



تفويض الاختصاصات الدستورية في دستور العراق لعام 2005 بحث مقدم من قبل المدرس محمد جبار طالب جامعة القادسية / كلية القانون

الخلاصة.

يتطرق هذا البحث إلى الحالات التي تقوم بها سلطة أو مؤسسة دستورية طوعية بتفويض بعضاً من اختصاصها الدستوري الممنوح لها في دستور العراق لعام 2005 إلى سلطة أخرى وهذا التفويض قد يكون من السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية عن طريق ما يسمى بـ (التفويض التشريعي) ، وهي دعوة من مجلس النواب إلى رئيس مجلس الوزراء للتدخل تشريعياً في وقت الحرب وإعلان الطوارئ ، وقد لا يأخذ نقل الاختصاص شكل تفويض إنما يكون بصورة حلول دستوري تنقل فيه جميع الاختصاصات لسلطة أو شخص آخر ، والتفويض في الدستور العراقي النافذ قد يكون أيضاً تفويضاً تنفيذياً ، أو بعبارة أخرى إن تفويض السلطة التنفيذية اختصاصها لسلطة أخرى كأن تكون وحدة لا مركزية كالمحافظات غير المنتظمة في إقليم .
 الكلمات المفتاحية: التفويض ، دستوري ، الاختصاص ، المفوض اليه ، الحلول.

Abstract.

Addresses this research to cases carried out by the authority or constitutional institution voluntarily delegating some of their competence constitutional granted to it in the Constitution of Iraq in 2005 to another authority, and this authority may be of legislative power to the executive branch through the so-called (legislative mandate), a invitation of the House of Representatives to the Prime Minister to intervene legislatively in time of war and the declaration of emergency. Under the terms of the mandate and by types, whether delegating jurisdiction or signature, and may not take the transfer of jurisdiction form of authorization but have been solutions constitutional movement in which all disciplines to the authority or someone else, and authority in the Iraqi constitution in force may be authorized executive, or in other words that the delegated executive authority of competence to another authority if the unit does not have a centralized governorate not organized in a region .

Key words: Aurtherization , Constitutional , Jurisdiction , Commissioner him , Solutions.



المقدمة.

لاشك إن التفويض في الاختصاصات احد الدعائم التي يمكن ان يعتمد عليها لممارسة الاختصاصات المختلفة ، والتي يمكن ان تضيف طابع المرونة على نظام العمل بما يكفل سريان نشاط الدولة بكفاءة ويسر وبما يتجاوب مع متطلبات توزيع المسؤوليات على السلطات التي تتحمل جزءاً من هذه المسؤوليات وللتخفيف عن كاهل المؤسسات الدستورية وضماناً لسرعة انجاز الاختصاص الواجب على هذه السلطة ان تقوم به .

أهمية البحث.

تفويض الاختصاص الدستوري من الموضوعات المهمة التي ينبغي معرفة تفاصيلها ، فحادثة دستور العراق لعام 2005 وغموض نصوصه ، فضلاً عن تحول العراق إلى النظام الفيدرالي الذي يقوم على توزيع الاختصاصات الدستورية بين المركز والأقاليم ، إلى جانب النظام اللامركزي المعروف بتوزيع السلطات بين المركز والمحافظات او الوحدات الإدارية وعدم احتكارها بيد المركز ، وهذا كله يستوجب من الباحثين القانونيين بيان تفاصيل توزيع الاختصاص ومنها تفويض الاختصاص الدستوري ، ولندرة البحث في هذا الموضوع أو عدم البحث فيه ارتأينا اختياره .

هدف البحث.

يكمّن هدف البحث في ضرورة بيان موقف المشرع الدستوري من تفويض الاختصاصات الدستورية بين السلطات فيما بينها سواء في الطرف الاعتيادي أو عند الطرف الاستثنائي التي تقتضي فيه الحاجة إلى نقل بعض الاختصاصات من سلطة إلى أخرى ، إضافة إلى ازدياد المؤسسات الدستورية بعد التحول إلى نظام فيدرالي يستدعي الوقوف على العلاقة التي تربط هذه المؤسسات هل هي علاقة فصل مطبق للسلطات أم علاقة تعاون وتبادل للسلطات كما هو حال الأنظمة البرلمانية الأخرى والتي سار على نهجها دستور العراق لعام 2005 ، فضلاً عن المشاكل التي تنجم عن التفرقة بين التفويض بالاختصاص والتفويض بالتوقيع ، وشروط التفويض وتمييزه عن الإنابة والحلول الذي ورد في الدستور .

منهجية البحث.

تم تقسيم البحث إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول مفهوم التفويض الدستوري إذ من الضروري التطرق إلى مبادئ وقواعد التفويض العامة من حيث التعريف والأنواع والشروط التي وضعنا كلاً منهما في مطلب مستقل ، وأعطينا لتمييز التفويض الدستوري عن بعض المفاهيم المقاربة مطلباً "مستقلاً". وبحثنا في المبحث الثاني تفويض الاختصاصات في دستور العراق لعام 2005 وبحثنا في مطلبه الأول تفويض الاختصاصات التشريعية التي يمكن أن تكون لرئيس الجمهورية أو لمجلس الوزراء أو لرئيس مجلس الوزراء ، وفي المطلب الثاني تناولنا



تفويض الاختصاصات التنفيذية التي يمكن أن تفوض من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء الذي قد يفوضها للأقاليم والمحافظات، أو امكانية أن تفوض الاختصاصات من رئيس مجلس الوزراء.

المبحث الأول/ مفهوم بالتفويض الدستوري.

لا بد للتعريف بالتفويض الدستوري التطرق إلى تعريف التفويض الدستوري وأنواع وشروط التفويض الدستوري ، ثم سنتطرق إلى تمييز هذا النوع من التفويض عن بعض المفاهيم المقاربة وسنبحث كلاً منها في مطلب مستقل .

المطلب الأول/ تعريف التفويض الدستوري.

لم يتطرق الفقه الدستوري إلى وضع تعريف للتفويض الدستوري Constitutional Mandate ، بل درج إلى الاعتماد على التعريفات الواردة بشأن مصطلح التفويض بصورة عامة. حيث يعرف التفويض لغةً: من فوضّ ، أي فوضّ إليه الأمر وصيره إليه وجعله الحاكم فيه وفوضت أمري إليك أي رددته إليك وجعله الحاكم فيه⁽¹⁾. أما التفويض Aurtherization اصطلاحاً فعرف على مستوى القانون الإداري على أن يعهد عضو إداري ببعض اختصاصاته إلى عضو إداري آخر ليمارس مؤقتاً هذه الاختصاصات بدلاً عنه إذا كان هناك نص قانوني في القانون نفسه الذي منحه الاختصاص ، أو نص قانوني آخر في مستوى هذا النص ، أو أعلى منه يجيز له التفويض⁽²⁾. و عرف أيضاً على إن يخول رجل الإدارة ممارسة بعض اختصاصاته التي يستمدّها من القانون إلى آخر⁽³⁾. ولعلنا نستطيع إن نقيس ما عرفه الفقه على المستوى الإداري لنضع تعريفاً للتفويض على المستوى الدستوري بالقول انه: إجراء تلجأ إليه سلطة أو مؤسسة دستورية Constitutional institution تفوض بموجبها بعضاً من اختصاصاتها إلى شخص أو سلطة أو لجنة أو هيئة أخرى بموجب نص دستوري يجيز لها ذلك التفويض. والتفويض بصورة عامة فيه بعضاً من الإيجابيات والسلبيات ، فمن إيجابياته انه يخفف العبء عن العضو الأصيل صاحب الاختصاص للتفرغ للأمور المهمة ، وانه يوفر فرصه لتوفير وتدريب كوادر قادرة على القيادة والاعتماد على النفس ، كما أن التفويض يؤدي إلى تحفيز السلطة المفوض اليها وشحن طاقتها المعنوية لإثبات الوجود وإعطاء الصورة المشرفة للأصيل ، فضلاً عن ان التفويض يخفف الضغوط النفسية عن السلطة الأصيلة من اجل التفكير في أمور أخرى والسيطرة على مختلف الجوانب ومتابعتها بدقة أكثر مما مضى⁽⁴⁾. أما سلبياته فأن التفويض يشعر السلطة أنها ستفقد السيطرة على بعض المجالات ، فضلاً عن المسؤولية التي قد تنشأ عند عدم مشروعية التصرف من قبل المفوض إليه⁽⁵⁾.



المطلب الثاني/أنواع التفويض الدستوري.

لا يختلف أنواع التفويض الدستوري عن أنواع التفويض التي وضعها الفقه في القواعد العامة للتفويض ، وهي الانواع ذاتها التي تنقسم إلى نوعين هما التفويض بالاختصاص والتفويض بالتوقيع ، لذلك سنقسم المطلب إلى فرعين وعلى النحو الآتي .

الفرع الأول/التفويض بالاختصاص الدستوري.

ويقصد به تفويض الاختصاصات الدستورية من سلطة الى سلطة أخرى ، أي أن يعهد صاحب الاختصاص الأصلي بجزء من اختصاصاته الدستورية الى سلطة أخرى أو شخص آخر أو لجنة أو هيئة أخرى لتمارس هذا الاختصاص .⁽⁶⁾ وقد درج الفقه على وضع تعريف محدد لتفويض الاختصاص Delegating Jurisdiction مفاده انه ذلك التفويض الذي يؤدي الى انتقال السلطة من عضو الى عضو آخر.⁽⁷⁾ وعرف أيضاً على انه تخويل رجل الإدارة ممارسة بعض اختصاصاته التي يستمدها من القانون الى شخص آخر .⁽⁸⁾ وفي الاحوال جميعها فإن هذا النوع من التفويض سيؤدي الى نقل الاختصاص الى السلطة المفوض إليها ، ولا يحق لمن فوض الاختصاص ممارسة الصلاحيات المفوضة خلال مدة التفويض ، أي بعبارة أخرى يثور التساؤل بخصوص الأصيل وهل إن سلطته في المسائل محل التفويض تنعدم ما دام التفويض الدستوري قائماً ؟ نرى انه لا يمكن للأصيل Thoroughbred قبول ما يصدر عن المفوض له أو من حل محله بشكل مطلق ، فما يصدر عن المفوض اليه Commissioner him ويكون ضمن حدود التفويض فهذه تعد ملزمة للأصيل ، وعند عدم قبول الأصيل بها ، أو تبين أنها غير مشروعة فما على الأصيل ألا اللجوء الى الطرق القانونية كاللجوء الى سلطة قضائية للفصل في إمكانية إلغاء ما صدر عن المفوض إليه. ويجب إن ننوه الى إن المفوض إليه بالاختصاص الدستوري أنما يمارس الاختصاص بأسمه وعلى مسؤوليته القانونية بحكم انتقال الاختصاص الى الأصيل الذي ليس عليه من مسؤولية في حالة وجود مخالفة لمبدأ المشروعية .⁽⁹⁾

الفرع الثاني/التفويض بالتوقيع.

ويقصد به إن يخفف صاحب الاختصاص الأصلي من بعض أعباءه المادية والمتمثلة بالتوقيع حيث يعهد بالأجراء الأخير الى عضو آخر يمارسه بدلاً منه ، حيث يمارس من فوض اليه التوقيع السلطة بأسم صاحب الاختصاص الأصلي.⁽¹⁰⁾ حيث إن التفويض بالتوقيع Delegation of signature لا ينقل الاختصاص الى شخص آخر ، وكل ما يترتب عليه هو تخفيف الأعباء المادية عن صاحب الاختصاص الأصلي والمتمثلة بالتوقيع .⁽¹¹⁾ عليه ينبغي التفريق بين التفويض الدستوري بالاختصاص وبين التفويض الدستوري بالتوقيع ، إذ إن الأخير لا ينقل الاختصاص الى شخص آخر ، ويبقى الأصيل مسؤولاً عن ممارسة سلطاته من قبل المفوض إليه ، خلاف التفويض الدستوري بالاختصاص الذي ينقل السلطة الى المفوض اليه ويكون الأخير مسؤولاً عن مطابقة سلطاته للمشروعية . إن الاختلاف بين نوعي التفويض يتمثل في النتائج المترتبة على كل



منهما ، فتفويض التوقيع تفويض شخصي Personal authorization لا ينتقل الى شخص آخر بعد تغيير مركز المفوض اليه الا اذا صدر تفويض جديد بالتوقيع بأسم الشخص الجديد الذي شغل هذا المركز ، أما تفويض الاختصاص فينتقل الى الشخص الذي يخلف المفوض اليه في حالة تغييره .⁽¹²⁾ إضافة لذلك إن تفويض التوقيع لا يحول بين صاحب الاختصاص الأصيل إذا أراد أن يمارس اختصاصه لكون الاختصاص لم ينتقل منه ، على خلاف تفويض الاختصاص الذي يمنع صاحب الاختصاص الأصيل من ممارسة اختصاصه طالما ظل التفويض سارياً حيث إن ممارسة الاختصاص يكون حكراً على المفوض اليه .⁽¹³⁾ ومثال تفويض التوقيع أن يعهد رئيس الجمهورية بتفويض بعض اختصاصه لنائبه للتوقيع عليها بأسمه ، ومثال تفويض الاختصاص قيام مجلس الوزراء بتفويض بعض اختصاصات الى مجالس المحافظات استناداً لنص المادة 123 من دستور 2005 التي أجازت للحكومة الاتحادية تفويض سلطاتها للمحافظات غير المنتظمة في إقليم وبموافقة الطرفين ووفق قانون خاص ييسر لهذا الغرض .⁽¹⁴⁾

المطلب الثالث/شروط التفويض الدستوري.

للتفويض الدستوري شروطاً معينة نعتقد أنها الشروط ذاتها الموجودة في القواعد العامة للتفويض التي اتفق الفقه عليها والقضاء والتي لا يصح التفويض الدستوري بدونها وشروط صحة كلا من التفويض بالاختصاص والتفويض بالتوقيع هي واحدة تنطبق على كليهما⁽¹⁵⁾ وسنبحث في شروط صحة التفويض الدستوري على النحو الآتي:

1. أن يكون هناك نص دستوري صريح Text explicit constitutional على جواز التفويض إذ لا يجوز لسلطة من السلطات الثلاث إن تفوض اختصاصها الدستوري إذا لم يجيز لها الدستور ذلك ، مثاله ما جاء في دستور فرنسا في المادة (13) سالف الذكر ، وما جاء صراحة في الدستور العراقي لعام 2005 في المادة (123) التي أجازت تفويض الحكومة المركزية سلطاتها للمحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين.

2. لا يجوز لمن فوض اليه الاختصاص أن يعود ويفوض غيره ما لم يكن هناك نص يجيز ذلك⁽¹⁶⁾ ، أي أن تفويض التفويض Delegated authority غير جائز. ونعتقد إن الأساس فيما تقدم ذكره يعود الى إن أصل الاختصاص شخصي يجب إن تمارسه السلطة التي نص عليها الدستور بنفسها إلا إذا وجد نص يستثني هذا الشرط من الأصل ، لان مباشرة الاختصاص واجب قانوني على السلطة الدستورية إن تمارسه وليس حقاً لها تفوضه لأي كان متى شاءت .

3. يجب أن يكون التفويض الدستوري جزئياً Partial authorization لا كلياً ، أي أن السلطة التي تباشر بالتفويض عليها أن تفوض بعضاً من اختصاصاتها وليس أكملها، فأن كان التفويض كلياً Delegate total فأن ذلك يعد تنازلاً عن ممارسة الاختصاصات وبالتالي يقع التفويض باطلاً لا ينتج آثاراً قانونية.⁽¹⁷⁾

4. أن ينشر قانون التفويض بوسائل النشر القانونية بصورة صريحة وأصولية .⁽¹⁸⁾



5. بما أن التفويض الدستوري وممارسة الاختصاص بموجب استثناء من الأصل ، عليه يجب أن يفسر التفويض في حالة الغموض تفسيراً ضيقاً Narrow interpretation لا يتوسع فيه .⁽¹⁹⁾

6- أن يكون التفويض الدستوري محدداً بمدة معينة وينتهي بانتهائها ، كما لو فوض رئيس الدولة صلاحيات تشريعية لمواجهة ظروف استثنائية فيحدد هذا التفويض الدستوري بمدة يحددها البرلمان وينتهي بانتهائها .⁽²⁰⁾

المطلب الرابع/تمييز التفويض الدستوري عن بعض المفاهيم المقاربة.

يستوجب التمييز بين التفويض الدستوري عن بعض المفاهيم المقاربة الاخرى كالإنابة والحلول الدستوري ، حيث سنعرف كلاً منهما على حدة أولاً ، ثم نتطرق الى الفرق بينهما على شكل نقاط ثانياً ، وقد سبق أن عرفنا التفويض الدستوري على انه اجراء تلجأ اليه سلطة أو مؤسسة دستورية تفوض بموجبها بعضاً من اختصاصاتها إلى شخص أو سلطة أو لجنة أو هيئة أخرى بموجب نص دستوري يجيز لها ذلك التفويض . أما الحلول Solutions فقد عرف على انه تغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو قيام مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه ، أو يمتنع عن ممارسه الاختصاص فيحل محله في ممارسه اختصاصه من عينه المشرع لذلك .⁽²¹⁾ أما الإنابة Deputizing فهي تعهد بمقتضاه الادارة للمرؤوس ممارسة كل الاختصاصات المسندة لصاحب الاختصاص الأصيل لحين عودته من تغيبه أو تعيين خلف له .⁽²²⁾ وللتمييز بينهما على المستوى الدستوري نحاول أن نسلط الضوء على الفرق بين كل منهما في النقاط الآتية:

أولاً /على مستوى الاختصاصات: في التفويض تقتصر سلطات المفوض اليه على ما فوض إليه من اختصاص على المدى الزمني المحدد لممارسته السلطة المفوضة اليها دستورياً ، مع قابلية التفويض للسحب في كل وقت من قبل الأصيل . أما الحلول والإنابة الدستورية فتمارس فيها جميع اختصاصات الأصيل ، فالسلطات التي تنتقل بالحلول أو الإنابة أوسع بكثير من تلك التي تنتقل في التفويض الدستوري كون الأخير لا يؤتى أكله إلا جزئياً ولبعض السلطات .

ثانياً /على مستوى السبب: الحلول والإنابة الدستورية يكون لها دائماً سبب استثنائي تقتضيه الضرورة كالتغيب أو المرض أو السفر ، أما التفويض الدستوري يمكن إن يكون سببه استثنائي ويمكن إن يفوض الأصيل بعضاً من سلطاته للمفوض اليه في الاختصاص أو التوقيع في ظل الظرف العادي ، فالتفويض الدستوري اجراء يقدم عليه الأصيل في ظل ظروف عادية وأحياناً استثنائية ، أما الحلول والإنابة فتتم دائماً في ظل عجز صاحب الاختصاص الأصيل عن ممارسة اختصاصاته المفوضة له في الدستور .⁽²³⁾

المبحث الثاني/مظاهر تفويض الاختصاصات الدستورية في دستور العراق لعام 2005.

الدستور العراقي النافذ كحال الدساتير الأخرى قد أشار الى مسألة تفويض الاختصاصات الدستورية ، وهذه الإشارة قد نراها في نصوص الدستور ، وهذه الإشارة أو النص على التفويض في صلب الدستور ضروري في ظل تحول الدولة العراقية الى دولة اتحادية لا مركزية واتجاه



المشرع الى توزيع الاختصاصات بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بأقليم. ومن المعلوم إن السلطات الاتحادية في العراق سواء كانت التشريعية أو التنفيذية أو القضائية تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات (24) ، عليه أصبح لزاماً على كل سلطه أن لا تمارس اختصاصاً دستورياً Constitutional competence لم يعهد لها بموجب الدستور. بيد إن هناك استثناء من هذا الأصل مفاده انه يجوز لسلطة ما ممارسة اختصاص دستوري أجاز الدستور في نص قانوني إن يفوض إليها ، وهذا التفويض قد يكون من سلطة تشريعية فيسمى (تفويضاً تشريعياً Legislative mandate) ، أو يكون تفويضاً من سلطة تنفيذية ويسمى (تفويضاً تنفيذياً Executive mandate) أو (تفويضاً إدارياً Delegating administrative) . ولابد من الإشارة الى إن بحثنا سيقصر على تفويض الاختصاصات التشريعية والتنفيذية ، لكون الحاجة للتفويض من هاتين السلطتين هو الشائع والذي يحتاج الى وقفة تفصيلية . عليه سنقسم بحثنا الى مطلبين ، نتناول في المطلب الأول تفويض الاختصاصات التشريعية ، ونتناول في المطلب الثاني تفويض الاختصاصات التنفيذية .

المطلب الأول/تفويض الاختصاصات التشريعية في دستور العراق لعام 2005.

يقصد بالتفويض التشريعي قيام السلطة التنفيذية بأصدار قرارات لها قوة القانون بناء على تفويض من البرلمان وذلك لتنظيم بعض المسائل التي تعد من صميم اختصاص البرلمان التي يجب أن ينظمها بقانون (25) ، على أن تعرض هذه التشريعات على البرلمان للمصادقة عليها أو نقضها (26) وقد جرى العرف وهو مصدر للقاعدة القانونية على جواز تفويض السلطة التنفيذية صلاحية تشريعية في بعض الموضوعات ولمدة معينة وتحت تأثير ظروف خاصة أو استثنائية (27) والسلطة التشريعية الاتحادية في دستور العراق لعام 2005 تتكون من مجلس النواب House of Representatives ومجلس الاتحاد Federation Council (28).

وقد نص الدستور في صلب مواده على اختصاصات مجلس النواب في المادة (61) منه وتطرق في المواد من (49) الى (64) بكل ما يتعلق بمجلس النواب من تكوين وانتخاب ويمين دستورية وجلساته واختصاصاته ، ثم تطرق في مادة واحدة الى مجلس الاتحاد وهي المادة (65) التي نصت على إن يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب . أي بعبارة أخرى قدر تعلق الأمر ببحثنا إن المشرع الدستوري قد اوجد اختصاصاً دستورياً لمجلس النواب ، وبالتالي فأنا يمكن نبحت عن تفويض في الاختصاصات المنصوص عليها دستورياً ، بيد انه لم يوجد اختصاصاً دستورياً للتكوين الثاني للسلطة التشريعية الاتحادية بل ترك تحديد اختصاصاته لمجلس النواب ، أي ما مفاده إن اختصاص مجلس الاتحاد سوف لن يكون اختصاصاً دستورياً لأنه اختصاص ناشئ عن قانون عادي وضعه مجلس النواب ، وبالتالي فإنه سيكون خارج نطاق بحثنا رغم إن قانون مجلس الاتحاد لم يسن بعد . وعلى هذا الأساس سينصب بحثنا في إمكانية مجلس النواب العراقي تفويض اختصاصه التشريعي وسيفرغ بحثنا الى ثلاثة فروع ، نبحت في الأول إمكانية تفويض



مجلس النواب اختصاصاته لرئيس الجمهورية ، وفي الفرع الثاني تفويض الاختصاص لرئيس مجلس الوزراء وفي الفرع الثالث إمكانية التفويض لمجلس الوزراء .

الفرع الأول/تفويض مجلس النواب اختصاصاته لرئيس الجمهورية.

ويقصد بهذا النوع هو أن يعهد مجلس النواب وهو صاحب الاختصاص الأصيل ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في الدستور في مسألة أو مسائل معينة لرئيس الجمهورية. فقد تدفع ضرورة مواجهة بعض المشاكل الحيوية في بعض النظم السياسية البرلمان الى تفويض رئيس الدولة بعض الاختصاصات التشريعية لما تتطلبه هذه الضرورة من اتخاذ إجراءات وحلول سريعة وهو ما يطلق عليه بالتفويض التشريعي . وقد نصت بعض الدساتير ذات النظام الرئاسي والتي تعطي صلاحيات واسعة لرئيس الجمهورية صراحة على هذا التفويض التشريعي ومنها الدستور المصري لعام 1971 الملغى مادته (108) التي نصت على إن (لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه إن يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب إن يكون التفويض لمدة محددة) .

ونص الدستور المصري لعام 2012 أيضا" في مادته (131) على أن (... عند غياب المجلسين ، إذا طرأ ما يستوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون ...) ، وهذه النصوص الدستورية تشير بصريح العبارة الى تبني المشرع الدستوري المصري مسألة تفويض رئيس الجمهورية للاختصاص التشريعي وهذا نراه في دستوره السابق والدستور الذي حل محله . وهذا يطرح تساؤل مفاده هل يجوز إن يقوم مجلس النواب بتفويض رئيس الجمهورية تفويضاً تشريعياً؟ في دستور العراق لعام 2005 لم نجد نصاً دستورياً يجيز لمجلس النواب إن يفوض رئيس الجمهورية أي اختصاص تشريعي ، ونعتقد إن السبب يعود الى تحول العراق بموجب الدستور من النظام الرئاسي Presidential System الى النظام البرلماني Parliamentary system . وحيث إن النظام البرلماني يكون فيه رئيس الجمهورية منصباً فخرياً The honorary position وتؤول السلطات فيه الى رئاسة الوزراء ، والحال يختلف في النظام الرئاسي الذي تؤول السلطات فيه الى رئيس الجمهورية⁽²⁹⁾ . وعلى هذا الأساس لا يجوز تفويض أي اختصاص تشريعي لرئيس

الجمهورية وفق دستور 2005 وبخلافه تثار مسألة الرقابة على الدستورية أمام المحكمة الاتحادية تجاه أي تفويض من جانب مجلس النواب . وبالتأكيد إن رئيس الجمهورية لا يحق له دستورياً أن يصدر أي قراراً أو مرسوم جمهوري يحمل في طياته عناصر القانون لان ذلك يعد صورة من صور عدم الاختصاص الجسيم أو كما يسمى (اغتصاب السلطة Usurpation of power) إذ يعد هذا القرار معدوماً ولا يخضع للتحسين بفوات ميعاد الطعن به ولا يرتب أي اثر قانوني⁽³⁰⁾ إذ أن إقحام رئيس الجمهورية لنفسه بوصفه جزء من السلطة التنفيذية الاتحادية بموجب المادة (66) من الدستور في اختصاص السلطة التشريعية يعد خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات The principle of the separation of powers المنصوص عليه في المادة (47) دستور 2005



ويعد اعتداءً على مبدأ المشروعية من خلال إصدار قرارات إدارية أو مراسيم في مسائل لا يمكن التصدي لها الا بقانون⁽³¹⁾.

الفرع الثاني/ تفويض مجلس النواب اختصاصاته لرئيس مجلس الوزراء.

لما كان التفويض بالاختصاص التشريعي هو استثناء على مبدأ افراد البرلمان بمهام التشريع واقتصار دور السلطة التنفيذية على مجرد تنفيذ القوانين، فقد أحاطت بعض الدساتير هذا المبدأ بمجموعة من الضوابط سواء أكانت ضوابط موضوعية أو إجرائية ، للحيلولة دون تنازل البرلمان عن ممارسة اختصاصه في التشريع وعدم التزامه باختصاصه الأصلي المنصوص عليه دستورياً⁽³²⁾ ما ذكر أعلاه يتعلق بقواعد الاختصاص في ظل الظروف العادية ، الا أن السلطة التنفيذية قد تواجه ظروفاً استثنائية تضطر بسببها وهي في سبيل القيام بسلطتها المتمثلة بحماية النظام العام وتسيير المرافق العامة الى تجاوز اختصاصاتها الأصلية لمواجهة هذه الظروف وبالتالي فان الإدارة تحتاج الى مشروعية خاصة هي المشروعية الاستثنائية Legitimacy exceptional التي تمكنها من القيام بأعمال كان القضاء في الظرف العادي يعدها غير مشروعة⁽³³⁾ وعلى هذا الأساس فقد أجازت بعض الدساتير تفويض رئيس الدولة إن كان النظام رئاسياً أو رئيس الوزراء إن كان النظام برلمانياً سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون Decisions have the force of law لكن هذا لا يمنع من وضع الضوابط والقيود والشروط الشكلية والموضوعية لهذا التفويض الدستوري. ومثال على ذلك ما نص عليه دستور فرنسا لعام 1958 الحالي الذي منح في المادة (38) حق طلب التفويض التشريعي من قبل الوزير الأول بغرض مساعدتها على تنفيذ برنامجها⁽³⁴⁾ . وهنا يثار التساؤل حول إمكانية مجلس النواب من تفويض اختصاصه الدستوري المتمثل بالتشريع الى رئيس مجلس الوزراء ؟ عند التمعن في مواد دستور العراق لعام 2005 لا نجد نصاً يدل ولو بالإشارة الى جواز تفويض أي اختصاص الى رئيس مجلس الوزراء في الظروف العادية ، بيد أننا نجد هذا التفويض واضحاً وجلياً في الظروف الاستثنائية عند إعلان الحرب أو حالة الطوارئ وفقاً للمادة (61 / تاسعاً) التي نصت على إن يختص مجلس النواب بـ (أ. الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين ، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

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

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

د. يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب ، الإجراءات المتخذة والنتائج ، في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها . وواضح من النص إن تفويض السلطة وتخويلها قد أعطيت لرئيس مجلس الوزراء ، إذ أن هذا الأجراء الدستوري لم يأت عبثاً ، إنما لكون النظام المتبع وفق الدستور العراقي هو النظام البرلماني الذي تكون فيه زمام السلطة بيد مجلس الوزراء ورئيسه كما اشرنا سابقاً. وفيما لاشك فيه إن الظروف



الطارئة Emergency conditions والاستثنائية قد تسوغ تدخل السلطة التنفيذية لتنظيم مسائل تدخل من حيث المبدأ في نطاق السلطة التشريعية⁽³⁵⁾ ، فضلا عن أن السلطة والمسؤولية الفعلية يتحملها مجلس الوزراء برئاسة زعيم الأغلبية البرلمانية⁽³⁶⁾ عليه نجد إن المشرع الدستوري حسناً فعل حينما نص على جواز التحويل أو التفويض صراحة ، رغم انه أحال موضوعة الصلاحيات الممنوحة الى قانون عادي خاص يصدر استناداً للنص الدستوري الذي أجاز التحويل. فمصطلح (الصلاحيات) الواردة في المادة (61 / تاسعا" - ج) قد يشمل التفويض التشريعي ، خصوصا" وان الدستور قد أشار الى أن هذه الصلاحيات تنظم بقانون ، وهو ما يحصل في التفويض التشريعي فهو يكون بقانون تفويض⁽³⁷⁾ . بيد إن هذا التحويل بالاختصاص الدستوري من قبل مجلس النواب لا يعفي رئيس مجلس الوزراء من الرقابة المنتظر من مجلس النواب ممارستها على الإجراءات المتخذة والنتائج المتحققة في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ ، فعلى المخول اليه الاختصاص وهو رئيس مجلس الوزراء إن يعرض واستنادا لنص المادة (61 / تاسعا - د) كل الإجراءات والنتائج على مجلس النواب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء حالة إعلان الحرب وحالة الطوارئ وقد يصادق عليها المجلس أو يرفضها.

الفرع الثالث/تفويض مجلس النواب اختصاصاته لمجلس الوزراء.

تتضمن معظم الدساتير اجراءات محددة تسمح للبرلمان بتفويض السلطة التنفيذية جزءاً من اختصاصه الدستوري بالتشريع ، خصوصاً فيما يتعلق بالأمور أو المسائل التي يتطلب تنظيمها نوع من الخبرة والدراية الفنية التي لا تتوفر ألا لأجهزة السلطة التنفيذية⁽³⁸⁾ . عليه طالما تلجأ المجالس النيابية بوصفها صاحبة الحق الأصلي في التشريع الى تفويض بعض اختصاصاتها للحكومة لتتمكن من مواجهة بعض المشاكل والأزمات أو الأمور التي تحتاج الى حلول سريعة حاسمة ومرنة والتي لا تناسبها الإجراءات الطويلة المتبعة عادة عند سن القوانين⁽³⁹⁾ . وهذا الأمر نجده متبعاً في فرنسا التي طالما لجأت فيها الحكومة استناداً لدستور 1958 لكي تصدر أمر تدخل عادة في نطاق القانون وتصدر من مجلس الوزراء بعد اخذ رأي مجلس الدولة ويعمل بها من تاريخ نشرها بعد مصادقة البرلمان عليها⁽⁴⁰⁾ . وهنا يثار التساؤل أيضا هل يستطيع مجلس النواب العراقي أن يفوض بعضا من اختصاصاته الدستورية في التشريع الى مجلس الوزراء Council of Ministers الذي يشكل الجزء الأهم والفعال في السلطة التنفيذية الاتحادية؟ عند البحث في نصوص دستور 2005 الدائم لا نجد نصاً صريحاً أو ضمناً يجيز تفويض أي اختصاص تشريعي لمجلس الوزراء . وعلى هذا الأساس فإن مجلس الوزراء سيمنع من ممارسة أي اختصاص تشريعي وفي شتى الظروف ، لان الدستور قد سكت ولم ينص على هذا الاجراء فالتفويض يشترط أو يستوجب وجود نص صريح Explicit provision يجيزه كما أسلفنا في المبحث الأول. عليه إذا صدر قرار من مجلس الوزراء بوصفه جزء من السلطة التنفيذية يتعلق بالتشريع أو باختصاص السلطة التشريعية ، فإن قراره يكون من قبيل اغتصاب السلطة⁽⁴¹⁾ . بيد انه يلاحظ وجود بعض حالات التفويض من مجلس النواب الى مجلس الوزراء من ذلك قرار مجلس النواب رقم (50) لسنة (2008) المتضمن تحويل مجلس الوزراء اتخاذ كافة المستلزمات



لتحقيق انسحاب قوات المملكة المتحدة و ايرلندا الشمالية و استراليا و رومانيا و استونيا و السلفادور و حلف شمال الأطلسي من العراق كلياً في موعد أقصاه 2009/7/31⁽⁴²⁾. فنلاحظ من هذا القانون انه لا يمثل تفويضاً دستورياً بقدر ما يتعلق بقيام الحكومة بالاجراءات اللازمة لتنفيذ القانون المشار اليه اعلاه على اساس من كونه ضمن اختصاصها الدستوري وهو تنفيذ القوانين والقيام بكل ما يتطلبه الامر لانسحاب هذه القوات ، وبالتالي فهو قانون دستوري ولاغبار عليه .

المطلب الثاني/تفويض الاختصاصات التنفيذية في دستور العراق لعام 2005.

تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية وفق المادة (66) من الدستور العراقي النافذ من رئيس الجمهورية ، ومجلس الوزراء ، ويمارسان صلاحياتهما وفقاً للدستور. عليه سنبحث امكانية تفويض هذه الصلاحيات أو الاختصاصات التنفيذية الممنوحة بموجب الدستور لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء كلاً في فرع مستقل ، وسنفرد فرعاً خاصاً لإمكانية تفويض رئيس مجلس الوزراء لاختصاصاته الدستورية التنفيذية .

الفرع الأول/تفويض رئيس الجمهورية لاختصاصه التنفيذي الدستوري.

أجازت بعض الدساتير صراحة هذا النوع من التفويض فدستور مصر لعام 2012 الذي نص في المادة (142) على أن (يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض بعض اختصاصاته لرئيس مجلس الوزراء أو للوزراء أو للمحافظين ، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون). وقد افرد الدستور العراقي فرعاً مستقلاً لرئيس الجمهورية وتطرق في المادة (73) منه الى اختصاصات رئيس الجمهورية بيد انه رغم كل ذلك لم نجد نصاً دستورياً يجيز لرئيس الجمهورية إن يفوض أيّاً من هذه الاختصاصات لا لنائبه أو أي شخص آخر ، والتفويض بصورة عامة أيّاً كان نوعه يستوجب وجود نص صريح يجيز التفويض. عليه نعتقد انه لا يجوز لرئيس الجمهورية كأصل عام أن يفوض نائبه أو أي شخص أو هيئة أخرى اختصاص من الاختصاصات المنصوص عليها في الدستور ، لأن مباشرة هذه الاختصاصات هي واجب قانوني Legal duty على الرئيس وحده وليس حقاً له ، ومن ثم فإنه لا يجوز له النزول عنه أو تفويضه إلا في الحدود المبينة في الدستور ، وهو يتحمل مسؤولية هذه الاختصاصات أمام مجلس النواب وفقاً للمادة (61 سادساً) من دستور 2005. بيد إن الدستور العراقي الحالي لم يغفل قيام مانع مؤقت أو دائم يمنع رئيس الجمهورية من مزاوله أو مباشرة اختصاصه الدستوري ، فأجاز في المادة (75/ثانياً) على إن (يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه) ، كأن يغادر رئيس الجمهورية الى مؤتمر أو اجتماع ما فيحل نائبه بدل عنه حلاً مؤقتاً لحين عودته. أما المادة (75/ ثالثاً) فقد نصت على إن (يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه ، وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو) ، كأن يصاب رئيس الجمهورية بمرض عضال لا يمكنه من مزاوله عمله مرة أخرى أو قد يؤدي هذا المرض الى الوفاة ، فنكون هنا أمام مانع دائم .



أما في حالة عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية أصلاً وظهر مانع مؤقت أو دائم يمنع رئيس الجمهورية من ممارسة اختصاصاته كما أسلفنا مسبقاً ، فالدستور هنا نص في المادة (75 / رابعاً) على (في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائب له ، على إن يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو ، وفقاً لأحكام الدستور) .⁽⁴³⁾ وعلى هذا الأساس فإن المسؤولية الملقاة على رئيس الجمهورية في حالة عدم ممارسة الاختصاصات أو انتهاك الدستور يتحملها نائبه الذي حل محله ، أو يتحملها رئيس مجلس النواب عند عدم وجود نائب للرئيس وفق المسؤولية المنصوص عليها في المادة (61/سادساً) من دستور 2005 .⁽⁴⁴⁾ ونعتقد إن حلول رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية عند عدم وجود نائب له هو أمر محل نظر ، فكان الأجدر بالمشروع الدستوري إن يعطي هذا الحل لرئيس مجلس الوزراء الذي يرأس التكوين الثاني للسلطة التنفيذية وهو شخص تنفيذي وضمن السلطة التنفيذية وقد منح الثقة من قبل مجلس النواب له ولوزارته ، فأحلل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية وهو منصب ضمن السلطة التنفيذية الاتحادية من قبل المشروع الدستوري لا يتلاءم ومبدأ الفصل بين السلطات ، فكان الأجدر إن يحل محل الشخص التنفيذي شخص من نفس السلطة وقادر على ممارسة العمل التنفيذي بصورة أفضل وهذا الأجراء قام بالنص عليه المشروع الدستوري حينما نص في المادة (81) على أن يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب ، فلماذا لا يبادر بنفس الإجراء عند خلو منصب رئيس الجمهورية ، وعدم وجود نائب له ويعطي الاختصاص لرئيس مجلس الوزراء؟ ونرى إن عدم النص على جواز تفويض رئيس الجمهورية في العراق لاختصاصاته الدستورية لا يعني عدم قدرته على تفويض الاختصاصات التي قد ترد في قوانين عادية لنائبه أو أي شخص أو هيئة أخرى إن كان في هذه القوانين العادية ما ينص على جواز التفويض إن لم يكن هذا الاختصاص يدخل ضمن الاختصاصات الواردة في الدستور كأن يفوض لنائبه اختصاص الأمور المتعلقة برئاسة الجمهورية من موظفين وما يتعلق بهم وبحقوقهم الوظيفية .

الفرع الثاني/تفويض مجلس الوزراء لاختصاصاته التنفيذية الدستورية.

يعد مجلس الوزراء مؤسسة دستورية ، وهي مكون أساسي للسلطة التنفيذية الاتحادية الي جانب رئيس الجمهورية بموجب المادة (66) من دستور 2005 ويمارسان صلاحياتهما وفقاً للدستور. حيث نص على هذه الاختصاصات في المادة (80) والتي تطرقت الى الاختصاصات الحصرية Exclusive jurisdiction التي يمارسها ، إضافة للمادة (62) التي أشارت الى اختصاص مجلس الوزراء حصراً بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره ، وكذلك ما نص عليه من اختصاص حصري في المادة (110) واختصاصات أخرى مشتركة Concurrent jurisdiction مع الأقاليم .وهنا يثار التساؤل هل بإمكان مجلس الوزراء كمؤسسة دستورية أن يفوض بعضاً من اختصاصاته المنصوص عليها في الدستور الى سلطة أخرى؟ لقد أجابت المادة (123) من دستور العراق لعام 2005 على هذا



التساؤل بالنص على أن (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس بموافقة الطرفين ، وينظم ذلك بقانون). ورغم أن قانون تفويض السلطات لا يزال مشروعاً إلا أننا نستطيع الجزم بأن الدستور أجاز صراحة تفويض الاختصاصات الدستورية الى المحافظات حصراً في المادة (123) منه، وهذا النص يشير صراحة الى المشرع الدستوري أراد تحقيق اللامركزية الحقيقية من خلال وضعه للنصوص التي أما أن تعطيها سمواً دستورياً كما في المادة (122)⁽⁴⁵⁾ أو ترسخ للامركزية في المادة (123) التي أجازت تفويض الاختصاص الدستوري للمحافظات التي لم تنتظم في إقليم. وحسناً فعل المشرع الدستوري حينما أحال مسألة تفويض الاختصاصات الدستورية الى قانون عادي ، وهذا يتلاءم مع المبادئ العامة التي تشير الى أن الوحدات اللامركزية تأخذ اختصاصاتها بقانون عادي خلاف الأقاليم أو الولايات التي ينص على اختصاصها في صلب الدستور⁽⁴⁶⁾ ، وحتى يستطيع إجراء تعديلات مستقبلية تتلائم مع الظروف المستجدة. وينتقد بعض الفقه ما ورد في نص المادة (123) من الدستور بالقول أن تفويض الاختصاص بناءً على اتفاق جهتين إداريتين نادر الحصول في الحياة العملية ، فضلاً عن أن التفويض من الأسفل الى الأعلى أي أن المحافظات غير المنتظمة في إقليم تفوض الحكومة الاتحادية وهو ما ورد تعبير (وبالعكس) فهو حالة شاذة لا يوجد لها مثيل في التشريعات الأخرى⁽⁴⁷⁾ ، ونحن مع هذا الرأي .

فنقترح أن تعاد صياغة هذا النص الدستوري ليصبح (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات ، وينظم ذلك بقانون) . وهنا يثار التساؤل أي السلطات التي أشارت إليها المادة (123) والتي يجوز تفويضها هل هي الاختصاصات الحصرية أم الاختصاصات المشتركة ؟ كون العبارة جاءت مطلقة، والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يقيد بنص. ونعتقد أن المشرع الدستوري أراد أن يترك هذا التحديد للمشرع العادي في القانون الذي يصدر وينظم هذا التفويض وفقاً لنص الدستور. وقد ورد في م (80/ سادساً) جواز تخويل أو تفويض التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية من قبل مجلس الوزراء الى شخص أو لجنة أو هيئة أخرى أو للمحافظات غير المنتظمة في إقليم حسب نص المادة (123)⁽⁴⁸⁾ ، كأن يفوض مجلس الوزراء وزيراً "معيناً" بالتفاوض بشأن معاهدة ما. ولمجلس الوزراء أن يفوض أيضاً من اختصاصاته غير الواردة في الدستور والتي يشار إليها في قانون عادي ، وحسب ما ينص عليه في القانون العادي ، فضلاً عن التفويض الذي أجازته الدستور وفق الشروط الواجب أتباعها للتفويض. وقد ذهب البعض الى أن مجلس الوزراء وفق النصوص التي تحدد اختصاصه لا يمكنه أن يفوض هذه الاختصاصات الى لجانته المتخصصة حيث لم يرد فيها نص يجيز ذلك ، لذلك كان الأجدر بالمشرع الدستوري أن يضيف نصاً يقرر هذا التفويض رغم أن التفويض موجود في بعض النظم البرلمانية الأخرى كما هو الحال في المملكة المتحدة.⁽⁴⁹⁾

الفرع الثالث/تفويض رئيس مجلس الوزراء لاختصاصه الدستوري.

عرف الدستور العراقي النافذ رئيس مجلس الوزراء Prime Minister في المادة (78) منه بالقول أن (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة



والقائد العام للقوات المسلحة ، يقوم بأدارة مجلس الوزراء ، ويتأسس اجتماعاته، وله الحق بأقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب).ومن النص أعلاه نجد أن المشرع الدستوري قد اختص رئيس مجلس الوزراء ببعض الاختصاصات المانعة *Jurisdiction of mind* (50) ، التي لا يجوز لغيره أن يمارسها بوصفه المسؤول التنفيذي المباشر عنها كما هو حال مسؤوليته عن السياسة العامة للدولة ، وقيادته العامة للقوات المسلحة فهذه الاختصاصات لا يجوز مطلقاً بموجب الدستور تفويضها لأي شخص كان.والأمر ذاته ينصرف لما ورد من (تخويل) من قبل مجلس النواب الذي سبق أن تطرقنا له بموجب المادة (61/تاسعاً) في حالة إعلان الحرب وحالة الطوارئ ، لكون هذا التحويل تم منحه لرئيس مجلس الوزراء ، فلا يجوز أن يخوله او يفوضه وفقاً لشروط التفويض المشار إليها مسبقاً ، ويكون هو المسؤول عنها أمام مجلس النواب .(51)بيد أننا نجد أن المادة (81) من دستور العراق لعام 2005 نصت على أن(يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان).والمعنى اللغوي لعبارة(يقوم مقام) يقوم الشخص أي يقف وينهض ، ومقام هو المجلس ، وقام مقامه أي اخذ مكانه ، واصل كلمة القائم مقام من العثمانيين ومعناها النائب عن صاحب السلطة والأمر وكان سارياً في زمن الحكم العثماني (52) ، ولا تزال بعض الجهات والقوانين تستخدم هذا المصطلح ومنها قانون المحافظات غير المنتظمة في أقليم .(53) ومعنى ما تقدم أن ينيب رئيس مجلس الوزراء وبجميع الاختصاصات وفقاً لقواعد الاحلال التي سبق أن اشرنا إليها وذلك عند وجود مانع قانوني يؤدي الى خلو المنصب لأي سبب كان ، كما في حالة الوفاة ، وبالتالي ممارسة اختصاصاته الدستورية لحين تكليف مرشح آخر لتشكيل الوزارة وفقاً للمادة (76) من هذا الدستور .(54)بيد أن هذا لا يعني أن رئيس مجلس الوزراء لا يستطيع تفويض اختصاصات أخرى غير دستورية أي وردت في قوانين عادية أو تعليمات ، وتجزئ هذه القوانين أو التعليمات تفويض هذه الاختصاصات لنوابه أو أشخاص آخرين أو لجنة أو هيئة مع توافر شروط التفويض الأخرى ، مثاله تفويض رئيس مجلس الوزراء لنوابه بعض ما يتعلق بأيقاع العقوبات على موظفي رئاسة مجلس الوزراء أو ترقيتهم أو منحهم التشكرات أو الحقوق الأخرى للموظفين من ترفيعات وعلاوات وأجازات بمختلف أنواعها .

الخاتمة.

في نهاية مطاف بحثنا لا يسعنا إلا أن نشير الى بعض ما توصلنا إليه من نتائج ومقترحات.

أولاً // النتائج.

1. التفويض الدستوري هو إجراء تلجأ إليه سلطة أو مؤسسة دستورية تفوض بموجبها بعضاً من اختصاصاتها الى شخص أو سلطة أو لجنة أو هيئة أخرى بموجب نص دستوري يجيز لها ذلك التفويض .



2. التفويض الدستوري يخضع للقواعد العامة للتفويض من حيث أنواعه وشروطه ، وهو يختلف عن الحلول الدستوري الذي تنتقل في الأخير كافة الاختصاصات الى المفوض إليه بينما التفويض الدستوري تنتقل بعضاً منها.

3. لم يمنح الدستور العراقي النافذ أي سلطة لمجلس النواب أن يفوض اختصاصاً تشريعياً لمجلس الوزراء .

4. لم ينص الدستور العراقي الحالي على جواز تفويض الاختصاص التنفيذي لرئيس الجمهورية الى نائبه أو أي شخص أو سلطة أخرى بل أبقاها جميعها واجبه الدستوري، لكنه لم يغفل عن قيام مانع مؤقت أو دائم يمنع رئيس الجمهورية من ممارسة اختصاصه ونص على حلول نائبه ، أو رئيس مجلس النواب عند عدم وجود نائب له في ممارسة كل اختصاصاته لحين انتخاب رئيس جديد .

5. نص الدستور العراقي بصريح العبارة على جواز تفويض الحكومة الاتحادية لسلطاتها الى المحافظات غير المنتظمة بأقليم وفقاً للمادة (123) ، ولكن ضمن قانون عادي يصدر وينظم ذلك .

6. نص الدستور العراقي لعام 2005 على اختصاصات مباشرة لايحوز لرئيس مجلس الوزراء تفويضها في المادة (78) منه ، وهو المسؤول التنفيذي المباشر عنها أي لا يمكن تفويضها ولكنه لم يغفل ايضاً وجود المانع القانوني الذي يؤدي الى عدم قدرة رئيس مجلس الوزراء من أداء عمله ، فجعل من رئيس الجمهورية يقوم مقامه ليمارس اختصاصاته لحين تكليف شخص آخر بتشكيل الحكومة وفقاً للمادة (76) من الدستور.

ثانياً // المقترحات.

1. نقترح أن تعدل المادة (65) الخاصة بتشكيل مجلس الاتحاد لتكون اختصاصاته دستورية مع إمكانية تفويض بعضاً منها عند الضرورة الى رئيس مجلس الوزراء عند اعلان حالة الطوارئ ووفق الشروط والرقابة الواردة في المادة (61 / تاسعا) .

2. نوصي بضرورة الإسراع بأصدار قانون تفويض السلطات بين الحكومة الاتحادية والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ، لتنظيم وتسهيل القيام بكثير من الاختصاصات بعيداً عن المركزية ووفق تفويض دستوري وقانوني .

3. الحاجة الى أن تعدل نص المادة (75/ رابعاً) ليحل رئيس مجلس الوزراء محل رئيس الجمهورية عند خلو المنصب وعدم وجود نائب له ، لكون المنصب تنفيذي ونعتقد بضرورة بقائه بيد شخص تنفيذي ، لان حلول رئيس مجلس النواب محل شخص تنفيذي وبوجود رئيس مجلس الوزراء نعتقد انه لا يتلائم مع مبدأ الفصل بين السلطات ، وهذا الأمر نجد المشرع الدستوري قد اتبعه حينما نص في المادة (81/أولاً) حينما جعل من رئيس الجمهورية يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان .

4. يمكن أن تعاد صياغة المادة (123) وترفع منها عبارة (أو بالعكس ، بموافقة الطرفين) ، لأننا نعتقد أن التفويض من أعلى الى أسفل وليس العكس ، ولا يحتاج الأمر الى موافقة الطرفين



ليكون النص الدستور كآتي(يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات ، وينظم ذلك بقانون) .

الهوامش.

1. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي ، القاموس المحيط ، دار الكتاب العربي ، بيروت – لبنان ، 2011 ، ص 379 ، وكذلك د. حسان جعفر و عصام حداد ، المنبع الموسع ، ط1 ، دار صبح للطباعة والنشر ، بيروت – لبنان ، 2011 ، ص372.
2. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخران ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، الناشر العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 2013 ، ص 422.
3. د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، ط2 ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف ، 2013 ، ص187 .
4. أحمد السيد كردي ، تفويض السلطة ، مقال منشور على الانترنت ، 2011 ، الموقع الإلكتروني الآتي:- WWW.kenana.com
5. المصدر نفسه.
6. انظر دستور العراق المؤقت لعام 1970 حينما منح رئيس مجلس قيادة الثورة وهو حكماً" رئيس الجمهورية بموجب المادة (38) سلطة تفويض التوقيع على قرارات المجلس المذكور التي لها قوة القانون الى من يراه مناسباً بموجب المادة (44 / 3) .
7. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخران ، المصدر السابق ، ص 422 .
8. د. غازي فيصل و د. عدنان عاجل ، المصدر السابق ، ص187 ، وكذلك د. عمر محمد الشوبكي ، القضاء الإداري ، ط 4 ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2011 ، ص 185.
9. د. سامي جمال الدين ، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء المحكمة الدستورية العليا حتى عام 2000 ، بدون مكان طبع ، 2001 ، ص 155.
10. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخران ، المصدر السابق ، ص422 .
11. د. سعد عدنان الهنداوي ، الاختصاص في القرار الإداري ، بحث منشور في مجلة المفتش العام لوزارة الداخلية ، السنة الثالثة ، عدد (8) أيلول ، 2012 ، ص20 . وقد أشار الدستور الفرنسي النافذ لعام 1958 لهذا التفويض في المادة (13) منه على انه (يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع على المراسيم والأوامر التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء وتتحدد المناصب الأخرى التي يتخذ فيها قرار التعيين من مجلس الوزراء بموجب قانون أساسي وكذا الشروط التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية أن يفوض سلطته في التعيين لكي تمارس بأسمه) .
12. د. سعد عدنان الهنداوي المصدر نفسه ، ص20.
13. المصدر نفسه ، ص20 .
14. انظر نص المادة (123) من دستور العراق النافذ المنشور في الوقائع العراقية العدد 4012 لسنة 2005.



15. د. عصام البرزنجي وأخران ، المصدر السابق ، ص422.
16. د. سعد عدنان الهنداوي ، المصدر السابق ، ص20 ، والدكتور عصام البرزنجي وأخران ، المصدر نفسه ، ص422 .
17. د. غازي فيصل مهدي ، نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام 2005، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، السنة الأولى ، العدد الأول ، 2009 ، ص 25
18. د. عصام البرزنجي وأخران، المصدر السابق ، ص423 ، والدكتور سعد عدنان الهنداوي ، المصدر السابق ، ص20 .
19. ورد في القانون المدني العراقي المادة (3) منه على أن (ما ثبت على خلاف القياس فغيره لا يقاس عليه) ، وكذلك زهير البشير و عبد الباقي البكري ، المدخل لدراسة القانون ، ط 3 ، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 2011 ، ص129.
20. د.عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، ط2 ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف ، 2010 ، ص 28 .
21. د. عصام البرزنجي وأخران ، المصدر السابق ، ص423 ، ومثاله ما نص عليه دستور العراق لعام 2005 في المادة (75 / ثالثاً) التي نصت على (يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه) .
22. د. غازي فيصل مهدي ود. عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص188 .
23. وهذا ما حصل عندما عجز رئيس جمهورية العراق سنة 2012 عن مزاولة اختصاصاته الدستورية بسبب المرض ، وحلول النائب بدلاً عنه بموجب المادة (75) من الدستور .
24. وفق المادة (47) من دستور العراق النافذ (تتكون السلطة الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات) .
25. د. عثمان سلمان غيلان ، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية ، بحث منشور في مجلة القضاء والتشريع ، العدد الأول ، السنة الأولى ، 2009 ، ص 90 .
26. انظر د. عصام البرزنجي وأخران ، المصدر السابق ، ص69 ، وكذلك د. عدنان عاجل عبيد ، المصدر السابق ، ص28.
27. هذا ما ذهب إليه الفقيه الفرنسي (جورج بيردو) ، أشار إليه د. طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، ط2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1976 ، ص 157.
28. نصت هذه المادة الدستورية على أن (تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد) .
29. د. ساجد محمد الزاملي ، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق – الديوانية ، 2013 ، ص51-53 ، كذلك د. عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص31.



30. د. محمد علي جواد ، القضاء الإداري ، الناشر مكتبة السنهوري ، بغداد ، بدون سنة طبع ، ص74 ، وكذلك د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري ، ط1 ، دار قنديل للنشر والتوزيع ، عمان ، 2005 ، ص 183 .
31. د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، ط1 ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2013 ، ص227 .
32. د. عيد احمد غفلول ، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع ، ط2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 ، ص174 .
33. د. سعد عدنان الهنداوي ، المصدر السابق ، ص23 .
34. د. عيد احمد غفلول ، المصدر السابق ، ص197 .
35. د. عصام البرزنجي وآخران ، المصدر السابق ، ص73 .
36. د. عيد احمد غفلول ، المصدر السابق ، ص236 .
37. د. حنان محمد القيسي ، مجلس الوزراء العراقي – قراءة في دستور 2005 ، بغداد ، 2014 ، ص 123 .
38. د. عيد احمد غفلول ، المصدر السابق ، ص174 .
39. د. أحسان حميد المفرجي وآخرون ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط4 ، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 2011 ، ص73 .
40. المادة (38) من الدستور الفرنسي لعام 1958 .
41. د. مازن ليلو راضي ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ط1 ، مركز الجبل الأخضر للطباعة والنشر ، البيضاء ، 2002 ، ص220 .
42. د. عثمان سلمان غيلان ، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في الدستور العراقي والمقارن بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، السنة الرابعة ، العدد الرابع ، 2012 ، ص 112 .
43. المادة (75 / رابعاً) من دستور العراق النافذ .
44. للمزيد انظر المادة (61 / سادساً) من دستور العراق النافذ الخاصة بمساءلة وأعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب .
45. نصت المادة (122 / ثانياً) على أن (تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من ادارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية ، وينظم ذلك بقانون) .
46. د. عصام البرزنجي وآخران ، المصدر السابق ، ص135 ، وقد أورد المشرع الدستوري في دستور 2005 اختصاصات حصرية للسلطة الاتحادية في المادة (110) واختصاصات مشتركة مع الأقاليم في المادة (114) .
47. د. غازي فيصل مهدي ، المصدر السابق ، ص 25 .
48. د. صلاح جبير البصيصي ، صلاحية الولاية والأقاليم في ابرام المعاهدات الدولية، مقال منشور في الانترنت، على الموقع الالكتروني الآتي: WWW. Annabaa.org



- 49.د. عثمان غيلان ، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في الدستور العراقي والمقارن ، المصدر السابق ، ص 115 .
- 50.الاختصاص المانع : أن تختص القانون جهة إدارية واحدة أو عضواً إدارياً واحداً دون غيره في اتخاذ قرار معين ، انظر د. عصام البرزنجي ، المصدر السابق ، ص 420 .
- 51.انظر نص المادة (61 / تاسعاً) من دستور العراق النافذ
- 52.شهاب الدين أبو عمرو ، القاموس المنجد ، دار الفكر للطباعة والنشر التوزيع ، بيروت – لبنان ، 2005 ، ص 22 - 23 .
- 53.نصت المادة (39 / اولاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 على أن (يعد القائمقام ومدير الناحية أعلى موظف تنفيذي في وحدته الإدارية...) .
- 54.انظر نص المادة (76) من دستور العراق النافذ ، والخاصة بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً .

المصادر.

أولاً // الكتب والمؤلفات.

1. د. احسان حميد المفرجي وآخران ، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، ط 4 ، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة ، 2011 .
- 2.د. حسان جعفر و عصام حداد ، المنبع الموسع ، ط 1 ، دار صبح للطباعة والنشر ، بيروت – لبنان ، 2011 .
- 3.د. حنان محمد القيسي ، مجلس الوزراء العراقي – قراءة في دستور 2005 ، بغداد ، 2014 .
- 4.د. ساجد محمد الزاملي ، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع ، العراق – الديوانية ، 2013 .
- 5.د. سامي جمال الدين ، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء المحكمة الدستورية العليا حتى عام 2000 ، بدون مكان طبع ، 2001 .
- 6.شهاب الدين أبو عمرو ، القاموس المنجد ، دار الفكر للطباعة والنشر التوزيع ، بيروت – لبنان ، 2005 .
- 7.زهير البشير و عبد الباقي البكري ، المدخل لدراسة القانون ، ط 3 ، شركة العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 2011 .
- 8.د. طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، ط 2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1976 .
- 9.د. عصام عبد الوهاب البرزنجي وآخرون ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، الناشر العاتك لصناعة الكتاب ، القاهرة ، 2013 .
- 10.د.عدنان عاجل عبيد ، القانون الدستوري ، ط 2 ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف ، 2010 .



11. د. عيد احمد غفلول ، فكرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع ، ط2 ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 .
12. د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد ، القضاء الإداري ، ط2 ، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف ، 2013 .
13. د. مازن ليلو راضي ، القضاء الإداري ، ط1 ، دار قنديل للنشر والتوزيع ، عمان ، 2005 .
14. د. مازن ليلو راضي ، الرقابة على أعمال الإدارة في القانون الليبي ط1 ، مركز الجبل الأخضر للطباعة والنشر ، البيضاء ، 2002 .
15. مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي ، القاموس المحيط ، دار الكتاب العربي ، بيروت – لبنان ، 2011 .
16. د. محمد علي جواد ، القضاء الإداري، الناشر مكتبة السنهوري، بغداد، بدون سنة طبع.
17. د. وسام صبار العاني ، القضاء الإداري ، ط1 ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، 2013 .

ثانياً // البحوث.

1. د. سعد عدنان الهنداوي ، الاختصاص في القرار الإداري ، بحث منشور في مجلة المفتش العام لوزارة الداخلية ، السنة الثالثة ، عدد (8) أيلول ، 2012 .
2. د. عثمان سلمان غيلان، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في الدستور العراقي والمقارن ، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، السنة الرابعة ، العدد الرابع ، 2012 .
3. د. عثمان سلمان غيلان ، الاختصاص التشريعي للبرلمان في الشؤون المالية ، بحث منشور في مجلة القضاء والتشريع ، العدد الأول ، 2009 .
4. د. غازي فيصل مهدي ، نظاما الفيدرالية واللامركزية في دستور العراق لعام 2005، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء ، السنة الأولى ، العدد الأول ، 2009 .

ثالثاً // الدساتير العربية.

1. دستور جمهورية العراق المؤقت لعام 1970 .
2. دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971 .
3. دستور جمهورية العراق لعام 2005 .
4. دستور جمهورية مصر العربية لعام 2012 .

رابعاً // الدساتير الأجنبية .

- 1- دستور فرنسا لعام 1958 .

خامساً // القوانين .

- 1- القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 .
- 2- قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 .

سادساً // مواقع الشبكة الدولية للمعلومات .

- 1- أحمد السيد كردي ، تفويض السلطة ، مقال منشور على الانترنت ، 2011 ، الموقع الالكتروني الآتي :-
www.kenana.co