



إشكاليات تكليف رئيس مجلس الوزراء المؤقت مهام تصريف الأمور اليومية

وفق دستور جمهورية العراق لسنة 2005 – دراسة تحليلية

أ.م. د ياسر عطوي عبود الزبيدي

كلية القانون جامعة كربلاء

<https://doi.org/10.61353/ma.0040147>

تاريخ استلام البحث 2020/12/14 تاريخ قبول النشر 2021/1/8 تاريخ النشر 2021/3/31

يعد دستور جمهورية العراق لسنة (2005) أحد الدساتير التي نظمت عمل رئيس مجلس الوزراء المؤقت الذي أسندت إليه مهمة تصريف الأمور اليومية، إذ يتم تحديد طريقة اختياره، فضلا عن حالات انتهاء مهامه وحالات مسائلته، بالإضافة إلى النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 الذي أيضا نظم حالة الاختصاصات والأعمال والقيود التي تفرض خلال مدة تصريف الأمور اليومية، إن أهمية هذا الموضوع تنأى من خلال ضرورة استمرار عمل المرفق العام المرئى بوجود منصب رئيس مجلس الوزراء المؤقت، أما بخصوص مشكلت البحث فتتمثل بالإرباك وأجل الذي يحصل عند تكليف رئيس مجلس الوزراء المؤقت بسبب ان دستور 2005 لم يعالج بعض حالات أكلو في ذلك المنصب، فضلا عن الإشكالات التي حدثت في هذا الصدد منذ عام 2019 والنصف الأول من سنة 2020، الأمر الذي يستوجب التصدي له تشريعا، و تظهر مشكلت الموضوع أيضا من خلال مدى إمكانية فرض رقابة على الأعمال التي يقوم بها الرئيس خلال مدة التصريف، فقد حدثت عروقات للنصوص الدستورية ونصوص النظام الداخلي لمجلس الوزراء، فلا بد إذن من أن تكون الدراسات معمقة طعجت تلك الثغرات والإشكالات، وعليه حاولنا الكشف عن تلك المشاكل واقترح أكلو المناسبة لها.

the Constitution of the Republic of Iraq (2005) is one of the constitutions that organized The work of the prime minister, even if it is temporary, as the method of his selection is determined, in addition to the cases of termination of his duties and the party that takes over the position temporarily, and cases of his issues. Through it, the prime minister continues to temporarily run daily affairs until a new president is chosen to complete the remaining constitutional period, as the logic requires that the constitutional and legal legislations have organized these issues in a way that leads to the president's continuing in the position temporarily due to the importance of continuing the work of the utility institutions in the state.

كلمات مفتاحية: (الدستور، مجلس الوزراء، تكليف، رئيس مجلس الوزراء المؤقت).



المقدمة

لاشك أن رئيس مجلس الوزراء بشكل عام يعد الرأس التنفيذي للسلطة ولاسيما في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني، نظراً للسلطات الواسعة التي يتمتع فيها في ذلك النظام سواء في المسائل السياسية أم المالية أو الاجتماعية، ويعد دستور جمهورية العراق لسنة (2005) أحد الدساتير التي نظمت عمل رئيس مجلس الوزراء حتى وإن كان مؤقتاً، إذ يتم تحديد طريقة اختياره، فضلاً عن حالات انتهاء مهامه والجهة التي تتولى المنصب مؤقتاً، وحالات مساءلته، وقد تحدث ظروف عادية أو استثنائية مثل حل مجلس النواب أو استقالة رئيس المجلس أو إعفائه أو غير ذلك، يتوجب من خلالها استمرار رئيس مجلس الوزراء لتصرف الأمور اليومية بشكل مؤقت، لحين اختيار رئيس جديد لإكمال المدة الدستورية المتبقية، إذ أن المنطق يتطلب أن تكون التشريعات الدستورية والقانونية قد نظمت تلك المسائل بالشكل الذي يؤدي الى استمرار الرئيس بالمنصب مؤقتاً؛ لأهمية استمرار عمل المؤسسات المرفقية في الدولة، ولهذا نجد دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والنظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019 قد نظم تلك المسألة.

إن أهمية البحث تركز على عدة نقاط، منها أن منصب رئيس مجلس الوزراء المؤقت من المناصب التي تحتل أهمية كبيرة فلا بد من تنظيمه دستورياً وقانونياً من حيث اختصاصاته خلال مدة تصريف الأمور اليومية، أو خلال المدة التي يتمتع بها من صلاحيات وفق المادة (81) من الدستور، و إن هذا الموضوع لم يحظ بالدراسة الوافية من قبل، في ظل الاوضاع السياسية والدستورية التي يعيشها العراق، خاصة منذ عام 2019 والنصف الأول من سنة 2020، فضلاً عن ذلك تأتي الأهمية من خلال ضرورة استمرار عمل المرفق العام الذي يعد منصب رئيس مجلس الوزراء المؤقت مرتبطاً بعمل هذا المرفق، أما بخصوص مشكلة البحث فتتمثل بعدم وضوح أو غياب بعض النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بهذا المنصب المؤقت في العراق، والإرباك والجدل الذي يحصل عند تكليف رئيس مجلس الوزراء المؤقت، و إن دستور 2005 لم يعالج بعض حالات الخلو في ذلك المنصب الذي يستوجب معه الاستمرارية في المنصب لتصرف الأمور اليومية، فضلاً عن الاشكالات التي حدثت في هذا الصدد منذ عام 2019 والنصف الأول من سنة 2020، الأمر الذي يستوجب التصدي له تشريعياً، و إن الاشكالات تظهر ايضا من خلال





مدى إمكانية فرض رقابة على الأعمال التي يقوم بها الرئيس خلال مدة التصريف، فمن الناحية الواقعية حدثت خروقات للنصوص الدستورية ونصوص النظام الداخلي لمجلس الوزراء، فلا بد إذن من أن تكون الدراسة معمقة لمعالجة تلك الثغرات والاشكالات.

إن منهج البحث سيتركز حول موقف دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب، بالإضافة الى النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2019، من تنظيم مسألة منصب رئيس مجلس الوزراء المؤقت الذي أُسندت اليه مهمة تصريف الأمور اليومية، أو مدى تمتعه بصلاحيات كاملة خلال تلك المدة، فضلا عن الإشارة - عند الضرورة - الى بعض الدساتير والتشريعات المقارنة، و تمت الإشارة الى قرارات المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بهذا الخصوص، بالإضافة الى التشريعات العادية وخاصة تلك المتعلقة بفرض الرقابة على أعمال رئيس مجلس الوزراء خلال مدة تصريف الأمور اليومية مثل الادعاء العام وديوان الرقابة المالية وكذلك هيئة النزاهة .

وبخصوص خطة البحث فإنها تتكون من مطلبين، الأول يتناول الاشكالية المتعلقة بالتكليف القانوني لعلاقة رئيس مجلس الوزراء المؤقت بجهة التكليف، وقُسم على فقرات ثلاث تبحث في الاتجاهات الفقهية لتبيان تلك العلاقة، أما المطلب الثاني فإنه يدرس الاشكالية المتعلقة بمسوغات التكليف والرقابة عليها .

وقد أنهينا البحث بأهم النتائج والمقترحات التي نرى من الضروري الاخذ بها، من أجل معالجة الاشكالات والثغرات التي أعترت النصوص الدستورية والتشريعية المتعلقة بمنصب رئيس مجلس الوزراء المؤقت سواء كانت لديه صلاحيات منقوصة أم مكتملة.

المطلب الأول - الاشكالية المتعلقة بالتكليف القانوني لعلاقة رئيس مجلس الوزراء المؤقت بجهة التكليف:

لا شك أن بعض دساتير الدول وخاصة ذات النظام البرلماني بما فيها دستور جمهورية العراق لسنة (2005)، قد حددت الجهة التي تملك اختصاص تكليف رئيس مجلس الوزراء المؤقت، وهو رئيس الجمهورية بناء على ترشيح الكتلة النيابية الأكثر عدداً في مجلس النواب، أي الشخص الذي يتولى المنصب مؤقتا بعد استقالة أو إقالة رئيس المجلس أو بقاء الرئيس رغم تحقق تلك الحالات أو تمديد ولايته لأجل محدد وقصير لحين تكليف شخص آخر، لكن السؤال الذي يطرح في هذا الخصوص هو تحديد التكليف القانوني أو العلاقة





القانونية بين (المكلف والمكلف) حيث يوجد اتجاهات مختلفة في هذا الصدد، وهو ما سنوضحه تباعاً :-

أولاً- التكليف القانوني القائم على الحق المطلق.

هنالك بعض الاتجاهات التشريعية الدستورية، بالإضافة الى الاتجاهات الفقهية، تؤكد إن رئيس الجمهورية في بعض الدول التي تنتهج الانظمة البرلمانية، يمتلك حقاً مطلقاً في اختيار رئيس مجلس الوزراء (المؤقت) دون أن يقيد أي قيد⁽¹⁾، لكننا نعتقد أن هذا الحق المطلق تحيطه بعض القيود، مثلاً الاستئناس برأي الاغلبية البرلمانية، أو الحزب الذي حاز الاغلبية في البرلمان ودليلنا على ذلك، هو ما نص عليه دستور الكويت لسنة (1962) الذي منح الامير تعيين رئيس مجلس الوزراء لكن يشترط في ذلك اجراء مشاورات تقليدية⁽²⁾. وهناك من يرى أن رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة (2005) مقيد في الاختيار وهو ما يظهر في المادة (76-أولاً) من الدستور في ضوء ما تختاره الكتلة النيابية الفائزة بمعظم مقاعد مجلس النواب، وإن كان الواقع العملي يشير إلى خلاف ذلك في وقائع حدثت عام (2006) و (2014)، عندما رفض الرئيس ترشيح المكلف من قبل الكتلة النيابية، وربما بمرور الزمن يتحول الى عرف دستوري⁽³⁾. ومن الدساتير التي أشارت صراحة الى الحق المطلق لرئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء، هو ما أقره القانون الاساسي العراقي لعام 1925⁽⁴⁾.

ثانياً - التكليف القانوني القائم على الحق المقيد.

هناك اتجاهات دستورية تؤكد إن حق التكليف الذي يصدر من رئيس الجمهورية في اختيار رئيس مجلس الوزراء (المؤقت) ليس حقاً مطلقاً بل هو مقيد، اذ يكون للبرلمان سلطة الاختيار الفعلي لرئيس مجلس الوزراء⁽⁵⁾. وهذا يعني أن قرار رئيس الجمهورية باختيار رئيس مجلس الوزراء (المؤقت) لا يكون نافذاً إلا بعد موافقة البرلمان بموجب منح الثقة خلال المدة الدستورية المحددة من تاريخ صدور قرار رئيس الجمهورية، فإن حاز رئيس مجلس الوزراء (المؤقت) على الثقة، فإن هذا القرار يكون نافذاً، ولكن إذا لم يحصل على ثقة البرلمان، فهنا يتوجب على رئيس مجلس الوزراء (المؤقت) تقديم استقالته، وبالتالي يجب على رئيس الجمهورية اختيار شخصية أخرى لرئاسة مجلس الوزراء⁽⁶⁾، و أن الأسس البرلمانية القائمة على مسؤولية الوزارة أمام البرلمان و اختيار رئيس مجلس الوزراء (المؤقت) يتم إما من قبل الأغلبية النيابية أو بموافقتها، فهذا كله يؤدي الى أن تكون





صلاحية رئيس الجمهورية مقيدة بإرادة الأغلبية البرلمانية⁽⁷⁾، وهو ما أستاذت إليه أصحاب هذا الاتجاه بأن حق رئيس الجمهورية في تكليف رئيس مجلس الوزراء (المؤقت) حق مقيد وليس مطلقاً، ومن الدساتير التي تبنت الاتجاه المقيد، دستور لبنان لسنة (1926)، الذي أكد على انه (يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها).⁽⁸⁾

وهناك من يرى أن دستور جمهورية العراق لسنة (2005) ايضا اتبع الأسلوب المقيد بالنسبة لرئيس الجمهورية عند اختياره رئيس مجلس الوزراء، استناداً إلى المادة (76) من الدستور.⁽⁹⁾

ثالثاً - التكليف القانوني المختلط.

في حقيقة الأمر أن هذا الفرع خصص لتبيان رأينا الخاص، حول التكليف القانوني للعلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء المكلف وفق دستور جمهورية العراق لسنة (2005) سواء كان مؤقتاً أم غير ذلك، حيث احتلت هذه الاشكالية صدى واسعاً، سواء على صعيد مجلس القضاء الاعلى أم على صعيد المحكمة الاتحادية العليا، فضلاً عن الواقع العملي الذي رافق اختيار (السيد عادل عبد المهدي) واستقالته ثم تكليف (السيد محمد توفيق علاوي) وكذلك تكليف (السيد عدنان الزرفي)، إن رأينا الخاص في هذا الصدد سيكون ابتداءً من مدى مشروعية تكليف (السيد عادل عبد المهدي)، إذ انه لا يخفى على الجميع أن تكليفه لم يصدر من الكتلة النيابية الاكثر عددا انسجاماً مع نص المادة (76) من الدستور، لأنه أصلاً لم تعلن أية كتلة عن نفسها بأنها الكتلة الاكبر، وبالتالي نعتقد ان تكليفه غير صحيح، وهو نفس الكلام يقال بالنسبة للمكلف (محمد علاوي)، حيث تم تكليهما بتوافق بين كتل محددة، لكنها لم تعلن رسمياً أنها الكتلة النيابية الأكثر عدداً، هذا يعني ان رئيس الجمهورية كانت سلطته مقيدة بالاختيار من خلال التقيد بتوافق وقبول تكليف المرشحين السابقين⁽¹⁰⁾، أما فيما يخص تكليف (السيد عدنان الزرفي) الذي اختاره رئيس الجمهورية بشكل مطلق دون التقيد ببعض فقرات نص المادة (76)، إذ أرسل كتاب استفسار بتاريخ (16-3-2020) الى المحكمة الاتحادية العليا حول مدى امكانية انتقال صلاحية التكليف الى رئيس الجمهورية بموجب أحكام المادة (76-ثالثاً) من الدستور التي تنص على (يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً عند





اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة خلال المدة المنصوص عليها في البند ثانياً من هذه المادة⁽¹¹⁾، وبعد ورود كتاب الاستفسار الى المحكمة الاتحادية العليا، أصدرت قرارها بأن المرحلة التي تلت اعتذار المكلف بتشكيل مجلس الوزراء وفق المادة (76) من الدستور، يكون بعدها الخيار حصرياً لرئيس الجمهورية وفق الفقرة (ثالثاً) من المادة المذكورة بتكليف مرشح جديد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتذار المرشح السابق (محمد توفيق علاوي)، وفق مسؤوليته الدستورية ليتولى المرشح الجديد تشكيل الوزارة وعرضها على مجلس النواب خلال مدة أقصاها (30) يوماً⁽¹²⁾.

إن قرار المحكمة الاتحادية هذا قد أثار إشكالية بين الكتل المعارضة وكذلك مجلس القضاء، فالكتل المعارضة على هذا التكليف ينطلق اعتراضها على أساس انه يتعارض مع نص المادة (76) من الدستور التي توجب أن يكون التكليف مقيداً بترشيح من قبل الكتلة النيابية الأكثر عدداً، فضلاً أنه يتعارض مع قواعد النظام البرلماني الذي انتهجه الدستور، أما اعتراض مجلس القضاء الأعلى فيتجسد بأنه خارج إطار ما يعرف بالكتلة الأكبر في البرلمان، وإن حق تكليف المرشح بدون موافقة الكتلة التي رشحته لا ينتقل لرئيس الجمهورية مطلقاً، لأن هذا التفسير خاطئ، ولاسيما أنه صدر عن محكمة ناقصة النصاب قانوناً؛ ولهذا اعترض مجلس القضاء الأعلى على قيام رئيس الجمهورية بإصدار المرسوم الجمهوري المرقم (4) لسنة (2020) بتكليف أحد القضاة المتقاعدين ليكون عضواً أصيلاً في المحكمة الاتحادية، حيث أصدرت محكمة بداة الكرخ قرارها المرقم (568) في (9-2-2020)⁽¹³⁾، بإلغاء ذلك المرسوم لعدة أسباب، منها عدم صحة التعيين نظراً لعدم تشريع مجلس النواب أي نص يعالج ترشيح وتعيين قضاة المحكمة الاتحادية وبالتالي إن المحكمة في فراغ تشريعي، وقد أصدر رئيس الجمهورية قرار رقم (1-42-1112) في (16-3-2020)⁽¹⁴⁾ المتضمن سحب المرسوم الجمهوري المذكور سلفاً بناء على كتاب صادر من المحكمة الاتحادية رقم (22) في (16-3-2020)⁽¹⁵⁾ المتضمن طلب سحب المرسوم والاستعانة بالأعضاء الاحتياط بموجب مراسيم جمهورية لتسيير الشؤون لحين صدور قانون المحكمة الاتحادية وفق المادة (92) من الدستور، أو تعديل المادة (3) من قانون المحكمة رقم (30) لسنة (2005)، ويؤكد مجلس القضاء الأعلى أن المادة (٧٦ - أولاً) من الدستور تضع نصاً حاكماً بعنوان مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، و تعني أنها الكتلة الفائزة في





الانتخابات، لا التي تتشكل فيما بعد حسب رأي المحكمة الاتحادية الذي لا نتفق معه بخصوص تفسير مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً، فضلاً عن ذلك ان كلمة مرشح تعني ان جهة ما رشحته والفقرة (اولاً) أعلاه حددت الجهة المختصة بالترشيح وهي (الكتلة النيابية الأكثر عدداً)، أما ما ورد في الفقرات (ثالثاً) و(خامساً)، فإنها تعني (مرشح) جديد من الكتلة المنصوص عليها في الفقرة (اولاً) اي الكتلة النيابية الأكثر عدداً بدليل تكرار ذكره كلمة مرشح في الفقرتين (ثالثاً) و(خامساً) بمعنى ان المكلف من رئيس الجمهورية يجب أن يرشح له) وإلا هل يعقل ان يكلف رئيس الجمهورية {مرشح} من قبله؟ ولو كان قصد المشرع الدستوري ذلك لكان اختار كلمة أو مصطلحاً آخر بدون كلمة (المرشح)، اذن تكرار كلمة (يكلف) رئيس الجمهورية وتكرار كلمة (مرشح) في الفقرات (اولاً) و(ثالثاً) و(خامساً) من المادة (76) معناه واضح ان رئيس الجمهورية واجبه التكليف فقط للمرشح من قبل الكتلة المنصوص عليها في الفقرة (اولاً) التي ينسحب مفهومها على الفقرات (ثالثاً) و(خامساً) (16). ولهذا يرى البعض أن سحب المرسوم الجمهوري ينطوي عليه بطلان تكليف السيد (عدنان الزرقي) ، أما رأينا الخاص حول ذلك هو :-

- 1- بما أنه لم يتم تحديد الكتلة النيابية الاكبر في أول جلسة للبرلمان، فإن هذا يعد تنازلاً عن حقها بالتكليف لمصلحة رئيس الجمهورية.
- 2- إن مجلس القضاء الاعلى لا يجوز له التدخل في هذا الأمر مطلقاً، سواء بالتأكيد على عدم مشروعية التكليف او عدم مشروعية انعقاد المحكمة الاتحادية العليا على أساس انها ناقصة النصاب.
- 3- إن المرسوم الجمهوري يعد قراراً ادارياً، وبالتالي لا يمكن للقضاء العادي (محكمة الكرخ) ان تلغي المرسوم وانما يكون من اختصاص القضاء الاداري.
- 4- بعض الدساتير تضع جزاء في حال اخفاق مجلس النواب باختيار المرشح، ويتمثل هذا الجزاء في حل مجلس النواب كما هو الحال في دستور مصر لسنة (2014) (17)، وبما ان دستور (2005) جاء خالياً من هذا الجزاء، فإن الجزاء هو إناطة التكليف لرئيس الجمهورية، سيما وأن اخفاق مجلس النواب في اختيار المرشح لا يعود لأسباب موضوعية وانما يعود لأسباب تتعلق بالمحاصصة في توزيع الوزارات بين الكتل والاحزاب، سيما وأن المحكمة الاتحادية العليا قد أصدرت قرارها المتعلق بعدم مشروعية توزيع





المناصب للدرجات الخاصة، علماً أن هذا القرار وإن كان متعلقاً بمناصب الدرجات الخاصة، إلا أنه يتضمن مبدأ عاماً بعدم مشروعية المحاصصة ولكافة المناصب (18).

4- إن التكليف ينسجم تماماً مع نص المادة (76) بجميع فقراتها، وإن أي تفسير خلاف ذلك يعد غير صحيح.

5- إن ما يمر به العراق من ظروف ابتداء من حصول التظاهرات من شهر (أكتوبر) وما جسدهته هذه التظاهرات في الرغبة الحقيقية للإرادة الجماهيرية بأن تكون هناك حكومة تتشكل بعيداً عن المحاصصة، كل ذلك يعد تخويلاً جماهيرياً لرئيس الدولة بأن يختار المكلف بنفسه وفق ما يعتقد أنه يتناغم مع إرادة الجماهير التي تهدف إلى التغيير الحقيقي، فالحكومة الحقيقية هي التي تظهر برضاء المحكومين بالأساس على اعتبار أن الشعب مصدر السلطة وفق المادة (5) من دستور 2005.

6- إن بقاء اختيار الرئيس المكلف مرهون بتوافق الكتل السياسية، وتجاوز المدة الدستورية التي يجب أن تلتزم بها هذه الكتل دون قيامها بالاختيار، ربما قد تحدث ظروف استثنائية تتطلب وجود رئيس مجلس وزراء بصلاحيات كاملة، وليس رئيساً لمرحلة تصريف الأمور اليومية، وهنا تأتي أهمية منح رئيس الجمهورية حق التكليف الحصري استناداً للفقرة (ثالثاً) من المادة (76) من الدستور.

7 - إن سحب المرسوم الجمهوري من قبل رئيس الجمهورية غير صحيح، فكان الأجدر به أن يصدر مرسوم يتضمن في آن واحد إعفاء القاضي وتعيين بديل عنه، حتى لا ندخل في تفسيرات نحن في غنى عنها

وبعد اعتذار المكلف (عدنان الزرفي)، عن التكليف، أصدر رئيس الجمهورية مرسوماً جديداً المرقم (12) في (9) نيسان لسنة (2020) (19) يتضمن تكليف مرشح آخر هو (مصطفى الكاظمي)، إلا أن هذا المرسوم لم يتضمن عبارة أن الترشيح جاء من قبل الكتلة النيابية الأكثر عدداً (إذا كانت هناك كتلة أعلنت عن نفسها ذلك) بل جاء بمصطلح جديد هو (الكتل النيابية) ولا نعلم هل إن المرسوم قد اغفل متعمداً ذكر عبارة (الكتلة الأكثر عدداً) ومن ثم يتعارض مع قرار المحكمة الاتحادية السابق الذي أعطى للرئيس حق اختيار المكلف بعد الفشل السابق لهذه الكتل بتحديد من هي الكتلة الأكبر، ومن ثم الفشل باختيار المرشح، ولاشك أن هذا المرسوم بذكره مصطلح (الكتل النيابية) إنما يؤكد بأنه ليس هناك كتلة أكبر لتأخذ دورها في الترشيح، ويؤكد كذلك التوافقية (المحاصصة) في اختيار المرشح،





وإن هذا الاغفال ليس سهواً، فالرئيس لديه مستشارون لا يمكن أن يغفلوا هذا الأمر، لكن بلا شك ان هذا المرسوم يؤكد هيمنة تلك الكتل على ارادة رئيس الجمهورية في هذا الخصوص، ولهذا نعتقد أن ذلك المرسوم مخالف للقانون عند احتوائه المصطلح المذكور فهو لم يذكر ان التكليف جاء بناء على ترشيح الكتلة النيابية الأكثر عدداً هذا اذا افترضنا أن هناك كتلة أعلنت عن نفسها بأنها الكتلة الأكبر، رغم تأكيدنا أن ليس هناك مثل هذا الأمر هذا من جهة، ولم يصدر المرسوم بالإرادة الحرة للرئيس تطبيقاً لقرار المحكمة الاتحادية، التي أعطته هذا الحق من جهة أخرى، لهذا نعتقد أن المرسوم يشوبه عدم المشروعية وبالتالي يمكن الطعن فيه أمام القضاء الإداري.

نخلص مما سبق ذكره، ان التكليف القانوني لعلاقة رئيس الجمهورية برئيس مجلس الوزراء المؤقت وما يملكه رئيس الجمهورية من حق بالتكليف، انما هو حق مختلط بين التقييد والمطلق، فكونه حقاً مقيداً، هو ما تحكمه الفقرة (أولاً) من المادة (76)، وكونه حقاً مطلقاً، هو ما تقرره الفقرة (ثالثاً) من المادة المذكورة بتكليف مرشح جديد.

المطلب الثاني - الإشكالية المتعلقة بمسوغات التكليف بمهام تصريف الأمور اليومية والرقابة عليها.

سنحاول في هذا الخصوص تبيان الغرض والحكمة التي دفعت المشرع الدستوري من منح رئيس مجلس الوزراء (المؤقت) مباشرة مهامه بتصريف الأمور اليومية، لكن السؤال الذي يطرح هنا هل توجد رقابة على القرارات التي يتخذها رئيس مجلس الوزراء (المؤقت) عند قيامه بتصريف تلك المهام، ومن هي الجهات التي تمارس تلك الرقابة، وما حدودها ؟ هذا ما سنوضحه في الفرعين الآتيين :-





أولاً - الإشكالية المتعلقة بمسوغات التكليف .

لا شك أن صفة منصب رئيس مجلس الوزراء (المؤقت) واستمراره في منصبه في تصريف الأمور اليومية رغم تحقق بعض حالات انتهاء مدته الدستورية، يستند على أهداف محددة توخاها المشرع الدستوري، وهي أصلاً مستمدة من تأمين استمرار عمل مؤسسات الدولة سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، التي تفرض استمرار رئيس المجلس مؤقتاً في التصريف اليومي وهذا ما سنوضحه وفق ما يأتي :-

أ - الإشكالية المتعلقة بمسوغات التكليف في الظروف العادية .

قبل أن نبين ما هذه المسوغات، لا بد لنا أن نوضح مفهوم (تصريف الأمور اليومية) حتى يمكننا بعد ذلك تحديد هذه المسوغات والإشكاليات المتعلقة بها، فقد عرف الفقيه الفرنسي (فالين) هذا المفهوم بأنه (تصريف الأمور الجارية التي تتصف بالاستعجال التي لا تكون لها صفة سياسية)⁽²⁰⁾، كما عرفها آخرون بأنه (تلك التي تتم بشكل مستمر وبطريقة عادية، فلا تحتاج الى اتخاذ مبادرة جديدة بشأنها من قبل الحكومة، فهي تحضر بشكل تلقائي من الاجهزة الادارية المختلفة والتي يقتصر، عمل الوزراء فيها، على مجرد وضع توقيعاتهم عليها)⁽²¹⁾، وعرفها مجلس الدولة الفرنسي بأنها (الأعمال العادية أو الجارية والتي لا تُعرض مسؤولية الوزارة مجتمعة او الوزير المعني الى نتائج سياسية)⁽²²⁾. أما مجلس الشورى اللبناني بتاريخ 2010/7/5 فقد عرف الأعمال الجارية بأنها (تلك الاعمال الملحة الضاغطة التي لا تحتمل التأجيل او الارزاء لحين تأليف الوزارة الجديدة والتي بسبب سرعتها تستوجب اتخاذ قرارات فورية أو تلك التي تكون مقتصرة على تنفيذ الادارة اليومية من دون أن تتطوي على أية صعوبة خاصة أو على أي خيار دقيق، وتبقى الوزارة المستقلة مؤجلة بها لحين تشكيل الوزارة الجديدة، واستلام كل عضو من اعضائها مهام وزارته من سلفه)⁽²³⁾، أما موقف التشريع، فإننا نجد المشرع المغربي في المادة (37) من القانون التنظيمي رقم (065,13) الصادر بتاريخ (2015/5/19) المتعلق بتنظيم بتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها وهو بمثابة النظام الداخلي قد عرف تصريف الأمور الجارية بأنها (اتخاذ المراسيم والقرارات والمقررات الادارية الضرورية والتدابير المستعجلة اللازمة لضمان استمرارية عمل مصالح الدولة ومؤسساتها، وضمان انتظام سير المرافق العامة، ولا تدرج ضمن " تصريف الامور الجارية " التدابير التي من شأنها ان تلزم الحكومة





المقبلة بصفة دائمة ومستمرة وخاصة المصادقة على مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية، وكذا التعيين في المناصب العليا . (24)

أما النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم(2) لسنة (2019) فقد عرف تصريف الأمور اليومية بأنها (اتخاذ القرارات و الاجراءات غير القابلة للتأجيل التي من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة بانتظام واضطراب، ولا يدخل من ضمنها مثلا اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا في الدولة و الإعفاء منها أو اعادة هيكله الوزارات والدوائر) . (25)

إن الغرض الذي يكون وراء منح صفة التوقيت لرئيس مجلس الوزراء وبالتالي استمراره في تصريف الأمور اليومية، هو ضمان استمرار عمل المرافق العامة بانتظام، نظراً لتعلق هذه المرافق بإشباع الحاجات العامة للأفراد، وبالتالي فإن أي إرباك سيكون له آثار سلبية على إشباع تلك الحاجات، وبما أن رئيس مجلس الوزراء الذي انتهت ولايته لتحقق إحدى الحالات التي أشرنا إليها في دراستنا هذه، هو المسؤول التنفيذي المباشر عن ضمان استمرار المرافق العامة سواء كانت إدارية أم اقتصادية أو أمنية (26)، لهذا يتوجب استمراره في تصريف الأمور اليومية، فكما وضعنا سابقا ان المواد (61/ثامناً/د) والفقرة (ثانيا) من المادة (64) من الدستور وغيرها من المواد الدستورية الاخرى التي ذكرناها ، هي الاساس التي تمنح الاستمرار عمل المرافق العامة، ولهذا يمنح صلاحية إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات لتحقيق الغرض المذكور ولهذا أكدت المادة (80/ثالثاً) من الدستور : (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية:-...إصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين)

ولكن لنا ان نتساءل ماهي حدود الاختصاصات التي يمكن للرئيس المؤقت ممارستها لتصريف الأمور اليومية ؟ لقد بين النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة (2019)، تلك الاختصاصات وذلك في المادة (42- ثانيا)، اذ لا يجوز له ممارسة اختصاصات مثل اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا أو الاعفاء منها أو إعادة هيكله الوزارات والدوائر .





ب – الإشكالية المتعلقة بمسوغات التكليف في الظروف الاستثنائية.

لما كان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن سياسة الدولة على جميع الأصعدة، فهل يملك خلال مدة توليه تصريف الأمور اليومية أن يتخذ الاجراءات الاستثنائية العاجلة المتمثلة بإعلان حالة الطوارئ عند حصول ما يستدعي ذلك كحدوث حالة حرب أو عصيان أو تمرد أو وباء أو كارثة من شأنها تهديد كيان الدولة ؟

إن الاجابة على هذا السؤال يتطلب منا أن نبحث، في الصلاحيات الدستورية والقانونية التي تمنح لرئيس مجلس الوزراء (غير المؤقت) أي خلال مدة ولايته الطبيعية، ثم نبين مدى صلاحية الرئيس (المؤقت) من ممارسة تلك الاختصاصات الاستثنائية وهي اعلان حالة الطوارئ، فقد بين دستور جمهورية العراق لسنة 2005، في المادة (61) منه على أن (يختص مجلس النواب بما يأتي:-..... تاسعاً- أ. الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء. ب. تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد، وبموافقة عليها في كل مرة. ج. يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد، في اثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور. د. يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب، الإجراءات المتخذة والنتائج، في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها)، وقد أحال الدستور تنظيم حالة الطوارئ الى قانوني هما قانون السلامة الوطنية رقم (4) لسنة 1965 وكذلك أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 ببيانها، ولا بد أن نشير الى إنّ قانون السلامة الوطنية رقم (4) لسنة 1965 لا يزال نافذاً استناداً إلى المادة (130) من دستور 2005 التي نصّت على : (تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها، ما لم تلغ أو تعدل وفقاً، لأحكام هذا الدستور)، وكذلك إنّ أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 لم ينصّ على إلغائه بل جاء معدلاً لبعض أحكامه، وهذا يعني ان القانونين نافذان، ونعتقد ان هذا التوجه غير صحيح لأنه قد يحدث حالة من الازدواج عند تطبيقه والرقابة على التطبيق، فلا بد أن يكون هناك قانون واحد ينظم حالة الطوارئ، وأياً كان الأمر فإن المادة (1) من قانون السلامة الوطنية لسنة (1965) قد الحالات التي تستلزم اعلان حالة الطوارئ وهي (1- إذا حدث خطر في غارة عدائية أو أعلنت الحرب أو قامت حالة حرب أو أية حالة تهدد بوقوعها.





2- إذا حدث اضطراب خطير في الأمن العام أو تهديد خطير له.

3. إذا حدث وباء عام أو كارثة عامة، بينما تؤكد المادة (1) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية لسنة (2004) قد أكدت على أنّ إعلان حالة الطوارئ تكون عند حدوث خطر حال جسيم يهدد الأفراد في حياتهم وناشئ من حملة مستمرة للعنف. وهذا يعني أنّ القانون الأول يتضمن كافة الحالات التي يمكن من خلالها إعلان حالة الطوارئ، بينما أنّ القانون الثاني يتضمن جميع الحالات عدا حالة (حصول باء أو كارثة)، وهذا خلل تشريعي يجب تلافيه.

وعودة الى السؤال الذي طرح حول مدى امكانية رئيس مجلس الوزراء (المؤقت) خلال مدة توليه تصريف الأمور اليومية أن يتخذ الاجراءات الاستثنائية العاجلة المتمثلة بإعلان حالة الطوارئ لمعالجة أي حالة تهدد كيان الدولة وأمنها، لابد لنا أن نقول إن الامر يحتاج الى تفصيل، اذ استنادا لنص المادة (61) الفقرة (تاسعا) من الدستور، انه يتوجب موافقة مجلس النواب على الطلب المشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء لإعلان حالة الطوارئ، لكن خلال مدة تصريف الأمور اليومية لا توجد علاقة بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب كحالة اعفاء الرئيس أو تقديم استقالته، أو أن مجلس النواب غير موجود أصلا عند حله ، ومن ثم في كل الحالات المشار إليها لا يمكنه من اعلان حالة الطوارئ، وهذا بلا شك يعد خللاً تشريعياً يجب تلافيه، فلا بد أن يمنح هذا الاختصاص من خلال تنظيمه وذلك بتعديل نص المادة (61) وهو أن يمنح صلاحية إعلان حالة الطوارئ، خلال مدة حل مجلس النواب، شرط أن تعرض الاجراءات حال انعقاد المجلس للنظر في مشروعيتها، أما في حالة الاعفاء أو الاستقالة أو الإقالة، فانه يجب تطبيق المادة (61) الفقرة (تاسعا) من الدستور طالما ان مجلس النواب منعقد خلال مدة تصريف الامور اليومية.

كذلك عند رجوعنا الى النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة (2019) نجد أن المادة (42 - ثانيا) تنص على (يقصد بتصريف الأمور اليومية، اتخاذ القرارات والاجراءات غير قابلة للتأجيل من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة.....)، وهذا النص في تقديرنا يمنح رئيس مجلس الوزراء المؤقت إعلان حالة الطوارئ، وهو واضح من النص المذكور لأن عبارة (غير قابلة للتأجيل) تشير في مضمونها جميع المسائل العاجلة، التي يترتب على عدم الاسراع في اتخاذ القرار او الاجراء المناسب





بصدها الى ضرر، بل ويمكننا أن نقول حتى بإمكانه ذلك، وإن كان مجلس النواب غير منعقد، واستناد الى ذلك أصدرت الامانة العامة لمجلس الوزراء تعميماً في العدد (ق-2-5-27) في (15-12-2019) يتضمن انه استناداً الى أحكام البند (ثانياً) من المادة (42) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة (2019)، وبالنظر لتحول الحكومة الى حكومة تصريف أعمال، وعملاً بالمبادئ والسياقات المعمول بها في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية، تصرف الوزارات الى تسيير أعمالها اليومية لغاية تشكيل الحكومة العراقية الجديدة، وادائها اليمين الدستورية أمام مجلس النواب، بأن تكون حكومة تصريف الأعمال مؤهلة لإدارة القضايا الروتينية أو القضايا العاجلة والملحة، التي لا يمكن انتظار الحكومة القادمة لمعالجتها، وقد بين الاعمام كذلك أن تتوقف حكومة تصريف الأعمال عن تطبيق برنامجها الحكومي في الأمور التي لم تبدأ بها، أو التي قد لا تؤثر في عمل الحكومة القادمة، فضلاً عن توقفها عن اصدار أي قرار من شأنه التأثير في قدرة الحكومة الجديدة على القيام بمهامها أصولياً، وتضمن الاعمام كذلك أن تتوقف الحكومة عن أخذ أي قرارات أخرى تخص السياسة الخارجية باستثناء القضايا العاجلة التي يقدرها مجلس الوزراء، على ان تدرس كل حالة على حدة، وما يمكن ان نذكره في هذا الخصوص، إن الاعمام المذكور أجاز لمجلس النواب توجيه الاسئلة المكتوبة الى الحكومة ووزرائها، وفقاً للدستور ونظامه الداخلي لمجلس النواب، ويمكن لحكومة تصريف الأمور أن تشكل لجاناً لإعداد تشريعات أو تعليمات لتسهيل تنفيذ القوانين. (27)

لكن ما يتوجب الإشارة اليه، ان رئيس الجمهورية الذي يتولى مهام رئيس مجلس الوزراء طبقاً لنص المادة (81) من الدستور، فإنه في اعتقادنا أن الأمر سيكون يسيراً لإعلان حالة الطوارئ، وفق الاجراءات المنصوص عليها في المادة (61-تاسعا-أ)، وذلك ان يتولى منصبين في آن واحد، وبالتالي من السهولة أن يقدم طلباً يوقع من قبله بصفته (رئيس جمهورية ورئيس مجلس وزراء مؤقت) ومن ثم احالة الطلب الى مجلس النواب للتصويت والموافقة بأغلبية الثلثين.

ويلاحظ من النظام الداخلي والتعميم المذكورين، انهما يمنحان رئيس مجلس الوزراء المؤقت اعلان حالة الطوارئ خلال مدة تصريف الامور اليومية.

ولابد أن نقول في هذا الخصوص، كان الاجدر برئيس مجلس الوزراء (المؤقت) ان يعلن حالة الطوارئ نظراً لانتشار وباء (فايروس كورونا) وازدياد عدد المصابين وارتفاع





ملحوظ في عدد الوفيات، إلا انه اكتفى باتخاذ اجراءات تدخل ضمن حالات الضبط الاداري، حين أصدر الأمر الديواني المرقم (55) لسنة (2020) حول تشكيل خلية الأزمة لاتخاذ تدابير لازمة لمواجهة الفيروس، ثم صدر قرار لمجلس الوزراء رقم (79) لسنة (2020) المتضمن تأليف لجنة عليا للصحة والسلامة الوطنية بهدف مكافحة الفايروس المذكور، والتنسيق بين السلطات التشريعية والقضائية والجهات الدولية ذات الصلة، وتحويل هذه اللجنة صلاحيات مجلس الوزراء، ويتأسس هذه اللجنة رئيس مجلس الوزراء (المؤقت). (28)

ثانياً - الاشكالية المتعلقة بالرقابة على أعمال رئيس مجلس الوزراء المؤقت المكلف مهام تصريف الأمور اليومية.

إن الاختصاصات التي يتمتع بها رئيس مجلس الوزراء (المؤقت) خلال مدة تصريف الأمور اليومية لا يمكن القول انها بعيدة عن الرقابة، إذ أن وجود هذه الرقابة انما هو أحد ركائز الدولة القانونية من جهة، ولضمان عدم الانحراف من جهة أخرى، ولهذا نجد دستور جمهورية العراق قد نص في المادة (100) على حظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن، وبالتالي يتوجب اخضاع أي عمل يقوم به الرئيس مثل القرارات والأنظمة والتعليمات، ضمن مدة تصريف الأمور اليومية للرقابة، حيث تتعدد الجهات التي يمكن ان تمارس تلك الرقابة، وعليه سنحاول تبيان ذلك على النحو الآتي:-

أ- رقابة مجلس النواب على أعمال رئيس مجلس الوزراء المؤقت من خلال تطبيق نص المادة (81) من الدستور.

تنص الفقرة (أولاً) من المادة (81) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005) على ان يقوم رئيس الجمهورية، مقام رئيس مجلس الوزراء، عند خلو المنصب لأي سبب، بينما تؤكد الفقرة (ثانياً) من المادة المذكورة، أنه عند تحقق الحالة المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من هذه المادة، فإن رئيس الجمهورية يقوم بتكليف مرشح آخر لتشكيل الوزارة، في غضون مدة لا تتجاوز على خمسة عشر يوماً، طبقاً لأحكام المادة (76) من هذا الدستور. ومن خلال النص المذكور نستطيع أن نقول إن رئيس الجمهورية الذي سيتولى رئاسة مجلس الوزراء مؤقتاً، سيتمتع بكافة السلطات الخاصة بهذه المؤسسة سواء من حيث التوصيف الوارد في المادة (78) أم من حيث الصلاحيات الواردة في المادة (80) من





الدستور، واستناداً لذلك يمارس مجلس النواب كافة صور الرقابة خلال تلك المدة، وإن كانت مؤقتة وقصيرة، ومن تلك صور الرقابة هي :-

1- رقابة مجلس النواب على أعمال رئيس مجلس الوزراء المؤقت عن طريق توجيه السؤال.

يعد السؤال من الوسائل التي يمكن لمجلس النواب من مراقبة أداء رئيس مجلس الوزراء المؤقت، ويعرف هذا الأسلوب بأنه (استيضاح أمر من أمور الدولة يتمكن من خلاله أحد أعضاء البرلمان الطلب من مجلس الوزراء ككلّ أو من أحد الوزراء توضيحاً بشأن موضوع معين يتعلق بتصرفات الدولة المرتبطة بوزاراتهم أو المسؤولين عنها)⁽²⁹⁾، وقد أقر دستور جمهورية العراق لسنة (2005) هذا الأسلوب الرقابي وذلك عندما نصت المادة (61/سابعاً/أ) منه على أنه (لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم..... وللوسائل وحده حقّ التعقيب على الإجابة) بينما نجد النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة (2007) قد أكد في المادة (50) منه إلى أنّه(لكلّ 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 دور هيئة رئاسة في هذا الصدد فإن المادة (51) من النظام الداخلي لمجلس النواب قد أكدت أن (تدرج هيئة الرئاسة السؤال الذي تكون الإجابة عنه شفافاً 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)، ويجوز للعضو الذي وجه السؤال من دون غيره أن يستوضح المسؤول المعني، وأن يعقب على الإجابة، 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 موجزة على الإجابة⁽³⁰⁾، وهذا يعني أن دستور جمهورية العراق لسنة (2005) اجاز لأي عضو من أعضاء مجلس النواب توجيه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء المؤقت ويمكن للوسائل فقط أن يستوضح من المسؤول





المعني ويعقب على السؤال، ولكن اذا كان السؤال متعلقاً بموضوع له أهمية عامة، فيمكن لرئيس مجلس النواب ان يسمح لرئيس اللجنة المختصة بإبداء أية ملاحظات حول ذلك. أما بخصوص الشكلية التي يجب أن يكون عليها توجيه الأسئلة لرئيس مجلس الوزراء المؤقت، فإنّ النظام الداخلي لمجلس النواب قد أكد أن طرح السؤال يكون بصيغة شفوية عن طريق رئاسة مجلس النواب ثم تدرج هيئة رئاسة المجلس السؤال الشفوي لتتم الاجابة عليه بطريقة شفوية ايضاً، طبقاً لنص المادة (51) من النظام الداخلي، وحسب نص المادة (61/سابعاً/أ) من الدستور يكون للسائل وحده دون غيره حقّ التعقيب على الإجابة، وتؤكد المادة (54) من النظام الداخلي أكد النظام الداخلي أنّه يجوز للعضو السائل أن يسحب سؤاله في أي وقت شاء، أي قبل الإجابة على سؤاله.

ونخلص مما سبق ذكره، أن لمجلس النواب وفق ما نص عليه الدستور أو النظام الداخلي لمجلس النواب، حق توجيه السؤال لرئيس الجمهورية الذي تولى منصب رئيس مجلس الوزراء مؤقتاً، طبقاً لنص المادة (81) من الدستور، وفق الآلية والاجراءات التي بينها سلفاً.

2- رقابة مجلس النواب على أعمال رئيس مجلس الوزراء المؤقت عن طريق طرح موضوع عام للمناقشة

عرف جانب من الفقه الدستوري هذا النوع من الرقابة بأنّه (مناقشة حرة ترمي إلى تبادل وجهات النظر في جو من التفاهم للوصول إلى أفضل سياسة تنتهج ويمكن أن تكون محلّ تدبير لكلّ من البرلمان والحكومة) ⁽³¹⁾. وهو يعد من الأساليب الرقابية التي يمتلكها مجلس النواب في مواجهة رئيس مجلس الوزراء المؤقت، حيث تم تنظيم هذا الاسلوب بموجب دستور 2005 وكذلك بموجب النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2007 ، فقد بينت المادة (61/سابعاً/ب) من الدستور أنه يجوز لخمس وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته "،بينما تؤكد المادة (55) من النظام الداخلي على أنه يجوز لخمس وعشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء موعداً للحضور مع تحديد سقف زمني أمام مجلس





النواب لمناقشته، وها يعني انه يجوز لأعضاء مجلس النواب تقديم إلى رئيس مجلس النواب لطرح موضوع عام للمناقشة تخص سياسة رئيس مجلس الوزراء المؤقت ليطم تحديد موعد من قبله أي(رئيس مجلس الوزراء المؤقت) للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته، وهذا يعني أن تحديد موعد الحضور يتم من قبل رئيس مجلس الوزراء المؤقت، ونعتقد أن هذا التوجه غير صحيح، لأنه قد يؤدي الى مماطلة رئيس مجلس الوزراء بالحضور، ولتلافي هذا يتوجب أن يكون تحديد الموعد من قبل مجلس النواب.

3 - رقابة مجلس النواب على أعمال رئيس مجلس الوزراء المؤقت عن طريق الاستجواب.

لا شك أن الاستجواب يعد من أخطر الوسائل الرقابية المتبعة في دساتير الدول التي تتبع النظام البرلماني ومنها دستور جمهورية العراق لسنة (2005)، إذ يمكن لمجلس النواب مباشرتها في مواجهة السلطة التنفيذية (رئيس مجلس الوزراء والوزراء والهيئات المستقلة) وكذلك عند مسائلة رئيس الجمهورية عند توليه منصب رئيس مجلس الوزراء مؤقتاً وفق ما تقضي به المادة (81) من الدستور، وسبب خطورة هذا الاجراء هو ما قد تنتهي اليه نتيجة الاستجواب بسحب الثقة من الحكومة؛ الأمر الذي يؤدي الى استقالتها بعد التأكد من تحقق مسؤوليتها عن الاعمال التي تم ممارستها خلال المدة المحددة لها ، ويعرف الفقه الدستوري هذا الأسلوب الرقابي بأنه (سؤال مشوب بالالتهام يتقدم به أحد أعضاء البرلمان وتعقبه مناقشة على نطاق واسع يستهدف تقويم أو ردع انحراف الحكومة أو أحد الوزراء في ممارسة السلطة المحددة لها حتى وإن أدى ذلك إلى تحريك مسؤولياتها وسحب الثقة منها، ويكون الغرض منه تطبيق مبدأ سيادة القانون).⁽³²⁾

وقد تناول الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب هذا النوع من الاجراء الرقابي، حيث بين الاجراءات الواجب اتباعها في هذا الصدد، اذ يكون لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء لتقييم إداثهم في الشؤون الداخلة في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه أي الاستجواب⁽³³⁾، وقد أشترط النظام الداخلي لمجلس النواب الشكلية المحددة لتقديم طلب الاستجواب، إذ أوجب أن يكون بشكل تحريري ليطم تقديمه إلى رئيس مجلس النواب، لكن يجب لا يتضمن الطلب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، كما لا يجوز أن يكون متعلقاً بأمور خارجة عن اختصاص





مجلس الوزراء أو أن يكون في تقديمه مصلحة خاصة تعود للمستجوب، ولا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه، مالم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك وأن يتم التوقيع من من قبل طالب الاستجواب مع خمسة وعشرين عضواً على الأقل، شرط ان يقترن بالأسباب والادلة والاسانيد التي تدعم هذا الاستجواب والتي تؤكد حصول المخالفات، وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا في أحد قراراتها بضرورة تحقق تلك الاجراءات والشروط في طلب الاستجواب⁽³⁴⁾، وهي أي المحكمة الاتحادية تدعم نص المادة (56) من النظام الداخلي التي أقرت ذلك، وبعد استيفاء الشروط في طلب الاستجواب، يتم مناقشته في مجلس النواب بعد مرو سبعة أيام في الاقل من تقديمه⁽³⁵⁾ وبعد مضي تلك المدة، فإن مجلس النواب سيصل الى احدى النتيجتين بينها المادة (61) من النظام الداخلي لمجلس النواب حيث نصت على أنه (إذا انتهت المناقشة باقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوب تُعدّ المسألة منتهية، وبخلافه يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى سحب الثقة بالمستجوب على المجلس وفقاً للإجراءات الواردة في النظام الداخلي)، ويتم سحب الثقة وفق الاجراءات التي نظمها دستور (2005) وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب، فالدستور في المادة (61/ثامناً) ب-1) قد نص على انه (لرئيس الجمهورية تقديم، طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء 2- لمجلس النواب، بناءً على طلب خمس (5/1) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء)، وكذلك المادة (64/ أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب إلى أنّ لمجلس الرئاسة، تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، وهذا يعني أن هناك جهتين يقدم من قبلهما طلب سحب الثقة هما (رئيس الجمهورية) و (5/1) من اعضاء مجلس النواب، ونستطيع أن نقول إن الجهة الأولى لا يمكن أن تتحقق، لأن رئيس الجمهورية هو ذاته رئيس مجلس الوزراء المؤقت طبقاً لنص المادة (81) من الدستور، فلا يعقل أن يقدم طلب الى مجلس النواب لسحب الثقة عنه، وبالتالي لم يتبق سوى الجهة الثانية وهي (5/1) من اعضاء مجلس النواب، وأياً كان الأمر يتم سحب الثقة بقرار يصدر بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب⁽³⁶⁾. ولكن ما المقصود بالأغلبية المطلقة في الواردة في هذا النص؟ لقد أثار هذا الأمر جدلاً في أوساط الفقه والباحثين، الى أن أصدرت المحكمة قرارها المرقم (23/اتحادية/ 2007) في (21/10/2007)، بموجب طلب تفسيري من قبل مجلس النواب بكتابه المرقم (226/3/1) في (3/10/2007) ما إذا كانت تعني أغلبية عدد أعضاء المجلس او أغلبية عدد الأعضاء





الحاضرين عند تحقق نصاب الانعقاد المنصوص عليه في المادة (5/أولاً) منه، إذ أكدت المحكمة انه (عرف دستور جمهورية العراق الصادر عام 2005 تعابير متعددة للأغلبية المطلوبة من أصوات أعضاء مجلس النواب عند أداء مهامه وذلك تبعاً لدرجة أهمية الموضوع المطروح للتصويت في المجلس فقد تطلب في المادة (61/ثامناً/ب/3) منه الحصول على أصوات (الأغلبية المطلقة) لعدد أعضاء مجلس النواب عند سحب الثقة من رئيس الوزراء ، أما في حالة سحب الثقة من أحد الوزراء فلم تتطلب المادة (61/ثامناً/أ) منه إلا الحصول على (الأغلبية المطلقة) وهي غير (الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه) الوارد ذكرها عند سحب الثقة من رئيس الوزراء ؛ لأن النص قد ذكرها مجردة من (عدد الأعضاء) وهي تعني أغلبية عدد الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد المنصوص عليه في المادة (59/أولاً) من الدستور ولو أراد واضع الدستور الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء لأوردها صراحة كما فعل في المواد (55) و(59/أولاً) و(61/سادساً/أ) و(61/سادساً/ب) و(61/ثامناً/ب/3) و(64/أولاً) من الدستور، مما تقدم خلصت المحكمة الاتحادية العليا الى الرأي الاتي :- إن المقصود ب (الأغلبية المطلقة) الواردة في المادتين (61/ثامناً/أ) و (76/رابعاً) من الدستور هي أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد المنصوص عليه في المادة (59/أولاً) منه⁽³⁷⁾.

ونخلص مما سبق ذكره أن مجلس النواب إما أن يصل من خلال الاستجواب الى قناعة بأجوبة رئيس الجمهورية (رئيس مجلس الوزراء المؤقت)، أو الى قرار سحب الثقة منه، وبالتالي تعد الحكومة جميعها مستقلة وفق ما نصت عليه المادة (61/ثامناً/ب-3) من الدستور، أي ان رئيس الجمهورية بوصفه يحمل صفتين، الاولى رئيساً للجمهورية والثانية رئيساً مؤقتاً لمجلس الوزراء، اذ سيتم سحب الثقة عنه بوصفه رئيساً مؤقتاً لمجلس الوزراء، لكنه سيبقى رئيساً للجمهورية، لكن من الناحية العملية يصعب تحقق هذ المسألة لأن رئيس الجمهورية تولى منصب رئيس مجلس الوزراء لمدة قصيرة، وإن كان بصلاحيات كاملة لحين ترشيح وتكليف شخص آخر، ومن ثم فإن مجلس النواب لا يجازف أصلاً في هذا الاستجواب، إلا اللهم إذا كانت هناك ما يوجب استجوابه وبشكل حقيقي بعيداً عن الأغراض والتوجهات السياسية.





ب- الرقابة القضائية على أعمال رئيس مجلس الوزراء المؤقت المكلف مهام تصريف الأمور اليومية

تتنوع هذه الرقابة، فقد تتولاها المحكمة الاتحادية العليا وفق ما منصوص عليه في دستور (2005) أو في قانون هذه المحكمة، أو يتولاها القضاء الإداري، وهو ما سنوضحه على الوجه الآتي :-

1- رقابة المحكمة الاتحادية العليا.

إن الأعمال التي تصدر من رئيس مجلس الوزراء المؤقت خلال مدة تصريف الأعمال، لا يمكن أن تكون بأي حال من الأحوال خارج رقابة المحكمة الاتحادية العليا، ولاشك أن البحث في هذه الرقابة يتطلب منا دراستها في مجالين: الأول هو رقابتها على تلك الأعمال سواء أكان في صورة قرار فردي أم تنظيمي، وطلب الغائها من قبل ذي مصلحة في ذلك، إذا كانت تخالف نصوص دستور (2005)، وفق ما نصت عليه المادة (93) من دستور (2005) التي جاء فيها "تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي:... ثالثاً. الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية، والقرارات والأنظمة والتعليمات، والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن، من الأفراد وغيرهم، حق الطعن المباشر لدى المحكمة...". وكذلك ما أقرته المادة (4/ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة (2005)، لكننا نعتقد أن إنفاذ هذا الاختصاص للمحكمة الاتحادية العليا غير دقيق، فكان الأجدر منحه إلى القضاء الإداري وترك المحكمة الاتحادية متخصصة بالرقابة على دستورية القوانين بالإضافة إلى اختصاصاتها الأخرى. أما الثاني فيتمثل بمدى رقابتها في حالة لو ارتكب رئيس مجلس الوزراء المؤقت خلال مدة تصريف الأمور اليومية إحدى الأفعال الثلاثة (الحنث باليمين الدستورية، انتهاك الدستور وكذلك الخيانة العظمى)، إذ أن هذا الأمر فيه تفصيل، فلا يمكن القول بأي حال من الأحوال أن يكون الرئيس بمنأى عن المسائلة عند ارتكابه تلك الأفعال، فقد نصت المادة (93/سادساً) من الدستور على أنه (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي:.... سادساً- الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، وينظم ذلك بقانون، وقد ورد مصطلح (الاتهامات) في المادة (61/سادساً/ب) من الدستور المتعلقة بإقالة رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا عند ارتكابه أحد الأفعال المشار إليها





سلفا، حيث ستكون مسؤوليته جزائية، وهو نفس الكلام يمكن أن يقال بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء، حتى وإن كان مؤقتا، وبما انه لم يصدر قانون يتعلق بمحاكمة (رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء سواء كان مؤقتا ام غير ذلك وأيضا الوزراء)، فهذا يعني عدم إمكانية مساءلتهم أمام المحكمة الاتحادية العليا عن الأفعال الثلاثة التي نصت عليها المادة (93/سادسا) والمادة (61/سادسا/ب) من الدستور، لذلك نقترح ان يتم تشريع قانون الاتهام لمحاكمة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء حتى وان كان مؤقتا.

لكن هل يعني عدم وجود هذا القانون عدم امكانية مقاضاتهم مطلقا ؟ نعتقد ان التسليم بعدم الامكانية هو كلام يناقض القانون والعقل والمنطق، ومن أجل تلافي ان يستغل رئيس مجلس الوزراء خلال مدة تصريف الأمور اليومية ارتكاب تلك الأفعال، خاصة في ظل عدم وجود قانون ينظم الاتهام والادانة، وأيضا في ظل غياب رقابة مجلس النواب في الحالات التي يكون فيها المجلس غير منعقد، مثل حله أو انتهاء مدته الطبيعية أو في حالة سحب الثقة أو الاستقالة، فإنه من الممكن مقاضاتهم عن تلك الأفعال وفق قانون العقوبات رقم (111) لسنة (1969) أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة (1971)، بالإضافة الى أن الفقرة (ثاني عشر) من المادة (5) من قانون الادعاء العام رقم (49) سنة (2017) تنص على قيام الادعاء العام بالتحقيق في جرائم الفساد المالي والاداري وكافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم (111) لسنة (1969) طبقا لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة (1971) المعدل على أن يحيل الدعوى خلال اربع وعشرين ساعة الى قاضي التحقيق المختص من تاريخ توقيف المتهم، فضلا عن ذلك أن من بين أهداف قانون الادعاء العام هو حماية المصالح العليا للشعب ودعم النظام الديمقراطي الاتحادي وحماية أسسه ومفاهيمه في اطار احترام المشروعية واحترام تطبيق القانون⁽³⁸⁾، فاذا ارتكب رئيس مجلس الوزراء خلال مدة تصريف الأعمال اليومية أفعال بما فيها (الحنث باليمين الدستورية، انتهاك الدستور وكذلك الخيانة العظمى) فإنها لأشك يتعارض مع تلك الاهداف، وبالتالي يمكن مقاضاته عنها أمام المحاكم الجزائية.

فنعتقد أن عبارة (وكافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة) تشمل الأفعال الثلاثة السالفة، على اعتبار أن منصب رئيس مجلس الوزراء وإن كان مؤقتا، يعد وظيفة عامة، وبالتالي يخضع لنص المادة (5) الفقرة (ثاني عشر) من القانون .





2 - رقابة القضاء الاداري.

حسب الفقرة (ثانيا) من المادة (42) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة (2019)، أن تصريف الأعمال اليومية لا يدخل في مفهومها اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا في الدولة و الإعفاء منها، أو اعادة هيكله الوزارات والدوائر، ولكن مالحكم لو اصدر رئيس مجلس الوزراء المؤقت خلال مدة تصريف الأعمال اليومية على شكل قرارات ادارية أو انظمة أو تعليمات أو اية أعمال أخرى، هل تخضع لرقابة القضاء الاداري ؟ في حقيقة الأمر أن المادة المذكورة تتضمن نوعين من الأعمال التي يمتنع على الرئيس القيام بها، الأولى تتضمن الجانب الوظيفي كالتعيين في الوظيفة العامة في مجال المناصب العليا أو الإعفاء منها، والثاني اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض، أو اعادة هيكله الوزارات والدوائر، وهنا يجب أن نقسم هذا الفرع على الموضوعين الآتيين من أجل تبيان أوجه الرقابة على كل نوع من النوعين المذكورين :-

أ- الرقابة على قرارات رئيس مجلس الوزراء المؤقت في مجال التعيين في المناصب العليا أو الاعفاء منها.

فيما يخص موضوع بحثنا، فإن هذا الأمر يدخل في مجال رقابة القرارات التي يتخذها رئيس مجلس الوزراء (المؤقت) في مجال تعيين موظفي الدولة في المناصب العليا أو إعفائهم منها، ويمكن الطعن بهذه القرارات أمام محاكم قضاء الموظفين، حيث تختص هذه المحاكم التي حلت محلّ مجلس الانضباط العام وفقاً لقانون رقم (17) لسنة (2013) قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة (1979) ⁽³⁹⁾ بالنظر في الدعاوي التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام في الحقوق الناشئة عن قانون الخدمة المدنية أو القوانين أو الأنظمة التي تحكم العلاقة الوظيفية، وكذلك النظر في الدعاوي التي يقيمها الموظف على دوائر الدولة والقطاع العام للطعن في العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة 1991 المعدل. ⁽⁴⁰⁾

وتتصب هذه الرقابة على قرارات مجلس الوزراء فيما يخص العقوبات الانضباطية التي تفرض ضمن صلاحية مجلس الوزراء وفق نص المادة (12) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (14) لسنة (1991) المعدل، إذ أنّ قرار فرض هذه العقوبات من قبل مجلس الوزراء على من هو مدير عام أو بدرجة أو أصحاب الدرجات





الخاصة يمكن الطعن بها تظلماً أمام المجلس المذكور، عن طريق الأمانة العامة لمجلس الوزراء، وفي حالة رفض التظلم يمكن الطعن فيه أمام محاكم قضاء الموظفين طبقاً لنص الفقرة (ثالثاً) من المادة (12) من القانون المذكور، ويكون القرار الصادر من هذه المحاكم خاضعاً للطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا (41)

ب - الرقابة على قرارات رئيس مجلس الوزراء المؤقت في غير مجال التعيين في المناصب العليا أو الاعفاء منها.

كما ذكرنا سابقاً في الفقرة (ثانياً) من المادة (42) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة (2019)، أن تصريف الأعمال اليومية لا يدخل في مفهومها اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض أو إعادة هيكلة الوزارات والدوائر، فإذا خالف رئيس مجلس الوزراء (المؤقت) هذا النص، فإنه يمكن اللجوء إلى القضاء الإداري، متمثلاً بمحكمة القضاء الإداري، من أجل طلب إلغاء هذه الأعمال، وطبقاً للقانون المرقم (17) لسنة (2013) وهو القانون المعدل لقانون مجلس شورى الدولة رقم (65) لسنة (1979) ، تختص هذه المحكمة بالفصل في صحة الأوامر والقرارات الإدارية الفردية والتنظيمية التي تصدر عن الموظفين والهيئات في الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والقطاع العام، التي لم يعين مرجع للطعن فيها ويكون ذلك بناءً على طلب من ذي مصلحة معلومة وحالة ممكنة. (42)

وطبقاً للمادة (5) من القانون رقم (17) لسنة (2013) فإنه يتم اللجوء إلى محاكم القضاء الإداري لطلب إلغاء قرار، أو التعويض عنه في حالة مخالفته، وهذا يعني يمكن اللجوء لهذه المحكمة لطلب إلغاء قرار رئيس مجلس الوزراء المؤقت الذي اتخذه خلال تصريف الأعمال اليومية في حالة مخالفته نص الفقرة (ثانياً) من المادة (42) من النظام الداخلي المشار إليه سابقاً.





ثالثاً:- رقابة الجهات الأخرى على أعمال رئيس مجلس الوزراء المؤقت عند اسناده مهمة تصريف الأمور اليومية.

وتتمثل هذه الجهات بالادعاء العام وكذلك هيئة النزاهة، بالإضافة الى دور ديوان الرقابة المالية، وعليه سنوضح الدور الرقابي لهذه الجهات على أعمال رئيس مجلس الوزراء المؤقت من خلال ما يأتي :-

أ - رقابة الادعاء العام على أعمال رئيس مجلس الوزراء المؤقت المكلف مهام تصريف الامور اليومية.

لقد أكد دستور جمهورية العراق لسنة (2005) على انشاء هذه المؤسسة، إذ نصت المادة (89) منه على انه (تتكون السلطة القضائية الاتحادية من مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية وجهاز الادعاء العام وهيئة الاشراف القضائي والمحاكم الاتحادية الأخرى التي تنظم وفقاً للقانون)

واستناداً الى هذا النص الدستوري فقد تم إنشاء جهاز الادعاء العام وفق القانون رقم (49) لسنة (2017) (وتم اعطاء دور أكبر للادعاء العام بعد حل مكاتب المفتشين العموميين بموجب القانون رقم (24) لسنة (2019) (43). ومن بين أهدافه حماية نظام الدولة وأمنها ومؤسساتها وأموالها والمصالح العليا للشعب، ودعم النظام الديمقراطي الاتحادي وحماية أسسه ومفاهيمه في اطار احترام المشروعية واحترام تطبيق القانون، فضلاً عن الاسهام في الكشف السريع عن الجريمة مع القضاء والجهات المختصة والعمل على سرعة حسم القضايا وتحاشي تأجيل المحاكمات بدون مبرر ولاسيما الجرائم التي تمس أمن الدولة (44).

وقد بينت المادة (5) الفقرة (أولاً) منه تحديد المهام التي يتولاها الجهاز منها إقامة الدعوى بالحق العام وقضايا الفساد المالي والإداري ومتابعتها استناداً الى قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة (1971) المعدل، فضلاً عن ذلك تؤكد الفقرة (ثاني عشر) ان للادعاء التحقيق في جرائم الفساد المالي والاداري وكافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة المنصوص عليها في قانون العقوبات رقم (111) لسنة (1969) (المعدل) طبقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة (1971) المعدل على ان يحيل الدعوى خلال اربع وعشرين ساعة الى قاضي التحقيق المختص من تاريخ توقيف المتهم، كما يمكن للادعاء العام الطعن بدستورية التشريعات أمام المحكمة الاتحادية العليا





وفقاً لنص المادة (5) الفقرة (حادي عشر) من قانون الادعاء العام وبدلالة المادة (93) من الدستور.

وفي ضوء النصوص السابقة الذكر يمكننا القول إن للادعاء العام حق التصدي لأي فعل منصوص عليه في المواد المذكورة سابقاً، يصدر من المؤسسات الاتحادية بما فيها رئيس مجلس الوزراء المؤقت عند ممارسة تصريف الأمور اليومية، من شأنه أن يهدد نظام الدولة الديمقراطي الاتحادي وكيانها وأمنها، يمكن للادعاء العام أن يحقق فيها، ويقيم الدعاوي بشأنها وفق التشريعات الجزائية المشار إليها آنفاً.

ب - رقابة ديوان الرقابة المالية على أعمال رئيس مجلس الوزراء المؤقت المكلف مهام تصريف الأمور اليومية.

نص دستور جمهورية العراق لسنة (2005) في المادة (103) الفقرة (أولاً) منه، أن ديوان الرقابة المالية هو من الهيئات المستقلة مالياً وإدارياً وينظم عمله بقانون ويكون مرتبطاً بمجلس النواب، واستناداً لهذا النص فقد صدر القانون رقم (31) لسنة (2011)، ووفقاً لنص المادة (4) من القانون فإنه يسعى الديوان لتحقيق عدد من الأهداف منها، الحفاظ على المال العام من الهدر أو التبذير أو سوء التصرف وضمان كفاءة استخدامه، أما مهامه فأنها تتلخص بنظر المخالفات المالية التي تتمثل في خرق القوانين والأنظمة والتعليمات، وكذلك الإهمال أو التقصير المؤدي الى ضياع أو هدر المال العام أو الإضرار بالاقتصاد الوطني، فضلاً عن الامتناع عن تقديم السجلات والوثائق والبيانات اللازمة لأعمال الرقابة، والتدقيق الواجب مسكها او عدم توفيرها للديوان او الجهات التي يخولها، بالإضافة الى الامتناع أو التأخير في الرد على تقارير ومراسلات الديوان واعتراضاته وملاحظاته خلال المدة المحددة. (45)

وقد بينت المادة (8) في فقرتها (أولاً) من القانون الجهات التي تخضع لرقابته وهي مؤسسات ودوائر الدولة والقطاع العام أو أي جهة تتصرف في الأموال العامة جبايةً أو إنفاقاً أو تخطيطاً أو تمويلاً، و يتم فحص وتدقيق المعاملات والتصرفات للإيرادات والنفقات العامة والالتزامات المالية كافة، تخطيطاً أو جبايةً أو إنفاقاً والموجودات بأنواعها للتحقق من صحة تقييمها وتسجيلها في الدفاتر والسجلات النظامية والتأكد من وجودها وعائديتها، وكفاءة وسلامة تداولها واستخدامها وإدامتها والمحافظة عليها، والمستندات والعقود والسجلات والدفاتر الحسابية والموازنات والبيانات المالية والقرارات والوثائق والأمور الادارية ذات العلاقة





بمهام الرقابة⁽⁴⁶⁾ وطبقاً لنص المادة (6) الفقرة (أولاً) من القانون، يقوم الديوان بعدد من المهام من أبرزها رقابة وتدقيق حسابات ونشاطات الجهات الخاضعة للرقابة، والتحقق من سلامة التصرف في الأموال العامة وفاعلية تطبيق القوانين والأنظمة والتعليمات، على أن يشمل ذلك فحص وتدقيق معاملات الإنفاق العام للتأكد من سلامتها وعدم تجاوزها الاعتمادات المقررة لها في الموازنة واستخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها وعدم حصول هدر أو تبذير أو سوء تصرف فيها وتقييم مردوداتها، وأيضاً فحص وتدقيق معاملات تخمين وتحقق جباية الموارد العامة للتأكد من ملائمة الإجراءات المعتمدة وسلامة تطبيقها، بالإضافة إلى إبداء الرأي في القوائم والبيانات المالية والتقارير المتعلقة بنتائج الأعمال والأوضاع المالية للجهات الخاضعة للرقابة وبيان ما إذا كانت منظمة وفق المتطلبات القانونية والمعايير المحاسبية المعتمدة وتعكس حقيقة المركز المالي ونتيجة النشاط والتدفقات النقدية، وقد أوجب القانون في المادة (18) على الجهات الخاضعة لرقابة الديوان إبلاغه عن المخالفات المالية التي تقع فيها حال اكتشافها دون الإخلال بما يجب أن تتخذه تلك الجهات من إجراءات مناسبة وعليها إشعار الديوان بتلك الإجراءات.

وفي حالة قيام الديوان بالتدقيق ووجد مخالفة مالية تشكل جريمة طبقاً لنص المادة (2) من القانون، فإنه يمكن أن يتخذ الإجراءات المناسبة بصدد ذلك منها، إخبار الادعاء العام أو هيئة النزاهة أو الجهات التحقيقية المختصة كل حسب اختصاصه⁽⁴⁷⁾. ونستنتج مما سبق أن مجلس الوزراء الذي يتولى تصريف الأمور اليومية سيخضع الرقابة الديوان، إذ أن النصوص تشير إلى ذلك، سيما وأن المجلس يتمتع باختصاصات ذات جنبة مالية وبالتالي تخضع للرقابة، فلا يعقل أن نقول إن مجلس الوزراء له اختصاصات دستورية منقوصة وبالتالي لا يكون لديوان الرقابة المالية أية رقابة عليها.

ج - رقابة هيئة النزاهة على أعمال رئيس مجلس الوزراء المؤقت المكلف بمهام تصريف الأمور اليومية.

تم تشكيل هيئة النزاهة استناداً إلى المادة (102) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005)، وفي ضوء ذلك شرع قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة (2011)، وجاء في الأسباب الموجبة لتشريعه من أجل المحافظة على المال العام ومحاربة الفساد، وقد أكد القانون أن الهيئة تعمل على المساهمة في منع الفساد ومكافحته، واعتماد الشفافية في إدارة شؤون الحكم على جميع المستويات، عن طريق التحقيق في قضايا الفساد طبقاً لأحكام هذا





القانون، بواسطة محققين، تحت إشراف قاضي التحقيق المختص، ووفقاً لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية، وكذلك متابعة قضايا الفساد (48)، والتحقيق فيها (49). وقد أوجبت المادة (15) في الفقرة (أولاً) من القانون أن تلتزم جميع دوائر ومؤسسات الدولة العامة بتزويد الهيئة بما تطلبه من وثائق وأوليات ومعلومات التي تتعلق بالقضية التي يُراد التحري أو التحقيق فيها، وتتعاون معها لتمكينها من أداء مهامها التحقيقية المنصوص عليها في هذا القانون، وهذا يعني أن مجلس الوزراء المؤقت سواء كان يتمتع بصلاحيات خلال مدة تصريف الاعمال اليومية وفق المادة (81) من الدستور أم بصلاحيات غير مكتملة وفق المواد الأخرى، سيخضع الى رقابة هيئة النزاهة، لأن المادة (17) الفقرة (ثالثاً) من القانون قد تطلبت من كل مَنْ يشغل مناصب رئيس وزراء بتقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية، ويتمتع المجلس بتصرفات مالية وبالتالي يخضع لتلك الرقابة، فليس من المنطق أن يكون خارجاً عن رقابة الهيئة.

الخاتمة

أولاً:- النتائج.

1- من حيث التكييف القانوني لعلاقة رئيس مجلس الوزراء المؤقت برئيس الجمهورية أي سلطة الأخير بالتكليف ما إذا كان ملزماً بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً وفق المادة (76) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005)، فهناك من يجعل سلطته مقيدة، بينما هناك من يجعل تلك السلطة غير مقيدة، إلا أننا توصلنا في هذا الخصوص إلى أن سلطته ذات طابع مختلط، فهي مقيدة في الفقرة (أولاً) من تلك المادة، وتكون مطلقة في الفقرة (ثالثاً) منها، وهذا ما كشفت عن قرار المحكمة الاتحادية رقم (29) - اتحادية - (2020).

2 - إن المادة (61- تاسعا) من الدستور تخول رئيس مجلس الوزراء بما فيه رئيس مجلس الوزراء المؤقت، إعلان الحرب وحالة الطوارئ وفق الاجراءات المنصوص عليها في تلك المادة، وقد أحال الدستور تنظيم ذلك الى قانوني هما قانون السلامة الوطنية رقم (4) لسنة (1965) وكذلك وأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة (2004) حيث إنّ القانون الأول لا يزال نافذا استناداً إلى المادة (130) من دستور (2005) التي نصّت على : (تبقى التشريعات النافذة معمولاً بها، مالم تلغ أو تعدل وفقاً، لأحكام هذا الدستور) فضلاً عن





نفاذ القانون الثاني، وهنا يتوجب تشريع قانون موحد لأن بقاء الأمر هكذا سيؤدي الى الارباك في تطبيق حالة اعلان حلة الطوارئ والرقابة عليها.

3- توصلنا من خلال الدراسة الى أن رئيس مجلس الوزراء المؤقت الذي يتولى تصريف الأمور اليومية وفقاً لنص المادة (81) من الدستور، له الحق بإعلان حالة الطوارئ وفق الاجراءات المنصوص عليها في المادة (61) الفقرة (تاسعا) من الدستور طالما أن مجلس النواب منعقد خلال تلك المدة، فرئيس الجمهورية يحمل صفتين في آن واحد (صفة رئيس جمهورية وصفة رئيس مجلس وزراء مؤقت) ومن ثم من السهولة ان يقدم طلباً يوقع من قبله، ومن ثم إحالة الطلب الى مجلس النواب للتصويت والموافقة بأغلبية الثلثين، أما اذا كان مجلس النواب غير منعقد، فإننا نعتقد امكانية قيام رئيس مجلس الوزراء خلال مدة تصريف الامور اليومية أن يعلن حالة الطوارئ، والأدلة على ذلك كثيرة، منها إن حدوث الخطر الجسيم يهدد مؤسسات الدولة وحياة الناس يتوجب على الرئيس المؤقت من الناحية الأخلاقية والقانونية أن يتخذ أي اجراء بما فيه اعلان حالة الطوارئ لدفع ذلك الخطر، كذلك ما أشار اليه النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة (2019) في المادة (42 - ثانيا) التي تنص على (يقصد بتصريف الامور اليومية، اتخاذ القرارات والاجراءات غير قابلة للتأجيل من شأنها استمرار عمل مؤسسات الدولة والمرافق العامة). لان عبارة (غير قابلة للتأجيل) تشير في مضمونها جميع المسائل العاجلة التي يترتب على عدم الاسراع في اتخاذ القرار او الاجراء المناسب بصددها الى حدوث ضرر.

4- فيما يخص سلطة مجلس النواب في مراقبة أعمال رئيس مجلس الوزراء المؤقت خلال مدة تصريف الأمور اليومية، فإن الأمر فيه تفصيل، ففي حالة تقديم رئيس مجلس الوزراء استقالته الى رئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة(81) من الدستور، وتولي الأخير رئاسة المجلس مؤقتاً لحين تكليف رئيس مجلس وزراء جديد وفقاً لنص المادة (76) من الدستور، فإن لمجلس النواب ممارسة كافة الاختصاصات الرقابية، لأن رئيس مجلس الوزراء المؤقت يمتلك خلال مدة تصريف الأمور اليومية كافة الاختصاصات المتكاملة وليست منقوصة، أما الحالات الأخرى لتولي رئاسة المجلس مؤقتاً، كالإعفاء نتيجة لسحب الثقة أو الاستقالة المقدمة الى مجلس النواب، أو في حالة حل مجلس النواب، فإن رئيس مجلس الوزراء المؤقت ستكون صلاحياته منقوصة، ومن ثم لا توجد علاقة بينهما، ولا رقابة للمجلس على الرئيس.





5- فيما يخص سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء المؤقت، فإن اجراءات السحب نصت عليها المادة (61/ثامناً/ب) من الدستور وكذلك المادة (64/ أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب، هذه الحالة فيها تفصيل، فجميع حالات تحقق صفة رئيس مجلس الوزراء المؤقت (عدا حالة تطبيق المادة 81 من الدستور) لا يمكن الكلام عن سحب الثقة بخصوصها، لعدم وجود علاقة بين رئيس المجلس ومجلس النواب حيث تكون الصلاحيات منقوصة، أما بخصوص سحب الثقة وتولي رئيس الجمهورية رئاسة الوزراء مؤقتاً طبقاً لنص المادة (81) من الدستور، فيما أن المادة (61/ثامناً/ب) من الدستور وكذلك المادة (64/ أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب التي توجب لسحب الثقة أن يكون بطلب من رئيس الجمهورية او طلب خمس (5/1) عدد أعضاء مجلس النواب، ففي الحالة الأولى وهو (تقديم الطلب من رئيس الجمهورية) لا يمكن تحققها من الناحية العملية، لأنه لا يعقل أن يقدم رئيس الجمهورية طلباً لمجلس النواب لسحب الثقة منه كرئيس مجلس وزراء مؤقت (على اعتبار انه يمتلك صفة رئيس جمهورية ورئيس مجلس وزراء مؤقت في آن واحد) ومن ثم لم يتبق سوى أن يقدم طلب سحب الثقة من قبل (5/1) من أعضاء مجلس النواب، لكن من الناحية العملية يصعب تحقق هذه المسألة، لأن رئيس الجمهورية تولى منصب رئيس مجلس الوزراء لمدة قصيرة، وإن كان بصلاحيات كاملة لحين ترشيح وتكليف شخص آخر، ومن ثم فإن مجلس النواب لا يجازف في هذا الاستجواب.

6- توصلنا من خلال البحث أيضاً إلى عدم امكانية مقاضاة رئيس مجلس الوزراء خلال مدة تصريف الأمور اليومية إذا ارتكب فعل الخيانة العظمى، أو انتهاك الدستور، أو الحنث باليمين، لأن المادة (93/سادساً) من الدستور تنص على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، ويكون ذلك بقانون، وإن عدم صدور هذا القانون يعني عدم امكانية مساءلته أمام هذه المحكمة عن تلك الافعال، لكن من الممكن مقاضاتهم عن تلك الافعال وفق قانون العقوبات رقم (111) لسنة (1969) وكذلك قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (23) لسنة (1971) بالإضافة الى قانون الادعاء العام رقم (49) سنة (2017) .

7- فيما يخص مدى خضوع رئيس مجلس الوزراء المؤقت خلال ممارسة أعمال تصريف الأمور اليومية لرقابة القضاء، فإنه يخضع لرقابة المحكمة الاتحادية العليا وفق ما نصت عليه المادة (93) من دستور (2005) وكذلك ما أقرته المادة (4/ثانياً) من قانون





المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة (2005) التي تعطي للمحكمة الاتحادية اختصاص الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات.

8- يمارس القضاء الإداري الرقابة على الأعمال التي تصدر عن رئيس مجلس الوزراء خلال مدة تصريف الأمور اليومية، سواء كانت سلباً كالامتناع عن إجراء عمل، أم إيجاباً مثل القيام بعمل محدد، لأن الفقرة (ثانياً) من المادة (42) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (2) لسنة (2019)، تؤكد أن تصريف الأعمال اليومية لا يدخل في مفهومها اقتراح مشروعات القوانين أو عقد القروض أو التعيين في المناصب العليا في الدولة، و الإعفاء منها أو إعادة هيكلة الوزارات والدوائر، وعليه فإن قام بتعيين أو إعفاء في المناصب العليا في الدولة، يمكن الطعن بها أمام محكمة قضاء الموظفين طبقاً لقانون رقم (17) لسنة (2013) وهو قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979. أما إذا أصدر قرارات في غير التعيين أو الإعفاء في المناصب العليا، مثل عقد قروض أو الإعفاء منها، أو إعادة هيكلة الوزارات والدوائر، فيمكن الطعن أمام محاكم القضاء الإداري لطلب إلغاء تلك القرارات أو التعويض عنها طبقاً للمادة (5) من القانون المذكور.

9- وفيما يخص للرقابة التي تمارس من قبل جهات أخرى مثل رقابة الادعاء العام وديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، فإن للادعاء العام طبقاً للقانون رقم (49) سنة (2017) اختصاص رقابة الاعمال التي تصدر من رئيس مجلس الوزراء خلال مدة تصريف الأمور اليومية، من خلال إقامة الدعوى بالحق العام في كافة الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العامة بما فيها قضايا الفساد المالي والإداري ومتابعتها والتحقق فيها واحالة الدعوى خلال أربع وعشرين ساعة الى قاضي التحقيق المختص من تاريخ توقيف المتهم، كذلك يكون لديوان الرقابة المالية وفق قانون رقم (31) لسنة (2011) اختصاص الرقابة على أعمال رئيس مجلس الوزراء التي تكون فيها مخالفات مالية خلال مدة تصرف الأمور اليومية، وإخبار الادعاء العام أو هيئة النزاهة أو الجهات التحقيقية المختصة حول ذلك، أما بالنسبة لهيئة النزاهة فإن قانونها رقم (30) لسنة (2011) قد منح الهيئة حق الرقابة على أعمال مؤسسات الدولة، من خلال مراقبة مدى المحافظة على المال العام ومحاربة



الفساد والتحقيق فيها، وإلزام من يشغل منصب في الدولة بما فيها رئيس مجلس الوزراء المؤقت بتقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية.

ثانياً :- المقترحات.

1- بسبب الاشكاليات التي المتعلقة بتكليف رئيس الجمهورية لرئيس مجلس الوزراء المؤقت والمراسيم التي رافقت ذلك والطعن بها وسحبها، ندعو الجهات والمؤسسات الأخرى بما فيها مجلس القضاء الأعلى الى احترام قرارات المحكمة الاتحادية، وعدم التدخل في عملها أو مشروعية تشكيلها؛ لأنها مؤسسة دستورية مستقلة.

2- نقترح أن يتم اعتماد الكتلة السياسية التي حازت على أكثرية الأصوات في الانتخابات لتشكيل الحكومة، لا الكتلة النيابية التي تتشكل بعد الانتخابات، وفق التفسير الذي نعتقد انه خاطئ من قبل المحكمة الاتحادية العليا في ضوء قرارها (25- احادية-2010)، لأن هذا التوجه الذي نقترحه ينسجم مع أسس النظام البرلماني المتبع في معظم دساتير الدول التي تنتهج هذا النوع من الأنظمة السياسية.

3- نقترح كذلك أن يتم تكليف زعيم الحزب أو الكتلة السياسية التي حازت على أكثرية الأصوات في الانتخابات لتشكيل الحكومة بوصفها قد نالت ثقة الناخبين، وعدم جواز تكليف شخص خارج البرلمان، إذا لم يحصل على تلك الثقة، لأن هذا التوجه يعد هدراً للإرادة الشعبية للناخبين، وبالتالي يتناقض مع النص الدستوري الذي يمنح السيادة للشعب.

4- لا بد من التأكيد على أن المراسيم الجمهورية هي قرارات إدارية، وإن الطعن بها يخضع للقضاء الاداري وليس للقضاء العادي.

5- نقترح تعديل نص المادة (76) من الدستور بأن تجعل التكليف من قبل رئيس الجمهورية مقيداً في الفقرة (أولاً) من هذه المادة، أي يلزم الرئيس بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وإذا فشل مجلس النواب في اختيار المرشح خلال المدة الدستورية المحددة بالفقرة (أولاً) من تلك المادة المذكورة، فإن لرئيس الجمهورية اتخاذ قرار حل مجلس النواب وتكليف من يراه مناسباً لتولي منصب رئيس مجلس الوزراء بعد تحقق الشروط الواجب توافرها فيه.

6- نقترح أن يشرع مجلس النواب قانوناً لاتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية والوزراء بما فيهم رئيس مجلس الوزراء المؤقت عن أفعال (الخيانة العظمى أو انتهاك الدستور أو الحنث باليمين) الذي قد يرتكبها خلال مدة تصريف الأعمال اليومية، لأن المادة





(93/سادساً) من الدستور تنص على اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، ويكون ذلك بقانون، وإن عدم صدور هذا القانون يعني عدم إمكانية مساءلتهم أمام هذه المحكمة، وإن كان من الممكن مقاضاتهم أمام المحاكم الجزائية.

7- بما أن لرئيس مجلس الوزراء حق إعلان حالة الطوارئ وفق المادة (61-تاسعا) من الدستور وبموجب قانوني هما قانون السلامة الوطنية رقم (4) لسنة (1965) وكذلك وأمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة (2004)، نقترح أن تنظم هذه الصلاحيات بقانون واحد وليس قانونين لمنع الازدواج في التطبيق والرقابة على الاجراءات التي تتخذ بموجبها.

8- نقترح أن ينص الدستور صراحة على منح رئيس مجلس الوزراء خلال مدة تصريف الأعمال اليومية صلاحية إعلان حالة الطوارئ، حتى وإن كان مجلس النواب غير منعقد، أو في حالة عدم وجود علاقة بين مجلس النواب ومجلس الوزراء خلال تلك المدة، لأن سلامة الشعب، ورد الأخطار التي تهدد مؤسسات الدولة فوق كل شيء، ويمكن أن تعرض الاجراءات والقرارات على مجلس النواب إذا كان منعقداً، أما إذا لم يكن منعقداً بسبب حله، فيمكن عرضها على المجلس الجديد عند انعقاده.





المصادر والهوامش

- (1) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
- (2) المادة (56) من دستور الكويت لسنة 1962.
- (3) د. عدنان عاجل عبيد، المأزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الثاني، كانون الأول، 2015.
- (4) نصت المادة (5/26) من القانون الأساسي العراقي لعام 1925 على أنه (الملك يختار رئيس الوزراء...).
- (5) د. فائز عزيز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، انحراف النظام البرلماني في العراق، مطبعة الحق، بغداد، 1975.
- (6) د. احمد سعيقان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، 2008.
- (7) د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري (دراسة مقارنة)، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، العراق، ط3، 2004، ص273.
- (8) المادة (53) من دستور لبنان لسنة 1926.
- (9) مروان حسن عطية العيساوي، مجلس الوزراء في دستور العراق لسنة 2005 - دراسة تحليلية وصفية - رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، 2014، ص55.
- (10) د. ياسر عطوي عبود الزبيدي، جدلية التكليف القانوني لعلاقة رئيس الجمهورية برئيس مجلس الوزراء المؤقت وفق دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مقال منشور في مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد، 71، المجلد 17، ايلول، 2020، ص370-371.
- (11) كتاب رئاسة الجمهورية العدد (799) في 16-3-2020 منشور على الموقع <https://iraqi24.com/news/>
- (12) قرار المحكمة الاتحادية رقم (29) - اتحادية - (2020)، منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا www.iraqfsc.iq
- (13) قرار محكمة براءة الكرخ قرارها المرقم (568) في (9-2-2020) منشور على الموقع :- <https://www.hjc.iq/view.67349>
- (14) قرار رئيس الجمهورية رقم (1-42-1112) في (16-3-2020) المتضمن سحب المرسوم الجمهوري.
- (15) كتاب صادر من المحكمة الاتحادية رقم (22) في (16-3-2020) المتضمن طلب سحب المرسوم الجمهوري.
- (16) رأي رئيس مجلس القضاء الاعلى منشور على الموقع :- <https://www.shafaaq.com>
- (17) المادة (146) من دستور مصر لسنة (2014).
- (18) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (89- اتحادية -2019 في 28-10-2019)، منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا www.iraqfsc.iq
- (19) المرسوم الجمهوري المرقم (12) في (9 نيسان لسنة 2020) منشور على الموقع :- <https://baghdadtoday.news/news/>
- (20) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة في الفكر الاسلامي، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص464.
- (21) صبيح وحوح العطواني، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور 2005 - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، 2010، ص123.
- (22) د. حنان محمد القيسي، الوجيز في شرح قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008، ط1، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012، ص49.
- (23) د. سامي جمال الدين، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص220.





- (24) المادة (37) من القانون التنظيمي المغربي رقم (065,13) منشور على الموقع :-
http://www.sgg.gov.ma/Portals/1/lois/Loi-organique_065.13_Ar.pdf
- (25) المادة(42) الفقرة (ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء.
 (26) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول - تنظيم الإدارة العامة، ط1، دار المطبوعات الجامعية، 1995، ص262.
 (27) انظر تعميم الامانة العامة لمجلس الوزراء العدد (ق-2-5-27) في (15-12-2019) منشور على الموقع :- <https://baghdadtoday.news/news/>
 (28) انظر بخصوص ذلك الموقع الالكتروني: - <http://www.cabinet.iq/>
 (29) د.علي كاظم الرفيعي، وسائل الرقابة البرلمانية على الحكومة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد 22، العدد 2، 2007، ص48.
 (30) المادة (53) من هذا النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة (2007) .
 (31) د. محسن خليل، النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، ط1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1959، ص448.
 (32) د.محمد عبد المحسن المقاطع، الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت (دراسة تحليلية نقدية)، بحث منشور في مجلة الحقوق، السنة السادسة والعشرون، ملحق العدد الثالث، 2002، ص11.
 (33) المادة (61/سابعاً) من دستور 2005 وكذلك المادة (56) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة (2007) .
 (34) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (35/اتحادية/2012) منشور على الموقع الالكتروني :-
<https://www.iraqfsc.iq>
 (35) المادة (56) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة (2007) .
 (36) المادة (61/ثامناً ب-3) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
 (37) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (23/اتحادية/2007) منشور على الموقع الالكتروني :-
<https://www.iraqfsc.iq>
 (38) المادة (2) من قانون الادعاء العام رقم (49) لسنة (2017).
 (39) نُشر التعديل المذكور في جريدة الوقائع العراقية العدد (4283) في 2013/7/29.
 (40) المادة (5/تاسعاً) من القانون رقم (17) لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979.
 (41) المادة (2/رابعاً ج-1) من القانون رقم (17) لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979.
 (42) المادة (5/رابعاً) من القانون رقم (17) لسنة 2013 قانون التعديل الخامس لقانون مجلس شوري الدولة رقم (65) لسنة 1979.
 (43) تم حل مكاتب المفتشين العموميين بموجب القانون رقم 24 لسنة 2019 والمنشور في الوقائع العراقية العدد (4560) لسنة 2019.
 (44) المادة (2) من قانون الادعاء العام رقم (49) لسنة (2017).
 (45) المادة (2) من قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة (2011).
 (46) المادة (10) من صدر قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة (2011).
 (47) المادة(16) من صدر قانون ديوان الرقابة المالية رقم (31) لسنة (2011).
 (48) المادة (3) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة (2011).
 (49) المادة (11) الفقرة (أولاً) من قانون هيئة النزاهة رقم (30) لسنة (2011).

