

المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء
في كلّ من العراق ولبنان
(دراسة مقارنة)

رسالة ماجستير في القانون العام

أعدّها

ياسر حسن حسين الزبيدي

لجنة المناقشة

مشرفاً رئيساً

أ.د. زهير شـكر

عضواً

أ.د. رامز عمار

عضواً

أ.د. قـبـلان قـبـلان

خلدة

٢٠١٦ - ٢٠١٧

إنَّ الآراء الواردة في هذه الرسالة تعبّر عن وجهة نظر كاتبها



﴿وَكَذَلِكَ مَكَّنَّا لِيُوسُفَ فِي الْأَرْضِ وَلِنُعَلِّمَهُۥ مِن
تَأْوِيلِ الْأَحَادِيثِ ۚ وَاللَّهُ غَالِبٌ عَلَىٰ أَمْرِهِ ۚ وَلَٰكِن
أَكْثَرَ النَّاسِ لَا يَعْلَمُونَ﴾

صدق الله العظيم

سورة يوسف / الآية (٢١)

إِلَهُنَا مُدَّاءٌ

الأسد الجريح . . وطني العراق . . إخلاصًا .

والدي ووالدتي . . براً و عرفاناً بالجميل .

زوجتي وولدي الذي انتظره . . مودةً وحبًا .

من أشدد بهم أزمري . . إخوتي .

إلى

أَهْدِي جَهْدِي الْيَسِيرَ

الباحث

شكر وثناء

الحمد لله ربّ العالمين خالق الخلق بأحسن تقويم وأقوم القوانين، العادل المقسط، الذي لا يضيع عنده مثقال ذرة، والصلاة والسّلام على خاتم الأنبياء والمرسلين سيّدنا مُحَمَّدٍ الصادق الأمين وعلى اله الطيبين الطاهرين.

بعد أن أكملت رسالتي هذه بعون من العليّ القدير لا يسعني إلا أن أتقدم بالشكر والامتنان إلى أستاذي الدكتور زهير شكر المشرف على هذه الرسالة، الذي حفني بالرعاية الأخوية، وتحملني من غير ضجر أو ملل، وكان لتوجيهاته السديدة وملاحظاته القيّمة الأثر الواضح في إعداد هذا الجهد العلميّ، وأتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الدكتور رامي عمار الذي تفضل بقراءة الرسالة كقارئ أوّل فله مني جزيل الشكر والامتنان، وأتقدم بالشكر الجزيل إلى القارئ الثّاني الأستاذ الدكتور قبلان قبلان الذي تشرفتُ بقبوله قراءة رسالتي؛ فله مني كلّ الشكر والاحترام.

وشكري وامتناني إلى بلدي الثّاني لبنان الذي احتضنني؛ وذلك كلّ العقبات والصعوبات أمامي، وأتقدم بالشكر الجزيل إلى الجامعة الإسلامية متمثلة برئيستها أ.د. دينا المولى وكادرها، ولاسيّما العاملين في كليّة الحقوق، وأخص بالذكر منهم الدكتور مُحَمَّد هاني فرحات.

وفي الختام أتقدم بعظيم شكري وامتناني لكل من ساعدني في إتمام كتابة الرسالة.

ومن الله التوفيق والسداد

الباحث

مقدمة

يُعدُّ المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء الأكثر أهمية في النظم السياسية البرلمانية المعاصرة، بالنسبة إلى باقي المراكز الدستورية الأخرى التي يتكوّن منها النظام البرلماني، وذلك كونه المسؤول التنفيذي الفعلي، وما يتصل بهذا المركز من صلاحيات واسعة، ويستند في ذلك على إرادة أكثرية الناخبين، كونه مرشح أو رئيس الحزب أو القائمة أو الكتلة الحائزة على أكثرية أصوات الناخبين. كما أنّه حاصل على تفويض المجلس النيابي المنتخب بدوره من قبل الناخبين، وذلك عبر منحه الثقة لتولّي هذا المنصب، وتشكيل الحكومة (مجلس الوزراء).

ولمّا كان كلّ من النظامين السياسيين الحاليين في كلّ من الجمهورية اللبنانية وجمهورية العراق هما من عداد النظم البرلمانية^(١)؛ حيث يُعد النظام البرلماني الملعب الحقيقي والفعلي لمركز رئيس الوزراء، لأنّه يبدو جلياً وواضحاً في هذا النظام، دونما لبس أو إبهام، حيث تتكوّن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من هئتين هما: (رئاسة الدولة والحكومة)، والآخرى هي هيئة دستورية جماعية مكوّنة من: وزراء يرأسها وزير أوّل، أو رئيس الوزراء، وهو رئيس الحكومة. وهو متضامن مع وزرائه، أي إنّ القرارات التي يتّخذها رئيس الحكومة بعد الدراسة والمناقشة يلتزم بها جميع أعضاء الحكومة دون استثناء، وهذا ما يُسمّى بـ(التضامن الوزاري).

ورئيس الوزراء في هذا النظام مكلف من رئيس الجمهورية بعد استشارة البرلمان، كما هو الحال في لبنان، أو بعد ترشيح البرلمان له، باعتباره صاحب الأغلبية البرلمانية، أو مرشح الأغلبية البرلمانية، كما هو الحال في العراق. وتختلف سلطة رئيس الوزراء في النظام البرلماني في ما إذا كان الأخير يقوم على ثنائية مجلس النواب، أو أحادية هذا المجلس. ففي الدول التي تتبنّى نظام المجلسين (مجلس النواب ومجلس الاتحاد) أو (مجلس النواب والجمعية الوطنية)، الخ من التسميات المتعارف عليها، تكون الغلبة في الصلاحيات لرئيس الجمهورية، ولكن مع وجود مركز قانوني

(١) وهذا ما ورد في نص الفقرة (ج) من مقدمة الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦م المعدل، والتي نصّت على أنّ: "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية..."؛ كما جاء في المادة (١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥م على أنّ: "جمهورية العراق... نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي....".

وصلاحيات واسعة لرئيس الوزراء، الذي يُعدُّ شريك حقيقي لرئيس الجمهورية.

أما في الدول التي تأخذ بوحدة السلطة التشريعية (البرلمان)، فإنَّ جميع الصلاحيات التنفيذية منوطة بالحكومة، أي مجلس الوزراء. ولَمَّا كان رئيس الوزراء هو رئيس المجلس ضمن الصلاحيات المنوطة به، ويستمد رئيس الحكومة صلاحياته واختصاصاته من طبيعة الوظيفة الإجرائية، وهي في الواقع سلطة سياسية وإدارية معاً، بصرف النظر عن النصوص الدستورية أو القوانين أو الأنظمة التي تحدّد هذه الاختصاصات، وفي ضوء تعاظم دور السلطة الإجرائية في التصدي لمشكلات الحياة المستجدة وضرورة مواجهتها، لم يعد بالإمكان تحديد اختصاصات السلطة الإجرائية في التشريعات بصورة حصرية فمن حقها اتخاذ كافة الاجراءات التي تقتضيها الوظيفة الإجرائية، ولكن ضمن نطاق القواعد القانونية في إطار المشروعية.

هذا، وقد أدَّت الأحداث والتطورات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية والعسكرية خلال القرن العشرين إلى تعاظم دور الحكومة ورئيسها؛ ففي بريطانيا مثلاً، يسود نظام الحزبين (ثنائية النظام الحزبي)، فرئيس الوزراء هو رئيس حزب الأكثرية في مجلس العموم، والوزراء هم من هذا الحزب؛ فالحكومة هي حكومة الأكثرية، وتحظى بدعمها المستمر والثابت؛ فرئيس الوزراء في بريطانيا هو رئيس حزب الأكثرية، وهو المتحكم في العملية السياسية في مجلس الوزراء، ويتمتع بسلطة قوية؛ حيث إنَّ من سلطاته حل مجلس العموم لأنَّه ممثل عن الشعب الإنكليزي.

إنَّ لرئيس الوزراء في النظام البرلماني صلاحيات واسعة، وذلك بحكم الموقع المتميز والواقع العملي الذي أفرز أن تكون صلاحياته أشبه بصلاحيات الملك الفعلي، أو بديكتاتور؛ فهو الذي يشكّل الحكومة كما يريد، ويستحدث وزارات جديدة إذا ما تطلّب الأمر ذلك، ويترأس اجتماعاتها، ويديرها، ويشرف إشرافاً مباشراً على كلّ الوزارات، كما ويشرف على تنفيذ قرارات المجلس، ورسم سياسة الدولة، وهو أيضاً قائد الجيوش (القائد العام للقوات المسلحة)، ورئيس الدبلوماسية، وله صلاحيات واسعة في الأمور المالية والاقتصادية، لدرجة أنَّ البعض يعتبره وزير المال الفعلي. وهو أيضاً رئيس الإدارة العامة في الدولة، وهذا ما يعطيه صلاحية تعيين موظفين في

شتى الوزارت. كما ولرئيس الوزراء إيقاف أي قرار لأي وزير في وزارته، فهو صاحب الكلمة الفصل.

ويكاد يتفق معظم فقهاء القانون الدستوري على أهمية المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء - رئيس الحكومة - في النظم البرلمانية المعاصرة، ولكن ممّا يعزز هذا المركز أو يُكبحه، المعطيات السياسية والاجتماعية السائدة في تلك النظم، وهي بلا أدنى شك تتفاوت من نظام برلماني لآخر، ولبنان والعراق خير مثال على وجود مثل هذا التفاوت.

أولاً: أهمية موضوع الدراسة وأسباب اختياره:

على الرغم من أنّ رئيس الجمهورية في كلّ من لبنان والعراق هو رئيس الدولة، ومن ثم فهو يقف على رأس المؤسسة التنفيذية التي يُعدّ مجلس الوزراء (الحكومة) الفرع الثاني فيها - وهذا هو حال سائر النظم البرلمانية - والأكثر من ذلك، أنّ رئيس الجمهورية هو الذي يُكلّف الشخص الذي يتولى مهمة تشكيل الحكومة، إلّا أنّ الرئيس هو الذي يتولى مهمة تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة. وعلى ذلك، فهو المسؤول التنفيذي الفعلي في الدولة، وهو القائد الفعلي للقوات المسلحة، كما يمارس صلاحيات دستورية أخرى واسعة.

لذلك، يتمنّع رئيس مجلس الوزراء في كلا النظامين اللبناني والعراقي، بمركز دستوري بالغ الأهمية بالمقارنة مع مركز رئيس الجمهورية أو مركز رئيس البرلمان - مجلسا النواب - في النظامين المذكورين، ولأهمية هذا المركز والمكانة والدور الذي يضطلع به رئيسا مجلس الوزراء في كلّ من الجمهورية اللبنانية وجمهورية العراق على وفق دستوريهما النافذين، وقع اختيارنا عليه كي يكون موضوع دراستنا.

ثانياً: إشكالية الدراسة وأهدافها:

تتجسد إشكالية الدراسة في نطاق ومدى تأثير المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي الحالي في كلّ من الجمهورية اللبنانية وجمهورية العراق، بالمعطيات السياسية التي تفرضها الأوضاع المحلية وتفاعلاتها مع البيئة الإقليمية والدولية، وبغية الوقوف على حقيقة تلك الإشكالية، ولبلوغ الأهداف المرجوة والتوصل إلى النتائج العلمية الصائبة، سنركز في هذه الدراسة

على الإجابة على جملة من التساؤلات منها ما يأتي:

١- ما أهم الآراء الفقهية (الدستورية والقضائية والسياسية) في المركز الدستوري لرئيس الوزراء في النظم البرلمانية المقارنة؟

٢- ما آليات وشروط وضوابط اختيار رئيسا مجلس الوزراء في كل من النظامين السياسيين الحاليين في كل من الجمهورية اللبنانية وجمهورية العراق؟

٣- ما أهم الصلاحيات والاختصاصات الدستورية لرئيسي مجلس الوزراء في كل من النظامين السياسيين الحاليين في كل من الجمهورية اللبنانية وجمهورية العراق؟

٤- ما أوجه العلاقة (بنويًا ووظيفيًا) بين رئيسي مجلس الوزراء في كل من النظامين السياسيين الحاليين في كل من الجمهورية اللبنانية وجمهورية العراق وبين المؤسسات الدستورية الأخرى؟

٥- ما مدى تأثير المعطيات السياسية والاجتماعية السائدة في كل من الجمهورية اللبنانية وجمهورية العراق على المركز الدستوري لرئيسي مجلس الوزراء في تلكا الدولتين.

ثانيًا: منهج الدراسة:

بغية تشخيص إشكالية الدراسة بدقة، وبلوغ الأهداف المرجوة والتحقق من النتائج المفترضة، نرى من المناسب الاسترشاد بكل من المنهجين القانوني - المؤسسي والمقارن وبطريقة مركبة ومتداخلة ومتزامنة، إذ يعيننا الأول على توصيف المركز الدستوري لرئيسي مجلس الوزراء في كل من جمهورية العراق والجمهورية اللبنانية على وفق دستوريهما النافذين، أما المنهج الآخر (المقارن) فإن دراستنا تُصنّف ضمن الدراسات المقارنة - حسب العنوان الفرعي للدراسة - لذا، من المفيد أن نهتدي بالمعايير المعتمدة في تصنيف النظم السياسية المقارنة والسائدة في العالم المعاصر، ومن ثم تحديد المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في تلك النظم، لننتقل إلى المقاربة والمقارنة بين النظامين السياسيين موضوع الدراسة (لبنان والعراق).

ثالثاً: خطة الدراسة

سنقسم هذه الدراسة - فضلاً عن المقدمة والخاتمة - إلى فصل تمهيدي وفصلين، أما الفصل التمهيدي فنتناول فيه تطور المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المقارنة كإطار نظري نسترشد به للمقاربة والمقارنة مع موضوع دراستنا، وسنقسم هذا الفصل على مبحثين، أما المبحث الأول فنستعرض نشأة المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في العراق، في ما نستعرض في المبحث الثاني نشأة المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في لبنان.

وخصصنا الفصل الأول لدراسة آليات وشروط اختيار رئيس مجلس الوزراء في العراق ولبنان، وانتهاء مدة ولايته في مبحثين، الأول: يتم فيه بحث آليات اختيار رئيس مجلس الوزراء، ثم نتناول في المبحث الثاني شروط اختيار رئيس مجلس الوزراء ومدة ولايته وانتهائها.

أما الفصل الثاني، فسيكون تحت عنوان: صلاحيات رئيس مجلس الوزراء الدستورية في كلّ من الجمهورية اللبنانية وجمهورية العراق، وسنقسم هذا الفصل على مبحثين، أما المبحث الأول فسنعرضه لدراسة الصلاحيات التنفيذية لرئيس مجلس الوزراء، على أن نخصص المبحث الثاني لدراسة الصلاحيات الاستثنائية لرئيس مجلس الوزراء.

الفصل التمهيدي

تطور المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في العراق ولبنان

المبحث الأول

نشأة المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في العراق

المطلب الأول: المرحلة التي سبقت صدور القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ (الدستور العراقي)

لما أضرمت الحرب العالمية الأولى سنة ١٩١٤، واشتركت فيها الدولة العثمانية، أصبح العراق ميداناً واسعاً لحرب دامية، تتصارع فيها القوات الإنجليزية والقوات العثمانية، وكانت المدن والقصبات تتساقط بأيدي الإنجليز تباعاً^(١)، ودخل "الجنرال فريدريك مود" (Frederick Maude) بغداد في ١١ آذار/مارس ١٩١٧ فاتحاً محتلاً، لا منقذاً أو محرراً كما ادعى في منشوره الذي أذاعه في التاسع عشر من الشهر المذكور.

فحكم الإنجليز العراق حكماً عسكرياً مباشراً، وقد شمل هذا الحكم المباشر أوجه الحياة كافة في العراق، وقد اتبع الإنجليز في إدارة العراق الطرائق والأساليب التي كانت مُعتمدة حينها في الهند، وغزت القوانين والنظم الهندية العراق.

وبينما كان العراقيون ينتظرون تحقيق الاستقلال، إذا بهم يفاجئون في ٢٥ نيسان/أبريل ١٩٢٠ بقرار مؤتمر الحلفاء المنعقد في "سان ريمو" (San Remo) القاضي بوضع العراق وفلسطين تحت الانتداب الإنجليزي، وسوريا ولبنان تحت الانتداب الفرنسي.

ولقد كان لسياسة الإنجليز الخرقاء أثراً في تحفيز العراقيين على مقاومة الاحتلال – بعد أن

(١) لمزيد من التفاصيل راجع: السيد عبد الرزاق الحسني، تاريخ العراق السياسي الحديث، ج ١، ط ٧، (دار الشؤون الثقافية، بغداد، ١٩٨٩، ص ٤١، ٤٢).

أنزلت بهم ضروب الظلم والإرهاق؛ لذا أخذت الحركات الثورية والانتفاضات تضرب أطنابها في شمال العراق وجنوبه، وأبرزها انتفاضة الأكراد في السليمانية بزعامة الشيخ "محمود الحفيد" سنة ١٩١٩، وثورة العشائر في الجنوب سنة ١٩٢٠ التي انطلقت من الرميثة، وامتدت إلى الديوانية والحلة وكربلاء والنجف والمدن الأخرى^(١)؛ حيث أبلغت القيادات الدينية والعشائرية في وسط العراق وجنوبه القيادة السياسية الوطنية ببغداد يوم ٢٩ حزيران/يونيو إنهم ومع احترامهم لأسلوبهم في العمل، فإنهم قد اختاروا الثورة والأسلوب المسلح في مقاومة الانتداب الإنجليزي. وهكذا، ولعوامل عديدة أخرى، اندلعت الثورة في اليوم التالي ٣٠ حزيران/يونيو ١٩٢٠، والتي عُرِفَتْ بثورة العشرين^(٢)، ودامت الثورة أربعة شهور، وكان من أثرها تغيير بريطانيا أساليبها في العراق، فأوفدت "السير بيرسي كوكس" (Sir Percy Zachariah Cox) الذي عيّن حكومة مؤقتة برئاسة "عبد الرحمن الكيلاني" نقيب الأشراف في بغداد، فانصرفت هذه الحكومة إلى الاهتمام بتنظيم الإدارة في العاصمة والأقاليم. ويُعدّ "عبد الرحمن الكيلاني" أوّل رئيس مجلس للوزراء في تاريخ الدولة العراقية الحديثة.

وهكذا، تكونت الحكومة المؤقتة النقيبية الأولى في ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٢٠ وعلى النحو التالي:

١. السيد عبد الرحمن الكيلاني، نقيب أشراف بغداد رئيساً لمجلس الوزراء.

٢. السيد طالب النقيب: وزير الداخلية.

٣. ساسون حسيقل: وزير المالية.

٤. حسن الباجي: وزير للعدلية.

٥. مصطفى الألوسي: وزير للأوقاف.

(١) د.علي الوردي، لمحات من تاريخ العراق، المجلد الثالث، ج٥، القسم الأول، (قم - إيران: انتشارات الشريف الرضي، د.ت.، ص١٤، وما بعدها).

(٢) د.محمد مظفر الأدهمي، العراق تأسيس النظام الملكي وتجربته البرلمانية، (العراق: دار الشؤون الثقافية، ١٩٨٤، ص٥٥).

٦. جعفر العسكري: وزير الدفاع الوطني.

٧. عبد اللطيف المنديل: وزيراً للتجارة.

٨. عزت باشا الكركولي: وزير المعارف والصحة.

٩. محمد علي فاضل: وزيراً للثقافة^(١).

وأصدر المندوب السامي "السير بيرسي كوكس" تعليمات تقضي بأن يكون هو المسؤول الشخصي والمباشر أمام الحكومة الإنجليزية عن إدارة العراق، وفي حال نشوب خلاف بينه وبين الحكومة، فإن قراره هو النهائي. وإجمالاً، لم يحقق تكوين مجلس الوزراء أي انتقال حقيقي للسلطة الإدارية إلى العراقيين، كما لم يؤد إلى خلق مؤسسات دستورية للحكم الوطني المقبل^(٢).

وضعت أمام الوزارة النقيبية الأولى عدّة مشاكل تهم مستقبل العراق، ولكن المشكلة الحقيقية التي شغلت الوزارة نفسها بها، هي: مَنْ سيتولى عرش العراق؟ ولم يكن هناك تفكير واضح، لأي نظام حكم آخر، لأنّ الإنجليز يريدون ملكيات في مناطق انتدابهم تمثيلاً مع الفكر البريطاني من جهة، ومن جهة أخرى أثبت الحكم الملكي في مصر أنه أكثر خضوعاً للإنجليز، وأنّ الخديوي أو الملك، في سبيل المحافظة على عرشه، يزيد من ارتباطه بالإنجليز. أضف إلى ذلك، أنّ الملكية أصبحت أسلوب الحكم الشائع في المنطقة؛ وبالتالي، كان النظام الملكي هو المفضل لدى تلك الوزارة النقيبية، ولدى المندوب السامي البريطاني.

وكان من المنتظر أن تقوم الوزارة النقيبية الأولى بوضع حد للثورة العراقية الكبرى التي بدأت تضعف بما ناب القائمين بها من تشتت في الكلمة، وتفرّق في وحدة الصفوف، ونفاذ في الذخيرة، وكان مؤملاً من الوزارة أن تتوسط لدى المندوب السامي لتحقيق الأهداف التي تكوّنت الوزارة من أجلها، ولكنّها انصرفت إلى إشغال المناصب الحكومية، وإلى تعيين الموظفين، فأقامت إلى جانب كلّ وزير مستشاراً بريطانياً، وإلى جنبه معاوناً وسكرتيراً ومكتباً خاصاً، وعيّنت لكلّ لواء

(١) السيد عبد الرزاق الحسني، تاريخ الوزارات العراقية، ج ١، ط ٢، (بيروت: مطبعة الفرقان، ١٩٥٣، ص ٨).

(٢) د. صالح جواد الكاظم، وآخرون، النظام الدستوري في العراق، (العراق: دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٨٠، ١٩٨١، ص ٨).

من ألوية العراق متصرفاً وطنياً، وأنشأت عدة مديريات عامة، وجعلت على رأس كل مديرية مفتشاً بريطانياً عاماً، وهكذا دواليك^(١).

والواقع أنَّ الأمير فيصل الذي أصبح في ما بعد ملكاً على العراق، كانت له القدرة على اجتذاب قلوب الناس، وكانت لهجته في الحديث حجازية، وهي لهجة محببة لدى العراقيين، وكان يُحدث كل فئة من الناس بما يلائمها، وقد ظنَّ الكثير من الشيعة أنه منهم لكثرة ما كان يشير في خطبه إلى مناقب الأئمة (عليهم السلام)، ويصفهم بأنهم أجداده ويُقسم بتربتهم^(٢)، فوافق الشعب على تنصيبه، ونودي الأمير ملكاً بتاريخ ٢٣ آب/أغسطس ١٩٢١، وتقول "المس بيل"^(٣): "لقد مرَّ علينا أسبوع عظيم، لأنَّ الاستفتاء العام قد انتهى في جميع البلاد، ولم يتجاهل الملك مشاعر الرأي العام العراقي، ففي الخطاب الذي ألقاه يوم تنصيبه على عرش العراق في الثالث والعشرين من آب/أغسطس ١٩٢١، أكد تصميمه على إرساء دعائم حكومة ديمقراطية دستورية وإجراء انتخابات عامة للمجلس، بعد أن أصبح للبلاد ملكاً وحكومة".

وعلى أثر ارتقاء الملك فيصل عرش العراق، استقالت الحكومة المؤقتة من سدة الحكم، وحلَّت محلَّها وزارة جديدة رأسها "السيد عبد الرحمن الكيلاني" نفسه، وكانت أولى مهامها تولي مفاوضة الجانب الإنجليزي لعقد معاهدة بين العراق وإنجلترا، تحدّد فيها العلاقات بين الطرفين، ويعين فيها مركز الجانب الإنجليزي الحقوقي في العراق^(٤).

وكان موضوع تكوين الوزارة الجديدة من الموضوعات التي أشغلت الملك فيصل والمندوب السامي، فكان الملك فيصل يرغب رغبة صادقة في إسناد منصب الرئاسة إلى رجل لا يُنهم بموالة الإنجليز، وكان المندوب السامي يبذل الجهود الجبارة لحمل الملك على إسناد هذا المنصب إلى

(١) الحسني، تاريخ الوزارات، المرجع السابق، ص ١٥.

(٢) د.علي الوردی، لمحات إجتماعية من تاريخ العراق الحديث، ج ٦، القسم الأول، ط ١، كوثر كوبر، (قم - إيران: المطبعة اسوة، ٢٠٠٤، ص ١٠٧، ١٠٨).

(٣) المس بيل (جرترود بيل): هي سكرتيرة المندوب السامي بيرسي كوكس في العراق، وهي أيضاً باحثة ومستكشفة بريطانية عملت على تنظيم ملفات عشائر العراق. الموقع الإلكتروني:

<http://www.thawabitna1.com/culture/General/General3.htm>، تاريخ الزيارة: ٢٠١٦/٩/١٢.

(٤) الحسني، تاريخ العراق، المرجع السابق، ص ٤٤.

السيد "عبد الرحمن الكيلاني" رئيس الحكومة المؤقتة كما وعده من قبل، وكان للوطنيين رغبة صادقة مثل رغبة الملك، ولكنهم كانوا يخشون أن يؤول عدم الأخذ برأي المندوب السامي إلى نتائج لا تُحمد عقباه.

وبعد مفاوضات استمرت ثلاثة أسابيع، وجّه الملك فيصل كتاباً في ١٠ أيلول/سبتمبر ١٩٢١، يكلف فيه السيد "عبد الرحمن النقيب" بتشكيل الوزارة، وفعلاً صدرت الإرادة الملكية في ١٢ أيلول/سبتمبر ١٩٢١ بتعيين الحكومة بناءً على ما عرضه رئيس الوزراء^(١)، ثم تعاقبت تشكيل الوزارات العراقية فأعقب ذلك تشكيل الوزارة النقيببة الثانية^(٢) في ٢٨ أيلول/سبتمبر ١٩٢٢، والوزارة السعدونية الأولى^(٣) بتاريخ ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٢٢، والوزارة العسكرية الأولى^(٤) بتاريخ ٢٦ تشرين الثاني ١٩٢٣، والوزارة الهاشمية الأولى^(٥) في ٢ آب ١٩٢٤^(٦).

المطلب الثاني: المراحل التي مرّ بها تشريع القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥

شُكّلت أول لجنة لوضع الدستور العراقي برئاسة ناجي السويدي، ولكنها اختلفت في ما بينها؛ حيث ظهرت هذه الخلافات في وجهات النظر بين العضوين العراقيين من جهة، والعضوين الإنجليزيين من جهة أخرى، وخاصة بصدد الاختصاصات الواسعة الممنوحة للملك^(٧)، فأحيل

(١) الحسني، تاريخ الوزارات، المرجع السابق، ص ٤٨، ٤٩.

(٢) كانت أول وزارة قد تشكلت بعد تتويج الملك فيصل الاول، وسميت بالوزارة المؤقتة، برئاسة نقيب أشرف بغداد السيد عبد الرحمن النقيب الكيلاني، في تشرين الأول ١٩٢٠؛ مقال بعنوان " حدث في مثل هذا اليوم: الوزارة النقيببة الثانية"، مقال منشور في جريدة المدى، العدد (٣٧٣٥)، تاريخ ٢٠١٦/٩/٧، ص ٢.

(٣) الوزارة السعدونية الأولى، برئاسة (عبد المحسن السعدون): ولد في الناصرية عام ١٨٨٠ وانتحر في بغداد في ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٢٩؛ علي كاظم الزهر، أحداث في تاريخ العراق الحديث، من الاحتلال البريطاني إلى عام ١٩٥٨، مقال منشور على الرابط: <http://alikazem.over-blog.com/article-1-105692531.html>، تاريخ الزيارة: ٢٠١٧/١/٥.

(٤) الوزارة العسكرية الأولى برئاسة (الفريق جعفر العسكري): ولد في بغداد ١٨٨٥ وقتل في ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٣٦ على يد الفريق بكر صدقي؛ الزهر، المرجع نفسه.

(٥) الوزارة الهاشمية الأولى برئاسة (ياسين الهاشمي) ولد في بغداد ١٨٨٤ وتوفي في بيروت في ٢١ كانون الثاني/يناير ١٩٣٧؛ الزهر، المرجع نفسه.

(٦) الحسني، المرجع السابق، ص ٨٩ وما بعدها.

(٧) د.نوري لطيف، القانون الدستوري، المبادئ والنظريات العامة، (بغداد: نشر الجامعة المستنصرية، بغداد، ١٩٧٦، ص ٢٣٨).

المشروع إلى وزارة المستعمرات البريطانية التي أدخلت عليه تعديلات، ثم أعادته إلى العراق، فتألفت لجنة أخرى برئاسة عبد المحسن السعدون، أقرته بعد أن أجرت فيه بدورها بعض التعديلات، وثم بعد ذلك، وضع مشروع الدستور العراقي. وإلى هذا الحد، كان المشروع حكومياً بيد الملك وحكومته، ومن صنع أعضاء معينين لا مُنتخبين.

بعد ذلك، صدرت إرادة ملكية بتاريخ ٢٢ آذار/مارس سنة ١٩٢٤ بحدود الساعة العاشرة من يوم الخميس الموافق ٢٧ من ذلك الشهر لافتتاح المجلس التأسيسي^(١)، افتتح الملك فيصل الأول المجلس التأسيسي في ١٧ آذار/مارس ١٩٢٤، بخطاب حدّد فيه واجبات المجلس، وهي: ألّبت في المعاهدة العراقية - البريطانية، وتشريع الدستور العراقي، وقانون انتخابات مجلس النواب. وأوضح الملك ضرورة تصديق المعاهدة من أجل حلّ المشاكل العراقية الجوهرية^(٢).

ومن المعروف عن المهمة الأساسية للجمعيات التأسيسية عادة هي وضع دستور للبلاد^(٣)، إلّا أنّ المجلس التأسيسي قد عهد إليه - كما رأينا في خطاب الملك فيصل - مهمة التصديق على المعاهدة العراقية البريطانية، ووضع الدستور وتشريع قانون الانتخابات، وإنّ سبب تكليف المجلس التأسيسي العراقي بتصديق المعاهدة أولاً هو نص المادة (١٨) من تلك المعاهدة الذي لا يعتبرها نافذة إلّا بعد تصديق المجلس التأسيسي عليها، كما أنّ وضع الدستور كان يتوقف على تصديق المعاهدة التي تحلّ محلّ الانتداب، وتحدّد العلاقة بين العراق وإنجلترا^(٤).

وبعد إكمال المشروع، عرض على المجلس التأسيسي، وأجريت مناقشات طويلة بشأنه استمرت ثماني عشر جلسة بدأت في ١٤ حزيران/يونيو ١٩٢٤، وانتهت في ٢١ تموز/تموز ١٩٢٤ صدر بعدها القانون الأساسي للمملكة العراقية، ونشر في الجريدة الرسمية في ٢١ آذار/مارس

(١) عثمان خليل عثمان، القانون الإداري، (بغداد: مطبعة الأهالي، ١٩٣٩، ١٩٤٠، ص ١٥٣).

(٢) الحكومة العراقية، مجموعة مذكرات المجلس التأسيسي، ج ١، (بغداد: د.ن.، ص ١٩٢٤، ص ٥، ٨).

(٣) لمزيد من التفاصيل حول مراحل إقامة القانون الأساسي العراقي، راجع: د.رعد ناجي الجده، التطورات الدستورية في العراق، (بغداد: دار الحكمة، ٢٠٠٤، ص ٣٠ وما بعدها).

(٤) الكاظم وآخرون، المرجع السابق، ص ١١.

١٩٢٥، وكان نشره قد تأجل حتى الفراغ من منح امتياز النفط لثلاثا يرفضه المجلس النيابي^(١).

وفي ١٦ تموز/يوليو ١٩٢٥، افتتح أول مجلس نيابي مُنتخب، وبرز حزبان سياسيان لأول مرة داخل المجلس، هما: حزب التقدم المؤيد للحكومة آنذاك برئاسة "عبد المحسن السعدون" رئيس الوزراء، وحزب الشعب المعارض بقيادة "ياسين الهاشمي"^(٢)، وكانت المهمة الأساسية المُلقاة على هذا المجلس الجديد، هو تمرير وتصديق مشروعات المعاهدات المعقودة بين العراق وإنجلترا، وما يتصل بها من شؤون^(٣).

وفي ظل القانون الأساسي، تشكّلت الوزارة السعدونية الثانية في ٢٦ حزيران/يونيو ١٩٢٥، حيث استصدرت إرادة ملكية بدعوة مجلس الأمة إلى عقد اجتماع غير اعتيادي اعتباراً من اليوم السادس عشر من تموز/يوليو. ولما كان (خطاب العرش) الذي يُلقى في حفلات افتتاح المجلس النيابي يتضمّن عادة منهاج الوزارة القائم، اكتفت الوزارة السعدونية الثانية بالخطاب الذي ألقاه الملك فيصل في اليوم المذكور، فلم تعلن منهاجاً خاصاً في يوم تشكيلها^(٤).

ومن خصائص القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥، الآتي:

١. **الأخذ بالنظام النيابي:** يُلاحظ أنّ القانون الأساسي أخذ بالديمقراطية النيابية؛ حيث جعل السيادة للأمة، ومع إنّ الدستور جعل هذه السيادة وديعة لدى الملك وذريته، إلّا أنّنا نلاحظ أنّ الملك لا ينفرد بمباشرة خصائص السيادة، وإنّما هناك أطراف أخرى تشاركه السلطة. حيث إنّ السلطة التشريعية منوطة بمجلس الأمة مع الملك، والسلطة التنفيذية تباشر عن طريق مجلس الوزراء الذي يتولى إدارة شؤون الدولة^(٥).

(١) الحسني، تاريخ العراق، ج٣، المرجع السابق، ص٣٧.

(٢) فائق بطي، صحافة الأحزاب وتاريخ الحركة الوطنية، (بغداد: مطبعة الأديب، ١٩٦٩، ص٢٤).

(٣) د. عبد الزهرة الجوراني، الحياة البرلمانية في العراق، ١٩٣٩ - ١٩٤٥، ط١، (بغداد: دار الشؤون الثقافية العامة، ٢٠٠٤، ص١٥).

(٤) الحسني، تاريخ الوزارات، ج٢، المرجع السابق، ص١.

(٥) نصّت المادة (٢٨) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ على أن: "السلطة التشريعية منوطة بمجلس الأمة مع الملك، ومجلس الأمة يتألف من مجلسين الأعيان والنواب، وللسلطة التشريعية حق وضع القوانين وتعديلها وإلغائها، مع مراعاة أحكام هذا القانون".

٢. **الأخذ بالنظام البرلماني:** من أهم خصائص النظام البرلماني ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا ما أخذ به دستور ١٩٢٥؛ إذ يُلاحظ أنَّ الملك "مصون غير مسؤول"^(١)، ويباشر السلطة بإرادات ملكية تصدر بناءً على اقتراح الوزير أو الوزراء المسؤولين، وبموافقة رئيس الوزراء، ويوقع عليها من قبلهم^(٢)، أما في ما يتعلق بالتعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فيُلاحظ أنَّ الدستور قد اشترط فيمن يعين وزيراً أن يكون عضواً في مجلس الأمة^(٣)، وهذا يساعد على توطيد العلاقة بين الوزارة والمجلس^(٤).

٣. **شكل الحكومة ملكية وراثية:** وهذا ما قرره المادة الثانية بقولها: "العراق دولة ذات سيادة.... وحكومة ملكية وراثية"^(٥)، ويتكون البرلمان من مجلسين: مجلس يتكون بالانتخاب وهو مجلس النواب، ومجلس آخر يتكون من أعضاء يعينهم الملك لا يتجاوز عددهم ¼ عدد أعضاء مجلس النواب وهو مجلس الأعيان، ويلاحظ أنَّ سلطة المجلسين مقيدة في الشؤون المالية^(٦).

وخصَّص الباب الرابع من القانون الأساسي للسلطة التنفيذية تحت عنوان "الوزارة"، محدداً الحد الأدنى للوزراء، بما لا يقل عن ستة دون تحديد الحد الأعلى^(٧)، ومجلس الوزراء هو القائم على شؤون الدولة، ويعقد برئاسة رئيس مجلس الوزراء يتولى اتخاذ القرارات على أن يعرض رئيس

(١) المادة (٢٥) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

(٢) نصَّت المادة (٢٧) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ على: "يستعمل الملك سلطته بإرادات ملكية تصدر، بناءً على اقتراح الوزير أو الوزراء المسؤولين، وبموافقة رئيس الوزراء، ويوقع عليها من قبلهم".

(٣) نصَّت الفقرة الثانية من المادة (٦٤) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ على الآتي: "٢. يجوز تعيين نواب وزراء على أن يكونوا من أعضاء مجلس الأمة".

(٤) د. حميد حنون الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطوير النظام السياسي في العراق، (العراق: دار الحكمة للطباعة والنشر، ١٩٩٠، ص ١٥٣، ١٥٤).

(٥) الساعدي، المرجع نفسه، ص ١٥٤.

(٦) د. محمد فؤاد مهنا، "النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية"، مجلة القضاء، العدد الرابع، تشرين الثاني، كانون الأول، العراق، (١٩٦٩)، ص ٣٤، ٣٥.

(٧) المادة ١١/٧٤ من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

الوزراء ما يقرره المجلس على الملك للمصادقة عليه^(١).

هذا، ويعين رئيس مجلس الوزراء من الملك الذي له حق اختياره بصورة مطلقة، فالأمر الملكي الصادر من الملك بتعيين رئيس مجلس الوزراء لا يحتاج إلى توقيع إضافي من أي جهة أخرى^(٢)، وتظهر هيمنة الملك في إطار السلطة التنفيذية من خلال اختياره لرئيس مجلس الوزراء، ويتجسد هذا في نص المادة (٢٦)^(٣) من الدستور، فالنص يقرّ حقاً شخصياً للملك بوضوح في هذا الشأن.

وعليه، فإن الدستور لم يلزم رئيس الوزراء لاستحصال ثقة البرلمان، ولم يقيّد حق الملك بقرار مسبق من البرلمان، بل إنّ إرادة الملك كانت الأساس الذي يرتكز عليه هذا الاختيار.

لذلك، لم يسع أي رئيس وزراء للحصول على ثقة مجلس النواب، كما أنّ اختيار رؤساء الوزارات كان يتم في أغلب الأحيان من بين شخصيات ليسوا أعضاء في مجلس النواب كما تقضي بذلك القواعد البرلمانية، بل إنّ الملك قد تجاوز مجلس النواب من خلال تأليفه الوزارات دون علم المجلس المسبق بتأليفها، ولا بالشخص الذي سيتولى رئاستها في بعض الأحيان^(٤). ويعين الملك الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، وقد حدّد القانون الأساسي في المادة (٣٠)^(٥) شروط الاستيزار، وهي ذاتها شروط العضوية في مجلس النواب^(٦)، مع التأكيد على أنّ يكون الوزير عضواً في أحد المجلسين النواب أو الأعيان.

ويتشكل مجلس الأمة العراقي من مجلسين النواب والأعيان، وكان مجلس النواب في معظم فترات حياته يتألف بالانتخاب غير المباشر أو على درجتين بنسبة نائب واحد بالنسبة لكل عشرين

(١) نصّت المادة (٦٥) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ على الآتي: "مجلس الوزراء هو القائم بإدارة شؤون الدولة، ويعقد برئاسة رئيس الوزراء ليقرر ما يجب اتخاذه من الإجراءات في القضايا المتعلقة بأكثر من وزارة واحدة، وفي جميع الأمور الهامة التي تقوم بها الوزارات، ويعرض رئيس الوزراء ما يقرره المجلس على الملك للمصادقة عليه".

(٢) عثمان، المرجع السابق، ص ٢٥٤.

(٣) ينظر: المادة (٢٦) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

(٤) الجدة، المرجع السابق، ص ٦٧.

(٥) ينظر: نص المادة (٣٠) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

(٦) المادة (١/٦٤) من القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

ألف نسمة من الذكور، وكان تعيين كافة أعضاء مجلس الأعيان متروكاً للملك، وأنَّ الأسباب التي وقفت وراء تعيين أعضاء مجلس الأعيان كافة، هو لضمان ولاء أعضاء هذا المجلس جميعاً للملك، وداعماً للحكومة، ولجعل هذا المجلس رقيباً على مجلس النواب لضمان إسقاط أو عرقلة أي مشروع يمكن أن يمس مصلحة الحكومة أو يعمل ضدَّ إرادتها.

هذا، وتشكلت في ظل القانون الأساسي العراقي (٥٣) وزارة ابتداء من عام ١٩٢٥، وحتى سقوط النظام الملكي وقيام الجمهورية في ١٤ تموز/يوليو عام ١٩٥٨؛ حيث أطاح الجيش العراقي بالملك، وأعلن قيام الجمهورية، وإلغاء القانون الأساسي، وإعلان دستور مؤقت للبلاد.

المبحث الثاني

نشأة منصب رئيس مجلس الوزراء في لبنان

مرّ النظام السياسي والدستوري في لبنان لغاية التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠، كغيره من الدول العربية بأزمات متعددة، وبأحوال مختلفة، انطبع كلّ منها بطابع الظروف والأحداث التي توالت على هذا البلد، وتأثّر نظام الحكم فيه بمختلف النزعات، منها نزعات الفاتحين، ومنها أيضاً نزعات الإقطاعيين، كما تأثّر بعوامل تعود إلى علاقات البلاد مع الدول المجاورة، وهذه العلاقات كانت تقوم أحياناً، على الصداقة والمصالح المتبادلة، وأحياناً أخرى على القوة وحب السيطرة^(١).

وترتبط دراسة تاريخ لبنان السياسي والدستوري، ارتباطاً وثيقاً بالتاريخ السياسي والدستوري للإمبراطورية العثمانية. فعلى الرغم من الاستقلال الذاتي النسبي لجبل لبنان منذ أوائل عهد الإمارة حتى آخر عهد المتصرفية مع بداية الحرب العالمية الأولى، إلا أنّ القوانين العثمانية كانت هي النافذة فيه، والتدخل العثماني بشكل مباشر أو غير مباشر - كان موجوداً دائماً، واتخذ أشكالاً متعدّدة^(٢).

وبعد إعلان دولة لبنان الكبير في سنة ١٩٢٠م، ووضعها تحت الانتداب الفرنسي، اعتمد الدستور في سنة ١٩٢٦ في الجمهورية اللبنانية النظام البرلماني، وقد قام على أساس المشاركة الطوائفية في السلطة، وتكرّست هذه المشاركة في الميثاق الوطني لسنة ١٩٤٣، وجرى تصحيحها في سنة ١٩٨٩^(٣).

المطلب الأول: لبنان في ظل الدولة العثمانية

احتلت الجيوش العثمانية سوريا سنة ١٥١٦، فذهب أمراء لبنان إلى السلطان سليم الأول، وأعلنوا خضوعهم واستعدادهم لدفع الجزية، فأبقاهم في إمارتهم وسمح لهم بالاستمرار في الامتيازات

(١) د.نعمة السعيد، القانون الدستوري والنظام الدستوري العراقي، (العراق: مطبعة علاء وزيرية، ١٩٧٩، ص ٢٧٣).

(٢) د.زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، المؤسسات السياسية، المجلد الأول، (بيروت: الناشر: المؤلف، ٢٠٠٦، ص ٢٥).

(٣) د.عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، (بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠، ص ٢٣٧).

التي كان ممالك مصر البحرين والبرجيين (١٢٦٠ - ١٥١٦) قد قرروها لهم^(١).

وهكذا، استقلّ أمراء لبنان بممارسة شؤون الحكم عن السلطة المركزية العثمانية العليا مع وجود رابطة إسمية، تظهر في الموافقة الرسمية على تعيين أمير لبنان الذي كان من الوطنيين، الذي كان يتولى الحكم عن طريق الوراثة، أو عن طريق الانتخاب عند انقراض الأسرة الحاكمة، وكذلك في الاقتصار على جزية بسيطة تؤدّى إلى السلطان العثماني، وإذا خشي الأتراك القوى اللبنانية من تهديد لولاية سوريا، عمدوا إلى القضاء على استقلال لبنان الذاتي وإثارة التفرقة الطائفية فيه^(٢).

والواقع أنه من غير الممكن أن يستمر لبنان في التمتع باستقلاله الذاتي، فالدولة العثمانية تستريح للتبعية الكاملة أكثر مما تستريح لهذا الاستقلال الذاتي، ولبنان لم يكن يملك من القوة الذاتية ليهزم به الدولة العثمانية وحده، وإذا كان هذا الاستقلال قد اعترفت به مصر بصفة مستمرة وبشكل تام وواضح منذ عهد محمد علي (١٨٠٥ - ١٨٤٠)، فإنّ ذلك يرجع إلى كبر الإمكانيات التي كان يتمتع بها، والي مصر إلى حدّ يمكنه من الصدام مع الباب العالي والانتصار عليه^(٣).

ثم قسمت الدولة العثمانية جبل لبنان إلى قائمقاميتين، أولهما للمسيحيين في الشمال وعليها قائمقام مسيحي، والثانية للدروز في الجنوب، يحكمها قائمقام درزي، وكان ذلك في سنة ١٨٤٢. وقد أدى هذا التقسيم إلى حدوث الصراع بين الطوائف وتفتيت الوحدة الوطنية، ووقوع الفتنة والاضطرابات بين الموارنة والدروز سنة ١٨٦٠، والتي أدت إلى ذهاب عدد كبير من الضحايا^(٤).

واندلعت شرارة الحرب الأهلية في ربيع ١٨٦٠ بهجوم شنه بعض المسيحيين على قرى مختلطة في المتن وطرد الدروز منها، ثم امتدت لتشمل كلّ جبل لبنان، وازداد سعيها بتدخل مباشر أو غير مباشر من السلطة العثمانية التي رأت فيها فرصة للتخلص من الاستقلال الذاتي لجبل لبنان

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام البرلماني في لبنان، ط١، (بيروت: الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، ١٩٦٩، ص ٩٧).

(٢) د. محسن خليل، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، ط١، (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٦٥، ص ١٢٦).

(٣) فهمي، المرجع السابق، ص ٩٩.

(٤) د. عبد الغني بسيوني، القانون الدستوري والمبادئ العامة، الدستور اللبناني، (بيروت: الدار الجامعية، ١٩٨٧، ص ٢٢٠).

واعادته إلى الحكم العثماني المباشر^(١).

فاستغلت الدول الكبرى هذه المناسبة وعقدت بتاريخ ٨ حزيران/يونيو ١٨٦١ مؤتمراً ضمّ تركيا وفرنسا وإنجلترا وروسيا، وقد أقر هذا المؤتمر نظاماً خاصاً للحكم في لبنان سمّي بالنظام الأساسي لجبل لبنان^(٢).

وتجدر الإشارة إلى أنّ المنازعات كانت قبل هذه الفترة، تقوم بين المواطنين على أساس من العصبية القبلية أو الحزبية، وقد لعبت عوامل عدة في إذكاء الفتن الطائفية منها: عودة البلاد إلى الحكم التركي المباشر، وسياسة تركيا الداخلية ومحاولتها التفرقة بين المواطنين طائفيّاً وحزبياً، والدور الخطير الذي لعبه المبعوثون الأجانب وتحديدًا الإنكليز منهم في تأجيج الفتن والبغضاء بين المسيحيين والدروز، وسياسة الأمير بشير الثاني الداخلية ضد الدروز، ومحاربهته للأسرة الجنبلاطية ومعاونته لإبراهيم باشا في محاربة الدروز^(٣).

وقد ترتّب على هذه الحوادث أنّ تمتّع لبنان بنوع من الاستقلال الداخلي، وأصبح لفرنسا وإنجلترا يد في تعيين الحاكم العام، فهذا الحاكم يجب أن يكون مسيحياً عثمانياً غير لبناني - لا درزياً ولا مسلماً - ويجب أن توافق عليه كلّتا الدولتان، وقد عدل اتفاق ١٨٦١ جزئياً، بعد ذلك عدة مرات سنة ١٨٦٤، فأصبحت الدولة العثمانية عاجزة بعد ذلك عن تغيير هذا الوضع بإرادتها وحدها، وهكذا أصبح لبنان متصرفية تابعة للدولة العثمانية، يحكمه متصرف مسيحي تعيّنهُ الدولة العثمانية بعد موافقة إنجلترا وفرنسا^(٤).

وارتكز النظام السياسي الجديد على الأحكام الآتية:

١. يتولى إدارة جبل لبنان، متصرف مسيحي من رعايا الدولة العثمانية، يعيّنهُ السلطان بموافقة الدول الأوروبية.

(١) شكر، المجلد الأول، المرجع السابق، ص ٥٧.

(٢) السعيد، المرجع السابق، ص ٢٧٤، ٢٧٥.

(٣) د. أحمد سعيّفان، الأنظمة الدستورية والمبادئ الدستورية العامة، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٨، ص ٢١).

(٤) فهمي، المرجع السابق، ص ١٠٨.

٢. يكون مرجع المتصرف الباب العالي وتتحصر صلاحياته:

(أ) برئاسة السلطة الإجرائية.

(ب) يعقد المجلس الإداري ويرأسه.

(ج) تعيين الموظفين والقضاة.

٣. يؤلف مجلس إدارة كبير من (١٢) عضواً يمثلون الطوائف اللبنانية مهمته:

(أ) إبداء المشورة للمتصرف في القضايا التي يعرضها.

(ب) إقرار المسائل المالية.

٤. قسم هذا النظام لبنان إلى سبعة أقضية وعدة نواحي، كما وضع نظاماً خاصاً للمحاكم

العدلية، وأصول المحاكمات المدنية، والشرعية، والروحية^(١).

ويرى المؤرخ اللبناني "كمال صليبي" أنَّ عهد المتصرفية في لبنان كان "على وجه العموم عهد نمو وازدهار شامل، بل إنه اشتهر باليقظة الفكرية التي قامت في البلاد، ومع أنَّ الفضل في هذه النهضة لا يعود مباشرة إلى المتصرفين، بل إلى نشاط الإرساليات الأوروبية والأمريكية والمبادرة اللبنانية الخاصة، إلا أنَّ الأمن والنظام اللذين وطد المتصرفون دعائمها، جعل هذه اليقظة ممكنة الوجود"^(٢).

وهناك من يرى، أنَّه على الرغم مما تتمتع به لبنان من استقلال ذاتي كمتصرفية عثمانية، فإنَّ الحاكم كان مطلق التصرف في شؤون الحكم، ولم يكن لمجلس الإدارة المركزي سوى اختصاصات استشارية، ومن ناحية أخرى، كرَّس نظام ١٨٦٤ الطائفية الدينية، ويرى أستاذنا الدكتور "زهير شكر" أنَّ النظام كرس الطائفية على صعيد الحكم من خلال نظام القائمقاميتين؛ حيث كان مجلس القائمقامية مشكَّل على أساس طائفي وتسوية ١٨٦١ كانت نتيجة للأحداث الطائفية المتكررة بين المسيحيين والدروز منذ عام ١٨٤٠ لغاية ١٨٦٠. لذلك، لم يكن من الممكن

(١) السعيد، المرجع السابق، ص ٢٧٥، ٢٧٦

(٢) شكر، المجلد الأول، المرجع السابق، ص ٦٥،

أن تتجاوز التسوية الموضوع الطائفي الحساس والمثير للمشاعر لدى كل اللبنانيين. حيث كان المجلس التمثيلي يتألف على أساس طائفي، وكذلك تشكيل المجلس القضائي الأعلى، ما أدى إلى زرع عوامل الضعف والتفرقة بين فئات الشعب اللبناني^(١)، وكان يتم هذا التمثيل الطائفي على أساس الانتخاب، إذ كان شيوخ القرى في كل مدينة يقومون بانتخاب الأعضاء، وذلك طبقاً للعدد الطائفي المقرّر لكل مديرية على حدة، وإذا كان الحاكم هو رئيس المجلس وهو الذي يدعو للانعقاد، فقد انحصر اختصاص هذا الأخير في إسداء المشورة إلى الحاكم في المسائل التي يطرحها عليه، ولم يكن لهذا المجلس اختصاص فعلي، إلا في ما يتعلق بالشؤون المالية، إذ كان يقوم بتوزيع الضرائب وإقرار الميزانية التي كان يعدها الحاكم ذاته^(٢).

شكل النظام الأساسي العثماني الذي صدر في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٨٧٦ بمساهمة فاعلة من "أحمد مدحت باشا"، أكبر محاولة لنقل السلطة العثمانية من النظم الدينية إلى النظم الدستورية الحديثة. وبإصدار هذا القانون الأساسي، بدأ عهد المشروطية في تركيا، أي العهد الذي أصبحت فيه سلطة الباب العالي معيّنة ومشروطة، وهذا أول دستور حديث يصدر في الدولة العثمانية منذ قيامها في القرن السادس عشر، وتألف البرلمان العثماني من: مجلسي الأعيان والمبعوثان^(٣).

وعن تمثيل سوريا ولبنان في مجلس المبعوثان، فقد جرت الانتخابات في كل منها، وفق الطريقة التي جرت في باقي الولايات العثمانية، وهناك اختلاف في عدد النواب العرب في الدورة الأولى، منهم من يذكر أن عددهم كان ستة عشر نائباً، في حين يشير آخرون أن عددهم ثمانية عشر نائباً.

وبسبب فشل تجربة ١٨٧٧، وعدم مصادقة السلطات عليها، تمّ تهيئة جميع المستلزمات لإنجاح إجراء الانتخابات في سنة ١٩٠٨، وبدأت أعمال المشروطية الثانية في ظل العهد الدستوري

(١) بسيوني، القانون، المرجع السابق، ص ٢٢١.

(٢) خليل، الدستور اللبناني، المرجع السابق، ص ٢٢١.

(٣) فهمي، المرجع السابق، ص ١٠٩.

الجديد، ووضعت الشروط لأعضاء مجلس المبعوثان العثماني^(١)، ومن الملاحظات المسجلة على انتخابات ١٩٠٨ في سوريا ولبنان، ما حصل في طرابلس الشام؛ إذ إنّ أحد الاتراك وهو "فؤاد خلوصي" رشح نفسه في هذه المنطقة، على الرغم من أنّه لم يكن من أهلها، مستغلاً المادة التاسعة والسبعين من قانون الانتخابات التي أجازت لكل شخص حائز على الشروط الانتخابية ترشيح نفسه عن أي منطقة يشاء، مسجلين بذلك مخالفة قانونية للمادة الخامسة من القانون المذكور التي تشترط تسجيل أهالي كلّ منطقة في سجلات تثبت فيها إقامتهم التي لا تقل عن عام واحد^(٢).

وما يهمننا من إيراد هذه الأحداث، هو أنّ نظام الحكم في لبنان لم يستفد من التطورات الدستورية التي حدثت في الدولة العثمانية، وعندما قامت الحرب العالمية الأولى سنة ١٩١٤، ألغت الحكومة العثمانية، استقلال لبنان الإداري، وصار "جمال باشا" وزيراً للبحرية، يديرها مع بقية بلاد الشام، وكان أوّل عمل قام به هو القضاء على نظام لبنان واستقلاله، وضمّه للإمبراطورية العثمانية، وكان عهده عهد إرهاب واستبداد ذاق الشعب اللبناني خلاله الأمرين^(٣). وكان ما يميّز "جمال باشا"، أنّه أحد الثلاثة الأقوياء الذين يسيطرون على الحكومة العثمانية، وأنّه أكثر هؤلاء الثلاثة تشيّعاً لدعوى القومية الطورانية التي تشيد بعظمة الجنس التركي، وأنّه أكثرهم أيضاً كراهية للعرب والعروبة، وكانت تصرفات هذا الرجل الأحمق من أهم الأسباب التي أجبرت العرب على الثورة، ودفعتهم إلى الانقضاض على الترك أثناء الحرب^(٤).

المطلب الثاني: لبنان تحت الاحتلال الفرنسي

انتهت الحرب العالمية الأولى بانهيار الإمبراطورية العثمانية ودخلت جيوش فرنسا لبنان، فاحتلت الساحل والجبل سنة ١٩١٨، وتقرّر الانتخاب على لبنان في مؤتمر (سان ريمو) سنة ١٩٢٠، الذي تمّ التصديق عليه من عصبة الأمم سنة ١٩٢٣، وفي أيلول/سبتمبر سنة ١٩٢٠، في أعقاب سان ريمو، أعلن المندوب السامي الفرنسي ميلاد دولة لبنان الكبير، وأصدر قرارات تحدد

(١) كاظم حسن جاسم الأسدي، موقف سوريا ولبنان من الثورة الدستورية العثمانية، ١٩٠٨ - ١٩١٤، رسالة ماجستير، قسم التاريخ، (العراق: جامعة الكوفة، كلية الآداب، ٢٠٠٥، ص ٩٥).

(٢) الأسدي، المرجع نفسه، ص ٩٥، وما بعدها.

(٣) السعيد، المرجع السابق، ص ٢٧٦.

(٤) فهمي، المرجع السابق، ص ١١٥.

حدود الدولة الجديدة، وتبيّن تكوين حكومتها وتنظيم إدارتها، وبذلك تحقّق الوجود القانوني للدولة اللبنانية، ففي ١ أيلول/سبتمبر ١٩٢٠، صدر عن "الجنرال غورو" (Henri Gouraud) القرار رقم (٣٣٦) الذي كان بمثابة القانون الأساسي للدولة اللبنانية، وحدّد هذا القرار التنظيم الإداري للدولة، على أساس تقسيمها إلى أربع متصرفيات وبلديتين قائمتين بذاتهما، وهما بيروت وطرابلس، وتقسيم كلّ متصرفية إلى أقضية مختلفة، وتقسيم كلّ قضاء إلى مديريات، ما جعل بيروت عاصمة الدولة، وطبقاً لنظام ١٩٢٠.

أصبح المفوض السامي الفرنسي مصدراً للسلطة التنفيذية والتشريعية، إذ اختص في ميدان السلطة التنفيذية بتعيين موظف فرنسي أطلق عليه لقب "حاكم لبنان الكبير"، كان له مباشرة السلطة التنفيذية، على أن يكون مسؤولاً أمام الأوّل، وكان للحاكم الحق في تعيين مديري المصالح الذين يرتبطون به مباشرة وتتحقّق مسؤولياتهم أمامه، على أن يتم هذا التعيين بعد موافقة المفوض السامي. وإلى جانب هؤلاء، يعيّن هذا الأخير عدداً من المستشارين الفرنسيين يقع عليهم واجب إمداد مديري المصالح بأرائهم وخبرتهم، وفحص القرارات المختلفة التي لا تتخذ إلاّ بموافقة الحاكم ذاته. واختص هذا الأخير كذلك بإعداد ميزانية الدولة، وعرضها على المفوض السامي لإقرارها، علاوة على عرض مشروعات الضرائب والرسوم والموافقة عليها^(١).

وكان يقع مقر المفوضية العامة، حيث يمارس المفوض السامي مهامه في السرايا الكبرى، وهي السرايا الحالية في بيروت. ومن هنا، كانت تمتد أوامره وتعليماته إلى الدول المشمولة بالانتداب، وإلى موظفي الانتداب المختلفين، وضباط الجيش والجنود الموزعين في المدن والأرياف^(٢). فالسلطة التنفيذية - كما أسلفنا - يرأسها المفوض السامي.

أما في ميدان التشريع، فقد أنشأ نظام ١٩٢٠ مجلساً من الوطنيين سمي "اللجنة الإدارية للبنان الكبير"، تولى المفوض السامي تعيين أعضائها الذين بلغ عددهم خمسة عشر، ثم ارتفع إلى

(١) خليل، الدستور اللبناني، المرجع السابق، ص ١٣٣.

(٢) د.سمير صباغ، الدستور اللبناني من التعديل إلى التعديل، ط ١، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٠، ص ٢١٨).

سبعة عشر عضواً^(١).

واستمر العمل بنظام ١٩٢٠ حتى آذار/مارس ١٩٢٢، حيث عدّل بقرار من المفوض السامي، وأدخلت عليه بعض التعديلات التي أريد لها أن تُكسبه الطابع الديمقراطي من الناحية الشكلية بطبيعة الحال، فاللجنة الإدارية للبنان الكبير ألغيت وحلّ محلّها المجلس التمثيلي، وهو يتكون من (٣٠) عضواً يأتون جميعاً بالاقتراع العام غير المباشر على درجتين، وتوزّع المقاعد النيابية على الطوائف المختلفة، فتختصّ كلّ طائفة بعدد من المقاعد بقدر ما لها من أتباع^(٢).

ولم يعترف للمجلس التمثيلي بالسلطة التشريعية كاملة، ذلك أنّ الحاكم العام يملك وحده حق الاقتراع، ولا يملك المجلس التمثيلي قوّة التقرير التشريعي في كلّ الموضوعات، فأرأيه استشاري في التشريعات الخاصة بالتنظيم القضائي، والقوانين الجنائية التي تحدّد الجرائم والعقوبات، وقوانين الأهلية والأحوال الشخصية، وتغيير المناطق الإدارية، وهو وإن كان يستطيع أن يبحث الموازنة ويقرّها، فإنّ سلطة الإقرار النهائي هي للمفوض السامي وليست له^(٣).

إعلان الدستور اللبناني ١٩٢٦: فرض صك الانتخاب في مادته الأولى على الدولة الفرنسية مهمة وضع دستور لبنان تراعى فيه "حقوق ومصالح جميع الأهليين". وفي سنة ١٩٢٤، عرضت فرنسا على عصبة الأمم في تقريرها السنوي عزمها على إنشاء لجنة فرنسية مهمتها وضع القانون الأساسي للبنان وسوريا، كما بيّن التقرير الخطوط العامة التي ينبغي أن يتضمّنّها القانون الأساسي^(٤).

وفي سنة ١٩٢٥، ألّفت وزارة الخارجية الفرنسية لجنة برئاسة "جوزيف بول نيكور" وعضوية بعض رجال القانون والسياسة مهمتهما وضع القانون الأساس للبنان، اعترض المجلس التمثيلي اللبناني على هذا الإجراء متمسكاً بحقه في وضع الدستور سنداً لنصّ المادة الأولى من صك الانتخاب باعتباره الممثل الشرعي للشعب اللبناني، والأقدر على التعبير عن إرادته وتطلّعاته في هذا

(١) خليل، الدستور اللبناني، المرجع السابق، ص ١٣٤.

(٢) سعيّفان، المرجع السابق، ص ٤٢.

(٣) فهمي، المرجع السابق، ص ١٢٠.

(٤) شكر، المجلد الأول، المرجع السابق، ص ١٥٧.

الخصوص^(١). في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٧ تشرين الأول/نوفمبر ١٩٢٥، قرّر المجلس التمثيلي ما يلي: "لما كان المجلس النيابي يمثل السلطة المحلية في البلاد، لذلك يطلب من الدولة المنتدبة أن تقدم القانون الأساسي إليه ليتفق وإياها على وضعه، عملاً بنص المادة الأولى من صك الانتداب"^(٢). وفي سنة ١٩٢٦، أعلن المفوض السامي الفرنسي رغبته في وضع دستور للدولة، فاجتمع المجلس التمثيلي وانتخب لجنة من النواب مهمتها إعداد الدستور، وقد أعلن هذا الدستور في ٢٣ أيار/مايو من سنة ١٩٢٦، وأبصر الدستور اللبناني النور في ظل حالة انتداب سياسية، فأقام نظاماً نيابياً تمثله هيئتان، هما: مجلس الشيوخ ومجلس النواب. وأناط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية، الذي يتولاها بمعاونة الوزراء، وأعطى حق اقتراح القوانين لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب^(٣). ولم يكن الدستور اللبناني قبل التعديلات الدستورية لسنة ١٩٩٠، يتعرض لمهام وصلاحيات رئيس مجلس الوزراء، كلّ ما في الأمر أن الدستور كان ينص في المادة (٥٣)، على أن: رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً، أي رئيس الوزراء وليس رئيس مجلس الوزراء؛ إذ إنّ رئيس الجمهورية هو الذي كان يرأس مجلس الوزراء فعلاً، وعندما كان يرأس رئيس الوزراء اجتماعاً للوزراء، فإنّ المجلس كان يسمى مجلساً وزارياً أو مجلس الوزارة Conseil De Cabinet^(٤). فالسلطة التنفيذية في لبنان أنيطت برئيس الجمهورية، الذي يتولاها بمعاونة الوزراء، وتختص هذه السلطة بإدارة شؤون البلاد، وتأمين تنفيذ القوانين التي يستنها المجلس النيابي، والسلطة التنفيذية في تأديتها لمهامها تقوم ببعض التصرفات العملية كشق الطرق وتشديد الأبنية، والجسور، ومنها القولية، وهذه التي تُعرف بالقرارات الإدارية، وهي نوعين: عامة وفردية^(٥).

(١) د. عمر حوري، القانون الدستوري، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٩، ص ٩٩).

(٢) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، ط ٤، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢، ص ٢٢٢، وما بعدها).

(٣) ربيع مفيد العضيبي، الوزير في النظام السياسي، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣، ص ٥٧).

(٤) د. محيي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣، ص ٣٩، ٤٠).

(٥) د. نزيه كباره، السلطة التنظيمية في لبنان وضوابطها، دراسة مقارنة، (بيروت: منشورات جوريس، ١٩٨٥، ص ٧).

الفصل الأول

آليات وشروط اختيار رئيس مجلس الوزراء في العراق ولبنان وانتهاء مدة ولايته

من أسس النظام البرلماني استناده على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، أي إنّه يقوم على وجود رئيسين: أحدهما رئيس الدولة سواء أكان ملكاً أم رئيس جمهورية، والثاني: رئيس مجلس الوزراء، ورئيس الجمهورية هو الممثل الأوّل للدولة ورمزها وضامن الالتزام بدستورها^(١)، ويتمتع بمركز أدبي كبير باعتباره فوق الأحزاب والسلطات، وهو رئيس السلطة التنفيذية يمارس بعض الاختصاصات.

وطبقاً للقواعد المستقرة في النظام البرلماني، فإنّ رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً، يقابله في ذلك رئيس مجلس الوزراء المسؤول الفعلي عن هيئة الوزارة، والمسؤول سياسياً أمام البرلمان الذي يملك محاسبته وسحب الثقة منه وإسقاطه^(٢).

وتبعاً لذلك، لا يكون لرئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية سياسة خاصة أو برنامجاً ذاتياً، فهو لا يقوم بوضع سياسة الدولة بنفسه، فوضع هذه السياسة وتحريك دفة الأمور في الدولة يكون أمراً متروكاً للوزارة التي تُعدّ حجر الزاوية في النظام البرلماني، وسلطات رئيس الدولة في هذا النظام لا تعدو أن تكون مجرد سلطات فخرية، أو إسمية لا فعلية^(٣).

ومن السلطات التي اتّسم بحفظها النظام البرلماني التقليدي هي سلطة تعيين رئيس مجلس الوزراء. ومع ذلك، أنّ رئيس الدولة ليس مطلق الحرية في اختيار رئيس مجلس الوزراء، بل هو مقيدٌ بوجوب اختيار زعيم الحزب الحائز على أكثرية الأصوات في البرلمان، أو من ترضى عليه

(١) المادة (٦٧) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والتي تنص على: "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة اراضيه وفقاً لاحكام الدستور".

(٢) د. محمد قذافي حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة (دراسة مقارنة)، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٨٧، ص ١).

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة، الوزارة"، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٦، ص ١٨).

هذه الأكثرية. وهذا الأخير، هو الذي يرشح زملائه الوزراء حال تكليفه بتشكيل الوزارة^(١). والسبب في ذلك، أنه في النظم البرلمانية لا بدّ للوزارة في سبيل توليها للسلطة واستمرارها في الحكم، أن تكون محل ثقة البرلمان، ويعبر عن ذلك بقدرتها على الفوز بالأغلبية المطلوبة لذلك، وإلا طرحت الثقة بها في أول جلسة يصوت فيها على ذلك^(٢)، فربّيس مجلس الوزراء هو الذي يقوم باختيار الوزراء الذين يمكن أن يتعاونوا معه في إدارة دفة الحكم، وعليه أن يعرض أسماؤهم على ربّيس الدولة ليقرّر هذا الاختيار ويوافق على تأليف الوزارة أو يصدر أمره بذلك، وعندئذ يتم تعيين الوزارة بصفة رسمية^(٣).

ويتطور النظام البرلماني نتيجة لتطور الديمقراطية، تمّ تقنين ذلك الواقع بأن أصبح أمر اختيار ربّيس مجلس الوزراء شراكة بين كلّ من ربّيس الدولة والبرلمان، ثم خطا النظام البرلماني خطوة أخرى إلى الأمام في هذا المجال، إذ حصرت بعض دساتير الدول ذات النظام البرلماني خاصة التي صدرت ما بعد الحرب العالمية الثانية، سلطة تعيين ربّيس مجلس وزراء في يد البرلمان وحده دون مشاركة تُذكر من أي جهة أخرى بما فيها ربّيس الدولة^(٤).

وفي دراستنا هذه المعنونة "المركز الدستوري لربّيس مجلس الوزراء في العراق ولبنان"، سيكون الفصل الأوّل منها مخصّص لبحث آليات وشروط اختيار ربّيس مجلس الوزراء ومدة ولايته وانتهائها.

ويكون هذا الفصل في مبحثين:

١. المبحث الأوّل: آليات اختيار ربّيس مجلس الوزراء.

٢. المبحث الثاني: شروط اختيار ربّيس مجلس الوزراء ومدة ولايته وانتهائها.

(١) د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٥، ١٩٦٦، ص ٦٣٧).

(٢) د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، (عمان - الأردن: مكتب الجامعة للنشر والتوزيع، ط ١، ١٩٩٩، ص ٣٧٩).

(٣) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٩، ص ٩٣٧).

(٤) لطيف مصطفى أمين، العلاقة بين ربّيس الدولة وربّيس الوزراء في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه في القانون العام، (العراق: جامعة السليمانية، كلية القانون، ٢٠٠٨، ص ٦٠).

المبحث الأول

آليات اختيار رئيس مجلس الوزراء

كان يُعتبر رئيس مجلس الوزراء مستشاراً لرئيس الدولة، له اختصاص أو سلطة محدّدة، ويختاره رئيس الدولة لعلاقته الشخصية به، وثقته فيه، ثم بظهور الأحزاب السياسية وتزايد قوتها داخل البرلمان، فرضت سطوتها على رؤساء الدول، وأصبح يُختار رئيس مجلس الوزراء من داخل البرلمان، وتقلص دور رئيس الدولة في الاختيار^(١)؛ بل إنَّ الدساتير التي صدرت عقب الحرب العالمية الثانية، جعلت عملية الاختيار هذه تتمّ داخل البرلمان، وأنَّ رئيس الدولة لا يملك سوى إصدار قرار التعيين دون أن يملك الرفض^(٢).

فالوزارة هي المحور الرئيس الفاعل في الدولة؛ حيث تقوم بممارسة السلطة الحقيقية في ميدان السلطة التنفيذية، واقتضى الأخذ بعدم مسؤولية رئيس الدولة وجوب وجود شخص أو هيئة تتحمّل الآثار المترتبة على أعمال الدولة، وقد ترتّب على ذلك أن اقتصر دور رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي على تناول الجانب الإسمي من السلطة التنفيذية، في حين انتقل الجانب الفعلي لهذه السلطة إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء بوصفهم المسؤولين وحدهم أمام البرلمان، فالوزارة هي بغير شك حجر الزاوية في النظام البرلماني، وهمزة الوصل بين البرلمان ورئيس الدولة^(٣).

واستناداً لذلك، تكون سلطة رئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء سلطة مقيّدة ومحدودة في النظام البرلماني التقليدي، وتحديداً في بعض الدساتير كالدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥،

(١) في نهاية القرن الثامن عشر استقر تقييد الملك بمبدأ الأغلبية البرلمانية عند تعيين الوزارة، وتأسيساً على ذلك، يجب عليه أن يكلف زعيم الحزب صاحب الأغلبية في مجلس العموم بتأليف الوزارة، وأصبح رئيس الوزراء أو الوزير الأوّل حلقة الاتصال بين الملك والوزراء في الشؤون السياسية حيث لا يجوز للوزراء الاتصال بالملك إلا عن طريق رئيس الوزراء؛ د.حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، (بغداد: مكتبة السنهوري، ٢٠١٢، ص ٦٦).

(٢) حسن، المرجع السابق، ص ١؛ ينظر أيضاً: العطار، المرجع السابق، ص ١٣٧.

(٣) د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠١، ص ١٥٥)؛ وينظر أيضاً: د. ثروت بدوي، النظام الدستوري العربي، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٤، ص ٢٩٨)؛ وكذلك: د. عبد المنعم محفوظ، وآخرون، مبادئ النظم السياسية، ط ١، (عمان - الأردن: دار الفرقان للنشر والتوزيع، ١٩٨٧، ص ٢٨٠).

والنظام الدستوري البريطاني، ويتمثل هذا القيد في إلزام الدستور لرئيس الدولة باختيار مرشح الأغلبية برلمانية لمنصب رئاسة الوزارة سواء انتمت هذه الأغلبية لحزب واحد أم لأحزاب متعددة في شكل ائتلاف برلماني، مثال ذلك ما نصّت عليه الفقرة أولاً من المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥: "يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة البرلمانية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء...".

وفي أنظمة برلمانية أخرى، نجد أنّ رئيس الدولة يتمتع بحرية في اختيار رئيس الوزراء حتى وإن لم يكن من الأغلبية البرلمانية؛ حيث لم تنص دساتير هذه الأنظمة على أي قيد يقيد الرئيس في اختياره، مثال ذلك الدستور المصري واللبناني. ويتضح ذلك في نص المادة (١٤١) من دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١، والتي جاء فيها: "يعيّن رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم...". وتبعاً لهذا النص، يكون رئيس الجمهورية هو المرجع في تعيين أعضاء الوزارة^(١). وكذلك نص المادة (٥٣) من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ قبل تعديلها بموجب القانون الدستوري في ١٩٩٠/٩/٢١: "رئيس الجمهورية يعيّن الوزراء ويسمي منهم رئيساً"^(٢).

يتّضح مما تقدم أنّ آليات اختيار رئيس مجلس الوزراء يمكن أن يتم تصنيفها إلى صنفين هي:

أولاً: اختيار رئيس الوزراء بالإرادة الحرة حسب النصوص الدستورية لرئيس الدولة.

ثانياً: اختيار رئيس الوزراء بالإرادة المقيّدة حسب النصوص الدستورية لرئيس الدولة.

لذلك، سنتناول في هذا المبحث آليات اختيار رئيس مجلس الوزراء في مطلبين وكالاتي:

المطلب الأول: التنظيم الدستوري للعلاقة بين طرفي السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني: آليات اختيار رئيس مجلس الوزراء في كلّ من لبنان والعراق.

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٠، ص ٦٧٠).

(٢) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الثاني، (بيروت: الناشر: المؤلف، ٢٠٠٦، ص ٧٢٢).

المطلب الأول: التنظيم الدستوري للعلاقة بين طرفي السلطة التنفيذية

يقوم النظام البرلماني على فكرة ثنائية السلطة التنفيذية، رئيس الدولة ورئيس الوزراء، ورئيس الدولة قد يكون ملكاً يتولى السلطة عن طريق الوراثة، وقد يكون رئيساً للجمهورية يتولى السلطة عن طريق الانتخاب^(١).

ومن أركان هذا النظام، استقلال منصب رئيس الدولة عن منصب رئيس مجلس الوزراء بمعنى أنه لا يجوز أن يجمع بين منصبه كرئيس للدولة ومنصب رئيس مجلس الوزراء^(٢)، لأن من أهم الأسس المترتبة على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية هي غياب المسؤولية السياسية لرئيس الدولة أمام البرلمان، وأن الحكومة بوصفها محور السلطة التنفيذية هي المسؤولة سياسياً أمام البرلمان، سواء عن أعمالها أم عن أعمال رئيس الدولة، ويتم تجريد رئيس الدولة من سلطاته، لأنه غير مسؤول، وانتقلت السلطة الفعلية إلى الوزارة مقابل مسؤولياتها أمام البرلمان^(٣).

والوزارة، قد تكون في كفة راجحة عن كفة رئيس الدولة، ذلك عندما تكون السلطة الفعلية في يد الوزارة، وحينما تكون الوزارة مستندة إلى حزب قوي منظم أحرز الأغلبية في البرلمان، وهو ما موجود في إنجلترا منذ عهد الملكة فيكتوريا حتى الآن، حتى أن النظام البرلماني يُطلق عليه هناك حكومة الوزارة^(٤)، وقد تكون الوزارة من الضعف بحيث تكون كفة رئيس الدولة هي الراجحة، عندما لا يكون كافياً أن تحوز الوزارة ثقة البرلمان فقط، بل يلزم أن تحوز ثقة رئيس الدولة أيضاً، فيكون له حق إقالة الوزارة إذا فقدت ثقته. وهنا، تصبح الوزارة ملزمة للتوفيق بين إرادة الدولة ورغبات البرلمان^(٥).

واختلف الفقه حول دور رئيس الدولة في مباشرة شؤون الحكم التنفيذية، فذهب أغلب الفقه إلى سلبية دور رئيس الدولة، وقصر اختصاصاته على مجرد دور أدبي محض يستطيع بمقتضاه

(١) خالد، المرجع السابق، ص ٦٧.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، تحليل النظام الدستوري المصري، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٣، ص ٢١٢، ٢١٣).

(٣) أمين، المرجع السابق، ص ٨٤.

(٤) حسن، المرجع السابق، ص ١٢٩، ١٣٠.

(٥) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، (القاهرة: دار المعارف، ١٩٦١، ص ٣٢١).

أن يوجّه النصح والإرشاد إلى هيئات الدولة العامة، وذهب رأي آخر إلى أن النظام البرلماني لا يتعارض وإشراك رئيس الدولة مع الوزارة في إدارة شؤون السلطة التنفيذية، ولكن يلزم أن تكون الوزارة مستعدة لتحمل تدخل رئيس الدولة في شؤون الحكم، وأن يغطي الوزراء نشاط رئيس الدولة وأعماله^(١). وهناك من ينتقد كلا الرأيين السابقين ويقول إنّه: لا يمكن التسليم بالرأي الأول، إذ يتعذر القول بسلبية دور رئيس الدولة في ميدان شؤون الحكم، ذلك أن له بعض الاختصاصات التي يقوم بها في مجال السلطة التنفيذية (كحق تعيين رئيس مجلس الوزراء، علاوة على كونه المرشد الأعلى والحكم بين السلطات)، كذلك فإنّه لا يمكن التسليم بالرأي الثاني، إذ إن من غير المنطقي أن تقبل وزارة التستر على تدخل رئيس الدولة في الحكم، إلّا إذا كان ذلك يتم إرضاء لرئيس الدولة كثر من لبقاء الوزارة في الحكم^(٢).

إنّ مسألة منح أو حجب الصلاحيات عن الرئيس في النظام البرلماني مسألة نسبية من دولة لأخرى، فمن الدساتير من لا تمنح رئيس الدولة إلّا دوراً شكلياً محدوداً، كما في إنجلترا وألمانيا، ومنها من تخوله صلاحيات حقيقة مؤثرة كما في الدستور الهندي النافذ. وعلى سبيل المثال، خوّل الدستور الرئيس اقتراح القوانين بصورة غير مباشرة، من خلال الرسائل التي يوجّهها إلى مجلسي البرلمان بشأن مشروع القانون المعروض عليهما، وإلزام المجلس الذي وجهت إليه رسالة، إبداء الرأي فيها على وجه الاستعجال^(٣).

يقول المستشرق الفرنسي "بارتلمي" (Bartolomé) أنه: "في دولة ذات تربية سياسية عالية تشبعت بروح العدالة، لا يستطيع أن يعمل إلّا من سئل عن أفعاله، وعلى ذلك يصرف الوزراء لا رئيس الدولة شؤون الحكم، فهم الممثلون المباشرون للشعب، وليس أمام الرئيس إلّا الخضوع. وهو ما يقع فعلاً"^(٤).

(١) وقد قرر دستور ١٩٢٣ بعض الاختصاصات الشخصية للملك والتي تتمثل في تعيين وإقالة الوزارة، حل البرلمان حلاً رئاسياً، والحقوق التي يباشرها بصفته رئيس الأسر المالكة؛ حسن، المرجع السابق، ص ١٤١، ١٤٢.

(٢) خليل، الدستور اللبناني، المرجع السابق، ص ٥٦٠ وما بعدها.

(٣) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط ١، (القاهرة: إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٨، ص ١٤٦، ١٤٩).

(٤) د. أنور مصطفى الأهواني، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، (القاهرة: نشر جامعة القاهرة، ١٩٤٥، ص ٣٩).

وفي إنجلترا، فإنَّ الثنائية التنفيذية تشكّل ركناً أساسياً من أركان النظام البرلماني المتمثّل بالتاج والوزارة والبرلمان، وللتاج امتيازاته المستمدة من عظمة الملكية ذاتها، وهي تعني على حدّ تعبير الفقيه الإنكليزي "دايسي" (Dicey) السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية، أي كلّ ما يستطيع الملك قوله، هو وخدامه الوزراء، وقد تنازع امتيازات الملك وحقوقه صراع طويل جرى خارج القانون، حتى قيل إنّ السلطة في إنجلترا بدأت بالتاج، ومرت منه إلى البرلمان لتستقر، من ثمّ في حكومة الوزارة^(١)، والملك يصدق على القوانين، وله حق الامتناع عن التصديق عليها بصفة مطلقة (Droit de Sanction)، ولكن هذا الحق غير مستعمل عملياً، لتقدم النظام البرلماني في إنجلترا^(٢)، أنّ تعيين رئيس مجلس الوزراء يمثّل امتيازاً تقليدياً للتاج البريطاني، بيد أنّ نظام الثنائية الحزبية الموجودة هناك قيّد حرية الملك في هذا المجال، فلا توجد له سلطة حقيقية في اختيار أو عزل رئيس مجلس الوزراء، كما كان للتاج قديماً رفض أو قبول استقالة وزرائه، ولكن لم يبق اليوم لهذا الحق أثر لتعارضه مع القواعد التي قام عليها النظام البرلماني، والإجماع منعقد اليوم على أنّه ليس للتاج الحق في رفض أو قبول استقالة الوزارة^(٣)، وعلى الوزير الأوّل وقد وضعه التاج موضع الثقة الدستورية، أنّ يطلب رأي الملك في مشاريع القوانين والمسائل الإدارية المهمة قبل القيام بها، على أنّ ذلك ليس معناه عرض تفاصيل هذه المسائل، وإنّما اطلّعه على الاتجاه العام للنشاط الحكومي. وللتاج أنّ يتمسّك دائماً بهذا الحق، وأنّ يشكو من عدم اطلّعه على الأمور المهمة قبل البتّ فيها، وللملك عند عرض هذه المسائل، عليه الحرية الكاملة في نقد إدارة أي مصلحة من المصالح الحكومية، على أنّ دور الملك يقف عن هذا الحد من النقد، فهو دور سلبي. أما القرار النهائي أو الدور الإيجابي، فمن حق الوزير الأوّل^(٤).

فضعف الدور الذي يلعبه رئيس الدولة في النظام البرلماني - في حقيقة الأمر - يُضعف

(١) د.سعد عبد الجبار العلوش، "نظرات في موضوع الرقابة القضائية على دستورية القوانين في العراق ومستقبلها في حماية الحقوق والحريات العامة"، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، المجلد (٨) العدد (١٤) جامعة النهرين، العراق، أيلول ٢٠٠٥، ص ٤٢.

(٢) د.وحيد رأفت، القانون الدستوري، (القاهرة: المطبعة العصرية، ١٩٧٣، ص ٧٢١)؛ وفودة، المرجع السابق، ص ١١٤.

(٣) أمين، المرجع السابق، ص ١٨٠.

(٤) د.السيد صبري، حكومة الوزارة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٥٣، ص ٢٩٦).

السلطة الملكية نفسها، وهذا يفسر لنا أمرين:

الأول: ارتباط النظام البرلماني منذ قيامه ارتباطاً وثيقاً بالملكية، فكل الأنظمة البرلمانية كانت ملكيات برلمانية، حتى بقي الأمر على هذا المنوال حتى عام ١٨٧٥، عندما تبنّت فرنسا أول جمهورية برلمانية في العالم.

والثاني: هو أنّ دور رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة أهم، عادة، من دور الملك في النظام البرلماني^(١)، وقد سار الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م على هذا الأسلوب، فالدور الذي يلعبه رئيس الجمهورية، في ظل هذا الدستور لا يمكن أن يكون دوراً سلبياً، كما هو منصب الملك في إنجلترا مثلاً، لكنه يقوم بدور مهم نسبياً في ظل التنظيم الدستوري الذي جاء به دستوره^(٢).

وركّز الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وعلى حدّ سواء مع الأنظمة البرلمانية، غالبية الصلاحيات التنفيذية المهمة بيد مجلس الوزراء ورئيسه، حتى غدا رئيس الجمهورية رمزاً لوحدة الدولة ورئيساً تشريعياً للسلطة التنفيذية^(٣). ولا شك أنّ ذلك يتفق تماماً والمبدأ الديمقراطي، لأنّه طالما أنّ صاحب الأمر هو الشعب، فالممثلة تصريف الأمور على الوضع الذي يرونها، ويتّضح من ذلك أنّ الوزارة هي حجر الزاوية في هذا النظام، وهي التي تهيمن على شؤون الدولة إطلاقاً، وإنّ جميع السلطات التي يمنحها الدستور لرئيس الدولة، هي في الواقع حقوق إسمية صاحبها الحقيقي في النظام البرلماني الوزارة المسؤولة أمام البرلمان^(٤)؛ فرييس الدولة، يلعب دوراً شرفياً من ناحية يتمثل في أنه همزة الوصل بين الأمة من جانب، وبين الحكومة والبرلمان من جانب آخر، ويراقب احترام كلّ منهما للصالح العام، فيُقدم النصّح والمشورة للعضو التنفيذي والتشريعي، ويشجعها على التفاني

(١) منذر الشاوي، القانون الدستوري، نظرية الدولة، (العراق: منشورات مركز البحوث القانونية، ١٩٨١، ص ١٧٩، ١٨٠ هامش ٢).

(٢) د. حيدر أدهم الطائي، "شكل النظام السياسي في العراق (دراسة في دستور عام ٢٠٠٥)"، المستقبل العراقي، العدد (٧)، مركز العراق للأبحاث، حزيران (٢٠٠٦)، ص ٦٠، ٦١.

(٣) د. علي يوسف الشكري وآخرون، دراسات حول الدستور العراقي، (العراق: مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، ٢٠٠٨، ص ٢٦٣، ٢٦٤).

(٤) صبري، المرجع السابق، ص ٣٠ وما بعدها.

والإخلاص لتحقيق النفع العام الذي يستحوذ على اهتمامه، وله الحق في تحذير الحكومة أو أحد أعضائها متى ما حاد عن أهداف المصلحة العامة، وذلك لمركزه المحايد والسامي فوق كل الأحزاب، ومن خلال هذا الدور الشرفي يستطيع رئيس الدولة، أن يؤثر إيجابياً في السياسة العامة للدولة، حيث سيصغي رئيس مجلس الوزراء إلى تحذيراته وآرائه ويحاول جاهداً - نظراً لمركز رئيس الدولة الأدبي - أن يضعها في حساباته أثناء وضع السياسة العامة للدولة^(١)، فمع إنَّ الدستور العراقي الدائم والمعمول به حالياً قد أشار إلى أنَّ نظام الحكم برلماني (نيابي)، أي إنَّه يمنح السلطة التنفيذية يشكل رئيس للوزارة ورئيسها، إلا أنَّ هذا الدستور لم يلتزم بهذا المبدأ، عندما أشرك رئيس الجمهورية في صلاحيات مجلس الوزراء^(٢).

ويمكن إيجاز أهم جوانب العلاقة بين رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية على النحو التالي:

أولاً: يقوم رئيس الجمهورية بتكليف المرشح لرئاسة الوزراء:

في إنجلترا، فإنَّه من الناحية النظرية تقوم الملكة بتعيين رئيس مجلس الوزراء، وإن كانت الملكة من الناحية العملية ملزمة باختيار زعيم حزب الأغلبية، وأثناء وجود ثلاثة أحزاب في إنجلترا في الفترة من سنة ١٩٠٦ إلى سنة ١٩٢٤ استطاع الملك أن يختار رئيس الائتلاف، فمثلاً في سنة ١٩٢٣، كان رئيس الوزراء البريطاني "ستانلي بلدوين" (Stanley Baldwin) مستنداً فقط على المحافظين الذين لم يكونوا متمتعين بالأغلبية المطلقة داخل مجلس العموم وأسقط بلدوين، ما اضطر الملك إلى اختيار زعيم حزب العمال "ماكدونالد" (Ramsay MacDonald)^(٣).

فإذا اقتضت الظروف تشكيل وزارة ائتلافية، جاز للملك دعوة زعيم هذا الحزب أو ذاك. وعلى العموم، يمكن القول إنَّ الملك لا يسترد حريته في تعيين رئيس وزرائه إلا في الحالة الوحيدة التي لا يكون فيها لحزب الأغلبية زعيم واحد بسبب المناقشة، أو تقطع أوصال الحزب إلى جماعات

(١) فودة، المرجع السابق، ص ٢٢٧، ٢٢٨.

(٢) الشكري، دراسات، المرجع السابق، ص ٤٢٠.

(٣) د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٤٩٧).

صغيرة على رأس كلّ منها زعيم معيّن، أو بسبب اجتماع هذين الطرفين؛ ففي مثل هذه الظروف، يستطيع الملك اختيار من يثق فيه أكثر من غيره، وليس هذا الاختيار أمراً هيئاً ميسوراً، فقد يكون من أدق الأعمال أحياناً^(١).

وفي العراق، في ظل دستور ٢٠٠٥ النافذ، فإنّ هذا الاختصاص أثبت خطورته من الناحية العملية، في أعقاب إعلان رئيس الجمهورية جلال الطالباني وكتلته النيابية، رفض المرشح الذي تقدّمت به لائحة الائتلاف العراقي لمنصب رئيس مجلس الوزراء - على إثر قيام هذا المرشح بزيارة تركيا، الأمر الذي أدخل البلد بأزمة سياسية وأخر تشكيل الحكومة^(٢).

فالمادة (١٧٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ نصّت على أنه:

"أولاً: يُكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.

ثانياً: يتولّى رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف.

ثالثاً: يكلف رئيس الجمهورية، مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً، عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة، خلال المدة المنصوص عليها في البند (ثانياً) من هذه المادة.

رابعاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويُعدّ حائزاً ثقتها، عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة.

خامساً: يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة، خلال خمسة عشر يوماً، في حالة عدم نيل الوزارة الثقة".

(١) الأهواني، المرجع السابق، ص ١٢٧، ١٢٩.

(٢) القيسي، المرجع السابق، ص ٥٠.

ويوحي نص المادة (٧٦) من الدستور العراقي، بأنَّ لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في ممارسة هذا الاختصاص، فهو كما يبدو ظاهراً مسيراً غير مخير، ولكن في الواقع وفي ضوء التوافقات التي سادت العملية السياسية، أصبح لرئيس الجمهورية بفعل الثقل السياسي للكتلة التي ينتمي إليها، الاعتراض على مرشح النيابة الأكثر عدداً^(١).

وعن آلية تشكيل الوزارة التي أعقبت دستور ٢٠٠٥، يُلاحظ صدور مرسوم جمهوري برقم (٢) يقضي بتكليف السيد نوري المالكي بتشكيل مجلس الوزراء^(٢)، وأعقب ذلك صدور قرار برقم (١) من قبل رئيس مجلس الوزراء بإحالة رئيس وأعضاء الحكومة العراقية الانتقالية على التقاعد^(٣)، ثم صدر القرار رقم (٢) بتوقيع رئيس مجلس الوزراء والذي يقضي بتشكيل الوزارة، والذي استند في ذلك إلى نص المادة (٧٦) من الدستور، مع أنَّ المادة المذكورة لم تخوّل رئيس مجلس الوزراء سلطة إصدار تشكيل الوزارة، ولا إحالة الوزراء على التقاعد، وإنَّما تضمَّنت آلية تشكيل مجلس الوزراء، بدءاً بالتكليف وانتهاءً بالحصول على ثقة مجلس النواب، ولذلك كان من الأفضل أن يعالج الدستور هذه المسألة بوضوح، وأن تكون الأداة القانونية التي يعين من خلالها رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وكذلك إعفائهم من مناصبهم أو قبول استقالتهم هو المرسوم الجمهوري أسوة بالمراكز الوظيفية العليا في الدولة، حيث إنَّ رئيس الدولة وفقاً للمادة (٦٦) من الدستور، هو الرأس الأوّل في السلطة التنفيذية، وهو رئيس الدولة وفقاً للمادة (٦٧) من الدستور^(٤) ومن الجدير بالذكر أنه عند تشكيل الحكومة الثالثة برئاسة الدكتور حيدر العبادي، أصدر رئيس الجمهورية مرسوم التكليف ومرسوم تشكيل الوزارة^(٥).

(١) د.علي يوسف الشكري، "رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم مختلط"، بحث منشور في مجلة كلية

الفرقة، العدد الرابع، جامعة الكوفة، العراق، (٢٠٠٧)، ص ٩٧.

(٢) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٠٢٢) في ٢٠٠٦/٥/١٨.

(٣) جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٠٢٣) في ٢٠٠٦/٦/١٢.

(٤) خالد، المرجع السابق، ص ٥٧؛ ينظر كذلك: أمين، المرجع السابق، ص ٩٦، ٩٧.

(٥) اصدر رئيس الجمهورية الدكتور فؤاد معصوم المرسوم الجمهوري الخاص بتعيين رئيس مجلس الوزراء ونواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء. والذي نص ما يلي المرسوم: "استناداً إلى أحكام المادتين (٧٢) و(٧٦) من الدستور وبناءً على المرسوم الجمهوري المرقم (١٥٢) في ٢٠١٤/٨/١١ المتضمن تكليف الدكتور حيدر جواد العبادي بتشكيل مجلس الوزراء وبعد منح مجلس النواب الثقة للحكومة العراقية وادائها اليمين الدستورية أمامه. ورسماً بما هو آتٍ:

وفي مصر، يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس مجلس الوزراء؛ فقد نصّت المادة (١٤١) من دستور مصر لسنة ١٩٧١ على أنه: "يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم".

ولم يضع الدستور أي قيد على سلطة رئيس الدولة في تعيين وعزل رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، سوى أنه مقيّد بضرورة توافر الشروط التي يتطلبها الدستور ضمناً لتعيين وزيراً^(١).

وذلك على خلاف الوضع في ظل دستوري العهد الملكي، حيث كان الملك مقيّداً في اختياره لرئيس مجلس الوزراء والوزراء بما للأحزاب السياسية من أغلبية برلمانية في مجلس النواب، غير أنه من الطبيعي بعد تعديل المادة الخامسة من دستور ١٩٧١، وفي نظام تعدّد الأحزاب السياسية يصبح رئيس الجمهورية مقيّداً - إن لم يكن قانوناً فعلاً - باختيار رئيس مجلس الوزراء والوزراء من أعضاء حزب أو أحزاب الأغلبية البرلمانية، وذلك لأنّ الوزراء مسؤولون أمام مجلس الشعب الذي له أن يقرر سحب الثقة من أي منهم طبقاً لنص المادة (١٢٦) من الدستور، كما له أن يقرّر مسؤولية رئيس مجلس الوزراء تطبيقاً لنص المادة (١٢٧) منه، وإن كانت هذه المادة تستلزم إجراء

أولاً: يعين الدكتور حيدر جواد العبادي، رئيساً لمجلس الوزراء.

ثانياً: يعين الدكتور صالح المطلك، نائباً لرئيس مجلس الوزراء.

ثالثاً: يعين السيد بهاء الاعرجي، نائباً لرئيس مجلس الوزراء.

رابعاً: يعين السيد روز نوري شاويس، نائباً لرئيس مجلس الوزراء.

خامساً: يعين السادة والسيدات المدرجة أسماؤهم في ادناه بالمناصب المؤشرة ازاؤهم.

ابراهيم الجعفري، وزيراً للخارجية. هوشيار زيباري، وزيراً للمالية. عادل عبد المهدي حسن، وزيراً للنفط. سلمان علي حسن الجميلي، وزيراً للتخطيط. حسين ابراهيم صالح الشهرستاني، وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي. محمد اقبال عمر، وزيراً للتربية. محمد مهدي البياتي، وزيراً لحقوق الانسان. فلاح حسن زيدان، وزيراً للزراعة. نصير كاظم عبيد العيساوي، وزيراً للصناعة والمعادن. قاسم محمد عبد الفهداوي، وزيراً للكهرباء. طارق كطيفة الخيكاني، وزيراً للإعمار والاسكان. باقر جبر الزبيدي، وزيراً للنقل. محمد شياح السوداني، وزيراً للعمل والشؤون الاجتماعية. عديلة حمود حسين، وزيرة للصحة. فرياد راوندوزي، وزيراً للثقافة. قتيبة ابراهيم تركي الجبوري، وزيراً للبيئة. حيدر ناطق الزامل، وزيراً للعدل. أحمد عبد الله عبد الجبوري، وزيراً للدولة لشؤون البرلمان وشؤون المحافظات. فارس يوسف ججو، وزيراً للعلوم والتكنولوجيا. عبد الحسين عبد الرضا عبطان، وزيراً للشباب والرياضة. حسن كاظم الراشد، وزيراً للاتصالات. عبد الكريم يونس عيلان، وزيراً للبلديات. ملاس محمد عبد الكريم الكسنزاني، وزيراً للتجارة.

ساساً: يُنفذ هذا المرسوم من تاريخ صدوره في ٢٠١٤/٩/٨ وينشر في الجريدة الرسمية.كتب ببغداد في اليوم الثامن والعشرين من شهر ذي الحجة لسنة ١٤٣٥ هجرية. الموافق لليوم الثاني والعشرين من شهر تشرين الأوّل لسنة ٢٠١٤ ميلادية.

(١) أمين، المرجع السابق، ص ٩٦، ٩٧.

استفتاء شعبي تكون نتيجته مؤيدة للمجلس حتى يقبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة^(١).

وفي لبنان، فإنّه لم نلاحظ في دستور ١٩٢٦ قبل تعديله سنة ١٩٩٠، توقيع رئيس الحكومة، إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية على مرسوم تعيين أعضاء الحكومة^(٢)، فالمادة (٥٣) من الدستور اللبناني قبل تعديلها نصّت على أنّ: "رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً..."، ويؤدي التفسير الحرفي لهذا النص إلى أنّ تعيين الوزراء يسبق تعيين رئيس الوزراء، بأن يقوم رئيس الجمهورية باختيار مجموعة الوزراء ثم يقوم باختيار رئيس الوزراء من بينهم.

وضع التعديل الدستوري الصادر في ٢١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠ حداً لصلاحيات رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة وتعيين الوزراء وقبول استقالتهم أو إقالتهم، ولو على الصعيد النظري، فهو من جهة قنّن العرف السائد في الاستشارات النيابية، وهو من جهة ثانية ألزم رئيس الجمهورية بتسمية الرئيس المكلف الذي تسميه الأكثرية النيابية، وهو أخيراً ألزم رئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس مجلس النواب قبل التكليف، بحيث تنصّ الفقرة الثانية من المادة (٥٣) على: "أنّ يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها"^(٣).

وأثار هذا النصّ لغطاً سياسياً ودستورياً في البلاد^(٤) يرى البعض أنّ الاستشارات النيابية الملزمة لا تلزم النواب بتسمية الرئيس المكلف، بينما يرى البعض الآخر أنّ استشارات التكليف هي ملزمة، ولا فرق هنا إذا ما كان الإلزام يعود إلى الاستشارات نفسها أم نتائجها، لأنّ في الحالتين تكون هذه الاستشارات جزء من صلاحيات النائب التي يمنحها له الدستور اللبناني حصراً دون غيره^(٥).

(١) د. ماجد راغب الحلو، *النظم السياسية والقانون الدستوري*، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٥، ص ٦٥٧).

(٢) سليمان، المرجع السابق، ص ٢٥٨.

(٣) شكر، المجلد الثاني، المرجع السابق، ص ٧٢٦، ٧٢٧.

(٤) سعيّفان، المرجع السابق، ص ٤٤٦؛ ود. عارف العيد، *لبنان والطائف تقاطع تاريخي ومسار غير مكتمل*، سلسلة أطروحات دكتوراه (٤)، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠١، ص ٢٥٣).

(٥) زهير شكر، المجلد الأول، المرجع السابق، ص ٥١٩، ٥٢٢.

ثانياً: حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء^(١):

في إنجلترا، قديماً كان يحق للملك حضور جلسات مجلس الوزراء، وترؤسها، بل إن الوزارة كلها كانت بمثابة مجلس خاص للملك هو الذي يتأسسها، ولكن بمجيء العائلة المالكة الحالية سنة ١٧١٤، وتولي الملك جورج الأول الألماني الأصل والمنشأ - العرش، والذي كان يجهل اللغة الإنجليزية، ابتعد عن رئاسة الوزارة، ما ساعد ذلك على تقوية مركز الوزير الأول وتولية رئاسة الوزارة بدلاً عن الملك، ومن ثم تولى على عرش إنجلترا عدد من الملوك الآخرين من أسرة "هانوفر" (Hanover)، كان لظروفهم الشخصية وعجزهم عن مباشرة السلطة الأثر البالغ في استقرار مركز الوزير الأول وانفراجه برئاسة مجلس الوزراء، ومن ذلك التاريخ لم يحاول أيًا من ملوك إنجلترا هدم المنصب أو الجمع بينهما؛ فقد رأوا أن الكرامة الملكية تُمس إذا دخل الملك في معترك السياسة^(٢)، وقد جرت الأعراف البرلمانية في إنجلترا على عدم الإقرار للتاج الحق في حضور جلسات مجلس الوزراء، فلوزير الأول حق رئاسة مجلس الوزراء وإدارة جلساته^(٣)، وهو الذي يعرض المسائل، ويوجه الأسئلة، ويفتح المناقشات ويختتمها^(٤).

"وأخيراً، فإن ما دفع ملوك إنجلترا للابتعاد عن شؤون الحكم وعن رئاسة الوزارة تحديداً، هو لكي يكونوا بمنأى من الدخول في معترك السياسة والصراعات الحزبية، وأن لا يفقد احترامهم، ويبقوا كحكام مستقلين ومحايدين بين السلطات، ويعلون عليها جميعاً"^(٥).

وفي لبنان، فإن المادة السابعة عشرة من دستور ١٩٢٦ قبل تعديلها، تقرّر ارتباط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية، وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفقاً لأحكام الدستور، إلا أن المشرع الدستوري عدّلها سنة ١٩٩٠ لتنصّ على أن "تتاط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، وهو يتولاها

(١) نصّت المادة (٨١/أولاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن: "يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه لأي سبب كان"، ثانياً: "عند تحقق الحالة المنصوص عليها في البند أولاً من هذه المادة يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من الدستور".

(٢) أمين، المرجع السابق، ص ٨٦، ٨٧..

(٣) ينظر: د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري، (القارة: دار الكتاب العربي، ١٩٥٢، ص ٣١٤).

(٤) صبري، المرجع السابق، ص ٢٧٦.

(٥) أمين، المرجع السابق، ص ٨٧.

وفقاً لأحكام هذا الدستور".

كما أوضحت المادة (٥٤) من دستور لبنان المعدّل سنة ١٩٩٠ أن: "مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون"، ونصّت المادة (٦٠) من الدستور نفسه بعدم مسؤولية رئيس الجمهورية حيال قيامه بوظيفته، وقررت المادة (٦٦) المعدلة سنة ١٩٩٠ مسؤولية الوزارة الجماعية التضامنية، وكذلك مسؤولية كلّ وزير فردية.

وبترأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يشارك في التصويت وفقاً للفقرة (١) من المادة (٥٣) المعدلة سنة ١٩٩٠، وله أن يعرض أي أمر من الأمور الطارئة على مجلس الوزراء من خارج جدول الأعمال^(١).

إنّ من المقتضيات الشكلية لآلية ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني في ما يتعلق باختيار رئيس الدولة حظّر الجمع بين منصبي رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، فإذا كان النظام البرلماني يحرص ويؤكد على استقلال رئيس الدولة عن السلطة التشريعية، فإنّه وبفلسفة درجة الحرص يتطلب الفصل العضوي بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة.

فهما شخصان مختلفان ومستقلان بعضهما عن البعض، والخروج عن هذه القاعدة يُعدّ في الوقت نفسه خروجاً عن دائرة النظام البرلماني الأصل، للدخول في أروقة نظم سياسية أخرى كالنظام الرئاسي مثلاً^(٢).

والواقع إنّ هذا الاختصاص يثير التساؤل، فلماذا يُنَاط هذا الاختصاص برئيس الجمهورية ولا يُمنح لنائب رئيس مجلس الوزراء في الوقت الذي تنص فيه المادة (١٣٩) في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، على أن: "يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبين في الدورة الانتخابية الأولى"، وفي كلّ الأحوال، له نائب في الدورات الانتخابية اللاحقة. ألم يكن من الأولى منح هذا الاختصاص

(١) د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية والقانون الدستوري، (بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩٣، ص ٦٥١).

ص ٦٥١).

(٢) فودة، المرجع السابق، ص ١٩٥.

لأحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو نائبه الأول، بحكم الاختصاص وملازمته لرئيس مجلس الوزراء؟ كما أنَّ حالات خلوّ المنصب، تشمل كلّ الحالات كالإقالة، والاستقالة، وسحب الثقة من البرلمان، والعجز والوفاة وغيرها^(١).

المطلب الثاني: آليات اختيار رئيس مجلس الوزراء في العراق ولبنان

العراق ولبنان دولتان يتشابهان في كثير من العوامل والمعطيات منها: التركيبة الاجتماعية المتعددة والسياسية والمؤثرات الإقليمية. وكلا البلدين يعتمدان النظام البرلماني كنظام للحكم؛ وبالتالي، ثنائية السلطة التنفيذية (رئيس الدولة، والوزارة) كأساس من أسس النظام البرلماني.

لكنهما يختلفان في حجم ومساحة المراكز الدستورية لطرفي السلطة التنفيذية، وفي هذا المطلب، سنناقش هذه المسألة من ناحية آليات اختيار رئيس مجلس الوزراء، في كلّ من البلدين والعوامل المؤثرة فيها.

الفرع الأول: اختيار رئيس مجلس الوزراء في العراق استناداً لدستور ٢٠٠٥.

في بداية عام ٢٠٠٣، قادت الولايات المتحدة الأمريكية تحالف دولي لإسقاط نظام حكم صدام وحزب البعث الذي استمر من عام ١٩٦٨ لغاية ٢٠٠٣، ليُعلن انطلاقة جديدة من العمل السياسي العراقي، تمثلت في التعددية التي رفضها نظام حكم صدام طيلة فترة حكمه^(٢).

لقد اختار العراق وفق دستور ٢٠٠٥ أن يكون دولة اتحادية، نظام الحكم فيها نيابي. واختياره لهذا النظام يؤدي إلى اختيار مؤسسات تتوافق مع هذا الاختيار؛ إذ إنّ النظام البرلماني يتّصف بالثنائية متكوناً من رئيس الدولة غير المسؤول (ملكاً أو رئيس جمهورية)، ومن رئيس الحكومة صاحب السلطة الحقيقية في المؤسسات التنفيذية^(٣). ويتّضح ذلك من نصّ الدستور في المادة (٦٦) منه، والتي جاء فيها: "تتكوّن السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء

(١) لمزيد من التفاصيل ينظر: الشكري، رئيس، المرجع السابق، ص ٩٧.

(٢) أثير إدريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، (بيروت: دار ومكتبة البصائر، ٢٠١١، ص ١٢٩).

(٣) أثير، المرجع نفسه، ص ١٨٠.

تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون". ونص المادة (٧٨): "رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة..."^(١).

لقد سائر المشرع الدستوري العراقي في الدستور الصادر سنة ٢٠٠٥ الأنظمة البرلمانية التي تمنح البرلمان الدور الأكبر في اختيار رئيس مجلس الوزراء على حساب رئيس الدولة؛ حيث إنّ سلطة الأخير قد هُـمّشت إلى أدنى درجة، واقتصرت على حق تعيين المرشح لرئيس مجلس الوزراء، وهو حق شكلي مقيد^(٢).

فقد حدّدت المادة (٧٦) من الدستور العراقي آلية يجب توافرها لاختيار رئيس مجلس الوزراء، فقد نصّت المادة المذكورة على ما يلي:

"أولاً: يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً من انتخاب رئيس الجمهورية".

ثانياً: يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف، تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف.

ثالثاً: يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة خلال المدة المنصوص عليها في البند ثانياً من هذه المادة.

رابعاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري على مجلس النواب.

ويُعدُّ حائزاً ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة.

خامساً: يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً في حالة

(١) المواد (٦٦) و(٧٨) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) أمين، المرجع السابق، ص ٧٨.

عدم نيل الوزارة الثقة^(١).

مما تقدم، نلاحظ أنَّ المشرَّع الدستوري حدَّد مواصفات رئيس مجلس الوزراء وألزم رئيس الدولة بتكليف مَنْ يحمل هذه المواصفات، وهو مرشح الكتلة الأكثر عدداً، بينما جاء مطلقاً في ما ذهب إليه في المرشح الجديد؛ إذ لم يشترط في المرشح الجديد أن يكون منتمياً للكتلة النيابية الأكثر عدداً "يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال مدة خمسة عشر يوماً..."، والأكثر احتمالاً انصرفت نيّة المشرَّع الدستوري ضمناً إلى ذلك كون الفقرة رابعاً من المادة (٧٦) ألزمت الرئيس المكلف بعرض أسماء أعضاء وزارته على مجلس النواب ومنهاجه الوزاري، للحصول على ثقة المجلس. وألزمت الفقرة خامساً رئيس الجمهورية بتكليف مرشح جديد في حال عدم حصول الوزارة على ثقة المجلس؛ وبالتالي، إذا لم يكن المرشح الجديد مرشحاً للكتلة الأكبر، سيصعب على الرئيس المكلف الحصول على ثقة البرلمان.

وعند تطبيق الدستور، نشأ اختلاف في تفسير نص المادة (٧٦) من الدستور في تحديد مفهوم (الكتلة النيابية الأكثر عدداً)، وذلك في الدورة الثانية، أي: في نتائج انتخابات ٢٠١٠.

إذ أفرزت نتائج الانتخابات ثلاث كتل كبيرة: الأولى القائمة العراقية ب(٩١) مقعداً، والثانية ائتلاف دولة القانون ب(٨٩)، والثالثة الائتلاف الوطني ب(٦٩)، فبينما تذهب القائمة العراقية إلى القول بأنّها الفائزة بعدد أكثر للأصوات في الانتخابات، ومن ثمَّ فإنَّ من حقها أن يكون ترشيح رئيس الوزراء من بين صفوفها الذي سيتولى تشكيل الحكومة المقبلة، يرى ائتلاف دولة القانون بأنَّ مَنْ سيتولى تشكيل الحكومة هي الكتلة النيابية التي تضمُّ الأكثر عدداً بعد الانتخابات، وتشكيل التحالفات بين القوائم في مجلس النواب.

إنَّ حلَّ الخلاف حول تفسير النص الدستوري يستلزم الرجوع إلى مرجعية قضائية وهي السلطة القضائية العليا (أي المحكمة الاتحادية العليا) التي خصّها الدستور في المادة (٩٣/ثانياً) بوظيفة تفسير نصوصه. وفعلاً، فقد أرسل مكتب رئيس الوزراء إلى المحكمة الاتحادية كتاباً برقم

(١) المادة (٧٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(م.ر.ن/١٩٧٩) وبتاريخ ٢٠١٠/٣/٢١ طالباً فيه رأي المحكمة بخصوص المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق وتفسيرها لعبارة (الكتلة النيابية الأكثر عدداً)؛ حيث نظرت المحكمة الاتحادية العليا في تفسير هذا النص، ووجدت من استقراء نص المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق بفقراتها الخمسة ومن استقراء بقية النصوص الدستورية ذات العلاقة، أنَّ تطبيق أحكام المادة (٧٦) من الدستور يأتي بعد انعقاد مجلس النواب بدورته الجديدة بناءً على دعوة رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة (٥٤) من الدستور، وبعد انتخاب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً للمجلس، ثم نائباً أول ونائباً ثانياً له وفق أحكام المادة (٥٥) من الدستور. بعدها، يتولى المجلس انتخاب رئيس الجمهورية الجديد وفق ما هو مرسوم في المادة (٧٠) من الدستور، وبعد أن يتم انتخاب رئيس الجمهورية، يكلف خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه مرشح (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) بتشكيل مجلس الوزراء.

ووجدت المحكمة الاتحادية العليا أنَّ تعبير (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) يعني: أما الكتلة التي تكوّنت قبل الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة، دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر من المقاعد، أو الكتلة التي تجمّعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة، ثمّ تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب، أيهما أكثر عدداً، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي أصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة، أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء استناداً إلى أحكام المادة (٧٦) من الدستور.

ويؤيد البعض اتجاه المحكمة الاتحادية العليا في التفسير، إذ يرى أصحاب هذا الاتجاه أنَّه ليس بالضرورة أن تكون الكتلة الفائزة في الانتخابات هي الأكثر عدداً في المجلس النيابي؛ إذ إنَّ الصحيح هو ما ذهب إليه المحكمة الاتحادية العليا في رؤيتها لتفسير الدستور النص الدستوري أعلاه.

فالدستور ذكر عبارة "الكتلة النيابية"، ولم يذكر عبارة "الكتلة الانتخابية"، والفرق بينهما كبير. لأنَّ الكتلة النيابية الأكثر عدداً هي التي سيُكلف رئيس الجمهورية مرشحها لرئاسة الوزراء

لتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية، وفقاً لنص الفقرة أولاً من المادة (٧٦)، والتي عادة ما تتشكل عقب اجتماع مجلس النواب، وهذا ما حصل؛ إذ انتقلت كل من قائمة دولة القانون وقائمة الائتلاف الوطني ليشكلوا الكتلة الأكبر في الجلسة الأولى لمجلس النواب؛ وبالتالي، هم مَنْ رشحوا رئيس مجلس الوزراء^(١).

وقد كان تشكيل أول حكومة وحدة وطنية في ظل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ برئاسة نوري كامل المالكي، وتضم الوزارة أعضاء من الائتلاف العراقي الموحد بوصفه الكتلة النيابية الأكبر، والتحالف الكردستاني والتوافق والعراقي، وجرى توزيع الحقائق الوزارية على أساس نتيجة الانتخابات التي أجريت عام ٢٠٠٥.

وبالنسبة لبلد مثل العراق حديث العهد بالتجربة الدستورية البرلمانية، ومر بعقود من السنين فيها الكثير من المعاناة وتركيبية اجتماعية وسياسية متعددة، فإن نص المادة (٧٦) من الدستور لعام ٢٠٠٥ يثير أمامنا تساؤل مهم جداً سنحاول مناقشته هنا، وهو:

- هل لهذه الكتلة (أي الكتلة الأكثر عدداً) الحق في ترشيح أي شخص تراه مناسباً دون الالتفات إلى رأي الكتل الأخرى الفائزة بالانتخابات؟

للإجابة على هذا التساؤل، نستعرض أولاً هذه الواقعة التي حدثت في الدورة الأولى للانتخابات التي جرت في ١٥ كانون الأول/ديسمبر عام ٢٠٠٥، وظهرت نتائجها في ٢٠ كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٦. والتي أفرزت القائمة الشيعية (الائتلاف العراقي الموحد) بـ(١٢٨) مقعداً، والقائمة الكردية (التجمع الكردستاني) بـ(٥٣) مقعداً، والقائمة السنية (جبهة التوافق العراقية) بـ(٤٤) مقعداً، والقائمة العراقية الموحدة (٢٥) مقعداً، وجبهة الحوار الوطني (١١) مقعداً، والاتحاد الإسلامي الكردستاني خمسة مقاعد^(٢).

(١) د. رافع خضر صالح، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، (العراق: مكتبة السهري، ٢٠١٢، ص ٦٦، ٦٧).

(٢) التقرير النهائي لانتخابات ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥ لمجلس النواب العراقي، ص ٢٨، موقع المفوضية العليا للانتخابات الإلكتروني، على الرابط: ihec.iq/ar/index.php/dahuk.html، تاريخ الزيارة: ١٠/١٠/٢٠١٣.

وكان الائتلاف الوطني هو الكتلة الأكبر التي يحق لها دستورياً أن ترشح رئيس مجلس الوزراء. وبالفعل، رشحت الدكتور ابراهيم الجعفري الذي ترأس الحكومة الانتقالية منذ بداية عام ٢٠٠٥ التي كانت من أهم واجباتها كتابة الدستور.

وبعد تصويت داخل الائتلاف، فاز الجعفري بفارق صوت واحد عن منافسة عادل عبد المهدي، الذي كان مرشح المجلس الأعلى وهو حزب رئيس الائتلاف آنذاك السيد عبد العزيز الحكيم، وفي البداية كانت الأمور تسير نحو تكليف الجعفري وتشكيل وزارته على الرغم من بعض الاعتراضات من القائمة السنية، ولكن كانت زيارة الجعفري إلى تركيا في وقت حرج وهو بعد نتائج الانتخابات من دون إعلام الأكراد أدى إلى اعتراض الأكراد الشديد على ترشيحه ومطالبه الائتلاف بتغييره. وبالفعل، تمّ ترشيح السيد نوري المالكي بدلاً عنه لتشكيل أول حكومة عراقية منتخبة تعمل في ظل دستور دائم^(١).

من الاطلاع على ظاهر هذه الواقعة يمكن القول مباشرة أن الكتلة الأكبر ليس بإمكانها ترشيح أي شخص من دون موافقة الكتل الأخرى عليه، وكأنها مسلوقة الإرادة على الرغم من أن عدد مقاعدها يزيد على ضعف عدد مقاعد أقرب منافسيها.

لكن الواقع، هناك حيثيات أخرى أسهمت في تغيير المرشح، أولها وأهمها هي أن تحالف الكتلة الأكبر هو تحالف هش متكوّن من مجموعة أحزاب إسلامية شيعية لم تبني تحالفها على أسس متينة، إنّما جمعتها المسألة المذهبية فقط؛ وبالتالي، لم يكن مرشح الكتلة يستند على صلابته وبقوتها، لهذا عند ظهور أول اعتراض أبدت الكتلة الأكبر مرونة في تغيير مرشحها، وتمّ بالفعل ذلك.

لكن، لو كانت هذه الكتلة أصرت على مرشحها، لما أمكن الكتل الأخرى الاعتراض لأسباب عدة منها: سهولة حصول المرشح على أصوات الأغلبية بتحالف بسيط مع أي من القوائم الأخرى غير الأكراد. وكذلك أن مرشح رئاسة الجمهورية ومرشح رئاسة مجلس النواب لا يمكن أبداً

(١) مسعود البرزاني رئيس إقليم كردستان في حديث لقناة العربية لبرنامج من العراق بتاريخ ٢٣/٤/٢٠٠٦.

أن يمر من دون موافقة الكتلة الأكبر، كون الأول - أي مرشح رئاسة الجمهورية - يحتاج إلى موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب ليتمر ترشيحه؛ وبالتالي، إذا لم توافق الكتلة الأكبر عليه، لا يمكن أن يمر.

فمن المنطق أن الكتلة الأكبر هي التي تتحكم في مرشحين باقي الكتل، وليس العكس الذي حدث؛ حيث إن مرشح القائمة الكردية السيد جلال الطالباني مرّ ترشيحه بكل سهولة في الوقت نفسه الذي تمّ تغيير الجعفري مرشح الشيعة، هذا يعني أن مرشح القائمة الشيعية أصلاً لم يحظ بتأييد حقيقي من قبل القائمة نفسها.

وتأكيداً لهذا الكلام، ما حدث في مفاوضات تشكيل الحكومة في الدورة الثانية عام ٢٠١٠؛ حيث جرى ترشيح السيد نوري المالكي لولاية ثانية، وقد صاحب الترشيح اعتراضات أشد من قبل الأكراد من جهة، والقائمة السنية من جهة أخرى؛ حيث كانت علاقات السيد المالكي أثناء توليه الحكومة للفترة من عام ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٠ غير جيدة بشكل واضح مع شركاء العملية السياسية.

ولكن في هذه المرة، كان ترشيح التحالف الشيعي للمالكي بإرادة أقوى وقاعدة صلبة، وذلك بسبب دخول المالكي الانتخابات بقائمة قوية متماسكة هي دولة القانون، وكذلك شكّل تحالف قوي مع قائمة الائتلاف الشيعية أيضاً برئاسة الجعفري، وأجرى مفاوضات ماراتونية لحسم ترشيحه كمرشح وحيد للتحالف الوطني الذي يضم القائمتين الشيعية، الأمر الذي أدى إلى تعامل القوائم الأخرى مع هذا الترشيح كواقع، والتفاوض معه على آليات تشكيل الحكومة وتوزيع الحقائق الوزارية.

خلاصة ما تقدم:

إن الكتلة الأكبر إذا كانت متماسكة تستطيع فرض مرشحها لرئاسة الوزراء، وإن المفاوضات التي تجريها مع باقي الكتل تخصّ توزيع الحقائق الوزارية وحصة كلّ منها، ولا تخص تسمية المرشح. وتوضح هذا جلياً في مفاوضات تشكيل الحكومة في الدورة الثانية عام ٢٠١٠ والدورة الثالثة عام ٢٠١٤؛ حيث كانت تصريحات قياديين في القائمتين الكردية والسنية في الدورة الثالثة تبين إنهم يقبلون بالمرشح الذي يعلنه التحالف الوطني أي كان وإن التفاوض يتم على

البرنامج الوزاري وخصص الكتل من الوزارات كون ان المبدأ المحاصصة هو السائد^(١).

الفرع الثاني: آليات اختبار رئيس مجلس الوزراء في لبنان استناداً إلى الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ والقانون الدستوري رقم ١٨ لسنة ١٩٩٠

أما في لبنان، فإنّ آليات اختيار رئيس مجلس الوزراء حسب الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ والاتفاق الوطني لعام ١٩٩٠، قد مرت بمرحلتين قبل التعديل بموجب القانون الدستوري لعام ١٩٩٠ وبعد التعديل، وهذا ما سنناقشه في ادناه.

أولاً: قبل صدور القانون الدستوري رقم (١٨) المتضمن تعديل الدستور في ٩٠/٩/٢١

نصّت المادة (٥٣) من الدستور اللبناني قبل تعديلها بموجب القانون الدستوري الصادر في ٩٠/٩/٢١ على أنّ: "رئيس الجمهورية يعيّن الوزراء، ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم"، وأضافت المادة (٥٤) القديمة على: "أنّ مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها الوزير أو الوزراء المختصون، ما خلا تولية الوزراء وإقالتهم قانوناً".

إذا كان النص الدستوري قد أعطى رئيس الجمهورية هذه الصلاحية الخطيرة، فإنّ العرف قد استقر على أن يكلف رئيس الجمهورية أحد الشخصيات الإسلامية السنية بتأليف الوزارة^(٢).

ولقد استقر العرف أيضاً على أن يجري رئيس الجمهورية استشارات نيابية قبل قرار التكليف، ثم يعمد الرئيس المكلف إلى إجراء استشارات نيابية جديدة للاطلاع على رغبة النواب حول تشكيل الحكومة برلمانية، أم اكسترا برلمانية، أم مختلطة، وحول حجمها موسعة أم مصغرة^(٣).

وعلى الرغم من وجود هذه الأعراف الدستورية التي تفرض قيوداً على صلاحية رئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة والوزراء، وعلى الرغم من أنّ الطائفية السياسية التي كرّسها الميثاق الوطني تفرض تقسيم السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، إلّا أنّ غياب

(١) تصريح صحفي للسياسي الكردي محمود عثمان القيادي في التحالف الكردستاني، وكالة أنباء براتنا في ٢٠١٠/٦/٤.

(٢) شكر، المجلد الثاني، المرجع السابق، ص ٧٢٢.

(٣) شكر، المرجع نفسه، ص ٧٢٣.

الأحزاب السياسية عن الحياة البرلمانية، وانعدام وجود أكثرية نيابية ثابتة، كان يسهل عملية اختيار رئيس الحكومة من قبل رئيس الجمهورية أحياناً تكون حرية رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة كبيرة جداً، بل استتسابية.

والمثل الشهير هو في تكليف الرئيس "عبد الله اليافي" عام ١٩٦٦ بتشكيل الحكومة، بينما كانت الأكثرية النيابية تؤيد تكليف الرئيس "رشيد كرامي"، أمثله أخرى تجدها في تكليف الرئيس "أمين الحافظ" في نيسان/أبريل ١٩٧٣، والعميد "نور الدين الرفاعي" في أيار/مايو ١٩٧٥، من قبل الرئيس "سليمان فرنجة" وضد إرادة أكثرية النواب^(١).

ولكن، تجدر الإشارة إلى أنَّ ما يسمح لرئيس الجمهورية بحرية الاختيار والاستتساب، هو أنَّ عدداً كبيراً من النواب المستوزرين يترك للرئيس حرية اختيار الرئيس المكلف أثناء الاستشارات النيابية، وهذا ما تكرر عام ١٩٧٥، فأكثرية النواب التي أبدت رأيها بصراحة، سمّت الرئيس "صائب سلام"، إلا أنَّ رئيس الجمهورية كلّف الرئيس "كرامي" انطلاقاً من أنَّ الأقلية التي سمّته، مضافاً إليها الذين تركوا للرئيس حرية الاختيار تعطي الرئيس حرية الاختيار الحقيقية^(٢).

مع إنه كان يتوجب على رئيس الجمهورية من موقعه كحكم أن يكلف الرئيس سلام. وفي عام ١٩٧٦، كرر الرئيس الراحل "إلياس سركيس" السابقة مع تكليف الدكتور "سليم الحص" تشكيل الحكومة، وإرادة الرئيس كانت واضحة قبل الاستشارات النيابية في تكليف الدكتور الحص برئاسة الحكومة، صحيح أنَّ رئيس الجمهورية أقدم على إجراء الاستشارات النيابية التقليدية، ولكن ككل مرة فإنَّ أكثرية النواب تركت للرئيس حرية الاختيار؛ فالمعايير التي كان يعتمدها رئيس الجمهورية لاختيار الرئيس المكلف هي مزاجيته وسياسته الخاصة قبل المعايير السياسية العامة.

إلاَّ أنَّه في بعض الأحيان - أي في الظروف الاستثنائية الخطيرة - تتعطل إرادة الرئيس المطلقة في اختيار رئيس الحكومة، وهذا ما حصل ثلاث مرات مع الرئيس كرامي في الأعوام ١٩٦٩ و ١٩٧٥ و ١٩٨٤؛ حيث عاد في المرات الثلاث إلى رئاسة الحكومة ضد رغبة وإرادة رئيس

(١) شكر، المجلد الثاني، المرجع السابق، ص ٧٢٣.

(٢) شكر، المرجع نفسه، ص ٧٢٤.

الجمهورية.

لذلك، يجب قبل كلّ شيء أن يكون المرشح لرئاسة الحكومة على علاقة شخصية جيدة مع رئيس الجمهورية؛ فالرئيس بشارة الخوري كان يشعر بعدم ارتياح مع زعيم طرابلس "عبد الحميد كرامي"، ولذلك لم يكلفه برئاسة الحكومة سوى مرة واحدة عام ١٩٤٥ لامتصاص نقمة المعارضة المتصاعدة. الرئيس شمعون حاول باستمرار إبعاد "صائب سلام"، وخاصة "رشيد كرامي" عن رئاسة الحكومة. الرئيس الراحل "فؤاد شهاب" وضع فيتو على "صائب سلام" طيلة عهده وطيلة عهد الرئيس حلو. الرئيس فرنجية اضطر عام ١٩٧٥ إلى تكليف "رشيد كرامي" رئاسة الحكومة.

يبين لنا تاريخ الحكومات في لبنان أنّ عدد رؤساء الحكومة محدود، وذلك يعود لسببين:

الأول: إرادة الرئيس في التعاون أكبر مدة ممكنة مع رئيس حكومة متفاهم معه.

والثاني: الحكمة في اختيار رئيس حكومة قوي ومعروف وذي شعبية وقادراً؛ وبالتالي، على تامين التغطية الإسلامية لرئيس الجمهورية.

فالإحصاءات تبين لنا أنّه تتابع على رئاسة الحكومة حتى عام ١٩٧٥ (١٨) شخصية، وإنّ كان كلّ عهد اعتمد على رئيس حكومة معيّن.

فرياض الصلح كان المفضل عند "بشارة الخوري"، وهو قد كُلف ست مرات في المدة الممتدة من كانون الأوّل/ديسمبر ١٩٤٦ إلى شباط/فبراير ١٩٥١، أي زهاء (٤) سنوات وثلاثة أشهر، بقي باستمرار على رأس أربع حكومات متعاقبة. في عهد الرئيس شمعون وعلى الرغم من تعاقب (٥) رؤساء حكومة على الحكم، فقد تميّز عهده بالتفاهم مع "سامي الصلح" الذي ترأس (٤) حكومات، أي حوالي (٣) سنوات منهم (٢٢) شهراً من دون انقطاع؛ حيث ترأس على التوالي ثلاث حكومات بين تشرين الثاني/نوفمبر ٥٦ وأيلول/سبتمبر ١٩٥٨.

وفي عهد الرئيس شهاب، كان التعاون مع رشيد كرامي، فمن أصل (٧) حكومات عرفها

عهد الرئيس شهاب، ترأس الرئيس كرامي (٤) حكومات، وبقي في الحكم حوالي (٤) سنوات^(١).

اعتمد الرئيس حلو أيضاً بصورة أساسية على الرئيس كرامي على الرغم من أنه حاول أكثر من مرة التحرر من ذلك، فالرئيس حلو استدعى ثلاث شخصيات ألفت تسع حكومات. وأخيراً، كما لاحظ المرحوم "كمال جنبلاط"، فإنّ التغيير المستمر في الحكومات، يحول دون تجمع الزعماء السنّة بتكتل ضد رئيس الجمهورية، لأنّ كلّ واحد منهم بانتظار دوره في رئاسة الحكومة، ذلك أنّ اجتماع زعماء السنّة من شأنه عرقلة سياسة رئيس الجمهورية، خاصة عندما يركز تجمعهم على المطالبة بالمشاركة الإسلامية في الحكم^(٢).

وهذا ما حصل عام ١٩٥٧، عندما رفض كلّ من "صائب سلام" و"عبدالله اليافي" التعاون مع رئيس شمعون، فقد أدّى ذلك إلى نوع القطيعة بين رئيس الجمهورية والمسلمين أسهمت في إذكاء الفتنة في ثورة ١٩٥٨، هذا ما تكرر عام ١٩٧٥، عندما فرض الزعماء المسلمون مرة ثانية الرئيس كرامي رئيساً للحكومة ضد إرادة رئيس الجمهورية ورغبته، والحالة نفسها حصلت عام ١٩٨٤ مع حكومة الوحدة الوطنية؛ حيث عاد من جديد الرئيس كرامي إلى السلطة، وأيضاً هذه المرة من دون رغبة رئيس الجمهورية.

لذلك، يبدو أنّ من مصلحة رئيس الجمهورية - وحتى لا تصل الأمور إلى أزمة سياسية مع الزعماء المسلمين - تكليف شخصية إسلامية سنية قوية ومقبولة من الرأي العام في رئاسة الحكومة، فهو في هذه الحالة يضمن ولاء رئيس الحكومة المعيّن، وبالتالي ولاء أغلبية المسلمين.

هذا ما حصل عام ١٩٤٥، عندما عيّن "بشارة الخوري" "عبد الحميد كرامي" رئيساً للحكومة، وذلك بهدف تهدئة معارضة زعيم طرابلس، وهذا ما تكرر عام ١٩٥٤ مع الرئيس "شمعون"، الذي كلّف "عبد الله اليافي" رئاسة الحكومة على الرغم من عدم وجود علاقات جيدة بين الرئيسين، وعام ١٩٦٠ مع تعيين الرئيس "صائب سلام" من قبل الجنرال "شهاب".

(١) شكر، المجلد الثاني، المرجع السابق، ص ٧٢٥.

(٢) شكر، المرجع السابق، ص ٧٢٦.

ثانياً: بعد صدور القانون الدستوري رقم (١٨) في ٢١/٩/١٩٩٠ المتضمن تعديل دستور

١٩٢٦

في أعقاب توقيع وثيقة الوفاق الوطني التي أقرها النواب في مدينة الطائف في المملكة العربية السعودية في ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٩، ففي ٢١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠، أصدر رئيس الجمهورية قانون التعديلات الدستورية الذي يحمل عنوان "قانون دستوري"، وشمل التعديل المقدمة مع إحدى وثلاثون مادة، ومن ضمن هذه المواد المادة (٥٣)، المتعلقة بحق رئيس الجمهورية في تعيين الوزراء وإقالتهم^(١).

ومن خلال هذه التعديلات الدستورية، تعززت مكانة رئيس مجلس الوزراء، فصار يتمتع فعلاً بدور فاعل في مجال السلطة التنفيذية^(٢)، لأن هذه التعديلات استهدفت إعادة توزيع الصلاحيات داخل السلطة التنفيذية، وقضت بنقل السلطة التنفيذية إلى مجلس الوزراء، وأنشأت مؤسسة مجلس الوزراء التي لم تكن موجودة في الدستور^(٣).

التعديل الدستوري الصادر في ٢١/٩/٩٠، وضع حداً ولو على الصعيد النظري لصلاحيات رئيس الجمهورية الاستثنائية في اختيار رئيس الحكومة، فهو من جهة قنن العرف السائد في الاستشارات النيابية، وهو من جهة ثانية، ألزم رئيس الجمهورية بتسمية الرئيس المكلف الذي تسميه الأكثرية النيابية، وهو أخيراً ألزم رئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس مجلس النواب قبل التكليف.

تجدر الإشارة إلى أن من بين مشاريع الإصلاح التي كانت متداولة أن يعمد رئيس الجمهورية إلى تسمية رئيس الحكومة الذي يتقدم من المجلس النيابي للتصويت على تسميته، إلا أن المارونية السياسية رفضت هذا الاقتراح، لما فيه من تقييد لدور رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة، كما رفضت الاقتراح القاضي بحضور رئيس مجلس النواب الاستشارات النيابية^(٤).

تنصُّ الفقرة الثانية من المادة (٥٣) على أن يُسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة

(١) سعيان، المرجع السابق، ص ١٠٦ وما بعدها.

(٢) د. طارق المجذوب، الإدارة العامة، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣، ص ٣٩٣).

(٣) المجذوب، القانون، المرجع السابق، ص ٣٣٦.

(٤) شكر، المجلد الثاني، المرجع السابق، ص ٧٢٧.

المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة، يُطلعه رسمياً على نتائجها، وبصرف النظر عن الواقع السياسي اللبناني، والذي يعطي رئيس الجمهورية هامشاً مهماً في اختيار رئيس الحكومة، فإنّ النصّ الدستوري نفسه يسمح لرئيس الجمهورية بلعب دور في عملية الاختيار، فالتشاور مع رئيس مجلس النواب لا يتضمّن ما يمكن أن يفيد عن دور للأخير في اختيار رئيس الحكومة، إلّا في حالة وجود عدد كبير من المرشحين لرئاسة الحكومة من كتل برلمانية مختلفة^(١).

والاستشارات النيابية الملزمة، لا تلزم النواب بتسمية الرئيس المكلف، فالاستشارات النيابية التي أجريت قبل تكليف الرئيس "عمر كرامي" بتأليف الحكومة، بيّنت أنّ عدداً كبيراً من النواب ترك لرئيس الجمهورية حرية الاختيار، وهذا باب ينفذ منه رئيس الجمهورية لاختيار رئيساً وفقاً لمعايير سياسته الخاصة، وإطلاع رئيس مجلس النواب على نتائج الاستشارات النيابية لا يكتسب أهمية إلّا إذا تحقّق شرطان هما:

- الأوّل: هو حضور رئيس المجلس الاستشارات.

- والثاني: هو تسمية النواب مرشحهم لرئاسة الحكومة، وعدم ترك الحرية لرئيس الجمهورية.

الاستشارات النيابية التي أجراها الرئيس العماد "إميل لحود"، والتي فوّضه فيها عدد كبير من النواب حق الاختيار، أثارت غضب الرئيس رفيق الحريري معتبراً أنها تشكّل تجاوزاً للدستور، الأمر الذي دفعه إلى الاعتذار عن تكليف الحكومة.

الاستشارات النيابية الثانية في عهده، والتي أجراها بعد الانتخابات النيابية في صيف ٢٠٠٠، لم يحصل فيها تفويض؛ بحيث انحسر دور رئيس الجمهورية، وهو كان قد أراد ذلك عندما أعلن أنّ الاستشارات ستجري وفقاً للأصول الدستورية، ليصبح أقرب إلى صندوق اقتراع، وهذا ما تكرّر مع حكومة الرئيس الحريري الثانية وحكومة الرؤساء كرامي وميقاتي والسنيرة.

إنّ تفسير أو تطبيق أي مادة من الدستور ليس في لبنان وحسب، بل في كلّ الدول

(١) شكر، المرجع السابق، ص ٧٢٧.

الديمقراطية يخضع لأكثر من احتمال تبعاً لتركيبية المجلس النيابي؛ فإذا كانت في البرلمان أكثرية نواب موالية لرئيس الجمهورية تصبح الاستشارات النيابية الملزمة مجرد إجراء شكلي، وإذا وجد في البرلمان عدد من الزعامات السنية تتقاسم الاتجاهات النيابية، يصبح لرئيس الجمهورية دوراً أساسياً في بلورة الخيار حول أحد القيادات، يساعده على اختيار رئيس الحكومة المكلف، وهنا يكون أيضاً معنى للنص الدستوري بالتشاور مع رئيس مجلس النواب، وإذا وجد في البرلمان زعيم سني من دون منافس، خرج منتصراً في الانتخابات النيابية. وأعلنت الكثير من الكتل تأييدها له لرئاسة الحكومة حتى قبل إجراء الاستشارات النيابية يفقد رئيس الجمهورية دوره المؤثر، ويفضل في هذه الحالة أن يسمى كل النواب مرشحهم لرئاسة الحكومة، هذا ما حصل في تكليف الرئيس الحريري رئاسة الحكومة، وكذلك في تكليف الرئيس السنيورة، لكن يبقى في كل الأحوال أن النص الدستوري يفرض على الرئيس إجراء استشارات نيابية ملزمة.

وكلمة ملزمة، تعني نتائج الاستشارات النيابية، وهذا ما استقر عليه التعامل في الجمهورية الثانية، خاصة وإنّ العبارة الأخيرة من الفقرة الثانية من المادة (٥٣)، تفرض على رئيس الجمهورية اطلاع رئيس مجلس النواب على نتائج الاستشارات رسمياً^(١).

بعد الانتهاء من الاستشارات النيابية والتي تجري على مرحلتين، وبعد التشاور بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب، يصدر الرئيس كتاباً بتكليف شخصية سنية تأليف الحكومة^(٢).

(١) الفقرة ثانياً من المادة (٥٣) المعدلة من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦، والتي تنص على الآتي: "يسمى رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها".

(٢) شكر، المجلد الثاني، المرجع السابق، ص ٧٢٩.

المبحث الثاني

شروط اختيار رئيس مجلس الوزراء ومدة ولايته

المطلب الأول: شروط اختيار رئيس مجلس الوزراء

تحرص الدساتير والتشريعات المُكملة لها على ضمان منصب رئيس الوزراء عن طريق تضمين نصوصها شروطاً تتعلق بمن يتبوأ هذا المنصب، ولتسليط الضوء على الموضوع، سوف نبحثه في فرعين، نخصص الأول للشروط العامة، أما الفرع الثاني فنبحث فيه الشروط الخاصة.

الفرع الأول: الشروط العامة لاختيار رئيس الوزراء

تعنى أغلب الدساتير بإيراد شروط عامة يجب أن تتوفر في شخص من يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء، وتلك الشروط تتعلق بالسن والجنسية والأهلية، ويمكن أن ترد بنصوص دستورية صريحة في مادة واحدة أو مواد متعدّدة، كما في الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ أو بنصوص صريحة لبعض الشروط، وأحال نصوص قانونية للبعض الآخر كما في الدستور اللبناني.

أولاً: شرط السن

اختلفت الدساتير في تحديد سن المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء، فإن بعضها كالـدستوري العراقي والدستور المصري حدّدوا سن الخامسة والثلاثين في المرشح لهذا المنصب، أما البعض الآخر، لم ينص صراحة على شرط السن لهذا المنصب بالذات؛ بل يمكن استنتاجه من شروط الترشيح للانتخابات مثال ذلك ما ذهب إليه المشرّع الفرنسي والمشرّع اللبناني؛ حيث إنّ الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ لم يتعرض لشرط السن في شخص رئيس الوزراء؛ بل يمكننا استنتاجه من شروط قانون الانتخاب العام الفرنسي الذي يشترط في من يرشح نفسه للانتخابات أن لا يقل عمره عن ٢٣ سنة، وهذا يعني أن من يمكن أن يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء لا يقل عمره عن ٢٣ سنة، وكذلك فعل المشرّع اللبناني في قانون الانتخابات اللبناني حيث حدّد عمر ٢٥ سنة كشرط للترشيح للانتخابات؛ وبالتالي، لا يمكن أن يتولى منصب رئاسة الوزراء من يقل عمره عن

ذلك.

أما الدستور المصري لعام ١٩٧١، فقد اشترطت المادة (١٥٤) في المرشح بأنه: "... بالغاً من العمر خمسة وثلاثين سنة ميلادية على الأقل..."، ويفهم أنه لا يجوز للشخص الذي يقل سنه عن الخامسة وثلاثين سنة من تولي منصب رئيس مجلس الوزراء، وبذلك نجد أن المشرع الدستوري المصري قد ميّز في السن بين من يتولى منصب رئيس الجمهورية ومنصب رئيس الوزراء^(١).

كما اشترط دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فيمن يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء بأن لا يقل سنّه عن خمسة وثلاثين عاماً، وذلك في المادة (٧٧) والتي تنصّ على أن "... وأتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره"، ويلحظ بأن المشرع الدستوري العراقي كان غير موفقاً في اشتراطه سن الخامسة والثلاثين، وذلك فإن منصب رئيس مجلس الوزراء هو أكثر أهمية من منصب رئيس الجمهورية كونه المسؤول الأول عن السلطة التنفيذية وحجر الزاوية في النظام البرلماني الذي تبناه الدستور العراقي.

أما في لبنان، لم ينص الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ وتعديلاته على شرط السن بصورة صريحة، على من يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء، ولكن يمكننا أن نستدل عليها من النصوص الأخرى، أولها نص المادة (٦٦) التي تحدّد شروط تعيين الوزير^(٢).

والتي تشترط في الوزير أن يكون حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة، وكذلك نصّ المادة (٤٩) المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية، والتي تنصّ لا يجوز انتخاب أحد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة وغير ما نصه الترشيح، وإذا بحثنا في شروط النيابة نجد

(١) شيجا، تحليل، المرجع السابق، ص ٢٤٠؛ محسن خليل: النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، ط ١، (القاهرة: منشأة المعارف، ١٩٥٩، ص ٣٩٧)؛ ود. سعد عصفور: النظام الدستوري المصري، دستور سنة ١٩٧١، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٠، ص ١٠٦)؛ ود. محمد رفعت عبد الوهاب وآخرون، النظم السياسية والقانون الدستوري، (القاهرة: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٩، ص ٤٢٧).

(٢) المادة (٦٦) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ والمعدلة بالقانون الدستوري رقم (١٨) الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١، والتي تنصّ على الآتي: "لا يلي الوزارة إلى اللبنانيون، ولا يجوز تولي الوزارة إلا لمن يكون حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة، ويتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناظر بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كلّ بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته، وبما خص به، يتحمل الوزراء إجمالاً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة، ويتحملون إفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية".

ما في المادة السابعة من قانون الانتخابات النيابية رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٨ المنشور في العدد (٤١) من الجريدة الرسمية بتاريخ ٩/١٠/٢٠٠٨، والتي تنص لكلّ لبناني أو لبنانية أتم الخامسة والعشرين من العمر الحق بأن يترشح الانتخابات النيابية، ذلك يعني أنّه يشترط في رئيس مجلس الوزراء في لبنان أن لا يقل عن (٢٥) سنة.

ثانياً: شرط الجنسية:

الجنسية تعني رابطة قانونية تقوم بين فرد ودولة بحيث يدين الفرد بولائه إلى الدولة التي سينتمي إليها بجنسيتها، وفي المقابل يتعيّن على تلك الدولة أن تحميه بإسباغ الحماية عليه، إذا ما تعرّض في دولة أخرى لأيّ مساس أو تعدّ من أي طرف.

فقد نصّ المشرّع الفرنسي في قانون الانتخاب العام الفرنسي رقم (٥٢٨ - ٧٦) عام ١٩٧٦ المعدّل على أنّه: لكلّ مواطن يحمل الجنسية الفرنسية الترشح لهذا المنصب. أما المتجنسين، فلا يُسمح لهم بتولي هذا المنصب إلّا بعد مضي عشر سنوات على اكتسابهم الجنسية الفرنسية، أما الدستور المصري لعام ١٩٧١، فقد اشترط في المرشح لهذا المنصب بأن يكون مصرياً بالميلاد، وذلك في المادة (١٥٤) والتي تنصّ على أنّه: "يشترط فيمن يعين وزيراً أو نائب وزير أن يكون مصرياً...".

ويبدو ظاهر هذا النص أنّه لكلّ مواطن مصري يحمل الجنسية المصرية الحق بالترشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء، إلّا أنّ الفقه ينتقد هذا النص كونه يحتوي في طياته قصوراً يجب تداركه لأنّه يشمل المصري بالولادة أصالة أو بالتجنّس^(١).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فقد نصّت المادة (٧٧/أولاً) منه على أن: "يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية..."، وبالرجوع إلى نص المادة (٦٨)، نجد أنّها قد اشترطت في المرشح بأن يكون عراقياً ومن أبوين عراقيين.

(١) د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة، (القاهرة: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٥، ص ٧٠٤)؛ ود. عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات، ١٩٩٤، ص ١٩٨)؛ ود. محمد أحمد محمد غوير، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٠، ص ١٩٨).

وهذا يعني أنّ غير العراقي الذي يكتسب الجنسية العراقية، لا يحقق له مطلقاً أن يتولى منصب رئيس الجمهورية ونائبه ورئيس الوزراء بحكم نصوص المادتين أعلاه من الدستور، ونص المادة التاسعة الفقرة ثالثاً من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦، والتي تنصّ على أنّه لا يجوز لغير العراقي الذي يحصل على الجنسية العراقية من هذا القانون أن يشغل منصب رئيس الجمهورية العراقي ونائبه.

هذا، وقد سائر المشرّع الدستوري في دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ التوجهات السياسة التي سادت في العراق بعد عام ١٩٥٨، أي بعد سقوط النظام الملكي؛ حيث نص دستور العراق المؤقت لعام ١٩٦٤ في المادة (٧٢) منه، يشترط في مَنْ يعين رئيساً للوزراء أن يكون عراقياً ومن أبوين عراقيين، وبذلك خالف دساتير الكثير من الدول التي تتيح للمتجنسين تولي هذا المنصب بعد مدة يحددها في نص صريح، أو يشير إليها في قانون، ومن هذه الدساتير الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ وتعديلاته.

من ناحية أخرى، نلاحظ أنّ المشرّع الدستوري في نص المادتين (٦٨) و(٧٧) التي اشترط فيها: أنّ مَنْ يتولى منصب رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء يجب أن يكون عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين، فيكون بذلك قد عدّل عما أثاره من إشكال وجدل في نص المادة (١٨) من الدستور، والتي أقرت في الفقرة ثانياً منها أنّ: "العراقي هو من وُلد لأب عراقي أو أم عراقية"، والتي أثارت جدلاً واسعاً في الأوساط الاجتماعية والقانونية، كونها أتت بحكم غريب على الواقع العراقي القانوني والاجتماعي؛ حيث جعلت من وُلد لأم عراقية عراقياً بالأصل أياً كانت جنسية وعرق ودين وموطن والده، وهذا أمر غاية في الالتباس وغير مقبول اجتماعياً.

وفي لبنان، لم ينصّ الدستور اللبناني عند وضعه سنة ١٩٢٦ على شروط معيّنة لتولي الوزارة، إلّا أنّ يكون الوزير لبنانياً "لا يلي الوزارة إلّا اللبنانيين"^(١)، وهذا الشرط يُعتبر من باب تحصيل الحاصل، فلم يكن من لزوم لذكره، إذ من غير المعقول أن يتولى الوزارة في لبنان إلّا المواطنين اللبنانيون. ولكن عندما ننظر إلى وقت كتابة الدستور، نجد أنّ الدستور اللبناني وضع

(١) المادة (٦٥) من دستور لبنان لسنة ١٩٢٦.

أيام حكم الانتداب المباشر، وأنه كان يراود رجال الانتداب وقتها تفكير بأن لا يستبعد تعيين فرنسي لا للوزارة فحسب، بل لرئاسة الجمهورية أيضاً، لعلّنا لماذا تدرّج النواب في تفكيرهم أثناء درس الدستور، وتوصلوا إلى وضع نص المادة (٦٥) بعد مناقشات حادة^(١).

ونصّت المادة (٦٦) المعدلة في سنة ١٩٩٠ على ما يلي: "لا يلي الوزارة إلا اللبنانيون، ولا يجوز تولي الوزارة إلا لمن يكون حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة". كذلك المادة (٦٦) أضافت إلى النص القديم شرط اكتساب الجنسية قبل عشر سنوات، وهذا أمر بديهي ومطبّق في غالبية الدول، علماً بأنّ كلّ الوزراء منذ بداية عهد الاستقلال كانوا يحملون الجنسية اللبنانية بالأساس^(٢).

يتّضح لنا مما تقدم، أنّ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ يتميز عن الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل في مسألة عدم السماح للمتجنّس بتولي منصب رئاسة مجلس الوزراء مهما مضى من وقت على فترة تجنّسه، وأنّ الدستور اللبناني سار على نهج الدستور الفرنسي في منح هذا الامتياز للمتجنّس والدستور المصري يتقارب معهما في هذا الاتجاه.

ثالثاً: الأهلية

تُعَدُّ الأهلية شرطاً أساسياً بالنسبة للمرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء؛ إذ نجد معظم الدساتير تنص عليه صراحة أو ضمناً عن طريق الإحالة إلى نصوص قانونية تتضمنها، ويميز فقهاء القانون الأهلية بنوعين أهلية الوجوب، وأهلية الأداء، وأهلية الوجوب هي في الواقع الشخص ذاته منظوراً إليه من الناحية القانونية؛ فالشخص سواء أكان شخصاً طبيعياً أم شخصاً اعتبارياً، إنّما ينظر إليه القانون من ناحية أنه صالح لأن تكون له حقوق، وعليه واجبات؛ فكل إنسان شخص قانوني تتوافر فيه أهلية الوجوب، وتثبت له هذه الأهلية من تاريخ ميلاده^(٣).

وفي معرض بحثنا هذا في شروط ترشيح رئيس مجلس الوزراء، فمن المؤكد أنّ أهلية

(١) سعيان، المرجع السابق، ص ٤٨٩؛ ود.أنور الخطيب، المجموعة الدستورية، دستور لبنان، ج ٢، السلطات العامة، (بيروت: مطابع قدموس الحديثة، ١٩٧٠، ص ٢١٢).

(٢) شكر، المجلد الثاني، المرجع السابق، ص ٨٤٠.

(٣) د.عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، ط ٢، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠، ص ٢٨٣، ٢٨٤).

الوجوب ليست المعنية في الشروط الدستورية، إنّما أهالية الأداء والتي هي صلاحية الشخص لاستعمال الحق، حيث يمكن للشخص أن تتوفر لديه أهلية وجوب، ولا تتوفر له أهلية أداء، بينما لا يمكن أن تتوفر في شخص أهلية أداء من دون توفر أهلية وجوب؛ وبالتالي، فإنّ المقصود بالأهلية في الشروط الدستورية هي أهلية الأداء.

إنّ الأصل في الشخص أن يكون كامل الأهلية ما لم يسلب القانون أهليته أو يحد منها^(١)؛ لذلك، وجب علينا استعراض عوارض الأهلية التي نصّت عليها القوانين وهي:

١. السن، ٢. الجنون، ٣. العته، ٤. السفه والغفلة، ٥. الغائب والمحكوم عليه بعقوبة جنائية. وبالنسبة إلى السن، فإنّ القوانين تعتبر كلّ من بلغ سن الرشد متمتعاً بقواه العقلية، ولم يحجر عليه يكون كامل الأهلية، وقد اختلفت القوانين بتحديد سن الرشد؛ حيث أقرّ القانون المدني العراقي واللبناني والسوري سن الرشد بلوغ الشخص ثمانية عشر عاماً، بينما القانون المصري أقرّ سن الرشد بلوغ الشخص إحدى وعشرون عاماً. وبالنسبة لبحثنا، فإنّ شرط سن الرشد لا يمكن أن يكون كعارض من عوارض الأهلية بالنسبة لمرشح منصب رئيس مجلس الوزراء، كون أغلب الدساتير كما أوضحنا سابقاً تنص على أكبر من هذا السن للمرشح، ومنها الدستور العراقي واللبناني. أما بالنسبة للجنون والعته، فإنها حسب نص القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ في المادتين (٩٤) و(٩٥)، أنّ المجنون والمعتوه محجوران لذاتهما، أي إنّهما لا يستطيعون استعمال أي حق من حقوقهم إلاّ عن طريق قيم؛ وبالتالي، لا يمكن لمن أُصيب بالجنون أو العته، أن يترشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء، والحال ينطبق أيضاً على السفه وذو القفلة؛ حيث إنّ السفه والغفلة يشتركان في معنى واحد هو ضعف بعض الملكات الضابطة في النفس.

لهذا أفرد الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ فقرة صريحة في نص المادة (٦٨) الفقرة ثالثاً والتي أحالت إليها المادة (٧٧) في شروط تولي منصب رئيس مجلس الوزراء أن يكون كامل الأهلية، وفي لبنان اشترط قانون الانتخابات في المادة الرابعة الفقرة سادساً، يحرم من ممارسة حقه الاقتراع؛ وبالتالي الترشيح من كان محجور قضائياً.

(١) السنهاوري، المرجع السابق، ص ٢٨٧.

أما المشرّع المصري^(١)، فقد نص في قانون مباشرة الحقوق السياسية لعام ١٩٥٦ المعدل عام ١٩٩٠ في المادة (٣) منه على أن: "تقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة للأشخاص التي ذكرهم، ١ - المحجور عليهم مدة الحجر، ٢ - المصابون بأمراض عقلية المحجور عليهم مدة حجزهم، ويذهب الفقه إلى ضرورة أن يقع الحجر بحكم قضائي، أما حجر المصابين بأمراض عقلية، فيكون بقرار من مجلس مراقبة الأمراض العقلية"^(٢).

وبالنسبة إلى المحكوم عليه بعقوبة جزائية، فإنّ المشرّع المصري نصّ في قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم (٢٣) لعام ١٩٥٦ المعدل في المادة (٢) منه على أن يحرم من مباشرة الحقوق السياسية المحكوم عليه بارتكاب الجرائم التي حدّدها القانون، إذ يحرم الشخص الذي فقد اعتباره بموجب هذا القانون من الترشح لمنصب رئيس الوزراء^(٣)، أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فقد اشترط البند رابعاً من المادة (٦٨) منه قد اشترط بأن يكون المرشح غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف، وبالرجوع إلى قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لعام ١٩٦٩ المعدل، نلاحظ بأنّه قد حدّد الجرائم المخلة بالشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير وخيانة الأمانة والرشوة وهتك العرض". ويذهب جانب من الشراح إلى انتقاد هذه المادة لأنّ مضمون الجريمة في هذا النص جاء عاماً ويشمل الجحّة والمخالفة، كما أنّ هذه الجرائم لا تُعدّ مخلة بالشرف، بينما تُعدّ الجناية مخلة بالشرف، كما يتطلب وضع معيار جديد للجرائم المخلة بالشرف بعد مرحلة ٢٠٠٣، لأنّ بعض قرارات مجلس قيادة الثورة المنحلّ، قد أدخلت الكثير من الجرائم العادية في معيار الجرائم المخلة بالشرف، ومنها الانتماء إلى حزب سياسي^(٤).

وفي لبنان، منع قانون الانتخابات الأشخاص الذين لا يتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية

(١) د.سعاد الشرقاوي وآخرون، نظم الانتخاب في العالم وفي مصر، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٨، ص ٢٥٥)؛ وفي المعنى ذاته: د.سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، (الإسكندرية: منشأة المعارف، د.ت.، ص ١٩٩).

(٢) المادة (٣) من قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري لعام ١٩٥٦ المعدل.

(٣) د.محمد حسنين عبد العال، القانون الدستوري، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٢، ص ٢١٤)؛ وفي المعنى ذاته: د.سليمان الطماوي: النظم السياسية والقانون الدستوري، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٧، ص ٥٤٣).

(٤) الشكري وآخرون، دراسات، المرجع السابق، ص ٢٦٨.

من الترشح لمجلس النواب؛ بل توسع أكثر، حتى حرّم عليهم حق الاقتراع، واعتبر أنّ مجرد الحكم بجناية هو سبب لمنع ممارسة حق الاقتراع، وذلك في الفقرة الرابعة من المادة الرابعة، وكذلك الأشخاص الذين حُكم عليهم بالجرائم التي أسماها شائنة، وحدّدها في نص الفقرة خامساً من المادة نفسها. وهذا يعني أنّه لا يمكن لأحد هؤلاء من تولي أي منصب وزاري حسب نصّ الدستور الذي اشترط لتولي الوزارة توافر شروط النيابة، وبالتالي لا يمكن توليهم أيضاً منصب رئاسة الوزارة.

الفرع الثاني: الشروط الخاصة لاختيار رئيس مجلس الوزراء

تتضمن دساتير الدول لمنصب رئيس مجلس الوزراء شروط خاصة لمن يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء، تختص بها كلّ دولة. وقد تنص عليها صراحة أو ضمنها حسب ما ترتبه مناسب، والفرق بينها وبين الشروط العامة هي أنّ الشروط العامة تنصّ عليها جميع دساتير الدول من دون استثناء، فشرط السن والأهلية والجنسية تعالجها جميع دساتير الدول تقريباً صراحة أو ضمناً - كما أشرنا -، لكن الشروط الخاصة تنشأ لكل دولة على حدة، حسب ما تمر به من ظروف أو متطلبات؛ حيث نصّ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، والدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل على مجموعة من الشروط الخاصة وهي:

أولاً: الدين

لم ينص صراحة الدستور العراقي الدائم على ديانة المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء، إنّما اُشار في المادة (٢) منه أنّ دين الدولة الرسمي هو الإسلام، وقد جرى العرف منذ تشكيل الدولة العراقية على أنّ لا يتولى المنصب التنفيذي الأوّل غير المسلم، لذلك أصبح من المسلّم به أنّ من يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء يجب أن يكون مسلماً، وفي الغالب وحسب التركيبة الاجتماعية للشعب العراقي سيكون مسلماً شيعياً؛ حيث إنّ جميع من تولّى رئاسة مجلس الوزراء ما بعد ٢٠٠٣ هم من المسلمين الشيعة، وحتى عندما أفرزت نتائج انتخابات عام ٢٠١٠ فوز القائمة العراقية، والتي كانت في أغلب أعضائها من السياسيين السنّة، ولكنهم رشّحوا الدكتور إباد علاوي لمنصب رئيس مجلس الوزراء وهو مسلم شيعي.

وكذلك لم يشترط الدستور المصري لعام ١٩٧١ في رئيس الوزراء بأنّ ينتمي إلى طائفة

دينية معينة^(١)، غير أنَّ النص على أنَّ الإسلام هو دين الدولة الرسمي يتضمن شرطاً مؤكداً هو أنَّ يكون المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء مسلماً^(٢).

أما المشرع الفرنسي، لم يشترط في المرشح لمنصب رئيس الوزراء بأن ينتمي إلى طائفة دينية معينة لا صراحة ولا ضمناً.

وعلى الرغم من أنَّ الدستور الفرنسي يعتبر المصدر الأساس للدستور اللبناني، نظراً للارتباط التاريخي بين لبنان وفرنسا، ولانتشار الثقافة الفرنسية في أوساط النخبة اللبنانية حسب رأي الأستاذ الدكتور زهير شكر في كتابه "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني"، وأنَّ الدستور اللبناني لم يتضمن في نصوصه شرط الدين بالنسبة لمرشح رئاسة الوزارة، إلا أنَّ الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣، أو ما يُعرف بـ"الدستور العرفي للبنان الاستقلال"^(٣)، أقرَّ بأنَّ من يتولى منصب رئيس مجلس الوزراء في لبنان يجب أن يكون مسلم ومن الطائفة السنية، وقد استقرَّ العرف على ذلك منذ ذلك الوقت، وهذا انعكاس للتركيبة الاجتماعية اللبنانية.

ثانياً: شرط الجنس:

سمحت بعض الدساتير والنشريات للمرأة بتولي منصب رئيس الوزراء، وعدم حصره بالرجال فقط، فقد أجاز قانون الانتخاب الفرنسي لكل فرنسي وفرنسية تولي منصب رئاسة الوزراء، أما الدستور المصري لعام ١٩٧١، فقد اشترط في المرشح بأن يكون مصرياً، وهذا يعني جواز تولي المنصب من المرأة في مصر، ويبرر الفقه ذلك بقوله أنَّ المادة (١٥٤) لم تتضمن شرطاً يتعلق بالجنس، فقد يكون رئيس مجلس الوزراء رجلاً أو امرأة، كما أنَّ المجلس يشهد حضوراً مهماً للعنصر النسائي في ضوء توليهم بعض المناصب الوزارية المهمة^(٤). وسار الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على نهج الدستور المصري والفرنسي بعدم حصر المنصب بالرجال فقط، كما أنَّ الدستور

(١) عصفور: النظام، المرجع السابق، ص ١٠٦.

(٢) الحلو، النظم، المرجع السابق، ص ٦٤٠.

(٣) د.حيدر المولى، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية، (بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١١، ص ١٣٩).

(٤) شيحا، تحليل، المرجع السابق، ص ٢٤٠؛ و خليل، النظام الدستوري في مصر، المرجع السابق، ص ٣٩٧.

العراقي قد انفرد بإيراد نص يتضمن تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع في مجلس النواب، لكن حتى الآن لم يتول هذا المنصب سوى الرجال، مع الإشارة إلى تولي المرأة مناصب وزارية في مختلف الحكومات بعد عام ٢٠٠٣.

كذلك الحال بالنسبة للدستور اللبناني، لم يمنع تولي المرأة أيّاً من المناصب العليا وبضمنها منصب رئيس مجلس الوزراء، لكن التجربة العملية تؤكد أنّه لحدّ الآن، لم تتولّ أي امرأة هذا المنصب على الرغم من وجود المرأة اللبنانية في البرلمان، ما يعني توافر شروط الوزارة حسب نص الدستور.

ثالثاً: عدم شموله بإجراءات اجتثاث البعث

لقد منع الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ العراقي المشمول بأحكام اجتثاث البعث من تولي منصب رئيس مجلس الوزراء كما قضت بذلك الفقرة ثالثاً من المادة (١٣٥) من الدستور، وهذا الشرط وضع نتيجة للعقود الأربعة التي حكم فيها حزب البعث، وما رافقها من مآسي وآلام للشعب من جراء السياسات القمعية والدكتاتورية، ولكون الدستور العراقي الجديد يمثّل الانتقال من النظام الدكتاتوري الفردي إلى النظام البرلماني الديمقراطي؛ فبالتالي، أصبح لازماً أن يصدر قوانين وشرائع للعدالة الانتقالية تمنع بموجبها أركان النظام السابق من تولي سدّة الحكم مرة أخرى. ومعظم الدول التي تمر بظروف مقارنة تصدر هكذا قوانين.

ولا يوجد في لبنان نص مثيل في دستوره، وذلك لعدم تغيير النظام فيه، فعلى الرغم من أنّ كلّ الظروف التي مرت عليه منذ البدء، اتخذ لبنان النظام البرلماني كأساس لتنظيم الحياة السياسية فيه، وكلّ التعديلات التي جرت على الدستور اللبناني لم تغير جوهر النظام؛ بل طوّرت به بما يتلاءم وتركيبه لبنان الاجتماعية.

المطلب الثاني: مدة ولاية رئيس الوزراء وانتهائها

من القواعد المهمة في ثنائية السلطة التنفيذية هي توقيت ولاية رئيس الوزراء؛ حيث يتولى مهام منصبه لمدة زمنية معينة، ومن أجل تسليط الضوء على مدة ولاية رئيس الوزراء، سوف نتناوله في فرعين، نخصّص الأوّل لتحديد مدة ولاية رئيس الوزراء. أما الفرع الثاني، فنستعرض به حالات

انتهاء مدة ولاية رئيس الوزراء.

الفرع الأول: تحديد مدة ولاية رئيس الوزراء

لم تحدّد أغلب الدساتير مدة ولاية رئيس الوزراء صراحة، ويرجع سبب ذلك لارتباط مدة ولاية رئيس الوزراء بمدة ولاية البرلمان أو رئيس الدولة في أغلب الأحيان، ومن تلك الدساتير الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، فإنّه لم يحدّد صراحة مدة ولاية رئيس الوزراء، إلاّ أنّه يمكن استنتاجها ضمناً عن طريق الرجوع إلى مدة ولاية مجلس النواب الفرنسي (الجمعية الوطنية)، والتي تحدّد بخمس سنوات أسوة بالمادة السادسة من الدستور، والتي تحدّد مدة ولاية رئيس الجمهورية بالمدة نفسها، وعليه يمكن القول إنّ مدة ولاية رئيس الوزراء هي خمس سنوات قابلة للتجديد.

أما الدستور المصري لعام ١٩٧١، فإنّه لم ينص بصورة صريحة على مدة ولاية رئيس الوزراء، واقتصر فقط على تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية في المادة (٧٧) والتي حدّدت مدة الرئاسة بست سنوات، ويرى الفقه أنّ مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء مرتبطة ببقاء رئيس الجمهورية في منصبه، فإذا انتهت ولاية الرئيس لأي سبب كان وجب عليه تقديم استقالته^(١).

أما دستور العراقي لعام ٢٠٠٥، فلم يحدد مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء، لكن يمكن استنتاج تلك المدة بالرجوع إلى نصوص الدستور التي حدّدت مدة ولاية مجلس النواب ورئيس الجمهورية، فالبنّ (أولاً) من المادة (٥٦) ينص على أن: "تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة"، ويفهم من ذلك النص أنّ مدة ولاية مجلس النواب قد حدّدها الدستور بأربع سنوات، أما الفقرة (أولاً) من المادة (٧٢)، فقد نصّت على أن: "تحدد مدة ولاية رئيس الدولة بأربع سنوات، ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب"، وحيث إنّ البنّ (أولاً) من المادة (٧٦) ينص على أن يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً لتشكيل مجلس الوزراء خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه، وهذا يعني أنّ

(١) شبحا، النظم، المرجع السابق، ص ٦٧٢؛ وفي المعنى ذاته: الطماوي، النظم، المرجع السابق، ص ٤٨٨؛ ود. عمرو أحمد حسبو، النظام الدستوري المصري، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ٢٥٣).

مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء قد حدّدت بأربع سنوات قابلة للتجديد ولمدد مفتوحة.

وبالنسبة للبنان، فإنّ مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء ترتبط بولاية رئيس الجمهورية، والتي حدّدها الدستور بست سنوات.

الفرع الثاني: حالات انتهاء مدة ولاية رئيس الوزراء

تنتهي ولاية رئيس الوزراء بأحد الطريقتين وهما:

أولاً: الأسلوب العادي بانتهاء مدة ولايته.

ثانياً: الأسلوب الاستثنائي الذي يشمل عدة حالات منها: (الوفاة والاستقالة والإقالة)

أولاً: الأسلوب العادي لانتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء في العراق ولبنان

لم ينص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على حالات انتهاء مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء لكن يمكن استنتاجها عن طريق الرجوع إلى النصوص التي تعالج مدة ولاية رئيس الجمهورية ومجلس النواب، ووفق الفقرة أولاً من المادة (٥٦)، فإنّ مدة ولاية مجلس النواب أربع سنوات، وإنّ انتهاء تلك المدة يعني انتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء. وبشكل أدق، فإنّ ولاية رئيس مجلس الوزراء تنتهي في اليوم الذي يكلف فيه رئيس الجمهورية الجديد مرشح الكتلة الأكثر عدداً حسب نص المادة (٧٦) من الدستور، في هذا اليوم بالذات تنتهي ولاية رئيس مجلس الوزراء ويصبح عمل الحكومة تصريف أعمال لحين انتهاء الرئيس الجديد من تشكيلته الوزارية واستحصال ثقة البرلمان عليها.

بالنسبة إلى لبنان، تنتهي ولاية رئيس مجلس الوزراء فيه عند بدء ولاية رئيس الجمهورية، وعند بدء ولاية مجلس النواب، وبما أنّ ولاية رئيس الجمهورية هي ست سنوات، وبعدها تبدأ ولاية الرئيس الجديد، أي إنّ ولاية رئيس مجلس الوزراء في لبنان تنتهي نهاية طبيعية بمرور ست سنوات وذلك استناداً للمادة (٦٩) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦، والمعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ والتي تنص على: "تعتبر الحكومة مستقيلة في الحالات التالية:

١. إذا استقال رئيسها

ب . إذا فقدت أكثر من ثلث أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها.

ج . بوفاة رئيسها.

د . عند بدء ولاية رئيس الجمهورية.

هـ . عند بدء ولاية رئيس مجلس النواب.

و . عند نزع الثقة منها من قبل مجلس النواب بمبادرة منه أو بناءً على طرحها الثقة".

إنَّ اعتبار الحكومة مستقلة عند بدء ولاية رئيس الجمهورية أو مجلس النواب أمر طبيعي في النظم البرلمانية، لأنها تستمد وجودها وكيانها من رئيس الجمهورية الذي يُسمَّى رئيس الحكومة المكلف، ثم يشترك معه في تأليف الحكومة ومن المجلس النيابي الذي يمنحها الثقة.

ثانياً: الأسلوب الاستثنائي لانتهااء ولاية رئيس مجلس الوزراء في العراق ولبنان

١ - الوفاة والاستقالة

تتهي ولاية رئيس مجلس الوزراء بوفاته أو باستقالته، وهنا الاستقالة بناءً على رغبته، وفي هاتين الحالتين (الوفاة أو الاستقالة) يتولى رئيس الجمهورية مهام رئيس مجلس الوزراء لحين تكليف شخص آخر، وهذا وفق ما تقتضي به الفقرة الأولى من المادة (٨١) والتي نصّت على أن: "يقوم رئيس الجمهورية، مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان"، ونرى أنَّ المشرّع الدستوري كان غير موفق في إيراد هذه الفقرة كونها تتعارض مع ثوابت النظام البرلماني التي تُوجب الفصل بين المنصبين.

٢ - الإقالة

لبحث ومناقشة حالة الإقالة كإحدى أهم حالات الأسلوب الاستثنائي لانتهااء ولاية رئيس مجلس الوزراء يجب أن نستعرض موضوع مسؤولية رئيس مجلس الوزراء التي نص عليها الدستور والتي تُعتبر الأساس والمبرر القانوني والمنطقي للإقالة.

أما بما يتعلق بمسؤولية رئيس الوزراء: فقد حرصت الدساتير والتشريعات على إيراد نص

أو نصوص تنظم بموجبها مسؤولية رئيس الوزراء بمعزل عن مسؤولية رئيس الدولة، إذ تنص على قواعد تلك المسؤولية سواء أكانت سياسية أم جزائية، وتبين قواعد تحريكها، والأثر المترتب على تقريرها، ومن هذا المنطلق تعالج النصوص الدستورية والتشريعية قواعد هذه المسؤولية كونها تشكل حجر الزاوية في النظام البرلماني، ولبحث الموضوع، سوف نقسمه على فقرتين نخصص الأولى منهما لبيان وسائل تحريك المسؤولية السياسية لرئيس الوزراء في الدستور، وفي الفقرة الثانية الآثار المترتبة على المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء.

أ- وسائل تحريك المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء في الدستور

أ- ١ - السؤال:

طبقاً لقواعد النظام البرلماني، فإنَّ لأعضاء البرلمان توجيه الأسئلة لرئيس مجلس الوزراء عن حقيقة أمر معيَّن خاص بأعمال الحكومة كلها أو بأعمال وزارة محددة^(١). ومن هذا المنطلق، فقد نصَّ البند (سابعاً/أ) من المادة (٦١) من الدستور العراقي على أنَّ: "لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، ولكل منهم الإجابة على أسئلة الأعضاء، وللوسائل وحده التعقيب على الإجابة"، ثم جاء الفصل العاشر من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ منظماً لقواعد السؤال، وخصَّص المواد (٥٠/٥١/٥٢/٥٣/٥٤)^(٢) لتنظيم القواعد الإجرائية المتعلقة بالسؤال.

(١) حسن، المرجع السابق، ص ٣٤٥.

(٢) نصَّت المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ على الآتي: "لكل عضو أن يوجه إلى أعضاء مجلس الرئاسة أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة خطية مع إعلام هيئة الرئاسة في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر من الأمور". أما المادة (٥١) فقد نصَّت على أنَّ: "تدرج هيئة الرئاسة السؤال الذي تكون الإجابة عنه شفاهاً في جدول أعمال أقرب جلسة مناسبة وذلك بعد أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه إلى المسؤول المعني. ولا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال أكثر من أسبوعين"؛ أما المادة رقم (٥٣)، فقد نصَّت على أنَّ "للعضو الذي وجه السؤال من دون غيره أن يستوضح المسؤول المعني، وأن يُعقب على الأجوبة، ومع ذلك فلرئيس المجلس، إذا كان السؤال متعلقاً بموضوع له أهمية عامة أن يأذن، بحسب تقديره، لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو آخر بإبداء تعليق موجز أو ملاحظات =

وفي لبنان، فإنّه بالرغم من سكوت الدستور عن الحديث عن حق المجلس في توجيه الأسئلة للحكومة، نص النظام الداخلي للمجلس على هذا الحق^(١)، وقد أعطي حق توجيه الأسئلة لأي نائب أو أكثر، حيث له توجيه الأسئلة الشفوية، أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو إلى أحد الوزراء. وللحكومة أن تجيب على السؤال فوراً، أو تطلب تأجيل الجواب وفي هذه الحالة يصار إلى إيداع مضمون السؤال كما ورد إلى الوزير المختص بواسطة دائرة المحاضر، أما السؤال الخطي، فيوجه بواسطة رئيس المجلس وعلى الحكومة أن تجيب عليه خطياً في مهلة خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ تسلمها السؤال^(٢).

لكن إذا تبيّن للحكومة أنّ الجواب على السؤال يتطلب إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر الحصول عليها في المهلة المحددة في الفقرة (أ) من المادة (٢٤)، فإنها تعلم هيئة مكتب المجلس النيابي بكتاب تطلبت فيه تمديد المهلة^(٣).

"وبعد انقضاء المهلة المحددة للجواب، تدرج الأسئلة في أول جلسة مخصصة للأسئلة والأجوبة وكذلك تدرج الأجوبة الواردة"^(٤)، كما "يوزع جدول أعمال جلسة الأسئلة والأجوبة مرفقاً بالمستندات قبل موعد الجلسة بثلاثة أيام على الأقل"^(٥).

إن صلاحية النائب في لبنان في توجيه الأسئلة مطلقة وشاملة، إن من حيث عددها أو من حيث مجالاتها، وتركز غالبية الأسئلة على مسائل متعلقة ببرنامج الحكومة ومتابعة الوزير المختص للأمور المتعلقة بوزارته والقرارات التي يتخذها ومدى ملاءمتها القانونية والسياسية، وبعض الأسئلة

موجزة على الإجابة"؛ والمادة رقم (٥٤) نصّت على أنه: "يجوز للعضو سحب سؤاله في أي وقت، ويسقط السؤال بزوال صفة مقدمه، أو من وجه إليه".

(١) نصّت المادة (١٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه: "يحق لنائب أو أكثر توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو إلى أحد الوزراء، بعد استنفاد البحث في الأسئلة الخطية الواردة في جدول الأعمال، يوجه السؤال الشفوي، وللحكومة أن تجيب على السؤال فوراً أو تطلب تأجيل الجواب، وفي هذه الحالة يصار إلى إيداع مضمون السؤال كما ورد إلى الوزير المختص بواسطة دائرة المحاضر، أما السؤال الخطي فيوجه بواسطة رئيس المجلس، وللحكومة أن تجيب عليه خطياً في مهلة خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ تسلم السؤال".

(٢) حوري، المرجع السابق، ص ٢٠٦.

(٣) المادة (١٢٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

(٤) المادة (١٢٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

(٥) المادة (١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني؛ لمزيد من التفاصيل راجع: سعيان، المرجع السابق، ص ٥٠٩.

تتحصر في دائرة تشمل المنطقة الانتخابية للنائب وتقديم الخدمات اللازمة لها^(١).

أ-٢- طرح موضوع للمناقشة:

أجاز البند (سابعاً/ب) من المادة (٦١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس النواب، ويحدد لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته.

وفي لبنان، ولم ترد الإشارة في الدستور اللبناني ١٩٢٦ المعدل، ولا النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني إلى حق الاستيضاح، وإنما اكتفى الدستور بإيراد حق السؤال والاستجواب والمسؤولية الوزارية والتحقيق البرلماني والقضاء السياسي.

أ-٣- الاستجواب:

يُعدّ الاستجواب أكثر خطورة من الإجراءات السابقة على رئيس مجلس الوزراء كونه لا يعني الاستفهام عن شيء معين، وإنما يتضمّن محاسبة الوزارة جملة واحدة أو رئيس الوزراء عن تصرف معين يتعلق بالسياسة العامة^(٢)، فقد نص عليه الدستور العراقي في البند (سابعاً/ج) من المادة (٦١) حيث يجوز لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلاّ بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه.

فقد جاء النظام الداخلي لمجلس النواب في المواد (٦١/٦٠/٥٩/٥٨/٥٧/٥٦) منه مبيناً لشروطه؛ إذ يقدم كتابة كما يشترط عدم مخالفته نصاً دستورياً، كما بيّن النظام الداخلي النتائج التي

(١) شكر، المجلد الأول، المرجع السابق، ص ٦٠٤.

(٢) علي عبد القادر، الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، (القاهرة: مطبعة السعادة، ١٩٨٣، ص ٣١٦).

تترتب عليه، وهي إما إنهاء الاستجواب أو سحب الثقة^(١).

وفي لبنان، فإنَّ الاستجواب بخلاف السؤال، لا يهدف إلى إعطاء المعلومات اللازمة التي يريدها النائب من السؤال، بل إنه يفترض منطقياً وجود معطيات لدى النائب حول وزير معيّن ارتكب مخالفة ما، أو امتنع عن تنفيذ قرار صادر عن مجلس الوزراء، أو أهمل متابعة الشؤون المتعلقة بوزارته^(٢). ونصّت المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنّه: "لكلّ نائب أو أكثر أن يطلب استجواب الحكومة بمجموعها أو أحد الوزراء في موضوع معيّن، يقدم طلب الاستجواب خطياً إلى رئيس المجلس الذي يحيله إلى الحكومة"^(٣).

وواضح من هذا النص، أنّ الاستجواب حق لكل نائب في المجلس ويقدم مبدئياً من نائب واحد، إلّا أنّه ليس هناك ما يمنع من أن يوقع من عدة نواب كما هو الحال في مصر، على أن يكون كتابياً في كلتا الحالتين، وإذا كانت الموضوعات التي يجوز الاستجواب عنها غير محدودة،

(١) نصّت المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنّ: "لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء لتقييم أدائهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه"؛ أما المادة (٥٨) فقد نصّت على أنّ: "يقدم طلب توجيه الاستجواب كتابة إلى رئيس المجلس موقّعاً من طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل مبيّناً فيه بصفة عامة موضوع الاستجواب وبياناً بالأمر المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسة التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يستند إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسب إليه من وجه إليه الاستجواب، وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه. ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو أن يكون متعلقاً بأمر لا تدخل في اختصاص الحكومة أو أن تكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب. كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك"؛ والمادة رقم (٥٩) نصت على أنّ: "للمستجوب الحق في سحب طلبه بالاستجواب في أي وقت ويسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه"؛ والمادة رقم (٦٠) نصّت على أنّه: "إذا رغب أحد أعضاء هيئة الرئاسة توجيه سؤال أو ان يتقدم بطلب استجواب إلى أحد أعضاء مجلس الوزراء، عليه ان يترك منصة الرئاسة ويجلس في المكان المخصص له في قاعة اجتماع المجلس"؛ والمادة رقم (٦١) نصّت على أنّه: "إذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوب تعد المسألة منتهية. وبخلافه يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى سحب الثقة بالمستجوب على المجلس وفقاً للإجراءات الواردة في النظام الداخلي".

(٢) شكر، المجلد الأول، المرجع السابق، ص ٦٠٨.

(٣) سعيان، المرجع السابق، ص ٥١١.

فإنه لا يجوز أن توجه الاستجابات بشأن قضايا منظورة أمام القضاء^(١)، وقد نظم الفصل الثاني من الباب الثالث من النظام الداخلي لمجلس النواب أصول الاستجواب^(٢).

أ- ٤ - التحقيق:

لم يتضمن الدستور العراقي نصاً يعالج فيه موضوع التحقيق بوصفه إحدى وسائل مراقبة أعمال السلطة التنفيذية^(٣). إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦ قد تضمن نصوصاً عالج بموجبها قواعد التحقيق البرلماني؛ حيث استهلته المادة (٣٢) بقولها: "يتولى مجلس النواب أعمال الرقابة على السلطة التنفيذية، وتتضمن الرقابة الصلاحيات الآتية:

أولاً: مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة ومساءلة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية.

ثانياً: إجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم في أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين.

ثالثاً: طلب المعلومات والوثائق من أية جهة رسمية، بشأن أي موضوع يتعلق بالمصلحة العامة، أو حقوق المواطنين، أو تنفيذ القوانين، أو تطبيقها من هيئات السلطة التنفيذية ومؤسساتها.

رابعاً: طلب حضور أي شخص أمامه للإدلاء بشهادة، أو توضيح موقف، أو بيان معلومات بشأن أي موضوع كان معروضاً أمام مجلس النواب ومدار بحث منه.

خامساً: لأعضاء مجلس النواب القيام بزيارات تفقدية إلى الوزارات ودوائر الدولة للاطلاع على حسن سير وتطبيق أحكام القانون".

وأقرت المادة (٨٢) من النظام الداخلي حق المجلس في تشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه. يتم تشكيل لجان التحقيق

(١) سعيغان، المرجع نفسه، ص ٤٢٥.

(٢) لمزيد من التفاصيل راجع في ذلك: حوري، المرجع السابق، ص ٢٠٧، ٢٠٨؛ وشكر، المجلد الأول، المرجع السابق، ص ٦٠٨، ٦٠٩؛ وسعيغان، المرجع السابق، ص ٥١٠ وما بعدها.

(٣) صالح، المرجع السابق، ص ١٢٦.

بمقتضى المادة (٨٣) وبموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء. وتتمتع لجنة التحقيق طبقاً للمادة (٨٤) باختصاص تقصي الحقائق في ما هو معروض عليها من قضايا.

وبحق للجنة دعوة أي شخص لسماع أقواله على وفق الطرق الأصولية، ولها حق الاطلاع على كلّ ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها من دون المساس بالقضايا المعروضة على القضاء، ولها الاستعانة بالخبراء، ويتم تحديد أجورهم بالاتفاق مع هيئة الرئاسة. وبعد إنهاء التحقيق، ترفع اللجنة تقريرها وتوصياتها إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس لاتخاذ ما يراه مناسباً وحسب ما تقضي به المادة (٨٥) من النظام الداخلي^(١).

وفي لبنان، فإنّ "المجلس النواب الهيئة العامة أن يقرر إجراء تحقيق برلماني في موضوع معيّن بناءً على اقتراح مقدم للمناقشة، أو في معرض سؤال، أو استجواب في موضوع معيّن، أو مشروع يُطرح عليه"^(٢)، ويمكن للمجلس أن يولي لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية على أن يصدر القرار في جلسة للهيئة العامة^(٣)، تجري اللجنة تحقيقها وترفع تقريراً بنتيجة أعمالها إلى رئيس المجلس الذي يطرحه على المجلس للبت في الموضوع^(٤).

ب- الأثر المترتب على مسؤولية رئيس مجلس الوزراء

نصّت المادة (٨٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن "تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية". يتضح لنا من هذا النص أنّ المشرّع الدستوري قد قرر المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء أمام مجلس النواب، وهذا أمر واقعي كون الدستور قد اعتنق النظام البرلماني، وأخذ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية^(٥)، إذ تُعدّ المسؤولية السياسية للوزارة حجر الزاوية فيه، ولكن نتساءل عن كيفية تحريك المسؤولية في الدستور

(١) صالح، المرجع السابق، ص ١٢٧.

(٢) المادة (١٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

(٣) لمزيد من التفاصيل راجع المواد ١٤٠ و ١٤١ و ١٤٢ و ١٤٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.

(٤) حوري، المرجع السابق، ص ٢٠٨.

(٥) د.فائز عزيز أسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، (العراق: دار البستان للنشر، ٢٠٠٥، ص ٣٩).

العراقي. للإجابة عن هذا التساؤل، ينبغي الرجوع إلى النصوص الدستورية والنظام الداخلي لمجلس النواب الذي يعالج الموضوع. فطبقاً لنصوص الدستور، نجد أنه قد منح طلب تحريك المسؤولية إلى جهتين، أولهما: رئيس الجمهورية. وذلك في المادة (٦١/ثامناً - ب/١)، إذ نصّت على أنه: "لرئيس الجمهورية تقديم الطلب لمجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء"، ونرى بأنّ المشرّع لم يكن موفقاً في إيراد هذه الفقرة، كون تحريك المسؤولية يعد من الاختصاصات الأصيلة للبرلمان، لذلك نقترح على المشرّع الدستوري إلغاء تلك الفقرة كونها لا تتسجم مع النظام البرلماني الذي اعتنقه الدستور.

أما الحالة الثانية، فتمنح حق طلب تحريك المسؤولية إلى مجلس النواب بدلالة المادة (٦١/ثامناً - ب/٢) والتي تنص على أنه: "لمجلس النواب بناء على طلب خمس أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز أن يقدم الطلب إلاّ بعد استجواب موجّه إلى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب". أما قرار سحب الثقة، فيعود إلى مجلس النواب، إذ اشترط الدستور في (الفقرة الثالثة) من المادة السابقة موافقة الأغلبية المطلقة لأعضائه، ونرى بأنّ المشرّع الدستوري قد أصاب في نصه على موافقة الأغلبية المطلقة على القرار، ذلك أنّ قرار سحب الثقة يُعدّ في غاية الخطورة، وقد يتسبّب في فراغ دستوري في حالة الإخفاق في تشكيل الحكومة الجديدة في المهلة المحدّدة، ومن الجدير بالملاحظة أنّ قرار سحب الثقة من رئيس المجلس الوزراء يعني استقالة الوزارة بأكملها^(١). وبعد سحب الثقة من مجلس الوزراء، فإنّ الأخير يستمر في أداء مهامه، وذلك لتصرف الأمور الاعتيادية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً إلى حين تشكيل حكومة جديدة وفقاً لأحكام الدستور^(٢).

وفي لبنان، فإنّ المادة (٦٦) من الدستور، كانت تنصّ على ما يلي: "يتحمل الوزراء إجمالاً تجاه المجلس تبعه سياسة الحكومة، ويتحمل أفرادها تبعه أعمالهم الشخصية"، وبعد بيان خطة الحكومة، يعرض على المجلس بواسطة رئيس الوزراء أو وزير يقوم مقامه"، ولا يمكن الاستنتاج من

(١) المادة (٦١/ثامناً، ج) من الدستور، والمادة (٦٥) من النظام الداخلي للمجلس النواب.

(٢) المادة (٦٦) من النظام الداخلي للمجلس النواب.

هذه المادة أنَّ الحكومة مُلزَمة بطلب الثقة على أساس بيانها الوزاري. ومع ذلك، فقد استقر العرف على أنَّ الحكومة لا تستطيع ممارسة كلِّ صلاحياتها الدستورية قبل حصولها على ثقة البرلمان^(١).

مما تقدّم، يتبيّن أن المشرّع الدستوري اللبناني، أخذ بمسؤولية الوزارة التضامنية، كما أخذ بالمسؤولية الفردية لكلِّ وزير على حدة، وتحرك المسؤولية التضامنية للوزارة أمام المجلس، حين تكون المسألة محل المسؤولية متعلقة بسياسة الحكومة العامة، أو بسياسة رئيس الوزراء باعتباره الممثل للسياسة العامة للحكومة. أما المسؤولية الفردية، فيحركها مجلس النواب ضد وزير معيّن إذا لم يرض عن أفعاله الشخصية^(٢).

وبعد التعديل الدستوري سنة ١٩٩٠، فقد نصّت المادة (٦٤) على أنَّ الحكومة "تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها، ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة، ولا تُعدّ استقالتها أو اعتبارها مستقلة إلاّ بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال".

وينص الدستور في المادة (٦٨) "عندما يقرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء وفقاً للمادة السابعة والثلاثين وجب على هذا الوزير أن يستقيل"^(٣).

هذا، وأعطى الدستور اللبناني للسلطة التشريعية الحق بطرح الثقة بالحكومة، وذلك في المادة (٣٧) منه والتي نصّت على أن: "حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية وفي العقود الاستثنائية، وتجري المناقشة في هذا الطلب ولا يقترح عليه إلاّ بعد انقضاء خمسة أيام على الأقل من إيداعه أمام عمدة المجلس وإبلاغه الوزراء المقصودين بذلك"، ويمكن أن يطال هذا الطلب وزيراً محدداً أو الحكومة بأسرها، ويتوجّب على الوزير الذي يفقد ثقة المجلس أن يقدم استقالته، أما الحكومة تُعتبر مستقلة في حال حجب الثقة عنها، ولم يحصل في لبنان أن استقالت

(١) شكر، المجلد الأول، المرجع السابق، ص ٦٠٠.

(٢) د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ٦١٣).

(٣) لمزيد من التفاصيل راجع: سعيان، المرجع السابق، ص ٥١٤ وما بعدها.

حكومة بسبب حجب الثقة عنها^(١).

٣- حل مجلس النواب:

تنتهي ولاية رئيس مجلس الوزراء في حال حل مجلس النواب حسب دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، وبموجب المادة (٦٤/أولاً)، فإنّ مجلس النواب يحلّ بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه بناء على طلب مقدم من ثلث أعضائه، أو بطلب من رئيس مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية. وتنص المادة (٦٤) ثانياً على أنّ: "...يعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقياً...".

وفي لبنان، وبعد التعديل الدستوري سنة ١٩٩٠، فقد نصّت المادة (٥٥) على أنه: "يعود لرئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المادتين ٦٥ و ٧٧ من هذا الدستور الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة...".

يتبين من النصوص الدستورية أنّ صلاحية السلطة التنفيذية بحل مجلس النواب مقيدة بشروط محدّدة، ومحاطة بضمانات مهمة للحيلولة دون إساءة استعمالها، نظراً لخطورتها على عمل مبدأ توازن السلطات، ويُعتبر هذا التقييد لصلاحية السلطة التنفيذية بحلّ مجلس النواب من أهم التعديلات التي أقرها مجلس النواب في ٢١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠^(٢)، وكان من الأفضل إعطاء حق مبادرة طلب حل مجلس النواب إلى مجلس الوزراء، عند وجود خلاف بين مجلس النواب والحكومة، وليس بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب^(٣).

(١) حوري، المرجع السابق، ص ٢٠٩.

(٢) سعيّفان، المرجع السابق، ص ٥٣.

(٣) د. إسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، (بيروت: مؤسسة عز الدين، ١٩٩٦، ص ١٨٧).

الفصل الثاني

الصلاحيات الدستورية لرئيس مجلس الوزراء في العراق ولبنان

تمثل الصلاحيات أو السلطات التي يتمتع بها رئيس مجلس الوزراء من أهم المحاور التي نتناولها في دراستنا هذه للبحث في المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في كلّ من العراق ولبنان. وقبل أن نخوض في الموضوع، يجب علينا استعراض مبدأ من أهم المبادئ التي أرساها فقهاء القانون الدستوري، وهو مبدأ الفصل بين السلطات، والذي تعتمد عليه أغلب النظم السياسية الحديثة، وبدرجات متفاوتة يتم على أساسه تحديد نوع النظام السياسي المعتمد في الدولة. وقد أقامت بعض هذه الدول نظامها على أساس الفصل بين السلطات مع وجود التعاون والتوازن بينها وهذا هو النظام البرلماني، وأنّ البعض الآخر قد أخذ بمبدأ الفصل التام بين السلطات، وهذا هو النظام الرئاسي، وأنّ بعض الدول قد أخذت بنظام إدماج السلطات وتبعية الهيئة التنفيذية للهيئة التشريعية، وهذا هو النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية.

وبعني مبدأ الفصل بين السلطات عدم التركيز وظائف الدولة الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية في يد واحدة، وأنما يجب توزيعها على هيئات متعدّدة. وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يعني توزيع وظائف الدولة الثلاثية على هيئات متعدّدة، بحيث تباشر السلطة التشريعية أمور التشريع، وتباشر السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القانون، وتقوم السلطة القضائية بتطبيق القانون على كلّ ما يطرح أمامها من منازعات، فليس المقصود بهذا المبدأ استقلال هذه السلطات عن بعضها استقلالاً تاماً؛ إذ ليس هناك ما يمنع من وجود تعاون متبادل بين كلّ سلطة مع غيرها من السلطات الموجودة في الدولة.

وفكرة تقسيم وظائف الدولة إلى: تشريعية وتنفيذية وقضائية، واستئثار كلّ سلطة من سلطات الدولة بإحدى هذه الوظائف، قد سادت الفكر السياسي منذ أواخر القرن الثامن عشر، وإذا كان هذا التقسيم يرجع بأساسه إلى كتابات "أرسطو" (Aristotle)، إلاّ أنّه قد ارتبط باسم "مونتسكيو" (Montesquieu) واقترن به.

وقد هدف "مونتسكيو" بمبدأ الفصل بين السلطات، وعدم تركيز وظائف الدولة في يد واحدة حماية المحكومين من استبداد الحكام، إلى أن اعتبر هذا المبدأ في ذلك الوقت كسلاح من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة . تلك التي كانت تعتمد إلى تركيز جميع السلطات بين يديها . ووسيلة للتخلص من استبداد الملوك وسلطتهم المطلقة^(١).

ولقد وجد هذا المبدأ خطوة كبيرة لدى رجال الثورة الفرنسية، ودافع عنه المفكرين والساسة في ذلك الوقت، حتى إنَّ المشرِّع الفرنسي قد ضمَّنه إعلان الحقوق الصادر عن الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩؛ حيث نصَّ على أنَّ كلَّ جماعة سياسية لا تضمن حقوق الأفراد، ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها. وقد أصبح هذا المبدأ بحق . أساساً لوضع الدساتير منذ ذلك الحين، وبات ركيزة تعتمد عليه كلَّ الحكومات الحرة.

والمبررات التي أدت إلى الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات: يمكن إجمال الأهداف أو المبررات التي أدت إلى الأخذ بهذا المبدأ وتطبيقه في ما يلي:

أولاً: منع الاستبداد وصيانة الحريات

يرى "مونتسكيو" أنَّ هذا المبدأ يمنع الاستبداد ويصون الحرية، وذلك لأنَّ هذا المبدأ يلزم كلَّ سلطة بحدودها الدستورية والصلاحيات التي رسمها المشرِّع لها، وليس لها أن تتعدَّى على باقي السلطات، وإلاَّ أوقفتها السلطة التي اجتيز حقها، ومرجع ذلك هو طبائع الأمور؛ حيث أجمع المفكرون في مختلف العصور على أنَّ السلطة المطلقة من شأنها أن تعزى بإساءه استعمالها حتى قيل أنَّ السلطة المطلقة مُفسدة^(٢).

إنَّ تركيز السلطات وتجميعها في يد واحدة يؤدي إلى الاستبداد، الأمر الذي قد يؤدي إلى المساس أو النيل من حقوق الأفراد، فالنفس البشرية تجنح بطبيعتها إلى الاستبداد إذا ما استأثرت بالسلطة، وهي تنزع بطبيعتها إلى إساءة استعمالها.

(١) شيحا، النظم، المرجع السابق، ص ٢٩٧.

(٢) سمير داوود سلمان وآخرون، الإطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، (العراق: مكتبة السنهوري، ٢٠١٦، ص ٥٦).

وإذا كان هذا المبدأ قد ظهر إلى وجود في بادئ الأمر كسلاح من أسلحة الكفاح ضد السلطة المطلقة، وجد فيه رجال الثورة الفرنسية وسيلة من وسائل التخلص من السلطة الاستبدادية للملوك الذين جمعوا في أيديهم السلطات الثلاث، فإنَّ هذا المبدأ لا يزال له في العصر الحديث جدواه وهو الحيلولة دون اعتداء الهيئة النيابية على السلطة التنفيذية أو القضائية. وبمعنى آخر، إنَّ هذا المبدأ لا يزال يُعدُّ ضماناً ضد السلطة وأداة الحماية الحريات الفردية وصيانتها^(١).

ثانياً: ضمان مبدأ الشرعية

يؤدي مبدأ الفصل بين السلطات إلى ضمان تحقيق مبدأ الشرعية في الدولة؛ حيث إنَّ مبدأ الشرعية يقضي بأنَّ تتسم القواعد التشريعية بالعمومية والتجريد؛ فتصدر التشريعات دون النظر إلى الحالات الفردية، أي تطبيق القاعدة القانونية على كلِّ فرد تتوافر فيه شروطها، ولا يتحقق ذلك إلاَّ إذا فصلنا المشرِّع عن المنفذ، أما إذا لم يتم الفصل، فإنَّ المنفذ سوف يصدر تشريعات على ضوء ما لديه من اعتبارات عملية، فيفقد التشريع حياده، ويصبح أداة طيعة بيد السلطة التنفيذية، ويسري القول ذاته إذا ما تركّزت وظيفتي التشريع والقضاء في يد واحدة؛ إذ يكون بمقدور المشرِّع أن يسيئ تشريعاً بقصد تطبيقه على حالات معروضة فعلاً أمام القضاء، الأمر الذي يتعارض مع ما يجب أن يكون للقاعدة القانونية من سمة العموم والتجريد. أما إذا أسندت وظائف الدولة الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية إلى هيئات ثلاث متعددة، وأسندت مهمة التشريع إلى السلطة التشريعية، ومهمة التنفيذ إلى السلطة التنفيذية، ومهمة القضاء إلى السلطة القضائية، فإنَّ ذلك سيكفل تحقق عناصر الدولة القانونية، ومن أهمها كفالة احترام القانون^(٢).

ثالثاً: تقسيم العمل وإتقانه:

نتيجة منطقية لمبدأ الفصل بين السلطات هو توزيع وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية على سلطات ثلاث، فتمارس الأولى مهمة التشريع، وتمارس الثانية مهمة التنفيذ، وتمارس

(١) شيا، النظم، المرجع السابق، ص ٣٩٩.

(٢) سلمان، المرجع السابق، ص ٥٧.

الثالثة مهمة القضاء. وتقسيم الوظائف على هذا النحو، يؤدي إلى تخصص كل سلطة من هذه السلطات بالمهام الموكلة إليها، الأمر الذي يؤدي إلى إجادة كل سلطة لعملها، وإتقانه وانسيابية أدائه.

نقد مبدأ الفصل بين السلطات: إنّ مبدأ الفصل بين السلطات يهدف إلى منع الاستبداد وصيانة حريات الأفراد، والعمل على تحقيق شرعية الدولة، فضلاً عن اتقان الدولة لوظائفها، غير أنه إذا كان لهذا المبدأ من مؤيدين نادوا بوجوب الأخذ به وحرصوا على الدفاع عنه، إلا أن بعضاً من فقهاء القانون لم يسلموا بهذا المبدأ. فوجهوا إليه الكثير من سهام النقد. وإن كانت لم تحظ كما سنرى بتأييد الفقه لها. نجملها في ما يلي:

١. إنّ مبدأ الفصل بين السلطات أصبح الآن مستنفذ الأهداف؛ إذ كان الغرض من تقريره في أول الأمر هو انتزاع السلطة التشريعية من يد الملوك والحد من سلطاتها المطلق، أما وقد تحقق هذا الغرض، فإنّ مبدأ الفصل بين السلطات في وقتنا الراهن يكون غير ذي جدوى أو فائدة.

٢. إنّ مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ وهمي يصعب تحقيقه، بحيث أكّدت التجارب الدستورية عدم نجاح مبدأ الفصل بين السلطات، إذ سرعان ما تعمل إحدى السلطات على السيطرة على السلطات الأخرى، مهما أحكم الدستور في تطبيقه لهذا المبدأ، وسرعان ما يصبح مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ نظرياً بحتاً لا مبدأ واقعياً^(١).

٣. إنّ توزيع السلطة يقضي على فكرة المسؤولية وكيفية تحديدها، الأمر الذي يؤدي بكل سلطة إلى التهرب منها، وإلقاء عبء المسؤولية على غيرها.

٤. وقيل أيضاً إنّ مبدأ الفصل بين السلطات يتعارض ومبدأ وحدة الدولة ووحدة سلطاتها، كما يؤدي إلى انهيارها.

٥. انتقد "روسو" مبدأ الفصل بين السلطات على أساس تصوره لفكرة السيادة باعتبارها غير قابلة للتجزئة، ورأى أنه يصعب توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة، فمظهر السيادة الوحيد

(١) ميثم منفي العميدي، هيمنة السلطة التشريعية في بعض الأنظمة الدستورية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، (العراق: جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٥، ص ٢٤).

يتركز في السلطة التشريعية. ونشير بادئ ذي بدء إلى أنّ أوجه النقد التي ساقها مناهضي هذا المبدأ، كان مردها تفسيرهم الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات وعدم فهمهم لحقيقته وبالشكل الذي تصوره "مونتسكيو"؛ إذ تصوّر هؤلاء الخصوم أنّ مبدأ الفصل بين السلطات يقضي بوجود الفصل التام والمطلق بين السلطات الثلاث في الدولة، أي الفصل الجامد.

فكانوا ينظرون إلى هذا المبدأ على أنّه مبدأ جامد من مبادئ الفلسفة السياسية، لا مجرد قاعدة من القواعد السياسية.

إنّ المبدأ في حقيقته، وكما أبان عنه "مونتسكيو"، ليس كما تصوّره هؤلاء الخصوم، إنّ هو قاعدة من القواعد التي تملئها الحكمة السياسية، فهو يمكن تطبيقه بمرونة بحيث يكون هناك تعاون بين السلطات في الدولة.

إنّ المضمون الحقيقي للمبدأ كما تصوّره "مونتسكيو" هو استقلال هذه السلطات، وجعلها في الوقت ذاته متساوية ومتوازنة، مع وجود نوع من التعاون والرقابة المتبادلة بينها؛ بحيث إذا مارست إحدى هذه السلطات الاستبداد أو تجاوز اختصاصاتها أمكن لغيرها من السلطات أن تردّها عند حدودها.

وبعد عرض الموجز لمبدأ الفصل بين السلطات، نعود إلى موضوعنا الأساسي، وقد قلنا من قبل إنّ بعض هذه الدول قد أقامت نظامها على أساس الفصل بين السلطات، مع وجود التعاون والتوازن بينها، وهذا هو النظام البرلماني، وإنّ البعض الآخر قد أخذ بمبدأ الفصل التام بين السلطات، وهذا هو النظام الرئاسي، وإنّ بعض الدول قد أخذت بنظام إدماج السلطات وتبعية الهيئة التنفيذية للهيئة التشريعية، وهذا هو النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية.

فقد اهتمت أغلب الدساتير النظم البرلمانية ومنها الدستور العراقي والدستور اللبناني^(١) بصلاحيات رئيس مجلس الوزراء كأحد طرفي السلطة التنفيذية، وأفردت لها نصوص دستورية صريحة، وذلك لما لهذا المنصب من أهمية في النظام البرلماني، كونه يمثل الركيزة الأساسية للنظام

(١) شكر، المجلد الأول، المرجع السابق، ص ٤٢٧ وما بعدها؛ حيث يتناول طبيعة النظام الدستوري اللبناني قبل تعديل الدستور عام ١٩٩٠ وبعده.

والمسؤول الأول عن السياسة العامة للدولة؛ حيث إنّ رئيس مجلس الوزراء يتمتع بمجموعة من الصلاحيات بعضها يمارسها بصورة حصرية، وبعضها يشترك بها مع مجلس الوزراء، ومع رئيس الجمهورية والبرلمان. ولتسليط الضوء على هذا الموضوع، سوف نتناوله في بحثين: نبحث في الأول منها الصلاحيات التنفيذية والتي تشمل الصلاحيات الحصرية والصلاحيات المشتركة، وفي البحث الثاني، نسلط الضوء على الصلاحيات الاستثنائية التي يتولاها رئيس الوزراء في الظروف الاستثنائية.

المبحث الأول

الصلاحيات التنفيذية لرئيس مجلس الوزراء

نظراً لأهمية المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء باعتباره الركيزة الأساسية للسلطة التنفيذية، وصاحب السلطة الفعلية كونه المسؤول التنفيذي المباشر في الدولة^(١). وحيث إنّ السلطة والمسؤولية يدوران في فلك واحد، فأينما وُجِدَت الأولى تحقّقت الثانية^(٢).

سوف نتطرق في هذا المبحث إلى صلاحيات رئيس مجلس الوزراء الدستورية بالتفصيل في مطلبين، نبحث في كلّ مطلب الصلاحيات الحصرية التي خصها به الدستور وكذلك الصلاحيات المشتركة بين رئيس المجلس في كلّ من العراق ولبنان والحكومة والبرلمان، وكذلك سنستعرض الصلاحيات المشتركة مع رئيس الجمهورية.

المطلب الأول: صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في العراق

لقد حدّد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ صلاحيات رئيس مجلس الوزراء من خلال مواد دستورية؛ حيث خصّه بمجموعة من الصلاحيات بعضها حصرياً يمارسها بمفرده، وبعضها مشتركة يشترك في ممارستها مع مجلس الوزراء أو البرلمان أو مع رئيس الجمهورية، وسنتناول هذه الصلاحيات في هذا المطلب في ثلاثة فروع، نتناول في الأول: الصلاحيات الحصرية، وفي الثاني الصلاحيات المشتركة مع البرلمان والحكومة، وفي الثالث الصلاحيات المشتركة مع رئيس الجمهورية.

وسنتناول في هذا المطلب وخاصة في الفرع الأول منه الصلاحيات الحصرية لرئيس مجلس الوزراء في العراق، وما رافق الممارسة العملية لهذه الصلاحيات من مؤثرات سياسية

(١) المادة (٧٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والتي تنص على الآتي: "رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب".

(٢) سلمان، المرجع السابق، ص ٥.

واجتماعية جعلت منها صلاحيات مقيدة بتوافقات واتفاقات سياسية كبلت في بعض الأحيان يد رئيس الوزراء إلى درجة كبيرة، وسنتعرض ذلك من خلال وقائع وأحداث تضمنتها الفترة الزمنية التي مرت بها الحكومات التي تشكلت في العراق استناداً لدستور ٢٠٠٥.

أولاً: الصلاحيات التي ينفرد بها رئيس مجلس الوزراء في الدستور العراقي

يتمتع رئيس مجلس الوزراء بصلاحيات حصرية يمارسها استناداً إلى نصوص دستورية، باعتباره المركز الأهم في السلطة التنفيذية، وهذه الصلاحيات هي:

١ - تشكيل الحكومة وإعداد برنامجها

تسمية أعضاء الوزارة وعرضها على مجلس النواب هي أولى الصلاحيات التي يمارسها رئيس مجلس الوزراء بعد تكليفه من قبل رئيس الجمهورية، وأول اختبار أو تحدي يظهر أمامه. حيث إن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في الفقرة ثانياً من المادة (٧٦): "أوكل مهمة تسمية أعضاء الوزارة برئيس مجلس الوزراء المكلف، وحدد له مهلة ثلاثين يوماً لتشكيل الوزارة، وإلا سوف يتم تكليف مرشح آخر"^(١).

ومن ظاهر هذا النص الدستوري، يبدو أن رئيس مجلس الوزراء له مطلق الحرية في اختيار التشكيلة الوزارية لتنفيذ المنهاج الوزاري، وهو ما يتوافق مع النظم البرلمانية التي تتبناها الدول، وخاصة بعد أن تبنى وبصورة صريحة الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النظام البرلماني الذي أقره في نص المادة الأولى من الدستور^(٢).

لكن الممارسة العملية لهذه الصلاحية من قبل رئيس مجلس الوزراء في جميع الحكومات التي شكلت استناداً إلى دستور ٢٠٠٥، أكدت لنا غير ذلك؛ حيث إن اختيار التشكيلة الوزارية في العراق يخضع إلى تأثيرات سياسية واجتماعية ومفاوضات ماراثونية ومساومات سياسية، تؤدي إلى

(١) الفقرة ثانياً من المادة (٧٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، والتي تنص على الآتي: "يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف".

(٢) المادة (١) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، والتي تنص على الآتي: "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة نظام الحكم فيها جمهوري برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق".

تسمية وزراء مفروضين من قبل الكتل السياسية على رئيس الحكومة.

وهذا بسبب طبيعة النظام السياسي الذي نشأ في العراق بعد ٢٠٠٣ الذي اتسم بالاستقطاب الطائفي والقومي، وذلك نتيجة طبيعية لما مرَّ بالعراق من مآسي وإقصاء طائفي وقومي قبل هذا التاريخ، حيث أصبحت المشاركة في الحكومة بعد عام ٢٠٠٣ تمثيل للطائفة أو القومية، الأمر الذي يلزم رئيس مجلس الوزراء بتشكيل حكومة ائتلافية ممثلة فيها جميع الطوائف والقوميات، والتي هي ممثلة أصلاً في البرلمان على الرغم من عدم نص الدستور على هذا الأمر.

لذلك، بغض النظر عن حجم الكتلة التي رشحت رئيس مجلس الوزراء سواء أكانت تمتلك الأغلبية التي نصَّ عليها الدستور لتشكيل الحكومة أم لا، لا بدَّ من اشتراك جميع الكتل السياسية الممثلة في البرلمان في الحكومة، وهذا يعني أنَّ رئيس مجلس الوزراء مقيّد من الناحية العملية في اختيار أعضاء حكومته. حيث جرى السياق عند تكليف رئيس مجلس الوزراء بتشكيل الحكومة من قبل رئيس الجمهورية يتم تشكيل لجنة من الكتلة الأكبر للتفاوض مع الكتل الأخرى للتباحث حول تقسيم الوزارات على الكتل حسب الحجم البرلماني للكتلة.

ومن ثمَّ بعد حسم الموضوع تقوم كلُّ كتلة بترشيح ثلاثة أسماء لكلِّ وزارة من حصتها ليختار رئيس مجلس الوزراء المكلف أحد هذه الأسماء للوزارة المعنية. ما يعني عدم إطلاق حريته في تسمية أعضاء وزارته، وفي بعض الأحيان يضطر إلى استحداث وزارات جديدة ليتم إرضاء جميع الكتل، حتى وصل عدد الوزارات في حكومة السيد "نوري المالكي" في الولاية الثانية إلى (٤٢) وزارة، الأمر الذي أوجد ترهل كبير جداً في حجم الحكومة، وانعكس سلباً على الرأي العام في الشارع العراقي، ما جعله يتقدم إلى البرلمان بطلب إلغاء الكثير من هذه الوزارات، والتي كانت وزارات دولة^(١). أي من دون حقيقة وزارية، والأمر ذاته تكرر مع حكومة السيد "العبادي".

ومن الجدير بالذكر أنَّ الكتل السياسية ولحداثة التجربة بالعراق، تحاول جاهدة الإبقاء على

(١) تعد حكومة المالكي التي أطلق عليها اسم حكومة الشراكة الوطنية، والتي حصلت على ثقة البرلمان بعد سجال طويل هي الأكبر في تاريخ العراق حيث كانت تضم (٤٦) منصباً وزارياً، وبعد التقليس الذي أقره مجلس النواب بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء السيد المالكي، أصبحت الحكومة مؤلفة من (٣٢) منصباً وزارياً؛ حيث تم تقليس الوزارات عن طريق موافقة البرلمان على حذف أو إقالة وزراء الدولة باستثناء ثلاث منها.

نظام المحاصصة الطائفية والقومية، وتسعى لجعله عرف دستوري على الرغم من الرفض الشعبي له.

هنا، ممكن أن يتبلور لدينا سؤال وهو: هل أن المحاصصة الطائفية أصبحت عرفاً دستورياً استقر العمل به في العراق بعد أن كانت على مدى ثلاث دورات انتخابية هي السمة المميزة للحكومات التي نتجت عنها؟ لمناقشة هذا السؤال، يجب أن نلاحظ الآتي:

أولاً: القاعدة الدستورية العرفية هي التي تنشأ نتيجة ممارسة معنية لمدة طويلة، وتلقى قبول واستحسان بين الشعب، ولا يعترض عليها لترسخ بعد ذلك، وتصبح عرفاً دستورياً لا يمكن الحياد عنه.

ثانياً: النظام الدستوري العراقي أقر أن الشعب مصدر السلطات؛ وبالتالي، ما يقره الشعب هو الذي يسود.

لذلك، يجب علينا أن نلاحظ موقف الشعب العراقي من مسألة المحاصصة، والذي يبين بوضوح تام لا يقبل الشك رفض الشعب لها. وحجتنا في ذلك أن أغلب الكتل السياسية الرئيسية تتبنى في برامجها السياسية قبل الانتخابات، وتروج معلنة رفضها للمحاصصة الطائفية السياسية ورغبتها بأن تتشكل الحكومة من أغلبية سياسية. ومثال ذلك محاولات الكتل ولو بشكل خجول تشكيل قوائم عابرة للطائفية، ولكن الكتل ذاتها بعد الانتخابات تنادي بقوة بالمحاصصة لضمان مصالحها.

وكذلك الرفض الشعبي الواضح من خلال الاحتجاجات والتظاهرات التي تحدث في جميع أنحاء العراق للمطالبة بالإصلاحات، والتي من أهمها إلغاء المحاصصة الطائفية، ما انعكس حتى على أعضاء البرلمان الذين شكلوا في هذه الدورة النيابية تجمع ما يقارب مئة نائب أسموه جبهة الإصلاح، وكانت واحدة من أهم مطالبهم إلغاء المحاصصة الطائفية السياسية^(١).

(١) تصريح للنائبة حنان الفتلاوي لوكالة أنباء الموازين بتاريخ ٢٥/٥/٢٠١٦، منشور على شبكة المعلومات الدولية على الرابط: <http://www.mawazin.net>، تاريخ الزيارة: ١٥/١٠/٢٠١٦.

لكل ما تقدم، نعتقد أنَّ الطائفية السياسية التي سارت عليها الحكومات الثلاث السابقة، لم تترسخ لحد الآن كعرف دستوري لوجود معارضة كبيرة جداً له.

٢ - تنفيذ السياسة العامة للدولة

أوكل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ مهمة تنفيذ السياسة العامة للدولة لرئيس مجلس الوزراء؛ حيث نصّت المادة (٧٨) من الدستور على أنَّ رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، ويبيّن هذا النص الأهمية التي أولاها الدستور لمنصب رئيس مجلس الوزراء؛ حيث جعله الرئيس الفعلي للدولة، وهذا يتفق مع تمثيله للكتلة النيابية الأكثر عدداً، كونه مرشحها حسب نص المادة (٧٦)، أي إنّه مرشح لغالبية ممثلي الشعب؛ وبالتالي، اكتسب شرعية قيادته للدولة من الشعب حسب نص المادة (٥) من الدستور المذكور، "السيادة للقانون والشعب مصدر السلطات وشرعيتها..."، وبذلك يكون صاحب الكلمة العليا في التوجيه والإشراف على السلطة التنفيذية. ومن الجدير بالذكر، أنَّ السياسة العامة تتضمن الأهداف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي يسعى إلى تحقيقها، والتي يتضمّنُها المنهاج الوزاري الذي نال الثقة من مجلس النواب، وأنّ تنفيذ السياسة العامة يتم من خلال متابعة نشاط الوزراء وتنسيق العمل بينهم، وهو اختصاص لم ينص عليه الدستور صراحةً، لكن تم النص عليه في النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤، حيث تنص المادة (١٥) منه: "يقوم رئيس المجلس بتوجيه نوابه والوزراء ومن هم بدرجة وزير ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة ومتابعة أدائهم، ويتابع حسن عمل الوزارات وينسق بينها"^(١).

٣ - القيادة العامة للقوات المسلحة

تُعتبر القوات المسلحة من أهم وأخطر تشكيلات الدولة، التي تتناط بها مهمة الدفاع عن البلاد ضد الأخطار الخارجية ومهام الحفاظ على الأمن العام داخل البلاد من الاضطرابات والفتن،

(١) المادة (١٥) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي؛ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية في العدد (٤٣٤٣) بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٨.

وما شابه ذلك من مشاكل داخلية يصعب على أجهزه الأمن الاعتيادية التعامل معها.

ومع هذه المهام الجليلة التي تُنَاط بالقوات المسلحة، لكنها في الوقت نفسه تمثل خطورة كبيرة إذا أُسيء استخدامها وتوجيهها؛ حيث إنّ الكثير من الدول شهدت انقلابات عسكرية أدت إلى تغيير الأنظمة السياسية الحاكمة فيها، وخاصة في العراق؛ حيث شهد الكثير من الانقلابات العسكرية في القرن الماضي أهمها الذي أطاح بالنظام الملكي عام ١٩٥٨؛ حيث قام الجيش بالانقلاب وتغيير النظام من ملكي برلماني دستوري إلى نظام شبه خاص، ودستور مؤقت. ومن ثم بعدها مجموعة انقلابات تؤدي إلى تغيير أنظمة وحكومات أبسط وصف لها أنها دكتاتورية انعكست بويلات على الشعب العراقي.

لذلك، وبعد عام ٢٠٠٣، عاش العراق تجربة دستورية جديدة ومختلفة عن تلك التي عاشها قبل هذا التاريخ، هذه التجربة أريد لها أن تقوم على أساس حكم القانون والمؤسسات، ويتضح ذلك من ديباجة دستور العراق الدائم عام ٢٠٠٥ والتي تنص على: "...نحن الشعب العراقي النابض توا من كبوته والمتطلع بشقة إلى مستقبله من خلال نظام جمهوري اتحادي ديمقراطي تعددي عقدنا العزم برجالنا ونسائنا وشيوخنا وشبابنا على احترام قواعد القانون وتحقيق العدالة والمساواة...".

ومن أجل ضمان عدم العودة إلى أيام الانقلابات ومآسيها، وكذلك توجيه المؤسسة العسكرية التوجيه الصحيح لخدمة البلاد ألزم المشرّع الدستوري أن تكون قيادة المؤسسة العسكرية من قبل السلطة المدنية كما نصّت عليه المادة (٩) من الدستور^(١). ويتولى رئيس مجلس الوزراء القيادة العامة للقوات المسلحة وفقاً للفقرة الثانية من المادة (٧٨) من الدستور والتي نصّت على أن: "رئيس مجلس الوزراء... القائد العام للقوات المسلحة"، ونجد هذا النص متفقاً مع النهج الديمقراطي الذي تبناه الدستور في المادة الأولى منه، والتي نصّت على أن "... نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي"، ومن مقتضيات هذا النظام أن يتولى شخص مدني القيادة العليا للقوات المسلحة.

(١) المادة (٩) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، والتي تنص على: "تتكون القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية... وتخضع لقيادة السلطة المدنية...".

ونجد أنَّ الدستور العراقي قد حسم موضوع القيادة بمنحها لرئيس مجلس الوزراء، وهذا صائب من الناحية الدستورية؛ حيث إنَّه المسؤول التنفيذي الأوَّل في الدولة، ويجري اختياره وفق الآليات الديمقراطية المنصوصة عليها في الدستور؛ حيث يتم اختيار مرشح الكتلة الأكثر عدداً وفق المادة (٧٦) منه^(١).

٤ - إدارة مجلس الوزراء وتروؤس اجتماعاته

وفقاً للدستور العراقي، فإنَّ رئيس مجلس الوزراء يقوم بإدارة مجلس الوزراء وتروؤس جلساته^(٢)، ويُعدّ هذا اختصاصاً أصيلاً مقررّاً له في النظام البرلماني. وطبقاً لذلك، فإنَّه يتولى تحديد موعد جلسات المجلس، ووضع جدول أعماله، إضافة إلى إيجاد الحلول للمشاكل التي تعترض عمل المجلس من أجل الوصول إلى تحقيق الأهداف التي يسعى إليها، والمثبتة في المنهاج الوزاري الذي وافق عليه مجلس النواب، وقد أجاز النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (١٠٣) لسنة ٢٠١٤ لرئيس مجلس الوزراء أنْ يخول من يشاء من نوابه لإدارة جلسة مجلس الوزراء في حالة غيابه^(٣). وله دعوة من يشاء لحضور جلسة مجلس الوزراء من المستشارين أو ذوي العلاقة للاستئناس برأيهم في موضوع من المواضيع المعروضة على المجلس، وله دعوة المجلس للاجتماع عندما تستدعي الحاجة إلى ذلك في غير الموعد المخصص للاجتماع، وهو مرة أسبوعياً، وله عرض وله الموافقة على طلب الوزير المختص بعدم عرض موضوع لسريته إلاَّ عند انعقاد الاجتماع^(٤).

ويذهب جانب من الفقه إلى أنَّ قيام رئيس مجلس الوزراء برئاسة الجلسات يعود إلى كونه الرئيس الإداري الأعلى للوزراء، فهو يمتلك التدخل في جميع شؤون الوزارات المختلفة لأنَّه المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة^(٥).

(١) تنص المادة (٧٦) أولاً على أن: "يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب....".

(٢) المادة (٧٨) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٣) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي؛ والمنشور في جريدة الوقائع العراقية في العدد (٤٣٤٣) بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٨.

(٤) المواد ٤ و ٥ و ٦ من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي.

(٥) حسن، المرجع السابق، ٦٧.

ومن الملاحظ أنَّ هذه الصلاحية التي رسمها الدستور لرئيس مجلس الوزراء حالها حال باقي الصلاحيات عند الممارسة العملية لها تعرضت إلى تجاذبات الكتل السياسية المؤتلفة بالحكومات التي تشكَّلت بعد إقرار الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، وهي الحكومتان التي ترأسهما السيد "نوري المالكي" للمدة من عام ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٤؛ حيث عملت هاتين الحكومتين من دون إقرار نظام داخلي لمجلس الوزراء على الرغم من أنَّ الدستور نص عليه في المادة (٨٥) منه^(١). كون النظام الداخلي يتضمن توزيع الواجبات وتحديد المسؤوليات بين أعضاء الحكومة ورئيسها، وطريقة التصويت على قراراتها.

ولطالما اتهمت الكتل السياسية السيد "نوري المالكي" بالتفرد باتخاذ القرارات وهيمنته على مجلس الوزراء، فكانت تطالب بإقرار نظام داخلي لمجلس الوزراء. لذلك، كان من أوَّل الأمور التي تعهد بها رئيس الوزراء الحالي الدكتور "حيدر العبادي" عند مفاوضاته مع الكتل السياسية لتشكيل حكومته، هي إقرار نظام داخلي لمجلس الوزراء يحدد المسؤوليات والصلاحيات بوضوح بين أعضاء الحكومة وآليات اتخاذ القرار فيها. ولا يعتبر إصدار هذا النظام تقييداً لصلاحيات رئيس مجلس الوزراء، كما يضمن البعض لأنَّ رئيس الوزراء يبقى المسؤول الأوَّل بالمجلس، ويوزع مهام العمل على أعضائه ويخضع لتوجيهاته كما نص الدستور.

ولكن بالعكس، فإنَّ إقرار النظام الداخلي يسهم في انسيابية وتسهيل عمل الحكومة، وإنهاء الحالة الشاذة التي تكرَّرت أكثر من مرة في عهد الحكومتين السابقتين، وهي تعليق بعض الوزراء لأعمالهم أو حضور جلسات مجلس الوزراء مع احتفاظهم برواتبهم وكافة امتيازاتهم، ما ينعكس سلباً على أداء الحكومة^(٢).

بينما بعد إقرار النظام الداخلي، لا يحق لأي وزير تعليق عمله أو الانقطاع عن جلسات المجلس إلَّا بإذن رئيس مجلس الوزراء^(٣).

(١) تنص المادة (٨٥) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على الآتي: "يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً لتنظيم سير العمل فيه".

(٢) تقرير أذاعته إذاعة صوت العراق الحر بتاريخ ٢٦/١١/٢٠١٤.

(٣) المادة (١٦) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء، والتي تنص على الآتي: "... لرئيس المجلس التوصية إلى مجلس النواب أن يعد أي من أعضاء المجلس مستقياً في حالة تعليق عمله بالحكومة أو إعلان تعليق حضوره اجتماعات المجلس أو امتناعه ودون عذر عن حضور اجتماعات المجلس لثلاث جلسات متتالية...".

٥- دعوة مجلس النواب لعقد دورة استثنائية

لمجلس النواب أدوار انعقاد عادية^(١)، وأخرى استثنائية، يمارس خلالها المجلس المهام الاعتيادية المناطة به بموجب الدستور والقانون، لكن قد تستجد مسائل طارئة وغير متوقعة، لا بد من اتخاذ القرار فيها من قبل مجلس النواب وعلى وجه السرعة كونها تدخل ضمن اختصاصاته من بينها إعلان الحرب وحالة الطوارئ^(٢)، ما يؤدي إلى وجوب دعوة البرلمان لاجتماع استثنائي في دور غير عادي^(٣).

وفي العراق، فإنَّ لرئيس مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية إضافة للمجلس الحق في دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية^(٤)، حيث يكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي وجبت الدعوة لها، هذا وقد نصَّت المادة (٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب "لمجلس الرئاسة أو لرئيس مجلس الوزراء أو... دعوته للانعقاد في جلسة استثنائية على أن يقتصر الاجتماع على النظر في الموضوعات المحددة في الدعوة".

والملاحظ أنَّ الدستور العراقي أناط هذه الصلاحية بأكثر من جهة - وفي رأينا -^(٥) أنَّ تحويل هذه الصلاحية لرئيس مجلس الوزراء يبدو أمراً منطقياً يتفق والصلاحيات التي تتمتع بها بموجب الدستور، فرئيس مجلس الوزراء، هو القائد العام للقوات المسلحة^(٦)، وبهذه الصفة له وعلى وجه الاشتراك مع رئيس الجمهورية الطلب إلى مجلس النواب إعلان الحرب وحالة الطوارئ^(٧).

٦- دعوة مجلس النواب لتمديد الفصل التشريعي

لرئيس مجلس الوزراء كما لرئيس الجمهورية تمديد الفصل التشريعي بما لا يزيد على ثلاثين

(١) ينظر المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، هذا وقد نصَّت المادة (٢٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٧ على أنه: "أولاً، لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر، يبدأ أولهما في آذار وينتهي في ٣٠ حزيران من كل سنة، ويبدأ ثانيهما في ١ أيلول وينتهي في ٣١ كانون الأول".

(٢) الشكري، دراسات، المرجع السابق، ص ٢٥٣.

(٣) أمين، المرجع السابق، ص ١٨.

(٤) المادة (٥٩/أولاً من الدستور)؛ وينظر أيضاً: الطائي، المرجع السابق، ص ٦٤.

(٥) الشكري، دراسات، المرجع السابق، ص ٣٥٤.

(٦) المادة (٧٨) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٧) الفقرو (أولاً) من المادة (٥٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

يوماً لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك بناء على طلب من رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء^(١). فخلال مدة الفصل التشريعي، قد لا ينتهي المجلس من إنجاز المهمة المناطة به، وحسناً فعل الدستور في تخويله هذه الصلاحية لأكثر من جهة، فقد يحتج المجلس النيابي بانتهاء الفصل التشريعي لتأخير مناقشة بعض المسائل واتخاذ القرار فيها، لا سيما تلك المتعلقة بعمل السلطة التنفيذية كسبيل لعرقلة عملها، ومثل هذا الاحتمال ينهض حينما تكون السلطتين على طرفي نقيض، أو حينما يحتدم الخلاف بينهما بشأن مسائل معينة تدخل ضمن الاختصاص المشترك للسلطتين كإعلان الحرب والموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية^(٢).

ثانياً: الاختصاصات التي يشترك بها رئيس مجلس الوزراء مع الحكومة أو البرلمان أو رئيس الجمهورية في الدستور العراقي

إنّ تعبير الفصل بين السلطات أصبح شائعاً في القانون الدستوري وفي السياسة لدرجة أصبح من العسير الإقلاع عنه لاستبداله بالتعبير الصحيح، والفصل لا يتناول السلطات، لأنّ السلطة هي سلطان الدولة، المتصف بوحدايته، إنّما يتناول وظائف الدولة فحسب، التي يتولاها أعضاء مختلفون^(٣).

والنظام البرلماني يقرر علاقة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، هذه العلاقة تقضي بالنهاية إلى تحقيق التوازن بينهما، وهي تقوم بطبيعتها على تدخل السلطة التنفيذية في بعض أعمالها بالسلطة التشريعية، وتدخل السلطة التشريعية في بعض أعمالها بالسلطة التنفيذية من ناحية أخرى^(٤).

فالوظائف متداخلة في الأنظمة البرلمانية، وكل سلطة على الرغم من ممارستها وظائف خاصة بها تجد نفسها مضطرة للمشاركة بوظائف السلطة الأخرى. فعلى سبيل المثال، تستطيع

(١) الطائي، المرجع السابق، ص ٦٤.

(٢) الشكري، دراسات، المرجع السابق، ص ٣٥٤.

(٣) الشكري، المرجع نفسه، ص ٥٠٧.

(٤) محفوظ، وآخرون، المرجع السابق، ص ٢٨٣.

الحكومة المبادرة بالتشريع، كما يستطيع البرلمان مراقبة أعمال الحكومة، فالمبادرة بالتشريع من قبل الحكومة تمليها السياسات التي تعتمدها، وتتطلب وضع تشريعات محدّدة، وإنّ رقابة البرلمان على الحكومة تُميلها ضرورات ضبط الأداء الحكومي^(١).

يتمتع رئيس مجلس الوزراء بالعديد من الاختصاصات المشتركة سواء يمارسها مع الحكومة أم البرلمان، ولبيان الموضوع سوف نتناوله في الآتي:

١ - الاختصاصات التي يشترك بها رئيس مجلس الوزراء مع الحكومة

نعني بها الاختصاصات التي يمارسها مجلس الوزراء والواردة في نصوص الوثيقة الدستورية، ويتحقق مظهر اشتراك رئيس مجلس الوزراء فيها عن طريق ترؤسه لهذا المجلس، فهو المسؤول الأوّل عنه. وهذه الاختصاصات هي:

أ - تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة

يتولى مجلس الوزراء العراقي تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، ويفهم من هذا البند أنّ الدستور قد أعطى للمجلس دوراً مهماً في رسم السياسة العامة، والتي تشمل جميع المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والعسكرية، لأنّ المجلس يمثل جميع الوزارات ونجد كلّ وزارة تختص في مجال معيّن، وتقوم بتنفيذ ما تختص به، ومن ثم تنصب جميع الاختصاصات في مجلس الوزراء بوصفه الهيئة الجماعية التي تتولى الإشراف على تلك الوزارات؛ إذ نجد الوزارات الأمنية تتولى تنفيذ المهام الأمنية التي يرسمها المجلس والوزارات الاقتصادية والخدمية تقوم بتنفيذ السياسات الاقتصادية والخدمية، إضافة إلى الوزارات الأخرى المتخصصة.

ب - الإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة

لا يقتصر عمل مجلس الوزراء على الإشراف على الوزارات المرتبطة به، وإنّما توجد جهات أخرى غير مرتبطة بوزارة، وتخضع إلى إشراف مجلس الوزراء ومنها: دواوين الأوقاف ومؤسسة السجناء السياسيين ومؤسسة الشهداء إضافة إلى الهيئات الأخرى.

(١) سليمان، المرجع السابق، ص ٣٠، ٣١.

ج - تقديم مشاريع القوانين إلى مجلس النواب

تبنى واضعو الدستور العراقي الصادر في عام ٢٠٠٥ نمطاً جديداً في إطار الاقتراح المشترك، حيث أشرك طرفي السلطة التنفيذية، وهما: رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في ممارسة حق الاقتراح لمشروعات القوانين وتقديمها لمجلس النواب. والذي يهمنها في الموضوع، هو اختصاص مجلس الوزراء في الاقتراح، إذ يتولى المجلس ذلك الاختصاص وفقاً للمادة (٦٠/أولاً)، وترسل مشاريع القوانين التي يقترحها المجلس إلى مجلس النواب، حيث يقوم رئيس مجلس النواب إحالتها إلى اللجان المختصة لإبداء رأيها فيها^(١). ويحق لكل عضو في المجلس اقتراح تعديل مشروع القانون بكتاب يرسله إلى رئيس المجلس^(٢)، وبعدها يتولى رئيس اللجنة بعرض الآراء المتعلقة بالمشروع على المجلس، ثم يعرض المشروع بأكمله على أعضاء المجلس ويجري التصويت على هذا العرض، فإن وافق المجلس تستمر الإجراءات. وإذا رفض، عدّ رفضاً للمشروع.

د - إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات التي تهدف تنفيذ القوانين

طبقاً للبند ثالثاً من المادة (٨٠)، فإن مجلس الوزراء يختص بإصدار الأنظمة والتعليمات التي تهدف إلى تنفيذ القوانين، ويُعد هذا الاختصاص منطقي لأن مجلس الوزراء هو الطرف الفاعل في السلطة التنفيذية. أما القرارات الإدارية، فإنها تُعدّ من أبرز وسائل السلطة التنفيذية في أداء مهامها، إذ تنقسم من حيث موضوعها إلى قرارات تنظيمية أو قرارات فردية، فالقرارات الفردية هي التي تصدر بحق أفراد معيّنين بذواتهم أو حالات معيّنة، وتستنفذ مفعولها بمجرد تطبيقها، أما القرارات التنظيمية، فهي القرارات التي تصدر من الهيئات الإدارية المختلفة، والتي تتضمن قواعد عامة وموضوعية، أي تطبق على عدد غير محدد من الحالات والأفراد كلما توافرت فيهم شروط معيّنة، وفي كلّ الأحوال أنّ القرارات الإدارية بنوعها تصدر من مجلس الوزراء.

(١) المادة (١٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٢) المادة (١٢٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

هـ - إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية

نص البند رابعاً من المادة (٨٠) على أن يمارس مجلس الوزراء (إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية)، وبُفهم من هذا النص أن الاختصاص المالي لمجلس الوزراء يشمل ثلاثة موضوعات هي: الميزانية العامة، والحساب الختامي، وخطط التنمية. ويلحظ على هذا النص أن المشرع الدستوري العراقي قد جعل اقتراح تلك الموضوعات من الاختصاصات الحصرية لمجلس الوزراء^(١)، والميزانية تعني بيانات تقديرية لإيرادات الدولة ونفقاتها خلال مدة معينة غالباً ما تكون سنوية كما هو الحال في العراق، وتبدأ المرحلة الأولى باقتراح من وزارة المالية؛ إذ تقوم الوزارة بتقديم بيانات حول الإيرادات والنفقات العامة للدولة، ثم يقوم بعد ذلك وزير المالية بعرضها على مجلس الوزراء ويتولى مناقشتها، ويكون صاحب القرار النهائي في إعداد مشروعها إلى مجلس النواب. أما إقرار مشروع الموازنة، فهو من اختصاص مجلس النواب، ويحق له إجراء المناقلة بين أبوابها، وفي حال زيادة النفقات يقوم بمفاتحة مجلس الوزراء بذلك^(٢). أما الحساب الختامي، فهو كشف بما تحقق فعلاً من إيرادات ونفقات أثناء السنة المنقضية، في حين أن خطة التنمية تعني الأهداف والبرامج التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها في السنوات المقبلة، وتشمل تلك الخطط البرامج الاقتصادية مثل: برامج تطوير الاقتصاد العراقي والأهداف الاجتماعية^(٣).

و - التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين أصحاب الدرجات الخاصة

وفقاً للبند خامساً من المادة (٨٠) من الدستور، فإن مجلس الوزراء يختص بالتوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هو بمنصب قائد فرقة، فما فوق ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الأجهزة الأمنية الأخرى. وينبغي الإشارة إلى أن مجلس النواب هو صاحب الكلمة النهائية في هذا التعيين، إذ يحق له الموافقة على الأشخاص المرشحين لإشغال تلك المناصب أو رفضهم.

(١) صالح، المرجع السابق، ص ٣٤.

(٢) المادة (٣١/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

(٣) د.حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، (العراق: الغدير للطباعة، ٢٠٠٨، ص ٨١).

ز - التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله

المعاهدات هي عبارة عن اتفاق يعقد بين شخصين أو أكثر بين أشخاص القانون الدولي ترمي إلى إحداث آثار قانونية^(١). ويلحظ بأن مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بالتفاوض والتوقيع بشأن تلك المعاهدات، كما يحق له تخويل شخص معين بشأن التفاوض أو التوقيع سواء أكان هذا الشخص وزير الخارجية أم غيره من الوزراء.

٢ - الصلاحيات المشتركة لرئيس مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية

ركّز الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، وعلى حدّ سواء مع الأنظمة البرلمانية، غالبية الصلاحيات التنفيذية المهمة بيد مجلس الوزراء ورئيسه، حتى غدا رئيس الجمهورية رمزاً لوحدة الدولة ورئيساً تشريعياً للسلطة التنفيذية^(٢)، ولا شك أنّ ذلك يتفق تماماً والمبدأ الديمقراطي، لأنّه طالما أنّ صاحب الأمر هو الشعب، فلممثليه تصريف الأمور على الوضع الذي يروونه، ويتضح من ذلك أنّ الوزارة هي حجر الزاوية في هذا النظام، وهي التي تهيم على شؤون الدولة إطلاقاً، وأنّ جميع السلطات التي يمنحها الدستور لرئيس الدولة، هي في الواقع حقوق إسمية صاحبها الحقيقي في النظام البرلماني هي الوزارة المسؤولة أمام البرلمان^(٣). ويشترك رئيس مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية ببعض الصلاحيات وهي كما يلي:

أ - التوصية بإصدار العفو الخاص

يتولى رئيس الجمهورية إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء. حيث نصّت المادة (٧٣/أولاً) من الدستور: "يتولى رئيس الجمهورية إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية

(١) المادة السادسة من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩ فقد عرفت المعاهدات بقولها: "ان المعاهدة تعني اتفاق دولي يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة ويخضع للقانون الدولي سواء في وثيقة واحدة أو أكثر وإيا كانت التسمية التي تطبق عليها"؛ لمزيد من التفاصيل: د. عصام العطية، القانون الدولي العام، (العراق: مكتبة السنهوري، ٢٠١٥، ص ١٠٤، ١٠٥).

(٢) الشكري، دراسات، المرجع السابق، ص ٢٦٣، ٢٦٤.

(٣) صبري، المرجع السابق، ص ٣٠ وما بعدها.

والإرهاب والفساد المالي والإداري".

ب- الاختصاص في مجال تعديل الدستور

جعل المشرع اقتراح تعديل الدستور من الاختصاصات المشتركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. كما أشرك الجهازين التنفيذيين بذات الاختصاص، حيث أجازت المادة (١٢٦/أولاً) لمجلس الوزراء ورئيس الجمهورية مجتمعين المبادرة باقتراح تعديل الدستور^(١).

ج- تقديم طلب مشترك لإعلان حالة الحرب والطوارئ

لمجلس النواب بأغلبية أعضائه إعلان الحرب وحالة الطوارئ بناء على طلب مشترك يتقدم به رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء^(٢)، ونرى أنَّ هذا مسلك منتقد من المشرع الدستوري، لأنَّ الحرب تحمل عنصر المفاجأة، إذ قد يتطلب الموقف مبادرة سريعة من القائد العام للقوات المسلحة رئيس مجلس الوزراء لدرء الخطر، فهل ينتظر انعقاد مجلس النواب الذي تبين من الأحداث أنَّه لا يتخذ قراراً إلاَّ بعد مراعاة مصالح الكتل الداخلة فيه، وقد وردت الإشارة إلى هذا الاختصاص ضمن صلاحيات رئيس مجلس الوزراء الاستثنائية.

د- لرئيس مجلس الوزراء وبناء على موافقة رئيس الجمهورية طلب حل مجلس النواب^(٣).

في العديد من النظم التي لا تتمتع باستقرار سياسي، يحدث الحل بصفة عامة، عقب حدوث الأزمات الحكومية، ويهدف إلى حلها، وغالباً ما يحدث الحل عقب أزمة داخل التحالف الحكومي أو عقب سحب أو انكماش التأييد البرلماني الذي كانت تحظى به حكومة الأقلية، وذلك لإتاحة الوقت لالتقاط الأنفاس ومراجعة النفوس، وأملاً في أنَّ تؤدي الانتخابات الجديدة ثمارها، بوضع حل للمسائل المتنازع عليها بين الأحزاب التي تشكل التحالف الحكومي، أو بين حزب

(١) صالح، المرجع السابق، ص ٨٧.

(٢) المادة (٦١/تاسعاً/أ) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٣) المادة (٦٤/أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

الحكومة الذي يمثل الأقلية وبين حلفائه وأنصاره الخارجين^(١).

وقد يبدو ظاهراً أنَّ رئيس مجلس الوزراء، هو صاحب الاختصاص الفعلي في ذلك، باعتبار أنَّ الدستور خوّله هذه الصلاحية - لكننا نرى - واقعاً أنَّ هذا الاختصاص يتقاسمه رئيس الجمهورية والكتلة التي ينتمي إليها رئيس مجلس الوزراء - فقد علّقت المادة (٦٤/أولاً) اختصاص رئيس مجلس الوزراء هذا على موافقة رئيس الجمهورية، ما يعني أنَّ هذه الموافقة هي الحاجز الأول، ثم الأغلبية المطلقة في المجلس^(٢). ولذلك، فإنَّ اختيار حق ممارسة حق حل البرلمان من قبل الحكومة مهم جداً، على أنَّ يتم ذلك في وقت إيجابي وفي وقت ازدهار اقتصادي، وفي وقت تضمن فيه الحكومة تأييد الناخب لها، فيصوّت إلى الحزب الذي تنتمي إليه الحكومة^(٣).

٣- الاختصاصات التي يشترك بها رئيس الوزراء مع مجلس النواب

تتمثل هذه الاختصاصات بالآتي:

إقالة الوزراء: نصّت الفقرة الأخيرة من المادة (٧٨) على اختصاص رئيس مجلس الوزراء في إقالة أي وزير من الحكومة بعد موافقة مجلس النواب، ويُعدّ الوزير مستقياً بعد موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب^(٤)، ومن المعلوم أنَّه لا يوجد في النظرية العامة للنظام البرلماني ما يعطي للبرلمان حق الموافقة على قرار رئيس مجلس الوزراء إقالة أحد وزرائه، فهذا شأن داخلي للوزارة، ويخضع لتقدير رئيسها وحنكته السياسية وعلاقته بوزرائه.

من هنا، يُعدّ هذا تدخلاً غير صحيح، بل في غاية الخطورة لمجلس النواب، وقد يؤدي إلى تعطيل عمل السلطة التنفيذية، لأنَّه يوّتي بنتائج السلبية على التضامن الوزاري، ومن ثم يؤدي إلى إبقاء وزير ما في منصبه على الرغم من قرار رئيس مجلس الوزراء إقالته^(٥). لذلك، نرى ضرورة تعديل تلك الفقرة من أجل حصر ذلك الاختصاص برئيس مجلس الوزراء، ورفع الفقرة التي تشترط

(١) د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ٢٤٣).

(٢) لمزيد من التفاصيل ينظر: الشكري، دراسات، المرجع السابق، ص ٥٨.

(٣) عبد المتعال، المرجع السابق، ص ٩٢.

(٤) المادة (٦٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(٥) أسعد، المرجع السابق، ص ٣٦.

موافقة مجلس النواب على قرار الإقالة انسجاماً مع النظام البرلماني الذي أخذ به الدستور، والذي يجعل رئيس مجلس الوزراء القائد والمنسق لعمل المجلس.

المطلب الثاني: صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في لبنان

عند دراسة صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في لبنان، نجد أنه يمر بمرحلتين: قبل تعديل الدستور عام ١٩٩٠ وبعده؛ حيث إنّ من أهمّ الاصلاحات الدستورية التي تضمنها التعديل الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ هي تقنين الأعراف الدستورية التي كانت سائدة في الجمهورية الأولى، والتي تعنى بمشاركة رئيس مجلس الوزراء في الحكم، وجعل رئاسة الوزراء مؤسسة دستورية لها صلاحيات خاصة بها^(١).

ونلاحظ أنّ صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في لبنان قبل التعديل الدستوري لم نجد أي إشارة لها في الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦؛ حيث لم يأت الدستور على ذكر رئيس الوزارة إلا في المادة (٥٣) التي نصّت على أنّ: "رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويختار منهم رئيساً"، وفي المادة (٦٦) التي تعطي رئيس الحكومة صلاحية عرض بيان الحكومة^(٢).

من أجل ذلك، توجب علينا استقراء القواعد البرلمانية التقليدية والأعراف الدستورية اللبنانية للوقوف على دور رئيس الحكومة، واستناداً إلى ما تقدّم، فإنّ صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في لبنان قبل التعديل الدستوري كانت تتناول رسم الخطوط الكبرى لسياسة الحكومة وتحمل مسؤوليتها أمام البرلمان والإشراف على أعمال الوزراء ومراقبة سياساتهم لتأتي جميعها منسجمة مع برنامج الحكومة وبيانها الوزاري.

وعلى الرغم من ذلك، فإنّ ثنائية السلطة التنفيذية في لبنان قبل التعديل الدستوري، كانت شبه مفقودة؛ حيث تركزت السلطة الإجرائية في شخص رئيس الجمهورية الذي يدير شخصياً اللعبة السياسية، وهيمنة الرئيس ناجمة عن الضعف المؤسّساتي لرئاسة الحكومة؛ حيث يعتمد رئيس الوزراء سلطاته وشرعيته أمام رئيس الجمهورية من صفته التمثيلية الطائفية، ذلك أنّ الطائفية

(١) شكر، المجلد الثاني، المرجع السابق، ص ٧٦٣.

(٢) المادة (٥٣) والمادة (٦٦) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ قبل التعديل.

السياسية شكلت الدستور الفعلي الذي حكم الجمهورية اللبنانية منذ عام ١٩٤٣، وهي وضعت الأسس لفدرالية الطوائف في إطار دولة موحدة^(١). فرئيس الحكومة لا يجسد الحكومة، ولا يملك صلاحية تقرير سياستها، فهو حسب تعبير أحد رؤساء الوزارة السابقين سامي الصلح "باش كاتب".

أولاً: صلاحيات رئيس مجلس الوزراء بعد التعديل الدستوري عام ١٩٩٠

إنّ من أهم التعديلات الدستورية التي جرت على الدستور اللبناني عام ١٩٩٠ هو ما تضمّنته المادة (٦٤)، والتي دت إلى تحويل الثنائية التنفيذية من ثنائية شكلية إلى ثنائية فعلية؛ حيث أصبحت السلطة الإجرائية موزعة بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية.

لذلك، يمكننا تصنيف آثار التعديل الذي تضمّنته نص المادة المذكورة أعلاه بالتالي:

١- تقنين وتكريس للأعراف الدستورية التي كانت قائمة في الحياة الدستورية اللبنانية قبل التعديل كإجراء الاستشارات النيابية قبل تأليف الحكومة، والتوقيع المشترك مع رئيس الجمهورية والتنسيق بين الوزارات المعنية.

٢- جعل رئاسة الوزراء مؤسسة دستورية، وذلك من خلال ما نص عليه البند أولاً من المادة (٦٤) المذكورة أعلاه، والذي أقرّ بأنّ رئيس مجلس الوزراء مبدئياً هو من يترأس جلسات المجلس، إلّا إذا رغب رئيس الجمهورية في حضور الجلسات، بينما كانت قبل التعديل، رئيس الجمهورية هو من يترأس جلسات المجلس^(٢). وكذلك ما نصّ عليه البند السادس الذي أعطى رئيس الحكومة حق دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد، ووضع جدول أعماله بعد أن كانت هذه الصلاحية مناطة برئيس الجمهورية؛ حيث إنّ هذه الصلاحية مهمة وخطيرة، لأنها تجعل من رئيس الحكومة المرجع الأوّل والأخير في دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد، وفي وضع جدول أعماله، فهو يمارسها منفرداً، كما أنّه غير ملزم بدعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد حتى لو طلب منه الأكثرية ذلك^(٣).

(١) شكر، المجلد الثاني، المرجع السابق، ص ٧٦٤

(٢) المرجع نفسه، ص ٧٧٣.

(٣) الفقرة سادساً من المادة (٦٤) من الدستور اللبناني المعدل لعام ١٩٢٦.

إنّ هذه الصلاحيات المهمة لرئيس مجلس الوزراء لا يمكن له ممارستها بشكل فاعل ما لم يعتمد على أكثرية نيابية ثابتة تجعل منه زعيماً لها على غرار ما هو حاصل في النظم البرلمانية. ونظمت المادة (٦٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ الصلاحيات الحصرية لرئيس الوزراء؛ حيث أوكلت إليه تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء، أي إنّ رئيس مجلس الوزراء المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة التي يتم وضعها مجلس الوزراء.

وهو بذلك يقود الدولة ورئاسة الحكومة وتمثيلها والكلام باسمها، وله ممارسة الصلاحيات

الآتية:

- ١ . يرأس مجلس الوزراء ويكون حكماً نائباً لرئيس المجلس الأعلى للدفاع.
- ٢ . يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة، ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها.
- ٣ . يوقع مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم ما عدا مرسوم تسميته رئيساً للحكومة، ومرسوم قبول استقالاتها، أو اعتبارها مستقيلة.
- ٦ . يدعو مجلس النواب للانعقاد.
- ٧ . يتابع أعمال الإدارات والمؤسسات العامة ينسق بين الوزراء ويعطي التوجيهات العامة لضمان سير العمل.
- ٨ . يعقد جلسات عمل مع الجهات المعنية في الدولة بحضور الوزير المختص.
- ١٠ . كما أوردت المادة (١٩) من الدستور صلاحية لرئيس مجلس الوزراء بمراجعة لمجلس الدستوري في ما يتعلق بدستورية القوانين.

ثانياً: صلاحيات رئيس مجلس الوزراء المشتركة مع الحكومة والبرلمان في لبنان

يشترك رئيس مجلس الوزراء مع مجلس الوزراء بصلاحيات مشتركة وهي الصلاحيات التي أقرها الدستور لمجلس الوزراء بعد التعديل الدستوري عام ١٩٩٠؛ حيث إنّ قبل هذا التاريخ كانت السلطة الإجرائية من اختصاص رئيس الجمهورية، حسب نص المادة (١٧) من الدستور قبل

التعديل^(١).

ولنص المادة (١٧) أسباب متعددة منها ما يتعلق بإرادة السلطة المنتدبة بحصر السلطة التنفيذية برئيس الجمهورية لأنها كانت ترى في ذلك تسهياً لإجراء رقابتها على أعمال الدولة والتدخل في شؤون الحكم، ومنها ما يتعلق بإرادة الطائفة المارونية السيطرة على مقدمات الحكم، وأخيراً طبيعة العقلية السياسية اللبنانية التي تفضل تركز السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية. إن واقع لبنان الطائفي وغياب الأحزاب من الحياة البرلمانية قد جعل من هيمنة رئيس الدولة هيمنة لطائفة معينة على مقدرات الحكم، وحال دون مشاركة بقية الطوائف في القرار السياسي باستثناء ما كان يتمتع به رئيس الحكومة بحكم الميثاق الوطني والأعراف الدستورية من مشاركة من خلال توقيعه على أعمال رئيس الجمهورية^(٢).

إن هذه الهيمنة لرئيس الدولة جعلت الحكومة أداة طيعة في يده؛ حيث كان يعرض عليهم السياسة التي يريدونها تحت طائلة التهديد بتغيير الحكومة أو الإقالة للوزير المعارض، وعلى الرغم من أن رئيس الجمهورية لم يقل الحكومة ولا مرة لكن رئيس الحكومة كان في كل مرة يختلف فيها رئيس الجمهورية حول موضوع معين يقدم استقالته، مثال ذلك استقالة الرئيس عبد الله اليافي عام ١٩٥٧ نتيجة خلافة مع الرئيس شمعون حول مسألة قطع العلاقات مع بريطانيا وفرنسا، واستقالة الرئيس صائب سلام عام ١٩٧٣ عندما رفض رئيس الجمهورية إقالة قائد الجيش^(٣).

وقد نظمت المادة (٦٥) من الدستور المعدلة بالقانون الدستوري رقم (١٨) الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ صلاحيات مجلس الوزراء بقولها: "تتأط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة"^(٤). ومن الصلاحيات التي يمارسها:

(١) المادة (١٧) من الدستور اللبناني قبل التعديل والتي تنص على الآتي: "تتأط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفقاً لأحكام الدستور"، في ما نصت المادة نفسها بعد التعديل الدستوري حسب القانون الدستوري رقم (١٨) الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ حيث أصبحت تنص على أن: "تتأط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو يتولاها وفقاً لهذا الدستور".

(٢) شكر، المجلد الثاني، المرجع السابق، ص ٧٦٤ وما بعدها.

(٣) المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

(٤) المادة (٦٥) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ والمعدلة بالقانون الدستوري رقم (١٨) الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١.

ثالثاً: صلاحيات مجلس الوزراء الداخلية لجهة الحكم والإدارة

نصّت المادة (٦٥ بعد التعديل) على الصلاحيات الجديدة التي يمارسها مجلس الوزراء لجهة الحكم والإدارة حيث نصّت الفقرة (١) على: "وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات..."، وفي الفقرة (٢): "السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كلّ أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء"، إنّ هذه النصوص جعلت من مجلس الوزراء مؤسسة مهمة، فجاءت التعديلات الأخيرة بنصوص أكثر دقة تحدد صلاحيات مجلس الوزراء التي تنتزع كما يلي:

١ - تعيين الموظفين وإقالتهم

أصبح تعيين الموظفين من اختصاص مجلس الوزراء بعد أن كان من يمارس هذه الصلاحية هو رئيس الجمهورية وخصوصاً أنّ قرار التعيين لا ينشئ للموظف مركزاً ذاتياً، بل يكون هذا المركز موجوداً سلفاً بفعل الأنظمة والقوانين، وهذا الوجود لا يتأثر بشخص شاغل الوظيفة. وعليه، وطبقاً للوضع التنظيمي الذي يسود علاقة الموظف بالإدارة، فإنّه يتعين على هذه الأخيرة تطبيق كلّ القوانين والأنظمة بحقه. وعلى هذا، فإنّ للموظف أن يتذرع بحقوقه المستمدة من القانون، وأن يطالب الإدارة باحترام هذه الحقوق، حيث إنّ الموظفين هم أداة الدولة التنفيذية. وتبعاً لذلك، فإن تعيينهم وإقالتهم وقبول استقالتهم، يجب أن يتم من قبل مجلس الوزراء.

٢ - الرقابة الذاتية

إنّ إعطاء صلاحية إقالة الوزراء لمجلس الوزراء بعد أن كان رئيس الجمهورية هو الذي يمارس هذه الصلاحيات، يعد من قبيل الرقابة الذاتية وخصوصاً إذا كان أحد الوزراء مقصراً في عمله.

٣ - القوات المسلحة بتصرف مجلس الوزراء

نظراً إلى أهمية هذه الصلاحية، وخصوصاً في الأوضاع التي مرّ بها لبنان والتقسيمات الطائفية، كان لا بد من أن يملك حق التصرف بالقوات المسلحة هو مجلس الوزراء، وأنّ ينحصر

دور رئيس الجمهورية بتوجيه الأوامر والتعليمات إلى هذه القوى طبقاً لقرارات مجلس الوزراء.

رابعاً: الصلاحيات الداخلية لمجلس الوزراء لجهة علاقته بمجلس النواب

أضافت التعديلات الجديدة ثلاث صلاحيات هي: صلاحية المبادرة التشريعية المادة (١٨)، وصلاحية حل مجلس النواب الفقرة (٥) من المادة (٦٥)، والسلطة التنظيمية المادة (٦٥)، وقبل استعراض هذه الصلاحيات لا بد من الإشارة إلى أمرين:

١- صلاحيات مجلس الوزراء في اقرار الموازنة (٨٦ من الدستور)

بعد التعديلات، أصبح مجلس الوزراء يتولى هذه الصلاحية منفرداً، ويقتصر دور رئيس الجمهورية على النشر والإصدار، وقد نصّت المادة (٨٦) (بعد التعديل) إذا لم يبت مجلس النواب نهائياً في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه، فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة، يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني/يناير، لمتابعة درس الموازنة. وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا، ولم يبت نهائياً في مشروع الموازنة، فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً يصدر بناء عليه عن رئيس الجمهورية مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به، ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق، إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طُرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل، على أنه في مدة العقد الاستثنائي المذكور تُجبي الضرائب والتكاليف والرسوم والمكوس والعائدات الأخرى كما في السابق، وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً، ويضاف إليها ما فتح بها من الاعتمادات الإضافية الدائمة، ويحذف منها ما أُسقط من الاعتمادات الدائمة، وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني/يناير من السنة الجديدة على القاعدة الاثني عشرية في ظل عدم إقرار الموازنة في لبنان منذ العام ٢٠٠٦، وهذا له تأثير في العلاقة بين السلطات الدستورية، ويتبع عدم إمكانية مراقبة شفافية الإيرادات والإنفاق في وزارة المالية. وعليه، وبما أنه لا وجود لموازنة، فإن الإنفاق يتم استناداً إلى القاعدة الاثني عشرية التي تنص عليها المادة (٨٦) من الدستور.

٢ - صلاحية مجلس الوزراء بالنسبة إلى إقرار مشاريع القوانين المستعجلة ووضعها موضع التنفيذ (المادة ٥٨)

نصّت المادة (٥٨) من الدستور (بعد التعديل) كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء، مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس، وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبتّ به أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء.

المادة (١١٣) من النظام الداخلي للمجلس النيابي الصادر في ١٩٩١/٦/٦، عندما تمارس الحكومة حقها المنصوص عليه في المادة (٥٨) من الدستور، فتقرر بموافقة مجلس الوزراء إعطاء مشروع قانون صفة الاستعجال مشيرة إلى ذلك في مرسوم الإحالة لا تبدأ مدة الأربعين يوماً إلا من تاريخ طرح المشروع على المجلس بعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة، وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبتّ به.

يمكن للمجلس إقرار المشروع أو تعديله أو ردّه، دون التعرض لصفة الاستعجال المادة (١٤٤)، يحيل رئيس المجلس المشروع المعجل فور وروده على اللجنة، أو اللجان المختصة التي يتوجب عليها درسه، ووضع تقرير بشأنه خلال مهلة أقصاها (١٥) يوماً، تبدأ من تاريخ طرح المشروع على المجلس.

ويرى أستاذنا الدكتور زهير شكر أن الدستور عندما نص صراحة على أن التشريع في مجالات محدّدة يتم بواسطة القانون، لم يكن بهدف تقييد صلاحية التشريع في هذه الحالات، بل بهدف منع الحكومة من التصرف بموجب مراسيم في هذه المجالات التي اعتبرها المشرّع الدستوري مجالات مهمة، وحيوية (الحريات العامة - تعديل الدستور - الضرائب - المعاهدات)، والدليل على ذلك أن المادة (١٩) من الدستور تنص على أنه لا ينشر قانون ما لم يقره المجلس، فنص هذه المادة الأخيرة يتعارض مع نص المادة (٥٨)، لأن الأخيرة تسمح بنشر قانون لم يقره المجلس. وعليه، فإنّ شكر يضيف أن بإمكان الحكومة اقتراح مشاريع القوانين المعجلة في مختلف المواضيع

باستثناء تلك التي نص الدستور صراحة على اصول خاصة لإقرارها (المادة ٨٦ المتعلقة بالموازنة أو المادة ٧٦ المتعلقة بتعديل الدستور) إلا أنه قد اسيء استخدام هذه الصلاحية في موضوعات أخرى.

٣ - صلاحية مجلس الوزراء في المبادرة التشريعية (المادة ١٨ من الدستور)

إن اقتراح مشاريع القوانين هو من الصلاحيات التقليدية للسلطة الإجرائية في النظام البرلماني فالمادة (١٨) الجديدة حصرت حق المبادرة التشريعية بمجلس النواب ومجلس الوزراء وقد نصّت لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب.

أ - المبادرة التشريعية وطابعها في نظر الفقه

في لبنان، كما في الدول البرلمانية، إنّ المبادرة التشريعية الحكومية هي الأكثر أهمية، نظراً إلى مواقع السلطة التنفيذية الذي يمكنها من الاطلاع على حاجات البلاد التي تتطلب إما تعديلاً في التشريع القائم، وإما تشريعاً جديداً، ولذلك فإنّ الفقه الدستوري يرى في صلاحية الحكومة في اقتراح القوانين نتيجة لوظيفتها ولدورها الإداري والسياسي. هذا وقد أثار اقتراح الحكومة لمشاريع القوانين جدلاً كبيراً بين فقهاء القانون الدستوري حول تحديد ماهية الاقتراح الحكومي وطبيعته الفكرة السائدة في الدستور، أنّ للاقتراح مركزاً أساسياً في عملية التشريع، لأنّه يمكن المجلس من نظر القانون وتقريره، إلّا أنّ الاقتراح، وإن كان الأصل في خلق القانون، فهو ليس القانون ذاته لأن حق تقرير القانون أو رفضه يعود للمجلس وحده؛ فالحكومة عند ممارستها حق الاقتراح لا تظهر في الحقيقة سوى نشاطها الإداري، وهذه التشريعات لا يجوز دستورياً، وفي الأحوال العادية صدورها إلّا بقانون، وأهم التشريعات اللبنانية هي وليدة مراسيم اشتراعية.

ب - تقديم مشروع القانون وسحب

يقدم الاقتراح الحكومي على شكل مشروع قانون ويصدر عن رئيس الجمهورية بموجب مرسوم موقع منه، ومن الوزير والوزراء المختصين، وقد درجت العادة على إرفاق المرسوم بكتاب بالأسباب الموجبة. ولكن، هل بإمكان الحكومة أن تسترد مشروع القانون الذي سبق أن تقدّمت به

للحكومة حق استرداد مشروعات قوانينها، ويكون ذلك بموجب مرسوم، ويمكن الاسترداد في أي مرحلة من مراحل دراسة المشاريع في المجلس.

٤ . صلاحيات مجلس الوزراء في حل مجلس النواب (المادتان ٦٥ و ٧٧ من الدستور)

يعدّ حل المجلس النيابي من الموضوعات الأساسية التي تحتاج إلى موافقة ثلثي أعضاء مجلس الوزراء بعد أن يطلب رئيس الجمهورية منه ذلك، فقد حجبت المادتان (٦٥) و (٧٧) شروط الحل، ويقتصر حل المجلس على ثلاث حالات:

الحالة الأولى: إذا امتنع مجلس النواب عن الاجتماع لغير أسباب قاهرة طوال عقد عادي، أو طوال عقدين متواليين، أو استثنائيين لا تقل مدة كلّ منهما عن الشهر بالنسبة إلى الأسباب القاهرة يعود تقديرها إلى السلطة الإجرائية صاحبة الصلاحية بحل المجلس.

الحالة الثانية: في حال ردّ الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل.

الحالة الثالثة: عندما يقع الخلاف بين البرلمان والحكومة حول تعديل الدستور، فيطلب رئيس الجمهورية من الحكومة حل البرلمان أنّ تضيق حق الحل إلى حد جعله شبه مستحيل، هو من أهم التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠؛ إذ عدل جذرياً في طبيعة النظام، فبعد أن كان أقرب إلى النظام الرئاسي أو البرلمانية الأورليانية التي يلعب فيها رئيس الجمهورية دوراً أساسياً في إدارة شؤون الدولة ومنها حل البرلمان أصبح أقرب إلى النظام المجلسي، بحيث أصبحت الحكومة التوافقية تمثل تركيبة البرلمان أو أشبه ببرلمان مصغر، ولقد أدى هذا التعديل إلى إضعاف الأدوار الرقابية بين السلطات الدستورية، فالبرلمان لن يقدم على حجب الثقة عن حكومة تمثيله، والحكومة عاجزة عملياً عن حل البرلمان.

٥ - صلاحيات مجلس الوزراء بممارسة السلطة التنظيمية (المادة ٦٥ من الدستور فقرة ٢)

إنّ الهيئات التي يحق لها ممارسة السلطة التنظيمية في لبنان هي مجلس الوزراء وبعض السلطات الإدارية الأخرى كالمدیر العام، والمحافظ، والقائمقام، والمجلس البلدي، ويتميّز مدى

السلطة التنظيمية في لبنان بمبدأين:

المبدأ الأول: وجود بعض الأمور التي يتعين إبقاؤها من اختصاص السلطة التشريعية؛ بحيث لا يمكن للسلطة التنفيذية بما لها من سلطة تنظيمية التعرض لها.

المبدأ الثاني: ضرورة احترام السلطة التنظيمية للنصوص التي تعلوها؛ وعليه، فإن المادة (٦٥) من الدستور (بعد التعديل) في فقرتها الأولى، نصّت على أنّ من صلاحيات مجلس الوزراء وضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية، واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها.

المبحث الثاني

الصلاحيات الاستثنائية لرئيس مجلس الوزراء

تُعد نظرية الضرورة استثناءً أو قيداً يرد على مبدأ سمو الدستور والنتائج المترتبة عليه، وتستمد هذه النظرية مدلولها من القاعدة الرومانية التي تقول "إن سلام الشعب فوق القانون"، وبموجب هذه النظرية فإنّ القواعد الدستورية وجدت لتنظيم ممارسة السلطة في الدولة، وهذا التنظيم يركز على مبادئ تهدف بالدرجة الأساس إلى تقييد سلطة الحكام، وإيجاد نوع من التوازن والفصل بين مؤسساته المختلفة، وذلك من أجل تأمين وحماية مبدأ سيادة القانون وحقوق الإنسان وحياته، وحيث إنّ هذه المبادئ قد شرعت للظروف الطبيعية، فإذا ما استجدت ظروف استثنائية قاهرة من شأنها المساس بكيان الدولة أو السلامة العامة للمجتمع كحالة الحرب والأزمات الحادة أو حالة التمرد والعصيان، لا بد من مواجهتها باتخاذ تدابير استثنائية.

فحالة الضرورة هذه، هي التي تجيز لإحدى هيئات الدولة ألا وهي الهيئة التنفيذية متمثلة برئيسها، أن تعلق كلّ أو بعض نصوص الدستور وتباشر ممارسة وظيفة التشريع خلال مدة من الزمن، ويجب أن لا تستمر هذه الحالة إلاّ لمواجهة الظروف التي أدت إليها، فينبغي العودة إلى الحالة الطبيعية حال زوال تلك الظروف، فالضرورة تقدر بقدرها.

والجدير بالذكر أنّ الفقه استعمل مصطلحات عدة لهذا المفهوم، فنجد تارةً يستخدم مصطلح الظروف الاستثنائية وتارةً مصطلح الضرورة للمفهوم نفسه. وبسبب ما للإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية في تلك الفترة من أثر مباشر وخطر على حياة المجتمع، وما يصاحبه من مصادرة للحقوق والاعتداء على الحريات العامة، فإنّ مثل هذه الصلاحيات يجب أن لا تمنح إلاّ في حالة خاصة جداً، بحيث يؤدي عدم تدخل الإدارة لمواجهة هذه الظروف إلى إلحاق ضرر جسيم بالدولة يهدد وحدة أراضيها ويشل حركة الحياة فيها، فيباح هنا للسلطة التنفيذية إصدار تشريعات، وإنّ مثل هذا الإجراء سيؤدي إلى نتائج خطيرة على حياة المجتمع، وقد يؤدي إلى تعزيز النظم الدكتاتورية التي لا يهتمها سوى الاستمرار في اضطهاد الشعوب والتحكم في مصائرها، وهذه

الأسباب هي التي دفعت القضاء، ولا سيما مجلس الدولة الفرنسي إلى إرساء ثوابت هذه النظرية واشتراطه لتطبيقها خضوع الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية إلى رقابة القضاء الإداري وضرورة انتهاء تطبيقها حال زوال هذا الظرف الاستثنائي.

وسنقسم هذه المبحث إلى ثلاثة مطالب نخصص المطلب الأول لمفهوم نظرية الظروف الاستثنائية، والثاني لأثر نظرية الظروف الاستثنائية على مبدأ المشروعية، والثالث لشروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية في الدستورين العراقي واللبناني.

المطلب الأول: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية

قد تتعرض حياة الدولة للأخطار والأزمات التي تهدد وجودها وكيانها، وإنَّ السلطة التنفيذية في ضوء هذه الظروف بحاجة إلى صلاحيات جديدة للقيام بواجبها في الحفاظ على كيان الدولة ووجودها، وإنَّ تعارض هذه المصالح مصلحة احترام القانون ومصلحة الحفاظ على الدولة وللموازنة بين هذه المصالح، فقد ابتدع الفكر القانوني هذه نظرية الظروف الاستثنائية، وسنحاول في هذه المبحث التعرف على مفهوم هذه النظرية، وذلك في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: أساس نظرية الظروف الاستثنائية وبداية نشأتها

الرأي السائد في الفقه يتجه إلى أنَّ فكرة الضرورة هي أساس نظرية الظروف الاستثنائية، ويُقصد بالضرورة تلك الحالة من الخطر الجسيم الحال التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية، ما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر ولمواجهة الأزمات^(١)، وفكرة الضرورة هذه تقوم على ركنين^(٢): ركن موضوعي ويتمثل بوجود خطر يهدد مصلحة جوهرية معتبرة قانوناً، وركن شكلي يتمثل في التجاوز على أحكام القانون. هذه هي فكرة الضرورة بصورة عامة، وهناك من يرى تحديد حالة الضرورة في نطاق القانون الدستوري، ذلك أنها توجد كلما كانت الدولة في وضع لا تستطيع معه أن تواجه أخطاراً معينة سواء أكان مصدر

(١) د.وجدي ثابت غريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٨، ص ٧٥).

(٢) د.بهي الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٤، ص ٧٢).

هذه الأخطار داخلياً أم خارجياً إلا بالتضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن تجاوزها في الأوضاع العادية^(١). وبالتالي، فإنَّ نظرية الضرورة تعني إضفاء المشروعية على عمل هو في الظروف العادية غير مشروع.

وتُعَدُّ هذه النظرية من النظريات العامة في القانون التي لا يقتصر مجالها على القانون الدستوري، وإنما يتعداه إلى مجالات القانون الأخرى ويحق القول هنا أنَّها من النظريات المهمة في مجال القانون العام؛ حيث إنها تمثل الجانب الاستثنائي لمبدأ المشروعية، وقد اهتم الفقه والقضاء ولا سيما القضاء الإداري الذي حدَّدها، وذلك بوضع الشروط والضوابط اللازمة لتطبيقها. وبالنظر لحداثة هذه النظرية واختلاطها مع غيرها من النظريات التي تحكم عمل الإدارة، اختلف الفقه في تحديد أساس واحد لهذه النظرية^(٢).

وترجع الأصول الأولى لنظرية الظروف الاستثنائية في القانون العام إلى الفقه الألماني الذي اتخذ منذ البداية النظرية القانونية لهذه النظرية، والتي تجد أساسها في كتابات بعض الفقهاء الألمان منهم: هيكل (Hegel)، وهرنك (Hrunk)، وجلينك (Jlink)، فقد برَّر هيكل خروج الدولة على القانون في هذه الحالة أنَّ الدولة هي التي أوجدت القانون، وهي تخضع له لتحقيق مصالحها، وعلى ذلك فلا خضوع عليها إذا كانت تحقيق صالحها هو في عدم الخضوع إلى القانون الذي يُعَدُّ وسيلة لغاية هي حماية الجماعة، فإذا لم تؤدِّ هذه القواعد إلى هذه الغاية، فلا يجب الخضوع إلى القانون، وعلى الدولة أن تضحى به في سبيل الجماعة^(٣).

وكان الفقيه جلينك قد برر النظرية التي تحل بها الحكومة محل السلطة التشريعية تحت ضغط الحوادث لمواجهة الضرورة وبكل الوسائل المتاحة. وعلى ضوء هذه الآراء، يذهب الفقه الألماني إلى اعتبار نظرية الظروف الاستثنائية نظرية قانونية على أنها تعد حقاً للدولة. وبناءً على

(١) الجمل، المرجع السابق، ص ١٣.

(٢) سعدون عنتر الجنابي، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، (العراق: مطبعة وزارة الثقافة والإعلام، ١٩٨١، ص ٥٩ - ٦١).

(٣) د. إحسان المفرجي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، (بغداد: دار الحكمة، ١٩٩٠، ص ١٦٨).

ذلك، تكون الأعمال والإجراءات التي تتخذها الدولة في أحوال الضرورة هي إجراءات مشروعة، ولا ترتب مسؤولية على الإدارة، ولا يجوز للغير مطالبة الإدارة بالتعويض عما يلحقهم من ضرر جراء ذلك.

أما الفقه الفرنسي، فقد انقسم إلى مرحلتين تاريخيتين، ففي الأولى وهي القديمة اتخذ الفقه النظرة السياسية باعتباره جزءاً من المدرسة الديمقراطية، ثم ما لبث أن انتقل إلى المرحلة الثانية التي اتخذ فيها النظرة القانونية لنظرية الضرورة، حيث ساعدها في هذا المجال قضاء مجلس الدولة الفرنسي، في حين يستند أصحاب نظرية الضرورة باعتبارها نظرية سياسية على مبدأ سيادة القانون. وعلى هذا الأساس، تكون جميع الإجراءات التي تصدر عن الإدارة لمواجهة أي ظرف استثنائي مخالفة فيها القواعد القانونية بدعوى الضرورة هي إجراءات باطلة، وتظل غير مشروعة قانوناً، وتترتب المسؤولية على الحكومة ما لم يصححها البرلمان بقوانين التضمينات، وهو ما كان عليه الحال في بريطانيا والولايات المتحدة. فقد استقرت أحكام القضاء على اعتبار نظرية الظروف الاستثنائية مجرد نظرية سياسية لا يمكن أن تكون بذاتها أساساً قانوناً للسلطات التشريعية لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية؛ ففي هذه الدول، هناك ما يُعرف بحالة الطوارئ وهي تقابل حالة الضرورة^(١).

ويطلق البعض على النظرية الألمانية التي تؤخذ من الطبيعة القانونية لنظرية الظروف الاستثنائية بأنها لم تكن في حقيقتها نظرية قانونية بقدر ما كانت تشكل نظرية ديكتاتورية، ولذلك لم تكن مقبولة لدى الفقه الفرنسي، ودفع ذلك بعضهم إلى رفض الأخذ بالنظرية السياسية، وفضلوا عليها النظرية القانونية^(٢). ولكن على وجه مغاير للفقه الألماني، ومن الفقهاء الفرنسيين الذين أخذوا بالتصوير القانوني لنظرية الضرورة العميد "دكي" (Dekki) الذي أباح للسلطة التنفيذية إصدار القرارات التشريعية على اعتبار الضرورة تمثل استثناء على الجانب الشكلي لمبدأ المشروعية، ولكن

(١) كاظم الجنابي، سلطة رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، (العراق: جامعة بغداد، كلية القانون ١٩٩٦، ص ٧٢).

(٢) د. خالد رشيد الدليمي، "مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة"، محاضرات أُلقيت على طلبة كلية القانون، جامعة بغداد، المرحلة الثالثة، ص. ١٥.

هذا الاستثناء يبقى دائماً محاط بالشروط والقيود^(١).

ويرجع ظهور نظرية الظروف الاستثنائية إلى مجلس الدولة الفرنسي عندما قام بوضع الضوابط الخاصة بها بتحديد شروطها وإضفاء مشروعيتها من نوع خاص على أعمال الإدارة الصادرة في ظلها عندما عمل المجلس على منح الإدارة سلطات استثنائية في الظروف استثنائية في ظل غياب النصوص الدستورية المتضمنة لهذه النظرية، والعمل على تكملة هذه النصوص مما يشوبها من قصور وذلك بإعطاء الإدارة سلطات كافية لمواجهة تلك الظروف الاستثنائية على إن القضاء يعمل على تفسير النصوص الدستورية من خلال تحديد مفهومها والشروط اللازمة لتحقيقها^(٢). وعلى هذا، فإنَّ المصدر الحقيقي لهذه النظرية هو القضاء وبالتحديد (قضاء مجلس الدولة الفرنسي) وقد ذهب جانب من الفقه إلى أنَّ هذه النظرية هي من خلق مجلس الدولة الفرنسي خلال الحرب العالمية الأولى، ويؤكد ذلك الدكتور "يحيى الجمل" بقوله: "أثناء الحرب العالمية الأولى أخذ مجلس الدولة الفرنسي موقفاً مغايراً لموقف محكمة النقض موقفاً اعتمد نظرية الضرورة وإنَّ أطلق عليها مسميات أخرى، فأحياناً يسميها نظرية سلطات الحرب وأحياناً يسميها نظرية الضرورة"^(٣).

وهناك من فقهاء القانون من يرى بأنَّ هذه النظرية موجودة في الفقه الإسلامي، وهم يستندون في ذلك إلى قاعدتي (الضرورات تبيح المحظورات) و(الضرورة تقدر بقدرها)، وهناك من يرى بأنَّها مقررة في الشريعة الإسلامية، وهي تلتقي في جوهرها مع وجهات نظر الفقهاء المحدثين^(٤). وهناك من يرى أنَّ نظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية معروفة ومقررة في الشريعة الإسلامية، إلَّا أنَّها ليست من خلقها؛ حيث إنها معروفة ومقررة في عالم ما قبل الإسلام؛ إذ وردت تطبيقات لحالة الضرورة في كلِّ من الشريعة اليهودية والشريعة المسيحية، وإنَّ نظرية الضرورة كنتنظيم دستوري لم تظهر إلَّا بعد نشأة الدولة بمفهومها الحديث القائم على مبدأ سيادة القانون ومبادئ احترام حقوق وحرّيات الإنسان^(٥). وإنَّ هذه النظرية بشروطها وضوابطها الجديدة هي من

(١) غريال، المرجع السابق، ص ٧٢.

(٢) د. شاب توما منصور، القانون الإداري، ط ٣، (العراق: مطبعة جامعة بغداد، ١٩٧٨، ص ١٧٣).

(٣) الجمل، المرجع السابق، ص ٤٧.

(٤) الجمل، المرجع نفسه، ص ٤٧.

(٥) الجنابي، المرجع السابق، ص ٨.

خلق مجلس الدولة الفرنسي الذي صاغها في إطار قانوني محدد، بحيث لا تعد أية واقعة تدخل ضمن هذه النظرية ما لم تكن داخلة ضمن هذا الإطار.

الفرع الثاني: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية

تكاد تتفق الدساتير المنظمة لنظرية الظروف الاستثنائية إلى تقييدها بشروط معينة حتى لا تصبح النصوص المنظمة لها وسيلة بيد السلطة التنفيذية لتحقيق مصالح شخصية هذا بالإضافة إلى أن تحديد مثل هذه الشروط يُعدّ وسيلة لتمييز هذه النظرية عن النظريات الأخرى التي تحكم عمل الإدارة كنظرية أعمال السيادة ونظرية السلطة التنفيذية للإدارة، وإنّ مثل هذه الشروط أو القيود نجد أساسها في الفقه الفرنسي الذي ذهب إلى تقييد هذه النظرية، وذلك بوضع الضوابط والشروط المحددة لها، والتي هي على النحو التالي:

أولاً: قيام الظرف الاستثنائي

وبتمثل هذا الظرف بوجود تهديد بخطر موجه ضد الدولة، وهو أهم الشروط اللازمة لقيام هذه النظرية، وهذا الخطر الذي قد يكون داخلياً كالكوارث الطبيعية الاقتصادية أو العصيان المسلح والمظاهرات غير المسلحة، وقد يكون خارجياً كالحروب ويستقر الفقه على وجوب توافر وصفين في هذا الخطر، وهما الجسامة والحلول. وقد ذهب جانب من الفقه إلى أنّ الخطر يكون جسيماً إذا كان من غير الممكن دفعه بالوسائل القانونية العادية، فإذا أمكن دفعه بهذه الوسائل لا يعدّ جسيماً^(١)، أما بالنسبة لصفة الحلول، فإنّ الخطر الحال يعني أنّ تبلغ الأحداث أو الظروف حداً تؤدي معه حالاً ومباشرةً إلى المساس بالمصلحة موضوع الحماية^(٢)، ما يعني وجود تهديد بخطر جسيم حال موجّه ضد الدولة^(٣).

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري، (بيروت: الدار الجامعية، ١٩٨٣، ص ٨٠٧).

(٢) غريال، المرجع السابق، ص ١٠٦

(٣) الجنابي، المرجع السابق، ص ٢٥

ثانياً: استحالة مواجهة الظرف الاستثنائي بالطرق القانونية العادية

إنَّ هذا الشرط يعني بأنَّه إذا ما حدث ظرف استثنائي، وكانت هناك قواعد قانونية أو دستورية قادرة على مواجهة هذا الظرف، فإنَّه ينبغي اللجوء إلى هذه القاعدة. أما إذا لم تكن هناك نصوص قانونية قادرة على مواجهة هذا الظرف، ففي هذه الحالة، يجب اللجوء إلى نظام قانوني استثنائي لتفادي هذا الظرف، على أنَّ يتم ذلك تحت رقابة القضاء الإداري وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في عام ١٩٥٨، حين أكد على أنَّه إذا كان الموقف الاجتماعي أو الاقتصادي الناتج عن الحرب التي كانت دائرة في الهند الصينية بأنَّ السلطات والوسائل التي يملكها الحاكم بموجب القوانين القائمة تكفي لمواجهة متطلبات هذا الموقف دون حاجة إلى أنَّ يتجاوز نطاق اختصاصاته المقررة في هذه القوانين^(١). وعلى هذا الأساس، فإنَّ التصرف أو الإجراء الصادر لمواجهة هذا الظرف الاستثنائي يجب أن يكون مما تقتضيه الضرورة القصوى وفي حدودها^(٢)، أي إنَّ الضرورة تقدر بقدرها فإذا ما تجاوزت الإدارة لهذا القدر فإنها تعرض نفسها للمساءلة، وتكون قراراتها عرضة للطعن، أما القضاء بالإلغاء أو التعويض.

ثالثاً: أن يكون الهدف من النظام القانوني الاستثنائي تحقيق المصلحة العامة

إنَّ شرط المصلحة العامة هو شرط جوهري في كلّ الأعمال التي تصدر عن الإدارة سواء أكانت الظروف عادية أم استثنائية، وإنَّ أي عمل تتخذه الإدارة يجب أن يقصد به تحقيق مصلحة عامة وألاً تكون الغاية منه الوصول إلى تحقيق أغراض شخصية^(٣)، وإنَّ الإدارة يجب أن تهدف إلى دفع هذه الظروف ومواجهتها للمحافظة على كيان الجماعة، وهذا هو الهدف الخاص. فإذا ما أخلت الإدارة واستعملت سلطتها الواسعة في أي هدف آخر من أهداف المصلحة العامة كان تصرفها مشوباً بانحراف السلطة.

(١) الجنابي، المرجع السابق، ص ٢٦.

(٢) د. عبد الباقي نعمة عبد الله، "الظروف الاستثنائية بين النظرية والتطبيق"، بحث منشور في مجلة العدالة العراقية، العدد

١، ٢، السنة ٦، العراق، ١٩٨٠، ص ١٩.

(٣) كامل، المرجع السابق، ص ٣٧.

المطلب الثاني: أثر نظرية الظروف الاستثنائية على مبدأ المشروعية

لا بدّ لنا هنا من تقسيم هذا المطلب إلى فرعين نخصص الأول لعلاقة نظرية الظروف الاستثنائية بمبدأ المشروعية، والثاني لضمانات تطبيق مبدأ المشروعية وكما يلي:

الفرع الأول: نظرية الظروف الاستثنائية ومبدأ المشروعية

الأصل أنّه يتعين على السلطة التنفيذية وتطبيقاً لمبدأ المشروعية الالتزام بالقانون في كلّ زمان ومكان أيّاً كانت الظروف، غير أنّ هذا الأصل إذا كان صالحاً في الظروف العادية، فإنّه ليس كذلك في الاستثنائية^(١). فإذا كان مبدأ المشروعية يفرض على الإدارة أن تتقيد في ما تتخذه من أعمال وتصرفات بأحكام القوانين وبعدم الخروج عليها، وأن تستند أعمالها وتصرفاتها إلى قاعدة قانونية تجيزها، إلّا أنّ ذلك لا يكون كذلك إذا ما تعرضت لظروف غير مألوفة تتطلب الإسراع في اتخاذ التدابير اللازمة لحماية أمن الدولة ونظامها العام ومرافقها الأساسية، ما يهددها من مخاطر وبالقدر الذي تقتضيها هذه الظروف الطارئة الجديدة^(٢).

وفي إطار بيان العلاقة بين نظرية الظروف الاستثنائية ومبدأ المشروعية، فقد تبنى الفقه تيارين أساسيين^(٣)، الأول ينكر كلّ قيمة قانونية لنظرية الظروف الاستثنائية ويعتبرها خروجاً على مبدأ المشروعية، ولا تستند إلى أي أساس قانوني، وهذا هو التيار الأساسي الذي تبنته المدرسة الأنجلو أمريكية، أما التيار الثاني، فيعتبر نظرية الظروف الاستثنائية قانونية داخل مبدأ المشروعية وتتمثل في ذاتها الأساس القانوني لسلطات الإدارة الاستثنائية، وهذا هو التيار القانوني الذي يعدّ تلك النظرية نظرية قانونية ثبتها الفقه الألماني وجانب من الفقه الفرنسي مع بعض القيود. وبذهب الدكتور يحيى الجمل إلى أنّ "نظرية الضرورة لا تؤدي إلى هدم الشرعية وتجاوزها تجاوزاً كلياً"^(٤)، ويستفاد من ذلك أنّ نظرية الظروف الاستثنائية تؤثر تأثيراً جزئياً فحسب في قواعد المشروعية، غير

(١) الدليمي، المرجع السابق، ص ٤٢.

(٢) د. أحمد مدحت، نظرية الظروف الاستثنائية، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٨، ص ٥٥).

(٣) غريال، المرجع السابق، ص ١٠٨.

(٤) الجمل، المرجع السابق، ص ٤٨ وما بعدها.

أن الفقه في تصوره لهذه العلاقة إلى مذاهب شتى، فمن الفقه من يذهب إلى أن نظرية الظروف الاستثنائية تنتج آثارها على مبدأ المشروعية من خلال توسيع قواعد المبدأ، بما يؤدي إلى التلطيف من أداء واجبها في المحافظة على النظام العام وسير المرافق، ولكن المشروعية ذاتها قائمة^(١). ففي تلك الظروف، يتم توسيع المشروعية وتعديل حدودها، وهو أمر يجريه القاضي بحكم قوامته على تفسير القانون بما يلائم ظروف تطبيقها، فالأمر يتعلق بتفسير قواعد القانون تفسيراً واسعاً يسمح للإدارة بسلطات العمل السريع التي تقتضيه مهمتها لصيانة الأمن وحسن سير المرافق العامة^(٢)، بينما عبر البعض عن الاتجاه ذاته (توسيع نطاق المشروعية) بطريقة أخرى؛ إذ إن الأحكام الدستورية يجب أن تخضع أمام الضرورة العليا لسلامة البلاد، وهذه النظرية تمثل استثناءً وارداً على مبدأ علو الدستور، حيث يوقف العمل بهذا المبدأ لصالح الحكام، وتعفى السلطة التنفيذية من احترام الدستور والقوانين، إذا ما اقتضت ذلك الضرورات العليا لسلامة الدولة، ويتضح من خلال هذه الآراء أن نظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية عُدَّت توسيعاً في نطاق مبدأ المشروعية على نحو يشمل معه الإجراءات الاستثنائية التي تتخذها الإدارة لتكسيبها شرعية استثنائية^(٣)، وتعتبر هذه النظرية استثناءً من مبدأ المشروعية، أو قيداً يرد عليه، فالأحكام الاستثنائية للظروف الاستثنائية تتعارض والأحكام العامة في مبدأ المشروعية، لذلك يبدو القول بأن مبدأ المشروعية يتسع ليشمل طائفتين من الأحكام والقواعد المتعارضة في الهدف والطبيعة، والدور قولاً غير دقيق لأن توسيع دائرة المشروعية العادية يفترض تناغماً في الحلول وانسجاماً في الأحكام، أو على الأقل عدم التعارض بينهما. لأن طبيعة النظام القانوني الاستثنائي الذي تستخدمه الضرورة يختلف عن النظام المعد لحكم المشروعية في الظروف العادية اختلافاً جذرياً^(٤).

وإنَّ النظام القانوني الاستثنائي للضرورة لا يمكن اعتباره خارجاً عن المشروعية لتقيده بالقواعد الدستورية، وهي أهم وأعلى مصادر المشروعية، ولا يجوز مخالفتها له على أي نحو شأنها

(١) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط ٤، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٦، ص ١٢٣).

(٢) غريال، المرجع السابق، ص ١٠٩ وما بعدها.

(٣) د. عبد الغني بسيوني، ولايات القضاء الإداري على أعمال الإدارة، (القاهرة: منشأة المعارف العامة، ١٩٨٣، ص ٢٤٣).

(٤) غريال، المرجع السابق، ص ٧٩.

في ذلك شأن القواعد العادية؛ حيث إنَّ الأحكام الاستثنائية التي تخلقها نظرية الظروف الاستثنائية تشكل نظاماً قانونياً يستقل في بنائه عن المشروعية العادية، ولكن في الوقت ذاته يشاركه في قاعدة أساسية هي قاعدة دستورية؛ حيث يمثل الدستور بقواعده المصدر الشكلي للقواعد العادية والاستثنائية على حدٍّ سواء^(١).

إنَّ إجراءات الضرورة تظل مقيدة بالقيود الدستورية والضمانات المقررة في قواعد الدستور، ولا تملك السلطة القائمة على حالة الضرورة التحلل من هذه القيود بدعوى الضرورة أو الظروف الاستثنائية. وتخلق نظرية الظروف الاستثنائية أحكاماً استثنائية يكون لها الأولوية في التطبيق إلى جوار قواعد المشروعية العادية، وهو ما يعني أنَّ أثر هذه النظرية لا يقتصر على تفسير النصوص القانونية تفسيراً موسعاً لأحكام الضرورة، وإنَّ كانت استثناءً من قواعد المشروعية العادية، وهي لا تعتبر استثناءً من الدستور، وإنما استثناء من النصوص التشريعية، وإنَّ نظرية الضرورة لا تعتبر خروجاً على مبدأ المشروعية لأنَّ مصدرها القانوني هو الدستور المقنن لها. وتقيدها بسائر القواعد الدستورية، وهنا يبقى أثر إجراءات الضرورة محدوداً بالمجالين التشريعي واللوائح، دون أن يمتد إلى المساس بالقواعد الدستورية^(٢). غير أنَّ هناك اتجاهاً فقهيّاً يخالف هذا الاتجاه ويرى أنَّ القواعد الدستورية ليست بمنأى عن المساس سواء بالإيقاف أو التعديل، وعلى هذا الأساس فإنَّ هناك من يقرر بأنَّ نظرية الضرورة تجيز للسلطة التنفيذية أن تعتمد إلى تعطيل الحياة النيابية أو تعديل الدستور من غير اتباع الأساليب والإجراءات الدستورية^(٣).

ويؤكد أصحاب هذا الاتجاه بأنَّ الأحكام الدستورية والتشريعية يجب أن تخضع أمام الضرورات العليا لسلامة الدولة، فيباح في الظروف الاستثنائية لبعض السلطات أن تخرج عن المبادئ العامة وهذه هي نظرية الضرورة^(٤). وتأكيداً لذلك، فقد ذهب البعض إلى أنَّ الدساتير قد

(١) غريال، المرجع السابق، ص ٨٠ وما بعدها.

(٢) غريال، المرجع نفسه، ص ٨٢ و ٨٢.

(٣) د. عبد الحميد المتولي، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية، ط ١، (القاهرة: دار المعارف، ١٩٥٩، ص ٢٢٦).

(٤) د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، (القاهرة: دار الفكر، ١٩٦٦، ص ٨٧).

أعطت الحكومة الحق بإيقاف الدستور أو تعطيله أو مخالفة نصوصه في بعض الأحوال الاستثنائية لصيانة الأمن ومصالح الدولة الكبرى^(١).

ونحن نؤيد الرأي الذي يذهب إلى أنَّ إجراءات الضرورة تمتد إلى المساس بالقواعد الدستورية، أي إنَّ القواعد الدستورية ليست بمنأى عن المساس في حالة الظروف الاستثنائية إذا كان الحفاظ على هذه القواعد يتعارض مع واجبات الدفاع عن مصالح الدولة العليا المهددة بالانتقاص أو الهلاك، وذلك لأنَّه ليس من المنطقي التضحية بالمصالح الدولة العليا من أجل الحفاظ على النصوص الدستورية على أن يكون مؤقتاً لفترة لازمة ومتعلقاً بموضوعها.

الفرع الثاني: ضمانات نفاذ مبدأ المشروعية

من مبادئ المسلّم بها خضوع الدولة للقانون، ولا يتحقق ذلك إلا بخضوع الحكام والمحكومين على حدٍّ سواء لأحكام القانون، وذلك بأنَّ تنقيد السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في جميع أعمالها بالقانون وبأحكامه، حيث يكفل مبدأ المشروعية حماية جدية للأفراد في مواجهة الإدارة التي تملك من القدرات والسلطات ما قد يغريها بالاعتداء على حقوقهم وحرّياتهم، وذلك بفضل ما يفرضه على الجهة الإدارية من التقيد في تصرفاتها بأحكام القوانين، غير أنَّه مهما كانت القيمة النظرية لهذا المبدأ، إلاَّ أنَّه يبقى عديم القيمة من الناحية العلمية، إلاَّ إذا وجدت ضمانات تكفل امتثال السلطات العامة المضمونة وتقيدتها بحدودهم^(٢).

ومهما تعدّدت الضمانات التي تكفل احترام مبدأ المشروعية، فإنَّ الضمان الأمثل يكون بتنظيم رقابة قضائية على نشاط السلطات العامة سواء أكان هذا النشاط تشريعياً أم إدارياً، فهذه الرقابة القضائية تُعدّ مبدأً متمماً ومكملاً لمبدأ المشروعية، لأنها تحقق ضمانة أكيدة للأفراد لمواجهة السلطة العامة، وتمكّنهم من الالتجاء إلى جهة مستقلة محايدة من أجل توقيع الجزاء الناتج عن اتخاذ الإجراءات الإدارية تصرفاً بالمخالفة لما تقضي به القواعد القانونية، ويتمثل هذا الجزاء في الحكم ببطالان التصرف المخالف للقانون، أو التعويض عن الأضرار التي أحدثها. وهنا، تظهر

(١) رأفت، المرجع السابق، ص ٥٩.

(٢) مدحت، المرجع السابق، ص ٥٧.

فاعلية الرقابة القضائية باعتبارها من أهم ضمانات نفاذ مبدأ المشروعية، ذلك أنَّ القضاء يمثل إحدى السلطات العامة يخضع في مباشرة وظيفته للقانون حكمه في ذلك حكم سائر السلطات العامة الأخرى، ويتم التحقق من ذلك عن طريق ما تتضمنه القوانين من طرق الطعن في الأحكام وإجراءات رد القضاة ومخاصمتهم. غير أنَّ مدى فاعلية هذا الضمان يتوقف على مدى استقلال السلطة القضائية، وتمتعها بالضمانات الكافية لصيانة هذا الاستقلال، فمتى فقد رجال القضاء استقلالهم وكانت السلطة التنفيذية هي المهيمنة على اختيارهم وترقيتهم وممارستهم لاختصاصات وظائفهم، فإنَّ الرقابة القضائية في هذه الحالة تفقد فاعليتها ويصبح مبدأ المشروعية غير قائم من الناحية العملية^(١). ويوجد إلى جانب هذا الضمان عدة ضمانات أخرى تكفل احترام مبدأ المشروعية، ومن هذه الضمانات: مبدأ الفصل بين السلطات والرقابة البرلمانية على تصرفات الحكومة، وفكرة جمود الدساتير.

المطلب الثالث: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية في الدستورين العراقي واللبناني

ينص البند تاسعاً من المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في تعدادها لصلاحيات مجلس النواب على ما يلي:

"أ. الموافقة على إعلان حالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

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

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

من خلال نص هذه المادة، يتبين لنا أنَّ الشروط التي يستلزم توافرها لتطبيق هذه المادة هي:

(١) د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٦، ص ١٤).

- ١ - قيام حالة الحرب أو قيام ظرف استثنائي لا يمكن مواجهته بالقوانين الاعتيادية، وإنّ مثل هذا الظرف يجسد تهديد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن.
- ٢ - أنّ يقدم طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء إلى مجلس النواب يطلبون فيه الموافقة على إعلان حالة الطوارئ.
- ٣ - موافقة ثلثي مجلس النواب على إعلان حالة الطوارئ أو تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية.
- ٤ - صدور قانون ينظم الصلاحيات التي يتم منحها لرئيس الوزراء لمواجهة هذا الظرف الاستثنائي.
- ٥ - ألاّ تتعارض ممارسة رئيس مجلس الوزراء لصلاحياته في مواجهة هذا الظرف الاستثنائي مع أحكام الدستور.
- ٦ - أنّ يعرض رئيس مجلس الوزراء الإجراءات التي اتخذها في ظل الظرف الاستثنائي، والنتائج التي انتهى إليها بعد اتخاذ تلك الإجراءات المناسبة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها.

وبنقد البعض نص المادة أعلاه في أنه مما يؤخذ على النص المذكور:

- ١- لم يحدد المقصود ما هي أغلبية الثلثين، فهل هي ثلثي الأعضاء الحاضرين في الجلسة أم ثلثي أعضاء مجلس النواب ككل.
- ٢- فضلاً عن أنّ النص المذكور قد ساوى بين الحرب الهجومية والحرب الدفاعية، وكذلك يؤخذ على النص اشتراك رئيس الجمهورية مع رئيس مجلس الوزراء في الطلب المشترك لإعلان الحرب، فعلى الرغم من كون رئيس الجمهورية قائداً عاماً للقوات المسلحة لأغراض تشريفية، لكن ذلك الاشتراك قد يؤدي إلى اختلافات سياسية ليس بالإمكان حسمها^(١).

وفي لبنان، فإنّ الدستور اللبناني صامت في هذا الموضوع تماماً، ومع ذلك فإنّ رأياً يفرض نفسه ليكون حلاً وحيداً، وهو أنّ رئيس الجمهورية يستطيع إصدار لوائح الضرورة، بل إنّ ذلك

(١) الشكري وآخرون، رئيس، مرجعه سابق، ص ٣٥٠.

يصبح واجباً عليه في بعض الأحيان، إذا تطلبت حالة الضرورة ومصلحة البلاد، وإذا كان مجلس النواب قائماً فإنه يُدعَ لانعقاد فوراً.

وإذا كان في حالة الحل، فتعرض هذه المراسيم الاشتراعية عليه في أول اجتماع له^(١)، والفقه اللبناني قد أجاز أيضاً للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم الضرورة سواء في حالة عطلة البرلمان أو في حالة غيابه عند حله^(٢).

هذا، وقد نصّت المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم (٢٧) الصادر بتاريخ ١٦ شباط/فبراير ١٩٥٣، على أنه: "عند حدوث اضطرابات مسلحة بشكل يهدد النظام العام أو سلامة الدولة الداخلية، أو عند الاضطرار للمحافظة على سلامة الدولة الخارجية يمكن إعلان حالة الطوارئ في جميع الأراضي اللبنانية أو في جزء منها، كما يمكن إعلان إقليم معيّن منطقة عسكرية، وتعلن حالة الطوارئ والمنطقة العسكرية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على أن يجتمع مجلس النواب للنظر في هذه التدابير في مهلة ثمانية أيام، وإن لم يكن في دور انعقاد"، وقررت المادة الثانية أنه فور إعلان حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية، توضع تحت أمره السلطة العسكرية المباشرة، قوى الدرك والشرطة والأمن ورجال القوة المسلحة في الموائى ومخافر الجمرى^(٣).

أما التعديل الدستوري الأخير لسنة ١٩٩٠، فقد أعطى رئيس مجلس الوزراء الحق بدعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد، ووضع جدول أعماله على أن يطلع رئيس الجمهورية مسبقاً على المواضيع التي يتضمنها وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث (الفقرة ٦ من المادة ٦٤)، كما أنه أعطى رئيس الجمهورية الحق بعرض أي أمر من الأمور الطارئة على مجلس الوزراء من خارج جدول الأعمال (الفقرة ١١ من المادة ٦٥)، والأمور الطارئة، هي الأمور المهمة والخطيرة التي لا تحتل التأخير، وتم التوافق بين الوزراء حول هذا الموضوع بحصر الأمور الطارئة في نطاق محدود وضيق، ويرى الرئيس السابق لمجلس النواب "حسين الحسيني" في تفسير الأمر الطارئ "أن يكون وقع حدث أو طراً موضوع خارج عن إرادة السلطة وعليها أن تتخذ موقفاً أو قراراً في شأنه"^(٤).

(١) فهمي، المرجع السابق، ص ٢٩٥، ٢٩٦.

(٢) بسيوني، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣٠١.

(٣) فهمي، المرجع السابق، ص ٢٦٤، ٢٦٥.

(٤) سعيّفان، المرجع السابق، ص ٤١٩؛ وكلام الرئيس حسين الحسيني ورد في هامش (٢) جريدة النهار، ١٩٩٨/٣/٢٧.

الخاتمة

تناولت دراستنا هذه المعنونة "المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في العراق ولبنان" جميع ما يتعلق بمنصب رئيس مجلس الوزراء، وذلك من ناحية نشأة هذا المنصب في كلّ من العراق ولبنان، والذي يبين أنّ منصب رئيس مجلس الوزراء نشأ في العراق منذ العام ١٩٢٠ عند تشكيل أوّل وزارة برئاسة عبد الرحمن الكيلاني، وذلك قبل صدور الدستور، والذي يسمى القانون الأساس عام ١٩٢٥، والذي بصدوره بدأت الحياة البرلمانية في العراق لغاية ١٩٥٨ عند سقوط النظام الملكي ومن ثم عادت مرة أخرى بعد عام ٢٠٠٣ عند سقوط نظام البعث وصدام في العراق وصدر دستور دائم للعراق عام ٢٠٠٥، بينما في لبنان في عام ١٩٢٦ لأوّل منصب رئيس مجلس الوزراء عند صدور الدستور اللبناني والذي نص في المادة (٥٣) منه قبل التعديل رئيس الجمهورية يسمى الوزراء، ويختار منهم رئيساً في معرض دراستنا لآليات اختيار رئيس الوزراء تبين لنا أنّه وعلى الرغم من أنّ الدستور في كلّ من العراق ولبنان أناط برئيس الجمهورية صلاحية اختيار رئيس مجلس الوزراء، إلّا أنّ في العراق قيده بشرط أن يكون المكلف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً حسب نص المادة (٧٦) من الدستور العام ٢٠٠٥، وفي لبنان وعلى الرغم من أنّ الدستور اللبناني قبل التعديل الدستوري عام ١٩٩٠ ميّز رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة جداً ومنها اختيار رئيس الوزراء، ولكن قيده بالأعراف الناشئة عن الميثاق الوطني والتي تعكس الطبيعة الاجتماعية للبنان وهي أن يختار للمنصب شخصية إسلامية سنية يجب أن تحظى بقبول المسلمين في لبنان، وبعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ والذي من أبرز صفاته ظهور مؤسسة مجلس الوزراء بنصوص دستورية صريحة، وكذلك منصب رئيس مجلس الوزراء حسب نص المادة (٦٤)، وكذلك تقنين الأعراف الدستورية التي كانت سائدة، مع ذلك بقيت صلاحية اختيار رئيس مجلس الوزراء بيد رئيس الجمهورية مع قيد الاستشارات النيابية والتشاور مع رئيس مجلس النواب، وكذلك القيد الميثاقي المتمثل بوجوب أن يكون رئيس الوزراء مسلم من الطائفة السنية، وتطرّقنا في دراستنا إلى شروط تولي منصب رئيس مجلس الوزراء بشقيها العامة والخاصة، حيث أفرد الدستور العراقي بنصوص دستورية لشروط تولي منصب رئيس الوزراء؛ حيث نصّت المادة (٢) بأنّ هذه الشروط هي نفسها شروط تولي رئيس الجمهورية، بينما الدستور اللبناني لم ينص بنصوص صريحة على تلك

الشروط، إنّما تستنتج من النظر إلى قانون الانتخاب، ومن أهم ما نتج عن مقارنتنا هي ما يلي:

١- في العراق من يتولى رئاسة مجلس الوزراء لا يقل عمره عن ٣٥ سنة، أما في لبنان فلا يقل عن ٢٣ سنة.

٢ - في العراق لا يتولى رئاسة الوزراء إلا من كان عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين، في لبنان لا يتولى رئاسة الوزراء من كان لبنانياً سواءً بالولادة أو بالتجنس على شروط أن يمر على تجنسه عشر سنوات.

٣ - في العراق ولبنان لا يتولى منصب رئاسة الوزراء إلا من كان كامل الأهلية.

٤ - لا يوجد أي مانع في الدستورين العراقي واللبناني من تولي المرأة منصب رئاسة الوزراء على الرغم من أن الممارسة العملية لحد الآن لم تنتج مثل هذه الحالة.

٥ - لا يوجد نص في الدستور العراقي أو اللبناني ينص على ديانة رئيس الوزراء، ولكن الأعراف تؤكد في لبنان أن يتولى رئاسة الوزراء مسلم سني، وفي العراق أيضاً مسلم. من ناحية أخرى، احتوت الدراسة على مناقشة مدة الولاية لرئيس الوزراء وطرق انتهائها بالأسلوب العادي والأسلوب الاستثنائي، والذي من أهم ما ورد فيه الإقالة؛ حيث تطرقت الرسالة إلى تحريك المسؤولية تجاه رئيس الوزراء، وناقشت الأثر المترتب عليها في كلّ من العراق ولبنان، وتناولت الدراسة صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في كلّ من العراق ولبنان، والتي بعضها ينفرد بها وبعضها يمارسها بالاشتراك مع مجلس الوزراء، أو رئيس الجمهورية، أو البرلمان، وتم التركيز على بعض الممارسات العملية وما يرافقها من معوقات يتعلق بعضها بطبيعة التركيبة الاجتماعية في كلّ من العراق ولبنان، أو التشكيلة السياسية التي تفرزها الانتخابات.

وتم تناول الصلاحيات الاستثنائية لرئيس الوزراء والتي تتجسد بإعلان حالة الحرب والطوارئ مناقشين الآليات التي رسمها الدستور لهذه الحالة وانعكاساتها.

المقترحات

١ - بالنسبة للعراق، نقترح تعديل المادة (٧٦) على نحو يبين من هي الكتلة التي ترشح رئيس

مجلس الوزراء في حالة إخفاق المرشح الأوّل الذي رشحته الكتلة الأكبر في الفقرة الأولى من المادة أعلاه، أما في لبنان، نقترح تعديل المادة (٥٣) لتتضمن مدة زمنية واضحة لتكليف رئيس الحكومة وتشكيل مجلس الوزراء.

٢ - بالنسبة للعراق، نقترح تعديل الفقرة رابعاً من المادة (٧٦) لتكون موافقة مجلس النواب على المنهاج الوزاري هي منح الثقة للحكومة لممارسة أعمالها.

٣ - بالنسبة إلى العراق ولبنان، نقترح تعديل المادة (٧٧/أولاً)، في الدستور العراقي لرفع سن المرشح لرئاسة الوزراء إلى أربعين سنة أسوة برئيس الجمهورية، لما يمثله هذا المنصب من خطورة وأهمية. أما في لبنان، نقترح إضافة نص دستوري يحدد المرشح لهذا المنصب بأربعين سنة بدلاً من ٢٣ سنة المذكورة في قانون الانتخابات.

٤ - نقترح على المشرّع الدستوري العراقي تعديل المادة (٧٨) والتي تشترط موافقة مجلس النواب على إقالة أحد الوزراء، ومنح هذه الصلاحية حصراً برئيس الوزراء دون مشاركة من أحد.

٥ - نقترح على المشرّع الدستوري اللبناني النص على آليه واضحة لمساءلة رئيس مجلس الوزراء في نص دستوري أسوة بما هو منصوص عليه في الدستور العراقي.

٦ - نقترح على المشرّع الدستوري العراقي تعديل البند (أولاً) من المادة (٨١)، والذي يمنع تولي رئيس الجمهورية مهام رئيس الوزراء عند خلو المنصب، ونقترح أن يتولى هذه المهام نائب رئيس الوزراء.

٧ - نقترح على المشرّع الدستوري العراقي تعديل المادة (٦٤)، وجعل حل البرلمان بطلب من مجلس الوزراء وبقرار من رئيس الجمهورية، وتحديد حالات يحظر فيها الحل لضمان مبدأ التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

٨ - نقترح على المشرّع الدستوري العراقي تحديد مدة معيّنة لمجلس النواب لإقرار الموازنة، وفي حال عدم إقرارها، تصدر بقرار من مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية بمرسوم تنفيذي أسوة بما سار عليه المشرّع اللبناني.

- ٩ - نقترح على المشرّع الدستور العراقي تعديل المادة (٦١) المنظمة لإعلان حالي الحرب والطوارئ، وإضافة فقرة تخول رئيس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ، وحالة الحرب الدفاعية في حال تعذر اجتماع مجلس النواب، وعرض تقرير مفصل من قبل رئيس الوزراء على مجلس النواب في أول جلسة يجتمع فيها.
- ١٠ - نقترح على المشرّع الدستوري اللبناني إدراج نص دستوري واضح ينظم حالة الطوارئ والحرب، ومنح رئيس الوزراء الصلاحيات اللازمة لمواجهة هذه الحالة.

الملخص

تناولت دراستنا هذه المعنونة المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في العراق ولبنان جميع ما يتعلق بمنصب رئيس مجلس الوزراء وذلك من ناحية نشاء هذا المنصب في كلّ من العراق ولبنان والذي يبين ان منصب رئيس مجلس الوزراء نشاء في العراق منذ العام ١٩٢٠ عند تشكيل أول وزارة برئاسة عبد الرحمان الكيلاني وذلك قبل صدور الدستور والذي يسمى القانون الاساس عام ١٩٢٥ والذي بصدوره بدأت الحياة البرلمانية في العراق لغاية ١٩٥٨ عند سقوط النظام الملكي ومن ثم عادت مرة أخرى بعد عام ٢٠٠٣ عند سقوط نظام البعث وصدام في العراق وصدور دستور دائم للعراق عام ٢٠٠٥ بينما في لبنان في عام ١٩٢٦ لأول منصب رئيس مجلس الوزراء عند صدور الدستور اللبناني والذي نص في المادة ٥٣ منه قبل التعديل رئيس الجمهورية يسمى الوزراء ويختار منهم رئيسا في معرض دراستنا لآليات اختيار رئيس الوزراء تبين لنا انه وبالرغم من ان الدستور في كلّ من العراق ولبنان اناط برئيس الجمهورية صلاحية اختيار رئيس مجلس الوزراء الا ان في العراق قيده بشرط ان يكون المكلف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا حسب نص المادة ٧٦ من الدستور العام ٢٠٠٥ وفي لبنان بالرغم من ان الدستور اللبناني قبل التعديل الدستوري عام ١٩٩٠ ميز رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة جدا ومنها اختيار رئيس الوزراء ولكن قيده بالأعراف الناشئة عن الميثاق الوطني والتي تعكس الطبيعة الاجتماعية للبنان وهي ان يختار للمنصب شخصية اسلامية سنية يجب ان تحظى بقبول المسلمين في لبنان وبعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ والذي من ابرز صفاته ظهور مؤسسة مجلس الوزراء بنصوص دستورية صريحة وكذلك منصب رئيس مجلس الوزراء حسب نص المادة ٦٤ وكذلك تقنين الاعراف الدستورية التي كانت سائدة مع ذلك بقيت صلاحية اختيار رئيس مجلس الوزراء بيد رئيس الجمهورية مع قيد الاستشارات النيابية والتشاور مع رئيس مجلس النواب وكذلك القيد الميثاقي المتمثل بوجوب ان يكون رئيس الوزراء مسلم من الطائفة السنية وتطرقنا في دراستنا إلى شروط تولي منصب رئيس مجلس الوزراء بشقيها العامة والخاصة حيث افرد الدستور العراقي بنصوص دستورية لشروط تولي منصب رئيس الوزراء حيث نصّت المادة (٢) بان هذه الشروط هي نفسها شروط تولي رئيس الجمهورية بينما الدستور اللبناني لم ينص بنصوص صريحة على تلك الشروط إنّما تستنتج من النظر إلى

قانون الانتخاب ومن اهم ما نتج عن مقارنة هي ما يلي:

١- في العراق من يتولى رئاسة مجلس الوزراء لا يقل عمره عن ٣٥ سنة اما في لبنان فلا يقل عن ٢٣ سنة.

٢ - في العراق لا يتولى رئاسة الوزراء الا من كان عراقيا بالولادة ومن ابوين عراقيين في لبنان لا يتولى رئاسة الوزراء من كان لبنانيا سواء بالولادة أو بالتجنس على شروط ان يمر على تجنسه عشر سنوات.

٣ - في العراق ولبنان لا يتولى منصب رئاسة الوزراء الا من كان كامل الأهلية.

٤ - لا يوجد أي مانع في الدستورين العراقي واللبناني من تولي المرأة منصب رئاسة الوزراء بالرغم من ان الممارسة العملية لحد الان لم تنتج مثل هذه الحالة.

٥ - لا يوجد نص في الدستور العراقي أو اللبناني ينص على ديانة رئيس الوزراء ولكن الاعراف تؤكد في لبنان ان يتولى رئاسة الوزراء مسلم سني وفي العراق أيضاً مسلم من ناحية أخرى احتوت الدراسة على مناقشه مدة الولاية لرئيس الوزراء وطرق انتهائها بالأسلوب العادي والأسلوب الاستثنائي والذي من أهم ما ورد فيه الإقالة؛ حيث تطرقت الرسالة إلى إليه تحريك المسؤولية تجاه رئيس الوزراء وناقشت الاثر المترتب عليها في كل من العراق ولبنان تناولت الدراسة صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في كل من العراق ولبنان والتي بعضها ينفرد بها وبعضها يمارسها بالاشتراك مع مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية أو البرلمان وتم التركيز على بعض الممارسات العملية وما يرافقها من معوقات يتعلق بعضها بطبيعة التركيبة الاجتماعية في كل من العراق ولبنان أو التشكيلة السياسية التي تفرزها الانتخابات.

وتم تناول الصلاحيات الاستثنائية لرئيس الوزراء والتي تتجسد بإعلان حالة الحرب والطوارئ مناقشين الآليات التي رسمها الدستور لهذه الحالة وانعكاساتها.

Abstract

We discussed in this study titled “constitutional position of the Prime Minister in Iraq and Lebanon, all matters related to the post of the Prime Minister either in terms from the emergence of this position in Iraq and Lebanon which shown that the position of the Prime Minister emerged in Iraq in 1920 when the first ministry was composed by Mr. Abdel Rahman El Kilani, before the issuance of the Constitution called by the Principle Law in 1925 in which the parliamentary life began by its issuance in Iraq until 1958 when the monarchy falls, thus it became for the second time after 2003 after the Baathist Regime & Saddam fell in Iraq and thus a permanent constitution for Iraq was issued in 2005.

While in Lebanon in 1926, a Prime Minister was appointed for the first time when the Lebanese Constitution was rendered which stipulated in article 53 before amenfment that the President of the Republic nominated the Ministers and thus he choose from them a Prime Minister. During our study for the mechanism of choosing a Prime Minister, it appears that despite the constitution in both Iraq and Lebanon, grant the President of the Republic the power to choose the Prime Minister but in Iraq it was conditioned that the authorized will be candidate of the most parliamentary group upon article 76 of Constitution for 2005 and in Lebanon and despite that the Lebanese Constitution before the amendment of 1990 give the President of the Republic wide powers including choose a prime minister but it restricted it by the Norms arising by National Charter which reflect the social nature in Lebanon in which he shall choose for this position an

Islamic Sunni character accepted by the Muslim people in Lebanon, after the amendment of Constitution in 1990 which characterized by the emergence of new clear constitutional text in the Prime Minister as well as the position of Prime Minister upon article 64 as well as reduce the constitutional norms that were prevalent, however, the President of Republic still reserve the power to choose Prime Minister with restriction of parliamentary consultations and to discuss with the President of Parliament as well as the charter restriction represented that the Prime Minister shall be Muslim Sunni.

We discussed also in our study the conditions to assume the post of Prime Minister either its public and private side, in which the Iraqi Constitution explained the constitution texts to assume the post of Prime Minister in which the article 2 stipulated that these conditions are the same of assuming the post of President of Republic, but the Lebanese Constitution don't mention in clear texts those conditions but it can be concluded when observing the election law and there are the most results of our comparison:

- 1- In Iraq, the person charged to be a Prime Minister will be under 35 years but in Lebanon less than 23 years
- 2- In Iraq, the Prime Minister shall be Iraqi in birth and his parents are Iraqi citizen, in Lebanon, the Prime Minister shall be Lebanese in birth or by naturalization in condition that he was naturalized since 10 years
- 3- The Prime Minister shall be fully qualified either in Lebanon and Iraq
- 4- Either in Lebanese or Iraqi Constitutions, there is no obstacle that the women be in the position of Prime Minister despite that the practical exercise don't shown as this case until now.

5- In Iraqi and Lebanese Constitution, there is no text stipulated the religion of the Prime Minister, but the Norms in Lebanon confirmed that the Prime Minister will be Sunnite and in Iraq also Muslim, otherwise, we discussed the mandate of Prime Minister and the means of its ending by the ordinary manner and exceptional manner as dismissal, in which we discussed in this thesis the responsibility of prime minister and its effects in Iraq and Lebanon, as well as the powers of Prime Ministers in Both Lebanon and Iraq in which he practiced some of it individually or in participation with the prime minister or President of Republic or Parliament, and we focused in some practical exercises and its obstacles in which some of it related to the social structure in Iraq and Lebanon or the political structure produced by elections

Also we discussed the exceptional powers of Prime Ministers incarnated by declaring the war and emergency discussing the mechanisms of Constitution in this case and its reflections.

المراجع

أولاً: الكتب

- ١- الأدهمي، د.محمد مظفر، العراق تأسيس النظام الملكي وتجربته البرلمانية، (العراق: دار الشؤون الثقافية، ١٩٨٤).
- ٢- أسعد، د.فائز عزيز، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، (العراق: دار البستان للنشر، ٢٠٠٥).
- ٣- الأهواني، د.أنور مصطفى، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، (القاهرة: نشر جامعة القاهرة، ١٩٤٥).
- ٤- بدوي، د.ثروت، النظام الدستوري العربي، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٤).
- ٥- بسيوني، د.عبد الغني، القانون الدستوري المبادئ العامة، الدستور اللبناني، (بيروت: الدار الجامعية، ١٩٨٧).
- ٦- بسيوني، د.عبد الغني، النظم السياسية والقانون الدستوري، (بيروت: الدار الجامعية للطباعة والنشر، ١٩٩٣).
- ٧- بسيوني، د.عبد الغني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات، ١٩٩٤).
- ٨- بسيوني، د.عبد الغني، ولايات القضاء الإداري على أعمال الإدارة، (القاهرة: منشأة المعارف العامة، ١٩٨٣).
- ٩- بطي، فائق، صحافة الأحزاب وتاريخ الحركة الوطنية، (بغداد: مطبعة الأديب، ١٩٦٩).
- ١٠- الجدة، د.رعد ناجي، التطورات الدستورية في العراق، (بغداد: دار الحكمة، ٢٠٠٤).
- ١١- الجرف، د.طعيمة، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٦).
- ١٢- الجمل، د.يحيى، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٤).

- ١٣- الجنابي، سعدون عنتر، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي، (العراق: مطبعة وزارة الثقافة والإعلام، ١٩٨١).
- ١٤- الجوراني، د. عبد الزهرة، الحياة البرلمانية في العراق، ١٩٣٩ - ١٩٤٥، ط ١، (بغداد: دار الشؤون الثقافية العامة، ٢٠٠٤).
- ١٥- حسبو، د. عمرو أحمد، النظام الدستوري المصري، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٢).
- ١٦- حسن، د. محمد قدري، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة (دراسة مقارنة)، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٨٧).
- ١٧- الحسني، السيد عبد الرزاق، تاريخ العراق السياسي الحديث، ج ١، ط ٧، (دار الشؤون الثقافية، بغداد، ١٩٨٩).
- ١٨- الحسني، السيد عبد الرزاق، تاريخ الوزارات العراقية، ج ١، ط ٢، (بيروت: مطبعة الفرقان، ١٩٥٣).
- ١٩- الحكومة العراقية، مجموعة مذكرات المجلس التأسيسي، ج ١، (بغداد: د.ن.، ص ١٩٢٤).
- ٢٠- حلمي، د. محمود، المبادئ الدستورية العامة، (القاهرة: دار الفكر، ١٩٦٦).
- ٢١- الحلو، د. ماجد راغب، النظم السياسية والقانون الدستوري، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٥).
- ٢٢- الحلو، د. ماجد راغب، علم الإدارة العامة، (القاهرة: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٨٥).
- ٢٣- حوري، د. عمر، القانون الدستوري، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٩).
- ٢٤- خالد، د. حميد حنون، الأنظمة السياسية، (بغداد: مكتبة السنهوري، ٢٠١٢).
- ٢٥- الخطيب، د. أنور، المجموعة الدستورية، دستور لبنان، ج ٢، السلطات العامة، (بيروت: مطابع قدموس الحديثة، ١٩٧٠).
- ٢٦- الخطيب، د. نعمان أحمد، الوجيز في النظم السياسية، (عمان - الأردن: مكتب الجامعة للنشر والتوزيع، ط ١، ١٩٩٩).

- ٢٧- خليل، د.محسن، الدستور اللبناني والمبادئ العامة للدساتير، ط١، (بيروت: دار النهضة العربية، ١٩٦٥).
- ٢٨- خليل، محسن، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، ط١، (القاهرة: منشأة المعارف، ١٩٥٩).
- ٢٩- د.محمد رفعت عبد الوهاب وآخرون، النظم السياسية والقانون الدستوري، (القاهرة: دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٩).
- ٣٠- رأفت، د.وحيد، القانون الدستوري، (القاهرة: المطبعة العصرية، ١٩٧٣).
- ٣١- الساعدي، د.حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطوير النظام السياسي في العراق، (العراق: دار الحكمة للطباعة والنشر، ١٩٩٠).
- ٣٢- السعيد، د.نعمة، القانون الدستوري والنظام الدستوري العراقي، (العراق: مطبعة علاء وزيرية، ١٩٧٩).
- ٣٣- سعيان، د.أحمد، الأنظمة الدستورية والمبادئ الدستورية العامة، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٨).
- ٣٤- السكيني، د.حسين عذاب، الموضوعات الخلفية في الدستور العراقي، (العراق: الغدير للطباعة، ٢٠٠٨).
- ٣٥- سلمان، سمير داوود وآخرون، الإطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، (العراق: مكتبة السنهوري، ٢٠١٦).
- ٣٦- سليمان، د.عصام، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، (بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠).
- ٣٧- السنهوري، د.عبد الرزاق، الوسيط في شرح القانون المدني، ط٢، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠).
- ٣٨- الشاعر، د.رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥).

- ٣٩- الشاوي، منذر، القانون الدستوري، نظرية الدولة، (العراق: منشورات مركز البحوث القانونية، ١٩٨١).
- ٤٠- الشرقاوي، د.سعاد وآخرون، نظم الانتخاب في العالم وفي مصر، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٨).
- ٤١- الشرقاوي، د.سعاد، النظم السياسية في العالم المعاصر، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٨).
- ٤٢- شكر، د.زهير، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الثاني، (بيروت: الناشر: المؤلف، ٢٠٠٦).
- ٤٣- شكر، د.زهير، الوسيط في القانون الدستوري، المؤسسات السياسية، المجلد الأول، (بيروت: الناشر: المؤلف، ٢٠٠٦).
- ٤٤- الشكري، د.علي يوسف وآخرون، دراسات حول الدستور العراقي، (العراق: مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، ٢٠٠٨).
- ٤٥- الشكري، د.علي يوسف، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، (القاهرة: إيتراك للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٨).
- ٤٦- شيجا، د.إبراهيم عبد العزيز، القانون الدستوري، (بيروت: الدار الجامعية، ١٩٨٣).
- ٤٧- شيجا، د.إبراهيم عبد العزيز، النظم السياسية والقانون الدستوري، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٠).
- ٤٨- شيجا، د.إبراهيم عبد العزيز، تحليل النظام الدستوري المصري، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٣).
- ٤٩- شيجا، د.إبراهيم عبد العزيز، وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة، الوزارة"، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ٢٠٠٦).
- ٥٠- صالح، د. رافع خضر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، (العراق: مكتبة السنهوري، ٢٠١٢).

- ٥١- صباغ، د.سمير، الدستور اللبناني من التعديل إلى التبديل، ط ١، (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٠).
- ٥٢- صبري، د.السيد، حكومة الوزارة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٥٣).
- ٥٣- الطماوي، د.سليمان، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ط ٤، (القاهرة: دار الفكر العربي، ١٩٧٦).
- ٥٤- الطماوي، د.سليمان، النظم السياسية والقانون الدستوري، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٧).
- ٥٥- عبد الزهرة، أثير إدريس، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، (بيروت: دار ومكتبة البصائر، ٢٠١١).
- ٥٦- عبد العال، د.محمد حسنين، القانون الدستوري، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٩٢).
- ٥٧- عبد القادر، علي، الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، (القاهرة: مطبعة السعادة، ١٩٨٣).
- ٥٨- عبد المتعال، د.علاء، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٤).
- ٥٩- عثمان، عثمان خليل، القانون الإداري، (بغداد: مطبعة الأهالي، ١٩٣٩، ١٩٤٠).
- ٦٠- عصفور، د.سعد، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، (الإسكندرية: منشأة المعارف، د.ت.).
- ٦١- عصفور، د.سعد، النظام الدستوري المصري، دستور سنة ١٩٧١، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٠).
- ٦٢- العضيبي، ربيع مفيد، الوزير في النظام السياسي، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣).
- ٦٣- العطار، د.فؤاد، النظم السياسية والقانون الدستوري، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٥، ١٩٦٦).
- ٦٤- العطية، د.عصام، القانون الدولي العام، (العراق: مكتبة السنهوري، ٢٠١٥).

- ٦٥- العبد، د.عارف، لبنان والطائف تقاطع تاريخي ومسار غير مكتمل، سلسلة أطروحات دكتوراه (٤)، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠١).
- ٦٦- غربال، د.وجدي ثابت، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، (الإسكندرية: منشأة المعارف، ١٩٨٨).
- ٦٧- الغزال، د.إسماعيل، الدساتير والمؤسسات السياسية، (بيروت: مؤسسة عز الدين، ١٩٩٦).
- ٦٨- غوبر، د.محمد أحمد محمد، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠١٠).
- ٦٩- فهمي، د.مصطفى أبو زيد، النظام البرلماني في لبنان، ط١، (بيروت: الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، ١٩٦٩).
- ٧٠- فودة، د.رافقت، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع، (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠١).
- ٧١- القيسي، د.محيي الدين، مبادئ القانون الإداري العام، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣).
- ٧٢- الكاظم، د.صالح جواد، وآخرون، النظام الدستوري في العراق، (العراق: دار الكتب للطباعة والنشر، ١٩٨٠، ١٩٨١).
- ٧٣- كامل، د.مصطفى، شرح القانون الدستوري، (القارة: دار الكتاب العربي، ١٩٥٢).
- ٧٤- كباره، د.نزيه، السلطة التنظيمية في لبنان وضوابطها، دراسة مقارنة، (بيروت: منشورات جوريرس، ١٩٨٥).
- ٧٥- لطيف، د.نوري، القانون الدستوري، المبادئ والنظريات العامة، (بغداد: نشر الجامعة المستنصرية، ١٩٧٦).
- ٧٦- ليلة، د.محمد كامل، النظم السياسية الدولة والحكومة، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٦٩).

- ٧٧- متولي، د. عبد الحميد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، (القاهرة: دار المعارف، ١٩٦١).
- ٧٨- المتولي، د. عبد الحميد، الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ومبادئها الدستورية، ط١، (القاهرة: دار المعارف، ١٩٥٩).
- ٧٩- المجذوب، د. طارق، الإدارة العامة، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣).
- ٨٠- المجذوب، د. محمد، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، ط٤، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢).
- ٨١- محفوظ، د. عبد المنعم، وآخرون، مبادئ النظم السياسية، ط١، (عمان - الأردن: دار الفرقان للنشر والتوزيع، ١٩٨٧).
- ٨٢- مدحت، د. أحمد، نظرية الظروف الاستثنائية، (القاهرة: دار النهضة العربية، ١٩٧٨).
- ٨٣- المفرجي، د. إحسان، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، (بغداد: دار الحكمة، ١٩٩٠).
- ٨٤- منصور، د. شاب توما، القانون الإداري، ط٣، (العراق: مطبعة جامعة بغداد، ١٩٧٨).
- ٨٥- المولى، د. حيدر، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية، (بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١١).
- ٨٦- الوردي، د. علي، لمحات إجتماعية من تاريخ العراق الحديث، ج٦، القسم الأول، ط١، كوثر كوير، (قم - إيران: المطبعة اسوة، ٢٠٠٤).
- ٨٧- الوردي، د. علي، لمحات من تاريخ العراق، المجلد الثالث، ج٥، القسم الأول، (قم - إيران: انتشارات الشريف الرضي، د.ت.).

ثانياً: الرسائل والأطاريح:

- ١- الأسدي، كاظم حسن جاسم، موقف سوريا ولبنان من الثورة الدستورية العثمانية، ١٩٠٨ - ١٩١٤، رسالة ماجستير، قسم التاريخ، (العراق: جامعة الكوفة، كلية الآداب، ٢٠٠٥).

- ٢- أمين، لطيف مصطفى، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه في القانون العام، (العراق: جامعة السليمانية، كلية القانون، ٢٠٠٨).
- ٣- الجنابي، كاظم، سلطة رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، رسالة ماجستير، (العراق: جامعة بغداد، كلية القانون ١٩٩٦).
- ٤- العميدي، ميثم منفي، هيمنة السلطة التشريعية في بعض الأنظمة الدستورية دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، (العراق: جامعة بابل، كلية القانون، ٢٠١٥).

ثالثاً: البحوث المنشورة:

- ١- الشكري، د.علي يوسف، "رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم مختلط"، بحث منشور في مجلة كلية الفقه، العدد الرابع، جامعة الكوفة، العراق، (٢٠٠٧).
- ٢- الطائي، د.حيدر أدهم، "شكل النظام السياسي في العراق (دراسة في دستور عام ٢٠٠٥)"، المستقبل العراقي، العدد (٧)، مركز العراق للأبحاث، حزيران (٢٠٠٦).
- ٣- عبد الله، د.عبد الباقي نعمة، "الظروف الاستثنائية بين النظرية والتطبيق"، بحث منشور في مجلة العدالة العراقية، العدد ١، ٢، السنة ٦، العراق، (١٩٨٠).
- ٤- العلوش، د.سعد عبد الجبار، "نظرات في موضوع الرقابة القضائية على دستورية القوانين في العراق ومستقبلها في حماية الحقوق والحريات العامة"، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، المجلد (٨) العدد (١٤) جامعة النهرين، العراق، أيلول (٢٠٠٥).
- ٥- مقال بعنوان "حدث في مثل هذا اليوم: الوزارة النقيببة الثانية"، مقال منشور في جريدة المدى، العدد (٣٧٣٥)، تاريخ ٢٠١٦/٩/٧.
- ٦- مهنا، د.محمد فؤاد، "النظامان الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية"، مجلة القضاء، العدد الرابع، تشرين الثاني، كانون الأول، العراق، (١٩٦٩).

رابعاً: المحاضرات:

- ١- الدليمي، د.خالد رشيد، "مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة"، محاضرات أُلقيت على طلبة كلية القانون، جامعة بغداد، المرحلة الثالثة، ٢٠١٥.

خامساً: المجلات والدوريات:

- ١- جريدة النهار، لبنان، بتاريخ ١٩٩٨/٣/٢٧.
- ٢- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٠٢٢) في ٢٠٠٦/٥/١٨.
- ٣- جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٠٢٣) في ٢٠٠٦/٦/١٢.
- ٤- جريدة الوقائع العراقية في العدد (٤٣٤٣) بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٨.

سادساً: الإعلام المرئي والمسموع:

- ١- تصريح صحفي للسياسي الكردي محمود عثمان القيادي في التحالف الكردستاني، وكالة أنباء برثا في ٢٠١٠/٦/٤.
- ٢- مسعود البرزاني رئيس إقليم كردستان في حديث لقناة العربية لبرنامج من العراق بتاريخ ٢٠٠٦/٤/٢٣.
- ٣- تقرير أذاعته إذاعة صوت العراق الحر بتاريخ ٢٠١٤/١١/٢٦.

سابعاً: الدساتير:

- ١- الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- ٢- الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ والمعدلة بالقانون الدستوري رقم (١٨) الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١.

ثامناً: القوانين:

- ١- القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.
- ٢- قانون مباشرة الحقوق السياسية المصري لعام ١٩٥٦ المعدل.
- ٣- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.
- ٤- النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني.
- ٥- النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦.

تاسعاً: الاتفاقيات:

- ١- اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩.

عاشراً: المواقع الإلكترونية:

- 1- <http://www.thawabitna1.com/culture/General/General3.htm>.
- ٢- تصريح للنائبة حنان الفتلاوي لوكالة أنباء الموازين بتاريخ ٢٥/٥/٢٠١٦، منشور على شبكة المعلومات الدولية على الرابط: <http://www.mawazin.net>.
- ٣- التقرير النهائي لانتخابات ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥ لمجلس النواب العراقي، ص ٢٨، موقع المفوضية العليا للانتخابات الإلكتروني، على الرابط: ihec.iq/ar/index.php/dahuk.html.
- ٤- علي كاظم الزهر، أحداث في تاريخ العراق الحديث، من الاحتلال البريطاني إلى عام ١٩٥٨، مقال منشور على الرابط: <http://alikazem.over-blog.com/article-1-105692531.html>.

الفهرس

الإهداء.....	ب
شكر وثناء.....	ج
مقدمة.....	١
الفصل التمهيدي: تطوُّر المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في العراق ولبنان.....	٦
المبحث الأول: نشأة المركز الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في العراق.....	٦
المطلب الأول: المرحلة التي سبقت صدور القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥	
(الدستور العراقي).....	٦
المطلب الثاني: المراحل التي مرَّ بها تشريع القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.....	١٠
المبحث الثاني: نشأة منصب رئيس مجلس الوزراء في لبنان.....	١٦
المطلب الأول: لبنان في ظل الدولة العثمانية.....	١٦
المطلب الثاني: لبنان تحت الاحتلال الفرنسي.....	٢١
الفصل الأول: آليات وشروط اختيار رئيس مجلس الوزراء في العراق ولبنان وانتهاء مدة ولايته.....	٢٥
المبحث الأول: آليات اختيار رئيس مجلس الوزراء.....	٢٧
المطلب الأول: التنظيم الدستوري للعلاقة بين طرفي السلطة التنفيذية.....	٢٩
أولاً: يقوم رئيس الجمهورية بتكليف المرشح لرئاسة الوزراء:.....	٣٣
ثانياً: حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء ^(١)	٣٨
المطلب الثاني: آليات اختيار رئيس مجلس الوزراء في العراق ولبنان.....	٤٠
الفرع الأول: اختيار رئيس مجلس الوزراء في العراق استناداً لدستور ٢٠٠٥.....	٤٠
الفرع الثاني: آليات اختبار رئيس مجلس الوزراء في لبنان استناداً إلى الدستور اللبناني	
لعام ١٩٢٦ والقانون الدستوري رقم ١٨ لسنة ١٩٩٠.....	٤٧
أولاً: قبل صدور القانون الدستوري رقم (١٨) المتضمن تعديل الدستور في	
٩٠/٩/٢١.....	٤٧
ثانياً: بعد صدور القانون الدستوري رقم (١٨) في ٩٠/٩/٢١ المتضمن تعديل	
دستور ١٩٢٦.....	٥١

المبحث الثاني: شروط اختيار رئيس مجلس الوزراء ومدة ولايته.....	٥٤
المطلب الأول: شروط اختيار رئيس مجلس الوزراء.....	٥٤
الفرع الأول: الشروط العامة لاختيار رئيس الوزراء.....	٥٤
أولاً: شرط السن.....	٥٤
ثانياً: شرط الجنسية:.....	٥٦
ثالثاً: الأهلية.....	٥٨
الفرع الثاني: الشروط الخاصة لاختيار رئيس مجلس الوزراء.....	٦١
أولاً: الدين.....	٦١
ثانياً: شرط الجنس:.....	٦٢
ثالثاً: عدم شموله بإجراءات اجتهات البعث.....	٦٣
المطلب الثاني: مدة ولاية رئيس الوزراء وانتهائها.....	٦٣
الفرع الأول: تحديد مدة ولاية رئيس الوزراء.....	٦٤
الفرع الثاني: حالات انتهاء مدة ولاية رئيس الوزراء.....	٦٥
أولاً: الأسلوب العادي لانتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء في العراق ولبنان	٦٥
ثانياً: الأسلوب الاستثنائي لانتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء في العراق ولبنان ..	٦٦
الفصل الثاني: الصلاحيات الدستورية لرئيس مجلس الوزراء في العراق ولبنان	٧٦
أولاً: منع الاستبداد وصيانة الحريات.....	٧٧
ثانياً: ضمان مبدأ الشرعية	٧٨
ثالثاً: تقسيم العمل واتقانه:.....	٧٨
المبحث الأول: الصلاحيات التنفيذية لرئيس مجلس الوزراء.....	٨٢
المطلب الأول: صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في العراق.....	٨٢
أولاً: الصلاحيات التي ينفرد بها رئيس مجلس الوزراء في الدستور العراقي.....	٨٣
ثانياً: الاختصاصات التي يشترك بها رئيس مجلس الوزراء مع الحكومة أو البرلمان أو	
رئيس الجمهورية في الدستور العراقي.....	٩١
المطلب الثاني: صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في لبنان.....	٩٨
أولاً: صلاحيات رئيس مجلس الوزراء بعد التعديل الدستوري عام ١٩٩٠	٩٩

ثانياً: صلاحيات رئيس مجلس الوزراء المشتركة مع الحكومة والبرلمان في لبنان	١٠٠
ثالثاً: صلاحيات مجلس الوزراء الداخلية لجهة الحكم والإدارة	١٠٢
رابعاً: الصلاحيات الداخلية لمجلس الوزراء لجهة علاقته بمجلس النواب	١٠٣
المبحث الثاني: الصلاحيات الاستثنائية لرئيس مجلس الوزراء	١٠٨
المطلب الأول: مفهوم نظرية الظروف الاستثنائية	١٠٩
الفرع الأول: أساس نظرية الظروف الاستثنائية وبداية نشأتها	١٠٩
الفرع الثاني: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية	١١٣
أولاً: قيام الظرف الاستثنائي	١١٣
ثانياً: استحالة مواجهة الظرف الاستثنائي بالطرق القانونية العادية	١١٤
ثالثاً: أن يكون الهدف من النظام القانوني الاستثنائي تحقيق المصلحة العامة	١١٤
المطلب الثاني: أثر نظرية الظروف الاستثنائية على مبدأ المشروعية	١١٥
الفرع الأول: نظرية الظروف الاستثنائية ومبدأ المشروعية	١١٥
الفرع الثاني: ضمانات نفاذ مبدأ المشروعية	١١٨
المطلب الثالث: شروط تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية في الدستورين العراقي واللبناني	١١٩
الخاتمة	١٢٢
الملخص	١٢٦
Abstract	١٢٨
المراجع	١٣١
الفهرس	١٤١