

علاقة رئيس مجلس الوزراء العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥ مع أعضاء المجلس (دراسة مقارنة)

م.م صبيح وحوح حسين العطواني

الخلاصة...

إن من سالف القول إن الوزارة هي صاحبة السلطة الفعلية والمهيمنة على إدارة شؤون الدولة ، وهي مسؤولة عن جميع تصرفاتها أمام البرلمان ، ولهذا تعتبر المحور الذي يدور حوله النظام البرلماني ، حيث يكون الوزراء مجلساً يسمى مجلس الوزراء يرأسه رئيس الوزراء ، (ويسمى الوزير الأول في إنجلترا) ، وهذا المجلس يكون وحدة قائمة بذاتها وهي يدير شؤون الدولة ويضع السياسة العامة للبلاد ويصدر القرارات الهامة ويعمل على تحقيق الإنسجام بين أعمال الوزارات المختلفة ، وهذا المجلس هو الذي تقع على كاهله المسؤولية التضامنية لأنه يضم أعضاء الوزارة ويجعل منهم كلاً لا يتجزأ . هذه المسؤولية الجماعية ، تعني إن الوزراء يكونون وحدة (Unite) يمثلها رئيس مجلس الوزراء ، فإذا أقرع البرلمان بعدم الثقة برئيس الوزارة فأن ذلك يعد عدم ثقة بالوزارة كلها ، وبمعنى إن الاقتراع بعدم الثقة بأحد الوزراء من أجل تصرف يتعلق بالسياسة العامة للحكومة ، يعد عدم ثقة بالوزارة كلها (أي بالوزراء جميعاً) ، فالوزراء مسؤولون بالتضامن عن السياسة العامة للحكومة ، وقد تعرضنا للمواضيع أعلاه ضمن بحثنا علاقة رئيس مجلس الوزراء بأعضاء مجلس الوزراء من خلال مبحثين وقد استعرضنا في المبحث الأول دور رئيس مجلس الوزراء في آلية اختيار الوزراء والدول المقارنة موضوع البحث ، ثم عرجنا في المبحث الثاني لبحث دور رئيس مجلس الوزراء في إدارة مجلس الوزراء ، وبذلك يكون هذا البحث على مبحثين :-

المبحث الأول : اختيار الوزراء .

المبحث الثاني: إدارة مجلس الوزراء .



المقدمة...

إن مجلس الوزراء في النظام البرلماني، يعتبر رمزاً لازدواج السلطات فيه، فهو بين رئيس الدولة والبرلمان كهزمة وصل، والوزارة معينة بواسطة رئيس الدولة ولكنها تسأل أمام السلطة الأخرى ونعني بها البرلمان (١)، وتتخذ الوزارة القرارات في مجلس الوزراء بوصفه هيئة حاكمة، والوزراء مسؤولون بالتضامن عن سياسة هذه الهيئة لدى البرلمان، علاوة على مسؤولية كل وزير على حدة عن تصرفاته الشخصية في أداء مهمته الوزارية، وعلى رأس الوزارة يوجد رئيس هو رئيس مجلس الوزراء، يوجه سياستها ويرأس مجلس الوزراء، والوزارة في النظام البرلماني، هي التي تحقق تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية لأنها هي أداة الاتصال في هذا النظام بين رئيس الدولة والبرلمان (٢).

والقاعدة المألوفة في النظام البرلماني أن الوزراء يأتون من البرلمان، ولو أن هذه القاعدة ليست مطلقة، إذ يجوز أن يكون الوزراء غير برلمانيين فيأتون من خارج البرلمان، والنظام البرلماني يجيز كأصل عام دخول الوزراء في البرلمان حتى ولو لم يكونوا أعضاء فيه وهم يجلسون في ذات القاعة من الأعضاء، فهم لا يجلسون في شرفة الزائرين كما هو الشأن في النظام الرئاسي (٣)، ويسمح لهم أيضاً بالاشتراك في مناقشات المجلس، وقد وجد لهذه القاعدة صدى في فرنسا في ظل دستور ١٨٧٥، حيث كان للوزراء حق الدخول في الجمعية الوطنية وفي مجلس الشيوخ، ولو كان الأعضاء من آل غير برلماني أي غير أعضاء بهذه المجالس، وكذلك الحال في ظل دستور ١٩٤٦ م، ودستور ١٩٥٨ إذا ما اعتبرناه دستوراً برلمانياً (٤)، إلا أن هذه القاعدة قد طبقت على نحو مغاير في إنجلترا فالنظام البرلماني الإنجليزي لا يسمح للوزراء غير الأعضاء البرلمانيين في الدخول في البرلمان، والوزراء الأعضاء في مجلس العموم لا يستطيعون الدخول إلى في مجلس العموم، فهم لا يستطيعون الدخول في مجلس اللوردات، فالوزير لا يدخل إلا بالمجلس المتمتع بعضويته ولا يستطيع الدخول بأية حال في المجلس الآخر (٥).

والوزراء في النظام البرلماني بمركز يمتازون به عن سائر الأعضاء في المجلس النيابي، إذ يكون لهم دائماً الحق الأولوية في الكلام فلا ينتظرون دورهم كسائر الأعضاء (٦).

ورئيس مجلس الوزراء هو الذي يتولى رسم السياسة العامة للوزارة وتوجيهها ومراقبة أعمالها، فضلاً عن أنه المتحدث باسمها، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى، فإنه يواجه البرلمان عند عرض خطة الوزارة، متحملاً عبء الإجابة عن الاستجابات، لا سيما فيما يتعلق بالسياسة العامة الوزارية محاولاً المحافظة على بقاء الوزارة متمتعة بالثقة البرلمانية، متصدياً لحالات التفكك والإنهيار (٧)، وبمجرد إختيار رئيس مجلس الوزراء، وصدور قرار التعيين من جانب رئيس الدولة يبدأ في ممارسة أول أعماله الإدارية، وهو إختيار الوزراء، وقد يحتفظ لنفسه بوزارة يتولاها بالإضافة إلى أعماله في مجلس



الوزراء، وبعد تعيين الوزراء وممارستهم لأعمالهم يقوم بالتنسيق فيما بينهم في أعمالهم، وهو يدير مجلس الوزراء (٨).

المبحث الأول

اختيار الوزراء

إذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني، هو الذي يصدر قرار التعيين، لكن في الواقع فإن رئيس مجلس الوزراء هو الذي يختارهم، وفكرة إعطاء رئيس مجلس الوزراء سلطة اختيار الوزراء متأية من أنه هو الذي سيتعامل معهم، وبهم يحوز ثقة البرلمان، فمن الطبيعي أن يكون حراً في هذا الاختيار، وعلى هذا الأساس ليس لرئيس الدولة أن يفرض على رئيس مجلس الوزراء وزيراً معيناً أو يرفض إدخال وزير معين (٩)، والقول بغير ذلك يؤدي إلى أحد أمرين : أما انسحاب رئيس مجلس الوزراء من مهمة تأليف الوزارة، أو يقبل غير راغب بما فرض عليه فتأتي وزارته غير متجانسة (١٠).

وفي هذا السياق يقول الدكتور حسن الياسري، إن الوزير في كل الأنظمة البرلمانية، بل وفي كل دول العالم، يجب أن يكون مؤمناً بالبرنامج الذي طرحه رئيس مجلس الوزراء على البرلمان والذي يفترض بالوزير بأنه قد ساهم في إعداده ضمن إطار وزارته، فإذا كان غير مؤمناً بالبرنامج الوزاري عليه أن يستقيل لأنه بعكس ذلك سينعدم الانسجام والتجانس في مجلس الوزراء الأمر الذي قد يشل مجلس الوزراء ويعطل أعماله (١١).

وفي إنجلترا، فإن أمر تعيين الوزراء وعزلهم يعود إلى رئيس مجلس الوزراء، فيبدأ في اختيار الأعضاء المكونين لمجلس الوزراء، ويتولى هؤلاء الأعضاء الوزارات الرئيسية، مثل وزارات الشؤون الداخلية، والشؤون الخارجية، والمستعمرات، ثم يعين بعد ذلك الوزراء الذين يتولون الوزارات الأقل شأنًا والذين ليسوا أعضاء في مجلس الوزراء، مثل وزارة التعليم والصحة والإسكان (١٢).

فالأصل من الناحية القانونية فإن تشكيل الوزارة هي من اختصاص التاج (١٣)، إلا أن تدخلات التاج قد انتهت منذ (نيسان ١٨٣٥)، حيث ترك الملك لملبورن مطلق الحرية في تشكيل وزارته، قال سيرروبرت بيل سنة ١٨٥٠ " إنه لاشك إن لرئيس الوزارة الحرية الكاملة في اختيار وعزل زملائه وعلى العموم يتأثر التاج حتماً بنصيحة رئيس الوزارة فيما يتعلق بتعيين وزرائه وقد أصبحت مهمة تشكيل الحكومة في الغالب من اختصاصه" (١٤).



فأعضاء الحكومة فيختارهم الوزير الأول وتعينهم الملكة شكلياً . غير أن السكرتيرين البرلمانين لا تتدخل الملكة في تعيينهم وتتمثل في الحكومة عادة تيارات الحزب المختلفة ، ويؤخذ أعضاء الحكومة عادة من البرلمان ، ولا يمكن اختيارهم من خارجه ويستطيع كل منهم حضور جلسات المجلس الذي ينتمي إليه^(١٥).

فرئيس الوزراء وفقاً للدستور الإنجليزي يقوم بأختيار وزرائه الذين غالباً ما يكونوا أعضاء في مجلس العموم (أحياناً أعضاء في مجلس اللوردات) ويختارهم بطبيعة الحال من حزبه باعتباره الحزب الفائز في الانتخابات ، وهو حزب الأغلبية في البرلمان ، كما له الحق في تنحية أو إقالة وزير دون ضرورة الحصول على موافقة أعضاء مجلس العموم ، خلافاً لما هو معمول وفقاً للدستور الاتحادي العراقي ، حيث يتطلب على رئيس مجلس الوزراء موافقة مجلس النواب على إقالة وزير أو الوزراء^(١٦).

ويختار رئيس الوزارة زملائه أما من أعضاء البرلمان أو من خارجه، وهذه الحرية المتروكة لرئيس مجلس الوزراء في اختيار الوزراء ضرورية أولاً - ليتمكن من اختيار أكفأ الناس لتولي أزمة الحكم، فوزارة المالية والخارجية والحربية مثلاً تستدعي كفاءات فنية خاصة، فإذا حاولنا تقييد حرية الرئيس في اختيار الوزراء تكون النتيجة عدم تمكنه من تعيين من يراهم أهلاً لهذه المناصب. ثانياً - لتحقيق التجانس والانسجام بين أعضاء الوزارة، فرئيس مجلس الوزراء لا يرشح للتعيين للمراكز الوزارية إلا من يرى أنه يمكنه التعاون معهم بدون اختلاف وتصادم مستمر قد يؤدي إلى تعطيل الأعمال. ثالثاً - رئيس مجلس الوزراء، هو المسؤول عن سياسة الوزارة العامة أمام البرلمان، فيكون له أكبر قسط من الحرية في اختيار زملائه^(١٧).

وفي فرنسا و بمناسبة تشكيل الوزارة تبرز ظاهرة تركيز السلطة لصالح رئيس الدولة على حساب البرلمان ، ففي ظل الجمهورية الفرنسية الثالثة والرابعة ، لم يكن تعيين رئيس الوزراء ليتم من قبل رئيس الجمهورية إلا بعد حصول الأول على ثقة الجمعية الوطنية^(١٨)، أما في ظل الجمهورية الخامسة فقد تغير الحال ، فموجب دستور ١٩٥٨ أصبح رئيس الدولة هو الذي يقوم بمثل هذا التعيين بعيداً عن تدخل الجمعية الوطنية ، وبهذا المعنى يمكن القول مع الاستاذ (بنيتو) " أن ثقة الجمعية الوطنية لا تشكل بالنسبة لرئيس الوزراء شرطاً جوهرياً ، كما لا تبدو معلقة بالنسبة له إلا في الحد الأدنى " ^(١٩).

وبهذا الشكل يمكن القول بأن التوزير الرئاسي حل محل التوزير البرلماني وبسبب من ذلك أن الحكومات المعينة حديثاً لا تجد نفسها ملزمة عن البحث عن ثقة الجمعية الوطنية وهكذا بات رئيس الوزراء يتم اختياره وتعيينه من قبل رئيس الدولة دون أن تكون هنالك مسبقة مقدمة من أي جهة دستورية أخرى^(٢٠)، فرئيس الوزارة "ينبثق بشكل مباشر عن رئيس الجمهورية الذي يقوم بأختياره وتعيينه بكل حرية " على



حد تعبير الاستاذ (لافروف) ^(٢١)، لتكون الوزارة مجرد (مكتب رئاسي) على حد تعبير الاستاذ (أفريل) ^(٢٢)، فهو يستطيع أن يعين لهذا المنصب ، وبكامل اختياره من يشاء بغض النظر عن صفته وهذا ما كان قد صرح به الجنرال ديكول بكل وضوح عندما قال في المؤتمر الصحفي الذي عقده في ٣١ / يناير / كانون الثاني عام ١٩٦٤ " أن الرئيس هو الذي يختار رئيس الوزراء وهو الذي يقوم بتعيينه مثلما يقوم بتعيين أعضاء الحكومة الآخرين ، وهو يملك القدرة على تغييره بسبب أنجازه للمهمة المعهودة إليه ... أو بسبب عدم الرضا عنه" ^(٢٣).

لقد أنطت المادة ٢١ من دستور الجمهورية الخامسة لسنة ١٩٥٨ م ، بالوزير الأول مهام إدارة العمل الحكومي ، فله سلطة على الوزراء وهو يقترح على رئيس الجمهورية تعيينهم ، وله أن يقترح إقالة من يشاء منهم ، وقد سبق أن أقيّل وزراء بناء على اقتراح الوزير الأول ، وعادة يتقدم الوزير باستقالته قبل أن تجري إقالته ، وإذا كان المطلوب إقالة عدة وزراء يجري تغطية ذلك بتعديل الحكومة ، وإذا حدث خلاف في وجهات النظر داخل الحكومة للوزير الأول سلطة حسم الخلاف ولعب دور الحكم وهذا ما يجري عادة عند إقرار مشروع الموازنة في مجلس الوزراء ، عندما يحدث خلاف بين وزير المالية وبعض الوزراء ^(٢٤).

وفي العراق ^(٢٥) ، فقد شكلت حكومة الوحدة الوطنية في أعقاب الانتخابات التشريعية في ٣٠/كانون الثاني/٢٠٠٦ ، وكانت هناك مساوئ رافقت تشكيل هذه الحكومة منها، أن التشكيلة الوزارية تضم مختلف الوزراء من أطراف سياسية متعددة ومختلفة مما يفضي إلى عدم الانسجام بين الوزراء، والاختلاف في برامج الأحزاب السياسية التي يمثلونها، كما تتناقض حكومة الوحدة الوطنية مع الديمقراطية التي تقضي الالتزام بالاستحقاق الانتخابي، فالديمقراطية تعزز الحكومة التي تنال أغلب الأصوات، ويحتاج معارضة قوية في البرلمان لمحاسبة ومراقبة عملها وتقويمها، وهذا لا نراه في المعارضة داخل البرلمان، فكل وزير يرشحه حزبه يجد هناك من يدافع عنه أو يعترض على استجوابه، أو إغفال التوقيع على استجوابه ^(٢٦).

ولقد أثبتت تجربة الممارسة السياسية في العراق، أنه ثمة مواقع نفوذ على هامش النصوص الدستورية، وهي بالتأكيد ليست مواقع طبيعية تنتج تلقائياً من خلال التطبيق الديمقراطي للقواعد الدستورية، بل بالأحرى مواقع نفوذ اجتماعية طائفية محصنة بواقع تاريخي ودستوري وسياسي، جعلها بمصاف القواعد الدستورية غير قابلة للانقلاب عليها، وقد لاقت مرعىً خصباً في متن الدستور، وفي الأسباب الموجبة لإصدار التشريعات، وقد أوجدت قواعد عرفية طائفية ظهرت على مستوى اختيار الوزراء، وتوليهم الصلاحيات القانونية المباشرة ^(٢٧)، ومجلس الوزراء يتألف من رئيس المجلس ومجموعة من



الوزراء لم يحدد عددهم، وقد أحال الدستور إلى القانون مهمة تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصها وصلاحيات الوزير (م ٧٦) ، وبعد تكليف رئيس مجلس الوزراء يقوم رئيس مجلس الوزراء بتسمية أعضاء وزارته، ويجب أن تتوافر في المرشح للوزارة ذات الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس النواب وأن يكون حائزاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها (م ٧٧/ثانياً) (٢٨).

لقد سائر الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ تطور النظام البرلماني (٢٩). باتجاه تقوية سلطة رئيس مجلس الوزراء والبرلمان وتهميش أكبر لدور رئيس الدولة، ومنح رئيس مجلس الوزراء المزيد من الصلاحيات في اختيار الوزراء (٣٠)، وعلى ذلك فإن حق اختيار أعضاء الحكومة يعود لرئيسها، ويباشِر رئيس الحكومة اختصاصه هذا بالاستناد إلى بعض النصوص الدستورية، بيد أن الواقع العراقي لا يعترف بصيغتي حكومة الأغلبية، أو الحكومة الائتلافية، لأنها نتاج الديمقراطية التقليدية، ووضع البلد من التعقيد بحيث لا يستجيب لمنطق الأغلبية والأقلية، والفائز والخاسر (٣١).

أما بخصوص إعفاء الوزراء من مناصبهم، فرئيس مجلس الوزراء لا يستطيع إقالة الوزير إلا بموافقة مجلس النواب (م ٧٨) من الدستور، لأن تعيين هؤلاء الوزراء تم بموافقة مجلس النواب، وهذا ما ينص عليه الدستور، ونحن نعلم بأن اختيار الوزراء يتم بالاتفاق مع الأحزاب المنتمين إليها، والمتوافقة مع حزب رئيس مجلس الوزراء، وبالتالي فإن إقالة وزير ما لسوء إدارته أو موقفه قد يؤدي إلى انسحاب حزبه من التكتل الدائم لرئيس مجلس الوزراء الأمر الذي قد يؤدي إلى إسقاط الحكومة (٣٢).

ونصت المادة ١٤١ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ١٩٧١ على أن " يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم " ، إلا أن رئيس الدولة لا يستطيع مباشرتها بصفة مطلقة، لأنه مقيد في استعمالها، بأهمية توافر الشروط الدستورية فيمن يعين لهذه المناصب (٣٣)، ولا تفيد هذه المادة اشتراك رئيس مجلس الوزراء في إختيار الوزراء ونوابهم، ولكن في الحقيقة، إن هذه المادة والدستور كله قد وضعا سنة ١٩٧١، ولم تكن مصر أخذت بنظام تعدد الأحزاب بعد، وكانت تحت وطأة الحكم الشمولي ونظام الحزب الواحد المتمثل في الاتحاد الاشتراكي والنزعة الرئاسية للدستور، فلم يكن هناك مجال لوجود دور لرئيس مجلس الوزراء في إختيار الوزراء (٣٤)، فرئيس الجمهورية فيما عدا القيود الواردة في المادة ١٥٤ (٣٥) من الدستور، يمارس سلطة مطلقة في تعيين الوزراء وعزلهم، فلا يتقيد في هذا الصدد بالأغلبية البرلمانية، ولا يلتزم باختيار الوزراء من حزب الأغلبية (٣٦)، إلا أنه مقيد من الناحية السياسية والواقعية في الأنظمة البرلمانية باختيار رئيس



الحزب الفائز بأغلبية المقاعد النيابية، حتى لا يتعرض لأزمات سياسية لاحد لها نتيجة التجاء المجلس إلى سحب ثقته بالوزارة التي لا يرضى عنها أو ترفض التعايش معه (٣٧).

لقد جرى تعديل على المادة ١٤١ في العام ٢٠٠٧، فأبقى التعديل على صلاحية رئيس الجمهورية في تعيين الوزراء وإعفائهم من مناصبهم، ولكن بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء (٣٨)، ولم يحدث في مصر أن أعترض رئيس مجلس الوزراء على رئيس الجمهورية في مسألة تعيين الوزراء أو إعفاءهم من مناصبهم بعد هذا التعديل مما يستنتج بأن هذا التعديل كان شكلياً .

وفي لبنان، فقد نصت المادة ٥٣ قبل تعديلها صراحة على أن " رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم " (٣٩).

ولكن العرف الدستوري قد عدل هذا النص وغيّر مفهومه تغييراً كاملاً، ومن المقرر علماً واجتهاداً أن الدستور يمكن أن يعدل بالعرف المعدل، على أن بعض الفقهاء الدستوريين لم يقبلوا بالعرف المعدل، لأنه يشكل خرقاً لنصوص الدستور المختصة بأصول التعديل، وقبل به البعض الآخر على اعتبار أنه يعبر عن إرادة الأمة، مع الإشارة إلى أن الأصول المعتمدة في النظم البرلمانية تقضي أن يقوم رئيس الدولة باختيار رئيس الحكومة، ويقوم الأخير باختيار الوزراء (٤٠)، ويرى الدكتور علي يوسف الشكري " ومن جانبنا فأنا نميز بين ما هو كائن وما يجب أن يكون، أي أننا نميز بين المبادئ النظرية والواقع العملي، فمن الناحية النظرية ليس للعرف المعدل أية قيمة قانونية، إلا في الدساتير غير المدونة، إذ أن النص المدون لا يعدل إلا بنص مساو له في القيمة والمرتبة، لا سيما في الدساتير الجامدة، أما من الناحية العملية فإن العرف المعدل واقع لا يمكن أنكاره، وما يؤكد ما نذهب إليه السوابق الدستورية التي تشير إلى العديد من الحالات التي أضاف فيها العرف بعض الأحكام إلى الوثيقة الدستورية أو عدل في نصوص قائمة (٤١).

وبعد التعديلات الدستورية سنة ١٩٩٠ فإنه خلافاً لأحكام المادة ٥٣ القديمة، فإن طبيعة المجتمع اللبناني، ومعطيات المشاركة، فرضت فيما يتعلق بتعيين الوزراء توقيع رئيس الحكومة إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية، وإن كان الدور الأساسي في عملية الإختيار هو لرئيس مجلس الوزراء، وبعد الاتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء حول التركيبة الحكومية (٤٢)، فرئيس الجمهورية " يصدر مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء منفرداً " (٤٣)، ورئيس الجمهورية " يصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم " (٤٤) ورئيس الجمهورية " يصدر منفرداً المراسيم بقبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة " (٤٥).



رئيس الحكومة المكلف " يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة، ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها " (٤٦) . و" تكون إقالة الوزير بمرسوم يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بعد موافقة ثلثي أعضاء الحكومة (٤٧)، " المحدد في مرسوم تشكيلها " (٤٨).

يتبين من هذه النصوص الدستورية أن التعديل الدستوري الأخير نزع صلاحية رئيس الجمهورية في إقالة الوزراء من جهة، وقنن العرف السائد في الاستشارات النيابية وفي مشاركة رئيس الحكومة في اختيار الوزراء من جهة ثانية (٤٩).

المبحث الثاني

إدارة مجلس الوزراء

يعتبر رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني، الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، ويناظر به الهيئة على سياسة السلطة التنفيذية ويعمل على توحيد وتنسيق الجهود بين الوزراء، وحتى إذا تولى رئيس الدولة رئاسة بعض جلسات مجلس الوزراء، فإن رئاسته تكون شرفية لا فعلية، فيحق له الاشتراك في المناقشة لكن لا يحق له الإشتراك في التصويت (٥٠).

والوزراء في النظام البرلماني لا يعملون منفردين مستقلين عن بعضهم بعضاً، بل مجتمعين بهيئة مجلس الوزراء، وفي الواقع أن جميع القرارات المهمة يتناقش فيها ويقرها مجلس الوزراء، ثم يقوم كل وزير بتنفيذها بالنسبة لوزارته، فمشروعات القوانين الحكومية، يقرها أولاً مجلس الوزراء قبل أن تقدم باسم الحكومة في شكل مرسوم موقع عليه من رئيس الدولة، ومجلس الوزراء، هو الذي يفصل في النزاع الذي قد ينشأ بين بعض الوزراء وبعضهم بخصوص شؤون المصالح العامة، ويجب أن تعرض عليه المسائل المتعلقة بأكثر من وزارة لإقرارها، ولمجلس الوزراء اختصاصات إدارية واسعة يدرسها القانون الإداري، كالقرارات المتعلقة بالموظفين وترقيتهم وعزلهم ورواتبهم الخ (٥١).

ويعرف الاستاذ بيردو الوظيفة الحكومية، بأنها تلك التي تستخدم السلطة العامة عند المنبع، حيث تكون سلطة خلاقة ومنشئة ومستقلة، أما الوظيفة الإدارية فهي تشمل جميع صور نشاط الدولة التي لا تتطلب استخدام سلطة خلاقة مستقلة، وإنما تستخدم سلطة ثانوية تابعة (٥٢).

ويرى الاستاذ ثروت بدوي أن هذا التقسيم لا يمكن التسليم به فهو تقسيم مزج بيردو بين المعيار الذي أقامه كاريه دي ملبرج للتمييز بين القانون واللائحة والمعايير التي قال بها بعض الفقهاء للتمييز بين أعمال السيادة "acts de gouvernement" التي تخرج عن اختصاص القضاء، وبين غيرها من أعمال الإدارة التي تخضع لرقابة القضاء، ويضيف الاستاذ ثروت بدوي " ومع التسليم جلاً بين



الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية سنجد أن الهيئات العامة في الدولة تمارس جميعاً كلتا الوظيفتين (٥٣).

والدور الذي يقوم به رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني، هو دور له أهمية كبرى، فهو الذي يمثل السياسة العامة للحكومة، وهو الذي يدافع في الغالب في البرلمان عن سياسة الحكومة الداخلية والخارجية أيضاً، وهو الذي يرأس جلسات مجلس الوزراء ويدير المناقشات فيها، وهو الذي يتكلم باسم الحكومة، وهو الذي يبقى الوزراء في وزارته، وهو الذي يخرجهم منها، حسبما يرى ذلك ضرورياً لحسن سير وزارته (٥٤).

والقاعدة العامة، إن عندما يتخذ قرار في مجلس الوزراء ينفذه كل وزير في دائرة اختصاصه، ورئيس مجلس الوزراء، يطالب الوزراء بالسير على هذا التنفيذ، ويعطيه هذا نوعاً من الرقابة على كل الوزراء، ويخوله اتخاذ ما يراه مناسباً من الإجراءات المناسبة لحفظ وحدة المجلس، ومن المسلم به أنه ليس لرقابة رئيس مجلس الوزراء دخل في الإجراءات الإدارية أو المسائل التفصيلية التي يقرها كل وزير في وزارته (٥٥).

والأصل إن مجلس الوزراء في النظام البرلماني يتميز بخصائص جوهرية أهمها :-

١- تجانس الوزارة وانسجامها فهي في العادة تكون من حزب الأغلبية، أو من مجموعة أحزاب متفاهمة متقاربة في عقائدها، حتى يستطيع رئيس مجلس الوزراء تسيير الآلة الحكومية بحزم وأمان (٥٦).

٢- تعمل الوزارة على أساس التضامن بين أعضائها، فمجلس الوزراء، هو الذي يرسم السياسة العامة للدولة، والتي يقوم كل وزير في وزارته بتنفيذها وتصدر قرارات المجلس بالأغلبية، ولكل وزير أن يعارض فكرة تعرض على المجلس، ولكن ما إن تصل الأغلبية إلى رأي بخصوصها حتى يصبح هذا الرأي هو رأي الوزراء جميعاً، بحيث لا يملك من كان يعترض عليها أن يستمر في معارضته إذا أراد البقاء في الوزارة (٥٧).

٣- مسؤولية الوزارة أمام البرلمان تكون فردية لا جماعية، فهم مسؤولون مدنياً عن الأضرار التي تنجم عن ممارستهم لوظائفهم، ومسؤولون جنائياً عن الجرائم التي يرتكبونها بمناسبة أو أثناء تأدية تلك الوظائف، وفي الحقيقة أن وجود مجلس الوزراء يعد نتيجة وسبباً في نفس الوقت لتقرير المسؤولية التضامنية للوزراء في النظام البرلماني، فمن المسلمات أنه حيث تقوم المسؤولية تنشأ السلطة، وما دام رئيس الدولة مسؤولاً سياسياً عن أعماله، فإنه من اللازم قيام من يحمل عبء المسؤولية عنه، وهنا نشأت فكرة تقرير المسؤولية الوزارية (٥٨).



وفي إنجلترا، يعتبر الوزير الأول هو الرئيس الفعلي للدولة ، وهو المحرك للوزارة ، وهو حسب تعيين مونيكا شارلو " ملك مؤقت" (٥٩) ، فتشكيل الحكومة وحياتها بين يديه فهو يختار الوزراء ويوزع عليهم الحقايب الوزارية ويقلهم ويقدم استقالة الحكومة بكاملها إلى الملكة (٦٠)، وللوزير الأول، رئاسة مجلس الوزراء، وإدارة جلساته، وله أن يعين لكل وزير مكانه في المجلس، وهو الذي يعرض المسائل ويوجه الأسئلة، ويفتح المناقشات ويختتمها، وله أن يكون لجاناً لفحص ما يراه من مسائل قبل عرضها على المجلس، وأن يدون ما يشاء من مذكرات خصوصية، كما له أن يستعين في المسائل الهامة ببيانات يلقها ومذكرات كتابية يوزعها على زملائه (٦١)، ويشكل الوزراء الذين يشغلون الوزارات الرئيسية مجلس الوزراء، وهو الذي يضع الخطوط الرئيسية للسياسة، وتحديد أي التشريعات يجب تقديمها للبرلمان لتحقيق هذه السياسة، وكذلك التوفيق وحسم أي خلاف بين الوزراء في الرأي، أما الحكومة فتشمل الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء وسائر الوزراء الآخرين، ووزراء الدولة، وقد بذلت محاولات متعددة في المملكة المتحدة لترتيب الوزراء في مجموعات بحيث يكون لكل مجموعة وزير رئيس، ولكن لم يكتب لهذا الطريق النجاح (٦٢).

ويقوم الوزير الأول بدعوة الوزراء إلى الاجتماع العادي كل خميس وكذلك الاجتماعات الطارئة، وهو الذي يتحكم بمصيرها وبقائها، وله حق الإشراف العام على زملائه، لأنه المسؤول أمام هيئة الناخبين، وليس لهذا الإشراف ضابط محدود، وإن كان من المتفق عليه أنه نوع من الرقابة العامة التي لا تصل إلى التدخل في الأعمال الإدارية والتفاصيل التي يتولاها كل وزير في وزارته (٦٣).

إن سلطة الوزير الأول بحكم هذا الواقع كبيرة جداً لدرجة أن البعض شبهه بملك فعلي أو دكتاتور ، فهو الذي يشكل الحكومة كما يريد ، ويستحدث وزارات جديدة إذا تطلب الأمر ذلك (٦٤).

وساير دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ الأنظمة البرلمانية في ضرورة إبراز دور رئيس مجلس الوزراء، كمحور أساسي في عمل مجلس الوزراء، فرئيس مجلس الوزراء "هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب" (٦٥).

ويعتبر رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني الرئيس للسلطة التنفيذية ، بفضل صفته التمثيلية وسيطرته على الكتلة أو الائتلاف الذي تكون له الأغلبية في مقاعد البرلمان ويناط به الهيمنة على سياسة السلطة التنفيذية، ويعمل على توحيد وتنسيق الجهود بين الوزراء (٦٦).

ومجلس الوزراء يمارس صلاحيات واسعة بموجب المادة ٨٠ من الدستور (٦٧) إضافة للصلاحيات المخولة له بموجب نصوص أخرى من الدستور ، نصت عليها بقية مواد الدستور (كالمادة ٥٨/أولاً)



بخصوص حق رئيس مجلس الوزراء في دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية، كما إنه بموجب المادة (٦٠/أولاً) بوصفه رئيس لمجلس الوزراء تقديم مشروعات القوانين ومشروع قانون الموازنة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره، ولرئيس مجلس الوزراء طبقاً للمادة (٦٤/أولاً) وبموافقة رئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب، وله أن يوصي بالعفو الخاص الذي يصدره رئيس الجمهورية (م٧٣/أولاً)، كما تتم عملية منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء (م٧٣/خامساً) كما وأن له على سبيل المثال صلاحيات أخرى مجتمعاً مع رئيس الجمهورية بموجب المادة (٧٣). (٦٨)

ومع كثرة هذه الصلاحيات سواء كانت لشخص رئيس مجلس الوزراء أو لمجلس الوزراء مجتمعاً، يستدعي أن يكون لمجلس الوزراء نظاماً داخلياً خصوصاً وأن الدستور قد أوجب ذلك ((يضع مجلس الوزراء نظاماً داخلياً، لتنظيم سير العمل فيه)) (٦٩)، فوجود النظام الداخلي يساعد في عملية إدارة مجلس الوزراء والملاحظ أنه لحد الآن لم يضع ذلك النظام .

وفي دستور سنة ١٩٧١، فإن الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وتتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة (٧٠). ويلاحظ أن الدستور لم يشر صراحة إلى رئاسة رئيس مجلس الوزراء لمجلس الوزراء وإدارته، ولكن المادة ١٤٢ من الدستور أعطت الحق لرئيس الجمهورية في دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته، ورئاسة الجلسات التي يحضرها، كما له طلب تقارير من الوزراء، وهذا يتناقض مع متطلبات السلطة التنفيذية التي تخول هذه السلطة لرئيس مجلس الوزراء (٧١).

وطبقاً للمادة ١٥٣ يجوز تعيين نواب للوزراء، وقد أنشئ هذا المنصب لأول مرة في مصر سنة ١٩٥٣ بمقتضى القانون ٢٢٣ لسنة ١٩٥٣ ونصت المادة الأولى منه " يجوز تعيين نائب للوزير ينوب عنه في اختصاصاته في الوزارة أو في بعضها، ويجوز عند غياب الوزير أن ينوب عنه نائبه في حضور جلسات مجلس الوزراء بقرار من مجلس الوزراء، وتعين اختصاصات نائب الوزير بقرار من مجلس الوزراء " ، ونائب الوزير يعين بالطريقة ذاتها التي يعين فيها الوزير، كما يمثله من حيث المسؤولية والاستقالة والإقالة (٧٢).

من خلال النصوص الدستورية السالفة يتضح بجلاء، أن الاختصاصات الدستورية لرئيس مجلس الوزراء تنحصر من ناحية في الإشراف على أعمال الحكومة التي يجب أن تتم وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية، ورئاسة جلسات مجلس الوزراء التي لا يحضرها رئيس الجمهورية من ناحية أخرى (٧٣)،



فضلاً عما سبق ذكره عن حرية الرئيس في تعيين وإقالة رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء، فإن للرئيس كذلك دعوة مجلس الوزراء للانعقاد^(٧٤).

وفي لبنان، فحينما تجتمع الوزارة، فهي إما تجتمع برئاسة رئيس الوزراء، وإما تجتمع برئاسة رئيس الجمهورية، في الحالة الأولى يسمى بالمجلس الوزاري Conseil de cabinet ، وفي الحالة الثانية يسمى بمجلس الوزراء Conseil de ministres^(٧٥).

لم يكن الدستور اللبناني قبل التعديلات الدستور العام ١٩٩٠ ، يتعرض لمهام وصلاحيات رئيس الوزراء ، كل ما في الأمر أن الدستور كان ينص في المادة ٥٣ على أن رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمى منهم رئيساً ، أي رئيس الوزراء وليس رئيس مجلس الوزراء فعلاً ، ورئيس الوزراء لا يعتبر رئيساً إدارياً للوزراء بالمعنى الذي يطلق على السلطة الرئاسية في القانون الإداري لأن الوزير هو الذي يعتبر الرئيس الإداري الأعلى لموظفي وزارته كافة ، وهو يتمتع بسلطة الرئيس الإداري بينما لا يتمتع رئيس الوزراء بهذه السلطة بالنسبة للوزراء فلا يحق لرئيس الوزراء الحل محل الوزير في مباشرة اختصاصه أو إلغاء قراراته أو تعديلها^(٧٦).

وأزال التعديل الصادر في ٢١ /أيلول/ ١٩٩٠ الالتباس القائم بموجب الدستور والممارسة السياسية في لبنان، حول ما هو رئيس مجلس الوزراء، هل هو رئيس الجمهورية أم رئيس الحكومة ؟ وذلك ينصه صراحة في المادة ٦٤ من الدستور، المخصصة لرئيس مجلس الوزراء على أن ((رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء))، ناهيك عن تخصيص رئيس الحكومة بصلاحيات عديدة ومحددة، الأمر الذي يعني منحه دوراً هاماً في البناء الدستوري والسياسي اللبناني الجديد^(٧٧)، فالتعديلات الدستورية عززت موقع رئيس الحكومة، وجعلت من مجلس الوزراء مؤسسة قائمة بذاتها مناهضة لها السلطة الإجرائية ولها مقر خاص تجتمع به دورياً^(٧٨)، فالبند السادس من المادة ٦٤ المعدلة أعطى رئيس مجلس الوزراء صلاحية دعوة المجلس إلى الانعقاد ووضع جدول أعماله، بعد أن كانت هذه الصلاحية مناهضة لرئيس الجمهورية، هذه الصلاحية خطيرة وهامة، لأنها تجعل من رئيس الحكومة المرجع الأول والأخير في دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد وفي وضع جدول أعماله، فهو يمارسها منفرداً، كما إنه غير ملزم بدعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد حتى ولو طلبت منه ذلك أكثرية أعضاء مجلس الوزراء، وهو الذي يحدد جدول الأعمال وله حق عرض أو عدم عرض ما يرده من الوزراء على جلسة مجلس الوزراء^(٧٩)، واشتد الحديث عن وجوب تحويل مجلس الوزراء مؤسسة لا سيطرة فيها لرئيس الجمهورية على اتخاذ القرارات، بغرض وضع هيكلية له شبيهة بهيكلية مجلس النواب، ووضع نظام داخلي ينص على كيفية



تنظيم محاضر الجلسات، وتسجيل الوقائع والمناقشات، وتوقيع المحاضر بعد تلاوتها في ختام كل جلسة، تجنباً لإدعاء أحدهم بان صيغة المراسيم المعروضة عليه للتوقيع مختلفة عن الصيغة التي أقرت في الجلسة^(٨٠)، والبعض الآخر من الصلاحيات التي أعطيت لرئيس الحكومة والواردة في المادة ٦٤ ، هي في الواقع تقنين وتكريس للأعراف الدستورية القائمة، كإجراء الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة والتوقيع على الأعمال الصادرة عن رئيس الجمهورية ومتابعة أعمال الإدارات والمؤسسات العامة والتنسيق بين الوزراء وعقد جلسات عمل مع الجهات المعنية في الدولة، وذلك تطبيقاً للمشاركة الطائفية^(٨١).



الخاتمة ...

كشفت الدراسة بأن رئيس مجلس الوزراء في آلية اختياره للوزراء يكون مقيداً بموافقة مجلس النواب على اختيارهم ، الأمر الذي قد يضطر فيه رئيس مجلس الوزراء إلى اختيار وزراء غير مقتنع بكفاءتهم مما ينعكس سلباً على أداء مجلس الوزراء ، ومما يزيد من صعوبة ذلك الاختيار أن الكتل البرلمانية هي التي ترشح هؤلاء الوزراء ، وهو ما يشابه إلى حد بعيد عملية ترشيح الوزراء في لبنان ، حيث يتم ترشيحهم من قبل أمراء الحرب وزعماء الطوائف ، ولهذا نرى انعدام التجانس الدائم بين أعضاء الحكومة اللبنانية ، مما يؤدي إلى إثارة النزاع بين أعضاء الوزراء في أغلب المواضيع التي تطرح على مجلس الوزراء ، في حين نرى عكس ذلك في إنجلترا التي يكون فيها الوزير الأول الإنجليزي هو المسؤول عن آلية اختيار الوزراء ، وفي مصر فإن رئيس الجمهورية هو الذي يعين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم بموجب المادة (١٤١) من الدستور المصري النافذ ١٩٧١ .

وعلى ذلك نقترح منح رئيس مجلس الوزراء في اختيار الوزراء بعيداً عن اعتبارات السياسية مما قد ينعكس إيجاباً على أداء مجلس الوزراء وسير أعماله ، وحتى لا تكون هناك ذريعة للتخلص من المسؤولية وإلقاءها على عاتق الآخرين ، كما نقترح تعديل المادة ٧٨ من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ م ، لمنح رئيس مجلس الوزراء الحق بإقالة الوزراء دون اشتراط موافقة مجلس النواب ، ونقترح أيضاً تعديل المادة ٨١ من الدستور لنتضمن حلول نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه لأي سبب كان ، وإلا فمن غير المنطق حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه ، لكون هذا الأمر يخالف مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، إضافة إلى أن رئيس الدولة غير مسؤول أمام البرلمان لأنه حيث تكون السلطة تكون المسؤولية في النظام البرلماني، فالوزارة مسؤولة تضامنياً كما أسلفنا أمام البرلمان ، وأخيراً فإن نائب رئيس مجلس الوزراء أكثر مقدرة على إدارة شؤون الوزارة بحكم الإطلاع على عمل المجلس وبحكم الوظيفة والخبرة.



- (١) د. مصطفى كامل - شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي - مطبعة المعارف - بغداد - ١٩٤٤-١٩٤٥ - ص ٢٦٤ .
- (٢) د. محمد طه بدوي، د. محمد طلعت الغنيمي - النظم السياسية والإدارية - بلا مكان طبع وسنة نشر - ص ٢٠٢ .
- (٣) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا - وضع السلطة التنفيذية - منشأة المعارف الإسكندرية - ٢٠٠٦م - ص ٤٨ .
- (٤) Andre Hauriou - op .c.t. P 245- 246 .
- (٥) والعكس صحيح ، فالوزراء الأعضاء في مجلس اللوردات لا يستطيعون الدخول إلا في مجلس اللوردات ، فلا يمكنهم الدخول في مجلس العموم . د. إبراهيم عبد العزيز شيحا - وضع السلطة التنفيذية مرجع سابق - ص ٤٨ .
- (٦) د. مصطفى أبو زيد فهمي - النظام البرلماني في لبنان - الشركة الشرقية للنشر والتوزيع - بيروت - ط١ - ١٩٦٩ - ص ٤٤ .
- (٧) د. وحيد رأفت، د. وايت إبراهيم - القانون الإداري - المطبعة العصرية - القاهرة - ١٩٣٧ - ص ٤٨٤ .
- (٨) د. محمد قدري حسن - رئيس مجلس الوزراء - إطروحة دكتوراة في القانون العام - كلية القانون - جامعة القاهرة - ١٩٨٧ - ص ٤٩ .
- (٩) ولكن الوضع مختلف تماماً في فرنسا في ظل الجمهورية الخامسة، فالواقع السياسي والتطبيقات العملية تجعل لرئيس الدولة اليد الطولى في تشكيل الوزارة وفي إنهاء خدماتها، سواء بصورة جماعية أم بصورة فردية، فالرئيس فرانسوا ميتران كان كلما تحدث عن الحكومة ينسبها لنفسه، فيقول الحكومة التي شكلتها، والحكومات التي شكلتها Les gouvernements j al constitués ، وإن دل ذلك على شيء فإنما يدل على أن ترشيح الوزراء يتم في كثير من الأحيان من قبل رئيس الدولة، فقد رشح الرئيس ديغول السيد "كابيتان Capitan" وعينه وزيراً في حكومة جورج بومبيدو، رغم أن السيد كابيتان كان معارضاً لسياسة الوزير الأول، وطالب أكثر من مرة في كل وسائل الإعلام برحيله وبضرورة أن يقدم استقالته، وقد مارس الرئيس جورج بومبيدو والرئيس فاليري جيسكار ديستان هذه السياسة أيضاً. د. رأفت فودة - ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع - مرجع سابق - ص ٤٠٦ وما بعدها .
- (١٠) د. لطيف مصطفى أمين - العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني - إطروحة دكتوراة في القانون العام - جامعة السليمانية - ٢٠٠٨ - ص ١٣٩ .
- (١١) لقاء شخصي مع الدكتور حسن الياسري مستشار لجنة صياغة الدستور، والمسؤول عن إعداد مسودة الصياغة القانونية - بتاريخ ٢٠١٠/٧/٣ .
- (١٢) د. محمد قدري حسن - مرجع سابق - ص ٤٩-٥٠ .
- (١٣) Robert Blak - The office of prime minister, p.14 .
- وعند اختيار رئيس مجلس الوزراء، لأعضاء وزارته، فإن هناك عدة امتيازات تقيد حرية الوزير الأول في اختيار هم، فهناك أعضاء الحزب الأساسيون الذين خدموه لسنتين طويلة، وكانوا سبباً لإيصاله إلى رئاسة الوزارة ورئاسة الحزب، وكذلك هناك الأعضاء البارزون والذين سبق لهم أن مارسوا الحياة العامة في وزارات الحزب سابقاً، وهناك شباب الجيل الجديد الذين لديهم الطموح، لا بد للوزير الأول من إرضاء جميع هذه العناصر حتى يثاب ثقة الحزب والبرلمان، ينظر د. السيد صبري - الوزير الأول - مجلة القانون والاقتصاد - العدد الأول السنة ١٦ آذار ١٩٤٦ ص ٣٠٨ و٣١٦ وبالإشارة إلى ص ٣٢٦ .
- (١٤) د. أنور مصطفى الأهواني - رئيس الدولة في النظام الديمقراطي - إطروحة دكتوراة - كلية الحقوق - جامعة فواد الأول - مطبعة حجازي القاهرة - ١٩٤٥ - ص ١٢٤ .
- (١٥) د. محمد طي - القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - مكتبة الجامعة - كساره زحلة - لبنان - ط٥ - بلا سنة نشر - ص ٢٨٣ .
- (١٦) د. جواد الهنداوي - النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي العراقي - بلا مكان وسنة نشر - ص ٨٥ .
- (١٧) د. وحيد رأفت، د. وايت إبراهيم - القانون الدستوري - مرجع سابق - ص ٥٩٠-٥٩١ .
- (١٨) Jacquse Donnedieu de Vaber ; I,organisation de I,etat.les Cours de Droit 1953 Paris p ;294.
- (١٩) د. عبد الرضا حسين الطعان - تركب السلطة السياسية لصالح الهيئة التنفيذية في المجتمعات المتقدمة (نموذج فرنسا) - منشورات جامعة قازيونس - بنغازي - ط١ - ٢٠٠١ - ص ٢٨٤ . نقلاً عن Pinto;op, cit;p;292-295
- (٢٠) Azar ; Op . cit . p: 213 .
- (٢١) Lavroff ; OP . cit . P ;345
- (٢٢) Avril ; le Gouvernement ... Op. cit . P ; 84 .
- (٢٣) ذكره Lemasurier ; op ,cit , p ; 418 للمزيد من أقوال الجنرال ديكول التي ترد ضمن هذا السياق أنظر Avril ; Le Regime ... op, cit , p; 238- 239
- (٢٤) د. عصام سليمان - الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق - (دراسة مقارنة) منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - ط١ - ٢٠١٠م - ص ١٥٣ .
- (٢٥) نصت المادة (٥/٢٦) من القانون الأساسي العراقي على أن " الملك يختار رئيس الوزراء، وعلى ترشيح الرئيس يعين الوزراء، فالأصل أن الملك يجري مشاورات واتصالات مع القوى السياسية لاختيار شخص رئيس الوزراء، إلا أنه من حيث الواقع، تجاوز ذلك إلى حد الإسهام مع رئيس مجلس الوزراء المختار، في إجراء المشاورات والاتصالات لاختيار الوزراء أيضاً، والملاحظ أن رؤساء الوزارات كانوا يتقبلون هذا الإسهام الملكي، ولم يحدث أن انسحب أي منهم من مهمة تأليف الوزارة بسبب ذلك، أو أظهر اعتراضه على الأقل، للمزيد من التفاصيل ينظر د. فائز عزيز أسعد - مرجع سابق - ص ٩٥ وما بعدها .
- (٢٦) للمزيد من التفاصيل - ينظر المدرس الدكتور محمد علي حمود - القيم الديمقراطية والسياسات العامة (آلية العمل في العراق - الأعمال الكاملة للموسم الثقافي العلمي لكلية العلوم السياسية - جامعة النهريين - ١١/٧/٢٠٠٩ لغاية ٢٤/٢/٢٠٠٩ - بغداد - ٢٠١٠ - ص ١٠٦-١٠٧ .
- (٢٧) المحامي عبد القادر محمد القيسي - مرجع سابق - ص ٤-٥ .
- (٢٨) د. حميد حنون خالد - مجلة العلوم القانونية - مرجع سابق - ص ٥٤-٥٥ .
- (٢٩) ففي ألمانيا الغربية يقوم رئيس الدولة شكلياً بتعيين الوزراء، لكن في الحقيقة أن المستشار الفيدرالي هو الذي يعينهم نصت المادة (١/٦٤) " تتم تسمية الوزراء الاتحاديين وإعفائهم من قبل رئيس الجمهورية الألمانية بناء على اقتراح المستشار الاتحادي " ، د. محمد قدري حسن - مرجع سابق - ص ٥٠ .
- (٣٠) د. لطيف مصطفى أمين - مرجع سابق - ص ١٤٣ .
- (٣١) د. حسين عذاب السكيني - ج٤ - مرجع سابق - ص ٤٨-٤٩ .



- (٣٢) د. جواد الهنداوي - مرجع سابق - ص ٩٠ .
- (٣٣) د. سعد عصفور - النظام الدستوري المصري - دستور سنة ١٩٧١ - مرجع سابق - ص ١٠٤، ينظر كذلك، د. ياسين محمد عبد الكريم الخراساني - مرجع سابق - ص ١١٧ .
- (٣٤) د. محمد قدرى حسن - مرجع سابق - ص ٥٦ .
- (٣٥) نصت المادة ١٥٤ من الدستور المصري ١٩٧١ على أنه " يشترط فيمن يعين وزيراً أو نائب وزير، أن يكون مصرياً بالغاً من العمر خمساً وثلاثون سنة ميلادية على الأقل وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية " .
- (٣٦) د. فؤاد عبد النبي حسن فرج - مرجع سابق - ص ١٨٩ .
- (٣٧) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا - القانون الدستوري - مرجع سابق - ص ٦٩٧ .
- (٣٨) د. عصام سليمان - مرجع سابق - ص ٣٥٤ .
- (٣٩) ينظر د. مصطفى أبو زيد فهمي - النظام البرلماني في لبنان - مرجع سابق - ص ٢٧٦-٢٧٧. ينظر كذلك د. عبد الغني بسيوني - القانون الدستوري - المبادئ العامة - الدستور اللبناني - مرجع سابق - ص ٢٩٨-٢٩٩، إبراهيم عبد العزيز شيما - القانون الدستوري اللبناني - مرجع سابق - ص ٥٢٨ وما بعدها .
- (٤٠) د. أحمد سعيفان - الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة - مرجع سابق - ص ٤٤٣، نقلاً عن د. أنور الخطيب - ص ٢٠٦ .
- (٤١) للمزيد من التفاصيل حول العرف الدستوري وأركانه وأنواعه راجع أستاذنا الدكتور علي يوسف الشكري - مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية - مرجع سابق - ص ٢٣٥-٢٤٦ .
- (٤٢) د. زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الثاني - مرجع سابق - ص ٧٢٩-٧٣٠ .
- (٤٣) المادة ٥٣/٣ من الدستور اللبناني .
- (٤٤) المادة (٤/٥٣) من الدستور .
- (٤٥) المادة (٥/٥٣) من الدستور .
- (٤٦) المادة (٢/٦٤) من الدستور .
- (٤٧) المادة (٢/٦٩) من الدستور .
- (٤٨) المادة (٥/٦٥) من الدستور .
- (٤٩) د. أحمد سعيفان - مرجع سابق - ص ٤٤٩ .
- (٥٠) د. محمد قدرى حسن - مرجع سابق - ص ٦٥-٦٦ .
- (٥١) د. وحيد رأفت، د. وايت إبراهيم - القانون الدستوري - مرجع سابق - ص ٤٩١-٤٩٢ .
- (٥٢) د. ثروت بدوي - النظم السياسية - دار النهضة العربية - بيروت - ١٩٧٥ - ص ٣١٩، نقلاً عن بيردو - القانون الدستوري والنظم السياسية - ط ١١ - ١٩٦٥ - ص ١٣٨ وما بعدها .
- (٥٣) المرجع نفسه - ص ٣١٩ .
- (٥٤) د. مصطفى كامل - شرح القانون الدستوري - مرجع سابق - ص ٣٠٨ .
- (٥٥) د. علي عبد القادر مصطفى - الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة - أطروحة دكتوراه في السياسة الشرعية (القانون العام) - جامعة الأزهر - ١٩٧٥ - ص ٢٩٤ .
- (٥٦) د. السيد صبري - القانون الدستوري وموضوعاته - مرجع سابق - ص ١٨٨ .
- (٥٧) د. سليمان محمد الطماوي - الوجيز في نظم الحكم والإدارة - مرجع سابق - ص ١٥٠ .
- (٥٨) د. ثروت بدوي - النظم السياسية - دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧٥ - ص ٣٣٣ وما بعدها .
- (٥٩) Monica charlot ; La vie Politigue dans L, Angle terre D, aujoud lini .
- (٦٠) د. إسماعيل الغزال - الدساتير والمؤسسات السياسية - مؤسسة عز الدين للطباعة والنشر - بيروت - ١٩٩٦ - ص ٢٧٢ .
- (٦١) د. السيد صبري - حكومة الوزارة - مرجع سابق - ص ٢٧٦ .
- (٦٢) د. محمد قدرى حسن - مرجع سابق - ص ٨٢ .
- (٦٣) د. لطيف مصطفى أمين - مرجع سابق - ص ١٤٧ .
- (٦٤) د. عصام سليمان - مرجع سابق - ص ٩٠ .
- (٦٥) المادة (٧٨) من دستور ٢٠٠٥ .
- (٦٦) د. محمد قدرى حسن - مرجع سابق - ص ٦٥ .
- (٦٧) نصت المادة (٨٠) من الدستور على أن رئيس مجلس الوزراء يمارس الصلاحيات التالية "أولاً - تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، والخطط العامة ، والأشرف على الوزارات ، والجهات غير المرتبطة بوزارة .
- ثانياً - اقتراح مشروعات القوانين .
- ثالثاً - إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات ، بهدف تنفيذ القوانين .
- رابعاً - التوصية إلى مجلس النواب ، بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء .
- خامساً - إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية .
- سادساً- التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، والتوقيع عليها ، أو من يخوله .
- (٦٨) فقد نصت المادة (٧٣) من الدستور يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية: "أولاً - إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري . خامساً - منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون" .
- (٦٩) م (٨٥) من الدستور .
- (٧٠) المادة ١٥٣ من دستور مصر لسنة ١٩٧١ .
- (٧١) د. لطيف مصطفى أمين - مرجع سابق - ص ١٥٠ ، ينظر أيضاً د. رأفت فودة - ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع - مرجع سابق - ص ٣٤٣-٣٤٤ ، د. رمزي الشاعر - مبادئ الإدارة العامة - ١٩٩٣ - ص ٢٢١ .
- (٧٢) د. محمد قدرى حسن - مرجع سابق - ص ٨٥-٨٦ .
- (٧٣) د. فؤاد عبد النبي حسن فرج - مرجع سابق - ص ١٩٤ .



- (٧٤) د. حميد حنون خالد – الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي – مرجع سابق – ص ٢٠٥ .
- (٧٥) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظام الدستوري اللبناني – مرجع سابق - ، ص ٥٣٢-٥٣٣ ، نقلاً عن الأستاذ حسن الحسن – المرجع السابق- ص ٢٣٦، و د. محسن خليل – النظم السياسية والدستور اللبناني – ١٩٧٣ – ص ٨١٣، و د. مصطفى أبو زيد فهمي – النظام البرلماني في لبنان – مرجع سابق – ص ٢٧٩، والدكتور آدمون رباط – المرجع السابق – ص ٦٣٠ .
- (٧٦) المحامي الدكتور محي الدين القيسي – مبادئ القانون الإداري العام – منشورات الحلبي الحقوقية – ٢٠٠٣ - ص ٣٠-٤٠ .
- (٧٧) د. أحمد سعيغان – مرجع سابق – ص ٤٣٥-٤٣٦ .
- (٧٨) د. عصام سليمان – مرجع سابق – ص ٢٨٩ .
- (٧٩) د. زهير شكر – مرجع سابق – ص ٧٧٣-٧٧٤ ، ينظر أيضاً دكتور عمر حوري – مرجع سابق – ص ٣٣٦ .
- (٨٠) د. محمد المجذوب – القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان – مرجع سابق – ص ٣٥٢ .
- (٨١) د. أحمد سعيغان – مرجع سابق – ص ٤٣٧ .



summary ...

One of the above to say that the ministry is the de facto authority and dominant on the management of state affairs, is responsible for all actions to the Parliament, and this is central to a parliamentary system, where the ministers council called the Council of Ministers headed by the Prime Minister, (called the Prime Minister in England), and this Council have a distinct unit which manages the affairs of state and sets policy for the country and made important decisions and works to achieve harmony between the work of various ministries, and this Council is the one who bore the responsibility of solidarity that includes members of the ministry and make them an integral whole.

This collective responsibility, means that the ministers are unit (Unite) represented by the Prime Minister, if cast lots Parliament no confidence in the Prime Ministry, it is a lack of confidence in the ministry as a whole, and the sense that the vote of no confidence against a minister to conduct the policy of the Government, is a lack of confidence Ministry whole (ie, the ministers all), Vwazzra are collectively responsible for the general policy of the government, was we were of the topics above are within our relationship with Prime Minister of the members of the Council of Ministers of the two sections, we have reviewed in the first section the role of the Prime Minister of the mechanism for the selection of Ministers and the States comparative research topic, then Arzina in Section II to examine the role of the Prime Minister in the management of the Council of Ministers, and thus this research on two themes: -

The first topic: the choice of ministers.

Section II: Management of the Council of Ministers.