Tikrit University Journal For Rights Year (11) Vol (11) NO (1) Part (1) (2026) 740-768

٧٤٠

ISSN: 2519 – 6138 (Print)
E-ISSN: 2663 – 8983(On Line)

TUJR
مجلة جامعة تكريت للحقوق
Tikrit University Journal for Rights

IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الاكاديمية العلمية

Tikrit University Journal for Rights
Journal Homepage : http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t

كلية القانون
College of Law

The Council of Ministers' Competence in Formulating and Implementing State Policies: An Analytical Study of Concept and Practice

Dr. Ghazwan Hussein Ali Suleiman

Faculty of Science, Tikrit University, Salahaddin, Iraq

ghazwa.hussen@tu.edu.iq

Article info.

Article history:
- Received 22 March 2026
- Accepted 5 April 2026
-Available online 1 September2026

Keywords:

Council of Ministers

- public policies

- Constitution, economic policy

- financial policy.

Abstract: This research examines the jurisdiction of the Council of Ministers in formulating and implementing the general policies of the State through an analysis of the constitutional and legal basis of this jurisdiction within the Iraqi constitutional system and a comparison with the regulatory frameworks adopted in both France and Egypt. The research problem lies in the extent to which the distribution of powers relating to general policies among the Council of Ministers, its President, and the Council of Representatives is clearly defined, as well as the adequacy of the constitutional safeguards governing the exercise of these powers. The research adopted the analytical and comparative approaches in examining the relevant constitutional and legislative provisions. It concluded that the Constitution of the Republic of Iraq of 2005 granted the Council of Ministers a principal role in planning and implementing general policy. However, certain areas of economic and financial policy still require more precise legislative regulation in order to define the scope of executive jurisdiction, establish the mechanisms of parliamentary oversight, and prevent the overlap of powers among the authorities.

© 2023 TUJR, College of Law, Tikrit University

اختصاص مجلس الوزراء في رسم وتنفيذ سياسات الدولة: دراسة تحليلية في المفهوم والتطبيق

م.د. غزوان حسين علي

كلية العلوم، جامعة تكريت، صلاح الدين، العراق
ghazwa.hussen@tu.edu.iq

معلومات البحث :

تواريخ البحث:
- الاستلام : ٢٢ / اذار/ ٢٠٢٦
- القبول : ٥ / نيسان/ ٢٠٢٦
- النشر المباشر: ١/ايلول /٢٠٢٦

الكلمات المفتاحية :
- مجلس الوزراء
- السياسات العامة
- الدستور
- السياسة الاقتصادية
- السياسة المالية.

الخلاصة: يتناول هذا البحث اختصاص مجلس الوزراء في رسم وتنفيذ السياسات العامة للدولة، من خلال تحليل الأساس الدستوري والقانوني لهذا الاختصاص في النظام الدستوري العراقي، ومقارنته بالتنظيم المعتمد في كل من فرنسا ومصر، وتتمثل مشكلة البحث في مدى وضوح توزيع الاختصاصات المتعلقة بالسياسات العامة بين مجلس الوزراء ورئيسه ومجلس النواب، ومدى كفاية الضوابط الدستورية التي تحكم ممارسة هذه الاختصاصات، واعتمد البحث المنهجين التحليلي والمقارن في دراسة النصوص الدستورية والتشريعية ذات الصلة، وقد توصل إلى أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ منح مجلس الوزراء دوراً رئيساً في تخطيط السياسة العامة وتنفيذها، إلا أن بعض مجالات السياسة الاقتصادية والمالية ما زالت بحاجة إلى تنظيم تشريعي أكثر دقة، بما يحدد نطاق الاختصاص التنفيذي وآليات الرقابة البرلمانية ويمنع التداخل بين السلطات.

. © ٢٠٢٣, كلية القانون، جامعة تكريت

المقدمة : أولاً: التعريف بموضوع البحث

تُعدّ السياسات العامة للدولة الإطار الذي تُمارس من خلاله السلطة التنفيذية وظائفها في تنظيم شؤون المجتمع وتوجيه موارد الدولة نحو مختلف المجالات الإدارية والاقتصادية والمالية، ويُعدّ مجلس الوزراء في الأنظمة الدستورية الحديثة الجهاز المركزي في السلطة التنفيذية، إذ يتولى مهمة رسم السياسات العامة وإقرارها والإشراف على تنفيذها، بما يضمن وحدة العمل الحكومي وتنسيق نشاط الوزارات والمؤسسات التابعة للدولة.

ويستند اختصاص مجلس الوزراء في هذا المجال إلى قواعد دستورية وقانونية تختلف من نظام إلى آخر، حيث تتباين الدساتير في مدى تحديد هذا الاختصاص وحدوده، وفي طبيعة العلاقة بين مجلس الوزراء والسلطة التشريعية، وفي الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، برز مجلس الوزراء كجهة تنفيذية

عليا تمارس صلاحيات واسعة في التخطيط والإدارة وتنفيذ السياسات العامة، إلى جانب ما أقرته التشريعات التنظيمية من تفصيلات مكملة لهذه الاختصاصات.

وتثير ممارسة مجلس الوزراء لاختصاصه في رسم وتنفيذ السياسات العامة إشكالات دستورية متعددة، تتصل بطبيعة العلاقة بين الاختصاص الجماعي للمجلس والاختصاصات المنفردة لرئيسه، وحدود تدخل مجلس النواب في إقرار الخطط الاقتصادية والمالية والرقابة على تنفيذها، فضلاً عن مدى مشروعية التفاصيل التي أوردها النظام الداخلي لمجلس الوزراء في ضوء مبدأ تدرج القواعد القانونية، ومن هنا تبرز الحاجة إلى دراسة هذا الاختصاص دراسة تحليلية مقارنة تكشف مواطن القوة والقصور في التنظيم الدستوري العراقي.

اهمية البحث

تتجلى أهمية هذا البحث في تناوله لاختصاص مجلس الوزراء في رسم وتنفيذ السياسات العامة للدولة بوصفه من أبرز اختصاصات السلطة التنفيذية وأشدها ارتباطاً بعملية صنع القرار العام، إذ يوضح طبيعة دور المجلس في إدارة شؤون الدولة وتنسيق عمل مؤسساتها، كما يبين الأساس الدستوري والقانوني لهذا الاختصاص في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وما يحيط به من إشكالات تتعلق بمدى وضوح توزيع الصلاحيات بين السلطات، فضلاً عن إبراز دوره في ضوء الدساتير المقارنة، ولا سيما الفرنسي والمصري، بما يتيح فهم أعمق لأوجه التشابه والاختلاف وتقييم مدى فاعلية التنظيم الدستوري لهذا الاختصاص.

هدف البحث

يهدف البحث إلى تحديد الأساس الدستوري والقانوني لاختصاص مجلس الوزراء في رسم وتنفيذ السياسات العامة للدولة، والتمييز بين اختصاص المجلس الجماعي واختصاص رئيسه، وتحليل نطاق تدخل مجلس النواب في السياسات الاقتصادية والمالية، فضلاً عن تقويم التنظيم العراقي في ضوء التجربتين الفرنسية والمصرية، وصولاً إلى مقترحات تسهم في إزالة الغموض ومنع التداخل بين السلطات.

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في بيان مدى وضوح وكفاية التنظيم الدستوري والقانوني لاختصاص مجلس الوزراء في رسم وتنفيذ السياسات العامة للدولة في العراق، وما يثيره هذا التنظيم من إشكالات تتعلق بتوزيع الصلاحيات بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، في ضوء المقارنة بالدساتير المقارنة، ما مدى

فاعلية التنظيم الدستوري لاختصاص مجلس الوزراء في رسم وتنفيذ السياسات العامة للدولة في العراق مقارنة بالدساتير المقارنة؟

الاسئلة الفرعية:

السؤال الفرعي الاول: ما هو الأساس الدستوري والقانوني لاختصاص مجلس الوزراء في رسم وتنفيذ السياسات العامة في النظام العراقي؟

السؤال الفرعي الثاني: ما أوجه التشابه والاختلاف بين التنظيم الدستوري العراقي ونظيريه في الدساتير المقارنة، ولا سيما الفرنسي والمصري، في هذا الاختصاص؟

منهجية البحث

اعتمد البحث المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لاختصاص مجلس الوزراء، وبيان مضمونها وحدودها وما يثار بشأنها من إشكالات. كما اعتمد المنهج المقارن بمقارنة التنظيم العراقي بالتنظيمين الفرنسي والمصري؛ لاختلاف طبيعة النظام التنفيذي في الدول الثلاث، بما يتيح الوقوف على أثر البناء الدستوري في توزيع الاختصاصات المتعلقة برسم السياسات العامة وتنفيذها، واستعين.

المبحث الاول

التعريف بمفردات البحث

لتحديد ماهية اختصاص مجلس الوزراء في شؤون سياسات الدولة، يتطلب الأمر تقسيم هذا المبحث على مطلبين يخصص المطلب الاول لبيان مفهوم مجلس الوزراء والمطلب الثاني لبيان مفهوم السياسات العامة للدولة.

المطلب الأول

مفهوم مجلس الوزراء

يُعدّ مصطلح "مجلس الوزراء" من المصطلحات المركبة التي تتألف من كلمتين هما "المجلس" و"الوزراء"، ولتوضيح مدلوله الاصطلاحي يقتضي الأمر بيان المعنى اللغوي لكلٍّ منهما، وذلك على النحو الآتي:

اولا: مجلس الوزراء لغة:

المجلس لغة هو "مشتق من الفعل «جلس»، وهو اسم مكان يُراد به الموضع الذي يجلس فيه الإنسان، كما يُطلق على مكان اجتماع القوم للتشاور أو تداول الرأي أو قضاء الأمور العامة والخاصة، فيُقال: "مجلس القوم" أي موضع اجتماعهم ومحل انعقادهم، وقد استُعمل لفظ المجلس في اللغة للدلالة على الهيئة أو الجماعة التي تضم عدداً من الأشخاص يجتمعون للنظر في شأن معين، سواء أكان سياسياً أم اجتماعياً أم قضائياً، ومن ثمَّ ارتبط مدلوله بمعاني الاجتماع والتشاور والتنظيم[١].

اما الوزراء في اللغة "جمع "وزير"، والوزير مشتق من "الوزر" بمعنى الحمل والثقل، لأنه يتحمل أعباء الحكم ويعين الحاكم في إدارة شؤون الدولة، وقيل إن أصلها من "الأزر" بمعنى المعاونة والتقوية، لأن الوزير يؤازر رئيس الدولة أو الحاكم ويشد أزره في أداء مهامه[٢].

ثانيا: مجلس الوزراء اصطلاحا

---

(١) ابن منظور محمد بن مكرم بن على، أبو الفضل، لسان العرب، دار صادر، بيروت، ١٤١٤هـ، ج٦، ص٢١٤-٢١٥؛ محمّد مرتضى الحسيني الزَّبيدي، تاج العروس، المجلس الوطني للثقافة والفنون، الكويت، ١٩٦٥، ج١٦، ص١٤٥.

(٢) ابن منظور، لسان العرب، مصدر سابق، ج٥، ص٢٨٨.

عرف مجلس الوزراء في الاصطلاح عدة تعاريف، فقد عرّفه البعض بأنّه: "لجنة تضم مجموعة من الوزراء يجتمعون بصورة جماعية للتداول في شؤون الحكم، حيث تُعد هذه الصفة الجماعية الأساس في تحديد سياسة الدولة واتجاهاتها العامة"[١]، وعرّفه آخرون بأنّه "هيئة جماعية تمثل الركيزة الأساسية في النظام البرلماني، تتولى إدارة شؤون الحكم وتتحمل المسؤولية السياسية أمام البرلمان، بوصفها الجهاز التنفيذي المسؤول عن اتخاذ القرار وتنفيذه"[٢]، وكذلك عُرف بأنّه "محور النظام البرلماني، لكونه الجهة المهيمنة على إدارة شؤون الدولة والمسؤولة سياسياً أمام البرلمان عن أعمال الحكومة"[٣].

ومما سبق يتبين لي أن مجلس الوزراء يُعدّ الهيئة العليا في السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية، وهو ليس مجرد تجمع للوزراء، بل جهاز جماعي تتحدد من خلاله السياسات العامة للدولة وتتخذ فيه القرارات الأساسية المتعلقة بإدارة شؤون الحكم، كما يتضح أنه يمثل مركز الثقل في العملية التنفيذية، إذ يضطلع بوظيفة صنع القرار واعتماد السياسات وتنفيذها، فضلاً عن كونه مسؤولاً مسؤولية سياسية أمام البرلمان عن أعمال الحكومة، مما يجعله المحور الرئيس في تنظيم وتوجيه العمل الحكومي.

---

[١] محيي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص٣٦.

[٢] أحمد سعيفان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، ط١، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت، ٢٠٠٤، ص٣١٥-٣١٦.

[٣] رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص٥٩.

المطلب الثاني

مفهوم السياسات العامة للدولة

يُعدّ مصطلح "السياسات العامة للدولة" من المصطلحات المركبة التي تتألف من ثلاث كلمات، الأمر الذي يقتضي بيان مدلول كل كلمة على حدة لتوضيح المعنى الكلي للمصطلح.

اولا: مفهوم السياسات العامة للدولة لغة

السياسة في اللغة "مأخوذة من الفعل "ساسَ"، وتدل على القيادة والتدبير والإصلاح وحسن إدارة شؤون الناس، فيُقال: ساس القوم أي تولّى أمرهم وقام على تدبيرهم بما يصلح حالهم"(١).

اما العامة في اللغة "مصدر الفعل "عَمَّ"، وتفيد الشمول والانتشار وعدم التخصيص، ويُقال: عمّ الشيء إذا شمل الجميع دون تمييز، فهي تدل على الإطلاق والسعة"(٢).

وكذلك الدولة في اللغة "مصدر الفعل "دال"، وتدل على التناوب والتداول بين الناس، وتُستعمل أيضاً بمعنى الغلبة والسلطان والاستقرار السياسي"(٣).

ثانيا: مفهوم السياسيات العامة للدولة

عرفت السياسة العامة في الاصطلاح عدة تعاريف، فقد عُرفت بأنّها "العلاقة القائمة بين الوحدة الحكومية والبيئة التي تعمل ضمنها"(٤)، وكذلك أنّها "تقرير أو اختبار حكومي للفعل أو عدم الفعل"(٥)، وكذلك عُرفت بأنّها " دراسة الكيفية التي تتبعها الحكومات في اختيار مسارات الفعل أو الامتناع عنه، والأسباب والأهداف التي تدفعها إلى ذلك"(٦)، كما تُعرف أيضاً بأنّها "مجموعة التدابير والإجراءات التي

---

(١) ابن منظور، لسان العرب، مصدر سابق، ج٦، ص١٠٨.

(٢) إبراهيم مصطفى وأحمد حسن الزيات وحامد عبد القادر ومحمد علي النجار، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربي، القاهرة، ١٩٧٢، ج٢، ص٦٣٢.

(٣) مجد الدين أبو طاهر محمد بن يعقوب الفيروزآبادى القاموس المحيط، تحقيق: محمد نعيم العرقسوسي، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٥، ج١، ص٣٠٤.

(٤) جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ط١، ترجمة عامر الكبيسي، دار الميسرة للنشر والتوزيع، الاردن، ١٩٩٩، ص١٤-١٥ .

(٥) عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، إصدار المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٣.

(٦) ارنولدج. هايد نهايمر وهيو هيكلو وكارولين تيش ادامز، السياسات العامة المقارنة (سياسات الخيار الاجتماعي في امريكا واوربا واليابان)، ط١، ترجمة أمل الشرقاوي، المطبعة الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص٢١.

تعتمدها الحكومة أو تنوي اعتمادها لمعالجة المشكلات العامة التي تؤثر بصورة مباشرة أو غير مباشرة في المجتمع"[١].

ومما سبق يتبين لي ان السياسة العامة تمثل إطاراً شاملاً لعمل الحكومة في مواجهة قضايا المجتمع، إذ تعكس طبيعة العلاقة بين الدولة وبيئتها، وتعبّر عن قراراتها في الفعل أو الامتناع عنه، كما تتجسد في شكل برامج وخطط تهدف إلى استثمار الفرص ومعالجة المشكلات العامة.

المبحث الثاني

تطبيقات اختصاص مجلس الوزراء في شؤون سياسات الدولة

نظرًا لتعدد السياسات العامة للدولة واتساع مجالاتها لتشمل مختلف جوانب الحياة، بما في ذلك السياسات الإدارية والمالية والاقتصادية والتجارية، فقد بات من الضروري تناول التطبيقات العملية لاختصاص مجلس الوزراء في هذا المجال، ويأتي ذلك في ضوء ما قرره دستور ٢٠٠٥ والدساتير المقارنة بشأن صلاحياته في رسم وتنفيذ سياسات الدولة.

المطلب الأول

اختصاصات مجلس الوزراء ورئيسه في المجال الإداري والأمني والاستثنائي

يمارس مجلس الوزراء، وفق دستور ٢٠٠٥ ونظامه الداخلي رقم (٨) لسنة ٢٠١٤، دوراً محورياً في وضع السياسات العامة للدولة في المجال الإداري، من خلال إدارة جلساته ورئاسة اجتماعاته، فضلاً عن تولي شؤون إدارة القوات المسلحة، والتصرف في شؤون الدولة عند إعلان الحرب أو حالة الطوارئ، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: إدارة مجلس الوزراء ورئاسة جلساته:

إنّ البحث في اختصاص إدارة مجلس الوزراء ورئاسة جلساته، يتطلب أيضاح المقصود بهذا الاختصاص والبحث عن السلطة المختصة بممارسته وفقاً للدساتير المقارنة والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ وكيفية تنظيمه، وهو ما سنعمد إلى بيانه على النحو الآتي:-

١. مفهوم إدارة مجلس الوزراء ورئاسة الجلسات: يُعدّ رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، إذ يتولى قيادة العمل الحكومي وتنسيق سياسات الوزراء بما يحقق وحدة القرار التنفيذي، حتى وإن تولى رئيس الدولة رئاسة بعض جلسات المجلس فإنها تكون رئاسة شرفية لا فعلية مع

---

[١] خيري عبد القوي، دراسة السياسة العامة، ط١، مطبعة ذات السلاسة للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٩، ص٣٩؛ فارس عبد الرحيم حاتم، «السياسة العامة للدولة وأثرها على تنظيم العمل التشريعي»، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، المجلد ١٦، العدد ٦٠، ٢٠٢٥، ص٣٧.

جواز مشاركته في النقاش دون التصويت[١]، ولتمكين رئيس مجلس الوزراء من إدارة جلسات المجلس ومتابعة تنفيذ البرنامج الحكومي تُسانده الأمانة العامة لمجلس الوزراء التي تتولى تنظيم جدول الأعمال وضمان انسجام وتنفيذ القرارات، حيث تصدر قرارات المجلس بصورة جماعية ويلتزم كل وزير بتنفيذها ضمن نطاق اختصاصه بما يعزز الرقابة المتبادلة ويحافظ على وحدة العمل الحكومي[٢].

٢. السلطة المختصة بإدارة المجلس ورئاسة جلساته: تتباين مواقف الدساتير المقارنة والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بشأن ممارسة صلاحية إدارة مجلس الوزراء ورئاسة جلساته، ومن هي السلطة المختصة بذلك، ومن اجل تسليط الضوء عليها سنتولى بيانها على النحو الآتي :-

أ.موقف الأنظمة الدستورية المقارنة: يمكن بيانها في الأنظمة الدستورية الآتية:-

- **فرنسا:** نصّت المادة (٩) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ على أن "يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء"[٣]، وكذلك نصّت المادة (٢١) من ذات الدستور على أن " يبدأ الوزير الأول أعمال الحكومة... ويجوز بصفة استثنائية أن ينوب عن رئيس الجمهورية في رئاسة مجلس الوزراء على أن يكون ذلك بمقتضى نصّ صريح وبجدول أعمال نصّ محدد ولجلسة واحدة"[٤]، ويميّز جانب من الفقه بين ثلاثة مستويات من المجالس الوزارية؛ يتمثل الأول في مجلس الوزراء الذي ينعقد برئاسة رئيس الدولة ويضم جميع أعضاء الحكومة، مع إمكانية إسناد رئاسته للوزير الأول استثناءً، أما الثاني فهو مجلس الوزارة الذي يضم الوزراء ويترأسه الوزير الأول، في حين يتمثل الثالث في اللجان الوزارية التي تتشكل من مجموعة وزراء مختصين بموضوع معين وتنعقد عادة برئاسة رئيس الجمهورية أو الوزير الأول[٥].

- **مصر:** نصّ الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ في المادة (١٦٣) منه على أن "... ويتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة الحكومة، ويشرف على أعمالها، ويوجهها في أداء اختصاصاتها"[٦]، كما نصّ في

---

[١] محمد قدري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧، ص٦٥-٦٦.

[٢] وحيد رأفت و وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧، ص٤١٩.

[٣] نص المادة (٩) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

[٤] نص المادة (٢١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

[٥] صلاح الدين فوزي، المجلس الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص١٠٠.

[٦] نص المادة (١٦٣) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

المادة (١٦٧) منه على أن "تمارس الحكومة، بوجه خاص، الاختصاصات الآتية:...٣. توجيه أعمال الوزارات، والجهات، والهيئات العامة التابعة لها، والتنسيق بينها، ومتابعتها"[١].

ب.موقف النظام الدستوري العراقي : نصّ دستور ٢٠٠٥ في المادة (٧٨) على أنّ "رئيس مجلس الوزراء... يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويرأس اجتماعاته، وله الحقّ بإقاله الوزراء، بموافقة مجلس النواب"[٢]، ونصّت المادة (٨٠) منه على ان "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية: أولاً- تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة....."[٣]، وقد ذهبت المادة (٨) من قانون مجلس الوزراء رقم(٢٠) لسنة ١٩٩١ إلى أن "يرأس رئيس مجلس الوزراء اجتماعات المجلس، ولرئيس الجمهورية أن يرأس اجتماعات المجلس متى أراد ذلك"[٤]، أمّا النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ فقد نصّ في المادة (٣) منه على أن "يقوم رئيس المجلس بإدارة وترؤوس اجتماعاته، وفي حالة غيابه يعقد الاجتماع برئاسة من يخوله من نوابه"[٥]، وذهبت المادة (١٥) منه إلى أن "يقوم رئيس المجلس بتوجيه نوابه والوزراء ومن هم بدرجة وزير ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة ومتابعة ادائهم ويتابع حُسن عمل الوزارات وينسق بينها"[٦].

وتتولى الأمانة العامة لمجلس الوزراء مهمة تنظيم أعمال المجلس ودعم رئيسه في ممارسة اختصاصاته، من خلال إعداد جدول الأعمال وترتيب أولويات الموضوعات بعد دراستها وإبداء الرأي القانوني بشأنها، على أن تُوزع على رئيس وأعضاء المجلس قبل أربعة أيام من موعد الاجتماع[٧]، ويباشر رئيس المجلس دوراً محورياً في توجيه جدول الأعمال، إذ يجوز له إدراج موضوعات مستعجلة أو استثناء بعض الملفات ذات الطبيعة السرية من التوزيع المسبق على الأعضاء، وفق ما تقتضيه

---

(١) نص المادة (١٦٧) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

(٢) نص المادة (٧٨) من دستور ٢٠٠٥.

(٣) نص المادة (٨٠) من دستور ٢٠٠٥.

(٤) نص المادة (٨) من قانون مجلس الوزراء رقم(٢٠) لسنة ١٩٩١.

(٥) نص المادة (٣) من قانون مجلس الوزراء رقم(٨) لسنة ٢٠١٤.

(٦) نص المادة (١٥) من قانون مجلس الوزراء رقم(٢٠) لسنة ١٩٩١.

(٧) تُنظر: المواد (٦/ أولاً) و(٣٢/ أولاً – ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤.

المصلحة العامة[١]، كما يُلزم الأعضاء بحضور الجلسات إلا بعذر مسبق، مع تنظيم آلية النيابة والتصويت بالوكالة لضمان اكتمال النصاب واستمرارية العمل[٢].

ويستهل رئيس مجلس الوزراء عادةً جلسات المجلس بعرض موجز لأهم التطورات السياسية الداخلية والخارجية قبل الانتقال إلى مناقشة جدول الأعمال[٣]، ولا تُطرح موضوعات خارج الجدول إلا عند الضرورة القصوى وبقرار من رئيس المجلس[٤]، ويتم النقاش بناءً على طلب الأعضاء مع أولوية للوزير المختص[٥]، ولا تنعقد الجلسات إلا بحضور الأغلبية، وتصدر القرارات بأغلبية الحاضرين مع ترجيح جانب الرئيس عند التساوي[٦]، أما الموضوعات الاستراتيجية والسيادية، كالعلاقات الدولية ووجود القوات الأجنبية والحدود، فتتطلب أغلبية خاصة تبلغ ثلاثة أخماس الحاضرين[٧].

ومن التطبيقات العملية على الدور الذي يمارسه رئيس مجلس الوزراء في إدارة الملفات الاستراتيجية والإشراف على عرضها أمام مجلس الوزراء، إجراءات إعداد خطة التنمية الوطنية (٢٠٢٤–٢٠٢٨)، إذ مرت الخطة بمراحل فنية وتشاورّية متعددة، شملت عرض الأوراق القطاعية ومناقشتها، ودراسة الملاحظات المقدمة من الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والخبراء والمستشارين والأكاديميين، قبل رفعها بصيغتها النهائية إلى مجلس الوزراء، الذي وافق في جلسته الاعتيادية الرابعة والعشرين المنعقدة في ١٠ حزيران ٢٠٢٤ على إطلاقها، ثم أعلن رئيس مجلس الوزراء إطلاقها رسمياً في ٣ آب ٢٠٢٤، مؤكداً ضرورة الالتزام بأهدافها[٨].

ومما سبق يتبين لي أن الدساتير المقارنة اختلفت في تحديد الجهة المختصة برئاسة مجلس الوزراء؛ ففي فرنسا يتولى رئيس الجمهورية رئاسة المجلس، ولا يحل محله الوزير الأول إلا استثناءً وبتفويض صريح، بينما يتولى رئيس مجلس الوزراء في مصر الإدارة الاعتيادية للحكومة، مع جواز رئاسة رئيس الجمهورية للاجتماعات التي يدعو إليها ويحضرها، أما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فقد

---

[١] معلومات تم الحصول عليها من دليل مجلس الوزراء العراقي لسنة ٢٠٠٧، ص ١٩، ٢٢.

[٢] تُنظر: المادة (٧/ ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤.

[٣] معلومات تم الحصول عليها من دليل مجلس الوزراء العراقي لسنة ٢٠٠٧، ص ٧، ٢٠، ٢٣.

[٤] تُنظر: المادة (٨) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤.

[٥] تُنظر: المادة (٩) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤.

[٦] تُنظر: المادة (٧/ أولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤.

[٧] تُنظر: المادة (٧/ ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤.

[٨] موقع تمت زيارته: بتاريخ ٢٠٢٦/٦/٢٦، على الرابط التالي: https://mop.gov.iq/archives/.

أسند إدارة مجلس الوزراء ورئاسة اجتماعاته صراحةً إلى رئيس مجلس الوزراء، من دون منح رئيس الجمهورية هذا الاختصاص، مما يجعل حكم المادة (٨) من قانون مجلس الوزراء رقم (٢٠) لسنة ١٩٩١، الذي يجيز لرئيس الجمهورية رئاسة الاجتماعات، غير منسجم مع الدستور النافذ، ويتميز التنظيم العراقي بذلك بوضوح المسؤولية الحكومية ووحدة القيادة التنفيذية، مع ضرورة ممارسة رئيس مجلس الوزراء لاختصاصه في إطار الطبيعة الجماعية للمجلس واحترام قواعد المناقشة والتصويت.

ثانياً: إدارة القوات المسلحة:

يختص رئيس مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥ بإدارة القوات المسلحة استناداً إلى المادة (٧٨) من الدستور والمادة (١٤) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤، ولتوضيح هذا الاختصاص سيتم تناول مفهوم إدارة القوات المسلحة وتنظيمها والجهة المختصة بها في الدستور العراقي والدساتير المقارنة، وفقاً لما يأتي:

١. **مفهوم إدارة القوات المسلحة:** يقصد بإدارة القوات المسلحة تولي القيادة العامة لها وتجهيزها وتنظيمها، سواء كانت برية أو جوية أو بحرية، من قبل رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الجمهورية بحسب النظام الدستوري، دون أن يعني ذلك توليه القيادة الميدانية المباشرة لكونها تتطلب خبرات عسكرية متخصصة، وإنما تتركز صلاحياته في إصدار القرارات العسكرية المهمة[١]، كما تشمل هذه الإدارة إصدار أوامر تحريك القوات ونقلها، ومتابعة شؤون قادتها من حيث الترقية والمكافأة والمساءلة والإحالة إلى التقاعد، فضلاً عن ما تقتضيه إدارة العمليات العسكرية من صلاحيات تنظيمية أخرى[٢].

٢. **السلطة المختصة بإدارة القوات المسلحة:** اتجهت غالبية الدساتير المقارنة والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ إلى منح السلطة التنفيذية صلاحية إدارة القوات المسلحة، لذا ومن أجل تسليط الضوء على السلطة المختصة بإدارة القوات المسلحة في الأنظمة الدستورية المقارنة والنظام الدستوري العراقي لابد من بيانها على النحو الآتي :-

---

[١] اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص١٢٤-١٢٥.

[٢] اسماعيل علوان التميمي، اختصاصات مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، السنة السادسة، العدد الخامس عشر، ٢٠١٠، ص١٣٧؛ زينب مهدي صالح، وآيات سلمان شهيب، "حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة في نظام التوافق السياسي وفقاً لدستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥"، مجلة الجامعة العراقية، العدد ٥٧، الجزء الثالث، ٢٠٢٣، ص٤١٨-٤١٩.

أ. **موقف الأنظمة الدستورية المقارنة** : تتمثل في الأنظمة الدستورية الآتية :-

- **فرنسا:** نصّ الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ في المادة (١٥) منه على أنّ "رئيس الجمهورية هو رئيس القوات المسلحة وهو يرأس مجالس ولجان الدفاع الوطني العليا"[١]، ونصّت المادة (٢١) من الدستور أيضاً على أن "يبدأ الوزير الأول أعمال الحكومة وهو مسؤول عن الدفاع الوطني... وينوب عن رئيس الجمهورية في رئاسة المجالس واللجان المنصوص عليها في المادة ١٥ عندما يقتضي الأمر ذلك..."[٢].

- **مصر:** نصّ الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ في المادة (١٥٢) منه على أنّ "رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب، ولا يرسل القوات المسلحة في مهمة قتالية إلى خارج حدود الدولة، إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء فإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجب أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وموافقة كلّ من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني"[٣]، ونصّت المادة (٢٠١) من الدستور أيضاً على ان "وزير الدفاع هو القائد العام للقوات المسلحة، ويعين من بين ضباطها"[٤]، ويتضح أنّ الدستور المصري اناط مهمة قيادة القوات المسلحة للسلطة التنفيذية، إلا أنّه قد أوجد قيادتين للقوات المسلحة، الأولى تتمثل برئيس الجمهورية والذي وصفه بأنّه القائد الأعلى للقوات المسلحة، والثانية تتمثل بوزير الدفاع الذي وصفه بأنّه القائد العام للقوات المسلحة، الذي يعين من بين ضباطها.

ومن التطبيقات العملية على اشتراك المؤسسات الدستورية المصرية في قرار إرسال القوات المسلحة إلى خارج الدولة، صدور قرار رئيس الجمهورية رقم (٣٢٣) لسنة ٢٠١٥ باستمرار مشاركة بعض عناصر القوات المسلحة المصرية، السابق إرسالها في مهمة قتالية خارج حدود الدولة، للدفاع عن الأمن القومي المصري والعربي في منطقة الخليج العربي والبحر الأحمر وباب المندب، مدة ستة أشهر أخرى أو إلى حين انتهاء المهمة، أيهما أقرب، وقد صدر القرار في ظل عدم قيام مجلس النواب، بعد

---

(١) نص المادة (١٥) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

(٢) نص المادة (٢١) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

(٣) نص المادة (١٥٢) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

(٤) نص المادة (١٥٢) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة وموافقة كل من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني، إعمالاً للإجراءات البديلة المقررة في المادة (١٥٢) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤[١].

ب. **موقف النظام الدستوري العراقي:** نصّت المادة (٧٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أنّ "رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة للعامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة..."[٢]، في حين ذهبت المادة (٧٣) من الدستور أيضاً إلى أنّ " يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية:... تاسعاً- يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للاغراض التشريفية والاحتفالية "، أمّا النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ فإنّه نصّ في المادة (١٤) منه على أن "يمارس رئيس المجلس مسؤولياته ومهامه المخولة له بموجب الدستور والتشريعات النافذة بصفته...، والقائد العام للقوات المسلحة"[٣]، هذا وإنّ دور رئيس مجلس الوزراء في إدارة القوات المسلحة يتمثل بكونه الرئيس الأعلى المباشر لهذه القوات بما فيها وزارة الدفاع والداخلية والأجهزة الأمنية كافة، فهو الذي يقرر السياسة العامة الدفاعية والأمنية للبلاد ويحدد أهدافها ويشرف على تنفيذ التعليمات الصادرة إليهم من قبله[٤].

ومما سبق يتبين لي أن الدساتير المقارنة اختلفت في تنظيم قيادة القوات المسلحة؛ ففي فرنسا يتولاها رئيس الجمهورية مع مسؤولية الوزير الأول عن الدفاع الوطني، وفي مصر توزعت بين رئيس الجمهورية ووزير الدفاع، أما في العراق فقد أسند الدستور القيادة الفعلية إلى رئيس مجلس الوزراء، واقتصر دور رئيس الجمهورية على الجانب التشريفي.

ثالثاً: إدارة شؤون الدولة عند إعلان الحرب وحالة الطوارئ:

يتولى رئيس مجلس الوزراء وفقاً لدستور ٢٠٠٥ صلاحية إدارة شؤون الدولة عند إعلان الحرب وحالة الطوارئ، ولتسليط الضوء على ممارسة هذا الاختصاص لابد لنا من بيانها على وفق الدساتير المقارنة والنظام الدستوري العراقي وعلى النحو الآتي :-

١. **إعلان الحرب :**

---

(١) قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم (٣٢٣) لسنة ٢٠١٥، بشأن استمرار مشاركة بعض عناصر القوات المسلحة المصرية في مهمة قتالية خارج حدود الدولة للدفاع عن الأمن القومي المصري والعربي في منطقة الخليج العربي والبحر الأحمر وباب المندب، الصادر في ٢٠١٥/٨/١، المنشور في الجريدة الرسمية المصرية، العدد (٣١ مكرر هـ)، بتاريخ ٢٠١٥/٨/٢، ويُعمل به اعتباراً من ٢٠١٥/٨/٣.

(٢) نص المادة (٧٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٣) نص المادة (١٤) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤.

(٤) أحمد سعيفان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨، ص٤٨٣.

أ. السلطة المختصة بإعلان الحرب: اختلفت الدساتير في تنظيمها لحالة إعلان الحرب والسلطة المختصة بإعلانها، فتوزعت بين ثلاثة اتجاهات، فمن الدساتير من أناطت صلاحية إعلان الحرب إلى السلطة التنفيذية سواء أكان ذلك من اختصاص رئيس الدولة (ملكاً كان أو رئيساً للجمهورية)، فقد اتجهت دساتير أُخرى إلى جعل صلاحية إعلان الحرب من اختصاص السلطتين التشريعية والتنفيذية معاً كما هو الحال في الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ والدستور المصري لسنة ٢٠١٤ والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

ب. موقف الأنظمة الدستورية المقارنة : تتمثل في الأنظمة الدستورية الآتية:-

- **فرنسا:** أكد الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ في الباب الخامس الخاص بتنظيم العلاقات بين البرلمان والحكومة في المادة (٣٥) منه على اشتراك مجلس الوزراء مع البرلمان في إعلان حالة الحرب، فلا يعلن مجلس الوزراء الحرب إلا بعد أخذ موافقة البرلمان، فنصّت المادة (٣٥) على أنّ "يكون إعلان الحرب بإذن من البرلمان. تبلغ الحكومة البرلمان بقرارها الذي يسمح للقوات المسلحة بالتدخل في الخارج في ظرف ثلاثة أيام من بداية التدخل على الأكثر، وتحدد الأهداف المسطرة لذلك، ويجوز أن يترتب على هذا الابلاغ فتح مناقشة لا يتبعها أي تصويت، وإذا تجاوزت مدة التدخل أربعة أشهر تأخذ الحكومة إذن البرلمان لتمديد هذه المدة، ويجوز لها أن تطلب من الجمعية الوطنية أخذ القرار النهائي في هذا الشأن، وإذا كان البرلمان غير منعقد عند انقضاء أجل الأربعة أشهر فإنه يفصل في هذا الطلب عن افتتاح دورته التالية"[١].

ومن التطبيقات العملية على المادة (٣٥) من الدستور الفرنسي خضوع استمرار التدخلات العسكرية الخارجية لموافقة البرلمان عندما تتجاوز مدتها أربعة أشهر، فقد عرضت الحكومة الفرنسية استمرار عملية "سرفال" في مالي على البرلمان، وحصلت على موافقته على تمديد التدخل، تطبيقاً للقاعدة الدستورية التي تفرض الرقابة البرلمانية على العمليات[٢].

- **مصر:** نصّ الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ في المادة (١٥٢) منه على أنّ "رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب، ولا يرسل القوات المسلحة في مهمة قتالية إلى خارج

---

(١) نص المادة (٣٥) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

(٢) الجمعية الوطنية الفرنسية، الجلسة العامة المنعقدة في ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٣، بشأن التصريح الحكومي وطلب الموافقة على تمديد تدخل القوات المسلحة الفرنسية في مالي، تطبيقاً للمادة (٣/٣٥) من دستور ٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٥٨، محضر الجلسة رقم (٢٢٤)، الدورة العادية ٢٠١٢-٢٠١٣؛ مجلس الشيوخ الفرنسي، الجلسة المنعقدة في ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠١٣، طلب الموافقة على تمديد تدخل القوات المسلحة في مالي، المحضر الرسمي الكامل للجلسة.

حدود الدولة، إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء، فإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجب أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وموافقة كلّ من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني"[١]، اذ أنّ الدستور المصري قد منح رئيس الجمهورية صلاحية إعلان الحرب، إلا أنّ ممارستها تخضع لموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وفي حال غياب مجلس النواب يشترط أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة وموافقة مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني، وبذلك جعل الدستور هذه الصلاحية مشتركة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

- **موقف النظام الدستوري العراقي** : نصّت المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ 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..... ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ، وتنظم هذه الصلاحيات بقانون، بما لا يتعارض مع الدستور"[٢]، اذ أنّ الدستور العراقي منح السلطتين التشريعية والتنفيذية معاً صلاحية إعلان الحرب مسايراً بذلك ما ذهبت إليه غالبية الدساتير المقارنة، إذ يتقدم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بطلب مشترك إلى مجلس النواب لإعلان الحرب، وهنا يتطلب الأمر موافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين.

ومما سبق يتبين أن لي الدساتير محل المقارنة لم تجعل إعلان الحرب اختصاصاً منفرداً للسلطة التنفيذية، بل أخضعته لرقابة البرلمان؛ ففي فرنسا يتطلب الإعلان إذن البرلمان، وفي مصر يصدر عن رئيس الجمهورية بعد استيفاء الموافقات الدستورية، أما في العراق فيتم بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين.

٢. حالة الطوارئ: تُعدّ حالة الطوارئ نظام استثنائي لا يفُرض إلا في حالة وجود خطر يهدد كيان الدولة وأمنها واستقرار مؤسساتها الدستورية كالاضطرابات الداخلية من الفتن والتمرد والعصيان، فقد عالجت

---

(١) نص المادة (١٥٢) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

(٢) نص المادة (٦١) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

أغلب الدساتير هذا الموضوع في صلب متونها وتركت للقوانين مهمة وضع التفاصيل اللازمة لتطبيقها[١].

أ. مفهوم إعلان حالة الطوارئ: عُرفت حالة الطوارئ بعدة تعريفات فقهية، إذ عرّفها البعض بأنّها "تحرر الإدارة من الالتزام بالقانون ومنحها بعض السلطات الاستثنائية في الظروف الاستثنائية على النحو الذي يتعارض مع مبدأ المشروعية في الظروف الاعتيادية لأنّ سلامة الشعب فوق القانون"[٢].

ب. السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ: تميل غالبية الدساتير إلى إسناد سلطة إعلان حالة الطوارئ إلى السلطة التنفيذية، مع اختلاف القيود والإجراءات المنظمة لذلك من نظام دستوري إلى آخر، كما تتباين الدساتير في تحديد أسباب إعلانها؛ فبعضها ينص عليها صراحة، في حين يترك بعضها الآخر تنظيمها للقوانين العادية، ومع ذلك فإن أغلب الأنظمة الدستورية تُخضع ممارسة هذه السلطة لرقابة السلطة التشريعية ضماناً لعدم التعسف في استعمالها[٣].

وبشأن تنظيم حالة الطوارئ في الدساتير المقارنة والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، فقد اختلفت في مواقفها إزاء ذلك، ومن أجل تسليط الضوء عليها سنتولى بيانها على النحو الآتي:-

- **موقف الأنظمة الدستورية المقارنة:** تتمثل في الأنظمة الدستورية الآتية :-

  - **فرنسا:** اكتفى الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ بالنصّ على نظريتي الظروف الاستثنائية وإعلان الأحكام العرفية وذلك ضمن المواد (١٦، ٣٦) منه[٤]، ولم يتناول نظرية الظروف الطارئة، بل جاء قانون

---

[١] مالك منسي الحسيني ومصدق عادل طالب، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق (دراسة تحليلية بين النظرية والتطبيق)، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، بيروت، ٢٠١١، ص٢٦١.

[٢] المصدر نفسه، ص٢٦١.

[٣] ياسين محمد عبد الكريم الخراساني، المركز الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠، ص١٦٧-١٦٨.

[٤] تنصّ المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ على أن "إذا أصبحت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال ونشأ عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور ويخطر الشعب بذلك برسالة، ويجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهمتها في أقرب وقت ممكن، ويستشار المجلس الدستوري فيما يختصّ بهذه الإجراءات، ويجتمع البرلمان بحكم القانون ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية"، أما المادة (٣٦) منه فقد نصّت على أن "تعلن الأحكام العرفية بمرسوم في مجلس الوزراء".

الاستعجال الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٥ المعدل لينظم حالة الطوارئ باعتبار ان هذا الاختصاص يدخل ضمن المجال المحجوز للقانون وفق المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي[١]، وقد تولى هذا القانون بيان أسباب إعلان حالة الطوارئ والجهة المختصة بإعلانها[٢]، اذ أن القانون الفرنسي قد خصّ مجلس الوزراء ككل دون غيره بإعلان حالة الطوارئ، أي انه لم يمنح هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية- كما في نظرية الظروف الاستثنائية- أو للوزير الأول منفرداً.

ومن التطبيقات العملية على اختصاص مجلس الوزراء الفرنسي في إعلان حالة الطوارئ صدور المرسوم رقم (٢٠١٥-١٤٧٥) بتاريخ ١٤ تشرين الثاني ٢٠١٥، عقب الاعتداءات التي شهدتها باريس، إذ أعلن المرسوم حالة الطوارئ ابتداءً من منتصف ليلة ١٤ تشرين الثاني ٢٠١٥ في الأراضي الفرنسية الخاضعة لنطاقه. ويؤكد صدور المرسوم وفق الإجراءات الحكومية أن إعلان حالة الطوارئ يتم في إطار مؤسسي، وليس بقرار فردي[٣].

- **مصر:** نصّ الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ في المادة (١٥٤) منه على أن "يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه، وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر..."[٤]، اذ منح الدستور المصري رئيس الجمهورية صلاحية إعلان حالة الطوارئ بعد أخذ رأي مجلس الوزراء، على أن يُعرض القرار على مجلس النواب خلال سبعة أيام للموافقة عليه بالأغلبية المطلقة لأعضائه، ولمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، كما أجاز تمديدها لمدة مماثلة بعد موافقة ثلثي أعضاء

---

[١] تنصّ المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ على أن " يكون إقرار القانون للبرلمان. يحدد القانون القواعد التي تختص المسائل الاتية: الحقوق الوطنية والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة والواجبات المفروضة على المواطنين في أشخاصهم وفي أموالهم للدفاع الوطني.... ".

[٢] زينب ماجد محمد علي المدني، المسؤولية الجزائية لرئيس الوزراء (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٣، ص٦٩؛ أحمد طلال عبد الحميد، أثر حالة الطوارئ في توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، العدد السابع، ٢٠١١، ص٨١.

[3] République française, Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, Journal officiel de la République française, n° 0264 du 14 novembre 2015, p. 21297.

[٤] نص المادة (١٥٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

المجلس، وإذا كان المجلس غير منعقد تُعرض على مجلس الوزراء مؤقتاً ثم على مجلس النواب عند أول انعقاد له.

ومن التطبيقات العملية على الرقابة البرلمانية على حالة الطوارئ موافقة مجلس النواب المصري بتاريخ ٢١ كانون الثاني ٢٠٢١ على قرار رئيس الجمهورية رقم (١٩) لسنة ٢٠٢١ بمد حالة الطوارئ في جميع أنحاء البلاد لمدة ثلاثة أشهر، وقد حصل القرار على موافقة أكثر من ثلثي أعضاء مجلس النواب، بعد إخطار المجلس بالأسباب والمبررات التي دعت إلى استمرار، كما وافق مجلس النواب في ٢٧ نيسان ٢٠٢١ على قرار رئيس الجمهورية رقم (١٧٤) لسنة ٢٠٢١ بإعلان حالة الطوارئ لمدة ثلاثة أشهر، بعد عرض بيان رئيس مجلس الوزراء المتضمن الأسباب الأمنية والصحية التي استند إليها الإعلان، ويؤكد ذلك أن إعلان الطوارئ لا ينتج آثاره بصورة دائمة بمجرد صدور القرار الرئاسي، وإنما يخضع للعرض على مجلس النواب والموافقة عليه[١].

- **موقف النظام الدستوري العراقي:** نصّ دستور ٢٠٠٥ في المادة (٦١/تاسعا) منه على أن "يختص مجلس النواب بما يأتي:... تاسعاً– أ. الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءّ على طلب مشترك من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء. ب. تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد، وبموافقة عليها في كلّ 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"، اتجه الدستور العراقي، شأنه شأن أغلب الدساتير المقارنة، إلى جعل إعلان حالة الطوارئ اختصاصاً مشتركاً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إذ يتم إعلانها بطلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وبموافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، ويمنح رئيس مجلس الوزراء خلال مدة الطوارئ الصلاحيات اللازمة لإدارة شؤون الدولة، على أن تعرض الإجراءات المتخذة على مجلس النواب خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها، وتكون مدة الطوارئ ثلاثين يوماً قابلة للتمديد بموافقة المجلس[٢].

ومما سبق يتبين لي أن الدساتير محل المقارنة اختلفت في الجهة المختصة بإعلان حالة الطوارئ؛ ففي فرنسا يعلنها مجلس الوزراء، وفي مصر يعلنها رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس

---

(١) ينظر: قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم (١٧٤) لسنة ٢٠٢١، بشأن إعلان حالة الطوارئ في جميع أنحاء البلاد لمدة ثلاثة أشهر، اعتباراً من الساعة الواحدة من صباح يوم الأحد الموافق ٢٠٢١/٤/٢٥، الجريدة الرسمية المصرية، العدد (١٦ مكرر)، الصادر بتاريخ ٢٠٢١/٤/٢٥؛ وموافقة مجلس النواب المصري عليه في جلسته العامة المنعقدة بتاريخ ٢٠٢١/٤/٢٧.

(٢) نص المادة (٦١/تاسعا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

الوزراء وموافقة مجلس النواب، أما في العراق فتُعلن بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وبموافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين، بما يؤكد خضوع هذا الاختصاص الاستثنائي لرقابة تشريعية تحول دون الانفراد بممارسته.

المطلب الثاني

اختصاص مجلس الوزراء في إعداد وتنفيذ السياسة الاقتصادية والمالية

يمارس مجلس الوزراء في إطار السياسات العامة للدولة إلى جانب اختصاصه في إقرار السياسات الإدارية، إقرار سياسات أُخرى ذات طابع اقتصادي ومالي، لذا ومن أجل تسليط الضوء على هذه السياسات في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والدساتير المقارنة لابدّ من بيانها على النحو الآتي :-

أولاً: اختصاص مجلس الوزراء في إقرار السياسة الاقتصادية :

١. **مفهوم السياسة الاقتصادية:-** أورد الفقه تعاريف متعددة لبيان المقصود بالسياسة الاقتصادية، فمنهم من عرّفها بأنّها "التدابير التي ترمي إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفاً لتحقيق أهداف معينة"[١]، وعُرفت أيضاً بأنّها "وضع برنامج مستقبلي لتحقيق أهداف معينة خلال مدة محددة عن طريق حصر الامكانات المتاحة وتكريسها لوضع هذه الأهداف موضع التنفيذ"[٢].

٢. **السلطة المختصة بإعداد السياسة الاقتصادية :** تتفق غالبية الدساتير المقارنة ومعها الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أنّ السلطة التنفيذية هي الجهة المختصة بإعداد خطط التنمية العامة للدولة، لذا ومن أجل تسليط الضوء عليها سنتولى بيانها على النحو الآتي :-

أ. **موقف الأنظمة الدستورية المقارنة:** تتمثل في الأنظمة الدستورية الآتية :-

- **فرنسا:** نصّ الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ في المادة (٣٤) منه على أن "يكون إقرار القانون للبرلمان، ويحدد القانون القواعد التي تخصّ المسائل الآتية:... تحدد قوانين تخطيطية أهداف النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة..."[٣]، اذ ألزم الدستور الفرنسي القانون بتنظيم الأحكام الأساسية لخطط التنمية العامة، من حيث تحديد أهدافها الاقتصادية والاجتماعية وآلية إعدادها من قبل الحكومة، على أن يتولى البرلمان إقرار هذه القوانين.

---

[١] طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص٢٢٦.

[٢] ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الاسلامية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص٢٦٣.

[٣] نص المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.

- **مصر:** نصّ الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ في المادة (١٦٧) منه على أن "تمارس الحكومة، بوجه خاص، الاختصاصات الآتية:... ٦. إعداد مشروع الخطة العامة للدولة"، اذ إنّ الدستور المصري قد منح مجلس الوزراء صلاحية إعداد مشروع خطة التنمية العامة للدولة، وقد سلك بذلك الاتجاه الذي سارت عليه غالبية الدساتير.

ب. موقف النظام الدستوري العراقي: نصّت المادة (٨٠/رابعا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أن "يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:... رابعاً- إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية"[١]، أمّا النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ في المادة (٢/رابعا) إلى أن "يمارس المجلس عملاً بأحكام الدستور والقوانين النافذة المهام الآتية:... رابعاً- إعداد خطط التنمية والموازنة الاستثمارية"[٢].

ومن التطبيقات القضائية على خضوع التعليمات الصادرة عن السلطة التنفيذية لمبدأ المشروعية قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٥/اتحادية/٢٠١٧) الصادر في ٢٠ حزيران ٢٠١٧، المتعلق بالطعن في بعض أحكام تعليمات كشف الذمة المالية، فقد أكدت المحكمة أن التعليمات يجب أن تقتصر على بيان كيفية تطبيق القانون، ولا يجوز لها أن تنشئ عقوبات أو التزامات جديدة لم ينص عليها المشرع؛ لأن ذلك يمثل تجاوزاً للحدود المقررة للسلطة التنفيذية[٣].

كما قضت المحكمة الاتحادية العليا في القرار رقم (٢٣٥/اتحادية/٢٠٢٣)، الصادر في ١٩ تشرين الثاني ٢٠٢٣، بعدم صحة تعليمات تشكيلات دوائر الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومهماتها رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢؛ لأنها صدرت خلال مدة تصريف الأمور اليومية، وترتب عليها تغيير هيكل الأمانة العامة واستحداث تشكيلات وأعباء مالية تمتد آثارها إلى الحكومة اللاحقة، ويؤكد القرار أن مشروعية التعليمات لا ترتبط بصيغتها فقط، وإنما بصدورها من جهة مختصة[٤].

ومن أبرز التطبيقات العملية على اختصاص مجلس الوزراء في إعداد السياسة الاقتصادية خطة التنمية الوطنية للسنوات (٢٠٢٤–٢٠٢٨)، فقد بدأت عملية إعداد الخطة بمراجعة الأوراق القطاعية والبيانات والمعلومات الإحصائية، ثم عرضت مسودتها على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة

---

(١) نص المادة (٨٠/رابعا) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(٢) نص المادة (٢/رابعا) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤.

(٣) المحكمة الاتحادية العليا في جمهورية العراق، قرارها المرقم (٥٥/اتحادية/٢٠١٧)، الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٦/٢٠، بشأن الطعن بعدم دستورية بعض أحكام تعليمات كشف الذمة المالية رقم (٢) لسنة ٢٠١٧.

(٤) المحكمة الاتحادية العليا في جمهورية العراق، القرار المرقم (٢٣٥/اتحادية/٢٠٢٣)، الصادر بتاريخ ٢٠٢٣/١١/١٩، في الدعوى المتعلقة بالطعن بصحة تعليمات تشكيلات دوائر الأمانة العامة لمجلس الوزراء ومهماتها رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢.

والخبراء والأكاديميين لإبداء الملاحظات، قبل رفعها إلى مجلس الوزراء لاعتمادها، ويكشف ذلك أن إعداد السياسة الاقتصادية يتم من خلال عملية تشاركية تقودها وزارة التخطيط، في حين يختص مجلس الوزراء باعتماد التوجهات العامة[١].

ومما سبق يتبين لي أن الدساتير محل المقارنة أسندت إعداد السياسة الاقتصادية وخطط التنمية إلى السلطة التنفيذية، مع اختلاف الجهة التي تتولى إقرارها؛ ففي فرنسا تحدد القوانين التخطيطية أهداف النشاط الاقتصادي والاجتماعي ويقرها البرلمان، وفي مصر تختص الحكومة بإعداد مشروع الخطة العامة، أما في العراق فقد منح الدستور مجلس الوزراء صلاحية إعداد خطط التنمية، على أن تمارس هذه الصلاحية ضمن حدود الدستور والقانون وتحت رقابة القضاء والسلطة التشريعية.

ثانياً: اختصاص مجلس الوزراء في إقرار السياسة المالية:

تشمل السياسة المالية للدولة تنظيم النفقات والإيرادات والموازنة العامة، وقد أكد النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ دور مجلس الوزراء في هذا المجال، بمنحه صلاحية الموافقة على القروض العامة والمنح والمساعدات والهبات المقدمة إلى الحكومة العراقية والمنظمات غير الحكومية، في حين تناولت الدراسة اختصاصاته المتعلقة بالنفقات والموازنة ضمن مواضع أخرى.

١. **مفهوم القروض العامة والمنح والمساعدات والهبات** : أورد الفقه تعريفات متعددة للقروض العامة، فمنهم من عرّفها بأنّها "عقد دين تستلف بموجبه الدولة الأموال اللازمة لنفقاتها من الرأسماليين ويلزم بإيفائه مع الفوائد للدائنين وفقاً للشروط المتفق عليها، رغم تغير حكوماتها أو تغير نظام الحكم فيها"[٢].

٢. **السلطة المختصة بالموافقة على القروض والهبات و المنح والمساعدات:** تتجه غالبية الدساتير المقارنة، وكذلك النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي لسنة ٢٠١٤، إلى إسناد صلاحية الموافقة على القروض والمنح والمساعدات والهبات إلى السلطة التنفيذية، الأمر الذي يقتضي بيان نطاق هذه الصلاحيات وأسس ممارستها على النحو الآتي:-

أ.موقف الأنظمة الدستورية المقارنة: تتمثل بالأنظمة الدستورية الآتية :-

---

(١) ينظر: الأمانة العامة لمجلس الوزراء، قرارات الجلسة الاعتيادية الرابعة والعشرين لمجلس الوزراء، المنعقدة بتاريخ ٢٠٢٤/٦/١٠، المتضمنة الموافقة على إطلاق خطة التنمية الوطنية (٢٠٢٤–٢٠٢٨)، التي أعدتها اللجنة العليا لإعداد خطة التنمية الوطنية، المؤلفة بالأمر الوزاري رقم (١٠٣٧) الصادر عن وزارة التخطيط، منشور على الموقع الرسمي للأمانة العامة لمجلس الوزراء؛ وزارة التخطيط العراقية، "تختتم جلساتها الحوارية في عرض ومناقشة الأوراق القطاعية لخطة التنمية الوطنية (٢٠٢٤–٢٠٢٨)"، ٢٠٢٤/٢/٢٦، منشور على الموقع الرسمي للوزارة.

(٢) سعدي بسيسو، موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي، مطبعة النقيض، بغداد، ١٩٥٠، ص٣٥٥؛ الاء عبد الحسين هادي المفضل، ومحمد مهريار، وسيد محمد سعيد طاهري موسوي، مراحل الموازنة العامة في العراق بين قواعد الإعداد ونظريات الإنفاق والإيراد، مجلة كلية التربية، جامعة واسط، العدد ٥٨، ٢٠٢٥، ص٣٩٧–٤٠٦،

- **فرنسا:** نصّ دستور الجمهورية الخامسة لسنه ١٩٥٨ في المادة (٣٤) منه على أن "يكون إقرار القانون للبرلمان، ويحدد القانون القواعد التي تختصّ بالمسائل الآتية:... يحدد القانون المالي موارد وأعباء الدولة بالشروط وفي الحدود التي يبينها قانون أساسي، تحدد قوانين تخطيطية أهداف النشاط الاقتصادي والاجتماعي للدولة...."[١]، كما نصّت المادة (٢٠) من الدستور على أن "تحدد الحكومة السياسة الوطنية وتديرها...."[٢]، ويتضح من النصوص الدستورية الفرنسية أن تنظيم الشؤون المالية يُترك لقانون أساسي يصدر عن البرلمان يحدد موارد الدولة وأعباءها وتوجهاتها المالية، في حين تتولى الحكومة رسم السياسة الوطنية وإدارتها، مما يفيد ضمناً اختصاصها بالموافقة على القروض وإدارتها.
- **مصر:** نصّ الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ في المادة (١٢٧) منه على أن "لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض، أو الحصول على تمويل، أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزانة العامة للدولة لمدة مقبلة، إلا بعد موافقة مجلس النواب"[٣]، كما نصّت المادة (١٦٧) منه على أن "تمارس الحكومة، بوجه خاص، الاختصاصات الآتية:... ٧. عقد القروض، ومنحها، وفقاً لأحكام الدستور"[٤].

ب. موقف النظام الدستوري العراقي: لم يحدد دستور سنة ٢٠٠٥ من الاشارة إلى هذا الاختصاص، وبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤، يلاحظ أنّه قد نصّ في المادة (٢) منه على أن "يمارس المجلس عملاً بأحكام الدستور والقوانين النافذة المهام الآتية:...تاسعاً- الموافقة على المنح والمساعدات والهبات المقدمة من الحكومات الأجنبية والمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية إلى الحكومة العراقية والمنظمات غير الحكومية على وفق التشريعات النافذة، عاشراً- الموافقة على القروض التجارية الممنوحة إلى الجهات والمصارف الحكومية من الحكومات والمصارف والمؤسسات الأجنبية على وفق التشريعات النافذة، حادي عشر- التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على القروض السيادية المقدمة من الدول والحكومات والمؤسسات والمصارف الأجنبية إلى جمهورية العراق"[٥]، ومن خلال هذ النص منح النظام الداخلي لمجلس الوزراء اختصاصات مالية إضافية لم ينص عليها دستور

---

(١) نص المادة (٣٤) من دستور الجمهورية الخامسة لسنه ١٩٥٨.

(٢) نص المادة (٢٠) من دستور الجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨.

(٣) نص المادة (١٢٧) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

(٤) نص المادة (١٦٧) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤.

(٥) نص المادة (٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٨) لسنة ٢٠١٤.

٢٠٠٥، شملت الموافقة على القروض التجارية والمنح والهبات المقدمة للعراق من الجهات الأجنبية، فضلاً عن التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة على القروض السيادية، وبذلك جاء مكملاً للاختصاصات الدستورية المقررة لمجلس الوزراء.

ومما سبق يتبين لي أن تنظيم السياسة المالية يختلف بين الأنظمة المقارنة؛ ففي فرنسا يتولى البرلمان تحديد موارد الدولة وأعبائها، بينما تدير الحكومة السياسة المالية، وفي مصر تختص الحكومة بعقد القروض مع اشتراط موافقة مجلس النواب في الحالات التي يرتب فيها الاقتراض أعباءً مستقبلية، أما في العراق فقد نظم النظام الداخلي لمجلس الوزراء صلاحية الموافقة على القروض التجارية والمنح والهبات، مع قصر دوره في القروض السيادية على التوصية إلى مجلس النواب بالموافقة عليها.

الخاتمة

يمثل مجلس الوزراء الركيزة الأساسية للسلطة التنفيذية، إذ يتجاوز دوره الإدارة اليومية ليشمل رسم وتنفيذ السياسات العامة في المجالات الإدارية والاقتصادية والمالية، إضافة إلى إدارة الشؤون السيادية في الظروف الاستثنائية كالحرب والطوارئ، ويُظهر التحليل المقارن، خصوصاً في الدستورين الفرنسي والمصري، اتجاهًا نحو تعزيز دور الحكومة في صنع القرار مع إبقاء بعض الاختصاصات، ولا سيما المالية والسيادية، خاضعة لرقابة البرلمان بما يحقق التوازن بين فاعلية التنفيذ وضمان الرقابة التشريعية.

اولا: الاستنتاجات

ضرورة التمييز بين اختصاص مجلس الوزراء بوصفه هيئة جماعية واختصاص رئيس مجلس الوزراء بوصفه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة.

لم يضع الدستور العراقي تنظيماً تفصيلياً للعلاقة بين إعداد خطط التنمية من جانب مجلس الوزراء ودور مجلس النواب في مناقشتها ومراقبة تنفيذها.

يتوزع الاختصاص المتعلق بالحرب والطوارئ بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب، ولا يعد اختصاصاً منفرداً لمجلس الوزراء.

نظم النظام الداخلي لمجلس الوزراء بعض الإجراءات المالية والإدارية، إلا أن مشروعية كل اختصاص وارد فيه تتوقف على وجود أساس دستوري أو قانوني أعلى.

أظهرت المقارنة أن وضوح التمييز بين رسم السياسة وإقرارها وتنفيذها يمثل ضمانة أساسية لمنع التداخل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

ثانيا: التوصيات:

١. إصدار قانون متكامل لمجلس الوزراء يحدد تكوينه واختصاصاته وآليات اتخاذ قراراته وعلاقته برئيس المجلس والأمانة العامة.

٢. تنظيم إجراءات إعداد خطط التنمية وعرضها على مجلس النواب ومتابعة تنفيذها بنص تشريعي صريح.

٣. تحديد أنواع القروض التي يملك مجلس الوزراء الموافقة عليها، والأنواع التي تتطلب موافقة مجلس النواب.

٤. إخضاع القرارات الحكومية ذات الآثار المالية الممتدة لرقابة برلمانية واضحة، مع عدم تعطيل مرونة السلطة التنفيذية.

٥. تضمين قانون الطوارئ حدود الصلاحيات الاستثنائية الممنوحة لرئيس مجلس الوزراء وضمانات الرقابة عليها.

٦. مراجعة النظام الداخلي لمجلس الوزراء للتأكد من عدم تجاوزه حدود الاختصاصات الدستورية والقانونية.

المصادر والمراجع

اولا: الكتب

١. إبراهيم مصطفى وأحمد حسن الزيات وحامد عبد القادر ومحمد علي النجار، المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربي، القاهرة، ١٩٧٢.

٢. ابن منظور محمد بن مكرم بن على، أبو الفضل، لسان العرب، دار صادر، بيروت، ١٤١٤هـ.

٣. أحمد سعيفان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٨.

٤. أحمد سعيفان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، ط١، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت، ٢٠٠٤.

٥. ارنولدج. هايد نهايمر وهيو هيكلو وكارولين تيش ادامز، السياسات العامة المقارنة (سياسات الخيار الاجتماعي في امريكا واوربا واليابان)، ط١، ترجمة أمل الشرقاوي، المطبعة الأهلية للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩.

٦. اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣. طارق المجذوب، الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.

٧. جيمس اندرسون، صنع السياسات العامة، ط١، ترجمة عامر الكبيسي، دار الميسرة للنشر والتوزيع، الاردن، ١٩٩٩.

٨. خيري عبد القوي، دراسة السياسة العامة، ط١، مطبعة ذات السلاسة للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، ١٩٨٩.

٩. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.

١٠. سعدي بسيسو، موجز علم المالية العامة والتشريع المالي العراقي، مطبعة النقيض، بغداد، ١٩٥٠.

١١. صلاح الدين فوزي، المجلس الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢.

١٢. عامر خضير الكبيسي، السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، إصدار المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٨.

١٣. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الاسلامية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥.

١٤. مالك منسي الحسيني ومصدق عادل طالب، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق (دراسة تحليلية بين النظرية والتطبيق)، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، بيروت، ٢٠١١.

١٥. مجد الدين أبو طاهر محمد بن يعقوب الفيروزآبادى القاموس المحيط، تحقيق: محمد نعيم العرقسوسي، مؤسسة الرسالة للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٥.

١٦. محمد قدري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧.

١٧. محمّد مرتضى الحسيني الزَّبيدي، تاج العروس، المجلس الوطني للثقافة والفنون، الكويت، ١٩٦٥.

١٨. محيي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.

١٩. وحيد رأفت و وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، ١٩٣٧.

ثانيا: الرسائل والاطاريح:

١. ياسين محمد عبد الكريم الخراساني، المركز الدستوري لرئيس الدولة في الجمهورية اليمنية، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠.

٢. زينب ماجد محمد علي المدني، المسؤولية الجزائية لرئيس الوزراء (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٣.

ثالثا: الدوريات العلمية

١. أحمد طلال عبد الحميد، أثر حالة الطوارئ في توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية، بحث منشور في مجلة القانون والقضاء، العدد السابع، ٢٠١١.

٢. اسماعيل علوان التميمي، اختصاصات مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، السنة السادسة، العدد الخامس عشر، ٢٠١٠.

رابعا: القوانين والدساتير

١. دستور الجمهورية الفرنسية ١٩٥٨.

٢. دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

٣. دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤.

٤. قانون مجلس الوزراء رقم ٢٠ لسنة ١٩٩١.

٥. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم ٨ لسنة ٢٠١٤.