ويعد هذا النوع من انواع الحل من تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة وقد تبنته بعض دساتير المقاطعات السويسرية () . وعليه فقد يلجأ رئيس مجلس الوزراء إلى المطالبة بحل مجلس النواب عند نشوب

نزاع فيما بينهما ويجد ان حل المجلس والاحتكام إلى ارادة الناخبين هو السبيل الانجح في حسم النزاع وقد تكون هناك اسباب اخرى وراء المطالبة بحل المجلس وعلى أي حال فان الدساتير التي اخذت بالنظام البرلماني اتفقت على ان حق حل البرلمان هو من اهم وسائل الرقابة والمحاسبة والضغط التي يمتلكها مجلس الوزراء (الحكومة) ضد البرلمان ولذا اقرت بهذا الحق لتحقيق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية الذي هو من خصائص النظام البرلماني الاساسية ، ففي بريطانيا يكون اختصاص حل مجلس العموم بيد الملك من الناحية النظرية ولكنه بعد التطور الذي حصل في الواقع السياسي اصبح هذا الحق من اختصاصات رئيس مجلس الوزراء دون التشاور مع بقية أعضاء حكومته ، فله الحق في طلب حل مجلس العموم من دون الحاجة إلى اخذ موافقة وزراء الحكومة (٢). و اشار الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل في الفقرة الأولى من المادة (٦٨) إلى ان حل مجلس النواب الاتحادي (البند ستاغ) يكون بيد رئيس الجمهورية بناء على طلب المستشار الاتحادي في حالة عدم حصول اقتراح سحب الثقة من المستشار على الاغلبية في هذا المجلس ، وهذا يعني ان حل مجلس النواب الاتحادي يكون من اختصاصات وصلاحيات المستشار إذ ان رئيس الجمهورية لا يملك هذا الحق لذاته بل انه متوقف على الطلب المقدم من المستشار . وفي المملكة الأردنية الهاشمية يكون حق حل البرلمان بكلا شقيه بيد الملك استناداً للمادة (٣٤) من دستور عام ١٩٥٢ المعدل ولا يملك رئيس الوزراء أي صلاحية في هذا الشأن . واما في العراق فان دستور سنة ٢٠٠٥ وفي العراق سلك المشرع الدستوري مسلكاً غريباً في موضوع حل البرلمان يهدف إلى إضعاف السلطة التنفيذية وبشكل خاص الحكومة ورئيس مجلس الوزراء لانه لم يمنح السلطة التنفيذية بكلا شقيها الحق في حل مجلس النواب وانما جعل هذا الحق للمجلس نفسه ، فقد نصت المادة (٦٤ / اولاً) على ما يأتي (يحل مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناء على طلب من ثلث اعضائه او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ولا يجوز حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء) ومن خلال تحليل هذا النص يتضح لنا بان هنالك طريقين لحل مجلس النواب الأول طلب ثلث من اعضائه والثاني طلب رئيس مجلس الوزراء المشروط بموافقة رئيس الجمهورية عليه (٣) ، وفي كلا الطريقين يكون القرار النهائي للحل بيد نفس المجلس وهذا يعني ان المشرع الدستوري قد تبني طريقة الحل الذاتي القائم على حل البرلمان لنفسه ، وهذا الامر من الناحية العملية مستبعد لاسباب عديدة منها صعوبة تقديم طلب الحل لرئيس الجمهورية لا يكون عادة طرفاً في المشكلة التي تدفع رئيس مجلس الوزراء إلى طلب الحل وبالتالي قد يرفض الطلب كما ان معظم النواب لا يلجئون إلى ذلك لان فيه فقداناً للمكاسب المادية والمعنوية التي حصلوا عليه ولم يكن اغلبهم يحلم بها ، ومنها انتفاء مصلحة السلطة التنفيذية من اجراء الحل إذ غالباً ما يلجأ رئيس مجلس الوزراء إلى الحل لانهاء ازمة بينه وبين البرلمان مع بقاء حكومته بكامل صلاحياتها الدستورية فلا يوجد ارتباط بين طلب الحل وبين صلاحيات الحكومة لكن المشرع الدستوري العراقي خالف ذلك عندما ربط بين انتهاء ولاية البرلمان بالحل واستقالة الحكومة فاعتبر في الفقرة (ثانياً) من ذات المادة مجلس الوزراء مستقياً يمارس تصريف الاعمال اليومية لحين انتخاب مجلس نواب جديد تنبثق منه حكومة جديدة وبالتالي فان رئيس مجلس الوزراء لا يقدم على خطوة الحل لان ذلك يعني إقالة حكومته ، فالمشرع بدلاً من ان يجعل من الحل طريقاً لانهاء ازمة مع البرلمان جعل الحل اداة لاسقاط الحكومة ولهذا من المستبعد ان يتم اللجوء اليه ، ومنها صعوبة تحقق التصويت بالاغلبية المطلقة المطلوبة للحل مع ظاهرة الغياب المتكرر لعدد غير قليل من الأعضاء واعتياد الكتل على الانسحاب من جلسات المجلس (٤). ان الحل الوزاري هو من دعائم التوازن ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية كما ذكرنا وبانعدامه تفقد السلطة التنفيذية اهم وسيلة رقابية لها ضد السلطة التشريعية ، كما ان ذلك يؤدي إلى ضعف الاداء البرلماني وإلى المبالغة في تعطيل اعمال الوزارة لاسباب سياسية لا صلة لها بالصالح العام لعدم وجود الرادع الدستوري ولذا نلاحظ الضعف الواضح في اداء مجلس النواب في الجانب الرقابي والتشريعي اللذان يعدان اهم الوظائف

التي يتكفل بها المجلس ، ففي الجانب الرقابي نلاحظ نقشي ظاهرة الفساد السياسي والمالي والاداري في معظم مفاصل الدولة ولم يستطع البرلمان ان يحرك ساكناً أمام هذه الظاهرة ، وفي الجانب التشريعي نجد ان عدد مشاريع القوانين التي قدمت من مجلس الوزراء للمجلس خلال الدورة الحالية بلغت (٣٧٨) مشروعاً انجز منها (١٤٥) مشروعاً وتم نقض (٤٩) مشروعاً ولم يتمكن المجلس من حسم سوى (١٨٤) مشروعاً أي ان نسبة الانجاز قاربت ٥١% ، كما وانه لم ينجز اهم المشاريع الاساسية كمشروع قانون الاحزاب والنفط والغاز وغيرها الكثير (٥).

ثانياً : طلب عقد جلسة استثنائية للبرلمان : قد تحصل ظروف قاهرة واستثنائية في الدولة يكون معها وجود البرلمان ضرورياً كحصول انهيار في الوضع الامني او كوارث طبيعية او حدوث حرب على الدولة لذا كان من الضروري ان تمنح الدساتير الصلاحية لبعض مؤسسات الدولة في طلب عقد جلسة استثنائية للمجلس النيابي ، ففي بريطانيا كما تقدم يملك الملك صلاحية دعوة البرلمان للانعقاد عند تعرض البلاد إلى خطر خارجي او داخلي او حدوث كوارث طبيعية تتطلب انعقاد البرلمان لإصدار التشريعات اللازمة لمواجهة هذه الاخطار ، ولكن هذه الصلاحية انتقلت تدريجياً كغيرها من الصلاحيات الملكية إلى الوزارة واصبحت الاخيرة هي صاحبة الكلمة الفصل فيها ، وعلى هذا الاساس يتضح لنا بان الوزير الأول (رئيس مجلس الوزراء) لا يملك صلاحية الدعوة إلى عقد جلسة استثنائية للبرلمان بمفرده في بريطانيا وانما يكون له ذلك من خلال موافقة الحكومة عليه (٦). ومنح دستور المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل المستشار الاتحادي صلاحية الدعوة إلى عقد جلسة استثنائية لمجلس النواب الاتحادي (البند ستاغ) بموجب الفقرة الثالثة من المادة (٣٩) التي انتظم نصها كالآتي (يقرر مجلس النواب الاتحادي بنفسه انتهاء وبدء جلساته ، ويستطيع رئيس المجلس ان يدعو إلى الاجتماع لموعد مبكر ويكون الرئيس ملزماً بذلك إذا وجه اليه الطلب من قبل ثلث أعضاء المجلس او من رئيس الجمهورية الاتحادية او من مستشار المانيا الاتحادية) ولم يمنح الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل أي صلاحية لرئيس مجلس الوزراء في الدعوة لعقد جلسة استثنائية لمجلس الامة ، وانما اوكل الدستور صلاحية ذلك إلى الملك ومجلس النواب استناداً للمادة (٨٢) من الدستور . واجاز دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لرئيس مجلس الوزراء الدعوة إلى عقد جلسة استثنائية لمجلس النواب بموجب الفقرة (اولاً) من المادة (٥٨) ، والتي منحت نفس الحق لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب وخمسين عضواً من المجلس .

ثالثاً : طلب تمديد الفصل التشريعي للبرلمان : قد يتطلب في بعض الاحيان تمديد الفصل التشريعي للبرلمان لانجاز تشريعات ذات اهمية قصوى لا تحتمل التأخير إلى وقت طويل ، لذا اجازت بعض الدساتير لرئيس مجلس الوزراء ولغيره من سلطات الدولة الاخرى طلب تمديد الفصل التشريعي بغية انجاز هذا الامر ، فالواقع الدستوري في بريطانيا يشير إلى ان تمديد عمل مجلس العموم يكون من اختصاص المجلس نفسه استناداً إلى القاعدة التي تفيد بانه (لا قيد على سلطة البرلمان) (٧) وهذا يعني بان رئيس مجلس الوزراء لا يتمتع باي صلاحية في موضوع تمديد الفصل التشريعي للبرلمان . واما في المانيا الاتحادية فانه دستورها لعام ١٩٤٩ المعدل اشار إلى تمديد عمل البرلمان بكلا شقيه في الفقرة الأولى من المادة (١١٥ / ج) منه اثناء حالة الدفاع عن الدولة من دون الحاجة إلى تقديم طلب من أي جهة في الدولة إذ نصت هذه الفقرة على (تنتهي مدة الدورات الانتخابية لمجلس النواب الاتحادي ولممثليات الشعب في الولايات التي تتقضي مدتها اثناء الحالة الدفاعية حكماً بعد مرور ستة اشهر على انتهاء الحالة الدفاعية.....) كما وان الفقرة الثالثة من ذات المادة نصت على انه (لا يجوز باي حال من الاحوال حل مجلس النواب الاتحادي مادامت حالة الدفاع قائمة) وهذا يعني ان عمل المجلس سوف يتم تمديده إلى وقت غير محدد ما دامت حالة الدفاع ضد الاخطار الموجهة للدولة قائمة . واثار الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل إلى ان تمديد عمل مجلس الامة يكون من اختصاص الملك بموجب المادة (٧٨ / ٣) والتي بينت ان له ان

يأمر بتمديد الدورة العادية لمجلس الامة لمدة لا تزيد على ثلاثة اشهر لانجاز الاعمال ٢٠٠٥ لرئيس مجلس الوزراء تقديم طلب لتمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب بموجب الفقرة (ثانياً) من المادة (٥٨) التي جاء فيها (يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً لانجاز المهمات التي تستدعي ذلك بناء على طلب من رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء او رئيس مجلس النواب او خمسين عضواً من أعضاء المجلس)

الفرع الثاني اختصاص رئيس مجلس الوزراء في مجال علاقته مع السلطة القضائية

لقد نصت بعض الدساتير على اختصاص رئيس مجلس الوزراء في بعض الموضوعات المتعلقة بعمل السلطة القضائية ، واهم تلك الموضوعات هو موضوع العفو الخاص او ما يعبر عنه بالعفو الحكومي ، ففي بريطانيا كان حق في اتخاذ أي قرار سواء كانت متعلقاً بعمل السلطة التشريعية او القضائية او غيرهم ، ولكن بعد ظهور مبدأ المسؤولية وحصل فيما بعد تطور جديد في واقع السلطات في بريطانيا إذ اصبح حق العفو الخاص من الحقوق التي يختص بها الوزير الأول (رئيس الحكومة) ، فبمقتضى هذا التطور يملك رئيس الوزراء ممارسة هذا الحق من دون الحاجة إلى اخذ رأي أعضاء الوزارة^(٨). ولم يمنح الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل أي صلاحية للمستشار الاتحادي في إصدار العفو الخاص او التوصية به وانما خول رئيس الجمهورية بذلك بموجب الفقرة الثانية من المادة (٦٠) الدستورية . وسار المشرع الدستوري الأردني في دستور عام ١٩٥٢ المعدل على النهج ذاته عندما منح الملك بموجب المادة (٣٨) من الدستور الحق بالعفو الخاص ولم يمنح رئيس مجلس الوزراء أي حق في ذلك . واما دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فقد منح رئيس مجلس الوزراء الصلاحية في تقديم توصية إلى رئيس الجمهورية بإصدار العفو الخاص بموجب الفقرة (اولاً) من المادة (٧٣) وقد منع الدستور العفو عن جملة من الجرائم اشارت اليها ذات الفقرة منها الجرائم المتعلقة بالحق الخاص او الجرائم الدولية او الارهاب او جرائم الفساد المالي والاداري.

المطلب الثالث

اختصاص رئيس مجلس الوزراء في الجانب التنفيذي

يتمتع رئيس مجلس الوزراء في ظل النظام البرلماني باختصاصات تنفيذية عديدة كونه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة في الدولة ، وهذا ما اشارت اليه العديد من الدساتير التي تبنت هذا النظام ، فهو الذي يتكفل بإدارة جلسات مجلس الوزراء وهو الذي تقع على عاتقه مسؤولية اختيار فريق وزارته وكذلك اقالته عند الحاجة ، ولأجل بيان هذا الموضوع سنشير إلى هذه الامور الثلاثة في الفروع الاتية تباعاً :

الفرع الأول

إدارة مجلس الوزراء ورئاسة اجتماعاته

يعدّ رئيس مجلس الوزراء في بريطانيا الرئيس الفعلي للدولة فهو صاحب المركز السياسي الاعلى في الحياة العامة ولا يوجد أي منصب ثان يعادل منصبه في الدولة وقد اعتبره بعض الفقهاء بانه (ملك لفترة مؤقتة) فتشكيل الوزارة واستمرار بقائها مرهون به ، وهو الذي يشرف على سياسة الوزارة وسياسة الوزراء ، كما انه همزة الوصل بين الملك والوزارة فلا يجوز لاحد الوزراء ان يتصل بالملك لبيان شؤون وزارته الا بحضور رئيس مجلس الوزراء ، ورئيس الوزراء هو الذي يرأس مجلس الوزراء ويدير اجتماعاته ، ويتم العمل داخل مجلس الوزراء في بريطانيا عن طريق النقاش والتشاور لا عن طريق التصويت ، فالقضايا المعروضة عليه تتم مناقشتها في المجلس الا ان القرار النهائي يكون بيد رئيس الوزراء^(٩). ويرأس المستشار الاتحادي الحكومة الاتحادية التي تتألف منه ومن الوزراء الاتحاديين استناداً للمادة (٦٢) من الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل ، كما ان المستشار هو الذي يقرر السياسة العامة للدولة ويتحمل مسؤوليتها وهو الذي يقود

ويدير اعمال الحكومة الاتحادية ، كما انه لا يجوز لاي وزير في الحكومة الاتحادية ان يخرج عند ممارسته لشؤون وزارته عن السياسة العامة التي قررها المستشار استناداً لنص المادة (٦٥) من الدستور التي جاء فيها (يقرر المستشار الاتحادي الخطوط الارشادية العريضة للسياسة ويتحمل مسؤوليتها ، ويدير كل وزير مسؤوليته ، وتتخذ الحكومة الفدرالية القرار حول الخلافات في وجهات النظر بين الوزراء الاتحاديين ، ويقود المستشار الاتحادي مسيرة اعمال الحكومة حسب لائحة نظام داخلي تقررها الحكومة الاتحادية وتتال موافقة رئيس الجمهورية عليها) ونظراً للاختصاصات التي يتمتع بها المستشار الاتحادي اطلق البعض على نظام الحكم الألماني بانه (نظام ديمقراطية المستشار) إذ ان المستشار هو العضو الوحيد في الحكومة الاتحادية الذي يتم انتخابه من قبل البرلمان ولذا تتوجه المسؤولية السياسية له دون غيره من أعضاء الحكومة (١٠). وللمستشار صلاحية اختيار نائب له بشرط ان يكون هذا النائب وزيراً في الحكومة الاتحادية استناداً للفقرة (١) من المادة (٦٩) من الدستور . ويعدّ رئيس الوزراء على وفق الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل رمز الوزارة ومهندس سياستها العامة ولذا اعتبر الدستور استقالته او اقالته استقالة لجميع الوزراء وهو يتّأس جلسات مجلس الوزراء سواء كانت اعتيادية او استثنائية ، ويحل نائبه محله في ممارسة صلاحياته القانونية عند غيابه ، وفي حالة عدم تضمن بيان التشكيلة الوزارية نائباً لرئيس الوزراء ، فان الملك يقوم بإصدار إرادة ملكية بتكليف احد الوزراء وعادة يكون اقدمهم بالقيام بمهام رئيس الوزراء وكالة (١١) واستناداً للمادة (٤٧) من الدستور يمارس رئيس الوزراء كل الاختصاصات التي لا تدخل في اختصاص الوزراء ومجلس الوزراء إذ جاء فيها (١) - الوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته وعليه ان يعرض على رئيس الوزراء اية مسالة خارجة عن اختصاصه . ٢- يتصرف رئيس الوزراء بما هو ضمن صلاحياته واختصاصاته ويحيل الامور الاخرى على مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات اللازمة بشأنها) ولم يعين الدستور صلاحيات رئيس الوزراء بل اوكل امر ذلك إلى نظام يضعه مجلس الوزراء ويصادق عليه الملك استناداً للفقرة الثانية من المادة (٤٥) من الدستور . واعتبر الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة بموجب المادة (٧٨) من الدستور وله ايضاً إدارة مجلس الوزراء وترأس اجتماعاته استناداً لذات المادة (١٢).

الفرع الثاني

اختيار الوزراء

ذهبت العديد من الدساتير إلى منح رئيس مجلس الوزراء اختيار أعضاء وزارته ، ففي بريطانيا يكون اختيار وزراء الحكومة من صلاحيات الوزير الأول (رئيس مجلس الوزراء) كما تقدم ، فهو صاحب الاختصاص في ذلك بعد ان تتم تسميته من قبل الملك ، ويمتلك رئيس مجلس الوزراء الحرية الكاملة في اختيار من يشاء للوزارة فله سلطة تقديرية واسعة في ذلك وعادة ما يتم اختيار أعضاء مجلس العموم كوزراء في الحكومة وهذا لا يعني ان رئيس الوزراء ملزم بذلك بل له الاستعانة بأشخاص من خارج المجلس لتعيينهم في حكومته ، فلا يوجد أي فرض على رئيس الوزراء في اختيار الوزراء الذين يعتقد باهليتهم وصلاحياتهم لذلك باستثناء ما اوجبه قانون التاج الوزاري الذي نص على وجوب اشراك ثلاثة على الاقل من أعضاء مجلس اللوردات في التشكيلة الوزارية (١٣). وأشار دستور المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل في الفقرة الأولى من المادة (٦٤) إلى ان اختيار الوزراء في الحكومة الاتحادية يكون من اختصاص المستشار الاتحادي والذي بدوره يقدم مقترحاً باسمائهم إلى رئيس الجمهورية لإصدار امر تعيينهم ، وهذا يعني ان للمستشار الصلاحية المطلقة في اختيار أعضاء حكومته وان رئيس الجمهورية لا يمتلك أي صلاحية تقديرية في ذلك بل يتوجب عليه القبول باختيار المستشار وإصدار الاوامر اللازمة لذلك . ويتم تعيين الوزراء في حكومة المملكة الأردنية الهاشمية من قبل الملك بناء على تنسيب رئيس الوزراء استناداً للمادة (٣٥) من دستور عام ١٩٥٢ المعدل ، وعليه فان رئيس الوزراء لا يملك حق التعيين بل غاية ما

يستطيع القيام به هو ترشيح اسماء الوزراء الذين يعتقد بأهليتهم للمنصب الوزاري ويبقى القرار النهائي بيد الملك الذي له ان يقبل او يرفض الاسماء المقدمة اليه ، فالفارق ما بين قرار التعيين والتنسيب واضح وجلي ، فالتنسيب كما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا الأردنية لا يرقى إلى مرتبة القرار إذ انه لا يحدث أي اثر تنفيذي (١٤). وجعل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ اختصاص اختيار الوزراء لرئيس مجلس الوزراء بموجب الفقرة (ثانياً) من المادة (٧٦) الدستورية ، التي نصت على مايلي (يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف) ، وجاء في الفقرة (رابعاً) من ذات المادة ما نصه (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء أعضاء وزارته ، والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالاغلبية المطلقة) (١٥) ، ومع ان الدستور منح هذه الاختصاص المهم لرئيس مجلس الوزراء لكننا نجد الواقع العملي على خلاف ذلك إذ ان عملية الاختيار ليست مطلقة لرئيس الوزراء بل اصبحت عملية مشتركة بينه وبين الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب فهي تسعى دائماً إلى ترشيح من يمثلها في التشكيلة الوزارية وياليتها اعتمدت معايير الكفاءة والجدارة في الترشيح بل ان الترشيحات عادة ما تبنى على اساس المحاصصة الطائفية والاثنية والحزبية ، الامر الذي يؤدي إلى تصدي الشخصيات غير الكفوة في إدارة مرافق الدولة المهمة وهذا لا شك سينعكس سلباً على إضعاف الاداء الحكومي وينتج الفشل في انجاز المهام وتقديم الخدمات الاساسية لعموم المجتمع .

الفرع الثالث إقالة الوزراء،

تقدم فيما سبق بان رئيس مجلس الوزراء يعدّ المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة في الدولة ولأجل هذه المسؤولية كان من الطبيعي ان تمنح دساتير الدول اختصاص إقالة الوزراء له ، إذ ان بقاء الوزراء الفاشلين أعضاء في حكومته يوجب تعرضه للمساءلة السياسية التي قد تستلزم اقالته من دون ان يكون له أي دخل في ذلك ، لذا اجازت دساتير عديدة دفعاً لهذا الاشكال لرئيس مجلس الوزراء إقالة الوزراء الذين يخفقون في اداء مسؤولياتهم الوزارية وهذا ما هو حاصل في بريطانيا إذ ان إقالة الوزراء في الحكومة تكون من اختصاص رئيس مجلس الوزراء فهو الذي يملك صلاحية الطلب من أي وزير في وزارته بالاستقالة كما وانه هو الذي يستطيع تبديل الحقايب الوزارية وله ايضاً تقديم استقالته او استقالة الحكومة باجمعها إلى الملك ولا يملك الملك حينئذ الاعتراض او الامتناع لطلب رئيس مجلس الوزراء (١٦). وما في المانيا الاتحادية فقد منحت المادة (٦٤) من دستور عام ١٩٤٩ المعدل المستشار الاتحادي تقديم مقترح لإقالة وزراء الحكومة الاتحادية إلى رئيس الجمهورية إذ نصت الفقرة الأولى من هذه المادة على (تتم تسمية الوزراء الاتحاديين واعفائهم من قبل رئيس الجمهورية الاتحادية بناء على اقتراح المستشار الاتحادي) ، فالمستشار الذي يكون رئيساً للحكومة الاتحادية يمارس عملياً صلاحية إقالة الوزراء وما على رئيس الجمهورية الا إعلان قرار الإقالة (١٧) ، فالوزراء في المانيا مرووسون للمستشار فهو الذي يستقل بتعيينهم وعزلهم وقبول او رفض استقالتهم ، وهم غير مسؤولين أمام البرلمان الاتحادي وانما تكون مسؤوليتهم أمام المستشار فحسب كونه هو المسؤول الوحيد سياسياً أمام البرلمان (١٨). ومنح الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل الملك اختصاص إقالة وقبول استقالة الوزراء في الحكومة بناء على تنسيب رئيس الوزراء بموجب المادة (٣٥) من الدستور، فلا يملك رئيس الوزراء أي صلاحية في إقالة او قبول استقالة احد أعضاء حكومته سوى التنسيب للملك بموضوع الإقالة او الاستقالة . وسار المشرع الدستوري في العراق في دستور ٢٠٠٥ على النهج ذاته الا انه اوكل مهمة إصدار القرار النهائي بالإقالة للسلطة التشريعية وليست التنفيذية ، إذ انه لم يمنح رئيس الوزراء الاختصاص المطلق والبات في امر إقالة الوزراء بل اشترط موافقة مجلس النواب على ذلك استناداً للمادة (٧٨) من الدستور ، ولعمري ان في ذلك

إضعافاً لمركز وصلاحيات رئيس الوزراء وفسح المجال واسعاً لتدخلات أعضاء البرلمان القائمة على أساس المحاباة والمساومة والضغط على الحكومة^(١٩) ، لذا ندعو المشرّع إلى تعديل هذا الامر ومنح رئيس الوزراء الصلاحية الكاملة في إقالة الوزراء الفاشلين اسوة بالتجارب البرلمانية العريقة .

المبحث الثاني اختصاصات مجلس الوزراء،

يعدّ مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المحور الرئيس والاساسي في السلطة التنفيذية ، فتوكل اليه عادة الاختصاصات والسلطات الفعلية التي تتعلق بإدارة شؤون الدولة ، فهو الطرف الاهم والاقوى في السلطة التنفيذية ولجل ذلك كان مسؤولاً أمام البرلمان استناداً لقاعدة توازي السلطة والمسؤولية . وقد تنوعت الاختصاصات الممنوحة لمجلس الوزراء فبعضها يتعلق بالجانب التشريعي والبعض الآخر يتعلق بالشأن الخارجي ، وثالث يتعلق بالجانب التنفيذي ورابع يختص بتعديل الدستور ، وهذا التنوع في الاختصاصات لم يأتي بمستوى واحد في دساتير الدول فقد تباينت هذه الدساتير في منح تلك الاختصاصات والصلاحيات بحسب رؤية المشرّع الدستوري فيها فبعضها منح مجلس الوزراء هذه الاختصاصات بشكل منفرد والبعض الآخر سعى إلى اشراك جهات اخرى معه في ممارستها ، لذا سنحاول في هذا المطلب استعراض الواقع الدستوري لاختصاصات مجلس الوزراء في الدول البرلمانية موضوع المقارنة والتعرف ايضاً على رأي المشرّع الدستوري العراقي في الدستور الحالي من خلال المطالب الاربعة الاتية :

المطلب الأول اختصاصات مجلس الوزراء، في المجال التشريعي

وتتضمن الاختصاصات الممنوحة لمجلس الوزراء في مجال اقتراح مشروعات القوانين ومجال التشريعات الفرعية واخيراً مجال التشريعات المالية ، وهذا ما سنبينه تباعاً في الفروع الاتية :

الفرع الأول اقتراح مشروعات القوانين

في بريطانيا كان الملوك سابقاً هم مصدر التشريع واستمر هذا الحال إلى القرن الخامس عشر إذ تغير الامر نحو اشراك البرلمان في الجانب التشريعي فاصبح القانون عملاً مشتركاً ما بين السلطة التنفيذية ممثلة بالملك والسلطة التشريعية ممثلة باعضائها ، فلا يمكن لاي قانون ان يصدر بدون موافقة كلا السلطتين ، وهذا يعني ان العمل التشريعي كان موزعاً بينهما ، ولكن الواقع الان يشير إلى ان الوزارة هي التي تتولى اقتراح مشروعات القوانين بعد استقرار مبدأ مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان ، إذ ان نسبة القوانين ذات الاصل الحكومي تجاوزت ٩٠% من مجموع التشريعات التي اقرها البرلمان ، فالوزارة حالياً هي صاحبة الاختصاص في اقتراح مشروعات القوانين من الناحية العملية ويبقى اخذ رأي الملك على هذه المقترحات امراً شكلياً لا اثر له عملياً^(٢٠). كما ان الوزارة في بريطانيا تملك حق إصدار المراسيم الاشتراعية وهو حق التشريع بموجب قانون بعد تفويض البرلمان للوزارة بجزء من سلطته التشريعية وعادة مايكون هذا التفويض في ظروف معينة ولمدة محدودة وفي مواضيع محصورة شريطة عرض هذه المراسيم على البرلمان فيما بعد للتصديق عليها^(٢١). واما في ألمانيا الاتحادية فان مقترحات القوانين يمكن تقديمها من ثلاثة جهات هي الحكومة الاتحادية ومجلس النواب الاتحادي والمجلس الاتحادي استناداً للفقرة الأولى من المادة (٧٦) من دستور عام ١٩٤٩ المعدل ، وأشارت الفقرة الثانية من ذات المادة إلى ان مشاريع القوانين التي تعدها الحكومة الاتحادية يجب تحويلها إلى المجلس الاتحادي أولاً والذي بدوره له الحق في ان يبدى وجهات نظره حولها خلال ستة اسابيع قبل ان يتم تحويلها إلى مجلس النواب الاتحادي لتشريعها وهذا يعني ان مشروعات

القوانين المقدمة من الحكومة الاتحادية لا يتم ارسالها مباشرة إلى مجلس النواب الاتحادي بل لا بد من اطلاع المجلس الاتحادي عليها وابداء الاراء بخصوصها قبل تشريعها من قبل مجلس النواب الاتحادي ، ويستثنى من هذه الإجراءات فقط مشروعات القوانين الاستثنائية والعاجلة جداً ، إذ ان من حق الحكومة الاتحادية تقديمها مباشرة إلى المجلس النيابي الاتحادي بعد ثلاثة اسابيع من ارسالها إلى المجلس الاتحادي وعلى الحكومة ان تلحق وجهات نظر الاخير عند وصولها اليها إلى المجلس النيابي الاتحادي للاطلاع عليها . واجاز الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل لمجلس الوزراء اقتراح مشاريع القوانين إذ نصت المادة (٩١) على (يعرض رئيس الوزراء كل قانون على مجلس النواب الذي له حق قبول المشروع او تعديله او رفضه وفي جميع الحالات يرفع المشروع إلى مجلس الاعيان ولا يصدر قانون الا إذا اقره المجلسان وصدق عليه الملك) ، وبمقتضى هذا النص الدستوري فان للحكومة اقتراح مشروع القانون من دون اخذ موافقة الملك بل تكفي موافقة مجلس الوزراء على مقترح القانون لعرضه على مجلس النواب (٢٢)، هذا وقد وضع الدستور قيداً على تقديم مشروع القانون المرفوض يتمثل في عدم جواز تقديم مشروع القانون المرفوض مرة ثانية في الدورة التشريعية نفسها إذ نصت المادة (٩٢) على ما يأتي (إذا رفض احد المجلسين مشروع أي قانون مرتين وقبله المجلس الاخر معدلاً او غير معدل يجتمع المجلسان في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الاعيان لبحث المواد المختلف فيها ويشترط لقبول المشروع ان يصدر قرار المجلس المشترك باكثرية ثلثي الأعضاء الحاضرين وعندما يرفض المشروع بالصورة المبينة انفاً لا يقدم مرة ثانية إلى المجلس في الدورة نفسها) وأشارت المادة (٨٠) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ في فقرتها الثانية إلى ان لمجلس الوزراء الحق في اقتراح مشروعات القوانين ، الا ان هذا الحق ليس من اختصاصات المجلس الحصرية بل ان لرئيس الجمهورية ممارسة هذا الحق استناداً للفقرة الأولى من المادة (٦٠) الدستورية (٢٣).

الفرع الثاني التشريعات الفرعية

ويقصد بها القرارات الإدارية التنظيمية والتي هي عبارة عن وثائق قانونية مكتوبة تضم قواعد عامة مجردة تصدرها الإدارة لغرض تنظيم موضوع معين لم تنظمه التشريعات العادية ولذا فان الهدف منها هو تنظيم جزئيات العمل الاداري وتفاصيله (٢٤)، والمراد بها هنا صلاحية مجلس الوزراء في إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين (٢٥) فقد اشارت العديد من الدساتير إلى اختصاص مجلس الوزراء في إصدار مثل هذه الأنظمة ، ففي بريطانيا لا يوجد تفريق ما بين القانون واللائحة (الأنظمة) وحيث ان البرلمان هو صاحب السلطة التشريعية لذا فان له الحق في تفويض بعض سلطاته إلى الملك او الحكومة لكي يتمكنان من ممارسة وظائفهم ، وهذا التفويض يطلق عليه بالتفويض العادي والذي يتميز بطابعه الاداري وارتباطه الوثيق مع السلطات الحكومية والغرض منه هو منح الصلاحية للحكومة ووزرائها إصدار القرارات التي تهدف إلى تنفيذ القوانين دون تعديلها او تغييرها ، ومن امثلة هذا التفويض الممنوح للوزارة لتنفيذ القوانين ، القانون الخاص بوزارة النقل الصادر عام ١٩٣٠ (٢٦). واجاز دستور المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل الحكومة الاتحادية بإصدار تعليمات إدارية عامة بهدف تنفيذ القوانين في المادة (٨٦) التي انتظم نصها كالآتي (إذا كان الاتحاد ينفذ القوانين من خلال إدارة اتحادية خاصة بالاتحاد او من خلال هيئات اتحادية مباشرة او من خلال مؤسسات الحق العام فللحكومة الاتحادية ان تصدر تعليمات إدارية عامة طالما لا تحدد احكام احدى القوانين خلاف ذلك.....) ، كما ونظم الدستور علاقة الحكومة الاتحادية مع حكومات الولايات في تنفيذ القوانين في المادة (٨٤) إذ اجاز للحكومة الاتحادية بعد اخذ موافقة المجلس الاتحادي إصدار تعليمات إدارية عامة بهدف تسهيل التنفيذ بموجب الفقرة الثانية من المادة اعلاه كما وانه منح في الفقرة الخامسة من ذات المادة الحكومة الاتحادية صلاحية توجيه التعليمات إلى دوائر الولايات في حالات فردية لغرض تنفيذ القوانين الاتحادية

ولكن بشرط استحصال موافقة البرلمان على ذلك . واما بالنسبة إلى المملكة الأردنية الهاشمية فقد جرى العمل على صدور الأنظمة التنفيذية من قبل مجلس الوزراء لغرض تنفيذ القوانين بعد اخذ موافقة الملك عليها استناداً لنص المادة (٣١) من الدستور النافذ الذي جاء فيها (الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويأمر بوضع الأنظمة اللازمة لتنفيذها بشرط ان لا تتضمن ما يخالف احكامها) وفي العراق اجاز دستور سنة ٢٠٠٥ في الفقرة الثالثة من المادة (٨٠) منه مجلس الوزراء إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين^(٢٧) وهذا يعني ان الدستور قد منح مجلس الوزراء صلاحية إصدار الأنظمة التنفيذية اما بالنسبة لباقي انواع الأنظمة فنلاحظ ان الدستور لم يمنح مجلس الوزراء الصلاحية في إصدارها فالأنظمة المستقلة التي تعنى بانشاء وترتيب المصالح والمرافق العامة كالوزارات وغيرها اوكل تنظيمها لقانون يصدره مجلس النواب استناداً للمادة (٨٦) من الدستور بينما لم يشر الدستور إلى باقي انواع الأنظمة كالأنظمة التفويضية وانظمة الضبط الاداري وانظمة الضرورة وهذا نقص تشريعي ينبغي تداركه من المشرع لان فيه إضعافاً للحكومة في اداء مهامها وتنفيذ واجباتها في الظروف الاستثنائية ، لذا نقترح التخصيص في الوثيقة الدستورية على ذلك ومنح مجلس الوزراء صلاحية إصدار مثل هذه الأنظمة .

الفرع الثالث التشريعات المالية

والمراد بها صلاحية مجلس الوزراء في اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي (٢٨) ، الذي يعدّ من المشاريع المهمة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً لذا فقد دأبت معظم دساتير الدول على بيان الجهة المختصة باعداد مشروع الموازنة وبيان فصولها وكيفية اقرارها ، ففي بريطانيا كان التاج الملكي يمتلك الحرية المطلقة في التصرف بايرادات الدولة كيفما شاء ، ولم يكن للبرلمان أي دور رقابي على ذلك ، ولكنه بعد حصول ثورة ١٦٨٨ وقرار وثيقة الحقوق اصبح البرلمان هو صاحب السلطة الوحيدة لاعتماد الايرادات ولم يبق شيئاً من النفقات بيد الملك الا بعضاً من النفقات المدنية والتي كانت تُخصّص للملك ليصرفها في اغراضه الشخصية وبعض المصالح المدنية وبعد استقرار مبدأ المسؤولية الوزارية وانتقال الصلاحيات الفعلية للوزارة اصبحت الاخيرة هي صاحبة الحق في المبادرة المالية فهي التي تتولى حالياً اعداد الموازنة العامة وكل ما يتعلق بتفاصيلها (٢٩). وأشار الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل في المادة (١١٠) إلى موضوع الموازنة العامة واشترط فيها بيان جميع الايرادات والنفقات الاتحادية كما اجاز الدستور اعداد خطة الموازنة لسنة مالية واحدة او عدة سنوات إذ نصت المادة اعلاه على (١- يجب تبيان جميع ايرادات جميع نفقات الاتحاد في الموازنة اما بالنسبة للمؤسسات التابعة للاتحاد واثرواته الخاصة فيكفي تبيان الوارد والصادر فقط في الموازنة وينبغي ان تكون الموازنة متعادلة بين الايرادات والنفقات . ٢- يتم تثبيت خطة الموازنة لسنة مالية او لعدة سنوات مالية مفصلة لكل سنة على حدة قبل بداية السنة المالية الأولى وذلك من خلال قانون الموازنة ويمكن ان يرتأي القانون ان اجزاءً من هذه الموازنة تصلح لفترات مختلفة حسب تفصيلها لكل سنة مالية على حدة) وأشارت الفقرة الثالثة من المادة السابقة والأولى من المادة (١١٣) إلى ان مشروع الموازنة يتم تقديمه من قبل الحكومة الاتحادية إلى مجلس النواب الاتحادي متزامناً تحويلها إلى المجلس الاتحادي كما ان أي تعديل يتضمن رفع النفقات الواردة فيها لا يمكن ان يمر دون موافقتها . واما بالنسبة إلى الحسابات الختامية فقد اوكل الدستور الاعلى مهمة تقديمها إلى وزير المالية الاتحادية بموجب لمادة (١١٤) إذ نصت الفقرة الأولى منها على (على وزير المالية الاتحادي ان يقدم لمجلس النواب الاتحادي وللـمجلس الاتحادي خلال السنة المالية التالية حسابات حول الايرادات والنفقات وكذلك حول الموجودات والديون لـابراء الحكومة الاتحادية) ، كما حدد الدستور جهة مستقلة لتدقيق هذه الحسابات وهي ديوان المحاسبة الاتحادي فقد نصت الفقرة الثانية من ذات المادة على (يقوم ديوان المحاسبة الاتحادي الذي

يتمتع أعضاؤه باستقلالية القضاء بتدقيق الحسابات وكذلك بالتأكد من الجدوى الاقتصادية للموازنة ونظاميتها وتبديرها الاقتصادي وعليه ان يقدم تقاريره سنوياً مباشرة إلى المجلس النيابي الاتحادي وإلى المجلس الاتحادي اضافة إلى الحكومة الاتحادية) وتقدم الحكومة في المملكة الأردنية الهاشمية مشروع قانون الموازنة العامة إلى مجلس الامة قبل ابتداء السنة المالية بشهر واحد على الاقل للنظر فيه استناداً إلى نص الفقرة الأولى من المادة (١١٢) من دستور عام ١٩٥٢ المعدل ، وأشارت الفقرة الثانية من ذات المادة إلى ان التصويت على الموازنة العامة يجب ان يكون فصلاً بعد فصل ، ويملك مجلس الامة عند مناقشته لفصول الموازنة ان ينقص من النفقات بما يراه موافقاً للمصلحة العامة وليس له ان يزيد فيها لا بطريقة التعديل او الاقتراح استناداً إلى الفقرة الرابعة من المادة ذاتها ، واختتمت المادة في فقرتها السادسة بالاشارة إلى ان قانون الموازنة العامة يصادق على واردات الدولة ونفقاتها المقدرة لكل سنة مالية ويجوز ان ينص القانون على تخصيص مبالغ معينة لاكثر من سنة واحدة . ولم يشر الدستور الأردني إلى وجوب تقديم الحساب الختامي لمصروفات الموازنة وايراداتها الفعلية وانما اكتفى بتشكيل ديوان خاص لمراقبة ايرادات الدولة ونفقاتها اطلق عليه اسم ديوان المحاسبة وقد نظمت المادة (١٩) من الدستور عمله إذ نصت على الاتي (يشكل بقانون ديوان المحاسبة لمراقبة ايراد الدولة ونفقاتها وطرق صرفها : ١- يقدم ديوان المحاسبة إلى مجلس النواب تقريراً عاماً يتضمن اراءه وملحوظاته وبيان المخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليه وذلك في بدء كل دورة عادية او كلما طلب مجلس النواب منه ذلك . ٢- ينص القانون على حصانة رئيس ديوان المحاسبة) ويمارس مجلس الوزراء في العراق بموجب دستور سنة ٢٠٠٥ مجموعة اختصاصات منها اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية كما هو نص الفقرة الرابعة من المادة (٨٠) الدستورية (٣٠)، وأشارت المادة (٦٢) إلى ان مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي يقدم إلى مجلس النواب لاقراءه وللمجلس اجراء المناقشة بين ابواب وفصول الموازنة وله صلاحية تخفيض مجمل مبالغها كما ان له اقتراح زيادة اجمالي مبالغ النفقات عند الضرورة ولا ينتهي الفصل التشريعي الذي تعرض فيه الموازنة العامة الا بعد اقرارها من قبل مجلس النواب استناداً إلى المادة (٥٧) من الدستور (٣١).

المطلب الثاني

اختصاصات مجلس الوزراء في الشأن الخارجي

ونعني بها اختصاصات مجلس الوزراء في التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، ففي بريطانيا تكون صلاحية التفاوض بخصوص المعاهدات من اختصاصات وزير الخارجية لا مجلس الوزراء ، ولكن يتوجب على الوزير ان يعرض كل التفاصيل الخاصة بالتفاوض وكل الشؤون الخارجية الاخرى على رئيس مجلس الوزراء فلا يملك الوزير ان يتصرف لوحده من دون موافقته ، وفي بعض الاحيان يشرف رئيس الوزراء على كل الاعمال التي يقوم بها الوزير بما فيها مقابلاته مع السفراء ومراسلاته التي يبعثها لممثلي الدول كافة (٣٢). وفي المانيا الاتحادية تناط رعاية العلاقات الخارجية مع الدول الاجنبية بالاتحاد استناداً إلى الفقرة الأولى من المادة (٣٢) من دستور عام ١٩٤٩ المعدل ، وتمارس الحكومة الاتحادية صلاحية التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، كما ان الدستور اشترط قبل عقد الحكومة الاتحادية أي اتفاقية تمس الظروف الخاصة بالولايات اخذ رأيها في موضوع الاتفاقية واجاز الدستور للولايات الاتحادية عقد الاتفاقيات مع الدول الاجنبية في المجالات التي يسمح القانون الداخلي بها بشرط اخذ موافقة الحكومة الاتحادية على ذلك ، استناداً إلى ما جاء في الفقرة الثالثة من ذات المادة . ولم ينص الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل صراحة على صلاحية مجلس الوزراء في التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات بل اوكل مهمة عقد الصلح وابرام المعاهدات والاتفاقيات إلى الملك بموجب الفقرة الأولى من المادة (٣٣) الا ان الدستور اشار في الفقرة الأولى من المادة (٤٥) إلى صلاحية مجلس الوزراء في إدارة جميع

شؤون الدولة الداخلية والخارجية إذ جاء فيها (يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية باستثناء ما قد عهد أو يعهد به من تلك الشؤون بموجب هذا الدستور أو أي تشريع آخر إلى أي شخص أو هيئة أخرى) فبمقتضى هذا النص يمكن القول ان مجلس الوزراء يملك ممارسة الشؤون الخارجية للدولة ومنها التفاوض بشأن الاتفاقيات والمعاهدات) واما في العراق فان مجلس الوزراء يمارس صلاحية التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها كما وله ايضاً تخويل غيره في ذلك استناداً لنص الفقرة (سادساً) من المادة (٨٠) من دستور سنة ٢٠٠٥ ، واما مسألة المصادقة على المعاهدات بعد موافقة مجلس النواب عليها فقد اوكلها الدستور إلى رئيس الجمهورية بموجب الفقرة الثانية من المادة (٧٣)

المطلب الثالث

اختصاصات مجلس الوزراء في مجال الوظيفة التنفيذية

يمتلك مجلس الوزراء اختصاصات واسعة في الجانب التنفيذي باعتباره المسؤول الأول عن تنفيذ السياسات والخطط العامة المتعلقة بإدارة شؤون الحكم في الدولة ، ولذا اشارت الدساتير إلى اختصاصات عديدة يمارسها مجلس الوزراء سنبينها في الفروع الآتية :

الفرع الأول

التخطيط والتنفيذ لسياسة الدولة العامة

وتعد هذه المهمة من اهم المهام التي يمارسها مجلس الوزراء ، ففي بريطانيا تعد الوزارة هي المسؤولة عن تصريف شؤون الحكم وهي التي تتكفل برسم الخطوط العريضة للسياسة الداخلية والخارجية في الدولة ، فمهمة التخطيط للسياسات العامة تكون من ضمن الاختصاصات التي تضطلع بها كما ان مهمة تنفيذ تلك السياسات تقع ايضاً على عاتقها (٣٣). وتمارس الحكومة الاتحادية في المانيا الاتحادية استناداً للمادة (٦٥) من دستور عام ١٩٤٩ المعدل تنفيذ السياسة العامة التي يتكفل بوضعها المستشار الاتحادي ، كما وان الحكومة الاتحادية لها صلاحية الفصل في اختلاف وجهات النظر ما بين وزرائها ، ويمارس رئيس الحكومة مهمة تسيير الاعمال الحكومية وفقاً لنظام داخلي يتم اقراره من قبل الحكومة الاتحادية ويصادق عليه رئيس الجمهورية . وفي المملكة الأردنية الهاشمية يتولى مجلس الوزراء مسؤولية إدارة جميع شؤون الدولة الداخلية والخارجية استناداً إلى الفقرة الأولى من المادة (٤٥) من دستور عام ١٩٥٢ المعدل التي تقدم نصها ، و اشار الدستور ايضاً في الفقرة الثانية من ذات المادة إلى صلاحية مجلس الوزراء بوضع انظمة تبين صلاحياته وصلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ويصادق عليها الملك . ونص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على اختصاص مجلس الوزراء في تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة ايضاً استناداً للفقرة الأولى من المادة (٨٠) الدستورية .

الفرع الثاني

الارشاف على عمل الوزارات

وهو من الاعمال الإدارية التي يقوم بها مجلس الوزراء ، ففي بريطانيا يمارس رئيس مجلس الوزراء مهمة الارشاف على عمل الوزارات ، ومراقبة اداء الوزراء في وزاراتهم ، كما له ايضاً تعيين وتوجيه كبار الموظفين في المناصب الحكومية الهامة ومراقبة اعمالهم لضمان سير العمل بشكل فاعل وناجح (٣٤). وفي المانيا الاتحادية تكون صلاحية الارشاف على عمل الوزارات من ضمن اختصاصات المستشار الاتحادي إذ ان الحكومة الاتحادية لا تملك التدخل في عمل الوزارات الا في حالة حصول خلاف في وجهات النظر بخصوص موضوعات معينة فللحكومة التدخل في الموضوع لحسم

هذا الخلاف كما قضت بذلك المادة (٦٥) من دستور عام ١٩٤٩ المعدل . و اشار الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل إلى ان مجلس الوزراء يقوم بإصدار أنظمة تتضمن بيان تشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها ومنهاج ادارتها ويصادق الملك عليها استناداً إلى المادة (١٢٠) التي جاء فيها (التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسمائها ومنهاج ادارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والاشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك) ويمارس مجلس الوزراء في العراق وفق دستور سنة ٢٠٠٥ صلاحية الاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة استناداً للفقرة (اولاً) من المادة (٨٠) الدستورية (٣٥).

الفرع الثالث تعيين كبار الموظفين

منحت العديد من الدساتير مجلس الوزراء اختصاص تعيين كبار الموظفين في الدولة ، ففي بريطانيا كان التعيين في المناصب العامة الكبرى سواء المدنية منها او العسكرية او الكنسية بيد الملوك إذ انه يعدّ احد الامتيازات المهمة التي يتمتعون بها ، ولكن هذا الامتياز الملكي تقلص تدريجياً بعد انتقال الصلاحيات الملكية إلى الوزارة المسؤولة ، ولذا اصبح التعيين في المناصب على ثلاثة اصناف ، الأول : المناصب العامة وتكون صلاحية التعيين فيها من اختصاص مجلس الوزراء (الوزارة) بعد اخذ موافقة الوزير الأول ، الثاني : المنصب الكنسية ويتشارك الملك مع الوزير الأول صلاحية التعيين فيها وان كان الملك له الصلاحية الاوسع في ذلك إذ انه يملك صلاحية التعيين بنسبة ٦٠% من هذه المناصب ويتولى الوزير الأول التعيين في النسبة المتبقية منها ، الثالث : المناصب القضائية ويكون الاختصاص الفعلي في التعيين فيها بيد رئيس الوزراء فهو صاحب الحق في تعيين قضاة المحكمة العليا بناء على موافقة الملك الشكلية (٣٦). ولم يشر الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل صراحة إلى اختصاص الحكومة الاتحادية في تعيين كبار الموظفين وانما اكتفى بالاشارة في الفقرة الأولى من المادة (٦٠) إلى صلاحية رئيس الجمهورية في تسمية واعفاء القضاة وموظفي الدولة الرسميين في الاتحاد ، ويبدو ان هذه الصلاحية الممنوحة لرئيس الجمهورية لا تعدو الا مجرد امر نظري يتمثل بإصدار مراسيم التعيين من قبله لا غير ، وان القرار الفعلي يكون بيد الوزراء المختصين (٣٧). واما المملكة الأردنية الهاشمية فان دستورها لعام ١٩٥٢ المعدل لم يبين الجهة المختصة بتعيين كبار موظفي الدولة وانما اشارة فقط إلى ان لمجلس الوزراء صلاحية إصدار أنظمة تبين كيفية تعيين الموظفين وعزلهم والاشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم بموجب المادة (١٢٠) من الدستور التي تقدم نصها . وفي العراق اجاز دستور سنة ٢٠٠٥ في الفقرة الخامسة من المادة (٨٠) لمجلس الوزراء التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الاجهزة الامنية (٣٨)، وبمقتضى هذا النص الدستوري فان صلاحية مجلس الوزراء تنحصر بتقديم التوصية او الاقتراح لمجلس النواب فحسب فهو لا يملك الكلمة الفصل في تعيين هذه الفئات بل يبقى القرار النهائي بيد مجلس النواب الذي له ان ياخذ بتوصية المجلس او يرفضها ، وفي الحقيقة ان في ذلك تكريس للنهج الذي انتهجه الدستور في إضعاف السلطة التنفيذية وسلب صلاحياتها ومنحها للسلطات الاخرى كما ان فيه تناقض صريح مع المادتين (٧٨ ، ٨٠) من الدستور اللتان اقرّتا بان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة وان مجلس الوزراء هو الجهة الدستورية المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، لذا ندعو المشرّع إلى اعادة النظر في هذا النص وايقال امر تعيين هذه الفئات لمجلس الوزراء ورئيسه حسب الاختصاص الدستوري .

المطلب الرابع

اختصاصات مجلس الوزراء في مجال التعديل الدستوري

تعديل الدستور بمعناه الواسع يعني (أي تغيير في الدستور سواء انصرف اثره إلى وضع حكم جديد بالنسبة لموضوع لم يسبق الدستور تنظيمه ، او انصرف اثره إلى تغيير الاحكام الدستورية المنظمة لموضوع ما بالاضافة او الحذف)^(٣٩).

والتعديل الدستوري امر طبيعي في كل الدساتير باعتبار ان الدستور هو نتاج للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية في الدولة وبالتالي فان تغيير هذه الظروف يقتضي بالضرورة اجراء التعديل على الوثيقة الدستورية بما يتلائم مع هذه المتغيرات ، كما انه قد تستحدث ضرورة لم تكن موجودة من قبل الامر الذي يفرض إجراء التعديل لتضمينها في الدستور . ولا شك ان الغرض من التعديل الدستوري يتأثر بالمناخ السائد والبيئة التي تسري في ظلها احكام الدستور فمتى ما كان هذا المناخ ديمقراطياً فان التعديل سيأتي لتلبية حاجات حقيقية تحقق الصالح العام ، وبخلافه فان التعديل سيكون لاجل تلبية اغراض ورغبات الحكام الخاصة متى ما كانت البيئة دكتاتورية يسيطر عليها الحاكم الفرد ، ولجل ذلك فان اغراض التعديل تتعدد فقد يكون التعديل لغرض اكمال القصور التشريعي او ازالة القصور في النص الدستوري او لغرض مسايرة النصوص الدستورية للمتغيرات الطارئة على المجتمع والدولة او تغيير نظام الحكم دون الغاء الدستور وقد ذهب بعض الدساتير إلى منح مجلس الوزراء اختصاص تقديم المقترحات الخاصة بتعديل النصوص الدستورية ، فالدستور البريطاني باعتباره من الدساتير العرفية المرنة لا توجد مشقة كبيرة في تعديله إذ بالامكان تقديم اقتراح التعديل إلى السلطة التشريعية لاتخاذ الإجراءات اللازمة بخصوصه والمصادقة عليه فتعديل النص الدستوري في بريطانيا يعتمد نفس الإجراءات المعتمدة في تعديل او تشريع القوانين العادية ، وعلى هذا الاساس فان الوزارة لها صلاحية اقتراح تعديل النصوص الدستورية من الناحية العملية لانها تملك الحق في تقديم مشروعات القوانين وان كان الملوك هم اصحاب الاختصاص من الناحية النظرية^(٤٠). وبيّن الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل في المادة (٧٩) الية اجراء التعديل الدستوري ، إذ نصت الفقرة الأولى من هذه المادة على (يمكن اجراء تعديل على القانون الاساسي فقط من خلال قانون يتضمن نصاً واضحاً لتغيير النص الوارد في القانون الاساسي او للاضافة عليه). وهذا يعني ان التعديل الدستوري لا يكون الا من خلال قانون ، وحيث ان الحكومة الاتحادية بموجب المادة (٧٦) من الدستور لها الحق في تقديم مقترحات القوانين ، لذا يكون من ضمن صلاحياتها تقديم اقتراح تعديل الدستور إلى المجلس النيابي لمناقشته وإقراره . و اشار الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل في المادة (١٢٦) إلى ان مشروع تعديل الدستور تنطبق عليه كل الإجراءات التي تطبق على مشاريع القوانين الاخرى ، فمشروع التعديل يكون كباقي مشاريع القوانين التي يتم طرحها من الجهات المعنية ، وحيث ان المادة (٩١) من الدستور التي اجازت لمجلس الوزراء اقتراح مشاريع القوانين لذا يكون من صلاحياته ايضاً تقديم اقتراح تعديل الدستور . واما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فقد اشار إلى موضوع تعديل الدستور في الفقرة الأولى من المادة (١٢٦) والتي جاء نصها كالآتي (لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لخمس (٥ / ١) أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور) وبمقتضى هذا النص يكون تقديم اقتراح التعديل الدستوري له طريقان : الأول : السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، ويشترط ان يتم الاتفاق بينهما على مقترح التعديل فلا يجوز لاحدهما الانفراد دون الآخر ، الثاني : السلطة التشريعية ممثلة بخمس (٥/١) من اعضائها^(٤١).

الخاتمة

أولاً : النتائج :

بعد ان استعرضنا اختصاصات هيئة مجلس الوزراء في دساتير الدول موضوع المقارنة والتي توزعت على مجلس الوزراء ورئيسه فاننا نرى بان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ سعى إلى إضعاف هذه الهيئة ولم يمنحها كامل الاختصاصات التي تتمتع بها نظيراتها ، إذ انها على وفق احكام الدستور تعدّ :

- ١- يشكل مجلس الوزراء الطرف الثاني للسلطة التنفيذية بموجب المادة (٦٦) من الدستور ولكنه ليس المحور الرئيس في السلطة بل جعل الدستور كفة رئيس الجمهورية هي الاعلى والارجح .
- ٢- سلب الدستور من مجلس الوزراء ورئيسه العديد من الاختصاصات التي مُنحت له في الدساتير البرلمانية المقارنة ، ومنها صلاحية تعيين كبار موظفي الدولة في المواقع المختلفة إذ انه اكتفى بمنح المجلس حق التوصية غير الملزمة .
- ٣- أشرك المشرّع الدستوري رئيس الجمهورية ومجلس النواب في إعلان واقرار حالي الطوارئ والحرب وقرر عدم صلاحية رئيس مجلس الوزراء إعلان ذلك على نحو الاستقلال ، وفي ذلك إضعاف واضح وانتقاص بيّن من اختصاصات رئيس مجلس الوزراء المقرره له على وفق دساتير النظم البرلمانية المتعارفة .
- ٤- لم يمنح الدستور رئيس الوزراء الاختصاص المطلق والبات في امر إقالة الوزراء بل اشترط موافقة مجلس النواب على
- ٥- قرّر الدستور في اكثر من نص تفوق السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وبالاخص على مجلس الوزراء إذ انه منح البرلمان عدة وسائل للتأثير والرقابة على عمل المجلس ولم يمنح الاخير أي وسيلة يتمكن بها من تحقيق التوازن في العلاقة الحاكمة بينهما ، فالدستور قد جانب مبدئاً من المبادئ الاساسية للنظم البرلمانية المتمثل بوجود وسائل للرقابة والتأثير بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لتحقيق التوازن بينهما واعتمد اسلوب التأثير احادي الجانب (٤٢).

ثانياً : التوصيات :

- ١- ان طبيعة الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة تستدعي السرعة في اتخاذ الإجراءات اللازمة للمواجهة لذا نوصي المشرّع الدستوري بإعادة النظر بالإجراءات التي حددها لإعلان حالي الطوارئ والحرب وجعلها بيد رئيس مجلس الوزراء على ان يبدأ مجلس النواب بدور الرقابة والتقييم للإجراءات المتخذة بعد انتهائهما وعليه فاننا نقترح ان يتم تعديل البندين (أ) ، (جـ) من الفقرة (تاسعاً) من المادة (٦١) من الدستور لتكونا على النحو الاتي :
- أ- يجب على رئيس الجمهورية إعلان الحرب وحالة الطوارئ بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب في حالة انعقاده خلال فترة لا تتجاوز الخمسة عشر يوماً ليقرر مايراه بشأنه بالاغلبية المطلقة لعدد اعضائه ، ويتوجب الدعوة لانعقاد المجلس فوراً إذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد .
- جـ - يُحوّل رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في اثناء مدة الإعلان ، ولمجلس الوزراء اصدار انظمة الضبط والضرورة عند الحاجة ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور .
- ٢- ندعو المشرّع الدستوري الى تعديل نص الفقرة (خامساً) من المادة (٦١) من الدستور التي تمنح مجلس النواب الحق بالموافقة على تعيين مجموعة من الفئات كالقضاة والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة والقيادات العسكرية ومنح هذا الحق الى الجهات المختصة ، فالقضاة الى مجلس القضاء الاعلى باعتباره الجهة التي تتولى شؤون الهيئات القضائية بموجب المادة (٩٠) من الدستور وباقي الفئات الى مجلس الوزراء كونها الجهة الدستورية المسؤولة عن تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة بموجب المادة (٨٠) من الدستور ورئيس مجلس الوزراء باعتباره القائد العام للقوات المسلحة بموجب المادة (٧٨) الدستورية ، لذا نقترح ان يتم تعديل تلك الفقرة على النحو الاتي :

أ- يتولى مجلس القضاء الاعلى تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي .

ب- يتولى مجلس الوزراء تعيين السفراء واصحاب الدرجات الخاصة .

ج- يتولى رئيس مجلس الوزراء تعيين رئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات .

٣- نصي المشرّع الدستوري بتعديل نص المادة (٦٤ / أولاً) التي عّقت طلب رئيس مجلس الوزراء بحل مجلس الوزراء صلاحية حل مجلس النواب وان يكون تقديم الطلب الى رئيس الجمهورية شكلياً نظير ما هو جارٍ في التجارب البرلمانية العريقة ، وعليه فاننا نقترح ان تكون تلك الفقرة على النحو الاتي :

أولاً : يحل مجلس النواب بناءً على طلب من ثلث اعضائه وبموافقة الاغلبية المطلقة لعدد الأعضاء او بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء وحينئذ يجب على رئيس الجمهورية اصدار مرسوم جمهوري بذلك .

٤- يعدّ رئيس مجلس الوزراء بموجب الدستور المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة لذا نصي بمنحه الصلاحية الكاملة لإقالة الوزراء في حال اخلالهم بالواجبات المكلفين بها من خلال تعديل المادة (٧٨) من الدستور التي نقترح ان تكون على النحو الاتي :

(رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء دون الرجوع الى مجلس النواب)

مصادر البحث ومراجعته

أولاً : الكتب :

- ١- د. اسماعيل مرزّه ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط ٣ ، دار الملاك للفنون والآداب والنشر ، بغداد ، ٢٠٠٤
- ٢- د. السيد صبري ، حكومة الوزارة ، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انكلترا ، المطبعة العالمية ، مصر ، ٢٠٠٤
- ٣- د. حافظ علوان حمادي الدليمي ، النظم السياسية في اوربا الغربية والولايات المتحدة الامريكية ، ط ١ ، دار وائل للطباعة والنشر ، الاردن - عمان ، ٢٠٠١
- ٤- د. حسين عبيد ، الانظمة السياسية ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، دار المنهل اللبناني ، بيروت ، ٢٠١٣
- ٥- د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، ط ١ ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠١٣
- ٦- د. حميد حنون خالد ، الأنظمة السياسية ، ط ٣ ، العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، ٢٠١٠
- ٧- د. طاهر الجنابي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مكتبة السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٢
- ٨- د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بدون مكان الطبع ، ١٩٩٥
- ٩- د. علي خطار شطناوي ، الأنظمة السياسية والقانون الدستوري الأردني والمقارن ، ط ١ ، دار وائل للنشر والتوزيع ، الأردن - عمان ، ٢٠١٣
- ١٠- د. علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية ، ط ١ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٢

١١- د. علي يوسف ألكسري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، ط ١ ، مطبعة الفرقان ، العراق - النجف الاشرف ، ٢٠٠٩

١٢- د. غازي فيصل مهدي ، نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان ، ط ١ ، الموسوعة القانونية ، بغداد ، ٢٠٠٨

١٣- د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، ط ٢ ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق - النجف الاشرف ، ٢٠١٣

١٤- د. محمد جمال مطلق ذنبيات ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، ط ١ ، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر والتوزيع ، الاردن - عمان ، ٢٠٠٣

١٥- محمد شاكر عصفور ، اصول الموازنات العامة ، مكتبة الصفحات الذهبية ، الرياض ، ١٩٨٨

١٦- د. محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، الموصل ، ٢٠٠٧

١٧- د. مهند صالح الطراونه ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، ط ١ ، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع ، الاردن - عمان ، ٢٠٠٩

١٨- د. نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ، ط ٢ ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان - طرابلس ، ٢٠٠٨

ثانياً : الرسائل :

فاطمة احمد عبد الله ، الرقابة على تنفيذ الميزانية ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون - جامعة بغداد ، ١٩٩٩

ثالثاً : مصادر الشبكة المعلوماتية (الانترنت) :

د. عدنان عاجل عبيد ، حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط - دراسة دستورية مقارنة - بحث منشور في الانترنت متاح على الرابط الالكتروني الاتي :

تأريخ الزيارة : ١٢ / ١ / ٢٠١٤ www.nahrainlaw.org

رابعاً : التشريعات العراقية :

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦

قرارات المحكمة الاتحادية العليا : متاحة في الانترنت على موقع المحكمة على الرابط الالكتروني الاتي :

www.iraqja.iq

خامساً : التشريعات العربية والاجنبية :

الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ المعدل

الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل

هوامش البحث

(١) د. نزيه رعد ، القانون الدستوري العام ، ط ٢ ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، لبنان - طرابلس ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٠٦ - ٢٠٧

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

١٩٥٣ ، ص ٣٦٩ ، ان عملية حل البرلمان جرت في بريطانيا عدة مرات كان اخرها في العام ٢٠٠١ عندما قررت الحكومة

العملالية برئاسة الوزير الأول توني بلير حل البرلمان واجراء انتخابات مبكرة وقد افرزت هذه الانتخابات فوزاً ساحقاً لحزب

العمال حيث حصل على اغلبية مطلقة من مقاعد البرلمان بلغت (٤٠٠) مقعد من اصل (٦٥٩) مقعداً الامر الذي أدى إلى حصول

- الحزب على ولاية ثانية لرئاسة الحكومة . د. حسين عبيد ، الأنظمة السياسية ، دراسة مقارنة ، ط ١ ، دار المنهل اللبناني ، بيروت ، ٢٠١٣ ، ص ١١٢
- (٣) : ونحن نرى ان اشتراط موافقة رئيس الجمهورية على طلب رئيس مجلس الوزراء غير موافق لقواعد النظام البرلماني الذي تبناه المشرع الدستوري صراحة في المادة الأولى من الدستور ، إذ كيف يمكن ان يمنح هذا الحق المهم لرئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء باعتباره المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة بموجب المادة (٧٨) من الدستور صلاحية حل مجلس النواب دون الرجوع اليه وان يكون دور رئيس الجمهورية في هذا الموضوع شكلياً نظير ما هو متحقق في التجارب البرلمانية العريقة بان يقوم بإصدار مرسوم جمهوري بالحل بناء على طلب رئيس مجلس الوزراء .
- (٤) : د. عدنان عاجل عبيد ، حل البرلمان في العراق بين الافراط والتفريط ، المصدر السابق ، ص ٣١ - ٣٤
- (٥) : د. حميد حنون خالد ، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق ، ط ١ ، ٢٠١٣ ، ص ٣٨٥ - ٣٨٦
- (٦) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني ، ١٩٩٥ ، ص ٥٥
- (٧) : د. حميد حنون خالد ، الأنظمة السياسية ، المصدر السابق ، ص ٧٨
- (٨) : د. نزيه رعد ، المصدر السابق ، ص ٢٠٩ - ٢١٠
- (٩) : د. حافظ علوان حمادي الدليمي ، النظم السياسية في اوربا الغربية والولايات المتحدة الامريكية ، ط ١ ، دار وائل للطباعة والنشر ، الاردن - عمان ، ٢٠٠١ ، ص ١٠٥ - ١٠٦ ، د. محمد كاظم المشهداني ، النظم السياسية ، دار الحكمة للطباعة والنشر ، الموصل ، ٢٠٠٧ ، ص ١٥١
- (١٠) : د. حسين عبيد ، المصدر السابق ، ص ٣١٦
- (١١) : د. علي خطر شطناوي ، المصدر السابق ، ص ١٨٥ - ١٩٠
- (١٢) : واستناداً لهذا النص الدستوري لا يجوز لرئيس الجمهورية ترأس اجتماعات مجلس الوزراء في الظروف العادية ، نعم له ذلك فقط في حالة خلو منصب رئيس الوزراء بموجب الفقرة (اولاً) من المادة (٨١) من الدستور .
- (١٣) : د. محمد كاظم المشهداني ، المصدر السابق ، ص ١٥١
- (١٤) : د. علي خطر شطناوي ، المصدر السابق ، ص ١٨٥
- (١٥) : وهذا ما اكدته المادة (٤٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي .
- (١٦) : د. حسين عبيد ، المصدر السابق ، ص ١٠٧
- (١٧) : وحصل ان مارس المستشار (اديناور) هذا الحق ، فمع اقتراب الانتخابات الرئاسية في عام ١٩٥٩ عمل المستشار على الضغط على (د. لودنيج ايرهارد) الذي كان يشغل وزارة الاقتصاد في حكومته من اجل تقديم استقالته كي يدخل في الانتخابات المستشار قراراً باقالته فما كان على رئيس الجمهورية الا ان يصدر مرسوماً باعفائه من الوزارة . د. علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، ط ١ ، مطبعة الفرقان ، العراق - النجف الأشرف ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٣٠ - ٢٣١
- (١٨) : د. علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، المصدر نفسه ، ص ٢٣١
- (١٩) : جدير بالذكر ان الدستور رسم طريقاً آخر لإقالة الوزراء في المادة (٦١) إذ جاء في الفقرة (ثامناً/ أ) من المادة ما نصه (لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالاغلبية المطلقة ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير الا بناء على رغبته او طلب موقع من خمسين عضواً اثر مناقشة استجواب موجه اليه ولا يصدر المجلس قراره في الطلب الا بعد سبعة ايام في الاقل من تاريخ تقديمه)
- (٢٠) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، المصدر السابق ، ص ٥٦ ، د. حسين عبيد ، المصدر السابق ، ص ١١٠
- (٢١) : د. حسين عبيد ، المصدر نفسه ، ص ١١٠ ، د. حافظ علوان حمادي الدليمي ، المصدر السابق ، ص ١٠٥
- (٢٢) : د. مهند صالح الطراونه ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، ط ١ ، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع ، الاردن - عمان ، ٢٠٠٩ ، ص ٨٠

- (٢٣) : وذهب بعض الفقهاء إلى ان اشراك رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء في اقتراح مشروعات القوانين امر يخالف رئيس الجمهورية الذي لا علاقة له بكل ذلك وبالتالي فان الاقتراح المقدم من قبله لا يمثل الا مصلحة حزبية او قومية او شخصية . د. علي يوسف الشكري ، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية ، المصدر السابق ، ص ١٣١
- (٢٤) : د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، ط ٢ ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق - النجف الأشرف ، ٢٠١٣ ، ص ٣٢ - ٣٣
- (٢٥) : الأنظمة (اللوائح) التنفيذية : هي الأنظمة التي بمقتضاها يتم تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية ووضعها موضع التطبيق دون تعديلها او تعطيلها او الاعفاء منها . د. غازي فيصل مهدي ، د. عدنان عاجل عبيد ، ، ص ٣٤
- (٢٦) : د. مهند صالح الطراونة ، المصدر السابق ، ص ٢٠٤ ، ٢٠٦
- (٢٧) : جدير بالذكر ان الدستور نص في المادة (٨٥) على ان (يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل فيه)
- (٢٨) : الموازنة العامة هي عبارة عن خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وايراداتها خلال فترة قادمة غالباً تكون سنة ، ويتم هذا التقدير في ضوء الاهداف التي تسعى اليها السلطة السياسية في الدولة . د. طاهر الجناحي ، علم المالية العامة والتشريع المالي ، مكتبة السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٢ ، ص ١٠٢ . اما الحساب الختامي فهو عبارة عن بيان النفقات التي يتم انفاقها والايادات التي تم تحصيلها فعلياً خلال الفترة التي نفذت فيها الموازنة وعادة يعد الحساب الختامي بعد انتهاء السنة المالية بعدة اشهر من قبل السلطة التنفيذية . محمد شاكر عصفور ، اصول الموازنات العامة ، مكتبة الصفحات الذهبية ، الرياض ، ١٩٨٨ ، ص ١٣
- (٢٩) : د. نزيه رعد ، المصدر السابق ، ص ٢١٠
- (٣٠) : جدير بالذكر بان الدستور اوكل مهمة اقتراح مشروع الموازنة السنوية للسلطة القضائية الاتحادية لمجلس القضاء الاعلى بموجب الفقرة الثالثة من المادة (٩١) الدستورية .
- (٣١) : وفي الواقع العملي نجد ان هنالك امرين خطيرين يتصلان بموضوع الموازنة : الأول يتعلق بما جرت العادة عليه في ان التوافقية في الحياة السياسية ، الثاني : تلكؤ الحكومة في تقديم الحسابات الختامية للموازنات المنفذة ، واضحة لاحكام الدستور .
- (٣٢) : د. السيد صبري ، المصدر السابق ، ص ٣٢١
- (٣٣) : د. محمد كاظم المشهدي ، المصدر السابق ، ص ١٥١
- (٣٤) : د. السيد صبري ، المصدر السابق ، ص ٣٢١ - ٣٢٢ ، د. حسين عبيد ، المصدر السابق ، ص ١١٠
- (٣٥) : وهو ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم بالعدد ٨٨ / اتحادية / ٢٠١٠
- (٣٦) : د. السيد صبري ، المصدر السابق ، ص ٣٩٨
- (٣٧) : د. علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الاتحاد الفيدرالي ، المصدر السابق ، ص ٢٤١ - ٢٤٢
- (٣٨) : وهو ما اكدته المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم بالعدد ٤٣ / اتحادية / ٢٠٠٩ / ٢٠ / ٧ / ٢٠٠٩
- (٣٩) : د. اسماعيل مرزه ، مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي ، ط ٣ ، دار الملاك للنفون ٢٠٠٤ ، ص ١١٣ - ١١٤
- (٤٠) : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، المصدر السابق ، ص ٥٦
- (٤١) : جدير بالذكر ان الدستور رسم الية اخرى لتعديله اوردها ضمن الاحكام الانتقالية استجابة لاعتراضات بعض الكيانات السياسية على مشروع الدستور وتطميناً لها بإمكانية تعديل احكامه بعد نفاذه ، إذ نصت المادة (١٤٢ / اولاً) على (يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من اعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراؤها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها)
- (٤٢) : ولأجل ذلك ذهب بعض الفقهاء إلى التشكيك ببرلمانية النظام السياسي الذي اقرّها الدستور صراحة في مادته الأولى ورَجَّح كون النظام الذي رسمه الدستور هو اقرب للنظام المجلسي (حكومة الجمعية) منه إلى النظام البرلماني .