

# اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في دستور العراق لعام 2005 (دراسة تحليلية ودراسة وصفية)

مروان حسن العيساوي / كلية القانون / جامعة الكوفة

## المستخلص

بموجب النظام البرلماني والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ يعد رئيس مجلس الوزراء الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية (رئيس مجلس الوزراء وهو المسؤول التنفيذي المباشر) وبهذا الوصف يرتبط رئيس مجلس الوزراء برئيس الجمهورية ومجلس النواب بعدة روابط وظيفية بعضها تعد وسائل تعاون والاخرى وسائل رقابة.

والملاحظ ان الدستور لم يفرد رئيس مجلس الوزراء إلا ببعض الاختصاصات المحددة كالقيادة العامة للقوات المسلحة وترأس وإدارة جلسات مجلس الوزراء، في الوقت الذي تفرد رئيس الجمهورية باختصاصات اوسع وربما أهم احيانا من تلك التي تمتع بها الاول، وإلى جانب الاختصاصات الفردية اشترك رئيس مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية في بعض الاختصاصات الدستورية كاقترح اعلان الحرب وحالة الطوارئ واصدار العفو الخاص ومنح الاوسمة والنياشين، وايضا اشترك مع مجلس النواب في ممارسة اختصاص إقالة اعضاء مجلس الوزراء.

ومن خلال البحث في اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في ظل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ وجدنا عدم وضوح الرؤيا لدى المشرع الدستوري ووجود تداخل في الاختصاصات بالشكل الذي يخل بالمبادئ الأساسية للنظام البرلماني.

#### Abstract

Under the parliamentary system, the Iraqi Constitution of 2005 is the Prime Minister of actual head of the executive (the Prime Minister is the Chief Executive Officer direct) and as such is linked to the Prime Minister President of the Republic and the House of Representatives in several functional linkages, some longer and means of cooperation and other means of control. It is noticeable that the Constitution did not single out the Prime Minister, but some of the terms of reference specified General of the Armed Forces and chaired the management meetings of the Council of Ministers, at which time the uniqueness of the president's mandate wider and perhaps the most important sometimes than those enjoyed by the first, besides the terms of reference of individual Subscribe Prime Minister with the President in some jurisdictions Republic suggestion constitutional declaration of war and state of emergency and issuing pardons and the granting of medals and decorations, and also teamed up with the House of Representatives in the exercise of the jurisdiction of the

dismissal of the members of the Council of Ministers

A search in the terms of reference of the Prime Minister under a constitution for Iraq in 2005 and found a lack of clarity the constitutional legislator's vision and the presence of overlap in the terms of reference in the form in which prejudice to the basic principles of parliamentary system.

### المقدمة

أن الدور الذي يقوم به رئيس مجلس الوزراء يرتبط بالمبادئ التي تنظم السلطة التنفيذية في أنظمة الحكم السياسية التي اعتمدت مبدأ الفصل بين السلطات كأساس فلسفي تبنى عليه علاقة السلطات الدستورية العامة في الدولة، وذلك من خلال الصلاحيات السياسية الناجمة عن طبيعة العلاقة بين المؤسسات الدستورية التي قد تشكل تأثيراً إيجابياً أو سلبياً على موقع رئيس مجلس الوزراء داخل السلطة التنفيذية، فإذا كان نظام الحكم رئاسياً فيكون عضواً في هيئة تنفيذية يكون لها وصف إدارة تكون بإشراف رئيس الدولة الذي يعد المباشر الأول والوحيد لشؤون الحكم، في حين يكون رئيس مجلس الوزراء مجرد معاون له، أما في النظام المجلسي فيكون عضواً في هيئة تنفيذية يسميها البرلمان وتعمل بإشرافه وتوجيهه، بينما يكون في النظام البرلماني رئيس هيئة متجانسة ومتضامنة ومسؤولة عن إدارة شؤون الحكم أطلق عليها الوزارة، إذ أن النظام البرلماني يجعل من الوزارة مركز الثقل في ممارسة اختصاصات السلطة التنفيذية

ويحيل إليها المسؤولية عن إدارة شؤون الحكم أستاناداً إلى قاعدة ربط المسؤولية بالسلطة.

ففي النظام البرلماني يبرز دور رئيس مجلس الوزراء على حساب رئيس الدولة من خلال ممارسته لأختصاصات يمارسها الرئيس في الانظمة الدستورية الاخرى، لكن أختصاصات رئيس مجلس الوزراء ودوره يتباين من دستور لأخر في حدود النظام البرلماني، لكن من المؤكد ان هذا الدور ليس ببعيد عن الواقع السياسي والدستوري في الدولة إذ إن تطور المفاهيم الأساسية للفكر السياسي مرتبط على الدوام بتطور الواقع السائد الأمر الذي أدى إلى انعكاسات مقابلة على مستوى مقام الوزارة ودور القائمين على شؤونها وهو ما يعني ارتباط وضع من يكون في الوزارة بالواقع السياسي السائد في الدولة وهو ما ينعكس بطبيعة الحال على الواقع القانوني.

وأن أهمية هذا البحث تقتضي إتباع مناهج علمية محددة بهدف الوصول إلى مادة الدراسة ومحاولة الإلمام بأغلب دقائقها وتفصيلها فاعتمدنا في دراستنا المنهج التحليلي والمنهج الوصفي الناقد، وستتمحور دراستنا بشكل أساسي حول تحليل مضامين النصوص الدستورية الواردة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، نظراً لما تثيره أختصاصات رئيس مجلس الوزراء من إشكالية دستورية لها امتدادات قانونية وسياسية واقتصادية واجتماعية في النظام البرلماني العراقي.

وقد انتظم البحث في مبحثين ومقدمة فضلاً عن خاتمة، سنتناول في المبحث الاول الأختصاصات المنفردة من خلال مطلبين سنخصص الاول للأختصاصات التنفيذية وسنبحث في الثاني الأختصاصات التي تتعلق بسير العمل البرلماني، أما المبحث الثاني فسنعقد الدراسة

فية للاختصاصات المشتركة من خلال ثلاثة مطالب سنبحث في الاول الاختصاصات المشتركة مع رئيس الجمهورية وسنتناول في الثاني الاختصاصات المشتركة مع مجلس النواب اما المطلب الثالث فسنخصه للاختصاصات المشتركة مع رئيس الجمهورية ومجلس النواب معاً.

### المبحث الاول

#### الاختصاصات المنفردة

يمارس رئيس مجلس الوزراء عدة اختصاصات منفردة ويراد بهذا النوع من الاختصاصات تلك الاختصاصات التي منحت لرئيس مجلس الوزراء بصورة مستقلة عن المجلس وأعضائه، ودون تعليق هذه الاختصاصات على مصادقة المجلس أو رئيس الجمهورية، وتشمل هذه الاختصاصات الآتي:

### المطلب الاول

#### الاختصاصات التنفيذية

بموجب دستور عام ٢٠٠٥ يمارس رئيس مجلس الوزراء عدة اختصاصات تنفيذية، وهي كالآتي:

### الفرع الاول

#### المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة

أسند الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لرئيس مجلس الوزراء المسؤولية المباشرة لتنفيذ السياسة العامة للدولة فقد نصت المادة (٧٨) منه على انه (...المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة...) ويعد هذا الاختصاص من اهم الاختصاصات لذا لابد ابتداءً من تحديد مفهوم السياسة العامة للدولة .

لقد اختلف الفقه في بيان معنى السياسة العامة، وبقراءة التعاريف التي صاغها هذا الفقه يمكن تصنيفها الى منهجين: المنهج الاول: صياغة تعريف جامع للسياسة العامة، اذ عرفت على انها برنامج عمل مقترح لجماعة في نطاق بيئة محددة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها سعياً للوصول الى اهداف مقصودة<sup>(١)</sup>. وعرفت ايضاً بانها (مجموعة قرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق غرض عام)<sup>(٢)</sup>، وعرفها اخرون بانها (تلك العمليات والاجراءات السياسية وغير السياسية التي تتخذها الحكومة بقصد الوصول الى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينها تمهيداً لاختيار البديل الذي يقترح اقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على حل مرضي)<sup>(٣)</sup>.

ويمكن تعريف السياسة العامة على انها خطة عمل متناسقة هادفة يعقبها أداء جماعي تتضمن الخطوط العامة لألية عمل الدولة في المجالين الداخلي والخارجي.

المنهج الثاني: تعداد الافعال التي تنضوي تحت مفهوم السياسة العامة وهي كالآتي<sup>(٤)</sup>:

١- الاعمال الموجهة نحو اهداف مقصودة ولا تشمل التصرفات العشوائية والعفوية التي تصدر عن بعض المسؤولين.

٢- البرامج والاعمال المنسقة التي تصدر عن القادة الحكوميين وليست القرارات المنفصلة او المنقطعة، فهي على سبيل المثال تشمل المراسيم الصادرة بتشريع القوانين وكذلك القرارات المنفذة لهذه القوانين.

٣- جميع القرارات الفعلية المنظمة والضابطة للتجارة او  
لمعالجة التضخم او لمعالجة مشكلة السكن او الصحة  
او السياسة التعليمية.

٤- السياسة العامة تبعاً للمنهج المؤسسي نشاط  
تباشره المؤسسات الحكومية، فأى سياسة لا يمكن ان  
تصبح عامة مالم تتبناها وتنفذها الحكومة، فتكتسب  
من خلال مؤسسات الحكومة عدة خصائص هامة في  
مقدمتها الشرعية او القبول العام.

وتمر السياسة العامة بعدة مراحل فهي تشمل التخطيط والاقرار  
ثم التنفيذ فالتقويم<sup>(٥)</sup>، وقد خص الدستور العراقي مجلس الوزراء  
عموماً بمرحلتى التخطيط والتنفيذ للسياسة العامة، وجعل رئيس  
مجلس الوزراء مسؤولاً مباشراً عن تنفيذ السياسة العامة، ويراد  
بتنفيذ السياسة العامة الاجراءات الفاعلة واللازمة لتحقيق اهداف  
صانع القرار أزاء مشكلة عامة أي ترجمة قرار السياسة العامة بما  
ينطوي عليه من اهداف وقواعد ومبادئ الى خطط وبرامج عمل  
محددة<sup>(٦)</sup>.

وتنطوي عملية تنفيذ السياسة العامة على عدة مسؤوليات  
تكمن في تحديد جهة التنفيذ ووضع الخطط التنفيذية ثم التحويل  
المالى (ميزانية التنفيذ) ثم توظيف الموارد البشرية<sup>(٧)</sup>.

وبالتدقيق في مضامين هذه المفاهيم التي تقدم بها الفقه باختلاف  
المناهج، نجد ان هناك تداخل يقوم على التوازن بين السياسة العامة  
وطبيعة النظام السياسي<sup>(٨)</sup>، اذ ان هناك اتصال وثيق بين رسم  
وتنفيذ السياسة العامة والتشريعات فبالرغم من ان الدستور قد  
اناط بمجلس الوزراء اختصاص تخطيط وتنفيذ السياسة العامة

وأوكل لرئيس مجلس الوزراء مسؤولية تنفيذ السياسة العامة الا انه في نفس الوقت منح مجلس النواب دوراً محورياً في عملية رسم السياسات العامة والتأثير عليها من خلال عدة وسائل لعل اهمها السلطة التي يمتلكها مجلس النواب في رسم وصياغة السياسة العامة من خلال التشريعات، إذ إن السياسات العامة لابد ان تترجم على شكل تشريعات<sup>(٩)</sup>، وللمجلس النواب التأثير على مرحلة تنفيذ السياسة العامة من خلال مراقبتها وتقييمها ومحاسبة القائمين عليها<sup>(١٠)</sup>.

والمنهج الذي اعتمده دستور ٢٠٠٥ يحدد التعاون بين الوزارة ومجلس النواب في تحديد معالم السياسة العامة للدولة وذلك من خلال مشروعات القوانين المقترحة من مجلس الوزراء، اذ يعمل مجلس النواب على مناقشة تلك المشروعات وقرارها<sup>(١١)</sup>.

ويتضح مما تقدم ان اختصاص رسم وتنفيذ السياسة العامة يعد اختصاصاً تكاملياً بين مجلس الوزراء ومجلس النواب، اما دور رئيس مجلس الوزراء الذي نصت عليه المادة (٧٨) من الدستور بكونه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة فهو دور إشرافي توجيهي على تنفيذ السياسة العامة المقررة من مجلس النواب إذ يتم تنفيذها من خلال الوزارات كل حسب اختصاصها ويعمل رئيس مجلس الوزراء على متابعة تنفيذها والتنسيق بين الوزارات المتبعة وتوحيد جهودها<sup>(١٢)</sup>، فهذا الاختصاص يبيح اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير حركة العمل والاشراف على القائمين عليه وتوجيههم واصدار الاوامر والقرارات التي يستلزمها حسن سير العمل كون ان الوزارة هي المعنية باقتراح السياسة العامة وتنفيذها لذا وبما انه رئيس مجلس



الوزراء والمسؤول عن ادارة مجلس الوزراء فمن الطبيعي ان يكون مسؤولاً مباشراً عن تنفيذ السياسة العامة.

### الفرع الثاني

#### إدارة مجلس الوزراء

خصت المادة (٧٨) من الدستور العراقي رئيس مجلس الوزراء بادارة مجلس الوزراء وترأس اجتماعاته، الا ان هذا النص جاء عاما في عباراته غير في مضامينه، وجرت الأنظمة الدستورية المقارنة على ترك التفاصيل للنظام الداخلي لكن اللافت للنظر أن حكومتين دائمتين (٢٠٠٦-٢٠١٠) لم تنجز مهمة وضع النظام الداخلي للمجلس، وبما ان النظام الداخلي لمجلس الوزراء لم يصدر حتى الآن<sup>(١٣)</sup>، سنبين هذا الاختصاص في ضوء الوثيقة الدستورية والقواعد العامة بوصفه مكلف بخدمة عامة والتطبيق العملي.

يقوم رئيس مجلس الوزراء برئاسة جلسات مجلس الوزراء ويدير المناقشات فيها ويقوم بتحقيق الانسجام بين نشاط الوزارات المختلفة ومتابعة تنفيذ البرنامج الحكومي، ومن اجل ان يتمكن من تحقيق ذلك لابد من وجود تنظيم خاص يعاونه وهو ما يعرف بالامانة العامة لمجلس الوزراء<sup>(١٤)</sup>، التي تتولى تسجيل وتحقيق الانسجام بين قرارات مجلس الوزراء وتنظيم جدول اعماله وتمكن رئيس مجلس الوزراء من الاشراف على عمل المجلس<sup>(١٥)</sup>.

ومن الجدير بالملاحظة ان المنهج الذي سلكه المشرع الدستوري في دستور ٢٠٠٥ بخصوص عدم منح رئيس الجمهورية حق ترأس جلسات مجلس الوزراء ولو بصورة شرفية وقصر الامر على رئيس مجلس الوزراء<sup>(١٦)</sup>، امر يتفق مع قواعد النظام البرلماني ومع المتطلبات الشكلية والموضوعية لبدأ ثنائية السلطة التنفيذية<sup>(١٧)</sup>، غير أن

الدستور أجاز ذلك لكن بصورة غير مباشرة عندما منح رئيس الجمهورية حق الحل محل رئيس مجلس الوزراء في حالة خلو منصبه الاخير لأي سبب كان<sup>(١٨)</sup>, وهو امر منتقد كونه يخالف أسس النظام البرلماني.

ولتنظيم سير العمل بمجلس الوزراء لابد من وجود نظام داخلي يوضع مباشرة بعد منح الثقة من مجلس النواب, وعلى الرغم من نص الدستور صراحةً على ذلك الا انه لم يوضع مثل هذا النظام, ووجوده ضروري لتنظيم اسلوب عمل المجلس وآلية التصويت والانعقاد وتنظيم جدول الاعمال<sup>(١٩)</sup>, وبما انه لم يجر وضع نظام داخلي فان آلية عمل مجلس الوزراء تتم وفق ارشادات رئيس مجلس الوزراء والامانة العامة.

وفي العراق تُعد الامانة العامة لمجلس الوزراء جدول الاعمال بعد اطلاع رئيس مجلس الوزراء عليه قبل ارساله الى اعضاء المجلس, وقد يوعز رئيس المجلس بأدراج بعض المواضيع الهامة التي يرى ضرورة عرضها على وجه السرعة, وتواتر العمل على انعقاد المجلس يوم الثلاثاء الساعة العاشرة صباحاً الا اذا تم الابلاغ عن تغيير زمان ومكان الانعقاد, وجرى العمل كذلك على ان يستعرض رئيس مجلس الوزراء بعض المسائل الهامة قبل الدخول في جدول الاعمال ويتعلق حديث المقدمة عن الوضع السياسي في العراق والعالم, وتتخلل هذا الحديث المناقشات, وقد يسمح رئيس المجلس للاعضاء بعرض بعض المستجدات لاتخاذ القرار فيها, وتنظيماً يتولى رئيس المجلس تنظيم الحديث والسماح به للاعضاء واستشارة بعض المتحفظين والجدير بالذكر ان حضور جلسة المجلس يقتصر على الاعضاء فقط, ولرئيس

المجلس دعوة بعض المستشارين، وجرى العمل على حضور المستشار القانوني والاعلامي لرئيس المجلس<sup>(٢٠)</sup>.

ولا تنعقد الجلسات الا بعد تحقق النصاب والنصاب المطلوب لانعقاد الجلسة ولاخاذا القرار هو الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس الوزراء مع ملاحظة ان من يشغل منصبين او اكثر في مجلس الوزراء بالاصالة والوكالة يكون له اصوات بعدد المناصب التي يشغلها سواء من حيث الانعقاد او التصويت وهو ما يخالف قواعد النظام البرلماني<sup>(٢١)</sup>. هذا ويتم التصويت برفع الايدي وفي حالة تعادل الاصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الجلسة، والاصل أن رئيس مجلس الوزراء يتراأس جلسات المجلس وله ان يعهد الى نائبه الاقدم تراس الجلسة في حالة غيابه لأي سبب من الأسباب، كما يتراس الجلسة النائب الاقدم في حالة مغادرته الجلسة لأمر طارئ<sup>(٢٢)</sup>.

وتجدر الاشارة الى انه بمناسبة هذا الموضوع يثار السؤال التالي، هل يعد الوزير مرؤوس لرئيس مجلس الوزراء؟ بمعنى آخر هل يمكن أن يمارس رئيس مجلس الوزراء سلطة رئاسية على الوزير؟

في الحقيقة أن رئيس مجلس الوزراء لا يعد رئيس إداري للوزراء ولا يمكن عد الوزير مرؤوس له وفق مفهوم السلطة الرئاسية بمفهومها الاداري. لأن ذلك يتعارض مع منطق النظام البرلماني وفكرة المسؤولية السياسية، فالوزراء مسؤولون أمام البرلمان وهو الذي يملك محاسبتهم وسحب الثقة منهم، أما مسؤوليتهم أمام رئيس مجلس الوزراء فأنها لا تتعدى المسؤولية عن تنفيذ السياسة العامة والتي يمكن أن تؤدي إلى طلب إقالتهم في أسوء الأحوال، وعليه لا يمتلك رئيس مجلس الوزراء من الناحية القانونية الحق بممارسة سلطة رئاسية على الوزراء، فليس له حق التعقيب على قرارات الوزراء وأن

يعدل في قراراتهم أو أن يستبدل بها قرارات أخرى من عنده بصفته رئيس إداري لهم، إذ يعد الوزير أعلى سلطة رئاسية في وزارته ويمثل أعلى مرحلة للتظلم فيها، والقول باستقلال الوزير لا يعني بأي حال استقلاله المطلق وإنما يعني أن قرارات الوزير الصادرة في حدود اختصاصه تكون نافذة دون حاجة إلى مصادقة من سلطة عليا مادامت تدور في نطاق السياسة العامة للدولة وإطار المشروعية القانونية<sup>(٢٣)</sup>.

وهذا الأمر أدى إلى حدوث اختلاف في الفقه حول طبيعة الوزير الوظيفية، فهناك من يرى أن الوزير ليس موظفاً عاماً ولا تسري عليه أحكام الموظف العام<sup>(٢٤)</sup>، ذلك أن قواعد تعيين الوزير ومسؤوليته وانتهاء خدمته تختلف تماماً عن القواعد التي يخضع لها الموظف العام ويغلب عليها الطابع السياسي، فضلاً عن أن الموظف العام يعهد إليه عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، بينما الوزير يعين لمدة محددة تبدأ من تاريخ تعيينه وتنتهي في الأحوال الطبيعية بإنهاء الدورة التشريعية للبرلمان، وهذا يعني أن الوزير لا يمارس عمله بصفة دائمة وبذلك تنتفي صفة الموظف العام عن الوزير لإنقضاء أحد العناصر الأساسية لاكتساب تلك الصفة<sup>(٢٥)</sup>.

والرأي الثاني من الفقه يرى أن وزير في مدلوله العام يدخل في عموم مدلول الموظف العام، لأنه يكون على رأس الوظيفة الإدارية في وزارته بالرغم من أن له أيضاً وظيفة سياسية ويتم تعيينه وعزله وتحديد مسؤوليته بقواعد خاصة<sup>(٢٦)</sup>، ومعنى ذلك أن الوزير ليس موظف لعدم انطباق شروط الموظف العام عليه، لكنه يعمل لدى الدولة ويتقاضى عن عمله أجراً يصرف من خزينة الدولة وتحتسب مدة عمله خدمة

لأغراض القانون، واقرب ما يكون من هذا المفهوم هو مفهوم المكلف بخدمة عامة الذي نص عليه قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ بالمادة (٢/١٩)<sup>(٢٧)</sup>، فقد أدخل الوزير ضمن مفهوم المكلف بخدمة عامة لغرض تطبيق أحكام قانون العقوبات، انطلاقاً من أن أحكام هذا القانون تسري على جميع شاغلي الوظيفة العامة في الدولة ومن ثم فأنها تنطبق على الموظف العام ومن حكمه لتشمل بذلك الوزراء.

وفي هذا المقام يثار التساؤل حول سلطة رئيس مجلس في منح أعضاء المجلس اجازة عند عدم حضورهم لجلسات المجلس او تغيبهم ان صح التعبير؟ وفي الواقع حصل ذلك مع وزراء القائمة العراقية ووزراء التحالف الكردستاني ووزراء كتلة الاحرار. وفي ظل عدم تنظيم هذه المسألة في الدستور او أي قانون وعدم وجود نظام داخلي يحكم عمل المجلس يمكن القول بعدم وجود أي اساس قانوني لهذا الامر وانما يتخذ القرار بناءً على واقع اساسه ان أعضاء مجلس الوزراء لا يتمتعون بصفة الموظف العام، وانما هم اقرب الى صفة المكلف بخدمة عامة استناداً الى نص المادة (١٩/ثانياً) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ وقرار مجلس شوري الدولة رقم (١٦) لسنة ١٩٩١<sup>(٢٨)</sup>، وهذا التوصيف يبرر تطبيق بعض احكام قانون الخدمة المدنية على أعضاء مجلس الوزراء بوصف هذا القانون يعد الشريعة العامة لقضايا الخدمة المدنية للعاملين بالدولة، ويمكن الاستناد إلى احكامه بوصفها قواعد عامة يمكن تطبيقها على أعضاء مجلس الوزراء بما يتلائم ومراكزهم السياسية والادارية، ويلاحظ أن بعض احكام قانون الخدمة المدنية يجري تطبيقها في الوقت الحاضر على الوزراء ومنها الاستقالة فلعدم وجود تنظيم خاص لاستقالة أعضاء مجلس الوزراء يجري العمل بالقواعد العامة

للاستقالة التي نص عليها قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، بأن يقدم الوزير طلب الاستقالة إلى رئيسه المباشر وهو رئيس مجلس الوزراء الذي يكون له الحق بقبولها او رفضها<sup>(٢٩)</sup>.

### الفرع الثالث

#### القائد العام للقوات المسلحة

يتولى رئيس مجلس الوزراء بموجب المادة (٧٨) من الدستور القيادة الفعلية للقوات المسلحة اذ نصت هذه المادة على ان (رئيس مجلس الوزراء هو القائد العام للقوات المسلحة) وبالمقابل نص الدستور ايضاً على ان يتولى رئيس الجمهورية القيادة العامة للقوات المسلحة للاغراض التشريعية والاحتفالية<sup>(٣٠)</sup>.

إن إناطت القيادة الفعلية برئيس مجلس الوزراء يساير مسلك الانظمة البرلمانية، ويعد متفقاً مع قواعد النظام البرلماني الذي تبناه الدستور في المادة الاولى منه والتي نصت على ان (...نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي) ومن مقتضيات هذا النظام ان يتولى شخص مدني القيادة العامة للقوات المسلحة<sup>(٣١)</sup>.

وتعني القيادة العامة للقوات المسلحة قيام رئيس مجلس الوزراء بتجهيز وتنظيم القيادة العامة للقوات المسلحة سواء كانت برية ام جوية ام بحرية، غير ان ذلك لايعني ان يقوم رئيس مجلس الوزراء بنفسه بهذه القيادة فهو امر متعذر على هذا النحو لما يتطلبه ذلك من خبرات فنية لاسيما بعد التطور الحاصل في ميدان البحث العلمي العسكري ولكن سلطة إصدار القرارات العسكرية الهامة ترجع له<sup>(٣٢)</sup>.

وبذلك يعد رئيس مجلس الوزراء الرئيس الاعلى المباشر للقوات المسلحة بما فيها وزارة الدفاع ووزارة الداخلية والاجهزة الامنية

كافة<sup>(٣٣)</sup>، غيران هذا الامر يثير التساؤل عن الحدود الفاصلة بين سلطات القائد العام للقوات المسلحة وسلطات الوزراء الامنيين كوزير الدفاع ووزير الداخلية؟

في الحقيقة لم يتضمن الدستور معالجة لهذه المسألة لكن يمكن القول بان الوزراء الامنيين يقومون بتنفيذ التعليمات الصادرة اليهم من القائد العام للقوات المسلحة بوصفه الرئيس الاعلى لهذه القوات، اذ تعد المؤسسات الامنية جهات قانونية خاضعة لامرة القائد العام للقوات المسلحة<sup>(٣٤)</sup>، فرئيس مجلس الوزراء هو الذي يقرر السياسة العامة الدفاعية والامنية ويحدد اهدافها ويشرف على تنفيذها وهذه القاعدة متبعة في الانظمة البرلمانية<sup>(٣٥)</sup>.

ويتولى رئيس مجلس الوزراء بموجب سلطته في القيادة العامة للقوات المسلحة تحريك هذه القوات ونقلها من مكان الى اخر واصدر الاوامر لها في هذا الخصوص ومكافأة آمريها ومعاقبتهم واحالتهم على التقاعد واي صلاحيات اخرى تقتضيها قيادة هذه القوات وادارة العمليات العسكرية عموماً<sup>(٣٦)</sup>.

غير ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد سلب اختصاص تعيين قادة الجيش من رئيس مجلس الوزراء فنص على ان امر تعيين رئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات يتم عن طريق مجلس النواب بناءً على ترشيح من مجلس الوزراء<sup>(٣٧)</sup>.

إن من غير الملائم إشراك مجلس النواب في ممارسة هذا الاختصاص كونه سيقحم الاعتبارات السياسية في عمل المؤسسة العسكرية والامنية التي يفترض في عملها التجرد والاستقلال وابقائها بعيدة عن التجاذبات السياسية<sup>(٣٨)</sup>، وهذا حاصل فعلاً فقد قدم مجلس

الوزراء أسماء معينة لشغل هذه المناصب ولكن بسبب الاعتبارات السياسية ومنهج التوافقات والتوازنات في الدولة لم يتم التصويت على هذه الاسماء، وان الامر كان مبرره خلق التوازن في التعيين والتمثيل والاشكال الاكبر أن رؤساء الاجهزة الامنية كالأمن الوطني والمخابرات وقادة الفرق هم حتى الان بالوكالة بسبب عدم التوافق عليهم في مجلس النواب.

وقد ثار التساؤل والنزاع السياسي حول سلطة رئيس مجلس الوزراء بإنشاء قيادة العمليات في المناطق المضطربة امنياً كقيادة عمليات بغداد وقيادة عمليات دجلة وغيرها؟ في الواقع نادى البعض بعدم دستورية ذلك، لكن يمكن القول بان استحداث مثل هذه القوات عموماً وتحريك القطعات العسكرية ونقلها من مكان الى آخر يعد من صميم اختصاصات رئيس مجلس الوزراء بوصفه القائد العام للقوات المسلحة او بوصفه رئيس السلطة التنفيذية الفعلية للأسباب الآتية:-

١- ان رئيس مجلس الوزراء معني بحفظ النظام العام الذي من أخص عناصره الامن العام<sup>(٣٩)</sup>، عن طريق اتخاذ الاجراءات اللازمة لضمان كيان الدولة سالماً ومستقراً وتوفير الخدمات العامة<sup>(٤٠)</sup>، وبما انه تم الاخلال في المناطق التي انشئت فيها او حُركت اليها هذه القوات فكان من الجائز ان لم يكن من الواجب على القائد العام للقوات المسلحة اتخاذ الاجراءات الضرورية.

٢- ان انشاء قيادات العمليات لا يعني انشاء قوة خارجية عن تشكيلات القوات المسلحة بل هي عبارة عن استحداث تشكيل جديد تابع للقوات المسلحة او إعادة



تنظيمها كما هو الحال في سلطة القائد العام بإنشاء الفرق العسكرية، وإن امتد لإنشاء قوى جديدة كفرق حماية أنابيب وخطوط النفط، إلا أنها تبقى خاضعة لأطار تنظيم الفرق العسكرية<sup>(٤١)</sup>.

٣- إن إشراك جهة أخرى مع القائد العام للقوات المسلحة في هذا الاختصاص يدخل الجيش بصفة عامة في الصراعات الحزبية والسياسية لأن البلاد انطلقت من تطبيق التعددية الحزبية والسياسية<sup>(٤٢)</sup>.

٤- إن الدستور العراقي لم يحدد صلاحيات رئيس مجلس الوزراء بوصفه قائد عام للقوات المسلحة وترك الأمر مطلقاً لذلك يجوز له استناداً إلى المبدأ القائل بأن المطلق يسري على إطلاقه ما لم يرقم دليل على تقييده<sup>(٤٣)</sup>.

### المطلب الثاني

#### اختصاصات تتعلق بسير العمل البرلماني

من مقتضيات العمل البرلماني التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وبناءً على ذلك فقد خول دستور ٢٠٠٥ رئيس مجلس الوزراء ممارسة اختصاصات تتعلق بانعقاد مجلس النواب وهذه الاختصاصات تشمل الدعوة إلى تمديد الفصل التشريعي والدعوة لعقد جلسة استثنائية، ولبيان ذلك سنتولى بحث هذين الاختصاصين وفق التالي:

#### الفرع الأول

##### الدعوة إلى تمديد الفصل التشريعي

إن البرلمان في الأنظمة البرلمانية لا يكون في حالة انعقاد دائم، وإنما له أدوار انعقاد يجتمع في كل دورة لمدة محددة، ويراد بأدوار الانعقاد المدة

التي يمارس بها البرلمان عمله خلال فترة انتخابه<sup>(٤٤)</sup>، اذ جرى العمل على تقسيم مدة ولاية المجلس الى ادوار انعقاد قد تكون سنوية فمثلاً اذا كانت مدة ولاية اربع سنوات يكون له اربع ادوار انعقاد، بينما يذهب اتجاه اخر من الدساتير الى تقسيم مدة ولاية البرلمان الى دورين وهناك من يقسمها الى ثلاثة ادوار<sup>(٤٥)</sup>.

وتجدر الإشارة الى ان هناك نوعين من ادوار الانعقاد فهناك دور الانعقاد العادي ودور الانعقاد غير العادي، فالاول هو الدور السنوي المعتاد المنصوص على تحديد مواعده في الدستور والنظام الداخلي، اما الثاني فهو دور يدعى البرلمان الية بعد انتهاء الدور المعتاد اي أثناء غيبته او اجازته وذلك لاسباب طارئة وظروف غير عادية ومستعجلة لا يصح ارجاؤها لحين الاجتماع العادي القادم ويكون بطلب من الحكومة<sup>(٤٦)</sup>.

وقد اخذ الدستور العراقي بنظام ادوار الانعقاد السنوية ونص في المادة (٥٧) منة على ان كل دورة انعقاد تتكون من فصلين تشريعيين وأمدھما ثمانية اشهر<sup>(٤٧)</sup>، ونص الدستور على حالتين تمدد فيهما فترة الانعقاد، اولهما وجوبية وذلك اذا تصدى المجلس لمناقشة الموازنة العامة للدولة فنص على عدم فض الجلسات ما لم يقر قانونها<sup>(٤٨)</sup>، وثانيهما جوازية اذ اعطى الدستور لأكثر من جهة ومن بينها رئيس مجلس الوزراء حق مد فترة الانعقاد وبما لايزيد على ثلاثين يوم لاجاز المهام التي تستدعي التمديد<sup>(٤٩)</sup>.

وتجدر الإشارة الى ان المقصود بتمديد الفصل التشريعي استمرار مزاولة البرلمان لآعماله لمدة محدودة بعد انتهاء المدة المحددة لدورة الانعقاد المنصوص عليها في الدستور والنظام الداخلي بسبب ظروف استثنائية او لاتمام اعمال مستعجلة<sup>(٥٠)</sup>.

وفي هذا الصدد يثار التساؤل حول جواز استخدام هذه الصلاحية لأكثر من مره خلال ادوار الانعقاد ؟ وفي الواقع ان الدستور والنظام الداخلي لم يقيد سلطة رئيس مجلس الوزراء او باقي الجهات في تمديد الفصل التشريعي بمرة واحدة خلال ادوار الانعقاد ككل او دورة الانعقاد الواحدة , لذا يجوز بعد انتهاء كل فصل تشريعي الدعوة الى تمديده وهو ما يتلائم مع الغاية من التمديد<sup>(٥١)</sup>.

اما بالنسبة لامكانية تمديد الفصل التشريعي الاخير لمدة ولاية مجلس النواب, فيمكن القول بعدم جواز ذلك لكون الدستور قد نص على ان تجري انتخابات مجلس النواب الجديد قبل خمسة واربعون يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة<sup>(٥٢)</sup>.

وحسناً فعل الدستور في تحويل هذه الصلاحية لأكثر من جهة فقد يحتاج مجلس النواب بآنتهاء الفصل التشريعي لتأخير مناقشة بعض المسائل واتخاذ القرارات لاسيما المتعلقة بعمل السلطة التنفيذية كسبيل لعرقلة عملها ومثل هذا الاحتمال ينهض حينما تكون السلطتين على طرفي نقيض او حينما يحتدم الخلاف بينهما بشأن مسائل معينة تدخل ضمن الاختصاصات المشتركة للسلطتين كالموافقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية<sup>(٥٣)</sup>, والمصادقة على تعيين اصحاب الدرجات الخاصة<sup>(٥٤)</sup>, وما الى ذلك<sup>(٥٥)</sup>.

والجدير بالذكر ان المشرع العراقي لم يتطرق الى تأجيل ادوار الانعقاد العادية ولا الى فض ادوار الانعقاد, مما يدل على عدم جواز تأجيل تلك الادوار وفضها وانما يتم ذلك حكماً وفقاً للنظام الداخلي للمجلس.

## الفرع الثاني

### الدعوة الى عقد جلسة استثنائية

اخذ الدستور العراقي بأدوار الانعقاد السنوي ونص ان كل دورة انعقاد سنوية تتكون من فصلين تشريعيين وكل فصل تشريعي يتكون من عدد من الجلسات<sup>(٥٦)</sup>.

وخلال الفصل التشريعي هناك جلسات عادية يختص بتحديد رئيس المجلس<sup>(٥٧)</sup>، وهناك جلسات استثنائية طارئة منح الدستور صلاحيات الدعوة اليها لأكثر من جهة من ضمنها رئيس مجلس الوزراء فنصت المادة (٥٨/أولاً) على ان (... لرئيس مجلس الوزراء دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية، ويكون الاجتماع مقتصرأ على الموضوعات التي اوجبت الدعوة اليه).

وبلاحظ على النص ما يلي:

- ١- لم يحدد النص المدة اللازمة للانعقاد من تاريخ الدعوة .
  - ٢- اجاز النص لأكثر من جهة حق دعوة المجلس للانعقاد وهم كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب وخمسون عضواً نيابياً وبالمقابل لم يبين النص الحكم فيما لو تضاربت الدعاوات للجلسة خاصة اذا كانت المواضيع مختلفة فلمن تكون الاولوية .
  - ٣- لم يميز النص في الدعوة الى الجلسة الاستثنائية في اثناء عطلة البرلمان او في حالة انعقاده في دورته العادية .
- وينبغي الاشارة الى انه لا يجوز مناقشة او اتخاذ اي امر خلال عقد الجلسة الاستثنائية الا المسائل الواردة في الدعوة حصراً لان

لجلسة الاستثنائية غرضاً محدداً لا يصح ان تتعداه حسب النص الدستوري<sup>(٥٨)</sup>.

وكان المشرع الدستوري موفقاً عندما اجاز لاكثر من جهة الدعوة الى عقد جلسة استثنائية اذا قد يتراخى رئيس المجلس او اعضاءه في الاقدام على ذلك ويرون امكانية تأخير مناقشة المسائل المستجدة في حين ان الواقع يشير الى ضرورة الالتئام واتخاذ القرارات العاجلة بشأنها<sup>(٥٩)</sup>.

وعلى الصعيد الواقعي فقد عقد مجلس النواب العديد من الجلسات الاستثنائية بسبب ظروف امنية او اسباب سياسية وبناءً على دعوة من رئيس المجلس او النواب وبالمقابل فشل المجلس في عقد جلسات استثنائية بسبب عدم تحقق النصاب لاسباب واعتبارات سياسية وتحولت هذه الجلسات بناءً على توصية من رئيس المجلس الى الجلسات تشاورية بلحاظ عدم وجود اي اساس قانوني لذلك<sup>(٦٠)</sup>.

### المبحث الثاني

#### الاختصاصات المشتركة

أناط الدستور العراقي برئيس مجلس الوزراء جملة من الاختصاصات المهمة لكنه اوردها بشكل مشترك اي انها لا تمارس بصوره منفردة من قبل رئيس مجلس الوزراء بل تقتضي موافقة رئيس الجمهورية او مجلس النواب او كلا الاثنين معاً لاستكمال الشكل الذي رسمه الدستور لها، لذا سنتولى بيان هذه الاختصاصات بالشكل الاتي:

#### المطلب الاول

### الاختصاصات المشتركة مع رئيس الجمهورية

وفق الأسس العامة للنظام البرلماني فإن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء يكونا ما يعرف بثنائية السلطة التنفيذية، وهو ما حدا بالدستور العراقي الى ايقاف ممارسة بعض الاختصاصات على موافقة الطرفين ومثل هذا النوع من الاختصاصات ذكره الدستور العراقي في موضعين هما إصدار العفو الخاص ومنح الاوسمة والنياشين، لذا سننقد الدراسة على بيانهما وكالاتي:

#### الفرع الاول

#### إصدار العفو الخاص

يقسم العفو الى نوعين اما عفو عام او عفو خاص، ويراد بالعفو العام هو إجراء من الإجراءات التي تتخذ من قبل السلطات المختصة بالدولة وفي أية مرحلة من مراحل الدعوى الجزائية (تحقيق ابتدائي او قضائي او محاكمة او طعن بالحكم او تنفيذ الحكم)<sup>(١١)</sup>، ويترتب عليه انقضاء الدعوى الجزائية وتسقط جميع العقوبات الاصلية والتبعية والتكميلية ومحو جميع الآثار المترتبة على الحكم الصادر بالادانة، ويكون بمنزلة حكم البراءة فلا تعد الجريمة المعفو عنها سابقة في العود، ولا يكون له اثر على ماسبق تنفيذه من احكام فهو يزيل الصفة الجرمية عن الفعل ويحيله الى فعل مشروع الا اذا نص على خلاف ذلك صراحة<sup>(١٢)</sup>، هذا اذا كانت الدعوى في مرحلة المحاكمة اما اذا كانت في مرحلة التحقيق فيتم ايقاف الاجراءات القانونية بحق المتهم وقفا نهائياً، وهو ما اخذ به قانون العفو رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٨ مع اشتراطه عدم ارتكاب جريمة عمدية من قبل المعفو عنه خلال مدة محددة من صدور قرار وقف الاجراءات<sup>(١٣)</sup>.

اما العفو الخاص فينصرف الى اعفاء شخص او اشخاص معينين بذواتهم من كل العقوبات او جزء منها<sup>(١٤)</sup>، وما يترتب عليه سقوط العقوبات الاصلية والفرعية دون مساس بالحكم بالرد او التعويض او المصادرة<sup>(١٥)</sup>.

وتكمن فكرة العفو في ان الدولة تملك سلطة العقاب فلها بالمقابل ان تنازل عن هذا الحق بالعفو، لاسباب في الغالب اجتماعية او صحية او انسانية او سياسية<sup>(١٦)</sup>.

وقد اعطي تقدير منح العفو الخاص في وثيقة دستور ٢٠٠٥ الى رئيس الجمهورية بناءً على توصية رئيس مجلس الوزراء بموجب المادة (٧٣/ اولاً) منها والتي نصت على ان لرئيس الجمهورية (اصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري).

ويلاحظ على هذه الاختصاص ان السلطة التنفيذية هي التي تباشره ، اذا يتولى رئيس مجلس الوزراء تقديم توصية بأسماء المدانين المراد اصدار العفو الخاص بحقهم ويرفعها الى رئيس الجمهورية ويكون هذا الاخير مخيراً بين القبول والرفض، وبذلك يقف كلا الطرفين في كفة متساوية في ممارسة هذا الاختصاص.

وتجدر الاشارة الى ان اختصاص اصدار العفو الخاص لم يرد مطلقاً بل قيد بعدم المساس بالحق الخاص وان لا يمتد ليشمل المحكومين بالجرائم الدولية او الجرائم ارهابية او جرائم الفساد المالي والاداري.

وبعبارة اخرى لا يجوز ان يؤثر العفو الخاص على حقوق الشخصية للغير ويرجع ذلك الى انه اذا كان الفعل قد صدر عنه عفو ازال عنه صفة الجريمة او تنازل عن عقوبته الا ان يضل فعلاً ضاراً فيكون من

حق المضرور منة ان يطلب التعويض عنه ولا يؤثر على الدعوى المدنية الناشئة عنه بصوره عامة فيحق للمتضرر اللجوء الى المحكمة المدنية للمطالبة بالتعويض<sup>(١٧)</sup>.

والعفو الخاص ايضاً مقيد بعدم شمول المحكومين بالجرائم الدولية وهي المشمولة بالمادة (١٣) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ كالاتجار بالنساء او الصغار او الرقيق او المخدرات وتخريب او تعطيل وسائل المخابرات والمواصلات الدولية<sup>(١٨)</sup>، اضافة الى ان العفو الخاص مقيد بعدم شمول المحكومين عن جرائم ارامية ويراد بها تلك الجرائم المشمولة بقانون الارهاب رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٥<sup>(١٩)</sup>، ولا يجوز ان يمتد الى جرائم الفساد المالي والاداري وهي الجرائم المشمولة بقانون النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ والذي ينص على ان الجرائم الفساد الاداري والمالي تشمل (الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة وهي الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود حدود وظائفهم واية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المواد (٢٣١ و٢٣٤ و٢٧١ و٢٧٢ و٢٧٥ و٢٧٦ و٢٩٠ و٢٩٣ و٢٩٦) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل واية جريمة اخرى يتوافر فيها أحد الظروف المشددة المنصوص عليها في الفقرات (٧٥ و٧٦) من المادة (١٣٥) من قانون العقوبات النافذ المعدل بالقسم (٦) من القانون التضمنين الصادر عن مجلس الحكم المنحل الملحق بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة المرقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٤<sup>(٢٠)</sup>.

في الواقع لم تكن ممارسة العفو الخاص بمناء عن الاعتبارات السياسية فنتيجة للظروف والتظاهرات التي حصلت في بداية ٢٠١٣ اضطر رئيس مجلس الوزراء (نوري المالكي) الى رفع التوصية



الى رئيس الجمهورية لاصدار عفو خاص وهو ما تم فعلاً واطلق بموجبه سراح العديد من المحكومين في مختلف الجرائم<sup>(٧١)</sup>.

### الفرع الثاني

#### منح الاوسمة والنياشين

ان منح الاوسمة والنياشين من الاختصاصات الشرفية التي تمنح لرئيس الدولة في اغلب النظم الدستورية لكن الالفت للنظر ان الدستور العراقي قيد صلاحية الرئيس هذه بتقديم توصية من رئيس مجلس الوزراء اذ نصت المادة (٧٣/خامسا) من الدستور على ان يتولى رئيس الجمهورية (منح الاوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقا للقانون).

واستناداً الى الفقرة الخامسة من المادة (٧٣) من الدستور والى الفقرة الثانية من المادة (١٢) من الدستور التي نصت على ان تنظم الاوسمة بقانون اضافة الى اختصاص مجلس النواب، صدر قانون الاوسمة والانواط رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢ الذي نظم هذا الاختصاص<sup>(٧٢)</sup>.

وقد نص هذا القانون على ثلاثة انواع من الاوسمة والانواط تتمثل بوسام الوطن ووسام الشجاعة ونوط التكاتف الوطني<sup>(٧٣)</sup>، ويمنح وسام الوطن لمن يقوم بأعمال مشرفة من منتسبي القوات المسلحة او المؤسسات الامنية او المدنيين في اثناء التصدي للعمليات الارهابية او اثناء حرب تشن على العراق، ويمنح ايضاً لروؤساء الدول والحكومات الاجنبية والمسؤولين فيها من يقدمون خدمة جليلة لجمهورية العراق<sup>(٧٤)</sup>.

اما وسام الشجاعة فيمنح الى العسكريين والمدنيين على حد سواء من يبدون شجاعة فائقة بعمل بطولي مشرف او من يتفانون في اداء الواجبات الموكلة اليهم في خدمة الوطن ويتميزون باعمال علمية

او فنية او ثقافية<sup>(٧٥)</sup>، بينما يمنح نوط التكاتف الوطني للمدنيين وحسب من يقدمون خدمات جليلة للأجهزة الامنية بالشكل الذي يمكنها من التصدي للعمليات الارهابية او القبض على مرتكبي الجرائم الاخرى<sup>(٧٦)</sup>.

وتكمن اهمية منح الاوسمة والانواط من اجل تكريم من يقوم باعمال مشرفة او يتفانى في اداء واجبه من الاجهزة الامنية او المواطنين العاديين وفق أسس عادلة وموضوعية تحفظ التوازن بين التضحية والمبادئ الدستورية الخاصة بالمساواة وتكافؤ الفرص<sup>(٧٧)</sup>.

ويقف رئيس مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية بكفة متساوية في ممارسة هذا الاختصاص اذ ان ممارسة رئيس مجلس الوزراء لهذا الاختصاص معلقة على موافقة رئيس الجمهورية الذي له حق الموافقة او الرفض وبالرغم من ان هذا الاختصاص شرفي وكان الاولى منحه لرئيس الجمهورية وحسب الا ان الملاحظ ان المشرع العادي لم يكتف بتقييد الوثيقة الدستورية لهذا الاختصاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء جاء قانون الاوسمة والانواط رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢ وعلق اختصاص رئيس مجلس الوزراء بالتوصية على مقترح من الوزير المختص<sup>(٧٨)</sup>.

في الواقع هناك الكثير من الاشخاص يستحقون مثل هذه الاوسمة والانواط لاسيما الذين ضحوا بحياتهم من افراد المؤسسات الامنية بصورة عامة او الاشخاص العاديين غير ان ما يجري يكتفى بتقديم مبلغ من المال لمثل هؤلاء بدون منحهم الاوسمة التي نص عليه القانون ومن المعلوم ان القيمة المعنوية لهذه الاوسمة أعلى بكثير من الامتيازات المادية.

### المطلب الثاني

### الاختصاصات المشتركة مع مجلس النواب (إقالة الوزراء)

ان من قواعد النظام البرلماني ان يكون لرئيس مجلس الوزراء سلطة على اعضاء مجلس الوزراء فهو الذي يتولى اختيارهم وله في نفس الوقت صلاحية اقالة أي وزير لا يتفق معه كون ان التجانس عنصر ضروري لديمومة نشاط الوزارة بشكل متناسق، وفي الدستور العراقي يلاحظ ان اقالة الوزراء لا ينفردها بها رئيس مجلس الوزراء بل تكون صلاحيته معلقة على موافقة مجلس النواب.

ففي النظام البرلماني تكون الوزارة عبارة عن هيئة جماعية وتقرر اعمالها في مجلسها لذا من الضروري ان يسود الانسجام والتجانس بين اعضاء الوزارة لكي تتمكن من اداء مهمتها وتحقيق برنامجها<sup>(٧٩)</sup>، لئن كان رئيس مجلس الوزراء هو الذي يهيمن على سياسة الوزارة فهو الذي يعمل على توحيد الجهود وتحقيق التجانس بين اعضائها، ولاجل ذلك فان له سلطة اقالة الوزير الذي يخل لهذا التجانس، وقد اصبح هذا الحق تصرف شخصي لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني الاصيل<sup>(٨٠)</sup>.

وبالرغم من ان الدستور العراقي قد تبني صراحة النظام البرلماني الا انه نص في المادة (٧٨) منه على ان (رئيس مجلس الوزراء... له الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب)، وبذلك فان ليس لرئيس مجلس الوزراء اقالة الوزراء وانما يقترح اقالة الوزراء والقرار النهائي لمجلس النواب.

وهذا بطبيعة الحال يؤدي الى عرقلة عمل رئيس مجلس الوزراء لا سيما اذا لم يكن الوزير من الكتلة النيابية التي ينتمي اليها رئيس مجلس الوزراء وهو ما حدث فعلا في اول وزارة تشكلت في ظل الدستور

العراقي لعام ٢٠٠٥، اذ كثيراً ما رفضت بعض الكتل النيابية المتنفذة في المجلس بعض التعديلات الوزارية التي تقدم بها رئيس مجلس الوزراء والمتعلقة بوزرائها<sup>(٨١)</sup>.

وتجدر الإشارة الى ان ايقاف اقالة الوزراء على موافقة مجلس النواب يضعف السلطة الرقابية لرئيس مجلس الوزراء في مواجهة الوزراء، ويمنح البرلمان حق التدخل في عمل الحكومة مما يضعفها، لذا من الافضل ان تناط مهمة اقالة اعضاء مجلس الوزراء برئيس مجلس الوزراء على وجه الانفراد كونه رئيسهم المباشر والا قدر على تحديد مستوى ادائها ومدى الحاجة لاستبدالهم بغيرهم او على الاقل تخويل هذه الصلاحية لمجلس الوزراء وحسب<sup>(٨٢)</sup>، وإن كان في ذلك محاذير إذ قد يقدم رئيس مجلس الوزراء على إقالة وزراء الكتل الأخرى دون وزراء كتلته لاسيما اذا كان رئيس مجلس الوزراء ليس رئيس الحزب الذي ينتمي اليه او ان الوزير المطلوب إقالته هو أحد قيادات حزبه.

#### المطلب الثالث

الاختصاصات المشتركة مع رئيس الجمهورية و مجلس النواب معاً كقاعدة عامة يتمتع رئيس مجلس الوزراء بصلاحيات واسعة في الانظمة البرلمانية، وفي الدستور العراقي الذي تبنى النظام البرلماني هناك بعض من صلاحياته كان من الممكن ان تكون فعلية لو انفرد بها رئيس مجلس الوزراء لكن الدستور ربطها بموافقة رئيس الجمهورية و مجلس النواب كحل البرلمان و اعلان الحرب وحالة الطوارئ، ولتوضيح ذلك اكثر سنؤثر دراسة هذين الاختصاصين على النحو الاتي:-

#### الفرع الاول

#### حل مجلس النواب

ان النظام لا يكون برلمانياً الا اذا توافرت قواعده الاساسية واهمها التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من خلال منح السلطة التنفيذية وتحديد الوزارة حق حل البرلمان كسلح موازي للمسؤولية الوزارية امام البرلمان<sup>(٨٣)</sup>.

بيد ان اقرار الدستور بقواعد التأثير امر غير كافى سيما اذا افرغت تلك القواعد من مضمونها، فدستور العراق لعام ٢٠٠٥ قد اقر بالتأثير احادي الجانب ولم يقر التأثير المتبادل، وذلك من خلال اقراره المسؤولية الوزارية امام مجلس النواب، بينما ان مسألة حل مجلس النواب بالرغم من اقرارها الا انه اسند الفصل فيها الى مجلس النواب ذاته<sup>(٨٤)</sup>، ويراد بحل مجلس النواب انتهاء مدة نيابة المجلس النيابي قبل انتهاء مدة ولايته الدستورية<sup>(٨٥)</sup>.

لقد اوكلت المادة (١٤ / اولا) من الدستور لرئيس مجلس الوزراء حق الطلب من رئيس الجمهورية حل مجلس النواب، على ان يكون رئيس الجمهورية مخيراً بين القبول والرفض، فاذا اقترن الطلب بموافقة رئيس الجمهورية يحال الى مجلس النواب، ويبقى الامر متروكاً للمجلس، وذلك يفيد بان مجلس النواب يتمتع بصلاحيه حل نفسه بوصفه الجهة التي تفصل وتنجز قرار الحل، وهو ما يصطلح عليه الفقه بالحل الذاتي.

وبذلك فقد رئيس مجلس الوزراء والوزارة عموماً وسيلة قانونية مهمة كان يمكن ان تحقق التوازن لو انها نظمت وفق قواعدها الاصلية المقررة في النظم البرلمانية<sup>(٨٦)</sup>.

وبالرجوع الى القواعد البرلمانية نجد ان صلاحية حل البرلمان تمنح الى مجلس الوزراء لا للمجلس النيابي كوسيلة تقابل سحب الثقة بهدف تحقيق التوازن السياسي والدستوري<sup>(٨٧)</sup>، لكن الحكم الذي

تضمنته المادة (١٤) قد منح مجلس النواب صلاحية الفصل في اقتراح حله وقصر دور رئيس مجلس الوزراء على تقديم مقترح الحل، مما يفيد بعدم تمتع رئيس مجلس الوزراء بوسيلة فاعلة تؤثر على مجلس النواب ذلك ان مقترح الحل مقيد بالحصول على موافقة رئيس الجمهورية كمرحلة اولى وبعدها يطرح الامر امام مجلس النواب ذاته وهذا يعني ان المقترح يمكن ان يعطل بارادة مجلس النواب، مما قد يؤدي الى المبالغة في تعطيل اعمال الوزارة لاسباب سياسية لا علاقة لها بالصالح العام والى ضعف اداء البرلمان<sup>(٨٨)</sup>.

وتجدر الاشارة الى ان الدستور قد نص على عدم جواز حل مجلس النواب اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء لكي لا يتهرب هذا الاخير من اثار الاستجواب<sup>(٨٩)</sup>.

ما تقدم يتبين ان صلاحية رئيس مجلس الوزراء في طلب حل البرلمان بموجب المادة (١٤/اولا) من الدستور هي صلاحية ذات صفة نظرية او شكلية<sup>(٩٠)</sup>، وكان على المشرع الدستوري ما دام قد تبنى النظام البرلماني الاخذ بقواعده الاساسية والتي من اهمها التوازن من خلال منح الوزارة حق حل البرلمان بمقابل المسؤولية الوزارية امام البرلمان، لذا ولاعادة التوازن يكون من الضروري تعديل نص المادة (١٤) من الدستور على النحو الذي يمنح السلطة التنفيذية سلطتها الطبيعية ووسيلتها الرئيسية في الرقابة على مجلس النواب ، مع وضع الضمانات المناسبة بهذا الشأن واهم هذه الضمانات تسبب قرار الحل وعدم جواز حل المجلس مرتين لنفس السبب وعدم جواز حل مجلس النواب عند استجواب احد اعضاء مجلس الوزراء مع ضرورة وضع مدة زمنية لاجراء انتخابات كان تكون شهرين من قرار الحل.

#### الفرع الثاني

### اعلان الحرب وحالة الطوارئ

تحتل سلطة اعلان الحرب وحالة الطوارئ مكانا بارزا بين موضوعات القانون الدستوري , الامر الذي حدا بغالبية الدساتير الى معالجتها بافراد نصوص لها كونها من الظروف غير العادية التي تمر بها الدولة وتهدد كيائها وديمومتها فضلا عن مساسها بحقوق الانسان وحياته الاساسية<sup>(٩١)</sup>.

ولم يخرج الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ عن هذا المسلك فجاء ونظمها في المادة (٦١ /تاسعا) من الدستور العراقي والتي نصت في باب اختصاصات مجلس النواب على :

(أ- الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ باغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس مجلس الوزراء.

ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوما قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة.

ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون , بما لا يتعارض مع الدستور.

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

وفي الحقيقة لم يكن الدستور موفقاً في رسم اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في حالتي الحرب والطوارئ, كذلك لم يكن موفقاً في تنظيم موضوع ادارة البلاد في هاتين الحالتين, لذا سنتولى بيانهما ولماذا لم يكن الدستور موفقاً في تنظيمهما, وفق الاتي:

اولا : اعلان الحرب

يشترك القانون الدستوري والقانون الدولي في التطرق لسلطة اعلان الحرب الا ان الدساتير قد سبقت المعاهدات والاتفاقيات الدولية في معالجة هذه السلطة، وقبل التطرق للجهة التي اعطاها الدستور اختصاص اعلان الحرب يقتضي ان نتطرق لمفهوم اعلان الحرب وعلى النحو الآتي:

#### ١- مفهوم اعلان الحرب:

لقد عُرِفَت حالة الحرب بانها قتال مسلح يجري بين دولتين او اكثر بقصد تحقيق نتائج قانونية وسياسية واقتصادية<sup>(٩٢)</sup>، وعرفت ايضا بانها جملة اعمال القوة التي تقوم بها دولة ما او جماعة دولية لاجبار خصم على الانصياع لارادتها<sup>(٩٣)</sup>، ونظرا لما يترتب على الحرب من اثار فقد اشار مؤتمر لاهاي لعام ١٩٠٧ في اتفاقيته الثالثة الى وجوب بدأ الاعمال الحربية باخطار واضح بصورة اعلان حرب مسبب<sup>(٩٤)</sup>، ويراد باعلان الحرب اشعار شكلي من جانب الدولة التي تعد نفسها في حالة حرب مع الدولة التي أرسل اليها هذا الاشعار<sup>(٩٥)</sup>، وعرف ايضا بأنه بيان رسمي يصدر عن السلطة المختصة في الدول يتضمن الطلب من دولة القيام بعمل او الامتناع عنه خلال فترة زمنية وبخلافها فان قواتها العسكرية سوف تتخذ إجراءاتها العسكرية ضدها<sup>(٩٦)</sup>.

وتصنف الحروب الى دفاعية وهجومية<sup>(٩٧)</sup>، فتعرف الدفاعية بانها الحرب التي تدافع فيها الدولة عن نفسها ضد عدوان خارجي، وهي حرب مشروعة تستند الى حق الدولة الطبيعي في الدفاع عن نفسها وفق قواعد القانون الدولي، اما الحرب الهجومية فلا يوجد تعريف محدد لها سوى انها تعني مواجهة الخصم<sup>(٩٨)</sup>، وبالرجوع الى ميثاق الامم المتحدة لعام ١٩٤٥ نجد انه حظر اللجوء الى القوة المسلحة الا



على اساس مبدا الدفاع عن النفس(مبدأ الدفاع الشرعي) او من قبل اجهزة الامم المتحدة على اساس (نظام الامن الجماعي), وعلى هذا الاساس يتضح ان اعلان الحرب الهجومية غير مشروع دوليا الا لمواجهة الحالتين المذكورتين<sup>(٩٩)</sup>.

## ٢- سلطة اعلان الحرب:

من استقراء الدساتير يتبين انها توزعت في عدة اتجاهات بشأن تحديد السلطة المختصة باعلان الحرب, فمنها من اناط سلطة اعلان الحرب بالسلطة التشريعية حصراً<sup>(١٠٠)</sup>, ومنها من اوكلها للسلطة التنفيذية منفرداً سواء لرئيس الدولة او لرئيس مجلس الوزراء<sup>(١٠١)</sup>, وهناك اتجاه ذهب الى منح السلطة التنفيذية اختصاص اعلان حالة الحرب مع وجوب اقتران ذلك بموافقة او علم السلطة التشريعية<sup>(١٠٢)</sup>, وهناك دساتير لم تتولى معالجة هذه المسألة واختارت جانب الصمت عن اختصاص اعلان الحرب<sup>(١٠٣)</sup>.

اما الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فقد سلك الاتجاه القاضي بايداع سلطة اعلان الحرب للسلطة التنفيذية بعد موافقة مجلس النواب, اذ اشارت المادة (٦١ / تاسعاً/أ) من الدستور الى اختصاص مجلس النواب (الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ باغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس مجلس الوزراء).

وفي الحقيقة لم يكن الدستور موفقاً في رسم اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في حالة الحرب, كذلك لم يكن موفقاً في تنظيم موضوع ادارة البلاد في هذه الحالة للأسباب الآتية:

أ- ان الدستور العراقي لم يفرق بين الحرب الهجومية والحرب الدفاعية, واذا كان منطقياً ان اعلان الحرب الهجومية لا يكون الا بعد موافقة مجلس النواب فان الحرب الدفاعية لا

يمكن ان تنتظر مثل هذه الموافقة لكونها تتطلب السرعة والحزم في اتخاذ القرار والاجراءات اللازمة لصدها. لذا فان موافقة مجلس النواب باغلبية الثلثين قد ينطوي على تباطؤ يتعارض مع العلة التي اوجبت حمل السلطة التنفيذية لاتخاذ الاجراءات اللازمة لمعالجتها<sup>(١٠٤)</sup>. فضلا عن احتمال عدم اكتمال النصاب القانوني لمجلس النواب .

ب- تطلب الدستور للموافقة على اعلان الحرب اغلبية الثلثين. ولم يحدد المقصود بها؟ فهل هي ثلثي الأعضاء الحاضرين في الجلسة ام ثلثي اعضاء مجلس النواب ككل؟ سيما وان تفسير المحكمة الاتحادية في شأن الاغلبية يتعارض والمفهوم التقليدي للأغلبية<sup>(١٠٥)</sup>.

ت- ان اشراك رئيس الجمهورية مع رئيس الوزراء في تقديم طلب اعلان الحرب امر منتقد. اذ لا يوجد مبرر لهذا الاشتراك كون ان رئيس مجلس الوزراء هو من الناحية الفعلية القائد العام للقوات المسلحة. ومن ثم فلا يوجد داع من تقييد سلطة رئيس مجلس الوزراء خاصة وان الاشتراك يتطلب تفاهم بين الطرفين وهذا قد لا يتحقق في ظل التنافرات والتجاذبات السياسية<sup>(١٠٦)</sup>.

ث- ان حالة الحرب لا تستمر الى مالا نهاية فمهما طال لا بد ان تنتهي. وبهذا فان تنظيم حالة اعلان الحرب يتطلب تنظيم حالة انتهاء الحرب. ولم ينظم الدستور العراقي الاختصاص بانتهاء الحرب والموافقة على الهدنة والصلح.

ثانيا : حالة الطوارئ

تعد حالة الطوارئ نظام استثنائي لا يفرض الا في حالة وجود خطر يهدد كيان الدولة وامنها واستقرار مؤسساتها الدستورية كالفتن ومحاولات الانقلاب والتمرد والعصيان<sup>(١٠٧)</sup>، لذا فان اغلب الدساتير قد عاجلت هذا الموضوع في صلب متونها وتركزت للقوانين مهمة وضع التفاصيل اللازمة لتطبيقها، الامر الذي يستوجب التطرق لمفهومها ثم السلطة المختصة باعلانها وعلى النحو الاتي:

#### ١ - مفهوم حالة الطوارئ:

من الصعوبة اعطاء تعريف جامع مانع لحالة الطوارئ لاتصافها بطابع النسبية فما يعد من حالة طوارئ في دولة قد لا يكون كذلك بنسبة لدولة اخرى، وهي تختلف باختلاف دساتير العالم من حيث السلطة المخولة باعلانها ومن حيث انواع الرقابة عليها، ولكن يمكن بيان حالة الطوارئ بانها نظام قانوني مُعد سلفاً لتامين البلاد يتركز على تقوية السلطة التنفيذية عن طريق نقل السلطة المدنية الى ايدي السلطة العسكرية<sup>(١٠٨)</sup>، وعرفت ايضاً بانها (نظام استثنائي شرطي مسوغ بفكرة الخطر المحدق بالكيان الوطني)<sup>(١٠٩)</sup>، وكذلك عُرِفَتْ انها (نظام قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية عاجلة لحماية المصالح الوطنية ولا يلجا اليه الا بصفة استثنائية مؤقتة لمواجهة ظروف طارئة تقصر عنها الاداة الادارية الشرعية وتنتهي بانتهاء مسوغاته)<sup>(١١٠)</sup>.

وقد ظهرت نظرية الطوارئ كأساس لاتساع سلطات الادارة في الفترات الاستثنائية والظروف الصعبة التي تمر بها البلاد، وهي نظرية قضائية ظهرت في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ومالبثت ان صيغت النظرية بقوانين خاصة واستقرت لتطبق في الظروف الاستثنائية التي تنطوي على تهديد خطير للنظام العام وسير المرافق العامة<sup>(١١١)</sup>.

ومن اجل تطبيق حالة الطوارئ لابد من توافر شروط والتي يمكن اجمالها بالاتي<sup>(١١٢)</sup>:

- أ- قيام ظرف استثنائي: ويشترط لتحقيق هذا الشرط وجود خطر اي قيام حالة واقعية غير مألوفة تهدد النظام العام كالكوارث الطبيعية والاضطرابات الداخلية. ولا بد ان يكون هذا الخطر جسيما اي ينتهي الى ضرر لا يمكن تداركه بسهولة. اضافة الى وجوب كون الخطر حالا اي انه اصبح وشيك الوقوع او وقع ولم ينتهِ بعد.
- ب- تعذر دفع الظرف الاستثنائي بالقواعد القانونية العادية: فاذا امكن للإدارة مواجهة الظروف الاستثنائية بالوسائل العادية فلا مسوغ للجوء للوسائل الاستثنائية.
- ت- ان يكون الهدف تحقيق المصلحة العامة: وهي المحافظة على سلامة الدولة والنظام العام.

ويترتب على اعلان حالة الطوارئ عدة نتائج واثار معينة لعل اهمها نقل الاختصاصات من السلطات المدنية الى السلطات العسكرية التي قد تطبق بعض الاجراءات السريعة مثل فرض حظر التجوال لمدة محددة<sup>(١١٣)</sup>.

ان لنظرية الطوارئ خصوصيتها التي تميزها عن غيرها من النظريات فنظرية الضرورة والظروف الاستثنائية تتفق في ان سلطات الجهات المدنية المختصة تتسع خلالها. اما نظرية الطوارئ فان اختصاصات الجهات المدنية تنتقل الى السلطات العسكرية<sup>(١١٤)</sup>. وهذا يقرب نظرية الطوارئ من الاحكام العرفية غير ان هذه الاخيرة تختلف عن نظرية الطوارئ من حيث المصدر فيلاحظ ان الاحكام العرفية لا تعلن الا في حالة تعرض الدولة لحرب او خطر يهدد بوقوعها

او احتلال جزء من اراضي الدولة، في حين ان حالة الطوارئ تعلن عند تعرض الدولة لاضطرابات داخلية تؤدي الى اختلال النظام العام ناجمة عن حدوث اضطرابات بيئية او بشرية<sup>(١١٥)</sup>.

## ٢- سلطة إعلان حالة الطوارئ:

تباينت الآراء بشأن الأساس الذي تقوم عليه سلطة إعلان حالة الطوارئ فظهرت عدة اتجاهات يمكن أبرزها وفق الآتي<sup>(١١٦)</sup>:

الاتجاه الأول: يذهب الى ان هذه السلطة تقوم على اساس ان القانون من صنع الدولة التي تخضع له كلما كان ذلك ملائماً لها وتخرج عن احكامه كلما اعاقها عن تنفيذ سياستها وتحقيق اهدافها لوجوب الابقاء على الدولة.

الاتجاه الثاني: يذهب الى ان تأسيسها على فكرة الاستعجال، والواقع ان الاستعجال لا يصلح ان يكون اساس هذه السلطات لانه من طبيعة اعمال السلطة التنفيذية في الظروف الاستثنائية.

الاتجاه الثالث: يرى هذا الاتجاه انها تقوم على فكرة الواجبات العامة للسلطة التنفيذية، فاذا ما تبين للادارة ان تطبيق قواعد المشروعية العادية من شأنه ان يحول دون أدائها لواجبها فلها ان تتحرر مؤقتاً من تلك القواعد بالقدر الذي يمكنها من أداء واجبها.

الاتجاه الرابع: والاساس الأكثر قبولا وشيوعا هو فكرة الضرورة، ويرى هذا الاتجاه ان حالة الطوارئ تقوم على اساس الضرورة التي بمقتضاها يحدد التشريع السلطات الاستثنائية التي يمنحها للسلطة العامة ويقدرها ويتم تحديد هذه السلطات الاستثنائية ونطاقها من اجل حماية النظام العام وتأمين سير المرافق العامة بانتظام<sup>(١١٧)</sup>.

اسندت غالبية الدساتير سلطة إعلان حالة الطوارئ الى السلطة التنفيذية مع اختلاف في الاجراءات المتبعة في اعلانها من دستور الى

أخرى. واختلفت الدساتير أيضاً في تناول الأسباب الموجبة لإعلان حالة الطوارئ فمنها من نص صراحة على أسباب إعلانها ومنها من سكت عن ذلك وتركها للقوانين المنظمة لحالة الطوارئ. وتذهب أغلب الدساتير إلى إقرار رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية خلال إعلان حالة الطوارئ<sup>(١١٨)</sup>.

وفي العراق نجد أن دستور ٢٠٠٥ قد تطرق للكلام عن حالة الطوارئ في المادة (٦١/تاسعاً) منه وأسند إلى مجلس النواب اختصاص إعلانها بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وحددت مدة إعلانها بثلاثين يوماً لكنه أجاز تمديدتها بشرط موافقة مجلس النواب على كل تمديد<sup>(١١٩)</sup>.

وما يلاحظ على المشرع الدستوري العراقي في تنظيمه لحالة الطوارئ الآتي:

أ- ترك المشرع الدستوري إيراد تفاصيل ومبررات حالة الطوارئ للقانون وحسناً فعل فيما ذهب إليه. وقد تكفل قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ وأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ بتحديدتها فقد نصت المادة الأولى لأمر ٢٠٠٤ على إعلان حالة الطوارئ عند (حدوث خطر حال جسيم يهدد الأفراد في حياتهم وناشئ من حملة مستمرة للعنف) في حين تكفل قانون السلامة الوطنية لعام ١٩٦٥ بتحديد باقي الحالات وهي (١. إذا حدث خطر من غارة عدائية أو أعلنت الحرب أو قامت حالة حرب أو أية حالة تهديد بوقوعها ٢. إذا حدث اضطراب خطير في الأمن العام أو تهديد خطير له ٣. إذا حدث وباء عام أو كارثة عامة)<sup>(١٢٠)</sup>.

ب- اشرك الدستور مجلس النواب مع رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في اتخاذ قرار إعلان حالة الطوارئ وحسناً فعل المشرع الدستوري فيما ذهب اليه، إذ ان ذلك يمكن المشرع من اتخاذ القرار، ويمنع كذلك الاستبداد من خلال اتخاذ حالة الطوارئ مسوغاً لاستخدام الصلاحيات الاستثنائية بلحاظ ما يترتب على اعلان حالة الطوارئ من تقييد للحريات العامة.

ت- بالرجوع الى المادة (٦١/تاسعا) من الدستور يلاحظ انها لم تشترط اغلبية الثلثين عند تمديد حالة الطوارئ وانما اشترطت هذه الاغلبية عند الاعلان عنها فحسب، وكان الاولى الاشارة الى ذلك ولكن يمكن القول بانه طالما تم اعلان حالة الطوارئ بأغلبية الثلثين لذا يصار الى تمديدها بذات الاغلبية<sup>(١٢١)</sup>.

وتجدر الاشارة الى ان المادة (٦١ / تاسعا/ج) من الدستور قد خولت رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنهم من ادارة شؤون البلاد في اثناء مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ على ان تنظم هذه الصلاحيات بقانون لا يتعارض والدستور، وهذا امر يثير الاستغراب فمن المعلوم ان هاتين الحالتين تقتضيان اتخاذ اجراءات حساسة قد تصل الى تعليق العمل ببعض مواد الدستور وهذا الامر يستند الى المبدأ القائل (ان سلامة الشعب فوق القانون)<sup>(١٢٢)</sup>، لذا فان هذا القيد لا محل له طالما ان الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ وانهاؤها والرقابة على الاجراءات المتخذة خلالها يعود الى مجلس النواب<sup>(١٢٣)</sup>.

#### الخاتمة

اما وقد فرغنا بفضل الله تعالى من بحثنا في موضوع (اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في دستور العراق لعام ٢٠٠٥) ، آثرنا

ان جمل ثمار ما توصلنا اليه من نتائج ثم نعرض بعدها صفوة مقترحاتنا وتوصياتنا وذلك على النحو الآتي:

#### اولاً: النتائج

١- تبين لنا من خلال البحث ان دور رئيس مجلس الوزراء الذي نصت عليه المادة (٧٨) من الدستور بكونه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة هو دور إشرافي توجيهي على تنفيذ السياسة العامة المقررة من مجلس النواب، إذ يتم تنفيذها من خلال الوزارات كل حسب اختصاصها ويعمل رئيس مجلس الوزراء على متابعة تنفيذها والتنسيق بين الوزارات المتبعة وتوحيد جهودها، فهذا الاختصاص يبيح اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير حركة العمل والإشراف على القائمين عليه وتوجيههم وإصدار الأوامر والقرارات التي يستلزمها حسن سير العمل كون ان الوزارة هي المعنية باقتراح السياسة العامة وتنفيذها.

٢- اظهر لنا البحث عدم إصدار نظام داخلي لمجلس الوزراء حتى الآن، ويتم تسيير أعماله وفق إرشادات رئيس مجلس الوزراء والأمانة العامة لمجلس الوزراء، فتُعد الأمانة العامة جدول الأعمال المجلس بعد اطلاع رئيس مجلس الوزراء عليه قبل إرساله إلى أعضاء المجلس، ولا تنعقد جلسات المجلس إلا بعد تحقق النصاب والنصاب المطلوب لانعقاد الجلسة واتخاذ القرار هو الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس الوزراء مع ملاحظة ان من يشغل منصبين أو أكثر في مجلس الوزراء بالأصالة والوكالة يكون له أصوات بعدد المناصب التي يشغلها سواء



من حيث الانعقاد او التصويت وهو ما يخالف قواعد النظام البرلماني.

٣- اتضح لنا من خلال البحث عدم تنظيم مسألة سلطة رئيس مجلس الوزراء في منح اعضاء المجلس اجازة عند عدم حضورهم لجلسات المجلس او تغيبهم لا في الدستور ولا في قانون وفي ظل عدم وجود نظام داخلي يحكم عمل المجلس يمكن القول بعدم وجود أي اساس قانوني لهذا الامر وانما يتخذ القرار بناءً على واقع اساسه ان اعضاء مجلس الوزراء لا يتمتعون بصفة الموظف العام، وانما هم اقرب الى صفة المكلف بخدمة عامة استناداً الى نص المادة (١٩/ثانياً) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ وقرار مجلس شوري الدولة رقم (١٦) لسنة ١٩٩١، وهذا التوصيف يبرر تطبيق بعض احكام قانون الخدمة المدنية على اعضاء مجلس الوزراء بوصف هذا القانون يعد التشريعة العامة لقضايا الخدمة المدنية للعاملين بالدولة، ويمكن الاستناد إلى احكامه بوصفها قواعد عامة يمكن تطبيقها على اعضاء مجلس الوزراء بما يتلائم ومراكزهم السياسية والادارية.

٤- نص دستور ٢٠٠٥ على حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه لأي سبب ، والواقع أن هذا الاختصاص يثير تساؤلاً لماذا لم ينط هذا الاختصاص بنائب رئيس مجلس الوزراء في الوقت الذي نص فيه الدستور على أن يكون لرئيس مجلس الوزراء أكثر من نائب.

٥- كشف لنا البحث ان المادة (٦٤/اولاً) من الدستور أوكلت لرئيس مجلس الوزراء حق الطلب من رئيس الجمهورية حل مجلس

النواب، على ان يكون رئيس الجمهورية مخيراً بين القبول والرفض، فاذا اقترن الطلب بموافقة رئيس الجمهورية يحال الى مجلس النواب، ويبقى الامر متروكاً للمجلس، وذلك يفيد بان مجلس النواب يتمتع بصلاحيات حل نفسه بوصفه الجهة التي تفصل وتتخذ قرار الحل، وهو ما يصطلح عليه الفقه بالحل الذاتي، وبذلك فقد رئيس مجلس الوزراء والوزارة عموما وسيلة قانونية مهمة كان يمكن ان تحقق التوازن لو انها نظمت وفق قواعدها الاصلية المقررة في النظم البرلمانية، مما يتبين ان صلاحية رئيس مجلس الوزراء في طلب حل البرلمان بموجب المادة (١٤/١٤) من الدستور هي صلاحية ذات صفة نظرية او شكلية.

#### ثانياً: التوصيات

- ١- ان الجهاز التنفيذي يلعب دوراً هاماً في المراحل المختلفة لصنع السياسة العامة كون ان أعضاء مجلس الوزراء هم الهيئة التنفيذية للسياسة العامة، لذا ندعو المشرع الى اضافة بند ثاني للفقرة الاولى من المادة (٨٠) من الدستور وعلى النحو الآتي: (الوزير هو الرئيس الاداري الاعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها).
- ٢- ندعو الى الاسراع بإصدار النظام الداخلي لمجلس الوزراء الذي فرضت إصداره المادة (٨٥) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، يبين فيه بشكل واضح كيفية قيام رئيس مجلس الوزراء بإدارة مجلس الوزراء وطريقة عقد الجلسات وإدارة المناقشات وصلاحيات كل وزير داخل مجلس الوزراء وما هي صلاحيات نائب رئيس مجلس الوزراء وآلية تحويله الصلاحيات وآلية صدور

قرارات مجلس الوزراء والتصويت عليها داخل المجلس، إضافة الى ان يتم تحديد صلاحيات رئيس مجلس الوزراء بالنسبة الى قيادة القوات المسلحة بوصفه قائد عام لها لا ان يترك الامر بدون تحديد، وان يتم منح رئيس مجلس الوزراء صلاحيات اوسع في موضوع مراقبة أداء الوزراء والاشراف على عمل الوزارات من اجل العمل على تحويل مجلس الوزراء الى مؤسسة تعمل بانتظام واتساق دون ان تتحدد بشخص رئيس مجلس الوزراء.

٣- نتقدم بتوصية الى مشرعنا العراقي بضرورة تضمين النظام الداخلي لمجلس الوزراء ان تم إصداره مراكز اعضاء مجلس الوزراء من خلال النص على انهم موظفين او مكلفين بخدمة عامة او تحديد وضع خاص لهم يكفل بيان مراكزهم، هذا بالاضافة الى النص على ان الوزير هو الرئيس الاعلى لوزارته كما جاء في اغلب قوانين الوزارات.

٤- نقترح تعديل الدستور على نحو يحل فيه النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء محل رئيس مجلس الوزراء بدلا من رئيس الجمهورية إذا خلا منصب رئيس الوزراء لأي سبب من الاسباب مراعاة للاختصاص الوظيفي وملازمة النائب لرئيس مجلس الوزراء بحكم الوظيفة ، وفي حالة شغور منصب النائب الأول او غيابه يحل النائب الثاني محله حين اختيار رئيس جديد لمجلس الوزراء.

٥- ان من الضروري تعديل نص المادة (١٤/أ) من الدستور على النحو الذي يمنح السلطة التنفيذية سلطتها الطبيعية ووسيلتها الرئيسية في الرقابة على مجلس النواب من خلال تبني صورة الحل الوزاري على ان يكون موقف رئيس الجمهورية

من قرار الحل شكلي، مع وضع الضمانات المناسبة بهذا الشأن، لتكون الصيغة على النحو الآتي (لمجلس الوزراء إصدار قراراً بحل مجلس النواب بعد أخذ رأي رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس أثناء مدة استجواب أحد أعضاء مجلس الوزراء ، وإذا حل المجلس في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد للامر نفسه).

### الهوامش

<sup>١</sup> Carl J.friedrick: man and his government, newyork ,mac Grow-Hill, 1963, p.79.

<sup>٢</sup> د. عبد الفتاح ياغي: السياسات العامة، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة، ط١، ٢٠١٠، ص ١١.

<sup>٣</sup> د. خيري عبد القوي: دراسة السياسة العامة، ذات السلاسل، الكويت، ط١، ١٩٨٩، ص ٩٢.

<sup>٤</sup> د. ثامر كامل الخزرجي: النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دار مجد لاوي للنشر والتوزيع، عمان، ط١، ٢٠٠٤، ص ٣١.

<sup>٥</sup> د. حسنين توفيق ابراهيم: النظم السياسية العربية الاتجاهات الحديثة في دراستها، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٢٩٣.

<sup>٦</sup> سحر كامل خليل: السياسة العامة ووسائل مؤسسات المجتمع المدني في صنعها، مجلة كلية التربية للبنات، جامعة بغداد، المجلد (٢٤)، العدد (٢)، ٢٠١٣، ص ٤٢٩.

<sup>٧</sup> د.خيري عبد القوي: مرجع سابق، ص ١٤٧ - ١٤٨.

<sup>٨</sup> هذا النظام الذي حددته المادة (١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بالآتي (... نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني)...

<sup>٩</sup> د. رافع شبر: فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ١٥٣.

<sup>١٠</sup> د. سليمان الطماوي: النظام الدستوري المصري، مجلة العلوم الادارية، القاهرة، السنة السابعة والعشرون، العدد الثاني، ١٩٨٥، ص ٤١-٤٢.

<sup>١١</sup> وقد عززت المحكمة الاتحادية العليا هذا المنهج عندما سلبت اختصاص مجلس النواب بتقديم مقترحات القوانين وركزت هذه السلطة في مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية وذلك بموجب القرارين (٤٣ و ٤٤ / اتحادية / ٢٠١٢).

<sup>١٢</sup> د. حسين عذاب السكيني: الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، الغدير للطباعة، البصرة، ط١، ٢٠٠٨، ص ٦٤.

<sup>١٣</sup> على الرغم من أن الدستور في المادة (٨٥) منه نص على أن (يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل فيه).

<sup>١٤</sup> تأسست الامانة العامة لمجلس الوزراء عام ٢٠٠٣ مع انطلاق الحكومة الانتقالية والمؤقتة ,وتعمل الامانة العامة على تقديم الخدمات الفنية والاستشارية واللوجستية الضرورية لتنسيق المشورة حول سياسة الدولة وتوفير الدعم اللازم لرئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء واللجان التابعة له ووزارات الدولة كافة , واداء الاعمال الادارية والمالية والفنية والتخطيطية والتنظيمية والتنسيقية والتدقيق والمتابعة بالاضافة الى توفير المعلومات لوسائل الاعلام المختلفة. موقع الامانة العامة: [www.cabinet.iq](http://www.cabinet.iq)

<sup>١٥</sup> عصام العبيدي: المركز القانوني لرئيس مجلس الوزراء في الدساتير العراقية, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة الموصل, ١٩٩٩, ص ٢٤.

<sup>١٦</sup> اجازت بعض الدساتير البرلمانية لرئيس الجمهورية ترأس جلسات مجلس الوزراء, ومنها الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل بموجب دستور ١٩٩٠ استناداً للمادة (١/٦٤) منه منح رئيس الجمهورية هذا الحق.

<sup>١٧</sup> د. ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري , ج ٢, دار العلم للملايين , بيروت , ٢٠٠٤, ص ٦٣٤.

<sup>١٨</sup> تنص المادة (٨١/ اولاً) من الدستور العراقي على ان (يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان).

<sup>١٩</sup> جمال ناصر الزيداوي: نظرة في صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في نصوص الدستور اللبناني والدستور العراقي , مجلة حوار الفكر, المعهد العراقي لحوار الفكر, السنة السادسة, العدد الرابع عشر, ٢٠١٠, ص ٢٧٦.

<sup>٢٠</sup> لقاء شخصي مع معالي وزير التخطيط الدكتور علي يوسف الشكري في ٢٠١٣/٦/٢, نقلاً عن رئيس هيئة المستشارين في مجلس الوزراء ورئيس الدائرة القانونية.

<sup>٢١</sup> د. السيد صبري: حكومة الوزارة , المطبعة العالمية , القاهرة , ١٩٥٣, ص ٢٧٦.

<sup>٢٢</sup> استناداً الى نظرية ان عدد الاصوات في مجلس الوزراء يوازي عدد المناصب التي يشغلها كل عضو بالاصالة والوكالة بغض النظر عن عدم وجود تفويض بذلك يكون لرئيس مجلس الوزراء (نوري المالكي) صوتين لكونه رئيس مجلس الوزراء بالاصالة ووزير الداخلية بالوكالة, والدكتور علي الشكري يكون له صوتين لكونه وزير التخطيط اصالة ووزير المالية وكالة وكذا الحال بالنسبة لبقية اعضاء مجلس الوزراء الذي يشغلون اكثر من منصب وزاري. لقاء شخصي مع معالي وزير التخطيط الدكتور علي يوسف الشكري في ٢٠١٣/٦/٢.

<sup>٢٣</sup> محمد سالم كريم المقاصيص: المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي (دراسة مقارنة), رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بغداد, ٢٠١٣, ص ١٤-١٥.

<sup>٢٤</sup> د. احمد سعيفان: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت, ط ١, ٢٠٠٨, ص ٤٩١.

<sup>٢٥</sup> يتفق الفقه والقضاء الإداريين على أن أكتساب الشخص صفة الموظف العام يستلزم أن تتوفر فيه عدد من العناصر التي تتمثل بأن يعهد الى الشخص العمل بصفة دائمة في خدمة مرفق عام وأن يعين من قبل السلطة التي تملك حق تعيينه قانوناً, ومع إنتفاء هذه العناصر

أو بعضها تنتفي صفة الموظف العام، د. شاب توما منصور: القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط١، مطبعة دار العراق للطبع والنشر، العراق، ١٩٨٠، ص ٢٧٧.

<sup>٢٦</sup> اندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج١، ترجمة علي مقلد، الأهلية للنشر، بيروت، ١٩٧٤، ص ٢١٣.

<sup>٢٧</sup> تنص المادة (٢/١٩) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل على ان (المكلف بخدمة عامة: كل موظف او مستخدم او عامل انيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها او الموضوعة تحت رقابتها ويشمل ذلك رئيس الوزراء ونوابه والوزراء...)

<sup>٢٨</sup> في العراق أستقر الأمر على عدم الاعتراف للوزراء بصفة الموظف العام وهذا ما أكدته قرار مجلس شوري الدولة رقم (١٦) الصادر في ١٩٩١/٧/٢، قرار غير منشور اشار اليه محمد سالم كريم المقاصيص: مرجع سابق، ص ١٠-١١.

<sup>٢٩</sup> قرار مجلس الوزراء رقم (٤) لسنة ٢٠٠٥ المتضمن استقالة وزير النقل (كريم مهدي صالح)، وقد نشر هذا القرار بجريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٢ لسنة ٢٠٠٥.

<sup>٣٠</sup> تنص المادة (٧٣/ تاسعاً) من الدستور العراقي على ان رئيس الجمهورية (يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للاغراض التشريعية والاحتقالية).

<sup>٣١</sup> تنص المادة (٩/ اولاً أ) من الدستور العراقي على ان (...القوات المسلحة العراقية...تخضع لقيادة السلطة المدنية...).

<sup>٣٢</sup> د. سليمان الطماوي: الوجيز في نظم الحكم والادارة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط١، ١٩٦٢، ص ٣٣٥.

<sup>٣٣</sup> تنص المادة (٨٤/ ثانياً) من الدستور العراقي على ان (يرتبط جهاز المخابرات الوطني بمجلس الوزراء).

<sup>٣٤</sup> سين كان: رئاسة الوزراء، ترجمة مصطفى الحيدري، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، السنة السادسة، العدد الرابع عشر، ٢٠١٠، ص ٢٦٥.

<sup>٣٥</sup> د. احمد سعيان: مرجع سابق، ص ٤٨٣.

<sup>٣٦</sup> اسماعيل علوان التميمي: اختصاصات مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، السنة السادسة، العدد الخامس عشر، ٢٠١٠، ص ١٣٧.

<sup>٣٧</sup> المادة (٦١/ خامساً ج) من الدستور العراقي .

<sup>٣٨</sup> د. علي يوسف الشكري: الثنائية التشريعية في العراق ضرورة ام تأكيد للفدرالية، مجلة الملتقى، النجف الاشرف، السنة الاولى، العدد الرابع، ٢٠٠٦، ص ٣٣.

<sup>٣٩</sup> يراد بالامن العام هو اطمئنان الفرد على نفسه وماله من أي انتهاك او اعتداء عليهما، باتخاذ الادارة الاجراءات المقتضية لمنع التصرفات التي تلحق الضرر بالافراد كمنع الجرائم على الافراد والاموال وتدارك حدوث الاضطرابات وغيرها من التدابير لمواجهة الازمات العامة، د. ماهر صالح علاوي: الوسيط في القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، ٢٠٠٩، ص ١٥٩.

<sup>٤٠</sup> د. علي محمد بدير و د. عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي: مبادئ واحكام القانون الاداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٢١٦.

<sup>٤١</sup> هناك دول اجازت للقائد العام للقوات المسلحة انشاء مؤسسات عسكرية مرتبطة به مباشرة ولا وجود لها في النصوص والاعراف. ومن هذه الدول لبنان اذ تم انشاء حرس لواء خاص برئيس الجمهورية ويتطوع فيه الجنود مباشرة لحساب رئيس الجمهورية ويسجلهم على الجيش، وتم انشاء جهاز امن خاص بالرئاسة اضافة الى انشاء مؤسسة سميت غرفة اوضاع الحق يتولاها العديد من الضباط لدراسة جميع الشؤون، كل هذا ورئيس الجمهورية في لبنان بحسب بعض الاراء قائد شرفي للقوات المسلحة، د. احمد سعيقان: مرجع سابق، ص ٤٢٧.

<sup>٤٢</sup> عز الدين بغداددي: الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، ط ١، ٢٠٠٩، ص ٤٩.

<sup>٤٣</sup> جمال ناصر الزيداوي: مرجع سابق، ص ٢٧٦.

<sup>٤٤</sup> د. محمد رفعت عبد الوهاب: النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٧، ص ٣٠٦.

<sup>٤٥</sup> يذهب الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ الى تقسيم مدة ولاية مجلس النواب الى فترتين بموجب المادة (٣٢) منه، بينما يذهب الدستور السوري لعام ٢٠١٢ الى تقسيمها الى ثلاثة ادوار بموجب المادة (٦٥) منه.

<sup>٤٦</sup> د. حسين عثمان محمد عثمان: النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٢٧١-٢٧٢.

<sup>٤٧</sup> تنص المادة (٢٢/ اولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب على ان لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعين امدهما ثمانية اشهر يبدأ احدهما في ١ اذار وينتهي في ٣٠ حزيران من كل سنة ويبدأ الثاني في ١ ايلول وينتهي في ٣١ كانون الاول، وفي هذا الصدد يلاحظ ان الدستور العراقي اطلق على مدة ولاية مجلس النواب تسمية الدورة الانتخابية وقسمها الى ادوار انعقاد اربع وقسم دورة الانعقاد الى فصلين تشريعيين وخلال الفصل التشريعي يعقد مجلس النواب جلسات، هو ما يتناقض مع المفاهيم السائدة في الانظمة البرلمانية وخصوصاً العربية والفقه العربي، اذ تطلق تسمية الفصل التشريعي على مدة ولاية المجلس ويقسم الفصل التشريعي الى ادوار انعقاد يعقد خلالها المجلس اجتماعاته، د. عثمان خليل عثمان: القانون الدستوري، مطبعة الاهالي، بغداد، ١٩٣٩-١٩٤٠، ص ٥٧٠.

<sup>٤٨</sup> تنص المادة (٧٥) من الدستور العراقي على ان (...لا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة الا بعد الموافقة عليها).

<sup>٤٩</sup> تنص المادة (٥٨/ ثانياً) من الدستور العراقي على ان (يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة الانعقاد بما لا يزيد على ثلاثين يوماً لانجاز المهمات التي تستدعي ذلك، بناء على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو خمسين عضواً من اعضاء المجلس).

<sup>٥٠</sup> مروج هادي الجزائري: حل المجلس النيابي وموقف دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ منه، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد الرابع والعشرون، العدد الثاني، ٢٠٠٩، ص ٣٠٥.

- <sup>٥١</sup> هنالك بعض الدساتير قيدت هذه الصلاحيات بمرة واحدة كال دستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ بموجب المادة (٥٩) منه.
- <sup>٥٢</sup> المادة (٥٦/ثانياً) من الدستور العراقي.
- <sup>٥٣</sup> المادة (٦١/رابعاً) من الدستور العراقي.
- <sup>٥٤</sup> المادة (٦١/خامساً ب-ج) من الدستور العراقي.
- <sup>٥٥</sup> د. علي يوسف الشكري: رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس في نظام برلماني أم مختلط ، مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية، جامعة الكوفة، السنة الأولى ، العدد الأول ، ٢٠٠٥، ص ١١٥ .
- <sup>٥٦</sup> المادة (٥٧) من الدستور العراقي.
- <sup>٥٧</sup> تنص المادة (٢٢/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب على ان (تتعد جلسات المجلس على الاقل يومين في الاسبوع ولهية الرئاسة تمديدها او تحديدها حسب الضرورة).
- <sup>٥٨</sup> د. عثمان خليل عثمان: مرجع سابق ، ص ٥٧٤.
- <sup>٥٩</sup> د. علي يوسف الشكري: التثائية التشريعية، مرجع سابق ، ص ١٤.
- <sup>٦٠</sup> د. حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ط ١، ٢٠١٢، ص ٣٩٤.
- <sup>٦١</sup> د. ضياء عبدالله عبود: العفو كسبب من اسباب انقضاء الدعوى الجزائية في قانون اصول المحاكمات الجزائية العراقي النافذ، مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، السنة الثالثة، العدد الثاني، ٢٠١١، ص ٢٤.
- <sup>٦٢</sup> د. نبيه صالح: الوسيط في شرح مبادئ الاجراءات الجزائية (دراسة مقارنة)، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٣١٨-٣١٩.
- <sup>٦٣</sup> المادة (٢/ثانياً) و (٣/أ) من قانون العفو العراقي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٨.
- <sup>٦٤</sup> د. فوزية عبد الستار: شرح قانون الإجراءات جنائية، ج ١ ، دار النهضة العربية، القاهرة ، ط ٢ ، ٢٠١٠، ص ١٤٥.
- <sup>٦٥</sup> المادة (٣٠٦) من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١.
- <sup>٦٦</sup> د. عفيف شمس الدين: اصول المحاكمات الجنائية، منشورات زين الحقوقية، بيروت ، ٢٠١٢، ص ٥١٣.
- <sup>٦٧</sup> د. فوزية عبد الستار: مرجع سابق : ص ١٤٥.
- <sup>٦٨</sup> يراد بالجرائم الدولية تلك الجرائم التي يقبض على مرتكبها في اقليم دولة العراق ايأ كان الاقليم الذي ارتكبت فيه وايأ كانت جنسية مرتكبها، وذلك تعاوناً من الدول فيما بينها لمكافحة هذه الجرائم لكون ان خطورتها ذات صفة عالمية، د. علي حسين الخلف ود. سلطان الشاوي: المبادئ العامة في قانون العقوبات، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ط ٢، ٢٠١٠، ص ١٠٨-١٠٩.
- <sup>٦٩</sup> عرفت المادة الاولى من قانون مكافحة الارهاب رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٥ الجريمة الارهابية بانها(كل فعل إجرامي يقوم به فرد او جماعة منظمة، استهدفت فرداً او مجموعة افراد او جماعات او مؤسسات رسمية او غير رسمية، أوقع الاضرار بالمتلكات العامة او



- الخاصة بغية الاخلال بالوضع الامني او الاستقرار والوحدة الوطنية او ادخال الرعب والخوف والفرع بين الناس او إثارة الفوضى تحقيقاً لغايات اراهبية).
- <sup>٧٠</sup> المادة (١) من قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١.
- <sup>٧١</sup> مع ملاحظة ان الذي وقع على اصدار العفو الخاص هو نائب رئيس الجمهورية لكون رئيس الجمهورية كان في حالة عجز عن اداء مهامه بسبب المرض.
- <sup>٧٢</sup> لقد حدث خلاف بين اعضاء مجلس النواب حول تسمية هذا القانون فذهب بعضهم الى ان تسمية الاوسمة والانواط مأخوذة من القانون الصادر في ظل النظام السابق وتعيد الى الازهان مآسي ذلك النظام, في حين ذهب راي اخر الى ان هذه التسمية المستخدمة في اغلب دول العالم ولا يختص بها النظام السابق, وقد استقر على الراي الاخير وتم الأخذ به, مع ملاحظة ان الدستور في المادة (٧٣/خامسا) ذكر تسمية الاوسمة والنياشين بينما جاء القانون بأسم الاوسمة والانواط, وحسنا فعل المشرع العادي ولم يقع بخطأ المشرع الدستوري لكون ان كلمة نيشان في الحقيقة تشمل الوسام والنوط.
- <sup>٧٣</sup> المادة (١/اولا- ثانيا- ثالثا) من قانون الاوسمة والانواط رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢.
- <sup>٧٤</sup> المادة (٥/اولا) من قانون الاوسمة والانواط رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢.
- <sup>٧٥</sup> المادة (١٠) من قانون الاوسمة والانواط رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢.
- <sup>٧٦</sup> المادة (١٤) من قانون الاوسمة والانواط رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢.
- <sup>٧٧</sup> الاسباب الموجبة لقانون الاوسمة والانواط رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢.
- <sup>٧٨</sup> نصت المادة (٢/اولا) من قانون الاوسمة والانواط رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢ على ان (يمنح الوسام او النوط بمرسوم جمهوري بناءً على توصية من رئيس مجلس الوزراء وبمقتراح من الوزير المختص).
- <sup>٧٩</sup> د. ابراهيم عبد العزيز شيجا: وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٤٤.
- <sup>٨٠</sup> د. السيد صبري: مرجع سابق، ص ٢٨٥- ٢٨٦.
- <sup>٨١</sup> د. علي يوسف الشكري: رئيس مجلس الوزراء في العراق، مرجع سابق، ص ١١٥- ١١٦.
- <sup>٨٢</sup> المادة (٦١/سابعاً- ثامناً) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- <sup>٨٣</sup> د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، مصر، ط ٦، ١٩٩٦، ص ٤٦٤.
- <sup>٨٤</sup> د. رافع شبر: مرجع سابق، ص ٢٠٢.
- <sup>٨٥</sup> د. ابراهيم عبد العزيز شيجا: مرجع سابق، ص ٧٥.
- <sup>٨٦</sup> د. جواد الهنداوي: القانون الدستوري والنظم السياسية، العارف للمطبوعات، بيروت، ط ١، ٢٠١٠، ص ٤٧١.
- <sup>٨٧</sup> د. السيد صبري: مرجع سابق، ص ٣١.
- <sup>٨٨</sup> د. حميد حنون خالد: السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، كلية القانون، المجلد الرابعة والعشرون، العدد الاول، ٢٠٠٩، ص ٦٧.

- <sup>٨٩</sup> المادة (٦٤/أولاً) من الدستور العراقي
- <sup>٩٠</sup> مروج هادي الجزائري: مرجع سابق، ص ٣٢٩
- <sup>٩١</sup> أيرك برندت: مدخل للقانون الدستوري، ترجمة د. محمد ثامر، مكتبة السهوي، بغداد، ط١، ٢٠١٢، ص ٣٤٧.
- <sup>٩٢</sup> د. داوود مراد حسين: سلطات الرئيس الأمريكي، مركز الكتاب الاكاديمي، عمان ، ط١، ٢٠٠٦، ص ٢٤٧.
- <sup>٩٣</sup> ثائر محمد خضير القيسي: صلاحية اعلان الحرب في بعض الدساتير المعاصرة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٣، ص ٢.
- <sup>٩٤</sup> هناك من ذهب الى ان اعلان الحرب مجرد بيان شكلي غير واجب، خصوصاً وأنه يُفقد الدولة عنصر المفاجأة في الحرب، محمد عبد المطلب الخشن: الوضع القانوني لرئيس الدولة في القانون الدولي العام، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٧٣-١٧٤.
- <sup>٩٥</sup> ياسين محمد عبد الكريم الخراساني: المركز الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠، ص ١٣٦.
- <sup>٩٦</sup> د. سهيل حسين الفتلاوي: قانون الحرب وتطبيقاته في الحروب العراقية الايرانية، دار القادسية للطباعة، بغداد، ١٩٨٤، ص ٤٨.
- <sup>٩٧</sup> ومن الجدير بالذكر ان جانباً من الفقه يصنف الحروب تصنيفات اخرى بحسب عدة معايير منها: من حيث عدد الدول المشتركة فيها فتصنف الى حرب (اهلية) اذا كانت داخل حدود الدولة الواحدة والى حرب (دولية) اذا كانت بين دولتين او اكثر كحرب الخليج الاولى والثانية، وقد تمتد لتشمل اغلب دول العالم فتسمى عندئذ حرباً (عالمية)، ويمكن تصنيف الحروب من حيث مسرح العمليات الى حروب (برية او بحرية او جوية)، ومن حيث الاسلحة المستخدمة تصنف الحروب الى حروب (تقليدية) او (غير تقليدية) اذا استخدمت فيها الاسلحة الكيميائية او الذرية او البكتريولوجية، ومن حيث المشروعية الدولية تكون اما حروب (مشروعة) او (غير مشروعة)، ومن حيث المدة قد تكون حرباً (خاطفة) اذا لم تدم اكثر من اسبوع وقد تكون حرباً (قصيرة المدة) اذا استمرت بين اسبوع واحد وسنة واحدة وقد تكون حرباً (طويلة الاجل) اذا استمرت اكثر من سنة، مالك منسي الحسيني و مصدق عادل طالب: التنظيم الدستوري والقانوني لاعلان الحرب وحالة الطوارئ، مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة المستنصرية، السنة (٥)، المجلد (٣)، العددان (٨-٩)، ٢٠١٠، ص ٢٦٤.
- <sup>٩٨</sup> صلاح الدين احمد: العدوان في ضوء القانون الدولي، مطبعة دار القادسية، بغداد، ط١، ١٩٨٦، ص ١٩١.
- <sup>٩٩</sup> هيلين تورار: تدويل الدساتير الوطنية ، ترجمة باسيل يوسف، مراجعة د. أكرم الوتري ، بيت الحكمة ، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٢٠٦.
- <sup>١٠٠</sup> من هذه الدساتير الدستور الامريكي لعام ١٧٨٩ الذي منح صلاحية اعلان الحرب للكونجرس الامريكي بناءً على توصية من الرئيس الامريكي وقد صدر قانون سلطات الحرب لعام ١٩٧٣ ونظم هذه الصلاحية تفصيلاً، د. داوود مراد حسين: مرجع سابق، ص ٢٦٤-٢٦٥.

- <sup>١٠١</sup> من هذه الدساتير الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ اذ نصت المادة (٦٨) منه على ان يعلن الامير الحرب الدفاعية بمرسوم), والدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ الذي منح في المادة (٥/٦٥) منه مجلس الوزراء باغلبية ثلثي اعضائه صلاحية اعلان الحرب.
- <sup>١٠٢</sup> من هذه الدساتير الدستور المصري للعام ١٩٧١ اذ نصت المادة (١٥٠) منه على ان رئيس الجمهورية هو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب), والدستور المغربي لعام ١٩٩٦ الذي نص في المادة (٧٤) منه على ان (يقع اشهار الحرب بعد احاطة مجلس النواب ومجلس المستشارين علما بذلك).
- <sup>١٠٣</sup> ياسين محمد عبد الكريم الخراساني: مرجع سابق, ص ١٣٧.
- <sup>١٠٤</sup> عز الدين بغدادى: مرجع سابق, ص ٥١.
- <sup>١٠٥</sup> قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٣ / اتحادية / ٢٠٠٧).
- <sup>١٠٦</sup> د. علي يوسف الشكري: رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس في نظام برلماني ام مختلط, مرجع سابق, ص ١١٣.
- <sup>١٠٧</sup> د. جورجى شفيق: قواعد واحكام القضاء الاداري, المكتبة العصرية, المنصورة, ط ٦, ٢٠٠٥-٢٠٠٦, ص ٦٦.
- <sup>١٠٨</sup> د. عبد حميد الشواربي وشريف جاد الله: شائبة دستورية ومشروعية قراري إعلان ومدة حالة الطوارئ والاورامر العسكرية, منشأة المعارف, الاسكندرية, ٢٠٠٠, ص ٦٢.
- <sup>١٠٩</sup> حارث اديب ابراهيم: الظروف الاستثنائية واثرها في الحريات, مجلة الرافدين للحقوق, جامعة الموصل, السنة الثانية عشرة, العدد (٣١), المجلد (٩), ٢٠٠٧, ص ٢٣٦.
- <sup>١١٠</sup> د. داوود مراد: مرجع سابق, ص ٢٣٦-٢٣٧.
- <sup>١١١</sup> د. محمود عاطف البنا: الوسيط في القضاء الاداري, شركة مطابع الطوبجي, بلا مكان نشر, ط ٢, ١٩٩٩, ص ٤١-٤٢.
- <sup>١١٢</sup> د. محمد علي جواد ود. نجيب خلف احمد: القضاء الاداري, وزارة التعليم العالي والبحث العلمي, العراق, ٢٠١٠, ص ٣٣.
- <sup>١١٣</sup> د. وجدي ثابت: السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية, منشأة المعارف, الإسكندرية, ١٩٨٨, ص ٢٩؛ ويستند فرض حظر التجوال في العراق الى امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ بموجب المادة (٣ / اولاً- ثانياً) والتي منحت رئيس مجلس الوزراء او من يفوضه سلطة (فرض حظر التجوال لفترة قصيرة محددة على المنطقة التي تشهد تهديدا خطيرا للأمن او تشهده تفجيرات او اضطرابات وعمليات مسلحة واسعة معادية...).
- <sup>١١٤</sup> د. يحيى الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري, دار النهضة العربية, القاهرة, ط ٤, ٢٠٠٥, ص ١٩.
- <sup>١١٥</sup> كان العراق من الدول التي تميز بين حالة الطوارئ والاحكام العرفية الى عام ١٩٦٥ اذ تم توحيد هاتين الحالتين في قانون واحد سمي بقانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥, فارس عبد الرحيم حاتم و سنان طالب عبد الشهيد: حالة الطوارئ بموجب امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ والرقابة القضائية عليها, مجلة جامعة الكوفة, مركز دراسات الكوفة, العدد التاسع, ٢٠٠٨, ص ١٧٧.

- <sup>١١٦</sup> د. محمود عاطف البنا : مرجع سابق , ص ٤٢-٤٣.
- <sup>١١٧</sup> د. احمد فتحي سرور: الحماية الدستورية للحقوق والحريات, دار الشروق, القاهرة, ط ١, ١٩٩٩, ص ٧٨٥؛ كاظم علي الجنابي: سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية, رسالة ماجستير, كلية القانون, جامعة بغداد, ١٩٩٥, ص ٩.
- <sup>١١٨</sup> ياسين محمد عبد الكريم الخراساني: مرجع سابق, ص ١٦٧-١٦٨.
- <sup>١١٩</sup> تنص المادة (٦١/تاسعا/أب) من الدستور العراقي على ان(أ- الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ باغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس مجلس الوزراء ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوما قابلة للتديد وبموافقة عليها في كل مرة).
- <sup>١٢٠</sup> تجدر الاشارة الى ان قانون السلامة الوطنية رقم (٤) لسنة ١٩٦٥ لا زال ساري المفعول لان امر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤ لم ينص على الغائه وانما نظم بعض من احكامه الموضوعية وذلك يعد من قبيل التعديل, اضافة الى ان دستور ٢٠٠٥ نص في المادة (١٣٠) منه على ان (تبقى التشريعات النافذة معمولا بها ما لم تلغ او تعدل وفق لاحكام هذا الدستور).
- <sup>١٢١</sup> مالك منسي الحسيني و مصدق عادل طالب: مرجع سابق, ص ٢٦٣.
- <sup>١٢٢</sup> د. سامي جمال الدين: اللوائح الادارية, منشاة المعارف, الاسكندرية, ٢٠٠٣, ص ٥٢.
- <sup>١٢٣</sup> اسماعيل علوان التميمي: مرجع سابق, ص ١٤٦-١٤٧.