



NEAR EAST UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
INTERNATIONAL RELATIONS PROGRAM

**THE POWERS OF THE PRIME MINISTER IN FEDERAL SYSTEMS
GERMANY AND IRAQ AS A MODEL**

DIYAR ABDI ISMAEL

MASTER'S THESIS

NICOSIA
2020



جامعة الشرق الأدنى
الدراسات العليا في العلوم الاجتماعية
كلية العلوم الاقتصادية والإدارية / قسم العلاقات الدولية

اختصاصات رئيس الوزراء في النظم الفيدرالية
المانيا الاتحادية والعراق انموذجا

ديار عبيد اسماعيل

رسالة ماجستير

THE POWERS OF THE PRIME MINISTER IN FEDERAL SYSTEMS

GERMANY AND IRAQ AS A MODEL

DIYAR ABDI ISMAEL

NEAR EAST UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
INTERNATIONAL RELATIONS PROGRAM

MASTER'S THESIS

Assist. Prof. Dr. Nadhim Younis Othman Alsarhan

NICOSIA
2020

اختصاصات رئيس الوزراء في النظم الفيدرالية
المانيا الاتحادية والعراق نموذجا

ديار عبيد اسماعيل

جامعة الشرق الأدنى
الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية
كلية العلوم الاقتصادية والادارية / قسم العلاقات الدولية

رسالة ماجستير

بإشراف

الاستاذ المساعد الدكتور ناظم يونس عثمان السرحان

ACCEPTANCE/APPROVAL

We as the jury members certify the “The Powers of The Prime Minister in Federal Systems Germany and Iraq as a Model” prepared by DIYAR ABDI ISMAEL defended on **25/1/2020** Has been found satisfactory for the award of degree of Master

JURY MEMBERS

.....
Assist. Prof. Dr. Nadhim Younis Othman Alsarhan (Supervisor)
Near East University
Faculty of Economic and Administrative Science, International Relations Department

.....
Assist. Prof. Dr. Yousif Mostafa Rasul (Head of Jury)
Near East University
Faculty of Law, Public Law Department

.....
Dr. Shamal Husain Mustafa
Near East University
Faculty of Economic and Administrative Science, International Relations Department

.....
Prof. Dr. Mustafa Sağsan
Graduate School of Social Sciences
Director

قرار لجنة المناقشة

نحن كأعضاء لجنة مناقشة طالب الماجستير ديار عبيدي اسماعيل في رسالته الموسومة بـ "أختصاصات رئيس الوزراء في النظم الفيدرالية المانيا الاتحادية والعراق انموذجا" بأننا اطلعنا على الرسالة وناقشنا الطالب في محتوياتها بتاريخ 2020 /1/25، ونشهد بأنها جديرة لنيل درجة الماجستير

أعضاء لجنة المناقشة

.....
الاستاذ المساعد الدكتور ناظم يونس عثمان السرحان (المشرف)
جامعة الشرق الادنى
كلية العلوم الاقتصادية والادارية , قسم العلاقات الدولية

.....
الاستاذ المساعد الدكتور يوسف مصطفى رسول (رئيس لجنة المناقشة)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق , قسم القانون العام

.....
الدكتور شمال حسين مصطفى
جامعة الشرق الادنى
كلية العلوم الاقتصادية والادارية , قسم العلاقات الدولية

.....
الاستاذ الدكتور مصطفى صاغصان
الدراسات العليا للعلوم الاجتماعية
المدير

DECLARATION

I **DIYAR ABDI ISMAEL**, hereby declare that this dissertation entitled '**The Powers of The Prime Minister in Federal Systems Germany and Iraq as a Model**' has been prepared myself under the guidance and supervision of '**Assist. Prof. Dr. Nadhim Younis Othman Alsarhan**' in partial fulfilment of the Near East University, Graduate School of Social Sciences regulations and does not to the best of my knowledge breach and Law of Copyrights and has been tested for plagiarism and a copy of the result can be found in the Thesis.

This Thesis is my own work. The responsibility of all claims, ideas, comments and suggestions contained in this thesis as well as translations belongs to the author.

Under no circumstances or conditions does The Graduate School of Social Sciences to which the author affiliates do not bear the content and scientific responsibility of the thesis. All responsibilities for the work performed and published belongs to the author.

- The full extent of my Thesis can be accesible from anywhere.
- My Thesis can only be accesible from the Near East University.
- My Thesis cannot be accesible for (2) two years. If I do not apply for extention at the end of this period, the full extent of my Thesis will be accesible from anywhere.

Date: 25/1/2020

Signature

DIYAR ABDI ISMAEL

الاعلان

أنا ديار عبدي اسماعيل، أعلن بأن رسالتي الماجستير بعنوان " أختصاصات رئيس الوزراء في النظم الفيدرالية - المانيا الاتحادية والعراق نموذجا"، كانت تحت إشراف وتوجيهات الاستاذ المساعد الدكتور ناظم يونس عثمان السرحان ، ولقد أعددتها بنفسى تماماً، وكل اقتباس كان مقيداً بموجب الالتزامات والقواعد المتبعة في كتابة الرسالة في معهد العلوم الاجتماعية. أؤكد بأنني أسمح بوجود النسخ الورقية والإلكترونية لرسالتي في محفوظات معهد العلوم الاجتماعية بجامعة الشرق الأدنى.

. هذه الرسالة هي من عملي الخاص، وأتحمل مسؤولية كل الادعاءات والأفكار والتعليقات والاقتراحات والنصوص المترجمة في هذه الرسالة هي مسؤولية المؤلف.

معهد العلوم الاجتماعية الذي أنتمي إليه ليس له أي تبعية أو مسؤولية علمية تحت أي ظرف من الظروف، جميع مسؤوليات المصنفات المنشورة المنشورة تخصني كمؤلف.

- المحتوى الكامل لرسالتي يمكن الوصول إليها من أي مكان.
- رسالتي يمكن الوصول إليها فقط من جامعة الشرق الأدنى.
- لا يمكن أن تكون رسالتي قابلة للوصول إليها لمدة عامين (2). إذا لم أتقدم بطلب للحصول على الامتداد في نهاية هذه الفترة ، فسيكون المحتوى الكامل لرسالتي مسموح الوصول إليها من أي مكان.

تاريخ: 2020/1/25

التوقيع:

ديار عبدي اسماعيل

DEDICATION

I dedicate this work:

To my father's soul. Which still gives me self-confidence

To my mother, who has always supported us in life

To my brothers and sisters... Big family

To all those who supported me and encouraged me until I reached this stage

الإهداء

أهدي هذا العمل:

الى روح والدي.. الذي لازالت ذكراه تمنحني الثقة بالنفس...

الى والدتي التي لطالما كانت لنا سنداً في الحياة...

الى أخوتي وأخواتي... العائلة الكبيرة ...

الى كل من ساندني وشجعني حتى وصلت الى هذه المرحلة

ACKNOWLEDGEMENTS

I thank God Almighty for the one who helped me to complete this work, as I thank the assistant professor Dr. Nazim Younis Othman who supervised the study and was the best guide and specific guide, for his valuable observations, and the continuous thanks to the University of the Near East for opening the opportunity to graduate studies in the Arabic language program, and I thank the curators for the program and all The teachers who taught us this period

شكر وتقدير

اشكر الله عزوجل على الذي اعانني على اتمام هذا العمل , كما اشكر الاستاذ المساعد الدكتور ناظم يونس عثمان الذي أشرف على الدراسة وكان خير مرشد ودليل ومعين , لملاحظاته القيمة , والشكر المتواصل لجامعة الشرق الادنى على فتحها الابواب للدراسات العليا باللغة العربية , واشكر القيمين على البرنامج وجميع الاساتذة الذين قاموا بتدريسنا هذه الفترة.

ABSTRACT

THE POWERS OF THE PRIME MINISTER IN FEDERAL SYSTEMS GERMANY AND IRAQ AS A MODEL

One of the basic principles of the parliamentary system is respect for the competencies of the organs belonging to it within the scope of the public order, and the constitution of the state has the right to limit the powers of these bodies, including the Council of Ministers, and the Council of Ministers has the right to issue decisions, regulations and regulations in a manner that does not differ with the provisions of the constitution and laws issued from The legislative authority, such as taking some measures related to public freedoms, as well as some types of taxes and fees that contradict the provisions of the constitution and the laws followed in the state. Therefore, the state's constitution defines the framework that is consistent with the frameworks allowed in the administration of the state in the ruling system that is parliamentary. This system is parliamentary within the framework of a federal state, as is the case in some countries, including the Federal Republic of Iraq and the Federal Republic of Germany. Accordingly, the research studies and compares the competencies and powers of the Iraqi prime minister compared to the German chancellor.

Key words: the political system, the presidential system, the tasks of the executive branch, political stability, the constitutional organization

ÖZ

BAŞBAKANIN FEDERAL SİSTEMLERDEKİ YETKİLERİ ÖRNEK OLARAK FEDERAL ALMANYA VE IRAK

Parlamentar sistemin temel ilkelerinden biri, kamu düzeni kapsamında kendisine ait organların yetkilerine saygı duyulması olup, devletin anayasası Bakanlar Kurulu da dahil olmak üzere bu organların yetkilerini sınırlama hakkına sahip olup, Bakanlar Kurulu, anayasa ve çıkarılan kanun hükümlerinden farklı olmayacak şekilde karar, tüzük ve tüzük çıkarma hakkına sahiptir. Yasama organı, anayasa hükümlerine ve eyalette izlenen yasalara aykırı bazı vergi ve harçların yanı sıra kamu özgürlüklerine ilişkin bazı tedbirlerin alınması gibi bir takım vergi ve harçlar da bu nedenle devletin anayasası, parlamento olan iktidar sisteminde devletin yönetiminde izin verilen çerçevelerle uyumlu çerçeveyi tanımlamaktadır. Bu sistem, Irak Federal Cumhuriyeti ve Almanya Federal Cumhuriyeti gibi bazı ülkelerde olduğu gibi, federal bir devlet çerçevesinde parlamento niteliğindedir. Bu doğrultuda yapılan araştırmalar, Irak başbakanının yetki ve yetkilerini Alman başbakanına göre karşılaştırarak incelemektedir.

Anahtar Kelimeler: siyasi sistem, başkanlık sistemi, yürütmenin görevleri, siyasi istikrar, anayasal

ملخص

اختصاصات رئيس الوزراء في النظم الفيدرالية المانيا الاتحادية والعراق انموذجا

من المبادئ الاساسية للنظام البرلماني هي احترام الاختصاصات بالنسبة للأجهزة العائدة له في نطاق النظام العام، كما ان دستور الدولة له الحق في الحد من اختصاصات هذه الاجهزة ومنها مجلس الوزراء، ولمجلس الوزراء الحق في اصدار القرارات والانظمة واللوائح بما لا يختلف مع نصوص الدستور والقوانين الصادرة من السلطة التشريعية، كاتخاذ بعض الاجراءات التي تخص الحريات العامة، وكذلك بعض انواع الضرائب والرسوم التي تتعارض مع نصوص الدستور والقوانين المتبعة في الدولة، لذلك فان دستور الدولة يحدد الاطار الذي يتماشى مع الاطر المسموح بها في ادارة الدولة في النظام الحاكم الذي هو برلماني، وقد يكون هذا النظام برلمانيا في اطار دولة اتحادية فدرالية، كما هو عليه الحال في بعض الدول ومنها جمهورية العراق الاتحادية، وجمهورية المانيا الاتحادية، وعليه فان البحث يدرس ويقارن اختصاصات وصلاحيات رئيس الوزراء العراقي مقارنة بالمستشار الألماني .

الكلمات المفتاحية: النظام السياسي النظام الرئاسي مهام السلطة التنفيذية الاستقرار السياسي التنظيم الدستوري

TABLE OF CONTENTS

ACCEPTANCE/APPROVAL	
DECLARATION	I
DEDICATION	II
ACKNOWLEDGEMENTS	III
ABSTRACT	IV
ÖZ	V
LIST OF CONTENTS	VI
INTRODUCTION	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
CHAPTER ONE	10
EXECUTIVE POWERS AND DUTIES OF THE COUNCIL OF MINISTERS IN FEDERAL PARLIAMENTARY STATES	10
1.1: THE DUTIES OF THE EXECUTIVE AUTHORITY ARE REPRESENTED IN THE COUNCIL OF MINISTERS IN NORMAL (NORMAL) CIRCUMSTANCES ...	10
1.1.1: PRESENTING THE MINISTERIAL APPROACH AND THE STATE'S STRATEGIC POLICIES AND PLANS	11
1.1.1.1: THE ACTUAL ADMINISTRATION OF THE COUNCIL OF MINISTERS BY THE PRIME MINISTER	13
2.1.1.1: THE TASK OF CARRYING OUT THE COMMAND OF THE ARMED FORCES	15
2.1: THE DUTIES OF THE EXECUTIVE AUTHORITY ARE REPRESENTED IN THE COUNCIL OF MINISTERS IN EXCEPTIONAL CIRCUMSTANCES	17
1.2.1: THE STATE OF DECLARING WAR IN THE COUNTRY	18
2.2.1: DECLARE A STATE OF EMERGENCY IN THE COUNTRY.....	20
CHAPTER TWO	25
SCOPE OF EXECUTIVE TASKS OF THE COUNCIL OF MINISTERS IN THE STATE	25

1.2: THE SCOPE OF THE EXECUTIVE DUTIES OF THE COUNCIL OF MINISTERS COLLECTIVELY AS A SINGLE AUTHORITY IN THE COUNTRIES ..26	
1.1.2: DRAWING, PLANNING AND IMPLEMENTING THE STATE'S GENERAL POLICY	27
2.1.2: APPOINTING HOLDERS OF SENIOR AND PRIVATE JOBS IN THE STATE	30
3.1.2: PREPARING THE STATE'S GENERAL BUDGET	31
4.1.2: SIGNING AND NEGOTIATING INTERNATIONAL TREATIES AND AGREEMENTS	35
2.2: LIMITS OF EXECUTIVE DUTIES OF MINISTERS	37
1.2.2: THE MINISTER'S ADMINISTRATIVE COMPETENCIES	37
2.2.1.1: THE LIMITS OF THE MINISTER'S DUTIES AND POWERS UNDER HIS PRESIDENTIAL AUTHORITY	37
2.1.2.2: THE MINISTER'S COMPETENCE IN OVERSEEING DECENTRALIZED BODIES	39
2.2.2 FUNCTIONS OF THE MINISTER OF FINANCE	41
CHAPTER THREE	43
POWERS OF THE IRAQI PRIME MINISTER AND THE GERMAN CHANCELLOR, AND THE MECHANISMS OF THE IRAQI POLITICAL SYSTEM	43
1.3: THE POWERS OF THE IRAQI PRIME MINISTER AND THE GERMAN CHANCELLOR	43
2.3: MECHANISMS OF THE POLITICAL SYSTEM IN IRAQ AND IMPLICATIONS OF ITS INSTABILITY	45
1.2.3: THE CONCEPT OF POLITICAL STABILITY	45
3.2.2: INDICATORS OF POLITICAL INSTABILITY IN IRAQ	47
3.3: WAYS TO SUPPORT STABILITY IN IRAQ	48
CONCLUSION	50
REFERENCES	52

PLAGIARISM REPORT60
SCIENTIFIC RESEARCH ETHICS COMMITTEE61

قائمة المحتويات

.....	قرار لجنة المناقشة
أ.....	الاعلان
ب.....	الإهداء
ج.....	شكر وتقدير
د.....	ملخص
ه.....	قائمة المحتويات
1.....	مقدمة
10.....	الفصل الاول
10.....	الصلاحيات والمهام التنفيذية لمجلس الوزراء في الدول البرلمانية الاتحادية
10.....	1.1: مهام السلطة التنفيذية متمثلة في مجلس الوزراء في الظروف الطبيعية (الاعتيادية)...
11.....	1.1.1: تقديم المنهج الوزاري والسياسات والخطط الاستراتيجية للدولة
13.....	1.1.1.1: الادارة الفعلية لمجلس الوزراء من قبل رئيس مجلس الوزراء
15.....	2.1.1.1: مهمة القيام بقيادة القوات المسلحة
17.....	2.1: مهام السلطة التنفيذية متمثلة في مجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية
18.....	1.2.1: حالة اعلان الحرب في الدولة
20.....	2.2.1: اعلان حالة الطوارئ في الدولة
25.....	الفصل الثاني
25.....	نطاق المهام التنفيذية لمجلس الوزراء في الدولة
26.....	1.2: نطاق المهام التنفيذية لمجلس الوزراء مجتمعاً كسلطة واحدة في الدول
27.....	1.1.2: رسم وتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة
30.....	2.1.2: تعيين اصحاب الوظائف العليا والخاصة في الدولة

31	3.1.2: تحضير واعداد الموازنة العامة للدولة.....
35	4.1.2: توقيع المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتفاوض عليها.....
37	2.2: حدود المهام التنفيذية للوزراء.....
37	1.2.2: اختصاصات الوزير الادارية.....
37	1.1.2.2: حدود مهام الوزير واختصاصاته بموجب سلطته الرئاسية.....
39	2.1.2.2: اختصاص الوزير في الرقابة على الهيئات اللامركزية.....
41	2.2.2 اختصاصات الوزير المالية.....
43	الفصل الثالث.....
43	صلاحيات رئيس مجلس الوزراء العراقي والمستشار الألماني واليات النظام السياسي العراقي....
43	1.3: صلاحيات رئيس مجلس الوزراء العراقي والمستشار الألماني.....
45	2.3: اليات النظام السياسي في العراق وتداعيات عدم استقراره.....
45	1.2.3: مفهوم الاستقرار السياسي.....
47	2.2.3: مؤشرات عدم الاستقرار السياسي في العراق.....
48	3.3: طرق دعم الاستقرار في العراق.....
50	الخاتمة.....
52	المصادر.....
60	تقرير الانتحال.....
61	لجنة أخلاقيات البحث العلمي.....

مقدمة

من المبادئ الأساسية للنظام البرلماني هي احترام الاختصاصات بالنسبة للأجهزة العائدة له في نطاق النظام العام، كما ان دستور الدولة له الحق في الحد من اختصاصات هذه الأجهزة ومنها مجلس الوزراء، ولمجلس الوزراء الحق في اصدار القرارات والانظمة واللوائح بما لا يختلف مع نصوص الدستور والقوانين الصادرة من السلطة التشريعية، كاتخاذ بعض الاجراءات التي تخص الحريات العامة، وكذلك بعض انواع الضرائب والرسوم التي تتعارض مع نصوص الدستور والقوانين المتبعة في الدولة، لذلك فان دستور الدولة يحدد الاطار الذي يتماشى مع الاطر المسموح بها في ادارة الدولة في النظام الحاكم الذي هو برلماني، وقد يكون هذا النظام برلمانيا في اطار دولة اتحادية فدرالية، كما هو عليه الحال في بعض الدول ومنها دولة العراق الاتحادية.

الإطار العام للدراسة

الإطار العام للبحث يحتوي على مقدمة للبحث يتناول أهميته ومشكلاته بالإضافة الى فرضية البحث واطاره الزماني والمكاني، والاشارة الى بعض من الدراسات السابقة عن الموضوع و المنهجية المتبعة في الدراسة، بالإضافة الى تقسيم الدراسة وهيكلتها، ومصطلحات الدراسة، وذلك في محوره الأول ، اما المحور الثاني منه فسيتناول أنواع النظم السياسية كمدخل للدراسة من خلال التركيز فيه على النظام الرئاسي ليكون التمييز واضحاً بينه وبين النظام السياسي البرلماني المتبع في الدولتين محل البحث.

اهمية البحث:

تكمن اهمية هذا البحث في ان مجلس الوزراء يتمتع بسلطات واسعة في الدولة في الانظمة البرلمانية، الا ان هذه السلطات يحددها الدستور في الدولة ويحد منها في بعض الاحيان وخاصة في الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد، وسلطات مجلس الوزراء اي السلطة التنفيذية للدولة تكون في اطار محدد من قبل السلطات الدستورية في الدول البرلمانية وهي من المواضيع البالغة الاهمية وخاصة في الدول الاتحادية، وكذلك الوسيلة التي يتم بها تحديد هذه السلطات لمجلس الوزراء استنادا الى الاسس والمبادئ التي يستند اليها النظام البرلماني، وهل سار المشرع العراقي على هذا المنحى في تحديد سلطات الجهاز التنفيذي في الدولة؟ وكيف جاء ذلك من الناحيتين العملية والنظرية؟.

مشكلة البحث:

الدستور قد يعالج موضوع معين ويضع حدود لسلطات واسعة الا انها لا تطبق في الواقع العملي، لذلك التزم المشرع العراقي بقواعد النظم البرلمانية في تحديد السلطات الواسعة للسلطة التنفيذية في الدولة، الا انه لم يتبع بعضا من هذه القواعد، فمثلا انه لم يترك سلطة اختيار كبار المسؤولين والموظفين للدولة

على عاتق مجلس الوزراء، و إذ لابد لتعيينهم من الحصول على موافقة مجلس النواب، حيث اجاز المشرع العراقي احلال رئيس الجمهورية في الدولة محل مجلس الوزراء في حالة شغور منصبه لاي سبب كان، والمشكلة هي انه هل يعد هذا الشيء خروجاً عن النظام البرلماني ومبادئه ام لا؟ كذلك الحال بالنسبة لإعلان حالة الطوارئ وتمديدها، فقد اقر المشرع الدستوري هذه الحالة ولكن لاتخاذ مثل هذا القرار من قبل السلطة التنفيذية لابد من الحصول على اغلبيه الثلثين من اصوات اعضاء مجلس النواب، الا انه جرت العادة في العراق ان تتخذ السلطة التنفيذية هذا القرار وخاصة في حالة الحرب دون اللجوء الى تصويت البرلمان، فهل يعد ذلك خروجاً عن النظام البرلماني ام لا؟

فرضية البحث:

تقوم فرضية البحث على ان السلطة التنفيذية في الدولة ذات النظام البرلماني متمثلة برئيس الوزراء، لها صلاحيات معينة يحددها الدستور الذي هو القانون الاعلى للدولة، وانه من المفترض ان يكون للسلطة التنفيذية سلطة واسعة وخاصة في الظروف الاستثنائية وفي حالات الازمات والحروب، وان بعض الدساتير تقوم باشتراط موافقة مجلسها التشريعي على القرارات التي تتخذها السلطة التنفيذية في الحالات الحرجة، اي حالات الحرب والطوارئ والكوارث، وان هذه الموافقة قد تعرقل التصدي لمثل هذه المشاكل من قبل مجلس الوزراء، ذلك انها قد تحتاج الى الموافقة بأغلبية نسبة معينة، وبالإضافة الى ذلك انها تحتاج الى وقت كثير من اجل الحصول على مثل هذه الموافقات، وحالات الحروب والكوارث لا تتحمل مثل هذه الموافقات.

نطاق البحث:

سيتناول البحث اختصاصات مجلس الوزراء في الدول البرلمانية والحدود الدستورية لها، سواء كانت في الظروف الاعتيادية التي تمر بها الدول ام في بعض الظروف الاستثنائية التي تفرضها الاحداث التي قد تحصل نتيجة للسياسات والاستراتيجيات التي تنتهجها الدول في علاقاتها مع الدول الاخرى في المجتمع الدولي، كما هو عليه الحال في دولة العراق مقارنة بدول اخرى برلمانية اخرى، حيث تم اختيار النموذج الالمانى وذلك للتشابه بل وللتطابق بينه وبين النظام البرلماني في دولة العراق الاتحادية، حيث انه في هاتين الدولتين يكون مجلس الوزراء متمتعاً بسلطات واسعة الا ان هذه السلطات تكون محدد بموجب مواد الدستور، لذلك تناول هذا البحث كيفية تحديد هذه السلطات والصلاحيات من قبل دستور الدول البرلمانية.

منهجية البحث:

يستند هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن، حيث اعتمد على مقارنة دستور دولة العراق الفيدرالية مع دستور جمهورية المانيا الاتحادية، والتي تعتبر من الدول المتقدمة والحديثة والتي لها تجربة واسعة في مجال تحديد الصلاحيات التنفيذية لمجلس الوزراء، وكذلك النظام البرلماني المتطور الموجود فيها وشكل الدولة الفدرالي الاتحادي، من حيث الظروف التي كتب فيها الدستور الالمانى لسنة 1949 وكذلك حالات بالنسبة الظروف التي مرت بها دولة العراق الاتحادي ابتداءً من صياغة لدستور من قبل المجلس التأسيسي، ومن ثم عملية الاستفتاء التي جعلته في حيز التنفيذ بتاريخ 2005/10/1.

الإطار الزمني والمكاني للبحث:

يهتم البحث بالفترة التي صدر فيها أول دستور دائم في العراق سنة 2005 بعد سقوط النظام السابق سنة 2003، وكذلك الفترة التي تلت صدور الدستور الألماني لعام 1949 ، اما بالنسبة للاطار المكاني فهي محددة بجمهورية العراق الاتحادي الفيدرالي، وجمهورية المانيا الاتحادية.

الدراسات السابقة

اولا : التنظيم الدستوري لصلاحيه الرئيس في الامتتاع عن تصديق القانون في النظام البرلماني، ليلي حنتوش ناجي الخالدي، دراسة مقدمة الى كلية القانون – جامعة بابل، 2017.

تتضمن هذه الدراسة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، و طبيعة الاختلاف عن بعضها البعض حسب مدى اخلالها بمبدأ الموازنة بين السلطتين، و ما إذا كان الإخلال لصالح الهيئة التشريعية أو لصالح الهيئة التنفيذية، فإذا ادى تطور النظام البرلماني إلى ترجيح كفة الهيئة التشريعية سمي بالنظام البرلماني مع تغليب الهيئة التشريعية، أما إذا كان التطور لصالح الهيئة التنفيذية فان النظام يأخذ تسمية مختلفة نسبة إلى البلد أو العهد المطبق فيه.

ثانيا : ممارسة الوظيفة التشريعية من قبل السلطة التنفيذية (حالة التفويض التشريعي ولوائح الضرورة)، بشار جاسم عجمي، مجلة الكلية الاسلامية الجامعة ، العدد 40 المجلد 2.

تتضمن هذه الدراسة حاجة السلطة التنفيذية الى جزء من وظيفة السلطة التشريعية، و خاصة في الظروف الاستثنائية او حالة الطوارئ حيث يقوم مجلس الوزراء بإصدار اللوائح والانظمة والتعليمات اما بناء علي تفويض من المجلس التشريعي او بدون تفويض منها، خاصة في حالة غياب البرلمان لمواجهة حالة الضرورة، والتفويض التشريعي نوع من انواع التنازل من قبل السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية، وله الحق في وضع قانون معين و محدد خلال مدة محددة، عندها تصبح لدى السلطة التنفيذية سلطة تشريع القوانين.

ثالثاً: ضمانات حقوق الانسان في ظل قانون الطوارئ، سجي علاء عزيز، كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة ديالى، 2018.

تتضمن هذه الدراسة على فرضية هل ان قانون الطوارئ يؤثر على حقوق الأفراد جميعها ام ان هناك حقوق لا يؤثر عليها قانون الطوارئ ؟ وهل يعتبر قانون الطوارئ تشريع فيه تقييد لحقوق الأفراد وحررياتهم، وهل هو كافي من الناحية الواقعية لمواجهة اي حالة مستعجلة تتعرض لها البلاد ام انه بحاجة الى تطوير ؟ وهل ان الادارة عندما تمنح سلطة واسعة في ظل الطرف الاستثنائي تكون لها مطلق الحرية في اتخاذ اي اجراء يتراءى لها، ام انها تخضع لرقابة القضاء في ذلك، وتكتسب دراسة هذا الموضوع اهميتها من طبيعة الموضوع الذي تتناوله، والذي يعد من الحالات التطبيقية على المواضيع الحساسة في الوقت.

رابعاً : حالة الطوارئ في الوطن العربي وتقييد حقوق الإنسان "دراسة مقارنة"، محمود أبو صوي، 2011.

تتضمن الدراسة منح صلاحيات واسعة لمجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية التي تؤدي الى تقييد حرية الافراد وخاصة اذا ما كانت السلطة التنفيذية تتمتع بصلاحيات اوسع من صلاحياتها عندما تنسب لنفسها سلطات استثنائية، ومن هذه السلطات حق احتجاز الافراد بشكل تعسفي، وكذلك انشاء محاكم عسكرية، وفرض قيود علي حرية الافراد في التعبير والاجتماعات، اللجوء الى التعذيب في حالات الطوارئ والقتال، واساءة المعاملة والاحتجاز التعسفي وغيرها من القيود، التي تفرض على المواطنين نتيجة تمتع السلطات التنفيذية في الدولة بصلاحيات اوسع من صلاحياتها، وعدم وجود الية تضمن للأفراد حقوقه خلال فترة اعلان حالة الطوارئ في البلاد الى حين انتهاء المدة الزمنية لهذه الحالة.

مصطلحات البحث:

الدستور: اسمى القوانين في الدولة والتي تتضمن مجموعة من القواعد القانونية المكتوبة وهذا ما هو حاصل في الغالبية العظمى من الدول، ام تكون اعرافا تسيير عليها الدولة كالدستور البريطاني، والدستور يبين شكل الدولة ونظام الحكم فيه، ويحدد صلاحيات و اختصاصات السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية والعلاقة فيما بينها، ويبين الحقوق والواجبات والحرريات العامة بشكل عام .(الموند و باول، 1998، ص 188 وبعدها).

القانون: مجموعة من القواعد القانونية التي تقوم بتنظيم سلوك الأفراد في المجتمع والتي تستوجب العقوبة على المخالف لها من خلال سلطة عليا في الدولة. (منصور، 2010، ص 11)

النظام السياسي: هو ذلك النمط المستمر للعلاقات الإنسانية داخل المجتمع والذي يتمتع بالتحكم والنفوذ والقوة، ولها سلطة عالية. (روبرت دال، 1993، ص 10)، وهو الإطار القانوني للنشاط السياسي المتعلق بالسلطة التي تنظم المجتمع. (صادق الأسود، 1990، ص 269).

النظام البرلماني: نظام ولد في إنكلترا ليتم تقليده في الكثير من الوحدات الدولية يستند على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية القائم على وجود رئيس الدولة الذي يسود ولا يحكم لكنه في اعلى هرم السلطة التنفيذية، الى جانب الوزارة (مجلس الوزراء) الذي يرأسه رئيس الوزراء المتمتع بالصلاحيات الفعلية في إدارة الحكومة والدولة ويكون مسؤولاً أمام البرلمان. (الكاظم، والعاني، 1990-1991، ص 107 وبعدها).

النظام الرئاسي: هو ذلك النظام الذي يستند على تركيز السلطة لدى رئيس الدولة لكونه وصل الى الحكم عن طريق الانتخاب المباشر من قبل الشعب، أو من خلال انقلاب عسكري، وفي هذا النظام يكون الوزراء معاونين له في ادارة الدولة، وتشتهر الولايات المتحدة الامريكية بهذا النظام. (الشرقاوي، 2007، ص 110 وبعدها).

الديمقراطية: الديمقراطية هي كلمة يونانية مشتقة من كلمتين "ديموس" والتي تعني الشعب و "كراتوس" التي تعني الحكم أي "حكم عامة الشعب"، وهي تعني التداول السلمي للسلطة والذي يعمل على ولادة نظام اجتماعي يطبق على افراد المجتمع ويؤمن به الشعب، ومن مقوماته حرية الفرد والمساواة أمام القانون، وتعني ايضاً المشاركة السياسية والتعددية الحزبية والانتخاب. (الشرقاوي، 2007، ص 128).

السلطات الاتحادية: هي السلطة المتواجدة في الدولة الفدرالية أو الاتحاد الفيدرالي، وهي دولة واحدة تضم اتحاداً بين عدة أقاليم او ولايات، ولكل اقليم منها قانون خاص به ينظم أموره، ويعد الدستور الفيدرالي اساساً لكل هذه الكيانات وهو الذي يحدد قانونها ويرسم سياساتها، فهي اتحاد اختياري للتعايش المشترك بين أقاليم مختلفة، ولا يتحقق هذا الاتحاد إلا في ظل مراعاة لحقوق الإنسان من خلال ضمان وجود نظام ديمقراطي يضمن الاستقلال الذاتي لكل إقليم من هذه الأقاليم كما يضمن حرية أفرادها. (بهزاد علي ادم، الحوار المتمدن، 2003).

ثنائية السلطة التنفيذية: مصطلح يتم تداوله للتعريف بآركان النظام البرلماني والذي يقوم على أساس الفصل بين منصب رئيس الدولة بغض النظر عن كونه "رئيساً للجمهورية أو ملكاً او اميرا او سلطاناً" ومنصب رئاسة الحكومة، ويعد رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً امام البرلمان – أي لا يتم استجوابه - ، في الوقت الذي تقع المسؤولية السياسية الكاملة فيه على عاتق الحكومة - الوزارة - بشكل تضامني بين الوزارة وأعضائها، بمعنى أن النظام البرلماني يعرف ويشتهر بثنائية السلطة التنفيذية، وهذه هي إحدى ركائزها. (علوان، 1999، ص 214).

السياسة العامة: "السياسة العامة تجسد عملية التنفيذ والتعاون بين أجهزة الدولة الرسمية وغير الرسمية، والجهاز التنفيذي يلعب دوراً هاماً في المراحل المختلفة في صنع السياسة العامة، وهي تعكس المصلحة العامة، فهي على صلة وثيقة ومباشرة في المجتمع والحياة اليومية للمواطنين والمصلحة العامة التي تسعى الدولة لتحقيقها تختلف عن المصلحة الخاصة بجماعة مصلحة أو نخبة مصلحة معينة" (امين المشاقبة، 2015، ص 2).

التوقيع الوزاري المجاور: تعد قاعدة من قواعد النظام البرلماني والذي يكون فيه رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً أمام السلطة التشريعية- البرلمان - ولذلك لا بد أن يكون توقيع مصاحباً بتوقيع رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص، ويعد ذلك نتيجة طبيعية لكون رئيس الدولة يسود ولا يحكم ، و بداية نشأة هذه القاعدة كانت في المملكة المتحدة ومن ثم انتشرت في الدول التي تبنت النظام البرلماني. (التركاوي، 2014، ص 254).

تقسيم البحث:

تطرق البحث في الفصل الأول الى الإطار العام للبحث ، والذي احتوى على مقدمة للدراسة تناولت أهمية الدراسة والإطار الزمني والمكاني وفرضيات الدراسة، والإشارة الى بعض من الدراسات السابقة عن الموضوع و المنهجية المتبعة في الدراسة، بالإضافة الى تقسيم الدراسة وهيكلتها، ومصطلحات الدراسة. وفي الفصل الثاني سيتناول الصلاحيات والمهام التنفيذية لمجلس الوزراء في الدول البرلمانية الاتحادية والذي يقارن السلطة التنفيذية في النظام العراقي بالنظام الألماني كونهما دولتان فيدراليتان اتحاديتان. اما الفصل الثالث فستتطرق فيه الى نطاق المهام التنفيذية لمجلس الوزراء في العراق من خلال بيان رسم وتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة وكيفية تعيين اصحاب الوظائف العليا والخاصة في الدولة، بالإضافة الى تحضير واعداد الموازنة العامة من لدن السلطة التنفيذية. وفي الفصل الرابع سنتناول اختصاصات وصلاحيات كل من رئيس الوزراء العراقي حسب الدستور الدائم لسنة 2005 والمستشار الألماني حسب القانون الأساسي لسنة 1949، ومن ثم سنتناول اسباب وتداعيات عدم استقرار السلطة التنفيذية في العراق 2003-2018 على اعتبار ان المانيا دولة مستقرة سياسياً وامنياً رغم التشابه الكبير في الكثير من المواضيع بين النظامين في كلا البلدين، مع خاتمة للدراسة تتضمن استنتاجات البحث مع الإشارة الى المراجع والمصادر المستخدمة في اكمال الدراسة.

انواع النظم السياسية

هناك أربعة نظم سياسية رئيسية يتم اتخاذها من قبل الوحدات الدولية، وهي النظام البرلماني الذي يستند على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، والنظام الرئاسي الذي يستند على مبدأ الفصل بين السلطات ،

والنظام المختلط الذي يجمع بين بعض من خصائص النظام الرئاسي وبعض خصائص النظام البرلماني والذي اشتهرت به فرنسا دون غيرها، ونظام حكومة الجمعية او ما يسمى بالنظام المجلسي الذي يتم الاستناد عليه وتبنيه في سويسرا فقط، وبما ان موضوع دراستنا يتمحور حول النظام البرلماني ، فأنا سنركز في هذا المحور على النظام الرئاسي ليسهل علينا معرفة النظام البرلماني في الفصول القادمة والذي سيكون أساس الدراسة ، ولكون النظامين البرلماني والرئاسي هما المعمولين به في غالبية بلدان العالم، فلن نتطرق الى الأنظمة الأخرى كالنظام الفرنسي المختلط او نظام حكومة الجمعية السويسري .

النظام الرئاسي

أولاً: نشأة النظام الرئاسي

طبقت العديد من الدول النظام النيابي الرئاسي، ولا زال هذا النظام يطبق في وقتنا الحالي بسبب النجاح الذي حققه كنظام حكم ديمقراطي، ولقد اقترن تسمية "النظام الرئاسي" بالولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها المكان الذي نشأ فيه، وعلى هذا الأساس لا يمكن التغافل عن ذكر الولايات المتحدة الأمريكية وطبيعة نظامها الرئاسي عند دراسة أنظمة الحكم المعاصرة، وبالرغم من أن الدستور الأمريكي نشأ سنة 1787، إلا انه عند الدراسة العميقة يتبين أن جذور هذا النظام تمتد إلى ما قبل ذلك بكثير. (صادق، 2009، ص282).

ان الدستور الأمريكي الصادر عام 1787 يعد من أقدم الدساتير المكتوبة في العالم المعاصر، بغض النظر عن التعديلات التي أجريت عليها والتي بلغت سبعا وعشرين تعديلاً. إلا أنها حافظت على المعالم الرئيسية للنظام الرئاسي. حاولت العديد من الدول تقليد النظام الرئاسي السائد في أمريكا، إلا أنه كان ظاهرياً أكثر منه حقيقياً، كون هذه الدول حرصت على تقوية موقع رئيس الدولة واتساع رقعة سلطاته وصلاحياته، على حساب الحريات والحقوق العامة للأفراد. (شيجا، 2006، ص350).

ارتبط النظام الرئاسي بنظرية الفصل بين السلطات التي تأثر بها الآباء الأولون في أمريكا حينما بدأوا بصياغة دستورهم، وجاء ذلك الإقبال على نظرية الفصل بين السلطات تأثراً بأفكار جون لوك ومونتسكيو، (بدران، 1997، ص368).

ثانياً: تعريف النظام الرئاسي

حاول الكثير من الفقهاء وضع تعريف شامل للنظام الرئاسي مركزين على مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره الأساس الذي يقوم عليه هذا النظام، وعرفوه بأنه " النظام الذي يعطي لرئيس الدولة الشرعية التي يستمدّها من الشعب وأنه لا يمكن للمجلس النيابي " الكونجرس " إقالته من منصبه لعدم الموافقة على سياسته " (خليل، 2000، ص224) ، وعلى أساس هذا التعريف فإن الشعب عندما يمنح

الشرعية لرئيس الدولة، فلا يمكن للبرلمان أن يتعرض له أو أن يعرقل أعماله، ويعرفه آخرون بأنه " النظام الذي يجمع فيه رئيس الدولة بين رئاسة الدولة و رئاسة الوزراء" (عبدالله ، ب/ت، ص369).

ويعرف أيضاً على أنه " هو ذلك النظام الذي يستند على تركيز السلطة لدى رئيس الدولة لكونه وصل الى الحكم عن طريق الانتخاب المباشر من قبل الشعب أو من خلال انقلاب عسكري، وفي هذا النظام يكون الوزراء معاونين له في ادارة الدولة" وتشتهر الولايات المتحدة الأمريكية بهذا النظام. (الشرقاوي، 2007، ص 110 وبعدها).

ثالثاً: خصائص النظام الرئاسي

هناك مجموعة من الخصائص التي اذا تواجدت في الواقع يمكن القول بأننا أمام نظام رئاسي

حقيقي و هي

أولاً: نظام نيابي

أي ان السلطة التنفيذية تسند الى رئيس الدولة الذي تم انتخابه من قبل الشعب لإدارة البلاد، والسلطة التشريعية في الدولة يتم إسنادها إلى هيئات منتخبة من الشعب لتقوم بوظيفة التشريع باسمهم وتسندها إلى برلمان "كونجرس" الذي ينقسم الى مجلسين، الأول "مجلس النواب" الذي يمثل فيه جميع السكان في الدولة، والثاني "مجلس الشيوخ" الذي تمثل فيه كل ولاية بعدد متساوي، أي بمعنى أن الصفة النيابية في هذا النظام تظهر بوضوح في إسناد الوظيفتين التشريعية والتنفيذية للسلطتين المذكورتين. (صادق، 2009، ص303).

الرئيس في هذا النظام يتم انتخابه من قبل غالبية السكان فهو ينوب عنهم كرئيس للدولة، و كذلك البرلمان ينوب عن الشعب لكي ينوب عنهم و يباشر السلطة التشريعية. ويتم اختيار رئيس الجمهورية بالاقتراع العام ، سواء المباشر أم غير مباشر ، الامر الذي يقوي مركزه ، من اجل تحقيق المساواة بين افراد الشعب باعتباره صاحب الوظيفة التنفيذية، وبين البرلمان المنتخب من قبل الشعب أيضاً باعتباره صاحب الوظيفة التشريعية . وهذه الصفة التمثيلية لرئيس الدولة منحه سلطات واسعة. (المشهداني، النظم السياسية، ص156).

ثانياً : وحدة الجهاز التنفيذي

المقصود به أن رئيس الدولة وحده يمارس السلطة التنفيذية بجميع اختصاصاتها وتبعاتها دون مشاركة من أحد. وبذلك خرج الدستور الأمريكي عما كان متبعاً في النظام البرلماني من ثنائية السلطة التنفيذية، رغم ذلك تبقى هذه السلطات الممنوحة للرئيس في النظام الرئاسي مرهوناً بالتحفظ على ان لا يؤدي ذلك إلى المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم في كافة أرجاء الدولة. (صادق، 2009، ص305).

والرئيس هو الذي يباشر جميع اختصاصات السلطة التنفيذية وحده وليس عن طريق وزراء، ومن ثم فهو الذي يمثل الدولة في جميع المؤتمرات الدولية وليس وزير الخارجية، كما يتولى تعيين الوزراء وعزلهم. (صادق، 2009، ص305).

ولا يوجد مجلس الوزراء في النظم الرئاسية وهو ما يترتب عليه أن كل وزير يعتبر رئيساً إدارياً لوزاراته يخضع خضوعاً تاماً لرئيس الدولة وينفذ إرادته، ومن ثم فليس لهم أن يبدوا رأياً فيما يتعلق بشؤون الحكم سوى ابداء الاستشارة، وهنا نرى الاختلاف الجوهرى بين النظام الرئاسي و النظام البرلماني من حيث صلاحيات الوزراء، و كذلك تقسيم السلطات التنفيذية على المؤسسات الفعلية داخل الدولة. (صادق، 2009، ص305).

ثالثاً: الفصل بين السلطات

أي بمعنى الفصل بين السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، مع الاحتفاظ ببعض حالات التوازن بينها. فالبرلمان يمارس الوظيفة دون تدخل من السلطة التنفيذية. الامر الذي يعني ان رئيس الدولة لا يستطيع دعوة البرلمان إلى الاجتماع او عقد دورات عادية، كما انه لا يستطيع حل البرلمان أو أحد مجلسيه وليس له أن يقترح القوانين. كما لا يجوز الجمع بين المنصب الوزاري و عضوية البرلمان، ويمتنع على الوزراء أيضاً دخول البرلمان، والمناقشة فيه، لشرح سياسة الحكومة أو للدفاع عنها. والسلطة التنفيذية بالمقابل تستقل في مباشرة وظيفتها دون تدخل من البرلمان، فهي التي تضع السياسة العامة للدولة، وهي التي تتولى تنفيذها، ولا تكون مسؤولة عنها إلا أمام الشعب (المشهداني، النظم السياسية، ص 157).

والسبب في استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية هو أن الرئيس لا يدين بمنصبه إلى البرلمان بل الى الشعب الذي انتخبه. كذلك منح النظام الرئاسي السلطة القضائية في مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية بأن جعل "اختيار القضاة يتم بالانتخاب من قبل الشعب، و بنظام قانون مستقل للمحاكم كما ان القضاة له استقلال تام في إصدار قراراتهم، و لما كان مبدأ الفصل المطلق بين السلطات مستحيلاً و غير قابل للتحقيق، نشأت الحاجة إلى تكملته بمبدأ آخر هو مبدأ التوازن والرقابة المتبادلة الذي يزود كل سلطة من السلطات الثلاث بالوسائل التي تصلحها بالأخريات، و تمنحها القدرة على وقفها عند حدود اختصاصاتها. (أبو المجد، 1960، ص 119).

الفصل الاول

الصلاحيات والمهام التنفيذية لمجلس الوزراء في الدول البرلمانية الاتحادية

تعتبر الدولة عن ارادتها من خلال الحكومة التي هي العصب الرئيسي لإدارة شؤون الدولة، لذلك فان الدولة تستطيع تقوم بمهامها على اكمل وجه من خلال الحكومة التي من خلالها تعبر الدولة عن ارادتها ، وتمثل هذه الحكومة الشعب وتعبر عن ارادته وتمثل هذه الحكومة في مجلس الوزراء المكون من رئيس المجلس و وزرائه مجلس الوزراء في كثير من الدول والانظمة البرلمانية كثيرا من الاختصاصات والصلاحيات الواسعة ومنها العمل على التنسيق بين الوزارات الا ان هذه الصلاحيات لمجلس الوزراء ورئيسه تختلف وتتباين من دولة الى أخرى (شفيق، 2005-2006، ص 23).

فهناك دول تمنح الصلاحيات الكاملة لمجلس الوزراء في ادارة شؤون الدولة وهناك دول اخرى تجعل هذه الصلاحيات مشاركة بين رئيس مجلس الوزراء و رئيس الدولة، ودول اخرى تقيد من صلاحيات السلطة التنفيذية متمثلة بمجلس الوزراء، لذلك سوف يتطرق هذا الفصل الى تحديد هذه الصلاحيات لمجلس الوزراء، اي السلطة التنفيذية في الظروف الاعتيادية وكذلك الحال الى تحديد هذه الصلاحيات في الظروف الاستثنائية وكما يأتي :

1.1: مهام السلطة التنفيذية متمثلة في مجلس الوزراء في الظروف الطبيعية (الاعتيادية)

تتباين الصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء ورئيسه من دولة الى اخرى في الدول البرلمانية في العصر الحديث، فهناك دول اعطت صلاحيات واسعة لرئيس مجلس الوزراء و اصبح صلاحياته تعلق على صلاحيات رئيس الدولة ومن الدول التي اتبعت هذا الامر دولة المانيا الاتحادية وجعلت صلاحيات المستشار الالمانى واسعة حتى اصبحت تسمى بدولة المانيا الديمقراطية المستشارية (محمد طي، ص216)، وتضعف سلطات الولايات الالمانية ازاء هذه الصلاحيات الواسعة لمجلس الوزراء والمستشارة الألمانية، وتكمن مهام هذه المقاطعات في المهام الادارية والتقنية، اما في دولة العراق في ظل دستورها النافذ لسنة 2005 فان جميع المهام والسلطات الادارية والفعالية التنفيذية في الدولة تتركز في يد رئيس مجلس الوزراء الذي يقوم بدوره في ادارته شؤون الدولة (شبر، 2016، ص 111).

و لم تكن الدساتير العراقية على اتجاه واحد في معالجة ممارسة السلطة التنفيذية لإصدار القرارات والانظمة والتعليمات في حالة الضرورة، فقد اختلفت هذه الدساتير بحسب الفلسفة السياسية التي كانت تؤمن بها الانظمة السياسية في العراق في معالجتها لهذا الامر، الا ان الدستور العراقي لسنة 2005 اسند بعض الصلاحيات الى مجلس الوزراء وخاصة في الحالات غير الاعتيادية وفي الظروف الاستثنائية ، كذلك اخرج من صلاحياته صلاحية حل مجلس النواب والتي تقع ضمن حدود اختصاصاته الفعلية، كذلك فانه يقوم بعرض الاستراتيجيات والمناهج التي يتولاها على مجلس النواب بعد ان ينال ثقته ويؤدي اليمين الدستورية امامه كرئيس للوزراء وكذلك الحال بالنسبة الى وزرائه.

1.1.1: تقديم المنهج الوزاري والسياسات والخطط الاستراتيجية للدولة

ان التصدي للمشاكل والصعوبات التي تواجهها الدولة بشكل جماعي او فردي من خلال خطط وسياسات معينة تهدف الى وضع الحلول لتلك المشاكل والصعوبات التي تتمثل في السياسات العامة للدولة، من خلال وضع برنامج مكون من مجموعة من الاجراءات ذات الطابع السياسي وغير السياسي وكذلك ذات الطابع الاداري، القصد منها الوصول الى معرفة تلك المشاكل والصعوبات بغية معالجة تلك الصعوبات والمشاكل او ايجاد البدائل المناسبة لها، وبذلك يكون اقتراح الحل المناسب في شكل السياسة العامة التي تنتهجها الدولة ، لذلك لا بد ان تتسم السياسة العامة للدولة بمجموعة من السمات ومن هذه السمات او الخصائص، ان السياسة العامة هي اختيار حل من بين مجموعة من الحلول للمشكلة القائمة التي تواجهها الدولة (عبدالقوي، 1989، ص45).

ومن اجل التوصل الى اهداف هذه السياسة العامة، وكذلك المضي بالخطوات اللازمة من اجل انجاح هذه السياسة، فلا بد من القيام ببعض الامور التي تنتهجها السلطة التنفيذية في هذا السياق، والتي تبدأ بوضع الخطط اللازمة لمواجهة هذه المشاكل، وكذلك سن الانظمة والقوانين واصدار الانظمة واللوائح والتعليمات، والعمل على تخصيص ميزانية تنفيذية معقولة ومناسبة، وتهيئة الامكانات البشرية اللازمة لتنفيذ هذه السياسات (الضاهر، 1997، ص44).

عليه فان السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تشارك في رسم هذه السياسات، بالإضافة الى بعض الجهات غير الرسمية التي قد يكون لها دور ايجابي وفاعل في ايجاد الحلول لتلك المشاكل، ومنها الاحزاب السياسية المشاركة والمعارضة وجماعات الضغط والمنظمات غير الحكومة متمثلة بالرأي العام (جواد، 2008، ص74 وما بعدها).

كما تتمثل خطة عمل الوزارة في البرنامج الوزاري، والذي يتم سنه من خلال مجموعة من الاجراءات تقوم بوضعها الوزارة المعنية خلال فترتها المحددة في الحكم، والتي هي غالبا ما تكون اربع

سنوات ابتداء من تاريخ اداء القسم امام مجلس النواب وانتهاءً بتسليم الحقيبة الوزارية للحكومة التي تليها(خرباشي،2007،ص401)، الا انه يجب ان يتطابق البرنامج الوزاري مع السياسات العامة للدولة وان لا يكون مخالفا لها، وان الفرق بينهما يكمن في ان البرنامج الوزاري هي جزء من السياسة العامة للدولة، وبمثابة وثيقة عمل بين السلطة التنفيذية للدولة وكذلك السلطة التشريعية التي هي الاصل والاساس في سن القوانين التي تنتهجها الدولة في سياساتها العامة، وان اهم المهام التي تقوم بها السلطة التنفيذية هي تنفيذ السياسات العامة للدولة من خلال ادواتها التنفيذية. (جواد، 2008، ص33).

اما في دستور دولة المانيا الاتحادية الحديث، فان المستشار الالمني هو من يقوم بتنفيذ السياسات العامة للدولة ،ويقوم بعملية التوجيه للوزارات امام البرلمان الالمني الذي يتكون من مجلسين ، الأول مجلس النواب "البوندستاغ" ، والثاني "البوندسرات" ويكون مسؤولا عنها امامها، حيث ان منصب المستشار الالمني هو من اعلى المناصب في دولة المانيا الاتحادية، ولا يشترط لاختياره تصويت المجلس التشريعي، فأن المستشار الالمني يقوم بألقاء الخطاب الوزاري حيث يبين السياسة العامة للدولة ،بالإضافة الى تشجيعه وتحفيزه للوزارة حتى تقوم بعملها على اكمل وجه ،وكذلك رسم الحدود للصلاحيات التي تتميز بها الوزارة (الشكري، 2012، ص75)، كما ان المستشار الالمني يقوم بإدارة السياسة العامة للدولة ويضع الخطوط العريضة لها ويتحمل مسؤوليتها.

الا ان الوضع يختلف في دولة العراق الاتحادية، حيث ان رئيس الوزراء في الدولة، والذي يمثل السلطة التنفيذية ،يقوم بعرض منهاجه الوزاري على مجلس النواب استنادا الى دستور دولة العراق الاتحادية لسنة 2005 ،حيث يجب ان يكون هذا المنهاج متطابقا مع السياسة العامة للدولة ،وكذلك يجب ان يحصل هذا المنهاج على موافقة مجلس النواب ،واذا ما نال هذا المنهاج ثقة الوزارة فان رئيس الوزراء يؤدي اليمين الدستورية امام مجلس الوزراء ومن ثم يقوم الوزراء بأداء القسم كل على حدا في قاعة مجلس النواب ومن ثم المباشرة بأعمالهم الوزارية (امين،2003، ص351)، فقد تطرق دستور دولة العراق الاتحادية لسنة 2005 الى هذا الامر في المادة (67) منه ،على ان يعرض الوزراء منهاج وزاراتهم خلال فترة حكم الوزارة على مجلس النواب ،واذا حصل الوزراء على ثقة اعضاء مجلس النواب وكذلك منهاجهم الوزاري بالأغلبية المطلقة فان الوزارة تبدأ اعمالها مباشرة، كما اكد الدستور ان رئيس السلطة التنفيذية في العراق هو الذي يتولى مهام تنفيذ السياسة العامة للدولة كما جاء في نص المادة (87) من الدستور، حيث نصت على ان رئيس الوزراء هو من يكون مسؤولا مباشرا عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، بالإضافة الى ذلك فان النظام الداخلي لمجلس الوزراء يؤكد على هذا النهج ،وهو ان يتولى رئيس مجلس الوزراء مهامه التنفيذية من اجل تنفيذ السياسة العامة للدولة باعتباره القائد الاعلى للقوات المسلحة وذلك وفقا لما جاء في نص المادة (41) منه.

الا ان هذا النص من النظام الداخلي لمجلس الوزراء قد خلط بين سلطة رئيس مجلس الوزراء وكذلك المسؤولية التي تقع على عاتقه، بينما السلطة هي من ترتب المسؤولية، وكان من الافضل استخدام كلمة السلطة بدلا من المسؤولية في صياغة هذا النص (شبر، 2005، ص110)، كما ان هنالك تلازم وارتباط وثيق بين كل من رسم السياسة العامة التي تسيّر على نهجها الدولة وكذلك تنفيذ هذه السياسة، والتي تكون منوطة بالسلطة التنفيذية، حيث جعل الدستور الحالي من المهام الاساسية للدولة رسم وتخطيط السياسة العامة للدولة من قبل مجلس الوزراء وكذلك تنفيذ هذه السياسة (شبر، 2013، ص110).

الا ان الدستور عاد ومنح لمجلس النواب دورا اساسيا في عملية رسم السياسة العامة للدولة، من خلال التشريعات التي يصدرها في شكل قوانين، وحصر تقديم مشروعات القوانين ومقترحاتها من قبل مجلس النواب في القرارين المرقمين (34 و44 لسنة 2012) الصادرين من المحكمة الاتحادية العليا في العراق (السامي، 2010، ص70 وما بعدها)، كذلك هنالك قرارات اخرى صدرت حدت من حدود سلطات مجلس الوزراء ومنها القرار رقم (46، لسنة 2013) الصادر من المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ 2013/8/2، والذي يقضي بان مشاريع القوانين التي تقدم من قبل مجلس النواب تكون غير دستورية، الا اذا ارسل مجلس النواب مقترح القانون الى السلطة التنفيذية من اجل صياغتها والاطلاع عليها ودراستها، حيث يتبين من ذلك ان المسار الذي سرت عليه المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها كان صائبا وموفقا، كما ان هذه المحكمة جاءت بقرارات اخرى لاحقة في صلب الموضوع. (السامي، 2010، ص70 وما بعدها).

1.1.1.1: الادارة الفعلية لمجلس الوزراء من قبل رئيس مجلس الوزراء

من اهم الاجراءات الادارية التي على رئيس مجلس الوزراء ان يمارسها خلال فترة ولايته كرئيس لمجلس الوزراء، هي الدعوة الى الاجتماعات الدورية لهذا المجلس من اجل تنظيم عمل الوزارات بما يلائم الوضع القائم في الدولة والسياسة العامة لها من جميع الجوانب، وكذلك تنظيم جدول اعمال الوزارات كل منها على حد والاستماع الى المشاكل والامور والقضايا المهمة، والتي قد تستعصي في بعض الاحيان وتتطلب جهدا من رئيس الوزراء من اجل وضع الحلول المناسبة لها وحل هذه القضايا، بالإضافة الى اعطاء الاذن للوزراء في حالة انه تعذر عليهم حضور الاجتماعات او في حالة مغادرتهم للبلاد لأي سبب كان (Lord Hennessy، 2011، P1) .

ففي دولة المانيا الاتحادية يدير المستشار الالمانى جلسات مجلس الوزراء بما يتفق مع الاجراءات التي وضعها المجلس، من اجل السير بأعماله قدما نحو تحقيق الاهداف المنشودة من وراء هذه الاجراءات، ويحضر في هذه الاجتماعات الوزراء المكلفون بإدارة الوزارات وكذلك المساعد الخاص للمستشار الالمانى، بالإضافة الى رئيس قسم الصحافة والاعلام، وكذلك من الممكن استدعاء اي شخص من الخبراء

في حال انه طلب المستشار حضوره الى الجلسة من اجل الاستشارة في موضوع معين، ويقوم المستشار بإدارة جلسته مجلس الوزراء، واذا كان غائبا عن الاجتماع يتولى نائب المستشار هذه الامر، لكن في حالة انه اقبل المستشار او قام بتقديم استقالته من منصبه، فان نائب المستشار يفقد منصبه ايضا لان نائب المستشار ليس خليفة له. (Deutscher Bundestag، 2007، P6) .

ويكون نائب المستشار وزير يعينه المستشار او قد يكون اكبر الوزراء سنا، وفي حالة انه لم يحضر الوزير المعني جلسة مجلس الوزراء، فانه من المفترض ان يحضر وكيل الوزير بدلا عنه، الا انه لا يتمتع بالصلاحيات القانونية التي تمنح للوزير ولا يكون له حق التصويت باسم الوزير، ولكن يكون حق التصويت من حق وزير اخر زميل له يكلفه الوزير بهذا الامر في حالة غيابه، ولكي يمارس مجلس الوزراء عمله لابد من ان يكون نصاب المجلس مكتملا من الناحية القانونية والنصاب يكون مكتملا بحضور نصف اعضاء مجلس الوزراء (المر بليشكه، 1973، ص461).

كما ان المستشار الالمانى قد اسس تقليدا اصبح عرفا متداولاً من الناحية العملية في اجتماعات مجلس الوزراء الالمانى، حيث انه ينظر الى مجلس الوزراء والوزراء كأنهم خبراء في المجلس يستفيد من خبراتهم في ادارة شؤون البلاد، وهم يعملون تحت ادارته من اجل ايجاد الحلول للمشاكل، وكذلك تنفيذ السياسة العامة للدولة، بالإضافة الى الفصل بين المنازعات التي قد تحدث بين الوزارات من حين الى اخر. (المر بليشكه، 1973، ص462).

اما بالنسبة لدولة العراق الاتحادية فقد نصت المادة (87) من دستورها لسنة 2005 بان اهم الاختصاصات لرئيس مجلس الوزراء هو ادارة مجلس الوزراء برئاسته، كما جاء هذا النص بشكله المطلق، وفي حالة غياب رئيس مجلس الوزراء يعقد مجلس الوزراء اجتماعه برئاسة نائب من نوابه يخوله الرئيس لهذا الامر، كما جاء في نص المادة (3) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء، ومن اهم مهام رئيس مجلس الوزراء هي ادارة جلسات مجلس الوزراء وادارة المناقشات التي تجري بين اعضاء هذا المجلس حول اهم المشاكل والمعضلات والسياسات العامة للدولة، بالإضافة الى عمله كمنسق لنشاطات الوزارات العائدة لرئاسته، ومن اجل تحقيق هذا الامر يكون رئيس المجلس في حاجة الى هيئة او لجنة معينة تساعده في اداء هذه المهام من ادارة ومتابعة واشراف على اعمال الوزارات المختلفة، وتنظيم اجتماعات المجلس والتنسيق الكامل بين مجلس الوزراء و رئيس الجمهورية، وكذلك بين رئيس المجلس ونوابه والوزراء وبين المجلس والهيئات المستقلة والجهات الأخرى، التي تكون بفعل عملها ومنهجها غير مرتبطة بوزارة كالهيئة العليا المستقلة للانتخابات وتنسيق العمل على مستوى الوزارات من اجل متابعة الخطط والبرامج والسياسات والاستراتيجيات التي تنتهجها الوزارة في نطاق عملها، بالإضافة

الى ما تبقى من مهام من اجل تنفيذ مهامها الادارية المنوطة بها من قبل رئيس مجلس الوزراء (المادة 23 من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 8 لسنة 2014).

وبحضور اغلبية عدد الاعضاء في مجلس الوزراء ،يكتمل النصاب القانوني للمجلس ، وتتخذ على اثره القرارات بأغلبية اصوات الاعضاء الحاضرين في المجلس، اما في حالة تساوي الاصوات بالنسبة للأعضاء الحاضرين في الجلسة يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس مجلس الوزراء (المادة 7 من النظام الداخلي لمجلس الوزراء)، وكذلك هناك مواضيع اخرى لا بد من اجل اتخاذ القرار فيها الحصول على اغلبية ثلاثة احماس عدد اصوات الوزراء الحاضرين، وهذا الامر يعود لعدة اسباب من بينها ان الموضوع المطروح على درجة عالية من الاهمية والخطورة.

ومن اهم هذه المواضيع ، هي ذات الطابع الاستراتيجي التي تتعلق بسيادة دولة العراق وعلاقتها الدولية مع الدول الاخرى والمنظمات الاممية ، وتعد الاجتماعات كل اسبوع مرة واحدة ، كذلك فانه بإمكان رئيس مجلس الوزراء وكذلك ربع اعضاء هذا المجلس دعوة المجلس للانعقاد، اذا ما استدعت الظروف ذلك ، وغالبا ما يكون ذلك في حالات الطوارئ والكوارث الطبيعية التي تتعرض لها البلاد من حين الى اخر (المادة 4 من النظام الداخلي لمجلس الوزراء)، كما انه لرئيس الجمهورية الحق في ان يحل محل رئيس مجلس الوزراء في حالة شغور هذا المنصب لأي سبب كان، وفي هذه الحالة يقوم رئيس الجمهورية بإدارة شؤون البلاد ويأخذ مكان رئيس الوزراء، بالرغم من ان هذا الامر يخالف المبادئ الاساسية التي يتبناها النظام البرلماني ، وهي ان السلطة التنفيذية يجب ان تكون بيد رئيس مجلس الوزراء وليس بيد رئيس الدولة (خليل، 1977، ص 791).

2.1.1.1: مهمة القيام بقيادة القوات المسلحة

ان تحديد الشخص الذي يقوم بقيادة القوات المسلحة هي من اختصاصات التي يحددها الدستور في الدول التي تتبع النظام البرلماني، فمثلا في دستور دولة المانيا الاتحادية فان دستوره لسنة 1991 والذي كان يسمى "دستور فايمار" جعل قيادة القوات المسلحة من اختصاصات رئيس الاتحاد الالماني او الرايخ الالماني، فقد نصت المادة 74 من هذا الدستور على انه من الاختصاصات الرئيسية لرئيس الاتحاد الالماني هو قياده القوات المسلحة بكافة اصنافها الا ان دستور المانيا لسنة 1949، والذي كان يسمى بالقانون الأساسي، فقد تطرق الى هذا الامر بشكل اخر و اناط سلطة اصدار الاوامر للقوات المسلحة وقيادة هذه القوات الى وزير الدفاع الاتحادي في الظروف الطبيعية ،وان ادارة هذه القوات تقع على عاتقه ومسؤوليته الشخصية، الا انه في نفس الوقت يأتزم بأوامر مستشار دولة المانيا الاتحادية، الذي يأخذ بعين الاعتبار المعاهدات والاتفاقيات المبرمة بين دولة المانيا الاتحادية وبين شركائها في التحالف الذي كان قائما بينهم في ذلك الوقت . (المادة 511 من القانون الاساسي لدولة المانيا لسنة 1949).

كما انه على المستشار الالمانى في هذه الحالة ابلاغ مجلس النواب "البوندستاغ" بهذا الامر او اعلام اللجنة المشتركة بقيادة القوات المسلحة من قبل وزير الدفاع سواء كانت هذه الحالة قد اعلن عنها مسبقا من قبل البوندستاغ أولا، لان مهام قيادة القوات المسلحة في الظروف الاستثنائية خاصة، وفي اوقات الحروب يكون من اختصاصات المستشار الألماني، استنادا الى القانون الاساسي لدولة المانيا سنة 1949، اذا ما تعرضت الدولة الى هجوم مفاجئ مسلح ولم تكن الإدارة الاتحادية جاهزة لإصدار مثل هذا القرار. (مجيد، 2013، ص 321).

من جانب اخر، ان المؤسسات الدستورية بأجمعها تكون حكرا على سلطة الحرب اما اذا ما نظرنا الى الجانب الداخلي لدولة المانيا الاتحادية في ذلك الوقت فسوف نجد ان وزارة الداخلية كان لها دور بارز وفعال في بناء السياسة الداخلية لدولة المانيا الاتحادية ومن اهم مسؤولياتها حماية الدستور والقوانين الاتحادية الداخلية و يكون وزير الداخلية المسؤول الاول امام المستشار الالمانى الاتحادي فهو رئيسه الاعلى وكل الهيئات الامنية في دولة المانيا الاتحادية في ذلك الوقت كانت تحت امره وزير الداخلية الاتحاد اما بالنسبة حكومات الولايات اذا للاتحاد فانه حكومات الولايات هي التي كانت معنية بالأمن الداخلي للولايات (المر بليشكه، 1973، ص 471).

اما في دولة العراق فقد نظم دستورها لسنة 1925 والذي كان يسمى " القانون الأساسي " فان القوات المسلحة كانت تحت امرة ملك البلاد في ذلك الوقت وهو الملك فيصل الاول، ان هذا الامر يتنافى مع المبادئ والقواعد الثابتة في الفقه القانوني لان السلطة يجب ان تساوي المسؤولية، فكون الملك غير مسؤول امام القانون ومصون من المحاسبة والملاحقة القانونية استنادا الى نص المادة 25 من القانون الأساسي، فانه يتنافى مع القواعد الثابتة والراسخة للأنظمة البرلمانية والتي لا تعطي مجلس الوزراء هذه الصلاحيات، حيث ان رئيس مجلس الوزراء في الدولة هو المسؤول الاول في القيادة العامة للقوات المسلحة (المادة 25 من القانون الاساسي لمملكة العراق سنة 1925).

الا ان دستور دولة العراق الاتحادية سنة 2005 نجده قد تبع القواعد العامة للنظام البرلماني، والتي تقضي بان يكون القائد العام للقوات المسلحة في الدولة شخص مدني وليس عسكري، اي ان قيادة القوات العسكرية في الدولة تكون بيد السلطة التنفيذية ممثلة بشخص رئيس الوزراء وهو شخص مدني وليس عسكريا (الطماوي، 1962، ص 533)، اي ان رئيس الوزراء في الدولة هو الذي يقود القوات المسلحة بكافة اصنافها وتجهيزاتها العسكرية، ومن اصنافها القوات المسلحة البرية والجوية والبحرية، الا ان قيادته هذه هي قيادة ادارية وليست قيادة ميدانية كونه يدير امور الدولة برمتها ولا يقتصر عمله على قيادة القوات المسلحة، لذلك فانه ينيط الامور الميدانية بالقوات العسكرية وقياداتها ووزير الدفاع وجنرالاته والقادة والضباط العسكريين، وتقتصر قيادة رئيس الوزراء للقوات المسلحة على اصدار الاوامر

والقرارات والتوجيهات العسكرية اللازم اتخاذها في المواقف والمواجهات التي تتطلب اصدار هذه القرارات لجميع قطعات القوات المسلحة في الدولة (خليل، 1977، ص 791).

ورئيس الوزراء يعتبر القائد الاعلى للقوات المسلحة المباشر، وكذلك الوزارات الامنية المختلفة كوزارات الدفاع الداخلية وكذلك الأجهزة الامنية المختلفة في الدولة سواء ما كانت منها عسكرية او مخبراتية (المادة 48 من دستور دولة العراق الاتحادية لسنة 2005)، وان هذه الوزارات ورؤساء الاجهزة الامنية المختلفة لا بد لها من اتباع الاوامر الصادرة من رئيس الوزراء الذي هو القائد الاعلى للقوات المسلحة والتي تتعلق بشؤون وزاراتهم والاجهزة الامنية التي تخضع لهم. فرئيس الوزراء يشرف على هذه الاجهزة والوزارات وعلى تنفيذ سياساتها بما يتفق مع السياسة العامة للدولة وتحرك هذه القطعات المسلحة من منطقتها الى اخرى ضمن الخطة المرسومة لها مسبقا من قبل القائد الاعلى لها، واية سلطات اخرى تتبناها القوات المسلحة و ادارة الاجهزة العسكرية (التميمي، 2010، ص731)، كما سار دستور دولة العراق لسنة 2005 على هذا النهج بما يتفق مع القواعد العامة والمبادئ التي تتبعها الانظمة البرلمانية الحديثة وخاصة في الدول الفيدرالية، الا ان الدستور جاء وسلب من رئيس الوزراء -الذي هو القائد الاعلى للقوات المسلحة- بعض الصلاحيات المهمة في الدولة، ومنها صلاحية تعيين قادة الجيش والاجهزة الامنية حيث جعل منصب رئيس اركان الجيش والمعاونين له، ومن له مرتبة قائد فرقة، و رئيس جهاز المخابرات العامة في الدولة، من اختصاص مجلس النواب اي السلطة التشريعية في الدولة، وبناء على استشارة وترشيح رئيس الوزراء لهؤلاء الاشخاص حيث تكون التوصية بتعيينهم من قبل رئاسة مجلس الوزراء والتعيين الفعلي لهم يكون من قبل السلطة التشريعية في البرلمان العراقي (شبر، 2013، ص111).

الا ان المشرع الدستوري لم يوفق في هذا الامر حيث كان من المفروض ان يعطي الصلاحية الكاملة لرئيس مجلس الوزراء في تعيين هؤلاء المسؤولين لأنه هو المسؤول عن هذه الاجهزة والوزارات وكان من المفروض ان يتمتع رئيس الوزراء بصلاحية كاملة في ترتيب هذه الاجهزة الامنية والوزارات فكيف يكون مسؤول عنها ولا تكون في يده سلطة تعيين قيادات هذه الاجهزة والوزارات، وان تدخل السلطة التشريعية في هذا الامر سيؤدي الى خلل في السياسة العامة للدولة وتكون السلطة التنفيذية غير مستقلة في مهنتها.

2.1: مهام السلطة التنفيذية متمثلة في مجلس الوزراء في الظروف الاستثنائية

قد تتعرض الدولة في بعض الاحيان الى ظروف استثنائية او حالات طارئة تهدد امنها وسلامتها لأي سبب كان، فقد تتعرض الدولة لهجوم عسكري من قبل دولة اخرى او مجموعات مسلحة او تنظيمات ارهابية، وفي هذه الحالة تخضع الوزارات الى غير سلطاتها في الحالات الاعتيادية اي في الظروف

الطبيعية، ويعجز التشريع عن علاج مثل هذه الحالة وتصبح التشريعات غير قادره علي التصدي لمثل هذه الظروف، ففي هذه الحالة تكون الدولة بحاجة الى سلطات اوسع و حرية في التصرف، لان الظروف الاستثنائية تؤدي الى الخلل في التوازن القانوني للدولة، وتتمثل الظروف الاستثنائية في اعلان حالة الطوارئ (برندت، 2012، ص743)، وهي من الموضوعات المهمة التي عولجت من قبل القانون الدستوري، لذلك فان دساتير الدول ذات النظام البرلماني قد عالجت مثل هذه الحالات التي تهدد كيان الدولة ومنها ما يأتي :

1.2.1: حالة اعلان الحرب في الدولة

تتباين دساتير الدول البرلمانية بخصوص تحديد الصلاحيات الخاصة بإعلان حالة الحرب والطوارئ، الا ان اغلب دساتير الدول البرلمانية تمنح هذه الصلاحية الى السلطة التنفيذية بشرط ان يعرض هذا الامر على السلطة التشريعية خلال مده معينة من اجل الحصول على موافقتها من عدمه، فمثلا في جمهورية المانيا الاتحادية واستنادا الى دستورها لسنة 1949، فقد نصت المادة (84) منه على ان سلطة اعلان الحرب في الظروف الاستثنائية تكون من اختصاص رئيس الاتحاد من اجل استخدام القوة، اذا ما كانت الدولة الاخرى لا تفي بالالتزامات المفروضة عليها ، وفي حالة تعرض الدولة للخطر وكذلك سلامتها العامة، يمكن لرئيس الاتحاد اتخاذ جميع الاجراءات والتدابير اللازمة لإعادة الاستقرار والتوازن في الدولة وكذلك النظام العام واعادة هيبة وسلطة القانون، حتى اذا لزم الامر استخدام القوات المسلحة بجميع اصنافها من اجل اعادة هيبه وسيادة الدولة، ويجوز لرئيس الاتحاد الامر باستخدام القوة العسكرية الممكنة من اجل تحقيق ذلك بالإضافة الى تعليق كافة الحقوق المدنية للمواطنين وهذا ما جاء في المواد من (411-811) من هذا الدستور.

اما بالنسبة لدستور دولة المانيا الاتحادية والذي وضع سنة 1949، فقد تطرق هذا الدستور الى الظروف الاستثنائية الا ان كلمه الحرب لم ترد فيه كإحدى حالات الظروف الاستثنائية او القاهرة ، وانما تم الاستعاضة عنها بكلمة حالة الدفاع بدلا من هذه الكلمة (مجيد، 1999، ص 321) والتي بينتها المادة (511) من الدستور حيث جعلت سلطة تقرير حالة الحرب من اختصاص المجلس التشريعي بموافقه مجلس البوندستاغ ، وان هذا القرار يكون صادرا بطلب من الحكومة الاتحادية، ويصدر بموافقة اغلبية ثلثي اعضاء السلطة التشريعية (المادة 511 من دستور المانيا لسنة 1949) في ما اذا تعرضت البلاد الى الهجوم المسلح سواء كان من دولة اخرى او من مجموعات او تنظيمات مسلحة ولم تكن الهيئات المسؤولة والمختصة قادرة على اصدار مثل هذا القرار.

وعندما تقوم الدولة بإعلان حالة الدفاع تنتقل سلطة قيادة القوات العامة المسلحة وسلطة اصدار الاوامر العسكرية الى المستشار الالمانى في الدولة الاتحادية اي الى رئيس الوزراء فيها (Raymoon)

(P31،2013،Ferret)، حيث قام المشرع الدستوري بمعالجة حالة الطوارئ بشكل جيد، فاذا كانت الظروف حرجة فان سلطة اعلان حالة الدفاع تكون من اختصاص المستشار الألماني، اما اذا كان هنالك متسع من الوقت فان سلطة اعلان حالة الدفاع تكون اختصاصا مشتركا بين السلطة التشريعية و مجلس الوزراء، اما اذا كان الظروف حرجا ومفاجئا حيث لا يسمح بعرض الامر على المجلس التشريعي واخذ موافقته يقوم المستشار الألماني بالتصرف لوحده.(المادة 84 من دستور فايمر الالمانى1949).

الا انه في دولة العراق او بالأحرى مملكة العراق في ظل دستورها والذي كان يسمى بالقانون الاساسي في سنة 1925 فقد جعل الدستور سلطة اعلان الحروب من اختصاصات الملك ومن صلاحياته فهو القائد العام للقوات المسلحة وهو الذي يعني الحرف ويامر بوقفها (حميد حنون خالد، ص222)، الا ان دستور دولة العراق الاتحادية لسنة 2005 نظم حالة اعلان الحرب في المادة (16) من الدستور وتطرق الى ان اعلان حالة الحرب و حالة الطوارئ في العراق التاخذ بعد موافقة اغلبية الثلثين في مجلس النواب بناء على طلب المشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء و تعلن حاله الطوارئ لمدته 30 يوما قابلة للتمديد و بموافقة كل الطرفين في كل مرة تمدد فيها هذه الحالة وفي هذه الحالة يكون رئيس مجلس الوزراء متمتعا بالصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون الدولة هنا لفتره حالة الطوارئ وتكون هذه الصلاحيات منظمه قانون لا يتعارض مع مواد الدستور حيث يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب جميع الاجراءات التي يتخذها منذ بدايات اعلان حالة الطوارئ الى حين انتهاء هذه الحالة خلال (15) يوما من تاريخ انتهاء هذه الحالة.

وهنا نجد ان المشرع الدستوري في العراق لم يكن موقفا في منح هذه الاختصاصات لرئيس مجلس الوزراء بالنسبة لحالة اعلان الحرب فقد منح سلطة اعلان الحرب لمجلس النواب العراقي بناء على طلب مشترك بين كل من رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء ويلاحظ هنا انه ايضا لم يقم بالتفريق بين الحرب الدفاعية اي الحرب التي تدافع فيها البلد عن نفسها من اي اعتداء خارجي وكذلك الحرب الهجومية وهي حاله هجوم الدولة على دولة اخرى قامت مسبقا بانتهاك القوانين الدولية والاعتداء عليها حيث انه في الحرب الدفاعية لا يمكن للقائد العام للقوات المسلحة وهو رئيس مجلس الوزراء ان ينتظر موافقة مجلس النواب من اجل اتخاذ القرار والاجراءات اللازمة لصد الهجوم المعادي لان ذلك الامر يتطلب وقتا طويلا ويتعارض مع مهام رئيس مجلس الوزراء باعتباره القائد الاعلى لجميع القوات المسلحة في البلاد وعليه اتخاذ ما يلزم للمحافظة على سلامة البلد، بالإضافة الى ذلك فان تقديم طلب اعلان حالة الحرب من قبل رئيس مجلس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية يتعارض مع الاختصاصات الرئيسية لرئيس مجلس الوزراء في رسم السياسة العامة للدولة ومن هذه السياسة ، السياسة الدفاعية اعتبارا هي القائد العام للقوات المسلحة في البلاد حيث كان على المشرع الدستوري ان يتبع ما

جاء به دستور المانيا الاتحادية لسنة 1949 حيث انه في حال اي اعتداء او هجوم مفاجئ لا يمكن لرئيس الوزراء ان ينتظر موافقة السلطة التشريعية من اجل اعلان هذه الحالة.

2.2.1: اعلان حالة الطوارئ في الدولة

في معرض التفرقة بين حالة الطوارئ والاحكام العرفية يرى قسم من الفقه أنه يقصد بحالة الطوارئ هي حالة الطوارئ السياسية أو الصورية أو المفترضة ، بينما يقصد بالأحكام العرفية حالة الطوارئ الفعلية أو الحقيقية أو العسكرية ، عندما تفرض حالة الطوارئ في الدولة يتم اللجوء الى استخدام اجراءات و وسائل استثنائية في حكم البلاد لمواجهة الظروف الاستثنائية ، ومنها الالتجاء الى فرض النظام العسكري (الحكم العرفي) إذ تتولى فيه السلطة العسكرية مقاليد الامور في الدولة وممارستها لاختصاصاتها بالقوة المسلحة . ولا تفرض حالة الطوارئ العسكرية الا في ميادين القتال ومناطق الحرب. وبذلك لا يستتبع دوما فرض الحكم العرفي عند اعلان حالة الطوارئ ان من اهم الحالات التي تقود باتخاذها الدولة في حالة وجود خطر يهدد كيان الدولة ويعرضها للخطر هي حالة الطوارئ كمحاولات الانقلاب ضد النظام الحاكم وكذلك، وحالات التمرد والعصيان وكذلك ظهور التنظيمات ارهابية في الآونة الاخيرة في كثيرا من الدول ومنها بعض الدول العربية وقد عالجت اغلب الدساتير موضوع حالة الطوارئ.

وهناك نصوص معينة تناولت هذا الموضوع وحالة الطوارئ عبارة عن نظام قانوني فيه للسلطة التنفيذية سلطات اوسع من سلطاتها في الحالات الاعتيادية وتنقل اليها بعض الاختصاصات المدنية والعسكرية انا انه لتطبيق مثل هذه الحالة يجب توافر مجموعة من الشروط ومن هذه الشروط وجود خطر غير اعتيادي يقوم بتهديد النظام العام للدولة ومن غير الممكن دفع هذا الخبر بالقواعد القانونية المطبقة في الحالات الاعتيادية وان يكون الهدف من اعلان هذه الحالة هو الحفاظ على مصلحة البلاد والسلامة العامة للدولة والمواطنين و امن الدولة ومواطنين (ثابت، 1988، ص92)، كم خولت غالبية الدساتير السلطة التنفيذية سلطه اعلان حالة الطوارئ مع رقابة السلطة التشريعية علي ما تتخذه السلطة التنفيذية من اجراءات خلال مدة اعلان هذه الحالة الى حين انتهائها حيث تطرق دستور فايمار لسنة 1919 الى سلطة اعلان حالة الطوارئ عند تعرض البلاد للخطر ا لحرب واناظتها برئيس الاتحاد الالماني.

اما القانون الاساسي دوله المانيا الاتحادية لسنة 1949 فقد تطرقت الى حالة اعلان الطوارئ في حالات الكوارث في المادة (19) والمادة (53) حيث نصت على انه للولايات حق طلب قوات الشرطة من الحكومة الاتحادية كما انه للحكومة الاتحادية ان تقوم بوضع الشرطة اي خدمه الولاية وحرس الحدود الاتحادي في حالة انه كان هنالك خطر يهدد كيان الاتحاد برمته والسياسة العامة (المادة 19 من القانون الاساسي الالماني لسنة 1949) لان حالة الطوارئ تواجه الخطر الذي كان محققا بالبلاد بناء على طلب

من مجلس الاتحاد وذهب الدستور ايضا الى ان كافة السلطات الاتحادية والمحلية في الولايات ان تتعاون من اجل درئ الاخطار التي تحدد بالحكومة الاتحادية.

الا ان الحكومة الاتحادية عليها اخطار السلطة التشريعية الاتحادية بهذا الامر وان تبلغها عن جميع الاجراءات التي تقوم بها من اجل مصلحة البلاد وانت تنقل لها جميع المعلومات عن الوضع السياسي في البلاد سواء على المستوى الداخلي او على المستوى الخارجي في الوقت المناسب كذلك انه للسلطة التشريعية ان تستدعي اعضاء الحكومة الاتحادية في جلساتها الاعتيادية واجتماعاتها وكذلك اجتماعات اللجان التي تكون مكونة من قبل هذه السلطة (المادة 53 من القانون الاساسي الالمانى لسنة 1949)، كما ان هنالك حالة اخرى وهي اذا ما طلب البوندستاغ ان تنتهي حالة الطوارئ ففي هذه الحالة على السلطة التنفيذية ورئيسها ان تنهي هذه الحالة مباشرة، حيث تتسع سلطات السلطة التنفيذية في الكوارث وتتخذ اجراءاتها التنفيذية دون الحادة الى الحصول على موافقة المجلس التشريعي في البلاد، الى ان تتم انتهاء هذه الحالة او ان يقوم المجلس التشريعي بإصدار الاوامر بإنهاء هذه الحالة.

اما في دستور مملكة العراق فقد كان القانون الاساسي يميز بين حال حالة الطوارئ و حالة الاحكام العرفية فقد جاء في المادة (62) من هذا القانون الاساسي ان الملك يعلن الاحكام العرفية وكذلك له حق اعلان حالة الطوارئ وجاء فيها انه في حالة حدوث قلاقل او شغب في البلاد او حاله حدوث غارة عدائية وللملك بعد موافقة مجلس الوزراء ان يعلن الاحكام العرفية بصورة مؤقتة في اجزاء مملكة العراق التي تحدث فيها قلاقل او شغب او غارات ويجوز ايقاف تطبيق القوانين في هذه الحالة (المادة 120 من القانون الاساسي لمملكة العراق لسنة 1925)، حيث صدر في عهد الملك مرسوم سمي بمرسوم الادارة العرفية رقم (81) لسنة 1935 إذ يقوم الملك بإعلان الأحكام العرفية في حالتي حدوث قلاقل ، أو خطر من غارة عدائية يتعرض اليها العراق، وفي ظل ذلك أوجب القانون الاساسي في ان يتضمن اعلان الأحكام العرفية إجازة ايقاف تطبيق القوانين ، والأنظمة المرعية ، في الأمكنة المعنية ، على أن تكون الإدارة مسؤولة عن التبعات القانونية المترتبة على أعمالها إلى أن يصدر من مجلس الأمة قانون معين بإعفائها عن ذلك (الظاهر، 1997، ص 59).

وان منح الملك سلطة اعلان الاحكام العرفية وسلطة اعلان حالة الطوارئ هو امر غير جيد اي وقت يكون فيه الملك مصونا و محميا من المسائلة القانونية الا انه وبعد سقوط الحكم الملكي في العراق سقوط القانون الاساسي سنة 1958 وقيام جمهورية العراق استمر هذا التمييز بين حالة الطوارئ والاحكام العرفية، الا ان دستور 27 تموز 1958 لم يتطرق الى سلطة مجلس الوزراء في اصدار الانظمة الا في المادة (21) من الدستور حيث جاء فيها بانه لمجلس الوزراء اصدار الانظمة باسم الشعب، كما ان دستور سنة 1963 من جعل اختصاص اصدار الانظمة حصرا على المجلس الوطني لقيادة الثورة

استنادا الى المادة الثانية من هذا الدستور كذلك فان دستور 29 نيسان لسنة 1964 سار علي نهج الدستور السابق وجعل مجلس الوزراء مختصا في اعداد مشروعات الانظمة وان رئيس الجمهورية هو من يصادق على هذه الانظمة اي ان رئيس الجمهورية كان هو الرجل المعنى والمختص بإصدار الانظمة استنادا الى هذا الدستور(الجبوري، 2004، ص14).

وتطرق دستور 21 ايلول لسنة 1968 الى اختصاص مجلس قيادة الثورة استنادا الى المادة (44) من هو من يصدر القرارات والانظمة وكذلك تطرقت المادة (50) منه علي ان رئيس الجمهورية هو من يختص في اصدار القرارات والانظمة اما مجلس الوزراء فان مهمته تكون في اعداد لوائح الانظمة استنادا الى المادة (64) من هذا الدستور.

وكذلك تناول دستور 1970 على ان مجلس الوزراء يقوم بإصدار الانظمة وفق المادة (62) من هذا الدستور الا ان الواقع العملي يشير الى انه في تلك الحقبة الزمنية كان رئيس الجمهورية هو من يصدر القرارات والانظمة استنادا الى المادة (42) من الدستور وبعد سقوط النظام السياسي في العراق سنة 2003 فقد اختص المدير الاداري لسلطنة التحالف بإصدار الانظمة والتعليمات اما قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 فقد اضيفت المشروعية على هذه الانظمة والقرارات. الى سنة 1965 حيث تم في هذه السنة بالذات الدولة الى التوحيد بين هاتين الحالتين بقانون خاص سمي قانون السلامة الوطنية رقم (4) لسنة 1965، اما بالنسبة للدستور جمهورية العراق لسنة 1970 فقد تطرق فقط الى حالة الطوارئ و صدر قانون سمي بقانون الدفاع المدني رقم (41) لسنة 1978 كذلك ادمج هذا الدستور بين حالتي الطوارئ والاحكام العرفية كما جاء في المادة (91) من قانون المحافظات رقم (51) لسنة 1969 وقانون التعبئة رقم (21) لسنة 1971 الى ان صدر دستور دولة العراق لسنة 2005.

حيث اسند هذا الدستور سلطة اعلان الحرب حالة الطوارئ الى مجلس النواب العراقي بناء على طلب المشترك من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء اي رئيس السلطة التنفيذية وهذا امر يتنافى مع القواعد العامة للنظام البرلماني ومبادئه الواضحة وكما حدد فترة اعلان حالة الطوارئ بثلاثين يوما بالإضافة الى امكانية تمديدها بعد موافقة مجلس النواب يكون ذلك بالأغلبية استنادا الى المادة (16) من دستور دولة العراق لسنة 2005 ويعتبر المنهاج الوزاري ترجمة للسياسة العامة للدولة خلال مده حكم الوزارة (البديري، 2008، ص361).

كما تطرق الدستور الى ان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر الذي يقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة وجاء هذا الامر ايضا في المادة (41) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي بكونه كذلك القائد العام للقوات المسلحة وسلطاته لهذه القوات ترتب مسؤولياته عن الاجراءات التي يتخذها في سبيل الحفاظ على سلامة البلاد وامن المواطنين من جميع الاعتداءات الخارجية الذي تمس امن دولة

العراق وقبل ذلك تطرق قانون مجلس ادارة الدولة لسنة 2004 الى ان التشريعات تبقى معمول بها وكذلك دستور 2005 تطرق الى بقاء التشريعات معمولاً بها ما لم تلغى او تعدل وفقاً لحكام الدستور وتطرق المادة الاولى الى اعلان حالة الطوارئ في حالة حدوث خطر داهم يهدد امن العراق وسلامة مواطنيه في حياته.

حيث نجد هنا التساؤل عن المشرع الدستوري وأين يكمن مكانه من مضامين امر السلامة الوطنية رقم (1) الصادر في 3 تموز من عام 2004 النافذ ، أي قبل صدور دستور العراق لعام 2005 ، إذ منح هذا الأمر لرئيس الوزراء، بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع صلاحية اعلان حالة الطوارئ في اية منطقة من العراق، عند تعرض الشعب العراقي لخطر حال جسيم ، وفي حالة حدوث خطر ناجم عن غارة عدائية او حرب او اي تهديد لان العراق او حدوث اضطرابات خطيرة او كارثة كبيرة وتفرض حالة الطوارئ من قبل رئيس مجلس الوزراء ويفرض حظر التجوال استناداً الى هذا الامر، كما ان الامر قد جعل الموافقة النهائية على اعلان حالة الطوارئ في العراق لدى احد جهتي السلطة التنفيذية وهي هيئة الرئاسة .

ومنح السلطات الاستثنائية الى الجهة الثانية من السلطة التنفيذية وهي رئيس الوزراء . الان الدستور يشترط موافقه اغلبية الثلثين لمجلس النواب في حال وافق على اعلان حالة الطوارئ وكذلك في حالة تمديدها.

الا انه ومن الامور الملفتة للنظر انه بالرغم من احتلال ثلث مساحة دولة العراق منذ عام 2014 الى عام 2017 من قبل التنظيمات الارهابية الا ان مجلس النواب لم يقرر الموافقة على اعلان حالة الطوارئ والحرب بالرغم من تخويل الدستور لمجلس النواب هذا الامر من خلال رئيس مجلس الوزراء، حيث يعطيه مجلس النواب الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شئون البلاد خلال فترة اعلان الحرب وكذلك اعلان حالة الطوارئ وذلك بقانون لا يتعارض مع النصوص الدستورية القائمة بالرغم من ان هذا القيد غير مبرر من قبل الدستور (جمال الدين، 2003، ص25)، وفيما يتعلق بخضوع السلطات الاستثنائية الى الرقابة ، فقد أكد النص الدستوري على وجوب ان يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب بعد خمسة عشر يوماً من انتهاء حالة الطوارئ.

كما ان الاجراءات الاستثنائية المتخذة في اثناء مدة اعلان حالة الطوارئ وما حققته من نتائج ساعدت في مواجهة الظروف الاستثنائية، للنظر فيها واتخاذ القرار المناسب بشأنها . ويتضح ان المشرع الدستوري قد مال الى اعتماد الرقابة السياسية المتمثلة في رقابة مجلس النواب . وكان من الافضل ان يركن المشرع الدستوري العراقي الى اعتماد رقابة القضاء الإداري لأنها تدخل ضمن اختصاصه، على

وفق البند (ثانيا) من المادة (7) من قانون التعديل الثاني رقم 106 لسنة 1989 لقانون مجلس شورى الدولة رقم 65 لسنة 1979 .

ويمارس رئيس الوزراء السلطات الاستثنائية المنصوص عليها اعلاه بموجب اوامر او بلاغات او بيانات تحريرية تنشر في وسائل الاعلام المرئية والمسموعة والمكتوبة مع تحديد تاريخ سريانها. ومع عدم الاخلال بأية عقوبة اشد ينص عليها قانون العقوبات والقوانين النافذة، يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد عن مليون دينار او بإحدى هاتين العقوبتين كل من يخالف الاوامر او البلاغات او البيانات او القرارات التي يصدرها رئيس الوزراء او من يخوله (المادة (5) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004)، وترتبط القوات المسلحة وقوات الطوارئ والقوات الخاصة والدفاع المدني وقوى الأمن الداخلي والاجهزة الأمنية والاستخباراتية والمخابراتية في المنطقة محل الطوارئ برئيس الوزراء مباشرة خلال فترة اعلان حالة الطوارئ، وله بالتنسيق مع مسؤولي هذه القوات والاجهزة وتكليفها باي مهام تتناسب مع طبيعتها واختصاصها وحاجة الظروف الطارئ لها.

الفصل الثاني

نطاق المهام التنفيذية لمجلس الوزراء في الدولة

يمتلك مجلس الوزراء ككتلة واحدة السلطات التنفيذية في الدولة وكذلك تمتلك الوزارات ايضا سلطات تنفيذية لوحدها، في نطاق مهامها التنفيذية و تقوم بإدارة امور الدولة كتقديم الخدمات للمواطنين بما يتناسب مع المهام المخصصة لها ، كل وزارة تكون معنية بأمر معين وعليها القيام به فوزارة الكهرباء مهمتها تنفيذ المشاريع الخاصة بمركز الكهرباء في الدولة وكذلك وزارة الماء والمياه الجوفية معنية بأمر شبكات المياه بإيصالها الى المواطن وكذلك الحال بالنسبة للوزارات الاخرى حيث نجد مثلا في دولة المانيا الاتحادية الوزراء في اماكنهم الوزارية مع المستشار الالمانى يشكلون معا السلطة التنفيذية ويعين المستشار الالمانى من قبل البوندستاغ لوحده بعد ان يرشحه الرئيس الالمانى لهذا المنصب، اما بالنسبة لتعيين الوزراء في الدولة انه يتم تعيينهم عن طريق رئيس الدولة بناء على اقتراح من المستشار الالمانى (المادة ٥٣ من القانون الاساسى لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل) (شبر، 2005، ص٢٤)، كل وزارة تكون معنية بأمر معين وعليها القيام به فوزارة الكهرباء مهمتها تنفيذ المشاريع الخاصة بمركز الكهرباء في الدولة وكذلك وزارة الماء والمياه الجوفية معنية بأمر شبكات المياه بإيصالها الى المواطن وكذلك الحال بالنسبة للوزارات الاخرى حيث نجد مثلا في دولة المانيا الاتحادية الوزراء في اماكنهم الوزارية مع المستشار الالمانى يشكلون معا السلطة التنفيذية ويعين المستشار الالمانى من قبل البوندستاغ لوحده بعد ان يرشحه الرئيس الالمانى لهذا المنصب، اما بالنسبة لتعيين الوزراء في الدولة انه يتم تعيينهم عن طريق رئيس الدولة بناء على اقتراح من المستشار الالمانى (المادة ٥٣ من القانون الاساسى لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل) .

وإذا ما نظرنا الى تاريخ الدساتير الالمانية نجد انه حدثت في ظل القانون الاساسى الالمانى لسنة 1949 اول انتخابات شاركت فيها مجموعة من الاحزاب عن طريق ممثلين لها وشارك فيها بعض الاشخاص لا ينتمون الى احزاب معينه في تلك الانتخابات كنوع من الديمقراطية الفعلية في الدول البرلمانية وبعد ذلك شكل اول مجلس الوزراء في ظل القانون الاساسى الالمانى حيث كانت هذه الوزارة

وزارة ائتلافية متحالفة مكونة من ثمانية وزراء من الحزبين الاتحاد المسيحي الاشتراكي والحزب المسيحي الديمقراطي وثلاثة وزراء بما فيهم نائب المستشار من حزب الاحرار الديمقراطيين ووزيران من الحزب الالمانى الا ان الدستور الالمانى لسنة 1949 او ما كان يسمى القانون الاساسى لم يكن ينص في البداية على منصب نائب المستشار او نائب رئيس مجلس الوزراء لكن جرت العادة على ان يقوم المستشار الالمانى بتحويل وزير من وزرائه المقربين له لكي يشغل هذا المنصب كنائب له (الظاهر، 1997، ص 59)، وانه في حالة الغياب المستشار الالمانى نائب المستشار قد خول صلاحيات المستشار من اجل القيام بالمهام الادارية والتنفيذية طوال فترة غيابه، حيث كان عدد الوزارات بعد تشكيل مجلس الوزراء الالمانى في تلك الفترة حوالي ثلاثة عشر وزارة مع نائب المستشار اول وزارة خارجية في تاريخ الحكومة الالمانية سنة 1951 كان هذا المنصب يشغله المستشار الالمانى واستمر في شغل هذا المنصب لمدة اربع سنوات انه بعد سقوط الحلفاء بقيادة المانيا الاتحادية آنذاك سنة 1955 استحدثت وزارتين هما وزارة الدفاع ووزارة الطاقة النووية.

و في دولة العراق الاتحادية مقرر قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 الى انه من شروط نفاذ الدستور الدائم ان تشكل الحكومة الجديدة -اي مجلس الوزراء- بعد انتخاب البرلمان مباشرة بعد اجراء الاستفتاء الشعبى على هذا الدستور في 2005/1/8 وبعد ان يتم نشر نصه في جريدة الوقائع العراقية، حيث كان اول رئيس وزراء عراقي منتخب من الكتلة الأكثر عددا في البرلمان العراقي المنتخب في تلك السنة الا ان الظروف السياسية في العراق في تلك الفترة كانت عصيبة بالإضافة الى وجود سلطة الائتلاف والتي كانت تستحوذ على مقاليد الحكم في العراق في ذلك الوقت منعت رئيس الكتلة الاكبر عددا من اعتلاء هذا المنصب وشوكت حكومة مشاركة وطنية بدلا عنها فمشاركة كل الاحزاب والكتل السياسية البرلمان العراقي في تشكيل مجلس الوزراء الجديد اهم مهام هذه الوزارة هي المهام الادارية والتنفيذية، بالإضافة الى ان كل وزارة تكون مختصة في اعمال وزاراتها و تنفيذ مهامها التي اسست من اجله هذه الوزارة ، بالإضافة الى المهام التي يمارسونها كمجلس الوزراء اي كسلطة تنفيذية في عموم البلاد (حرب، 2011، ص332).

1.2: نطاق المهام التنفيذية لمجلس الوزراء مجتمعاً كسلطة واحدة في الدول

لمجلس الوزراء مهمتان اساسيتان وهما المهمة السياسية والتي يقوم الوزراء بممارستها باعتبارهم اعضاء في مجلس الوزراء، وكذلك ادارة مؤسسات الدولة باعتبارها السلطة الادارية الاعلى في البلاد والسلطة تنفيذية الاله في النظام البرلماني، وسوف يتطرق البحث الى هذه المهام الاساسية في ما ياتي

1.1.2: رسم وتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة

من اجل حل المشكلات العالقة و تنفيذ المخططات والمقترحات التي تعرض من قبل الوزارات على مجلس الوزراء في الدولة السياسة العامة للدولة من اجل مواجهه موضوع معين لابد لمجلس الوزراء وكذلك الوزارات العائدة له من رسم وتخطيط وتهيئة مقترحات مشاريع تنفيذ السياسة العامة للدولة والسير بموجبها وكذلك ما تتبناه الوزارة من قياسات خاصة بها مما يقترحه عليها رئيس مجلس الوزراء باعتبار هي القائد الاعلى الاداري والتنفيذي لهذه الوزارات (جواد ، 2008 ، ص73)، وهو من يتبنى بشكل رئيسي السياسة العامة للدولة استنادا الى الدستور الذي هو القانون الاعلى في البلاد، ولذلك يجب على جميع السلطات في الدولة اين تتبع نصوص هذا الدستور ولا يمكن ان تحيد اي سلطة من السلطات عن الدستور والا عرضت نفسها للمساءلة.

كما انه هنالك تباين الانظمة الدستورية من حيث رسم السياسة العامة للدولة فهنالك انظمة دستورية جعلت السياسة العامة للدولة الاختصاص لمجلس الوزراء وهنالك انظمة دستورية اخرى جعلت السياسة العامة للدولة من اختصاص رئيس مجلس الوزراء والمسؤوليات التي يجب ان يتحمل اعباءها و تقع على عاتقه مسؤولية رسم وتخطيط وتنفيذ وادارة السياسة العامة للدولة وحده من يتحمل هذه المسؤولية في حال وجود اي تقصير في تنفيذ هذه السياسة، (Matthias Bischoff، 2015، P 41) حيث اناط دستور دولة المانيا لسنة 1949 مهمة تنفيذ السياسة العامة للدولة المستشار الالماني الذي هو رئيس مجلس الوزراء في دولة عمان وكلفه تخطيط وتنفيذ وادارة هذه السياسة فهو يضع خطوط العامة و العريضة للسياسة العامة للدولة ويكلف ما دونه من الوزراء في تنفيذ هذه السياسة وذلك ما جاءت به المادة (56) من هذا الدستور (Raymond Ferretti، 2013، P 41) ويقوم هؤلاء الوزراء بإدارة شؤون وزاراتهم لائحة وزارية تصدر من المستشار الالماني يبين فيها الاعمال الذي عليهم القيام بها ويقوم الرئيس الاتحادي بالمصادقة على هذه اللائحة (الطائي، 2017، ص672).

وفي دولة العراق في ضل دستورها الملكي لسنة (1925) فان هذا الدستور الملكي لم يكن يوجب عرض البرنامج الوزاري لمجلس الوزراء على السلطة التشريعية من اجل المصادقة عليه عند تشكيل مجلس الوزراء و يقوم مجلس الوزراء ايضا بإعداد الخطاب الملكي وكذلك الخطة الوزارية وعرضها على الملك من اجل المصادقة عليها ومن ثم يقوم الملك بعرض الخطة الوزارية على مجلس الامة في ذلك الوقت ويناقش مجلس الامة الخطاب الملكي بالإضافة الى مناقشة الخطة الوزارية ويقوم رئيس مجلس الوزراء بتنفيذ هذه الخطة الوزارية بما يتناسب مع مواد الدستور والقوانين النافذة الصادرة من مجلس الامة من خلال اصدار القرارات واللوائح والتعليمات التي يجب ان لا تكون مخالفه لنصوص الدستور وكذلك القوانين النافذة (المادة 92 من القانون الأساسي العراقي لسنة 1925)، اما بخصوص دستور دولة

العراق لسنة (2005) فإنه جعل سلطة رسم وتخطيط السياسة العامة للدولة من اختصاصات مجلس الوزراء حيث جاء في المادة (8) من الدستور العراقي على انه يختص مجلس الوزراء برسم السياسة العامة وتنفيذها وادارتها وكذلك الاشراف على عمل الوزارات العائدة له من اجل تنفيذ هذه السياسة وهذا ما نصت عليه المادة (2) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 8 لسنة 2014 (كامل، 1947، ص75).

حيث جاء فيه انه من اهم الاختصاصات لمجلس الوزراء هي تنفيذ السياسة العامة للدولة وتخطيطها وادارتها والاشراف على تنفيذها وكذلك عمليه الرقابة على الوزارات وكذلك الجهات غير المرتبطة بوزارة حيث تقدم الوزارة مبادرة السياسة العامة وتقوم بوصفها والنتائج المتوقعة لهذه السياسة وكذلك اكمال المتطلبات اللازمة وفق النماذج التي ترسل لها من قبل الامانة العامة لمجلس الوزراء في دولة العراق كما تقوم بإرسالها الى قسم تنسيق السياسات العامة في دائرة المتابعة والتنسيق الحكومي في مجلس الوزراء من اجل مراجعة هذه السياسة والمصادقة عليها واقرارها ومن ثم اعادتها الى الوزارات المعنية، بالإضافة الى انه تقوم الوزارات بإرسال بدائل للسياسة العامة وفق الاستثمار المعدة لهذا الغرض وتتضمن بديلين او ثلاثة بدائل لكل حل من هذه الحلول، كما تتضمن تعريف المشكلة وكذلك تقييم وتحديد الهدف وكذلك الخيارات المعدة والنتائج المتوقعة لهذه السياسة والمطلوب تواجدها بالإضافة الى المخاطر المحيطة بتطبيق هذه السياسة ومدى ملائمتها للسياسات الحالية الموجودة في ارض الواقع (القيسي، 2008، ص10).

ومن ثم تقوم الامانة العامة لمجلس الوزراء في قسم تنسيق السياسات العامة بدراسة وتقييم استثمارات السياسات المعروضة من قبل الوزارات ومن ثم تقوم بعرضها على المستشارين والهيئات الاستشارية واللجان المتنوعة او هيئات التي تقوم بدراستها واذا كانت الاستثمار المرسله من قبل الوزارة غير مستوفية للشروط والمتطلبات و المستلزمات التي يجب ان تكون فيها فإنها تعاد مرة اخرى الى تلك الوزارة من اجل اكمال المتطلبات فيها اما اذا كانت هذه الاستثمار مستوفية لجميع الشروط والمستلزمات فإنها ترسل الى مجلس الوزراء من اجل المصادقة عليها و ترسل جميع الاستثمارات القادمة من الوزارات في شكل استثمار واحدة من اجل عرضها على مجلس الوزراء فاذا كانت متطابقة مع السياسة العامة و كانت الحلول الموجودة فيها تتطابق مع الواقع الحالي فانه يتم المصادقة عليها من قبل مجلس الوزراء بعد مناقشة الخيارات المطروحة فيها والحلول التي توصلت اليها هذه الاستثمارات وبعد ابداء الراي من قبل اللجان المختصة والمستشارين الموجودين في مجلس الوزراء (دليل الوزارة، 2016، ص10)، و يتحمل رئيس مجلس الوزراء عواقب تنفيذ السياسة العامة للدولة الاشراف على ادارتها وعلى الوزارات التي تكون عائدة اداريا له و يكون مسؤولا عن تخطيطها ورسمها باعتباره المسؤول التنفيذي المباشر عن

السياسات العامة للدولة حيث يجب ان تكون المسؤولية متناسبة مع السلطة التي يتمتع بها رئيس مجلس الوزراء وتشمل الاعمال التنفيذية للوزارات وتوضيف كافة طاقاتها وبرامجها وخططها من اجل تنفيذ هذه السياسة بحيث تؤدي الى حل المشاكل العالقة (الخرجي، 2006، ص741).

كما انه من اهم المتطلبات لتنفيذ السياسة العامة في دولة تعاون اجهزه الدولة المختلفة كما ان دور السلطة التنفيذي هو دور مهم جدا في تنفيذ وانجاز هذه السياسة العامة للدولة مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بتخطيط ادارة و تنفيذ هذه السياسة هنالك فرق بين السياسة العامة للدولة والسياسة العامة للحكومة حيث انه رئيس مجلس الوزراء وهو مسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للدولة وهو مسؤول عن رسم السياسة العامة للدولة وكذلك جميع النشاطات التي تقوم بها الوزارات من اجل حل مشكلات المواطنين تلبية احتياجاتهم ومطالبهم من اجل تحقيق افضل الخيارات للدولة والمواطن من خلال افضل الوسائل و الخيارات التي يمكن تحقيقها في الدولة (السامي وآخرون، 2011، ص 92)، رئيس الوزراء يكون مسؤولا امام السلطة التشريعية عن دوره في ادارة وتخطيط وتنمية السياسة العامة للدولة واي خلل او تقصير في هذه السياسة او في تنفيذ هذه السياسة بين رئيس الوزراء يكون مسؤولا امام السلطة التشريعية والتي تقوم بدورها الرقابي على السلطة التنفيذية (عبدالقوي، 1989، ص ٥٤).

بالإضافة الى انه كل وزير يكون مسؤولا عن رسم وادارة و تنفيذ السياسات الخاصة بوزارته ولكن يشترط في ذلك ان يكون تنفيذ هذه السياسة وتخطيطها وادارتها في حدود السياسة العامة للدولة بما يتفق معها والا فان الوزير يتحمل كامل المسؤولية التقصيرية امام رئيس مجلس الوزراء عن الخلل في حال عدم توافق السياسة وزارته مع السياسة العامة للدولة وكذلك فان الدستور قد اعطى السلطة التنفيذية ورئيسها اي رئيس مجلس الوزراء الحق في الاشراف على اعمال الوزارات وكذلك الجهات التي تكون غير مرتبطة بوزارة وله حق متابعه عشقها واعمالها وشنونها اذا راتها وتحقق من قيام هذه الوزارات بالمهام المكلفة بها ومن اهم هذه المهام تنفيذ السياسات الموكلة اليها وتوجيه هذه الوزارات وكذلك التنسيق بين هذه الوزارات في بعض الاعمال المشتركة ويقوم رئيس مجلس الوزراء بتقديم البرنامج الوزاري للمجلس التشريعي اي مجلس النواب من اجل الحصول على ثقة مجلس النواب على تشكيلته الوزارية وهو مكلف برسم وتخطيط السياسة العامة للدولة عون البرنامج الوزاري وكذلك يضع الخطوط العريضة لهذه السياسة حتى يقرر هذه السياسة مجلس الوزراء مجتمعا وهذا الامر قد يتسبب في التقليل من سلطة رئيس مجلس الوزراء في تنفيذ البرنامج الوزاري بالرغم من انه هو الشخص الوحيد المسؤول عن تنفيذ البرنامج الوزاري لمجلس الوزراء بكافة وزاراته بالإضافة الى تنفيذ السياسة العامة للدولة (المادة 8 من دستور دولة العراق الاتحادية لسنة 2005).

2.1.2: تعيين اصحاب الوظائف العليا والخاصة في الدولة

تختلف طبيعة تعيين اصحاب المناصب العليا في الدولة بالإضافة الى اصحاب النصر وظائف الخاصة عن طريقة تعيين الموظفين العاديين في الوزارات العائدة للدولة بالإضافة الى ان تعيين مثل هؤلاء الموظفين يكون من اختصاص رئيس الدولة معنى ترشيح اسمائهم له، حيث يقوم بالتوقيع على تعيينه بالإضافة الى توقيع رئيس دولة ان ينتقي هذا الشيء من اختصاصات هذه بالإضافة الى اشتراكها مع السلطة التشريعية في ذلك، و التي تشرف على مثل هذه المناصب بالإضافة الى كونها تقوم اعمال الرقابة على اصحاب هذه المناصب في الدولة، فوجد في دستور المانيا الاتحاد ان رئيس الدولة يقوم بالتوقيع على تعيين اصحاب المناصب العليا والوظائف الخاصة، بالإضافة الى رئيس مجلس الوزراء الذي يقوم بالتوقيع معه على تعيين هؤلاء الموظفين الذين يكونون عاندين للسلطة الاتحادية (المادتين 60 و85 من القانون الاساسي لدولة المانيا الاتحادية لسنة 1949).

وكذلك بالنسبة للمناصب العسكرية الضباط وضباط الصف بخصوص تعيينهم وقاتلهم في حالة ان اخل بواجباته تجاه الدولة، ما لم ينص القانون الالمانى على خلاف ذلك وتتم هذه العملية دون تدخل من السلطة ترجمة التشريعية في البرلمان الالمانى، ويتم تعيين موظفي الخدمة المدنية والضباط وضباط الصف من قبل الرئيس بناء على اقتراح من مجلس الوزراء والوزراء العائدين لهذا المجلس وتخضع هذه التعيينات لرقابة السلطة التشريعية الاتحادية (Einfach Politik، 2016، P44)، في ظل دستور دولة العراق الاتحادية لسنة 2005 فقد نص هذا الدستور المادة (8) منه على ان تعيين الوزراء ووكلاء الوزراء والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم في رتبة قائد فرقة ورئيس جهاز المخابرات الوطنية ورؤساء الاجهزة الامنية يكون من الاختصاصات الرئيسية لرئيس مجلس الوزراء ومجلسه وكذلك نصت الماد (16) من هذا الدستور على ان مجلس النواب يختص بالموافقة على هذه التعيينات فترشيحهم يتم من خلال مجلس الوزراء والمصادقة على ترشيحهم والموافقة عليها تكون من اختصاصات مجلس النواب (التركاوي، 2017، ص201)، و كذلك فانه بإمكان مجلس نواب تعطيل سلطة مجلس الوزراء اختيار اصحاب المناصب العليا واصحاب الوظائف الخاصة في حال انه لم يوافق على اسماء المرشحين التي تقدم اليهم من قبل السلطة التنفيذية وبذلك تكون سلطة مجلس الوزراء في تعيين اصحاب الوظائف الخاصة والمناصب العليا مقيدة بقيد القيد الاول هو توافر الشروط اللازمة في من يشغل هذه المناصب والقيد الثاني هو موافقة مجلس النواب على هذه الاسماء (البدوي، 1993، ص255).

ويرى البحث انه من الملاحظ على هذا الامر ان هؤلاء الموظفين من اصحاب الوظائف الخاصة والدرجات العليا في الدولة ما داموا موظفين في هذه الوزارات و عاندين في اعمالهم للسلطة التنفيذية و

مجلس الوزراء فانه من غير الممكن ان تتدخل السلطة التشريعية في تعيين هؤلاء الموظفين لان ذلك يؤدي الى الحد من اختصاصات السلطة التنفيذية في ادارة اعمالها وتعيين موظفيها، كذلك فان هذا الامر يعتبر عائقا من العوائق التي تحيط بالسلطة التنفيذية في دولة العراق وكذلك الدول البرلمانية التي تنتهج هذا النهج للحد من اختصاصاتها.

الى ان الدستور العراقي لسنة (2005) لم يبين ماهية الدرجات الخاصة ومفهومها وكذلك قوانين الوظيفة العامة كقانون الخدمة المدنية رقم (42) لسنة 1960 وقانون الملاك رقم (52) لسنة 1960 و تعليمات الخدمة المدنية رقم (11) لسنة 1968 ولكن تطرقت اليها بانها كل وظيفه في اي دائرة رسمية او شبة رسمية او مؤسسة او مصلحة حكومية ينص قانون الملاك عليها او اي قانون اخر او نظام على انها درجات خاصة تقررها الدولة فالدرجة الخاصة او الوظيفة العليا تعني انها وظيفة عامة في الدولة ولكن يريد بها نص خاص في الدستور او القوانين يحولها الى درجة خاصة(الحسيني، 2013، ص 8) ، فهي مدير عام فما فوق الى درجة وكيل وزير الا ان الدستور العراقي لم يشر ايضا الى من له الحق في اقالة اصحاب هذه المناصب او الجهة المختصة في هذا الامر واحاله هذا الامر الى مجلس النواب بالقياس على السلطة المختصة الخاصة بتعيين هؤلاء لان ذلك من الامور التي تحد من صلاحيات السلطة التنفيذية فمن يعين هؤلاء في الواقع العملي هو البرلمان العراقي باعتباره هو من يصادق على تعيينهم و بذلك نجد ان اختصاصات وصلاحيات السلطة التنفيذية تكون محدودة بالنسبة لتعيين اصحاب هذه الوظائف وكذلك بالنسبة لإقالتهم وهذا الامر من الامور التي تحد من سلطات مجلس الوزراء في الدول البرلمانية و في دولة العراق الاتحادية (الشكري، 2012، ص 160) .

3.1.2: تحضير واعداد الموازنة العامة للدولة

يمكن تعريف الموازنة العامة للدولة بانها تقدير لما يمكن للحكومة انفاقه خلال سنة قادمة وكذلك واردات حكومة خلال السنة القادمة وتعرف الموازنة العامة ايضا بانها وثيقة تتضمن تقديرا لنفقات و إيرادات الدولة لمدة محددة وهي مستقبلية وتقدر في ضوء اهداف وخطط وفلسفة الدولة(حلمي ، 1946 ص 103)، وعرف قانون الادارة المالية والدين العام رقم (59) لسنة 2004 الموازنة الفيدرالية بانها تخمين لأجمالي الإيرادات والنفقات السنوية كما هو مصادق عليه من قبل الحكومة الفدرالية(قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (59) لسنة 2004 المعدل) ، وللموازنة العامة اهمية كبيرة في الدول البرلمانية حيث انه من شروط تنفيذ بنود الموازنة العامة ان يكون مشروع الموازنة العامة قد تم اقراره من قبل البرلمان والتصديق عليه و ان اقرار الموازنة العامة يكون من قبل البرلمان الذي يمثل الشعب على خطة عمل الوزارات وسياساتها الاقتصادية والمالية والتي يجب ان تكون متلائمة مع السياسة العامة للدولة(محمد، 2018، ص158)، وقد تستخدم عملية اقرار الموازنة العامة والمصادقة عليها من قبل بعض الاحزاب والكتل

المعارضة في البرلمان كوسيلة ضغط على مجلس النواب من اجل تمرير لبعض مطالب الاحزاب المعارضة في فيه وبالخصوص عندما لا تتوفر الاغلبية النيابية التي تؤيد مشروع الموازنة المقدمة من قبل مجلس الوزراء ، واحزاب المعارضة هذه قد تنتظر مشروع قانون الموازنة العامة من اجل ان تضع شروطها قبل التصويت عليه لصالح اقرار الموازنة العامة من اجل ان تقوم بالاستفادة الكبيرة والتي تصل اليها هذه الاحزاب في مجلس النواب.

ويعني تأخر الموازنة العامة توقف تنفيذ المشروعات من قبل مجلس الوزراء وبذلك يتأخر تنفيذ البرنامج الوزاري من قبل السلطة التنفيذية في الدولة (الخفاجي، 2013، ص 59)، كما ان اعداد الموازنة العامة للدولة هو من اختصاص السلطة التنفيذية وزير المالية في هذه الدول و في اغلب الانظمة السياسية ومنها الدول ذات النظام البرلمانية بإعداد الموازنة العامة للدولة للسنة القادمة ولكون مجلس الوزراء في النظام البرلماني هو المسؤول عن رسم السياسة العامة للدولة وادارتها و تنفيذ هذه السياسة يكون من اختصاصاته اعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة ومناقشتها وادارتها وكذلك فان مجلس الوزراء يقوم بمناقشة هذه الموازنة ويصادق عليها عندي حالتها له من قبل وزير المالية ومن ثم يقوم مجلس الوزراء بإحالتها الى المجلس التشريعي من اجل اقرارها والمصادقة عليها وتحدد اغلب الدساتير البرلمانية فترة اعداد هذه الموازنة بكافه نفقاتها و ايراداتها مدة شهرين قبل بداية السنة المالية الجديدة كذلك الحال في دولة العراق الاتحادية (الكرخي، 1999، ص 278).

وفي المانيا الاتحادية فان قانونها الاساسي لسنة (1949) المعدل اوجب على الحكومة الاتحادية متمثلة بمجلس وزرائها تقديم مشروع الموازنة الى البوندسرات والبوندستاغ معا وفي نفس الوقت من اجل مناقشة هذه الموازنة خلال مدة ستة اسابيع بالاضافة الى انه للبوندسرات ان يقلل من هذه المدة ويجعلها ثلاثة اسابيع، 2013، (Raymond Ferretti P12)، وله ان يمدد هذه المدة الى تسعة اسابيع في بعض الحالات الخاصة وينص القانون الاساسي ايضا لسنة (1949) على ان لكل ولاء ولاية الحق في انشاء سلطات مالية مفصلة من اجل الضرائب التي تجبى في كل ولاية وحصيلتها في نهاية المطاف تعود الى الحكومة الاتحادية ونجد انه من الناحية العملية ان كلا من سلطات الولايات والحكومة الاتحادية كل منهما يعمل على حدى وبشكل مستقل في جبي الضرائب التي تفرض على المواطنين في الدولة ن واغلبها غير محددة في قانون الولاية و يكون وزير المالية الاتحادي في مركز قوي وهو المسؤول عن جب الايرادات الاتحادية وكذلك صرف النفقات الحكومية والاشراف على جمع الضرائب ويكون مسؤول عن الميزانية الاتحادية وكذلك هو مسؤول عن النقد والعملات الاجنبية وله كذلك حق الاشراف على العملات الاجنبية الصعبة وسوق الاموال وشركات وقواعد التامين وكذلك جميع الايرادات الاخرى التي تجمعها

الدولة من اجل ايداعها في الخزينة العامة وعلى قواعد عمل الميزانية والتي كانت مقررة قبل ذلك في دستور سنة (1919) والذي كان يسمى بدستور فايمر (بلينديناخرو باسماء، 2007، ص27).

ويقوم بتقدير الميزانية في كل وزارة الموظفين الفنيون المسؤولون عن عملية التقدير ويقومون بتقديم المقترحات بالنسبة للموازنة العامة لوزاراتهم وتقدم الوزارات هذه الموازنة الى مجلس الوزراء وتشكل موازنة موحدة من قبل وزارة المالية وتعد قانون خاص بها ومن ثم ترسلها الى مجلس الوزراء لمناقشتها والمصادقة عليها وبعد الموافقة والمصادقة ترسل هذه الموازنة الى مجلس النواب الاتحادي او السلطة التشريعية او ما تسمى بالبوندستاغ لاقرارها والمصادقة عليها (المر بليشكه، 1973، ص176)، وكذلك تشمل هذه الموازنة القروض والاعتمادات الاستثنائية والمعونات التي تقدم للولايات من قبل الدولة الاتحادية وتقر الموازنة قبل بداية السنة المالية الجديدة فاذا جاءت السنة المالية الجديدة و لم تكن الموازنة قد قررت بعد فعلى مجلس الوزراء اصدار قانون مؤقت خاص بالموازنة حتى تستمر لفترة محددة من تقديم خدماتها الاساسية للمواطنين وفق الموازنة العامة المقدمة لمجلس التشريعي من اجل الحفاظ على المؤسسات القائمة في الدولة حتى تتمكن من القيام بمهامها على اكمل وجه وزارة تنفيذية خاضعة سلطة مجلس الوزراء في الدولة (المادة 114 من القانون الاساسي لدولة المانيا الاتحادية).

وكذلك الحفاظ على هذه الوزارة باعتبارها مؤسسة تنفيذية فرع مصالح المواطنين الذين هم بحاجة للخدمات التي تقدمها هذه الوزارة وكذلك مشاريعها واعمالها الانشائية والخدمية، بالاضافة الى ذلك فان هنالك مبالغ ترصد لها في خطة الموازنة للسنة القادمة وعلى وزير المالية ان يقدم الى مجلس النواب والذي يدعى بالبوندستاغ ومجلس الاتحاد او المجلس التشريعي والذي يدعى بالبوندستاغ كشف حساب بشأن الايرادات التي يتوصل اليها وكذلك النفقات التي على دولة انفاقها للسنة المالية وكذلك الديون المالية الحساب الختامي للسنة المالية مقدم من قبل وزير المالية وليس من قبل رئيس مجلس الوزراء وتقدم الى المجلس التشريعي في الدولة (المادة 111 من القانون الاساسي لدولة المانيا الاتحادية لسنة 1949)، اما بالنسبة لي دستور (1925) الخاص بمملكة العراق فقد نص هذا الدستور على انه لوزير المالية في مملكة العراق ان يقوم بتنظيم واعداد موازنتين، الموازنة الاولى تشمل النفقات والايرادات الاعتيادية والموازنة الثانية تشمل موازنة خطة التنمية الوطنية حيث قام وزير المالية بإعداد هاتين الموازنتين سنة (1927) وكانت تشمل النفقات الاعتيادية الجارية والايرادات وكذلك موازنة خطة التنمية القومية المنهاج الاستثماري ومن ثم قام وزير المالية بعرض هذه الموازنة على مجلس النواب العراقي من اجل المصادقة عليها كذلك تطرق الدستور الى حالة عدم اعداد الموازنة قبل نهاية السنة المالية الحالية من خلال طريقتين الطريقة الاولى اذا كان مجلس الامة المكون من مجلس النواب ومجلس الاعيان مجتمعية مجتمعين فيجب على وزير المالية ان يقوم بإعداد لائحة قانونية تتضمن تخصيصات مؤقتة لمدة مؤقتة لا تتجاوز الشهرين

وعند نهاية هذه المدة فإنه لوزير المالية ان يقدم لائحة جديدة على هذا النمط وهكذا يقوم بتكرار هذه الحالة لا والحالة الثانية انه اذا لم يكن مجلس ففي هذه الحالة يقوم وزير المالية بإعداد الخطة ويتابع موازنة السنة الماضية وبذلك كان المشرع الدستوري موفقا في عمله في معالجة حالة تأخر الموازنة العامة في الدولة (الصائغ، 1976، ص 54).

اما بخصوص دستور دولة العراق الاتحادية لسنة (2005) فقد نص هذا الدستور على انه من اهم واجبات رئيس الوزراء في السلطة الاتحادية هو اعداد الموازنة العامة للدولة ومناقشتها والمصادقة عليها ومن ثم ارسالها الى مجلس الوزراء من اجل قراءتها ومناقشتها ومن ثم المصادقة عليها وصياغتها في شكل قانون (ذبيان، 2009، ص 96)، ولم يحدد الدستور المدة الزمنية التي يجب على مجلس الوزراء ان يقدم فيها مشروع الموازنة البرلمان العراقي، وان يهذ الشيء سوف يؤدي في نهاية المطاف الي تأخير الموازنة من قبل السلطة التنفيذية الى السلطة التشريعية من اجل اقرارها وصياغتها وبذلك يتأخر قانون الموازنة العامة، و لا يوجد نص دستوري في دستور (2005) ينص على الصرف من قبل مجلس الوزراء في مثل هذه الحالة كما فعل دستور المانيا الاتحادية وكذلك دستور مملكة العراق ولكن المشرع الدستوري عاد وعالج هذا الامر في قانون الادارة المالية والدين العام رقم (59) لسنة (2004) انه على وزير المالية اعداد الموازنة الاتحادية وتقديمها الى مجلس الوزراء في شهر ايلول للمصادقة عليها (سدخان، 2012، ص 99) ، و من ثم يقدمها الى مجلس النواب من اجل قراءتها ومناقشتها واقرارها في شهر تشرين الاول من كل عام وعالج هذا القانون حاله دخول السنة المالية الجديدة من دون اقرار الموازنة اذا جاءت السنة المالية الجديدة وكانت الموازنة لم تقر بعد فعلى وزير المالية ان يصادق شهريا على انفاق النفقات التي تنفقها الحكومة من مخصصات فعلية وبنسبة (12/1) من المخصصات الفعلية للموازنة للسنة المالية السابقة الى ان يصادق مجلس النواب على الموازنة للسنة القادمة ونص هذا القانون على ابواب الصرف من الالتزامات والتقاعد والمرتبات و نفقات الامن الاجتماعي (المادة 7 من قانون الادارة المالية رقم (59) لسنة 2004).

ويرى البحث انه بما ان هذا القانون كان صادرا من سلطة الائتلاف سنة (2004) ولأجل ان يكون له سند قانوني فلا بد من ان يقوم المشرع الدستوري بوضع نص في الدستور من خلال تعديل دستور سنة (2005) ويضع فيه اي في هذا النص التاريخ المحدد للوزارة من اجل تقديم مشروع الموازنة للعام القادم قبل نهاية السنة المالية حاليا من اجل اقرارها من قبل مجلس النواب العراقي والا سيكون الحال كما هو عليه الان ولن تحل هذه المعضلة ابدا.

وقد حدد قانون الادارة المالية والدين العام مراحل اعداد الحساب الختامي وتقديمه الى السلطة التشريعية لمجلس النواب العراقي ولوزير المالية سلطة اصدار الاوامر للإنفاق على الوحدات الادارية

غير المرتبطة بوزارة من اجل تقديم تقاريرها المالية، كما ان اعداد مشروع قانون الحساب الختامي يكون من اختصاص وزارة المالية وبعد ذلك ترسله الى ديوان الرقابة المالية عليها وتدقيقها ومن ثم يضع تقريره ويرفعه الى مجلس الوزراء ومن ثم يقوم تقديره ودراسته خلال مدة (51) يوما من كل عام وبعدها يقوم هذا المجلس بإرسالها الى مجلس النواب العراقي خلال مدة اقصاها (30) يوما في شهر حزيران من كل عام (القيسي، 2012، ص 268)، الا ان مجلس الوزراء غير ملزم بهذه المواعيد مما يدعوا ايضا الى تدخل المشرع الدستوري من اجل تحديد موعد معين في كل سنة لإنجاز الحساب الختامي للدولة (قانون الادارة المالية والدين العام رقم (59) لسنة 2004)، كذلك على المشرع الدستوري ان يقوم بتعديل قانون الادارة المالية والدين العام رقم (59) لسنة 2004 لان هذا القانون وضع في وقت كانت فيه سلطة الائتلاف تحكم دولة العراق كذلك فان المصطلحات الواردة في هذا القانون لا تتوافق مع المصطلحات الموجودة في نصوص الدستور لدولة العراق الاتحادية لسنة 2005.

4.1.2: توقيع المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتفاوض عليها

المعاهدة هي اتفاق شكلي بين شخصين من اشخاص القانون الدولي من اجل احداث اثار قانونية وهذه المعاهدة لا تتم شفاها وانما تتم بالكتابة وتتبع اجراءات معينة من اجل صياغتها و ابرامها ومن اجل ابرام مثل هذه المعاهدات لا بد من الحصول على موافقة السلطة المختصة و التي تخول صلاحية ابرام المعاهدات في الدولة (تورار، بلا سنة نشر، ص ٢٤)، و تختلف المعاهدة عن الاتفاق التنفيذي في ان الاتفاق التنفيذي لا يشترط لإبرامه الحصول على اجراءات شكلية معينة و كذلك ان الدولة تستطيع ان لا تلتزم به ولا يشترط للسلطة المختصة في الدولة لان يصبح الاتفاق ملزم لها بمجرد التوقيع عليه (العطية، 2012، ص 55)، ففي دولة المانيا الاتحادية يبين القانون الاساسي لسنة (1949) على انه لسلطة الاتحاد اختصاصات انشاء علاقات مع الدول الاجنبية والتوقيع على المعاهدات والاتفاقيات مع هذه الدول وهناك هيئات وسلطات دستورية معينة تختص بإقرار المعاهدات الدولية رسم السياسة الخارجية للدولة وان هذه السياسة الخارجية هي من اختصاص الحكومة الاتحادية وتنص المادة (95) من هذا القانون الاساسي على انه من اجل ابرام الاتفاقيات والمعاهدات السياسية فإنها تستلزم موافقة الهيئات المختصة بكافة التشريعات الاتحادية في صورة قانون الاتحادي والمعاهدات الدولية التي تنظم العلاقات السياسية للاتحاد.

وتختلف الهيئات والسلطات التي لها حق التوقيع على المعاهدات والتفاوض عليها باختلاف موضوع هذه المعاهدة فاذا كانت هذه المعاهدة تتعلق بالتشريعات الاتحادية فانه يستلزم موافقة الهيئة المختصة بسند القوانين الاتحادية على هذه المعاهدة اي مجلس النواب الاتحادي ومجلس العموم اما في حالة وجود اتفاقيات تنفيذية فانه تطبق عليها الاحكام المتعلقة بالإدارة الاتحادية وتكون من اختصاص مجلس الوزراء الاتحادي او السلطة التنفيذية حيث نجد ان المشرع الدستوري في دولة المانيا الاتحادية قد وازن بين اختصاصات

السلطة التشريعية في اقرار هذه المعاهدات والتي يتعلق موضوعها بتشريع اتحادي وترك الاختصاصات للسلطة التنفيذية بالنسبة الى توقيع الاتفاقيات التنفيذية لمجلس الوزراء وفي كل الحالات يتطلب من اجل المصادقة على الاتفاقية مصادقة الرئيس الاتحادي (Dr. Konrad Reuter، 2009، P46).

اما بخصوص دستور مملكة العراق لسنة 1925 من جد هذا الدستور ينص على انه للملك سلطة عقد المعاهد والاتفاقيات وبعد ذلك يقوم مجلس الامة ولا تعتبر هذه المعاهدات نافذة الا بعد ان يصادق عليها مجلس الامة، كما جاء في نص المادة (62) من هذا الدستور ينص على انه للملك سلطة عقد المعاهدات مع الدول الاخرى ولكن هذه المعاهدات لا تدخل حيز التنفيذ الا بعد المصادقة عليها والموافقة من قبل مجلس الامة وكذلك فان الملك كان يمارس صلاحياته التنفيذية عن طريق مجلس الوزراء الذي كان يقوم بعملية التفاوض على هذه المعاهدات ولا يصادق الملك على هذه المعاهدات الا بعد موافقة مجلس الامة عليها، (المفرجي، 1990، 327) وتطرق دستور دولة العراق الاتحادية لسنة (2005) الى هذا الامر من جانب انه جعل اختصاصات التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقات الدولية مع الدول الاجنبية من اختصاص مجلس الوزراء كما انه اجاز له لمجلس الوزراء ان يخول مكانه جهات اخرى لإبرام هذه المعاهدات.

كما ان عملية ابرام المعاهدات تمر بعدة مراحل حيث انها في المرحلة الاولى منها تمر بمرحلة التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية وخص الدستور هذا الاختصاص بمجلس الوزراء العراقي وهي مرحلة التفاوض والتوقيع على هذه المعاهدات وجاء فيه انه يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات التالية التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله وجاء ايضا في المادة (2) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (8) لسنة (2014) على ان اختصاص التفاوض والتوقيع بالنسبة للمعاهدات الدولية هي من صميم عمل مجلس الوزراء او من يخوله وفي المرحلة الثانية والتي هي مرحلة الموافقة على ابرام المعاهدة جعل الدستور هذا الاختصاص عائدا الى مجلس النواب العراقي وقد تطرقت المادة (37) الى ان اختصاص مجلس النواب في الموافقة على ابرام واجراء المعاهدات وجوبي يسبق عملية المصادقة على هذه المعاهدات (شبر، الشكر اوي، 2013، 85).

اما المرحلة الثالثة فهي مرحلة المصادقة على المعاهدات و هذه المرحلة جعلها الدستور من اختصاص رئيس الجمهورية حيث نصت المادة (37) منه على ان المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية هي من اختصاص رئيس الجمهورية وتعتبر المعاهدة مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسليمها الى رئاسة الجمهورية كما جاء في نص المادة (37) من هذا الدستور وقد نص الدستور ايضا في المادة (16) منه على ان مجلس النواب يختص بإصدار قانون ينظم التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويسن هذا القانون بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب الحاضرين وتطرق النص

الدستوري الى ان على مجلس النواب سن هذا القانون من اجل تنظيم اجراءات المصادقة على المعاهدات و الاتفاقيات الدولية من قبل رئاسة الجمهورية (المادة 16 من دستور دولة العراق الاتحادية لسنة 2005)

2.2: حدود المهام التنفيذية للوزراء

يمارس الوزير اثناء فترة عمله نوعين من الاختصاصات، الاختصاصات السياسية باعتباره عضواً في مجلس الوزراء في الدولة، كذلك فهناك نوع اخر من الاختصاصات يمارسها الوزير باعتباره رئيس الوحدة الادارية في الوزارة وهي الاختصاصات الادارية والمالية.

1.2.2: اختصاصات الوزير الادارية

للوزير سلطة كاملة الرئاسية على موظفيه الذين يعملون تحت امرته في الوزارة باعتبارها الرئيس الاعلى في هذه الوزارة ويمارس الرئيس الاختصاصات الادارية في وزارته على الموظفين العائدين له وكذلك الرقابة عليهم و على اعمالهم في وزارته بحكم انه السلطة الرئاسية تجاههم وفي نفس الوقت هو السلطة الرقابية على الهيئات اللامركزية التابعة لوزارة بحكم ان له السلطة الوصائية على مثل هذه الهيئات غير المرتبطة بوزارة.

1.1.2.2: حدود مهام الوزير واختصاصاته بموجب سلطته الرئاسية

يوجه الوزير في وزارته الموظفين والادارة العائدة له وفق ما تمليه عليه السياسة الوزارية والتي يجب ان تكون متوافقة مع السياسة العامة للدولة فهو الرئيس الاعلى في حدود وزارته، ويقوم بالرقابة على الموظفين في الوزارة الذين هم ادنى منه مرتبة في السلم الوظيفي والاشراف عليهم، وبحكم سلطته الوزارية فانه له الحق في تعيينهم ونقلهم واقالتهم وتوزيع الاختصاصات على موظفيه وفي حالة الاخلال بمهام عمل وظيفتهم الادارية والتنفيذية فللوزير حق معاقبتهم على تقصيرهم في ذلك، ويقوم الوزير بأعمال الرقابة على موظفيه بطريقتين، الطريقة الاولى هي ان يقوم الوزير بإصدار تعليماته بان اعمال مرؤوسيه لا تنفذ الا بعد ان يوافق عليه الوزير بنفسه وتكون هذه الاعمال نافذة من تاريخ الموافقة عليها من قبل السيد الوزير اي ان تاريخ نفاذ هذه الاعمال مرتبط بموقفة السلطة الاعلى في الوزارة (غوبر، 2010، ص267).

والمظهر الثاني هذه الرقابة او الحالة الثانية من هذه الرقابة تتمثل في ان الوزير يقوم بالرقابة على القرارات التي تصدر من مرؤوسيه حيث ان له الحق في الغاء او سحب او تعديل هذه القرارات الصادرة منهم اي قرارات الموظفين الذين يعملون تحت امرته وكذلك الحق بان يحل محلهم في ممارسة اختصاصاتهم في حالة عدم تواجدهم لأي سبب كان، ويجب ان تكون الرقابة في اتجاه عدم مخالفة هذه القرارات لمبدأ مشروعية القوانين اي ان تكون هذه القرارات غير مخالفة للقوانين ويمكن للوزير ان

يلغي أو يسحب القرارات التي تصدر من الموظفين العائدين له في الوزارة اذا كانت هذه القرارات مخالفة لنص قانوني أو دستوري وللوزير صلاحية الغاء مثل هذه القرارات استنادا الى المبادئ القانونية العامة والتي تنص على انه لا يجوز ان يصدر قرار مخالف للقانون ولا يجب ان يصدر قانون مخالف لنص من نصوص الدستور (عبدالله، 1991، ص 124).

وبالنسبة للدستور فقد نص علي انه يمكن للوزير ان يمارس صلاحياته التنفيذية في حدود وزارته مع اعطاء صلاحية الرقابة والتوجيه له على مرؤوسيه (الطماوي، 1987، ص 497)، وهذا ما نصت عليه المادة (65) من دستور المانيا لسنة (1919) او ما كان يسمى بدستور فايمر حيث جاء فيه انه لكل وزير صلاحية معينة وهو مسؤول امام المجلس التشريعي عن صلاحياته وكذلك دستور المانيا لسنة (1949) او ما كان يسمى بالقانون الاساسي حيث جاء في المادة (56) منه على انه كل وزير اتحادي له في مجال اختصاصاته وضع الخطوط العامة لوزارة وعلى مسؤوليته الخاصة وهو مسؤول عن جميع مرؤوسيه اي الموظفين الذين يعملون تحت امرته وجاء في المادة (130) منه على انه الرئيس الاعلى الاداري هو الوزير في وزارته و يقوم بإدارة امور الوزارة بموجب ما يصدر لها من اوامر من قبل الوزير في نطاق وزارته سلطة على الموجودين في الوزراء الذين هم موظفين عائدون لوزارته وتتميز الوزارات في دولة المانيا بإدارتها الحكيمة والواقعية (Matthias Bischoff، 2015، P14)، فعندما انتهت امبراطورية المانيا وتحولت الى دولة المانيا والتي كانت تسمى دولة فايمر اوقت على الجهاز الاداري للإمبراطورية السابقة كما هو، حتى عندما استولى النازيون على الحكم فانهم لم يغيروا من الجهاز الاداري الا بعض الشروط الذين وضعوها وهي انتمائهم للحزب النازي وكذلك التفرقة على اساس بيولوجي، وبانتهاء الحرب العالمية الثانية بقي الجهاز الاداري والموظفون العائدين له الا بعض الاشخاص الذين كانوا ينتمون الى الحزب النازي الغير مرغوب فيهم وعددهم قليل من الذين كانت لهم علاقة قوية مع الحزب النازي واصبح الجهاز الاداري من الاجهزة المركزية ويدير شؤون الموظفين بشكل مستقل في كل وزارة (المر بليشكه، 1973 ، ص 179) .

ونجد ان المشرع الدستوري في الدساتير الالمانية نص على صلاحيات الوزير الذي هو رئيس الوحدة الادارية والترفيه في الوزارة حيث يجب ان يكون متمتعا بكافة الصلاحيات التي تمكنه من ادارة شؤون الوزارة وحسنا فعل المشرع الدستوري الناس على صلاحيات الوزير في بنود مواد الدستور وعدم تركها غير منظمه فعلت بعض الدساتير الاخرى الانظمة البرلمانية والتي تعاني من مشاكل كثيرة نتيجة عدم التنظيم هذا وكان بالأحرى بها ان تحذو حذو المشرع الالمانى.

اما بالنسبة للدساتير العراقية فقد نص القانون الاساسي للمملكة العراق لسنة (1925) على انه للوزير صلاحية كاملة في حدود وزارته في القيام بأعمال هذه الوزارة والاشراف على اعمال موظفيه وكذلك له

سلطة الرقابة عليهم ومتابعة اعمالهم بما يتلاءم مع حدود اختصاصاته كرئيس اعلى للوحدة الادارية والتنفيذية وله الصلاحية الكاملة في تعيين موظفيه و كذلك محاسبتهم ومعاقبتهم على كل تقصير يصدر من عند موظفيه وله حق اقالمتهم من مناصبهم في حالة ان هذا الخطأ كان جسيماً واضر بالوزارة و بسياساتها العامة بموجب ما ينص عليه القانون وهذا ما تطرقت اليه المادة (76) من هذا القانون الاساسي (المادة 76 من القانون الاساسي لمملكة العراق لسنة 1925)، كما اكد دستور دولة العراق الاتحادية لسنة (2005) على ان مسؤولية الوزير تكون تضامنية مع مجلس الوزراء وكذلك تكون مسؤوليته شخصية في وزارته التي يراسها وهذا ما جاء في نص المادة (38) من هذا الدستور ويفيد هذا النص ان الوزير هو اعلى سلطة في الوزارة، كذلك ذكر انه يتحمل مسؤولية هذه الوزارة امام السلطة التشريعية في الدولة (نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4141 في 2010/1/11)، الا ان هذا الدستور لم ينص صراحة على ان الوزير هو صاحب المنصب الاعلى في وزارته كما نص عليه دستور المانيا الاتحادية لكن قانون وزارة الداخلية رقم (20) لسنة (2016) في المادة (4) منه على ان الوزير هو الرئيس الاعلى للوزارة والمسؤول عن تنفيذ سياسات الوزارة والرقابة على انشطتها وفعاليتها ويصدر التعليمات والانظمة الداخلية والقرارات والاوامر والبيانات المتعلقة بمهامه التي تحدد وفقا للقانون في الدولة، ونصت المادة (4) من قانون وزارة التربية رقم (22) لسنة على انه الوزير هو الرئيس الاعلى في الوزارة وهو الذي يقوم باتخاذ التعليمات الداخلية والقرارات والاوامر والتعليمات المتعلقة بأمر وزارته، وكذلك نصت على انه للوزير السلطة الاعلى في حدود وزارته وله حق تنظيم امور وزارته بما يخدم المواطنين على اكمل وجه، كما ورد في المادة (5) من قانون الصناعة والمعادن اي القانون التابع لوزارة الصناعة والمعادن رقم (38) لسنة (2011) بان الوزير هو من يقوم بإصدار الاوامر واللوائح والتعليمات الخاصة بالوزارة وهو الذي يقوم بالإشراف عليها، كذلك طبقا لهذا الامر نص قانون وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (8) لسنة (2006) على ذلك الامر (نشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد 4209 في 2011/9/19)، ويتضح من كل هذه النصوص انها اكدت على ان الوزير هو الرئيس الاعلى في اطار حدود وزارته ويقوم هذا الوزير بمهام الرقابة على أنشطة وزارته وله ان يصدر الاوامر والتعليمات والقرارات التي تكون ذات طابع تنفيذي و يرسلها الى الدوائر المرتبطة بوزارته وكذلك الاقسام الموجودة في داخل الوزارة.

2.1.2.2: اختصاص الوزير في الرقابة على الهيئات اللامركزية

تدخلت الدولة في بداية القرن العشرين في مجالات عدة ثقافية واقتصادية واجتماعية طورت مفهوم الوظيفة التنفيذية للوزارة وهو اسلوب جديد في ادارة الوزارة ومرافق الدولة سمي بأسلوب اللامركزية الادارية (سعيان، 2018، ص319)، ووفقا لهذا الاسلوب يتم توزيع الصلاحيات للسلطات في دوائر

الوزارة والدوائر الأخرى التي تكون أنشطتها متعلقة بالوزارة وتنقسم إلى نوعين، النوع الأول هو الهيئات الإقليمية والنوع الثاني هي الهيئات المرفقية وأعطى القانون للوزير سلطة الرقابة والإشراف عليها وفقاً لما يحدده القانون، ويقوم الوزير بالرقابة على هذه الهيئات وتسمى هذه السلطة بالسلطة الوصائية والتي تعرف بانها الرقابة والإشراف على المؤسسات التي تعود له وللحفاظ على عملها من الانحراف في حال أنه لم تكن الرقابة موجودة من جانب الوزير الذي يعتبر السلطة الأعلى الإدارية والتنفيذية في وزارته وهو يرأس الموظفين الذين يعملون تحت أمرته ويخول الوزير هذه السلطة ويكون هذا التحويل صريحاً كما لا يجوز له أن يتعدى حدوده التي رسمها القانون له في الدولة (إسماعيل، 1978، ص156).

ويجب أن يخول الوزير هذه الصلاحيات بقانون حتى يتمكن من امتلاك السلطة الوصائية للرقابة على الهيئات اللامركزية التي ترتبط بوزارته أو التي يكون عملها قريباً من اختصاص عمل وزارته ولا يجوز للوزير أن يتعدى حدود هذه الرقابة ويجب أن يخوله القانون هذه الصلاحية إلا فإنه لا يحق له الرقابة على مثل هذه الهيئات (شطناوي، 1990، ص184)، ونجد أنه في دستور ألمانيا المسمى بالقانون الأساسي لسنة (1949) ونص هذا القانون على أنه يحق للوزير الإشراف على الهيئات اللامركزية التي يكون اختصاصها قريباً من اختصاص وزارته ولكن يجب أن ينظم ذلك من خلال قانون إلا فإنه لا يحق للوزير القيام بهذه الأعمال.

وفي دولة العراق الاتحادية وبناء على دستورها لسنة (2005) فإنه للوزير صلاحية تعيين وترشيح مدير عام الشركة العامة وكذلك أغلب أعضاء مجلس الإدارة الشركة استناداً إلى نص القانون، حيث يقوم الوزير بتعيين ستة أعضاء من الأعضاء الدائمين في مجلس إدارته الشركة وكذلك عضوين من الثلاثة أعضاء الاحتياط في هذا المجلس، والمجلس يتكون عادة من ثمانية أعضاء دائمين أربعة أعضاء يختارهم الوزير من بين رؤساء التشكيلات في الشركة الذين يحملون الخبرة والاختصاص في الأمور المتعلقة بنشاط وعمل الشركة وعضوين منتخبين من منتسبي الشركة الذين يعملون في الشركة وكذلك عضوان آخرون من أصحاب الخبرة والاختصاص من خارج الشركة، كذلك أن المدير العام للشركة يعين من قبل الوزير استناداً إذا ما نصت عليه المادة (20) من قانون الشركات العامة رقم (22) لسنة (1997) (قانون الشركات العامة رقم 22 لسنة 1997 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد 3685 في 1/9/1997).

وبخصوص رقابة الوزير على أعمال الشركات العامة تكون القرارات الصادرة عن الشركات العامة نهائية ولا تحتاج إلى مصادقة أو موافقة من الوزير المختص، ولكن هنالك قرارات تتطلب موافقة الوزير المختص وهي التي تتعلق بالخطط والموازنات السنوية والحسابات الختامية وكذلك التوسعات والحوافز التي تخص الموظفين وحوافز الإنتاج، و موافقة الوزير على هذه القرارات أما تكون بشكل صريح أو تكون بشكل ضمني، بالنسبة للقرارات التي تصدر من مجلس إدارة الشركة والتي تتطلب

مصادقة الوزير عليها فاذا لم يعترض عليها الوزير خلال (52) يوما من تاريخ تسجيلها في مكتب الوزير فإنها تصبح باطة كذلك فانه للوزير الاشراف على اعمال هذه الشركات العامة ومتابعتها وله ان يمارس كذلك الرقابة على هذه الشركات حيث جاء في قانون وزارة الصناعة رقم (83) لسنة (2011) بان الوزير هو المسؤول عن اعمال وزارته وكذلك يقوم بمهمة الرقابة على والتوجيه لسياساتها وفعاليتها وادارتها وله اصدار الانظمة والتعليمات بما يتفق مع السياسة العامة للدولة لتأسيس شركة مع الشركات الاخرى (المادتين 3 و 13 من قانون الشركات العامة رقم (22) لسنة 1997).

اما بخصوص سلطة الوزير الرقابية على اعمال الادارات العائدة لوزارته فان هذه السلطة من الضروري للوزير ان يمارسها من اجل مراقبة سير اعمال وانشطة هذه الادارات حتى تتمكن من تسيير مهامها على اكمل وجه (بدران، 1968، ص125)، لأنه بدون رقابة الوزارة لا يمكن ان تؤدي هذه الادارات عملها بالشكل الذي تتطلبه السياسة العامة للوزارة وكذلك من اجل وحدة الاتجاه الاداري للدولة وضمان التزام الوحدات المحلية بالقوانين والانظمة والتعليمات العامة للدولة من خلال رقابة الوزير عليها) (الغصيني، 2003، 119)، وهذا ما نص عليه قانون البلديات رقم (48) لسنة (1939) حيث جاء فيه انه لوزير الداخلية سلطات واسعة في الاشراف على اعمال البلديات وتعيين المجالس المحلية والمصادقة على موازنتها(قانون البلديات رقم (48) لسنة 1939) .

وبعد صدور دستور دولة العراق الاتحادية لسنة (2005) فان هذا الدستور اكد على عدم خضوع الادارات المحلية لرقابة السلطة المركزية ونصت المادة (122) من دستور دولة العراق الاتحادية لسنة (2005) على انه لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة واشراف اي وزارة او جهة غير مرتبطة بوزارة ولها مالية مستقلة وكذلك فان المحافظ لا يكون خاضعا لسلطة اي وزارة من الوزارات وتؤكد ذلك في قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (12) لسنة (2008) فقد اعطى هذا القانون للبرلمان وحده حق الرقابة على مجالس المحافظات والمجالس المحلية اذا تن الوزراء لا يملكون حق التدخل في اعمال المحافظات والمجالس المحلية والادارات اللامركزية في المحافظات غير المنتظمة في اقليم(قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (12) لسنة 2008).

2.2.2 اختصاصات الوزير المالية

للوزير اختصاصات المالية باعتبارها الشخص الاول في الوزارة والذي يقوم برئاستها وهو مخول باختصاصات عديدة ذات طبيعة مالية و تكون مرتبطة بالموازنة العامة للوزارة وتتم هذه الموازنة في مرحلة التحضير وفي الختام تمر بمرحلة الحسابات الختامية ويتركز اختصاص الوزير المالي في اعداد الموازنة العامة وعلى الرغم من ان مجلس الوزراء هو الذي يقوم بمناقشة هذه الموازونات ومن ثم يقوم بتقديمها الى السلطة التشريعية من اجل قراءتها ومناقشتها (البدراني، 2010، ص161)، وقرارها اما

اعداد هذه الموازنة فهي تناط بوزير المالية هذا بالنسبة للموازنة العامة بينما تختص كل وزارة على حدى بالموازنة التي تخص وزارتها ومن ثم تجمع هذه الموازونات لكل الوزارات حتى تناقش بعد ذلك في مجلس الوزراء قبل ارسالها الى البرلمان من اجل المصادقة عليها وتتضمن الموازنة تقدير الايرادات للوزارة من مصادرها المختلفة و ابواب الانفاق التي سوف تقوم الوزارة بإنفاقها (الحجاوي، 2004، ص218).

وكذلك فان وزير المالية يستطيع تعديل الموازونات المقترحة من قبل الوزراء بالنسبة لوزاراتهم وبعد ذلك يقوم بصياغة هذه الموازونات في مشروع موحد للموازنة العامة للدولة و يقوم بتقديمها الى مجلس الوزراء الذي يقوم بدوره بمناقشتها و اجراء التعديلات عليها بما يتلائم مع السياسة العامة للوزارة وبعد ذلك تقدم الى البرلمان، ففي دولة المانيا الاتحادية تبني القانون الاساسي فيها ما كتبه دستور جمهورية المانيا والتي كانت تسمى جمهوريه بفايمر حيث يقوم الموظفون الفنيون في كل وزارة بإعداد هذه الموازونات الخاصة بوزاراتهم وبعد ذلك يقوم وزير المالية بمراجعة هذه الموازونات و يقوم بوضع المقترحات للموازنة العامة لكل الوزارات ويحولها الى مجلس الوزراء من اجل الحصول على الاقرار (P24،2014،Einfach Politik).

ووزير المالية هو المسؤول الاول عن اعداد الموازنة وعليه ان يقدم الحساب الختامي و كذلك النفقات التي تقوم بإنفاقها الدولة خلال السنة المالية، كذلك الحال بالنسبة لدولة انجلترا فهو قوي للغاية اما في دولة العراق في ظل القانون الاساسي لمملكة العراق لسنة (1925) فان مجلس الوزراء كان هو الذي يقوم بإعداد الموازنة العامة للدولة ونص في نصوصه على انه يجب ان يعرض وزير المالية على مجلس النواب هذه الموازنة اذ اعطى الدستور لوزير المالية حق ارسال الموازنة العامة الى السلطة التشريعية بينما كان من المفترض ان ينص على ان يحيل مجلس الوزراء هذه الموازنة العامة الى السلطة التشريعية (خالد، 2016، ص379).

الفصل الثالث

صلاحيات رئيس مجلس الوزراء العراقي والمستشار الألماني واليات النظام السياسي العراقي

في هذا الفصل من الدراسة سنتطرق الى بيان الاختصاصات والصلاحيات التي يباشرها رئيس الوزراء في العراق مقارنة بتلك التي يباشرها المستشار الألماني حسب القانون الأساسي الألماني لسنة 1949، وذلك في المحور الأول منه، اما ما يليه من محاور فسيكون عن اليات النظام السياسي في العراق وتداعيات عدم استقراره ، حيث يلاحظ ان المانيا الاتحادية تتمتع باستقرار سياسي واجتماعي وامني ، بينما العراق رغم تشابه النظامين - على اعتبار كلاهما دولتان اتحاديتان فدراليتان - لا يتمتع بالاستقرار المذكور، حيث تعيش حالة من الفوضى الخلاقة .

1.3: صلاحيات رئيس مجلس الوزراء العراقي والمستشار الألماني

نص دستور العراق الدائم لسنة 2005 على صلاحيات رئيس مجلس الوزراء من صلاحيات مجلس الوزراء الباب الثالث ضمن المؤسسات الاتحادية في الفصل الثاني منه، ومن اهم هذه الصلاحيات ما يأتي :

أولا - صلاحيات رئيس مجلس الوزراء

نصت المادة (78) من الدستور على صلاحيات رئيس مجلس الوزراء بان رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، ويقوم بإدارة مجلس الوزراء ، ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقه مجلس النواب. (المادة (78) من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005).

ثانيا - صلاحيات مجلس الوزراء

نصت المادة (80) من دستور العراق الدائم لسنة (2005) على صلاحيات مجلس الصلاحيات التالية :

1. تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.
2. اقتراح مشاريع القوانين.
3. اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.
4. اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.
5. التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات والسفراء واصحاب الدرجات الخاصة ورئيس اركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات الوطني ورؤساء الاجهزة الأمنية.
6. التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها او من يخوله.

ونصت المادة (85) من الدستور الى وجوب وضع نظام داخلي لمجلس الوزراء، لينظم العمل فيه، الا ان هذا النظام لم يشرع حيث كان المفروض ان يتم ذلك بموجب قانون يتم فيه تحديد الاليات للعمل والتصويت داخل مجلس الوزراء بشكل واضح ودقيق.

نصت المادة (65) من القانون الاساسي في المانيا لسنة (1949) على ان يحدد المستشار الاتحادي المبادئ التوجيهية العامة للسياسات، و يتحمل مسؤوليتها ويدير كل وزير اتحادي مجال مهامه في اطار تلك الحدود باستقلالية و على مسؤوليته الشخصية، وتتولى الحكومة الاتحادية تسوية الخلافات في وجهات النظر بين الوزراء الاتحاديين، ويدير المستشار الاتحادي اعمال الحكومة وفق قواعد اجرائية خاصة بها تقررها الحكومة الاتحادية ويوافق عليها الرئيس الاتحادي.

كما نصت المادة (66) من هذا الدستور على انه لا يجوز للمستشار الاتحادي اولاى من الوزراء الاتحاديين ان يشغل اي منصب اخر براتب، ولا ان يمارس اي حرفة او مهنة، كما لا يجوز لاي منهم ان يتولى رئاسة اي مؤسسة ربحية او ان يكون عضوا في رئاستها او ان يكون دون موافقة البوندستاغ عضوا في مجلس ادارتها.

ونصت هذا الدستور في المادة (67) منه الى انه لا يجوز للبوندستاغ سحب الثقة من المستشار الاتحادي الا بعد انتخاب خلف له و باغلبيه اصوات اعضاء البوندستاغ، و تقديم التماس الى الرئيس الاتحادي باعفاء المستشار الحالي من منصبه، ويجب على الرئيس الاتحادي ان يوافق على الالتماس وان يعينه الشخص المنتخب مستشارا اتحاديا، وكذلك تنقضي مدة زمنية قدرها (48) ساعة بين تقديم الطلب وجوله الانتخاب.

كما نصت المادة (68) من هذا الدستور على انه اذا لم يحظى طلب المستشار الاتحادي خلال التصويت على منح الثقة بدعم اغلبية اصوات اعضاء البوندستاغ، فانه يجوز لرئيس الاتحاد و بناء على اقتراح المستشار الاتحادي ان يامر بحل البوندستاغ خلال (21) يوما و يسقط الحق في حل البوندستاغ بمجرد ان ينتخب البوندستاغ مستشارا اتحاديا جديدا باغلبية اصوات اعضاءه.

وتطرق المادة (69) من هذا الدستور على انه يعين المستشار الاتحادي احد الوزراء الاتحاديين نائبا له وانه كذلك تنتهي مدة تولي المنصب للمستشار الاتحادي اولاى وزير اتحادي في اي حال بانقضاء البوندستاغ الجديد، وتنتهي مدة تولي المنصب لاي وزير اتحادي في اي حالة اخرى ينقطع فيها المستشار الاتحادي عن شغل منصبه، بالاضافة الى انه بناء على طلب من الرئيس الاتحادي او المستشار الاتحادي يتوجب على اي وزير اتحادي ان يستمر في مباشرة مهامه لحين تعيين بديل له.

2.3: اليات النظام السياسي في العراق وتداعيات عدم استقراره

لو درسنا طبيعة النظام العراقي سنلاحظ بانه لم يعرف الاستقرار منذ سقوط النظام السياسي على يد القوات الامريكية سنة 2003، حيث تم تغيير النظام وحل الجيش وجميع مؤسساته، مما ادى الى ايجاد الالاف من العاطلين عن العمل، وكانت حصيلة ذلك ان اتجه هؤلاء العاطلين الى مناهضة ومقاومة العملية السياسية، حيث اصبح العراق على اثر ذلك في وسط فوضى سياسية حقيقية وبعدها تشكل مجلس الحكم والذي كان يمثل قاداته 60% من المكون الشيعي و40% من باقي المكونات والطوائف العراقية.

ولكي تحقق هذه الفوضى السياسية اهدافها على الصعيد الوطني والصعيد الاقليمي، وتعمل على اعادة التوازن داخليا واقليميا، حيث ابتكرت الولايات المتحدة الفوضى الخلاقة، وعملت على جعل العراق مسرح لهذه الفوضى بعد تغيير النظام فيه 2003، ونجحت في ذلك، حيث ادى تغيير النظام في العراق الى تغيير اربعة انظمة اخرى في المنطقة بعد عام 2011، والأنظار تتوجه من بعد ذلك الى ايران.

ويعتبر العراق هو المتغير الوحيد المستقل في معادلة تغيير الانظمة، حيث خاض العراق تجربة الفوضى الخلاقة قبل الدول الاخرى، اما باقي الدول التي تغيرت فيها انظمة الحكم، فإنها تعتبر من المتغيرات التابعة للمعادلة.

1.2.3: مفهوم الاستقرار السياسي

يقصد بالاستقرار السياسي، الثبات في الوضع الاجتماعي والذي لا يطرأ عليه اي تغيير مفاجئ او مباغت، اي بمعنى آخر عدم حدوث اي تغيير يذكر من الداخل او الخارج، من شأنه ان يؤدي الى تغيير مفاتيح ونسق التوازن الموجود، مما يخرج من حالة الاستقرار الى حالة عدم الاستقرار (الشاهر، 2016، آخر زيارة 2019/12/1).

ان وجود الاستقرار السياسي الداخلي في اي دولة يكون احد العوامل المهمة في خدمة مصالحها الاستراتيجية، وكذلك في علاقتها مع جميع مكونات المجتمع وكذلك في العلاقات الخارجية، وبالتالي تتمتع الدولة بدور استراتيجي اكبر واقوى، سواء على الصعيد الداخلي او الصعيد الاقليمي، وعلى الرغم من وجود العديد من التعاريف العامة للاستقرار السياسي، الا ان المعايير والمقاييس المعتمدة للحكم على مدى استقرار دولة او عدم استقرارها فإنها متشعبة ومتداخلة، (بو عاغية، 2016، آخر زيارة 2019/12/2).

يمكن تعريف الاستقرار السياسي بأنه "عملية تغيير تدريجية ومنسقة والتي تزيد من شرعية النظام السياسي"، كما يعرفه البعض الاخر بأنه "قدرة المؤسسات في النظام السياسي على قبول المطالب القادمة من الداخل والخارج للنظام" (الفطيسي، 2017، آخر زيارة 2019/12/1).

ومن اهم سمات الاستقرار السياسي في الانظمة هي اللحمة الوطنية والتكاتف، وعدم وجود النزعات الاستقلالية او الانفصالية او الاثنية او الطائفية، وهذا لا يعني بالضرورة وجود تجانس بين مكونات الشعب، بقدر ما يعني وجود رؤية استراتيجية متكاملة للتعامل مع هذا الحكم من التنوع والعمل على تحقيق الوحدة الوطنية، وحل اي نزاع قد يحصل بين مكونات الدولة.

تعدد السلطات والفصل بينها:- أي ان يكون الفصل بين سلطات الدولة سواء القضائية، ام التشريعية، ام التنفيذية، فصلاً حقيقياً وفعالاً، أي ان فصل السلطات واستقلال كل واحدة على حدة، سيكون من عوامل الاستقرار، ويعمل على عدم تدخل اي سلطة في عمل السلطات الاخرى.

شرعية النظام السياسي:- أي يعني ان تكون السلطة التنفيذية نابعة وصادرة عن ارادة الشعب عن طريق برلمان منتخب بشرعية وديمقراطية في ظل النظام البرلماني، اما في ظل النظام الرئاسي، فيكون وصول الرئيس الى دفة الحكم ايضاً عن طريق الشعب وبارادته، حيث تأتي شرعية النظام من آلية وصول الرئيس للحكم.

الارادة الحرة للدولة:- أي عدم خضوع الدولة لأي ارادة اخرى، واستقلالها استقلالاً تاماً، حيث يكرس ذلك من قوة الدولة ونظامها السياسي، وكذلك قدرته على حماية المجتمع والدولة من أي اخطار محتملة ونجاح الحكومة في سياساتها الاقتصادية وقدره الدولة على توفير متطلبات الناس وتوفير العيش الكريم لهم. (الذالمي، 2017، اخر زيارة 2019 /11/14).

انتقال السلطة سلمياً، ويقصد بذلك وجود آليات شرعية وسلمية لانتقال السلطات من يد شخص ليد شخص آخر، وبطريقة شرعية، وتغيير الات والادارات بصورة سلمية.

ادارة علاقات الدولة الخارجية بصورة حسنة: من معايير ومؤثرات عدم الاستقرار السياسي هو سوء ادارة علاقات الدولة مع الجيران او المنظمات الدولية، ويمكن عزو ذلك الى سوء ادارة الدولة لملف السياسة الخارجية، بسبب عدم كفاءة الاشخاص المسؤولين عن هذا الملف.

المؤسساتية:- ان احد اهم مؤشرات الاستقرار السياسي في اي دولة ، هو المؤسساتية ،اي ان عملية صنع القرار السياسي في الدولة تخضع لأليات مؤسساتية وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، واحترام القانون. (الشاهر، 16، آخر زيارة، 2019/12/1).

2.2.3: مؤشرات عدم الاستقرار السياسي في العراق

- الارهاب: كلما كانت مؤسسات الدولة غير عادلة وغير شرعية وتستخدم اسلوب القمع فان الارهاب يزداد وينمو ، وعليه يجب على الحكومة العراقية العمل على كسب ثقة الشعب الذي فقد هذه الثقة منذ 2003.
- الطائفية: لا تقتصر الطائفية في العراق على الافراد والمكونات فقط، ولكن انسحبت هذه الطائفية الى الطبقة السياسية في الدولة، حيث مثلت كل طائفة او فئة مصلحتها دون الطوائف الاخرى، (شوهاتي، 2017، اخر زيارة 2019/12/2)، وكانت النواة الاولى لوجود الطائفية في العراق علي يد الحاكم المدني "بول بريمر"، حيث قسم العراق الى مكونات وطوائف بدل من المواطنة، وقامت الولايات المتحدة بحل الجيش العراقي وكذلك المؤسسات العراقية جميعها، واعتمدت على التقسيم الطائفي في بناء الدولة والحكومة، وكانت اغلب الاحزاب التي تشكلت بعد 2003 احزاب طائفية. (المركز الديمقراطي العراقية 2016، آخر زيارة 2019/2/2). بعد دخول العراق في مرحلة الفوضى الخلاقة، ادى ذلك الى زعزعة الاستقرار في المنطقة، وكان لذلك تأثير كبير على دول الجوار، وساعد ذلك على انتشار الميليشيات والشبكات الارهابية والمتطرفين، الذين استفادوا من وضع العراق غير المستقر لفتح طرق الامداد ونشر المقاتلين في سوريا عن طريق ارسال الشيعة الى هناك (كروكر، 2017، ص 4).
- عدم العمل بمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث، حيث تهمين السلطة التنفيذية على كل من السلطة التشريعية والسلطة القضائية، وبالتالي فان الدور الرقابي للبرلمان ضعيف جداً ولا يرقى للمستوى المطلوب.
- فقدان السيادة الوطنية وعدم استقلال القرار السياسي، حيث ان هذا القرار رهن بمصالح خارجية، ولا يوجد اي اعتبار للمصلحة الوطنية.

- وقوع العراق على مفترق طرق بين مصالح الدول الكبرى، متمثلة بالولايات المتحدة ومصالح دول اقليمية متمثلة بإيران، وصعوبة التوفيق بين مصالح الدول المتصارعة على العراق وبين المصلحة الوطنية للبلاد.
- الاستحواذ على السلطة والسعي لفرض الهيمنة عليها، وعدم وجود توافق وطني داخلي، كل ذلك ساعد بشكل او بآخر، على عدم استقرار العراق سياسياً، لاسيما في ظل وجود احزاب طائفية مرتبطة بأجندة خارجية، سواء كانت دولية او اقليمية.
- التسقيط السياسي واستخدام العنف من اجل الوصول الى السلطة، حيث تلجأ السلطة الى استخدام جميع الوسائل المادية وغيرها، من اجل الحاق الضرر بالمنافسين في هذا المجال، من اجل تحقيق بعض المكاسب السياسية او غيرها من المكاسب، ويتمثل هذا العنف بتوجيهه الى المواطنين او الجماعات والتنظيمات.
- التهجير القسري بسبب الاوضاع الامنية، والتي ترجع في اغلب الاحيان الى اسباب امنية، حيث يلجأ الناس الى المناطق الامنة خوفاً على حياتهم وسلامتهم.
- تغيير الواقع الديموغرافي في بعض المناطق واللجوء الى التطهير العرقي، حيث لجأت الاحزاب السياسية الطائفية الى هذا العمل، من اجل تغيير واقع المناطق وتطهيرها عرقياً، وهذا ما حدث في اطراف بغداد وكذلك في ديالى، واضطر الناس الى ترك مناطقهم. (الغربي، 2015، آخر زيارة، 2019/12/2).

3.3: طرق دعم الاستقرار في العراق

من اجل اعادة الاستقرار الى العراق، يجب العودة الى الاسباب الحقيقية التي ادت الى عدم استقراره، وتعتبر الخطوة الاولى في هذا المسار، هو اعتراف الطبقة السياسية الحاكمة بتحمل المسؤولية في عدم استقرار العراق، بسبب سياستها الطائفية التي اوصلت العراق الى هذا المستنقع، وكذلك الدور الذي لعبه القادة الامنيون في زعزعة استقرار العراق، من خلال الاعتقالات العشوائية والمندسين في السلك الامني وما حصل من خروقات امنية في العديد من المحافظات. (مقابلة تلفزيونية مع عزت الشابندر، تاريخ الزيارة، 2019/11/27).

ومن اجل الخروج من هذه الفوضى يجب العمل على تحقيق مصالح سياسية ومجتمعية حقيقية بين جميع مكونات الشعب العراقي، والعمل على ايقاف التدخل الدولي والاقليمي في الشأن العراقي، ولقد قدم "حيدر العبادي" رئيس الوزراء السابق رؤية لما بعد داعش تضمنت عدة نقاط من اجل الخروج من هذه الازمة يمكن تلخيصها في:-

1- العمل على اعادة الامن والاستقرار والخدمات الى جميع المناطق من اجل تسهيل عودة النازحين الى مناطقهم.

2- معالجة جميع الاثار المترتبة على استشهاد وجرح المواطنين، وكذلك دمار المحافظات، والالتزام بالتعايش السلمي بين مكونات الوطن.

3- ازالة جميع اشكال التحريض والتوتر الطائفي واعلاء المصلحة الوطنية للبلاد.

4- اقامة علاقات قوية ومتينة مع دول الجوار مبنية على اسس قوية ومصالح مشتركة.

5- سحب السلاح من يد الميليشيات وحصره بيد الدولة فقط.

6- العمل على اصلاح القضاء، واحترام الاحكام الصادرة عنه، وعدم التدخل في عمله من قبل الحكومة.

7- الاستمرار بمحاربة الفساد بكافة صورته واشكاله، لانه من مسببات الارهاب، وجعل المؤسسات الحكومية بعيدة عن التدخلات السياسية والمحاصصة الطائفية.

من خلال دراسة واقع العراق نلاحظ بانه يتجه نحو التقسيم وكذلك الحرب الاهلية بين طوائفه، اذا لم تقم الولايات المتحدة بايجاد توازن بين الشيعة والاكراد والسنة.

ومن اجل تحقيق الاستقرار السياسي في العراق، يجب تفعيل التوازن في المشهد السياسي، وادخال ايران في حالة من الفوضى الخلاقة، وفي حالة خروج العراق من سطوة وهيمنة ايران، فان استقرار العراق سيعتمد على عنصري النظام والاستمرارية، اي بمعنى غياب العنف والاكراه والقطيعة مع النظام، واشراك جميع المكونات في العملية السياسية (صاموئيل هنتفتون، 1993، ص 60).

وعليه سيكون امام السلطة السياسية اتجاهين فقط، اما ان تتمسك بتطبيق القانون واخضاع مؤسسات الدولة لسلطة الدولة فقط، واما التوجه نحو عدم الاستقرار السياسي (اليكوش، 1995، ص 109).

واذا ما وضعنا تجربة النظام السياسي في العراق في الميدان سنلاحظ ان تحقيق اي استقرار سياسي، مرتبط بوجود مشاركة سياسية فعلية في عملية صنع القرار، اي مشاركة المواطنين في عملية التعبير، من اجل احداث تغيير حقيقي في واقع العراق السياسي (الخرجي، 2004، ص 181).

وتكمن اهمية المشاركة السياسية في انها واحدة من اهم الاعمدة والركائز التي يعتمد عليها بناء المؤسسات في الدولة، والذي سيؤدي بدوره الى الاستقرار السياسي في النهاية وعليه فانه هناك علاقة وثيقة بين المشاركة السياسية والاستقرار السياسي. (صموئيل هنتفتون، 1993، ص 62).

الخاتمة

وصلنا من خلال الدراسة الى ان النظام السياسي في العراق يشبه الى حد كبير النظام السياسي الألماني ، كونهما دولتان تتبنيان النظام البرلماني وهما اتحاديتان فدراليتان ، وتوصلنا ايضاً الى قناعة بان النظام البرلماني هو الأمثل للدول ذات القوميات والاعراق والاطياف المتعددة، لكن العراق بتجربتها الجديدة بعد 2003 ، وبعد تبني هذا النظام دستوريا بعد 2005 ، فشل في مراعاة أسس وأركان النظام البرلماني بسبب سيطرة السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى.

ووصلنا أيضا الى نتيجة مفادها ان مقارنة العراق بدولة مثل المانيا الاتحادية صعب جدا ، لان الأخيرة قطعت اشواطاً كبيرة لترسيخ المبادئ الديمقراطية في البلد.

وبعد الاجابة عن اسباب عدم الاستقرار وتداعياته وامكانية الخروج من دوامة عدم الاستقرار، تبين ان فقدان التوازن المحلي المختل لصالح البيت الشيعي في العراق بعد تجربة الفوضى الخلاقة، والتوازن الاقليمي المختل لصالح ايران، قد جعلت من العراق ساحة حرب وعدم استقرار.

ومن جملة النتائج التي وصل اليه البحث نذكر ما يلي:-

1. الأنظمة السياسية رغم اعتمادها على مبدأ الفصل بين السلطات، الا ان هذا الفصل يختلف من نظام الى اخر، حيث ان النظام الرئاسي يستند الى الفصل الجامد، في حين النظام البرلماني يستند الى الفصل المرن.
2. الرئيس في النظام الرئاسي يتم انتخابه من قبل غالبية السكان فهو ينوب عنهم كرئيس للدولة، و كذلك البرلمان ينوب عن الشعب لكي ينوب عنهم و يباشر السلطة التشريعية، ويتم اختيار رئيس الجمهورية بالاقتراع العام، سواء المباشر أم غير مباشر ، الامر الذي يقوي مركزه ، من اجل تحقيق المساواة بين افراد الشعب باعتباره صاحب الوظيفة التنفيذية، وبين البرلمان المنتخب من قبل الشعب أيضاً باعتباره صاحب الوظيفة التشريعية . وهذه الصفة التمثيلية لرئيس الدولة منحتة سلطات واسعة.
3. المانيا الاتحادية وجعلت صلاحيات المستشار الالمانى واسعة، حيث تتباين الصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء ورئيسه في الدول ذات الأنظمة البرلمانية، فهناك دول اعطت صلاحيات واسعة لرئيس مجلس الوزراء وأصبح صلاحياته تعلو على صلاحيات رئيس الدولة.
4. المستشار الالمانى هو من يقوم بتنفيذ السياسات العامة للدولة، ويقوم بعملية التوجيه للوزارات امام البرلمان الألماني الذي يتكون من مجلسين، الأول مجلس النواب "البوندستاغ" ، والثاني "البوندسرات" ويكون مسؤولاً عنها امامها.

5. دستور دولة العراق الاتحادية سنة 2005 قد تبع القواعد العامة للنظام البرلماني، والتي تقضي بان يكون القائد العام للقوات المسلحة في الدولة شخص مدني وليس عسكري.
6. رئيس الوزراء في الدولة هو الذي يقود القوات المسلحة بكافة اصنافها وتجهيزاتها العسكرية، ومن اصنافها القوات المسلحة البرية والجوية والبحرية، الا ان قيادته هذه هي قيادة ادارية وليست قيادة ميدانية
7. صلاحية تعيين قادة الجيش والاجهزة الامنية حيث جعل منصب رئيس اركان الجيش والمعاونين له، ومن له مرتبة قائد فرقة، و رئيس جهاز المخابرات العامة في الدولة، من اختصاص مجلس النواب اي السلطة التشريعية في الدولة، وبناء على استشارة وترشيح رئيس الوزراء لهؤلاء الاشخاص حيث تكون التوصية بتعيينهم من قبل رئاسة مجلس الوزراء والتعيين الفعلي لهم يكون من قبل السلطة التشريعية في البرلمان العراقي
8. المشرع الدستوري لم يوفق في منح الصلاحيات للبرلمان فيما يتعلق بالنقطة السابقة، حيث كان من المفروض ان يعطي الصلاحية الكاملة لرئيس مجلس الوزراء في تعيين هؤلاء المسؤولين لأنه هو المسؤول عن هذه الاجهزة والوزارات وكان من المفروض ان يتمتع رئيس الوزراء بصلاحية كاملة في ترتيب هذه الاجهزة والوزارات فكيف يكون مسؤول عنها ولا تكون في يده سلطة تعيين قيادات هذه الاجهزة والوزارات، وان تدخل السلطة التشريعية في هذا الامر سيؤدي الى خلل في السياسة العامة للدولة وتكون السلطة التنفيذية غير مستقلة في مهنتها.
9. الموظفين من اصحاب الوظائف الخاصة والدرجات العليا في الدولة العراقية ما داموا موظفين في هذه الوزارات و عائدين في اعمالهم للسلطة التنفيذية و مجلس الوزراء فانه من غير الممكن ان تتدخل السلطة التشريعية في تعيين هؤلاء الموظفين لان ذلك يؤدي الى الحد من اختصاصات السلطة التنفيذية في ادارة اعمالها وتعيين موظفيها، كذلك فان هذا الامر يعتبر عائقا من العوائق التي تحيط بالسلطة التنفيذية في دولة العراق وكذلك الدول البرلمانية التي تنتهج هذا النهج للحد من اختصاصاتها.

المصادر

أولاً: الدساتير والقوانين والانظمة

1. دستور دولة العراق الدائم لسنة 2005.
2. دستور دولة المانيا "فايمر" لسنة 1919.
3. قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية في العراق لسنة 2003.
4. القانون الاساسي لدولة المانيا لسنة 1949.
5. القانون الاساسي لمملكة العراق لسنة 1925.
6. النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 8 لسنة 2014.

ثانياً: الرسائل الجامعية

ا- اطاريح الدكتوراه:

1. الضلاعين احمد عارف، الضمانات القانونية لتطبيق قواعد القانون الدستوري، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، د_ ت.
2. غانم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظم الثنائية البرلمانية، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بابل، 2015.
3. لطيف مصطفى امين، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني – دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، 2003.

ب- رسائل الماجستير:

1. امين حسام شكر، فاعلية الرقابة البرلمانية على اداء السلطة التنفيذية في العراق، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة كركوك ، 2014 .
2. البياتي عبد الله رحمة الله، مراحل العملية التشريعية في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1991.
3. راند كاظم محمد الحداد، التوازن بين سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، 2012.
4. ميثم منفي كاظم، ثنائية السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، 2011.

ثالثاً: الكتب

ا- العربية -المعربة

1. إبراهيم عبد العزيز شيخا، النظم السياسية الدول والحكومات، الناشر المعارف بالإسكندرية، 2006.
2. احسان حميد المفرجي، كطران صغير نعمة، رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، بغداد ، 1990.
3. احمد سعيان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة – دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2008.
4. احمد كمال ابو المجد: الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة والإقليم المصري ، مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة ، 1960.
5. أحمد وهبان، التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية: رؤية جديدة للواقع السياسي في العالم الثالث، الدار الجامعية، القاهرة، 2003.
6. اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط1، دار النهضة العربية القاهرة، 1993.
7. اسماعيل علوان التميمي، اختصاصات مجلس الوزراء في دستور 2005، مجلة الحوار، العدد 15، المعهد العراقي لحوار الفكر، السنة السادسة، 2010.
8. اسماعيل علوان التميمي، اهم اشكاليات الدولة العراقية لمرحلة ما بعد نفاذ دستور 2005، مطبعة دار السلام، بغداد، 2010.
9. أمين المشاقبة، السياسة العامة إطار نظري تحليلي ، الجامعة الأردنية، 2015 .
10. ايمن احمد رجب، الاقتراب من حالة عدم اليقين (الفوضى الخلاقة) ،ملحق اتجاهات نظرية، العدد 185المجلد 46 ، يوليو ، 2011 .
11. بن الحاج يحيى الجيلاني وآخرون، القاموس الألفبائي، الأهلية للنشر، بيروت، 1997.
12. ثامر كامل محمد الخزرجي، السياسة العامة واداء النظام السياسي، مجلة العلوم والسياسة، العدد (33)، جامعة بغداد، ، 2006.
13. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دراسة معاصرة في إستراتيجية إدارة السلطة، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، ط1 ، عمان، 2004.
14. جتو اسماعيل مجيد، السلطة التنفيذية في الدولة الفدرالية واشكالياتها، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، 2013.

15. جورج شفيق، قواعد واحكام القانون الاداري، المكتبة العصرية، المنصورة، ط 6، 2005.
16. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، بيروت، 2009.
17. حسام الحجاوي، الاصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية، دار الحامد للطباعة والنشر، عمان - الاردن، 2004.
18. حميد حنون، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، 2012.
19. حنا رزوقي الصائغ، المحاسبة الحكومية، الاسس العامة للنظام المحاسبي الحكومي مع تحديد انواع الحسابات الحكومية في العراق وشرح نظام الرواتب الجديد، الجزء الاول، الطبعة الرابعة المنقحة، بغداد، 1976.
20. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق - دراسة في مجلس الاتحاد، بيت الحكمة، بغداد، 2012.
21. حيدر جاسم حمزة الخفاجي، اعداد الموازنة الاستثمارية للدولة واقرارها ما بين توجهات التخطيط الاستراتيجي والمتغيرات السياسية والاقتصادية في العراق، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2013.
22. خالد حنفي علي، الإستراتيجية الجديدة لأمريكا في إفريقيا، مجلة السياسة الدولية، مؤسسة الأهرام، العدد 153، القاهرة، 2003.
23. خالد خليل الضاهر، القانون الاداري، الكتاب الثاني، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 1997.
24. خميس اسماعيل، المؤسسات العامة الاقتصادية في الدول العربية، مؤسسة عالم الكتاب، القاهرة، 1978.
25. خيرى عبد القوي، دراسة السياسة العامة، ط1، ذات السلال للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت، 1989.
26. دليل الوزارة، تنمية السياسة العامة، الامانة العامة لمجلس الوزراء، دائرة التنسيق والمتابعة، قسم تنسيق السياسة العامة للدولة، 2016.
27. رافع خضر شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، بغداد، 2005.
28. راؤول بليندنياخر وشاندرا باسما، حوارات حول الحكم المحلي ومناطق الحكم الكبيرة، في الدول الفدرالية، ترجمة مها بسطامي، سلسلة الحوار العالمي حول الفدرالية، ج2، منتدى الاتحادات الفدرالية، الرابطة الدولية لمركز الدراسات الفدرالية، كندا، 2007.

29. سالم القمودي، سيكولوجية السلطة، مؤسسة الانتشار العربي، ط2، بيروت: 2000.
30. سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، جامعة دمشق، 2014.
31. سامي جمال الدين، اصول القانون الاداري - تنظيم السلطة الادارية والادارة المحلية - التنظيم القانوني للوظيفة العامة - نظرية العمل الاداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003.
32. سعد محمد خليل، تولية رئيس الدولة في الفكر السياسي الاسلامي و في الفكر السياسي الحديث، المدرسة العربية للطبع و التوزيع، القاهرة، 2000.
33. سليمان محمد الطماوي، القضاء الاداري، ك3، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.
34. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والادارة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1962.
35. صاموئيل هنتنغتون، النظام السياسي في المجتمعات المتغيرة، دار الساقى، ط1، بيروت، 1993.
36. طارق حرب، الوجيز في الوزارات العراقية، دار الحكمة، لندن، ط1، 2011.
37. عباس حسين جوادو ارزوقي عباس عبد، السياسات العامة - المداخل - الصياغة - التنفيذ - التقييم، ط1، دار الصادق، بابل، 2008.
38. عبد القادر محمد القيسي، الصلاحيات القانونية التي يجتمع بها مجلس الرئاسة ورئاسة الوزراء والوزراء في النظام السياسي العراقي، المكتبة القانونية، بغداد، 2008.
39. عبد الكريم علوان: النظم السياسية والقانون الدستوري. عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع. 1999.
40. عبد الغني بسيوني عبدالله، اساس التنظيم السياسي، دار المعارف، بيروت، 2007.
41. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الاداري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1991.
42. عصام العطية، القانون الدولي العام، ط2، المكتبة القانونية، بغداد، 2012.
43. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري، بغداد، 1996.
44. علي خاطر شنتاوي، نظرية المؤسسات العامة وتطبيقها في الاردن، دار الفكر، عمان، 1990.
45. علي هادي حميدي الشكراوي، النظم السياسية المعاصرة، العراق-جامعة بابل-كلية القانون، 2014.
46. علي يوسف الشكري، التناسب بين سلطة رئيس الدولة ومسؤوليته في الدساتير العربية، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012.
47. عمر مولود نبيان، الفدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق انموذجا) ، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسة والنشر والتوزيع، بيروت، 2009.

48. عمرو هشام محمد، المالية العامة والسياسة المالية وتطوراتها الحديثة، مكتبة العراق للطباعة والنشر، بغداد، 2018.
49. القاضي فاروق السامي وآخرون، أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا للأعوام بين (2008 – 2009)، المجلد الثاني، 2008.
50. مالك منسي الحسيني، مصدق عادل طالب، النظام القانوني لذوي الدرجات الخاصة في العراق، مؤسسة الصفاء للمطبوعات، بيروت، 2011.
51. مجيد عبد جعفر الكرخي، الموازنة العامة للدولة، دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1999.
52. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، ج2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977.
53. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، منشورات زين الحقوقية، ط8، بيروت، 2013.
54. محمد محمد البدراني، الإدارة المحلية، دراسة في المفاهيم والمبادئ العلمية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.
55. محمد محمد البدراني، النظم السياسية المعاصرة دراسة تحليلية مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت، 1997.
56. محمود حلمي، مالية الدولة، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، 1964.
57. المر بلشكه، حكومة ألمانيا المعاصرة، ترجمة حقي اسماعيل، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، 1973.
58. مصطفى البكري، الفوضى الخلاقة ام المدمرة، مصر في مرمى الهدف الأمريكي، مكتبة الشروق، مصر، ط1، 2005.
59. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري والقانون الاساسي العراقي، مطبعة السلام، بغداد، 1947.
60. نيفين عبد المنعم مسعد، الأقليات والاستقرار السياسي في الوطن العربي، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، 1988.
61. وجدي ثابت، السلطات الاصلية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1988.

ب- الكتب الأجنبية

1. Alexander T.J.Lennon ، Democracy in U.S. Security Strategy : From Promotion to Support ، Institute of Carengy ،U.S.A.، 2012.

2. Derek Cholet ، American Between the Wars ، first edition ، U.S.A.، 2011 .
3. Dictionnaire Larousse، Paris، Larousse، 1982
4. Dr. Helen Sibum، allemagne Faits et realites، Impression Werbedruck GmbH Horst Schreckhase Spangenberg، Allemagne، Germany، 2015.
5. Dr. Konrad Reuter : Le Bundesrat de la République fédérale d'Allemagne، Directeur de la publication، le secrétaire général du Bundesrat، 14 ،edition، Berlin2009.
6. Einfach Politik: Das rundgesetz Uber den Staat، Bundeszentrale fur Politische Bildung، 2016.
7. Matthias Bischoff، Eric Chauvistré، Constanze Kleis، Joachim Wille، Traduction Françoise Gibert، Anne-Marie Lecorre، Rédaction Johannes G bel، Martin Orth،
8. Matthias Bischoff، Eric Chauvistré، Constanze Kleis، Joachim Wille، Traduction Françoise Gibert، Anne-Marie Lecorre، Rédaction Johannes G bel، Martin Orth.
9. Peter t.leeson ، Efficient Anarchy، Polishing by Business Media ، London ، First edition.2018.
10. Professor the Lord Hennessy of Nympsfield: FBA، House of Commons Political and Constitutional Reform Committee، Role and powers of the Prime Minister، 2011.
11. Raymond Ferretti: Les Institutions Politiques Allemandes، Maître de conferences، des Universités ،2013.
12. Tarik Sabry ، Arab Cultral Studies : Mapping the Field ، First Edition ، I.B.Tauris ، U.S.A.، 2012.

رابعاً: الدوريات

1. حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 309، بيروت، أكتوبر 2004.

2. حمدي عبدالعظيم، المال والسياسة التمويل الخارجي للتفاعلات الانتقالية داخل الدول العربية، مجلة السياسة الدولية، القاهرة، العدد 186، المجلد 46، اكتوبر 2011 .
3. سناء محمد سخان، الاختصاصات المالية الحصرية للسلطات الاتحادية في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ، المجلة البرلمانية، العدد الثاني، 2012.
4. الطيب البكوش، هل العلاقة بين الديمقراطية والتنمية لها حدود، المجلة العربية لحقوق الإنسان، تونس، 1995
5. ماهر صلاح عبدالله الجبوري، النظام الاداري في العراق واشكالية توزيع الاختصاصات بين الاقليم والمركز، مجلة جامعة تكريت للحقوق العدد (29)، السنة (8) المجلد (3)، 2016.
6. محمود حيدر، الفلسفة السياسية للمحافظين الجدد- إيديولوجية الفوضى الخلاقة، مجلة الدفاع الوطني اللبنانية، العدد 318 ، 2005/7/1 .
7. مليكة بوضياف، الحكم الراشد والاستقرار السياسي، جامعة الشلف، 2006.

خامساً: الصحف

1. بهزاد على ادم - الفيدرالية والكونفدرالية والفرق بينهما، الحوار المتمدن، العدد 626، 2003.
2. جريدة الوقائع العراقية العدد 4141 في 2010/1/11.
3. محمد محفوظ، في معنى الاستقرار السياسي، صحيفة الرياض، العدد 13819، 25 أبريل 2006.

سادساً: المواقع الإلكترونية

1. د. شاهر الشاهر، الاستقرار السياسي...معايره ومؤشراته، مؤسسة دام برس الإعلامية، 2016/8/31، <http://www.dampress.net> اخر زيارة، 2019-12-1.
2. الشابندر ،تاريخ الزيارة 2019، 11، 27. <https://www.youtube.com/watch?v=2BTljSa8mlg>مقابلة تلفزيونية مع عزت
3. بدر الدين شوهاتي، انعكاسات الطائفية السياسية على الاستقرار السياسي، 2017/12/2، <http://www.mominoun.com/articles/>. اخر زيارة، 2019-12-2.
4. تقرير مجموعة عمل مستقبل العراق، برئاسة السفير الأمريكي ريان كروكر ومجموعة من المستشارين، ص4 <http://www.publications.atlanticcouncil.org/wp> ، اخر زيارة، 2019-12-2.

- 5.د. عبد الناصر المهداوي، حرب الإبادة للعرب السنة، مركز العراق الجديد،
<https://www.newiraqcenter.com/archives/1377> تاريخ اخر زيارة 3-12-2019.
6. ماجد أحمد الزامل، مستقبل الاستقرار الامني والسلم المجتمعي في العراق بعد تحرير الارض،
 موقع كتابات، <https://kitab.com/2017/12/14/> اخر زيارة 2019/11/14.
7. محمد الصالح بوعافية، الاستقرار السياسي...قراء في المفهوم والغايات، 2016/9/21،
<https://revues.univ-ouargla.dz> اخر زيارة، 2019-12-1.
8. محمد بن سعيد الفطيسي، الاستقرار السياسي ودوره في تعزيز الأمن الوطني، الوطن،
 2017/12/4 . <http://alwatan.com/details/213398> اخر زيارة، 2019-12-1.
9. المركز الديمقراطي العربي، دولة المكونات في العراق بعد عام 2003 الواقع
 والمستقبل، 2016/12/2، . <http://democraticac.de/?p=36858> اخر زيارة، 2-2019-12.
10. ديالى-العراقية-تدفع-ثمن-التغيير-الديمغرافي-قتل-وخطف-وتهجير.
<https://www.alaraby.co.uk/politics/2015/11/6/>
11. التغيير الديموغرافي يهدد استقرار العراق بعد دحر داعش. تاريخ اخر زيارة، 2-12-2019
<https://www.alarabiya.net/ar/arab-and-world/iraq/2015/03/13/>

The Powers of the Prime Minister in Federal Systems Germany and Iraq as a Model Diyar Abdi Ismael

ORIGINALITY REPORT

12%	7%	5%	7%
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	www.newiraqcenter.com Internet Source	2%
2	www.uobabylon.edu.iq Internet Source	2%
3	"المهبرات ، عماد علي. "أثر التمكين على فاعلية المنظمة", Dar Jalees Alzaman for Publishing & Distribution, 2010. Publication	1%
4	Submitted to University of Duhok Student Paper	1%
5	Submitted to Petroleum Research & Development Center Student Paper	<1%
6	Submitted to University of Kufa Student Paper	<1%
7	Submitted to University of Babylon Student Paper	<1%

qawaneen.blogspot.com



NEAR EAST UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
INTERNATIONAL RELATIONS PROGRAM

To The Graduate School of Social Sciences

Mr. DIYAR ABDI ISMAEL (20184529), Studying in International Relation Arabic Program Has Finished The Master Thesis Titled **The Powers of The Prime Minister In Federal Systems Germany And Iraq As A Model**, and Used Literature Review in Research Methodology in Writing The Thesis For This Reason no Ethical Review Board Report Permission Will Be Needed For The Designed Research.

Sincerely,

Assist. Prof. Dr. Nadhim Younis Othman Alsarhan