وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة ديالى

كلية القانون والعلوم السياسية

اختصاصات مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥

بحث تقدم به الطالب (وليد إبراهيم محمد محسن)

إلى كلية القانون والعلوم السياسية قسم القانون وهو جزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس في القانون.

أشراف

أ.م.د.بلاسم عدنان عبد الله

١٤٣٨هـ

٢٠١٧م

المقدمة

اولاً – تمهيد

يحتل مجلس الوزراء في الانظمة البرلمانية والمختلطة اهمية كبيرة يوصف مركز الثقل فيها واداة الحكم فهو الجهاز التنفيذي الحقيقي الذي تقع عليه المسؤولية امام البرلمان . ويمارس مجلس الوزراء صلاحيات متعددة من بينها ، فهو الجهة التي تتولى رسم السياسة العامة للدولة و وضع الخطط والسياسات و تنفيذها ويملك الدور الفعال في عملية اعداد موازنة الدولة ويخطط الاقتصاد الوطني . و لا يقتصر الامر على ذلك وحسب بل يملك ايضا في اطار الوظيفة التشريعية ممارسة اقتراح مشروعية القوانين بما يكلف ادارة شؤون الدولة في جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية كافة . وملها الحق بممارسة الرقابة السياسية .

وعليه انطلاقا من الدور الفعال الذي يقوم به مجلس الوزراء في مختلف النظم الدستورية ،ونضرا لاهمية الجوانب الاجرائية الخاصة بعمل مجلس الوزراء بدا من التحضير والترتيب لاجتماعات مجلس الوزراء واعداد الجدول الخاص بها ، فقد وجدنا الاهمية بمكان بيان التنظيم القانوني بمجلس الوزراء و الاجرائات التي يقوم بها من الناحية العملية تلك الجوانب المستمدة من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م والانظمة والقوانين ذات الصلة بها فضلا عن سياقة العمل المتعارف عليه في اجتماعات مجلس الوزراء . منذ انبثاقه بعد سقوط الحكم وتشكيل الحكومة المنتخبة التي يجب الاطلاع عليها والالمام بها كونها تعد عنصرا مساعدا في تفعيل عمل مجلس الوزراء

ثانيا – مشكلة البحث

تتجلى مشكلة البحث في بيان التعريف بمجلس الوزراء في النظام الدستوري العراقي في ضل المرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٣ وكذلك في دستور ٢٠٠٥ . مع بيان الشروط الواجب توفرها في اعضاء ورئيس مجلس الوزراء واختصاصاتهما وصدور النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم(٨) لسنة ٢٠١٤ مع الحاجة الى بيان مدى انسجام نصوص الدستور النافذ مع النظام الداخلي لمجلس الوزراء .

ثالثا – فرضية البحث

تتمثل بان يسلم الموضوع باهمية مجلس الوزراء كمؤسسة دستورية وقانونية تمارس مهامها على وفق النظام القانوني المطبق في الدولة . اذا كان ثمة قواعد قانونية تنظم عمل المجلس في اغلب الانظمة الدستوريةالحديثة سواء وردت في نصوص الدستور ام القانون ، فان الامر في العراق يتركز في جانب دستور ٢٠٠٥

النفاذ والنظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ على بعض النصوص القانونية التي ورثت من النظام السائب قبل عام ٢٠٠٣ . لذلك جاء هذا البحث الدراسي لتسليط الضوء على الجوانب المهمة التي يكلف بها المسؤل التنفيذي في الدولة العراقية .

رابعا – منهجية البحث

نضرا لاهمية الموضوع ورغبة منا في تسليط الضوء على تفاصيله كافة فقد اعتمدت على مناهج علمية تتكامل في ما بينها بهدف الوصول الى مادة البحث ومحاولة الالمام بغلب فروعه و تفاصيله فاعتمدت في هذه الدراسة على مناهج متعددة من بينها المنهج العلمي .

خامسا – هيكلية البحث

ستوزع دراستنا لهذا الموضوع الى ثلاثة مباحث رئيسية ، حيث يختص المبحث الاول بالمعنى اللغوي والاصطلاحي لمجلس الوزراء ونشأته في العراق في ضل المرحلة الانتقالية ودستور ٢٠٠٥ ، كذلك الشروط الواجب توفرها في رئيس مجلس الوزراء واعضائه . اما المبحث الثاني سنبين فيه اختصاصات مجلس الوزراء المتمثلة بلاختصاصات التشريعية والتنفيذية لمجلس الوزراء وكذلك اختصاصاته في الشؤون التنظيمية . ونوضح في المبحث الثالث اختصاصات رئيس مجلس الوزراء من الناحية التنفيذية وكذلك التشريعية و القضائية .

المبحث الاول

التعريفات بمجلس الوزراء

يعد مجلس الوزراء خاصة في النظام البرلماني مركز السلطة التنفيذية ومحورها الاساسي اذ يقع على عاتقه إعداد السياسة العامة للدولة واقرارها في المجالات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية والثقافية والامنية لكونه الجهة التنفيذية العليا في الدولة التي تقع علية مسؤولية ادارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية ،فضلاً عن صلاحية مجلس الوزراء غي اصدار التشريعات الفرعية و الانظمة والتعليمات والقرارات الادارية كافة ، وتعاونه مع السلطة التشريعية بمؤازرتها بإصدار التشريعات بعد اقرار مشاريع القوانين واقتراحها.

هذه المهام اقتضت ان يشكل مجلس الوزراء وفق شكليات واجراءات معينة نصت عليها الدساتير العراقية عليها تتناسب مع حجم المهام الملغاه على عاتقها .كما عالجت الانظمة الدستورية الشروط الواجب توفرها في رئيس مجلس الوزراء واعضاءه وكذلك الية اختياره.

وبناءاً على ما تقدم نرى ان تقسيم هذا المبحث الى ثلاث مطالب يتمثل المطلب الاول في المعنى اللغوي والاصطلاحي لمجلس الوزراء والمطلب الثاني نشاءه مجلس الوزراء في العراق في ضل المرحلة الانتقالية وكذلك دستور ٢٠٠٥ اما المطلب الثالث الذي نبين فية الشروط الواجب توافرها في رئيس مجلس الوزراء واعضاءه حسب الدستور النافذ لجمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وكما يلي :-

المطلب الاول

المعنى اللغوي والاصطلاحي لمجلس الوزراء

اولاُ:- المعنى اللغوي لمجلس الوزراء

ان عباره مجلس الوزراء اشتقت من اصل كلمة (جلس) وهو اسم مكان (يجلس)(جلوساً)، اي هو المكان الذي يجتمع فية عدد من الناس للتداول في شان من الشؤون التي تهمهم . فيقال مجلس القوم ومجلس الشورى ومجلس النواب [١]. قال الاصفهاني في المفردات ان الجلوس انما لمن كان واقفاً والقعود لمن كان قائماً باعتبار ان مجالس لمن كان يقصد الارتفاع اي مكان مرتفع اما فعل جلس فيسير الى عدد مرات الاجتماع فنقول الاجتماع الاول والاجتماع الثاني الجلسة الاولى او الجلسة الثانية [٢].

اما عبارة الوزراء اتفق اغلب الفقه بانها بصورة مفرده وزير مصدرها القران الكريم إلا انهم اختلفوا في إشتقاقه حيث انهم انقسموا الى اربعة اجزاء .
حيث يرى الاول ان لفظه الوزير مشتقة من من (الوزر) بمعنى الاثم ، اما الرأي الثاني الذي يرى ان لفضه الوزير مشتقة من (ا لوزر) الملجا او المعتصم والرأي الثالث يرى ان لفظ الوزير مشتقة من (الازر) التي تعني الظهر والرأي الرابع الذي يرى ان لفظ الوزير مشتقة من الاوزار اي الامتعة [٣].

ثانياً :- المعنى الاصطلاحي لمجلس الوزراء

المعنى الدستوري لمجلس الوزراء لم تورد الدساتير المقارنة في العراق اي تعريف لمجلس الوزراء وانما اكتفت بتحديد طرق تعينة واعضاء المجلس ومهامة وصلاحياته القانونية و الدستورية و هذا ما ذهب الية الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ ، اما في مجالات الفقة حيث اورد تعاريف متعددة لمجلس الوزراء منها لجنة مؤلفة من الوزراء يجتمعون مشتركين و ان هذه الصفة الجماعية هي التي تقرر سياسة الحكومة ، اما البعض الاخر عرَف مجلس الوزراء بأنه هيئة جماعية تقوم بالدور الرئيسي في النظام البرلماني وتتحمل مسؤولية الحكم تجاه البرلمان وهو يجتمع عموماً بحضور رئيس الحكومة والبرلمان و الوزراء و قد عرفه آخرون انه جهاز القرار في السلطة التنفيذية وهو المختص و حده باتخاذ الاجراءات التي يتم تحضيرها في اجتماعات او مجالس وزارية و هو يصدق على القرار الذي يتخذه رئيس الجمهورية [٤].

---

(١) م.قاسم هاني الصافي : التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، اطروحه دكتوراه جامعة النهرين ، كلية الحقوق ٢٠١٥، ص٧-٦.
(٢) د الجواهري : الصالح في اللغة والعلوم ، تقديم نديم مرعشلي ، المجلد الاول ط١، دار الحضاره العربية ، بيروت ، ١٩٧٤، ص١٩٩.
(٣)م.ايمان قاسم هاني الصافي : مصدر نفسه،ص٦-١٣.
(٤)د-رافع حظر صالح شبر : فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق ،ط١،مكتبة السنهوري ، بغداد ٢٠١٢ ص٥٩.

وكذلك عرفه بأنه محور القرار البرلماني لأنه المهيمن على التعريف كل شؤون و المسؤول عنها .واخيراً يمكن القول بان التعريف الاصح لمجلس الوزراء ان مجلس مصطلح يشير الى المؤسسة الدستورية التي تمارس مهاماً تنفيذية تتعلق بتنفيذ القوانين وحماية النظام العام و ادارة الشؤون العامة فضلاً عن الاعمال القانونية والمادية المختلفة او بعبارة اخرى انه المؤوسسة الدستورية التي تتولى ممارسة شؤون الحكم وادارة الدولة[١].

هذا يعني ان الوزارة هي محور النظام البرلماني اذ تباشر السلطة الفعلية في الدولة وتهيمن على ادارة شؤونها وترسم السياسات العامة للحكومة وتنفيذها، وتكون مسؤولة عن كافة اعمالها وتصرفاتها امام البرلمان لذلك ذهب بعض الفقه الى تسمية النظام البرلماني (حكومة الوزارة)نظراً لدور الوزارة الفعال في النظام السياسي [٢].

المطلب الثاني

نشأة مجلس الوزراء في العراق في ضل المرحلة الانتقالية ٢٠٠٤ -٢٠٠٥

صدر قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية في٢٠٠٤/٣/٨ كدستور مؤقت لإدارة شؤون البلاد خلال المرحلة الانتقالية الذي استمر العمل فيه الى حين صدور دستور٢٠٠٥ [٣].حيث نظم قانون ادارةالدولة للمرحلة الانتقالية احكام مجلس الوزراء ضمن الباب الخامس الخاص بالسلطة التنفيذية.وقد اكدت المادة (٣٨)من الدستور العراقي على ان مجلس الوزراء يتكون من رئيس الوزراء والوزراء ويختص مجلس الرئاسة بتسمية رئيس مجلس الوزراء بالاجماع وبعد ان يقوم مجلس الوزراء بتشكيل حكومته يعرض اسمائهم على مجلس الرئاسة وبعد ذلك لابد ان يحصل على ثقة الجمعية الوطنية بالأغلبية المطلقة قبل البدء بعملهم ،هذا ومن خلال قراءة نصوص قانون ادارة الدولة العراقية يظهر لهم بوضوح اتجاه القانون على تغليب السلطة التشريعية على كفه السلطة التنفيذية ،على الرغم من الصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء الإ ان السلطة التشريعية هي صاحبة الكفة الراجحة و المهيمنة على الحياه السياسية والدستورية في البلد. هذا في قانون ادارة الدولة في المرحلة الانتقالية.

اما في دستور ٢٠٠٥ حيث اخذ الدستور العراقي لسنة٢٠٠٥ بثنائية السلطة التنفيذية و اناط ممارسة السلطة الفعلية بمجلس الوزراء الذي يتكون من رئيس مجلس الوزراء وعدد من الاعضاء . و كذلك نائبان لرئيس الوزراءحيث يتولى رئاسة المجلس مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددفي مجلس النواب[٤].

---

(١)م ايمان قاسم هاني الصافي :مصدر سابق ،ص١٣.
(٢)د.حميد حنون خالد : الانظمة السياسية ،بغداد ،ط١،ص٦٨.
(٣) د. حميد حنون خالد : مبادئالقانون الدستوري وتطوير النظام السياسي في العراق ، مكتبة السنهوري ،بغداد ، ٢٠١٠، ص٣٠١.
(٤) د.عباس كريم لطيف العبيدي : الفدرالية في العراق ٢٠٠٣ ، ص.١٥١

المطلب الثالث
الشروط الواجب توفرها في رئيس مجلس الوزراء واعضائه

هناك عده شروط لممارسة منصب رئيس مجلس الوزراء او العضوية في المجلس فمن هذه الشروط تفرضة إعتبارات سياسية واخلاقية .
فمن الشروط التي تفرضها اعتبارات تولي المنصب هي :-

١- الجنسية : وبما ان الجنسية تعد وبحسب التعريف العام لها . رابطة قانونية وسياسية وروحية بين الفرد والدولة ينتج عنها حقوق والتزامات متبادلة اذ ان الجنسية هي التي تمنح فرصة الانتماء والمواطنة ولا شك في تولي المناصب الاعتادية وكذلك المناصب السيادية تعد منى اهم الحقوق للفرد الذي يتمتع بصفة المواطنة . فقد استقرت معظم النظم السياسية على منح هذة الحقوق الى مواطن الدولة الذي يمتلك جنسيتها دون الاجنبي [١].

حيث ان الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ اكد المادة (٧٧) اولاً) يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما في رئيس الجمهورية ..... ، هذا يعني ان الماده (٦٨) ان يكون المرشح لرئاسة الجمهورية حاصل على الجنسية العراقية بالولادة وهو نفس الشرط في رئاسة مجلس الوزراء ، اي ان يكون من ابوين عراقيين . اما شرط العضوية هو ما يشترط للعضو في مجلس النواب اي ان يكون عراقياً كامل الاهلية هذا يدل على ان الشرط العضوية في المجلس يجب ان يكون العضو كامل الاهلية ومن ابويين عراقيين الجنسية

اما مكتسب الجنسية يحق لة العضوية والنيابة في المجلس بعد مرور عشرة سنوات على اكتساب الجنسية[٢].

٢- شرط العمر: يشترط في تولي رئيس مجلس الوزراء شرط العمر وهو نفس الشرط الواجب توفره لتولي منصب ئيس الجمهورية . حيث لا يوجد فرق في النسبة العمرية بين رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية . الا اذا كان المشرع يرى من يمارس رئيس مجلس الوزراء يجب ان يتمتع بالشياب والحيوية . حيث ان الدستور العراقي الحالي اشترط الحد الادنى في العمر دون الحد الاعلى [٣].

---

(١)د.كمال علي حسين : التنظيم الدستوري لتشكيل الحكومة او اختصاصاتها في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، رسالة ماجستير ، جامعه بغداد ، كلية القانون ، ٢٠١٦، ص٧٠.
(٢) اقبال عبد الله امين الجيلاوي :سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠١٤ ، ص١١٤.
(٣) د.كمال علي حسين : المصدر نفسه ، ص٧٧.

٣- الاهلية : نصت المادة (٧٧/ اولاً) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ فيما يخص رئيس مجلس الوزراء على ان يشترط في رئيس المجلس ما يشترط في رئيس الجمهورية هذا يعني ان يكون المرشح لرئاسة مجلس الوزراء قد تم الاربعين من العمر ويكون كامل الاهلية.اما العضوية في المجلس يشترط ان يكون العضو كامل الاهلية . هذا يعني ان الدستور العراقي اشترط في المرشح لعضوية مجلس الوزراء ان يكون كامل الاهلية وياتي تمام الاهلية من خلال التمتع بالاهلية العقلية . اي تمام عضو مجلس الوزراء سن الرشد (الثامنة عشر من العمر) دون ان يصاب بأي عارض من عوارض الاهلية التي توثر سلبياً على آدآء وظيفتة [١].

٤- التحصيل الدراسي : يشترط لتولي الرئاسة و العضوية في مجلس الوزراء ان يكون حاصل على شهادة جامعية على اقل تقدير لنيل شرف تولي الرئاسة او العضوية في المجلس [٢].
حيث نصت المادة (٧٧/ اولاً) على ان (يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية ، وان يكون حاصل على الشهادة الجامعية وما يعادلها) ويتضح من النص اعلاه ان الدستور العراقي النافذ اوجب عده شروط لتولي منصب رئيس الوزراء من بينها الموهل العلمي اما من حيث اعضاء مجلس الوزراء حيث نصت المادة (٧٧/ثانياً)من الدستورعلى ان (يشترط في الوزيرما يشترط في عضو مجلس النواب وان يكون حاصل على الشهادة الجامعية و ما يعادلها)[٣].والمقصود بالشهادة الجامعية هي البكالوريوس التي يحصل عليها الشخص من احدى الجامعات العراقية او غير العراقية المعترف بها في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

اما الشروط التي يجب توافرها في الرئيس او العضو في مجلس الوزراء التي تفرضها اعتبارات سياسية واخلاقية كما سنتاولها في النقاط الاتية:

١-عدم الحكم عليه في جريمة مخله بالشرف:ذهبت المادة(٦٨)من الدستور العراقي النافذ اذ بينت ان يشترط في المرشح في رئاسة وعضوية مجلس الوزراء ان يكون غيرمحكوم عيه بجريمة مخلة بالشرف اي لم يصدر بحقه حكم نهائي بات من المحاكم الجزائية عن جريمة مخلة بالشرف حيث ذهب قانون مكافحة الارهاب رقم(١٣)لسنة٢٠٠٥ في المادة(١/٦) على ان(تعد الجرائم الواردة في هذا القانون من الجرائم العادية المخلة بالشرف).كما تولت بعض قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل ادخال الكثير من الجرائم المخلة بالشرف ، وعليه ضرورة وضع معيار محدد للجرائم المخله بالشرف وذلك من خلال توحيد القانون الذي يعاقب على الجريمة[٤].

---

(١)د-رافع حظر صالح الشبر:مصدر سابق،ص.٨١
(٢)د-كمال حسين علي: مصدر سابق،ص٧٢.
(٣)المادة(٧٧/اولاًوثانياً)من دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥
(٤)د-علي يوسف الشكري: تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليتة فيالدستور العراقي،مؤوسسة الصنعاء للمطبوعات،بيروت، ٢٠١١،ص٣٦٨.

٢- عدم الشمول بقانون الهيئة الوطنية العليا للمسائلة والعدالة : تولى دستور ٢٠٠٥ النص على هذا الشرط حيث نصت فية المادة (١٣٥/ ثانياً) على ان (المرشح لمنصب الجمهورية و رئيس واعضاء مجلس الوزراء ورئيس واعضاء مجلس النواب واعضاء الهيئات القضائية والمناصب الاخرى المشمولة باجتثاث البعث وفقاً للقانون ان يكون غير مشمول باحكام اجتثاث البعث [١].
وقد اكد على هذا الحظر المادة (٧٧/ اولاً) من دستور ٢٠٠٥ التي نصت على ان (يحظر كل كيان او نهج يتبنى العنصرية والارهاب و التفكير والتطهير الطائفي او يحرر او يمجد او يروج لة) وان القانون الذي يختص بالمسائلة في هذا الجانب هو قانون المسائلة والعدالة رقم(١٠) لسنة ٢٠٠٥ الذي يعني بتشكيل الهيئة الوطنية العليا للمسائلة و العدالة التي تتولى تطبيق الاجراءات المنصوص عليها في القانون المذكور [٢].

٣- ان يكون حسن السمعة ويمتلك خبرة سياسية مشهوده له بالنزاهة والعدالة والاخلاص: ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ اشترط في المرشح للرئاسة او العضوية في مجلس الوزراء ان يكون ذو سمعه حسنه وخبرة سياسية مشهوده لة بالنزاهة والعدل والاخلاص للوطن . حيث ورد في قرار هيئة النزاهة رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ و الخاص بالكشف عن المصالح المالية ذا نصت الفقرة الاولى منه على ان تسري احكام قانون النزاهة على المكلفين من ضمنهم رئيس مجلس الوزراء واعضائه وذلك لضمان عدم استقلال المنصب من اجل المنفعة الخاصة [٣].

٤- ان لا يكون قد اثرى على حساب الدولة والاموال العامة : وقد نظم المشروع هذا الشرط في قانون انتخاب مجلس النواب رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ النافذ . اذ نصت المادة (٨ / خامساً) منه على ان (ان لا يكون قد اثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن و المال العام . بمعنى ان لا يكون الشخص الذي يراد اختياره لشغل منصب الوزير او رئيس الوزراء قد اثرى بلا سبب و ان المشروع لم ينص على ان الاثراء بلا سبب ان يكون مقترن بحكم قضائي ، كما هي الحال في قانون المحافظات الغير منتظمة باقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٥ الذي اشترط بان لا يكون المرشح قد اثرى بشكل غير مشروع على حساب المال العام بحكم قضائي[٤].

---

(١) المادة (١٣٥/ ثانياً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ حيث ينص (لمجلس النواب حل هذة الهيئة بعد انتهاء مهمتها بالاغلبية المطلقة).
(٢) د.حنان محمد القيسي :ثنائية التشريعي في العراق ، ط١، بغداد ،٢٠١٣، ص١٩٦-١٩٨.
(٣) د.احمد سعفيان : الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ، مطبعة بيروت ، بيروت ، ٢٠٠٥، ص٤٩١.
(٤) د.عباس لطيف كريم العبيدي : مصدر سابق ، ص٨٧.

المبحث الثاني
اختصاصات مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥

يتمثل مجلس الوزراء في النظام البرلماني القاعدة الاساسية للسلطة الدولة .اذ تناط ممارسة العديد من الاختصاصات على عاتقه ،ومن اجل بيان تلك الاختصاصات سوف نتولى تقسيم المبحث الى اربعه مطالب وحسب الاتي :

المطلب الاول
اختصاصات مجلس الوزراء ذات الصفة التشريعية

نص الدستور العراقي لسنه ٢٠٠٥ في المادة (٦٠)منه على ان (اولاً-مشروعات القوانين تقدم من قبل رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء مقترحات القوانين تقدم من قبل عشرة اعضاء من مجلس النوب . امالمحكمة الاتحادية العليا جاءت بحكم بالغ الخطورة من خلال اصدار قرارتها (٤٣ /٤/ اتحادية / ٢٠١٠) و التي بينت فيها بعدم جواز اصدار القوانين بناءً مقترحات قوانين مقدمة من السلطة التشريعية .اذ لا يصح اصدار قوانين الا بناءً على مشروع قانون تعده السلطة التنفيذية [١].

اذن البرلمان هوه المختص بصياغه القوانين والسلطة التنفيذية سواء كانت رئاسة او مجلس وزراء هي المصدر الاساسي للتقدم بمشروع القوانين [٢]. كما صدرت المادة (٨٠) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ لمجلس الوزراء الحق في اقتراح مشروع القوانين [٣]. بصفه عامة في العراق فان مشروعات القوانين تقدم من الوزارات و الدوائر غير مرتبطة بوزا رة حسب الاختصاص التنظيمي و الوظيفي . حيث تعرض مشروع القانون على مجلس الوزراء بعد التدقيق و بعد ذلك تقدم في صوره مشروع قانون الى مجلس النواب من خلال مكتب رئيس الدولة لشؤون مجلس النواب .اذ تتولى الامانة العامة لمجلس الوزراء دراسة مشروعات القوانين المقدمة من قبل الوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة ،ويتم قبل عرضها في جدول اعمال مجلس الوزراء دراستها تدقيقها من قبل فتتم التشريع. وابداءالملاحظات الشكلية والموضوعية وبعد ذلك يتم عرض الامر على الامين العام لمجلس الوزراء للبت في الامر لعرض المشروع على مجلس الوزراء لاقتراحه علو مجلس النواب او البت في استكمال بعض المتطلبات او اعادة النظر فيها[٤].

---

(١)ايمان قاسم هاني الصافي: مصدر سابق،ص١٦٩.

(٢)عبد القادر محمد القيسي : الاحكام الدستورية المنظمة لاقتراع القوانين غي الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، المكتبة القانونية، بغداد،٢٠١٢،ص٣٦.

(٣)د-مصدق عادل طالب : الوزير في الدساتير العراقية، ط١، بغداد ،٢٠١٤،ص١٥٧.

(٤)اسامة محمد قاسم: دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية ،رسالة ماجستير ،جامعة كربلاء، كلية القانون، ٢٠١٢،ص٩٥.

ولمجلس الوزراء اختصاصات في مجال التشريعات المالية والضريبية .حيث نصت المادة (٨٠) من الدستور العراقي النافذ لسنه ٢٠٠٥ (يمارس مجلس الوزراء اعداد مشروع الموازنة العامة والمشروع الختامي وخطط التنمية وكذلك نص النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم(٨)لسنة ٢٠١٤في المادة (٢) حيث نص على ان "يمارس مجلس الوزراء اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة وتقديمها الى مجلس النواب [١].

اما في مجال الضرائب والرسوم حيث نصت المادة (٢٨)من دستور ٢٠٠٥ على ان((لا تفرض الضرائب و الرسوم و لا تعدل و لا يعفى منها الا بقانون هذا يعني ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ جعل فرض الضرائب والرسوم لا يكون الا بناءً على قانون منصوص عليه . و اكد النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨)لسنة ٢٠١٤في المادة(٢) "لمجلس الوزراء اقتراح مشروع القوانين .اما من حيث الاجراءات فقد ذهب النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ الى ان الاقتراحات التي تقدم الى مجلس النواب من قبل السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية و مجلس الوزراء) فأنها تحال الى اللجان المختصة في المجلس لغرض دراستها واعداد التقرير وتقدم بعد ذلك الى المجلس للمناقشة[٢].

ولمجلس الوزراء التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتفاوض بشأنها وهذا ما اكده الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٨٠)وكذلك النظام الداخلي لمجلس الوزراء في المادة (٢) و التي تبين من خلال نصوص هذه المواد ان مجلس الوزراء يمارس التوقيع و التفاوض على المعاهدات و الاتفاقيات الدولية[٣].

---

(١)د- حنان محمد القيسي : مصدر سابق ، ص٢٦٨.
(٢)ايمان قاسم هاني الصافي : مصدر سابق، ١٧٤-١٧٦.
(٣)احمد سعيفان :مصدر سابق ،ص٤٣٠.

المطلب الثاني
الاختصاصات التنفيذية لمجلس الوزراء

يمارس مجلس الوزراء بعض الاختصاصات التنفيذية المتمثلة بالأشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة حيث ان الدستور العراقي منح مجلس الوزراء سلطه الاشراف على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ،وقد عزز النظام الداخلي للدستور النافذ هذه المهمة ، اذ اشار الى انه احد مهام مجلس الوزراء الرئيسية هي الاشراف على عمل الوزارات و الجهات غير مرتبطة بوزارة[١].

وقد اكد النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم(٨)لسنة٢٠١٤ اكد على ما ورد في دستور ٢٠٠٥ اذ نصت المادة (٢) منه على يمارس مجلس الوزراء الرقابة و الاشراف على عمل الوزارات والجهات غير مرتبطة بوزارة . و كذلك يمارس مجلس الوزراء تخطيط و تنفيذ السياسة العامة للدولة ، وهذه العملية تشترك فيها جميع الوزارات . اذ تنفذ كل وزارة جزء من السياسة العامة في حدود اختصاصها الوزاري ، فملاً تقوم وزارة التجارة برسم السياسة التجارية الداخلية والخارجية بما ينسجم مع السياسات الاقتصادية العامة للدولة وتقوم وزارة التخطيط باقتراح وتطوير السياسات لتحقيق التنمية الوطنية وهذا ايضاً اكد النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤[٢]. و بالإضافة الى ذألك يقوم مجلس الوزراء بالتوصية في تعيين المناصب العليا وتقدم هذه التوصية الى مجلس النواب[٣].

اذ منح مجلس النواب صلاحية الموافقة على هذه التوصيات المقدمة من مجلس الوزراء . والمناصب العليا تتمثل بكلا الوزارات الذي نظم النص الدستوري اجراءات تعيينهم في العراق اذ اعطى الحق لمجلس الوزراء بالتوصية لمجلس النواب في التعيين ولمجلي النواب صلاحية الرفض او قبول التعيين . وكذلك السفراء الذين يعتبرون ايصاً من الناصب العليا الانه يمثل دولته لدى الدول البعوث اليها وهوه اعلى درجة التمثيل الدبلوماسي بين الدول .اذ يتولى السفير ادارة دولته في الخارج وشؤنها السياسية[٤].

ويعتبر من المناصب العليا اصحاب الدرجات الخاصة ويتم تعيين هؤلاء باتباع إجراءات خاصة تتمثل بترشيح شاغليها ما من قبل مجلس الوزراء او مجلس القضاء او رئاسة الجمهورية واستحصال موافقة مجلس الوزراء ومجلس النواب على تعيينه فيها[٥].

---

(١)د- كمال علي حسين: مصدر سابق ،ص١٢٦-١٢٧.

(٢)ايمان قاسم هاني الصافي : مصدر سابق، ص١٣٤.

(٣)مصدق عادل طالب: مصدر سابق، ص١٥٧.

(٤)علي يونس الشكري : تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العرافي ،مؤسسة افاق للدراسات والابحاث العراقية، بلا مكان نشر،ص١٥٩.

(٥)مصدق عادل طالب :النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مصدر سابق ،ص٢٦.

واخيراً من اصحاب الدرجات العليا القادة العسكريين والامنيون اذ تقع مهمة تعيين هؤلاء القادة على السلطة التنفيذية المتمثلة بالحكومة وكذلك جميع الوظائف الهامة وكذلك وظائف القوى الثلاثة في القوات المسلحة كل ذلك يتم بواسطة السلطة التنفيذية[١].واكد الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ على تولي رئيس مجلس الوزراء القيادة العسكرية ، حيث نص في المادة (٧٨) على ان (يمارس رئيس مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة و هوه المسؤول التنفيذي المباشر عن هذه السيادة . وكذلك القائد العام للقوات المسلحة[٢].

كذلك يقوم مجلس الوزراء في عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية هذا يقوم فيه بالاشتراك بين رئيس الدولة ومجلس الوزراء ومجلس النواب وتجنباً لاحتمال استبداد الرئيس فقد نص الدستور العراقي في المادة (٨٠) لمجلس الوزراء صلاحيه التفاوض بشان المعاهدات والاتفاقيات الدولية و التوقيع عليها او من يخوله و كذلك نصت المادة (٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة٢٠١٤ على ان يمارس مجلس الوزراء التفاوض والتوقيع على المعاهدات والاتفاقيات الدولية[٣].
ولمجلس الوزراء الحق في رسم السياسة الخارجية لكون العراق يأخذ بنظام البرلماني ولكون الحكومة هي الطرف الفعال في النظام البرلماني فيجب ان تمنح رسم السياسة الخارجية الى الحكومة[٤].

(١)د-كمال علي حسين: مصدر سابق ،ص١٣٢.
(٢)د-احمد سعيفان : الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ،مصدر سابق ،ص٤٨٣.
(٣)علي يوسف الشكري :الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية ،بحث منشور في جامعة الكوفة، ٢٠٠٨،ص٥.
(٤)علي يوسف الشكري :تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي، مصدر سابق ،ص١١٧.

المطلب الثالث
اختصاصات مجلس الوزراء في الشؤون التنظيمية

يمارس مجلس الوزراء الى جانب اختصاصاته التشريعية واختصاصاته في مجال السياسة العامة للدولة اختصاصات اخرى ذات طابع تنظيمي تتخذ جوانب متعددة . فمنها تنصب على الجانب السياسي والاخرى تتعلق في تعيين الدرجات العليا واقتراح تعيين الدرجات الخاصة .وكذلك المصادقة على العقود والمناقصات لذا لابد من تقسيم المطلب الى ثلاثة فروع يتمثل الفرع الاول اختصاصات مجلس الوزراء في المجالات السياسية والفرع الثاني اختصاصات مجلس الوزراء في تعيين الدرجات العليا واقتراح تعيين الدرجات الخاصة و الفرع الثالث يشمل اختصاصات مجلس الوزراء في المصادقة على العقود والناقصات وكل الاتي:

الفرع الاول
اختصاصات مجلس لوزراء في مجالات السياسة

يتولى مجلس الوزراء وفقاً لدستور ٢٠٠٥ ممارسه اختصاصات ذات طابع سياسي .ومن بين هذه الاختصاصات الرقابة على اعمال السلطة التشريعية حيث يتولى رئيس مجلس الوزراء و فقاً لدستور ٢٠٠٥ و النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ ممارسه الرقابة على اعمال السلطة التشريعية .وذلك من خلال حل البرلمان او الدعوة للاجتماع في جلسة استثنائية[١]. اذ نصت المادة (٦٤) من الدستور العراقي لسنة٢٠٠٥على ان.(اولاً: يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناءً على طلب ثلث اعضائه او طلب رئيس مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهو رية ، ولا يجوز حل المجلس اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراءُ. ثانياً: يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب الى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ستون يوم من تاريخ الحل. ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً و يواصل تصريف الامور اليومية)[٢]. و يتضح من ذلك ان الدستور العراقي النافذ قد اخذ بالحل الذاتي ،لمجلس النواب اي منح المجلس النيابي حل نفسه بنفسه وذلك في حالتين اما بناءً على طلب من ثلث اعضاء المجلس او بطلب من رئيس مجلس الوزراء بعده موافقة رئيس الجمهورية بشرط ان لا يحل مجلس الوزراء اثناء استجواب رئيس الوزراء . ان من المؤكد من ذلك ان القانون العراقي اخذ بالحل الذاتي وهذا يتعارض مع مبدأالتوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . فحل البرلمان و الانظمة البرلمانية يعد سلاحاً للحكومة في مواجهه سلاح سحب الثقة الذي يملكه البرلمان . فالدستور قد سلب حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان و حتى الدور الذي منحه الى رئيس مجلس الوزراء في حل البرلمان لا يعود ان يكون دور شكلي يتمثل بتقديم الحل الى المجلس ذاته.

---

(١)د- حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري ، مصدر سابق ،ص٣٧٥.
(٢)-المادة (٦٤/اولاً-ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ويعود القرار للمجلس له الحق في الرفض او القبول و يستطيع مجلس الوزراء الرقابة على السلطة التشريعية من خلال عقد جلسات استثنائية ايضاً[١].حيث نصت المادة (٥٨)من الدستور العراقي لسنة٢٠٠٥ على ان (اولاً: لرئيس الجمهورية او رئيس مجلس النواب او رئيس مجلس الوزراء او لخمسين من اعضاء المجلس دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية . ثانياً : يتم تمديد الفصل التشريعي لدور انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد عن ثلاثين يوماً.....بناءً على طلب من رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء او النواب اوخمسين عضو من اعضاء المجلس)[٢]. و من بين اختصاصات مجلس الوزراء في المجالات السياسية الرقابة على اعمال السلطة القضائية اذ يمارس مجلس الوزراء صلاحية التوصية بإصدار العفو الخاص حيث نصت المادة (٧٣) من الدستور على ان (يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الاتية .اولاً- اصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص و المحكومين بالجرائم الدولية و الارهاب.....)[٣].

بالإضافة الى ذلك يمارس مجلس الوزراء اختصاصات اخرى في شان اختصاصاته السياسية ومن بينها له الحق في المساهمة في تعديل الدستور حيث نصت المادة (١٢٦ / اولاً) على ان (لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لخمس (٥/١) اعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور)[٤].

الفرع الثاني
اختصاصات مجلس الوزراء في تعيين الدرجات العليا واقتراح تعيين الدرجات الخاصة

لقد نص الدستور العراقي وكذلك النظام الداخلي لمجلس الوزراء على الحق في تعيينا لدرجات العليا والحق في اقتراح تعيين الدرجات الخاصة . حيث صدر قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠المعدل الدرجات العليا التي يختص مجلس الوزراء في تعينها . وكذلك النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم(٨)لسنة ٢٠١٤ المتمثلة بعمداء الكليات والوزراء المفوضون و كذلك المستشار المساعد .اما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم نجد سند قانونياً يخول مجلس الوزراء الحق في تعيين هؤلاء. الا ان التطبيق العملي جرى ضمن الحكومة العراقية الدائمة الاولى لفتره (٢٠٠٦-٢٠١٠) حيث يخول رئيس مجلس الوزراء تعيين المدراء العامين ومن هم في رعايتهم[٥].

---

(١)حنان محمد القيسي : مصدر سابق ،ص٦٦-٦٨.
(٢)المادة (٥٨/اولاً-ثانياً)من دستور جمهورية العراق لسنو.٢٠٠٥
(٣)المادة(٧٣)من دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥.
(٤)المادة(١٢٦/اولاً)من دستور جمهورية العراق لسنة.٢٠٠٥
(٥)د-كمال علي حسين: مصدر سابق ،ص٣٢٠.

اما اختصاصات مجلس الوزراء باقتراح تعيين الدرجات الخاصة اذ نصت المادة (٨٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على ان (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية.....خامساً :التوصية الى مجلس النواب ،بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن ينصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات والاجهزة الامنية)[١].

اما النظام الداخلي لمجلس الوزراء حيث نص على صلاحية مجلس الوزراء بالتوصية الى مجلس النواب في تعيين اصحاب الدرجات الخاصة .من خلال ذلك يمكن القول بان الدور الذي منحة النظام الدستورالعراقي لمجلس الوزراء بشان صلاحية تعيين اصحاب الدرجات الخاصة جاء مقيداً بتقديم مقترحات او توصيات لا تدخل حيز التنفيذ الا بعد موافقة مجلس النواب[٢].

الفرع الثالث
اختصاصات مجلس الوزراء في المصادقة على العقود والمناقصات

يتولى مجلس الوزراء في العراق صلاحية المصادقة على العقود والمناقصات الحكومية التي تحال اليه من اللجان القطاعية الدائمة في مجلس الوزراء . والتي تقع خارج صلاحيات رؤساء التعاقد بموجب التعليمات النافذة تسهيلاً لتنفيذ هذه العقود و الناقصات[٣]. وقد صدر قرار مجلس الوزراء الصادر ٢٧/ ١/ ٢٠٠٨ صلاحيات واجراءات منح العقود كما يأتي (١- تكون صلاحية الساده الوزراء و الجهات غير المرتبطة بوزارة و المحافظين في الموافقة على العقود كما مبين ادناه : لغاية (٥٠) مليون دولار لوزارة الدفاع والداخلية ، والنفط و الصحة والتجارة والكهرباء و الصناعة و المعادن و المارد المائية و البلديات و الاشغال العامة لغاية (٣٠) مليون دولار باقي الوزارات و الجهات غير مرتبطة بوزارة و (١٠) مليون دولار للمحافظات ٢-تشكل كل وزارة و جهة غير مرتبطة بوزارة و محافظة لجنة مركزية تضم الاختصاصات القانونية والمالية و الفنية و الرقابية برئاسة الرئيس الاعلى (الوزير- رئيس الجهة - المحافظ) تتولى مراجعة المصادقة على العقود التي كانت ضمن الاختصاصات المشار اليها في الفقرة (١)[٤]. حيث ان صلاحية المصادقة على العقود و المناقصات لما تزيد على صلاحية الوزير المختص يكون اللجنة الاقطاعية المختصة لمجلس الوزراء ما زاد على صلاحية اللجنة القطاعية المختصة لمجلس الوزراء(٢٥٠)مليون الى مجلس الوزراء[٥].

---

(١)المادة (٨٠/خامساً)من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
(٢)د- احمد سعيفان : مصدر سابق،ص٤٢٩.
(٣)حنان محمد القيسي :مصدر سابق ،٢١٨.
(٤)قرار مجلس الوزراء،رقم٩٠لسنة٢٠٠٨،الجلس(١١)في ٢٠٠٨/١/٢٧.
(٥)د- كمال علي حسين :مصدر سابق ،ص٢٣٧.

المبحث الثالث
اختصاصات رئيس مجلس الوزراء والية اختياره

يمنح رئيس مجلس الوزراء سلطة فردية يمارسها بمعزل عن مجلس الوزراء ، بالاضافه الى السلطات الجماعية التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء مع الهيئة العامة . بأعتباره عضو في المجلس كبقية الاعضاء ، وله صوت مصدور فية و بذلك اصبح لرئيس مجلس الوزراء كيان دستوري يمده بصلاحيات دستورية وسياسية واسعه تسمح لة بأن يكون المحرك الاساسي للسلطة التنفيذية . لذا سنقسم هذا المبحث الى مطلبين يتمثل المطلب الاول بالاختصاصات التنفيذية لرئيس مجلس الوزراء والمطلب الثاني يختص بالاختصاصات التشريعية والقضائية لرئيس مجلس الوزراء وحسب الاتي :-

المطلب الاول
الاختصاصات التنفيذية لرئيس مجلس الوزراء

يمارس رئيس مجلس الوزراء العديد من الاختصاصات التنفيذية وفي مختلف الاحوال العادية والاستثنائية . بالرغم من كونه لا يتولى وزارة متخصصة الا في حالات الضرورة لانه الدور الرئيسي له هو التنسيق بين الوزارات والاجهزة الادارية وقيادة السياسة الفعلية للحكومة[١] . و لذلك سيتم تقسيم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الاول الاختصاصات التنفيذية لرئيس مجلس الوزراء في الظروف العادية اما المطلب الثاني يتمثل في الاختصاصات التنفيذية لرئيس مجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية .

الفرع الاول
الاختصاصات التنفيذية لرئيس مجلس الوزراءفي الظروفالعادية

يقع على عاتق رئيس مجلس الوزراء مجموعة من الاختصاصات في الظروف العادية والتي تتمثل:-

١- المسؤل التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة. ان النظام البرلماني يجعل من الوزارة المحور الرئيسي الفعال في مجال السلطة التنفيذية.فكان من الطبيعي اذن ان تقع المسؤلية السياسية الكاملة على عاتقها في نطاق تنفيذ السياسة العامة للدولة. و بالرغم ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥لم يجمع اختصاصات رئيس مجلس الوزراء تحت بند واحد الا اننا نستطيع ان نلتمس تلك الاختصاصات في ثنائية الدستور . و بالتالي ان بيان عبارة المسؤول التنفيذي المباشرعن السياسة العامة للدولة تحمل احتمالين :-

الاحتمال الاول:قد تكون هذه العبارة ذاهبه الى بيان ان ذلك يعني منح رئيس مجلس الوزراء سلطة عليا لتنفيذ السياسة العامة للدولة الى جانب الصلاحيات الاخرى الممنوح . كقيادة القوات المسلحة و ادارة مجلس الوزراء .....الخ فهذه العبارة وضعت ضمن المادة(٧٨) من الدستور وهي المادة التي بينت واكدت على الاختصاصات الحصرية لرئيس مجلس الوزراء والتي يمارسها دون الرجوع الى مجلس الوزراء[٢].

---

(١)رافع خضرصالح شبر:مصدرسابق،ص .١٠٧

(٢)حنان محمد القيسي: مصدر سابق،ص ٥٦.

الاحتمال الثاني:فذهب الى ان هذا النص يقيم مسؤلية رئيس مجلس الوزراء عن تنفيذ السياسة العامة الدولة .و اعتبارة المسؤول الاول على الفشل الذي يصيب هذا التنفيذ او السبب الاول عن النجاح الذي يتفوق به هذا التنفيذ .في وضع ما هو مرسوم من السياسة العامة وتطبيقة فعلياً. و بما ان رئيس مجلس الوزراء يظطلع بمهمة السلطة التنفيذية فيتحمل المسؤولية اتجاه البرلمان و القول الراجح يتحمل المسؤلية طبقاً لقواعد النظام البرلماني وهو الوزير او الوزراء المقصرين في ما كلفوا به من اعمال وكذلك رئيس مجلس الوزراءفي حالة تضامن الحكومة مع موقف الوزير فالمسؤلية يمكن النظر اليها على انها استخدام السلطة من اجل تحقيق انجاز معين او تعني مبدء المسألةاما الغير.اي يكون الوزراء منفردين اومجتمعين مسؤلين مسؤولية نضامنية عن تنفيذ السياسة العامة للدولة[١].

٢- له الحق في قيادة القوات المسلحة: انفرد الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ عن بقية الدساتير بأن اعتبر القوات المسلحة تخضع لقيادة السلطة المدنية و تدافع عن الوطن ، ولا تكون اداة لقمع الشعب العراقي .كما ذكر الدستور ان رئيس الوزراء هوه القائد العام للقوات المسلحة اي الى جانب هذه المهمة يتولى مسؤولية الدفاع المدني . اي المسؤول عن السياسة الدفاعية و هوه الذي يرسمها ويحدداهدافها و مبادئها ولا تشارك الحكومة في ذلك .الا هذه الاختصاصات خاصة برئيس الحكومة بمعزل عن بقيه الاعضاء . بأستثناء وزير الدفاع اذن السلطة المدنية و رئيس الحكومة و وزير الدفاع هي التي تحدد السياسة الدفاعية وتعطي السلطة العسكرية و الاوامر لتنفيذها[٢]. مع ملاحظة ان الدستور في محل اخر منه ينيط برئيس الجمهورية هوه الاخر قيادة القوات المسلحة لكن لأغراض التشريفية و الاحتفالية فقط[٣].

٣-يتولى ادارة مجلس الوزراء ويرئس اجتماعاته:ان بصدور نظام مجلس الوزراء النافذقد تم وضع أليات لأدارة مجلس الوزراء ،بما يتلائم مع موجبات نصوص دستور٢٠٠٥،فقد تم بموجب هذا النظام تأسيس امانة عامة لمجلس الوزراء ومنحها الشخصية المعنوية و تدار من قبل الامين العام للمجلس وهناك من يعتقد بأن رئيس الوزراء لا يقوم بادارة مجلس الوزراء وانما الامانة العامة هي التي تقوم بذلك الأان الاشارة الوزراء في النظم المتعلقة بأن الامين العام لجلس الوزراء يرتبط برئيس مجلس الوزراء مباشرة الأ ان نثير اللبس والتأويل بهذا النوع من الارتباط هذا دعى الى وحدة الشخصية بالنسبة لعمل المجلس و ادارتة ،وهذا يكون لمجلس الوزراء مكتب مستقل عن الامانة.

ويتوجب بيان ما اشارت الية المادة(٨١/اولاً)من الدستور العراقي النافذ التي نصت على(يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان)[٤].

٤-طلب اقالة الوزراء:ليس لرئيس مجلس الوزراء الحق في اقالة الوزراء انما له الحق في طلب اقتراح اقالة الوزراء بمعنى ان يقدم الاقتراح بالاقالة الى مجلس النواب ،وهذا يتضح ان صلاحيةاقالة الوزراء التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء هي صلاحية مشتركة بين رئيس مجلس الوزراء و مجلس النواب ولعل هذا يرجع الىالتوافقية التي تشكلت الحكومة العراقية على اساسها منذ٢٠٠٥ اذ لا تقال اي من الوزارات الأ بموافقة مجلس النواب. ومن ثم لاتعد الاقالة نافذه الأ بموافقة الاغلبية من مجلس النواب الحاضرين . وتأسيساً على ما تقدم فأن رئيس الوزراء ليس له الحق في اقالة الوزراء ،اذ كل ما يملكه هوه تقديم الطلب الى المجلس و الذي يتطلب على ان يصوت على الاقالة بالاغلبية الطلقة لعدد الاعضاء.

---

(١)علي يوسف الشكري:مصدر سابق ،ص٣٦١.

(٢)د-كمال علي حسين :مصدر سابق،ص٢٤١.

(٣) نص المادة (٧٣/تاسعاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ التي نصت على (يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة لأغراض التشريفية والاحتفالية).

(٤)المادة(٨١/اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٥-التوصية بمنح الاوسمة والنياشين:بموجب الدستور العراقي لسنة٢٠٠٥ فقد اقرت صيغه تشاركية بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراءفي هذا النطاق .بالرغم بأن هذه الاختصاص شرفي يختص به رئيس الدولة لكن قيد الدستور العراقي النافذ لا تكون الأ بتوجية من رئيس مجلس الوزراء هذا بموجب النص الدستوري[١].لكن بعدتشريع قانون الاوسمة و الانواط رقم(١٥)لسنة٢٠١٢ حيث ان هذا القانون قد جاء باحكام طارئة وجديدة على النص الدستوري .اذ ان النص الدستوري كما بينا انفاً يشير الى انه صلا حية رئيس مجلس الوزراء ، الأان هذا القانون قد جاء بتسمية مغايرة حيث اطلق علية (قانون الاوسمة والانواط) حيث اكد على منح هذه الاوسمة لا يكون الأ بمرسوم جمهوري و بتوصية من رئيس المجلس وباقتراح من الوزير المختص[٢].

الفرع الثاني
الاختصاصات التنفيذية لرئيس مجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية

ان السلطات الاستثنائية اصبحت حقيقة واقعية وقانونية لانها وليدة حالة الضرورة التي اعتنقها الفقه والقضاءوالمشرع في معظم الانظمة الدستورية والسياسية .هذا يؤكد ان المشرع العراقي قد ساوى بين حالتي الحرب والطوارئ ومدى الاثار التي تترتب على وقوعها بالرغم من الفرق الكبير بينها من حيث حالة الخطورة . وتقع هذه المساواه في اليات الاعلان عنها . حيث بين الدستور العراقي على حالة الحرب و الطوارئ تعلن عن طريق طلب من رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء الى مجلس النواب.ويلاحظ من ذلك ان الدستور العراقي لسنة٢٠٠٥ قد عطى رئيس الجمهورية صلاحيات منفردة تناقس صلاحيات رئيس الوزراء و رئيس مجلس الوزراء فتكون النتيجة اضعاف دورهما[٣]. فقدتضمن الدستورفيالمادة(٦١/تاسعاً/أ) على ان (الموافقة على اعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ باغلبية الثلثين ورئيس مجلس الوزراء)[٤].والراجح ان هذا النص غير واضح وغير دقيق ذلك ان هذه الحالات تدخل ضمن الامور الضرورية التي يمكن اجرائها باسرع وقت للتمكن من معالجتها ، وهذا لا يتم إلا باعطاء السلطة التنفيذية صلاحيات استثنائية . هذا يعني ان اعطاء السلطة بهذا الشأن الى مجلس النواب يؤدي الى بطء الاجراءات،وذلك لطبيعة عمل المجلس الذكور والتي ببصف بالبطء من جهة واحتمال امتناعة وعدم موافقته من جهة اخرى . يضاف الى ذلك بأن مجلس النواب قد لايكون في حالة انعقاد عند تقديم الطلب المذكور ،بالاضافة الى هذه الاجراءات هناك بعض العقبات التي تؤثر ايصاً على هذا الطلب من بينها يشترط موافقة مجلس النواب وتكون الموافقة باغلبية ثلثي الاعضاء وتبقى الموافقة النهائية على هذا القرار من قبل مجلس النواب ككل .وقد حدد الدستور العراقي النافذ مدة اعلان حالة الطوارئ (ثلاثين يوماً)فيلية التمديد مع ملاحظة ان الدستور العراقي النافذ لم ينص صراحة على تخويل السلطة التنفيذية صلاحية تشريع القوانين او اصدار المراسيم في حالة الضروره بالتاكيد يعود امر اصدار القوانين الى مجلس النواب . فيما ان الدستور عالج اعلان حالة الحرب وإعلان حالة الطوارئ فمن الضروري ان يعالج الدستور لوائح الضروره ايضا [٥]

---

(١)علي يوسف الشكري:مصدر سابق،ص٣٤٩-٣٥٠.
(٢)حنان محمدالقيسي :مصدر سابق،ص١٢٥.
(٣)ايمان قاسم هاني الصافي :مصدر سابق،ص٣٩٨.
(٤)نص المادة(٦١/تاسعاً/أ)من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
(٥)د- علي يوسف الشكري: مصدر سابق، ص٣٦٢.

من اجل تمكين السلطة التنفيذية من اتخاذ الاجراءات اللازمة للتصدي للظروف الاستثنائية وسد الثغرات في النصوص الدستورية في مجال مثل هذا الوضع ومن الاولى منح صلاحية إصدار لوائح الضروره لرئيس مجلس الوزراء استكمالاً لصلاحياته الدستورية في مجال إعلان حالة الحرب والطوارئ[١] .

المطلب الثاني
اختصاصات رئيس مجلس الوزراء ذات الصيغة التشريعية والقضائية

يمكن القول بأن نمو الجهاز التنفيذي ،نتيجة التوسع في الحقوق والتوسع الهائل في الخدمات وهو الخاصية المميزة في القرن العشرين ،فالسلطة التنفيذية اليوم ليس هيئة تنفيذية وحسب و انما هي في الوقت نفسه هيئة تشريعية وتمارس كذلك سلطة قضائية .فكانت النتيجة الاساسية لتطور دور الدولة هو انتقال مركز القرار من السلطة التشريعية الى السلطة التنفيذية التي تمتلك اجهزة ادارية متعددة وقوات مسلحة لتأمين الاستقرار الداخلي والامن الخارجي ،ومن نافلة القول بيان ان السلطة التنفيذية في النظام البرلماني يقف على قمتها رئيس الحكومة ،الذي يمتلك سلطة تكون اوسع من سلطات رؤساء الدول في النظام الرئاسي هذا ومن المعلوم ان رئيس الدولة قد بينا سابقاً يمتلك اختصاصات متعددة ومن بين هذه الاختصاصات بأن يرئس اجتماعات وقيادة مجلس الوزراء، ويرسم السياسة العامة للوزارة و يوجها و هو الذي يتكلم بأسم الحكومة باكملها .

ويعرض مسألة الثقة بالوزارة على البرلمان ، وكذلك يجيب على الاستجوابات العامة التي تمس سياسة الوزارة ويحافظ على الاغلبية من التفكك والانهيار و بالاضافة الى تلك الاختصاصات اضيفت اليه اختصاصات ذات صيغة تشريعية و في بعض الاحيان ذات صيغة قضائية و سيتم بيان هذه الاختصاصات على النحو الاتي:-

١-طلب تمديد الفصل التشريعي ، ودعوة مجلس النواب لإنعقادة في جلسة استثنائية : يسود في النظم النيابية بشكل عام والنظم البرلمانية بشكل خاص ،ان البرلمان ينعقد لدورة تشريعية ويتم تحديدها تبعاً لدستور كل دولة هذا في دورات الانعقاد الاعتيادية ، فضلاً في دعوة البرلمان الى اجتماعات غير اعتيادية لمواجهة الظروف الاستثنائية[٢].حيث ان معظم النظم السياسية يعتبر حق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان لإنعقاده و رفضة وتأجيله من مظاهر رقابتها على البرلمان ولكن هذا الحق محدد بالقيود الدستورية. فحق السلطة التنفيذية لدعوة البرلمان لدورة انعقادة السنوي العادي مقيد عادتاً تتأخر الدعوة عن تاريخ معين والإينعقد بقوة القانون بدون دعوة و ان لا تقل فترة الانعقاد السنوي على عدد محددمن الشهور .

الإ ان قد تطئ ظروف استثنائية او تظهر حالات لم يتم التهيوء لمواجهتها مسبقاً. فتبادر الحكومة الى دعوة السلطة التشريعية الى الاستمرار في جلساتة وعم فض هذه الجلسات بالرغم من المدة او انتهاء المإة المحددة قانونياً او دستورياً نظراً لأهمية هذا الحق بأعتبارة وسيلة للتأثير على سيراعمال البرلمان وتوجيهة بشكل معين لا يمكن التوجة الية الإ وفق شروط معينة .

---

(١)مصدق عادل طالب :الوزير في الدساتير العراقية ،بلا مكان نشر ،ص٢٩٨.
(٢)حنان محمد القيسي :مصدر سابق ،ص٢١٢.

قد بين الدستور العراقي النافذ لسنة٢٠٠٥ بنص المادة(٥٧) لا يمكن تمديد الفصل التشريعي الإ في حالتين:

الحالة الاولى:- حالة عدم اقرار الموازنة العامة .ان مجلس النواب العراقي تكون دورة انعقاده سنوياً فصلين تشريعين امدها ثمانية اشهر . وان فصل الانعقاد الذي تعرض فية الموازنة العامة لا ينتهي الا بعد الموافقة علية اذ ان الفصل التشريعي الثاني خلال سنة الانعقاد يجب ان لا ينتهي الا بعد الموافقة على الموازنة العامة . وفي حالة عدم انجاز المشروع فان المشرع الدستوري قد خول التمديد اساساً بان اوجب على مجلس النواب أن لا ينتهي الفصل التشريعي الا بعد اكمال الموازنه العامة فهذا تمديد بموجب الماده (٥٧) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ وهو تمديد وجوبي ولا حاجة لتقديم طلب من احدى الجهات الرسمية بالدولة [١].

فقد يحدث في العراق ظروف واحداث تحول دون اقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنه في المهلة المحددة ، فتبدا السنة المالية دون ان تحصل الحكومة على الاذن اللازم لصرف النفقات و جباية الايرادات وهذا يستدعي عدم فض جلسات المجلس لحين التغلب على هذة الظروف او الاسباب ومن ثم اقرار الموازنة العامة للدولة اذ ان فض وانهاء دوره البرلمان العادية السنوية يتقيد بقيد هام وهو جواز فض الدورة البرلمانية قبل إقرار الميزانية العامة حتى لا تتعطل مرافق ومشروعات الدولة .وهذا يعني استمرار انعقاد جلسات مجلس النواب لحين إقرار مشروع الموازنة العامة للدولة و بدون تحديد مده محدده يتوجب فيها انجازهذه القرارات اي ان الفصل الذي يعرض فية مشروع الموازنة العامة على البرلمان لا يغلق بل يبقى مستمراً الى حين إقرار المشروع ، علماً ان هناك حلول اخرى يمكن استخدامها لمواجهة هذة الحالة قد تتمثل بحل البرلمان او بتحديد مده يتوجب فيها على البرلمان اقرار الموازنة العامة للدولة . كما يتوجب بيان ان المحكمة الاتحادية العليا في العراق قد توسعت في تحديد مفهوم الموازنة العامة الوارد في الدستور اذ اشتملت بمضمونها كذلك الموازنة التكميلية فالمحكمة الاتحادية العليا ترى (الموازنة التكميلية) ينصرف الى ما ينصرف الية التعبير (الموازنة العامة) المنصوص عليها في المادة (٥٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ حكماً ، وان الموافقة على الموازنة التكميلية شرط لازم لانتهاء فصل الانعقاد التشريعي لمجلس النواب الذي تعرض فية الموازنة العامة للدولة [٢].

الحالة الثانية : انجاز بعض المهمات .حيث نص المشرع الدستوري العراقي على ان يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً لانجاز المهمات التي تستدعي ذلك بناءاً على طلب من رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء او رئيس مجلس النواب او خمسين عضواً من اعضاء المجلس ، وهنا التمديد بحاجة الى تحرير رسمي فلا يتم تمديد الجلسات دون تقديم طلب من الجهات التي نص عليها الدستور على ان يكون هذا التمديد لانجاز مهمة من المهمات التي يضطلع بها مجلس النواب .

---

(١)نص المادة (٥٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي نصت على (لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين امدها ثمانية اشهر يحدد النظام الداخلي كيفية انقادهما).

(٢)ينظر الى قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٢٨) والصادر في ٢٠٠٨/٧/٣١ ، منشور في مجلة التشريع والقضاء ، السنة الاولى ، العدد الاول ،٢٠٠٩، ص م١٢.

وقد تقاضى المشرع الدستوري عن بيان القصود بهذه المهمات مما يترك الباب مفتوح لشمول اي حالة من الحالات التي تكون بحاجة الى موافقة برلمانية ضمن هذا المفهوم و حسب تقدير اعضاء السلطة التنفيذية او التشريعية .مع ملاحظة ان هناك من يرى انه كان الاولى بالدستور تحديد هذه الصلاحيات برئيس مجلس النواب واعضائه ،فهم اقدر على تحديد مدى الحاجة لتمديد الفصل التشريعي ولا يرى معنى لمنع هذه الصلاحيات لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء . والإ كان ذلك وسيلة لتدخل السلطة التنفيذية في عمل المجلس في الوقت الذي يؤكد فية الدستور صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات ، الذي اعتمد الدستور في المادة (٤٧) منه وهذا الرأي محل نظر لكون الغالب ان السلطة التنفيذية المثمثلة بالحكومة هي في العادة من تسعى الى تمديد الفصل التشريعي للحصول على اجازة البرلمان لأعمال او مهام حكومية غير نافذة قبل الموافقة البرلمانية فالحكومة هي العنصرالنشط والفعال في النظام البرلماني وهي صاحبه السلطة الحقيقية فيه وهي التي خصها بكل الاختصاصات الدستورية في مجال التنفيذ لذلك تقع عليها وحدها المسؤوليةالسياسية اضافة الى سائر انواع المسؤولية الاخرى فهي المسؤولة امام البرلمان .كما انها مسؤولة بصورة غير مباشرة امام الرأي العام . و لذلك فأن قلة من الدول هي التي تمارس في السلطة التنفيذية .اي تشارك السلطة التنفيذية البرلمان في هذا الحق او تنفرد به[١].

اما في مجال الدعوة لأنعقاد مجلس النواب في جلسة استثنائية حيث لا يكون البرلمان في الانظمة البرلمانية كما في غيرها من الانظمة البرلمانية في حالة انعقاد دائم وانما لة ادوار انعقاد عادية واخرى استثنائية فأما العادية بشكل عادي كل عام . اما الجلسة الاستثنائية فهي التي تكون اثناء العطلة السنوية وهنا يجب التفرقة بين دورات الانعقاد العادي للبرلمان وبين دورات الانعقاد غير العادية . اذ ان دعوة الحكومة لانعقاد البرلمان تتم حكماً في الحالة الاولى وفي المواعيد التي يحددها الدستور العراقي في حين يتم الانعقاد غير العادي بناءً على مبادرة الحكومة في الحالة الثانية حيث ان الدستورالعراقي قد نص على حق رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء او رئيس مجلس النواب او خمسين عضواً من اعضاءالمجلس دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية ويكون الاجتماع مقتصراًعلى الموضوعات التي اوجبت الدعوة الية[٢].

وقد منح رئيس مجلس الوزراء اسوة بجهات اخرى حق دعوة مجلس النواب لعقد جلسة استثنائية . فتوكيداً لمظاهر العلاقة التي يباشرها رئيس مجلس الوزراء في ميدان عمل مجلس النواب فقد قرر الدستور في المادة (٥٨/اولاً/ثانياً)اختصاصية له حيث نصت على(اولاً:لرئيس الجمهورية او لرئيس مجلس الوزراء او لرئيس مجلس النواب او لخمسين عضو من اعضاء المجلس دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية ويكون الاجتماع مقتصراً على الموضوعات التي اوجبت الدعوة الية .ثانياً : يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً لانجاز المهام التي تستدعي ذلك بناء على طلب رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء او رئيس مجلس النواب اوخمسين عضو من اعضاء المجلس)[٣].

---

(١)رافع حظر صالح شبر:مصدر سابق،ص١٤٨.
(٢)علي يوسف الشكري :مصدر سابق،ص١٤.
(٣)نصالمادة(٥٧/اولاً/ثانياً)من دستور جمهورية العراق لسنة٢٠٠٥.

٢-طلب حل مجلس النواب :- فقد رأى المشرع الدستوري ان يكون الحق في حل مجلس النواب بيد السلطة التشريعية وحدها .بمعنى ان السلطة التشريعية تحل نفسها بموافقتها هية وليس بموافقة السلطة التنفيذية . اذ ان المهمة الوحيدة للسلطة التنفيذية او الواقعة على مجلس الوزراء تقتصر فقط على طلب رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية من البرلمان لكي يحل نفسة بالاغلبية المطلقة لعدد الاعضاء .فمجلس الوزراء ممثلاً برئيس الوزراء لا يستطيع ان يحل مجلس النواب او يسبب في اجراءات انتخاباته او يغير الموقف السياسي للدولة خلاف ما هو معمول في الانظمة الاخرى فيقتصر دوره على الطلب من رئيس الجمهورية موافقته في حل البرلمان . مع ان هناك من منصب رئيس الجمهورية في دستور ٢٠٠٥ منصباً فخري وليس له من الفعل شي . حيث يتبين دور الرئيس في هذه الاختصاصات شكلي من ناحية وفعلي من ناحية اخرى. فهو شكلي بوصفة الرئيس ليس له ممارسة هذا الاختصاص الإ بناءً على طلب رئيس الوزراء . وفعلي باعتبار ان موافقة الرئيس ظرورية . فأذا أيد الطلب يعرض الامر على المجلس واذا رفض استمر المجلس في اعماله ومن الملاحظة ان في غالبية النظم البرلمانية ان حق الحل يعتبر اخنصاصات السلطة التنفيذية ولها وحدها تقدر حالات استعمالها . الإ ان ولما كان هذا الحق يقابل حق سحب الثقة من الحكومة في الانظمة البرلمانية . فأن استعمالها يحتاج قدراً كبيراًمن المرونة والمهارة التي تفتقر اليها اغلبية الانظمة . فيترتب عليها ان ترجح احد الحقين على الاخر[١].

اذ ان النظام البرلماني يميز بين رئيس الدولة وبين رئيس الحكومة .حيث يجعل الاول غير مسؤول عن اعماله بينما يكون الثاني مسؤلاً عن السياسة العامة للدولة . وان السلطة تدور وجوداً و عدماً مع المسؤولية . وان رئيس الوزراء لا يعمل الإ من خلال مجلس الوزراء لذلك يكون مجلس الوزراء مختصاً بصدور قرار حل البرلمان دون رئيسة منفرداً في بعض النظم السياسية مع القسم الاكبر يمنح هذا الحقلرئيس مجلس الوزراء كما هو الحال في العراق مع تقييد هذه الصلاحيات الى حد كبير فحل مجلس النواب مشروط بموافقتة . وهذا يعني ان رئيس مجلس الوزراء وان كانت المبادرة بالحل تأتي من قبله .الإ ان تقرير الحل نفسة يلتزم وجود الاغلبية اللازمة داخل المجلس التي تؤيد هذه المبادرة بالحل .اذ وفي حقيقة الامر ان هذه ليست سلطة او صلاحية لرئيس مجلس الوزراء حيث ليس له الحق في حل المجلس انما الطلب بالحل ولا يستطيع ممارسة هذا الحق الإ بعد موافقة رئيس الجمهورية مما يجعل تحقيق امره في غاية الصعوبة.ويضفي على هذه الصلاحيات الصفة النظرية فقط[٢].
٣-التوصية بالعفو الخاص : اكد الدستور العراقي لسنة٢٠٠٥ على حق الرئيس بأصدارالعفو الخاص بناءً على توصية من رئيس مجلس الوزراء هذا يعني ان الرئيس ليس له الحق في إصدارالعفوالخاص ما لم يتقدم رئيس مجلس الوزراء بتوصية في هذا الشأن ومن المؤكد ان حق المبادرة يكشف اهمية كبرى من حق إصدار القرار الذي يبقى معلقاً او موقوفاً على التوصية . حيث ينصرف معنى العفو الخاص الى العفو على شخص او مجموعة اشخاص محددين بذواتهم .والملاحظ ان صلاحية الرئيس في هذا الاختصاص شكلية اكثر مما هي فعلية ،اذ قيد الدستور هذه الاختصاصات بتوصية صادرة من رئيس مجلس الوزراء ومن هنا بأن صاحب الاختصاص الفعلي في الواقع هو رئيس مجلس الوزراء وليس رئيس الجمهورية علماً بأن الجانب الشكلي لمبداء الثنائية يتطلب استقلال كل من رئيس الدولة و رئيس مجلس الوزراء بعضهما عن بعض.

---
(١)كمال علي حسين :مصدر سايق، ص.٣٢٦
(٢) د. رافع خضر صالح شبر:مصدر سابق،ص٤٩.

ويجب ان يبقى كلا النصبين محافضاً على استقلالة مقابل الاخر بحيث يبقى منفصلين عن بعضهما وعدم الجمع بين منصب رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء .فلا يكفي وجود شخصين مختلفين على على رأس السلطة التنفيذية ، بل يتطلب ان يكون كل عضو مستقلاً عن الاخر وتتوزع الاختصاصات بينهما مع ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد بين السلطات التي يباشرها رئيس الدولة بصورة منفرده والاختصاصات التي يباشرها بالاشتراك مع غيره الإ ان هذا التمييز لا يطابق الواقع السياسي والراجح ا ن رئيس الجمهورية و حسب النصوص الدستورية ملزم باصدار المرسوم الجمهوري بالعفو الخاص[١].

مع ضرورة ملاحظة ان اختصاص رئيس مجلس الوزراء بالتوصية يمنح العفو الخاص مقيد بعدم تقديم التوصية بالعفو عما يتعلق في بعض الجرائم منها(الجرائم الدولية والارهاب و الفساد المالي و الاداري) وكذلك عدم المساس بالحق الخاص من المتضررين من الجرائم المعفى عنها . ولهذا لا سلطة لرئيس الجمهورية في اصدار العفو الخاص في هذه الطائفة من الجرائم لخطورتها و يعد هذا النص فريداً من نوعه مقارنة مع النصوص المطلقة في منح رئيس الدولة حق العفو. كما تستثني بعض الدساتير عادة من الجرائم التي يشملها هذا الحق تلك التي يحاكم من اجلها الوزراء امام محاكم خاصة بناءً على اتهام مجلس النواب وجرائم الخيانة العظمى[٢].

بالاضافة الى الاستثناءات السابقة وجود قيد اخر وهو الوارد في قانون المحكمة الجنائية العليا بصدد عدم جواز تخفيف العقوبة الصادرة من المحكمة او العفو عنها من اي جهة ،بما في ذلك رئيس الجمهورية . وقد اكدت المحكمة الاتحادية العليا على هذا الاستثناء حيث ذهبت الى (عدم امكانية رئيس الجمهورية بممارسة العفو الخاص بشأن الجرائم التي تقع في ولاية المحكمة الجنائية العليا) مع إلزامية بيان ان رئيس مجلس الوزراء قد منح صلاحية اصدار الامر بحفظ الدعوى والافراج على المتهمين قبل محاكمتهم ،لضرورات تتعلق بمصلحة عليا ،او الاسباب التي تتعلق بالامن العام والاستقرار ، قبل نفاذ دستورجمهورية العراق لسنة٢٠٠٥ فقد اصدر قانون السلامة الوطنية رقم (١)لسنة٢٠٠٤ والذي بموجبة تم الغاء قانون السلامة الوطنية لسنة١٩٦٥ .هذا يعني ان صلاحية رئيس مجلس الوزراء تكون قبل المحاكمة او اثناء النظر في الدعوى . في حين ان العفو الخاص لا يصدر بعد صدور حكم بات ويصدر العفو الخاص بمرسوم جمهوري بعد التوصية من قبل رئيس مجلس الوزراء. في حين لرئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الرئاسة اصدر الامر بحفظ الدعوى مع جدير الاشارة الى ان بعض التنظيم القانوني للعفو الخاص .

مشيرة الى ان العفو الخاص يصدر بمرسوم جمهوري ويتريب علية سقوط المحكوم بها نهائياً كلاً او بعضاً او ابدالها بعقوبة اخف منها . كما ان العفو الخاص لا يترتب علية سقوط العقوبات التكميلية والتبعية والاثار الجزائية الاخرى او التدابير الاحترازية ولا يكون له اثر على ما سبق من تنفيذه من العقوبة[٣].

---

(١)علي يوسف الشكري :مصدر سابق ،ص٢٤٧.
(٢)حميد حنون خالد:الانظمة السياسية ، مصدر سابق ،ص٤٩.
(٣)د-كمال علي حسين :مصدر سابق ،ص٣٣٨.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من بحثنا في موضوع (اختصاصات مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥) والذي سلطنا الضوء من خلاله على هذه المؤسسة الدستورية المهمة .التي يقع على عاتقها كثير من المهام التي تعتبر من الامور الهامة للدولة . لذلك بينا في بحثنا معنا مجلس الوزراء من الجانب اللغوي والاصطلاحي حيث تبين لنا من التعريف لهذه المؤوسسة ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم يتضمن تعريف مجلس الوزراء وانما اشار الى الالية التي يتكون بها الجلس ومدة انعقادة ومدة دورته. وكذلك قد تناولنا فيه نشاه المجلس بالاضافه الى الشروط الواجب توفرها في الا عضاء و الرئيس . هذا من جانب ومن جانب اخر درسنا الاختصاصات التي يتمتع بها اعضاء المجلس وكذلك الرئيس فلعضو مجلس الوزراء اختصاصات متعددة من بينها تشريعية وتنفيذية وتنظيم الياسة العالمة. وكذلك لرئيس المجلس اختصاصات ايضاً في مجال التنفيذ والتشريع والقضاء ويجب علينا ان نجمل ثمار ما توصلنا اليه من نتائج وتوصيات لابد ان تعالج وكالاتي :

اولا – النتائج

١-يعد مجلس الوزراء مركز السلطة التنفيذية وصاحب الدور الفعال في الانظمة البرلمانية ، وعلى الرغم من ذلك لم يورد في الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥ اي تعريف لمجلس الوزراء واكتفا في في بيان تشكيله وطرق تعين رئيسه واعضائه واختصاصات كل منهما بخلاف الفقه الذي اورد تعاريف له

٢-بينت الدراسة البحثية على اتجاه النظام الدستوري في العراق الى الشروط الواجب توفرها في رئيس واعضاء مجلس الوزراء والتي تقسم الى اعتبارين الاول اعتبارات تولي المنصب والثاني اعتبارات سياسية
واخلاقية .

ثانيا – التوصيات

١- نقترح تعديل نص المادة (٧٦ /اولا) من الدستور المتعلقة باختيار رئيس مجلس الوزراء ، بجعل النص
كالاتي (يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة الفائزة في الانتخابات بتشكيل مجلس الوزراء)

٢- نقترح تنظيم الشروط الازم توفرها في رئيس واعضاء مجلس الوزراء ضمن نصوص الدستور ، وليس مجرد النص على بعضها وترك البعض الاخر لتنظيم القانون العادي . لما لهذه المناصب اهمية كبيرة في الدورة وان التنظيم السليم لها يقتضي ذلك حتى لا يفسح المجال امام المشرع العادي للتحكم بهذه الشروط.

٣- نقترح توحيد الجرائم المخلة بالشرف ضمن قانون واحد بدلا من تشتتها في تشريعات وقوانين متعددة لتحديد معيار واضح عند الحكم على الرئيس او عضو في المجلس الوزاري عن جريمة مخلة بالشرف

٤ - نقترح منح رئيس مجلس الوزراء صلاحيات واسعة في اختيار اعضائه بعيدا عن المحاصصات السياسية والطائفية ، بما يمكنه اختيار اعضاء قادرين على تيسير عمل وزارات الدولة

المصادر

القرأن الكريم

اولاً الكتب:

١- د- الجواهري:-الصالح في اللغة والعلوم،تقديم نديم مشرعلي،المجلد الاول،ط١،دار الحضارةالعربية، بيروت، ١٩٧٤، ص١٩٩
٢- د- احمدسعيفان:-الانظة السياسية والبادئ الدستوريةالعامة،مطبعة بيروت،٢٠٠٥،ص٤٩١
٣- د-حميد حنون خالد،مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق،مكتبة السنهوري، بغداد،٢٠١٥،ص٣٠١
٤- د. حميد حنون خالد:الانظمة السياسية ،بغداد،٢٠١٣،ص١١
٥- د.حنان محمد القيسي:ثنائية المجلس التشريعي في العراق،ط١،بغداد،٢٠١٢،ص١٩٦-١٩٨
٦- د. رافع حظر صالح شبر : فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني في العراق ، ط١،مكتبة السنهوري : بغداد ، ٢٠١٢، ص٩٥
٧- د.عباس كريم لطيف العبيدي : الفدرالية في العراق ، بدون مكان نشر ، ٢٠٠٣، ص١٥١
٨- د. علي يوسف الشكري : تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليتة في الدستور العراقي ، موسسة الصنعاء للمطبوعات ، بيروت ، ٢٠١١،ص٣٦٨
٩- م. عبد القادر محمد القيسي : الاحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، المكتبة القانونية ، بغداد، ٢٠١٢،ص١٢٨
١٠- د. مصدق عادل طالب : الوزير في الدساتير العراقية ، ط١، بغداد،٢٠١٤،ص١٥٧
١١- د. مصدق عادل طالب : النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة ،ط١،بدون مكان ،٢٠١٥،ص٢٦

ثانياً : الرسائل والاطاريح
١- ايمان قاسم هاني الصافي : النظام القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، اطروحة دكتورا، جامعة النهرين كلية الحقوق ،٢٠١٥، ص٦٠٧
٢- كمال علي حسين : التنظيم الدستوري لتشكيل الحكومة واختصاصاتها في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، رسالة ماجستير ، جامعة بغداد ، كلية القانون ، ٢٠١٦،ص٧٠
٣- اسامة محمد قاسم : دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية ، رسالة ماجستير ،جامعة كربلاء ، كلية القانون ، ٢٠١٢، ص٩٥
٤- د.علي يوسف الشكري : الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية ، بحث منشور في جامعة الكوفة ، ٢٠٠٨، ص٥

ثالثاً : القوانين والقرارات .
١- المادة (٧٧/ اولاً / ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٢- المادة (١٣٥/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٣- المادة (٦٤/ اولاً/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٤- المادة (٥٨/ اولاً / ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٥- المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٦- المادة (١٢٦/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٧- المادة (٨٠/ خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٨- المادة (٧٣/تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
٩- المادة (٨١/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
١٠- المادة (٦١/تاسعاً/أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
١١- المادة (٥٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
١٢- المادة (٥٧/ اولاً /تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
١٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٢٨) والصادر ٣١ /٢٠٠٨/٧ ، منشور في مجلة التشريع والقضاء ، للسنة الاولى ، العدد الاول ، ٢٠٠٩، ص١٢
١٤- قرار مجلس الوزراء المرقم (٩٠) لسنة ٢٠٠٨ ، الجلسة (١١) في ٢٠٠٨/١/٢٧