

Conditions for Selecting Ministers in Accordance with Constitutional Standards in Parliamentary Systems as an Indicator of Good

Governance

(Iraq is a Model)

شروط إختيار الوزراء وفقاً للمعايير الدستورية في الانظمة البرلمانية كؤشر للحكم الرشيد

(العراق انموذجاً)

أ.د. سيفان باكراد ميسروب

كلية الحقوق – جامعة الموصل

Prof.Dr. Sivan Bacrad Misrop

College of Rights – Mosul Uni. - Iraq

المستخلص :

يرتبط مركز الوزير بطبيعة التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية ويعد منصب الوزير من أهم المناصب السيادية في النظم البرلمانية كونه يمثل الركن الاساسي للعمل في المؤسسة الدستورية لما لهذا المنصب من أهمية في إدارة دفة الدولة وخطورة المهام التي يقوم بها ، إذ يمثل الوزير الرئيس الاداري الاعلى لوزارته إلا إن عدم وجود نصوص دستورية تنظم مسألة إختيار الوزراء أو تعيينهم نظراً للمكانة التي يتمتع به الوزير في النظام السياسي البرلماني تُعد إشكالية في أغلب الانظمة الدستورية إذ إنَّ أغلب الدساتير لم تأخذ بالشروط المطلوب توافرها في الوزير كركيزة أساسية لبناء الدولة إنما جعلت شروطه مرتبطة مع شروط العضو البرلماني وهذا يعتبر إخلال في السلطة لأنها قد دمجت بين من يضع القانون ويشرعه وبين من عليه تنفيذه مما يتطلب الأمر بيان أهم الشروط والضوابط المطلوبة لإختيار الوزراء في التشريعات الدستورية والقانونية لبعض الدول كؤشر لتحقيق الحكم الرشيد، مع إبراز مواطن الضعف والخلل في التنظيم الدستوري والتشريعي في العراق بموجب دستور ٢٠٠٥.

Abstract:

The Minister's status is linked to the nature of the constitutional organization of the executive branch. The Minister's position is one of the most important sovereign positions in the parliamentary system, as it is the cornerstone of the constitutional institution because of its importance in the management of the State and the gravity of its functions. The Minister represents the Chief Administrative Officer of his Ministry. However, the absence of constitutional texts governing the selection or appointment of ministers due to the Minister's meeting position in the parliamentary political system is problematic in most constitutional systems. Most constitutions have not adopted the required conditions in the Minister as a fundamental pillar of State-building as an indicator of good governance. Highlighting weaknesses and imbalances in Iraq's constitutional and legislative organization under the 2005 Constitution.

. **Keywords:** Conditions, Choice of Ministers, Constitutional Criteria, Constitution 2005

المقدمة

يعد منصب الوزير من أهم المناصب السيادية في النظم البرلمانية كونه يمثل الركن الأساسي للعمل في المؤسسة الدستورية لما لهذا المنصب من أهمية في إدارة دفة الدولة وخطورة المهام التي يقوم بها ، ويمثل الوزير الرئيس الإداري الأعلى لوزارته ، إذ يتولى تسيير وزارته بانتظام وإطراد، ونظراً للدور البارز الذي يقوم به الوزير في الحياة العامة حيث يعتبر سلطة سياسية عندما يشارك في إتخاذ القرارات العامة على مستوى السلطة التنفيذية ، وفي ذات الوقت يعتبر سلطة إدارية يتولى إدارة مصالح الدولة وتأمين عمل المرافق العامة الخاضعة لسلطته بصفته رئيس الهرم الإداري في الوزارة التي يرأسها وتنفيذ السياسة العامة وتطبيق الأنظمة والقوانين وتقديم الخدمات العامة ضمن اختصاص وزارته فإن هناك ثمة شروط يجب تنظيها في التشريعات الدستورية والقانونية باعتباره منصباً سيادياً رفيعاً مما يساهم في بناء القدرة المؤسساتية للسلطة التنفيذية .

ولأجل الإحاطة بالموضوع مدار البحث سنتناوله وفقاً للآتي :

أولاً- أهمية البحث:

يُعد موضوع البحث من الموضوعات الدستورية الهامة، مما دفعنا إلى الخوض في دقائق وتفصيل هذا الموضوع لإيضاحه وإبراز معالمه ، من خلال بيان أهم الشروط والضوابط المطلوبة لإختيار الوزراء في التشريعات الدستورية والقانونية لبعض الدول، مع إبراز مواطن الضعف والحلل في التنظيم الدستوري والتشريعي في العراق المتعلقة بشروط إختيار الوزراء كواحدة من المناصب السيادية المهمة في الانظمة السياسية البرلمانية إذ جاء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قاصراً في إشارة تفصيلية واضحة وصریحة لشروط إختيار الوزراء المسؤولين عن إدارة دفة الحكم في الدولة .

وتأتي أهمية هذا البحث من الأهمية التي يحتلها الوزير في النظام البرلماني العراقي فالوزير عضو في مجلس الوزراء صاحب السلطة الحقيقية والفعلية في إدارة شؤون الحكم وهو في قمة الهرم الإداري ويشغل أعلى مكانة في الإدارة المركزية العامة وهو بذلك يمثل عصب الدولة ومصدر القوة والتنفيذ فيها ، ونظراً لمكانة الوزير ووظائفه الملقاة على عاتقه ، إلا إنَّ هناك ثمة شروط يجب أن تتوافر في إختيار الوزراء نظراً لحساسية المنصب والارتباط الوثيق بنجاح عمل السلطة التنفيذية بشكل يساهم في كفاءة عمل المؤسسات الحكومية في حال أحسنت الاختيار أو تفشل في عملها ، وتلك الشروط منها المنصوص عليها في النصوص الدستورية ومنها المنصوص في القوانين .

ثانياً- هدف البحث :

يهدف البحث إلى تسليط الضوء على أهم الشروط الدستورية والقانونية المتعلقة بإختيار الوزراء في الانظمة البرلمانية المقارنة من خلال الإستعانة بتشريعات بعض الدول منها انكلترا محمد النظام البرلماني وبعض الانظمة البرلمانية الاخرى والشروط الواردة في النظام البرلماني العراقي من خلال التطرق الى تلك الشروط في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ والقوانين الخاصة .

ثالثاً- إشكالية البحث :

تكمّن مشكلة البحث في عدم وجود نصوص دستورية تنظم مسألة إختيار الوزراء أو تعيينهم نظراً للمكانة التي يتمتع به الوزير في النظام السياسي البرلماني . إذ إنَّ أغلب الدساتير لم تأخذ بالشروط المطلوبة توافرها في الوزير كركيزة اساسية لبناء الدولة إنما جعلت شروطه مرتبطة مع شروط العضو البرلماني وهذا يعتبر اخلال في السلطة لإنها قد دجت بين من يضع القانون ويشرعه وبين من عليه تنفيذه . وضمن هذه الاشكالية تتفرع منها عدة تساؤلات محورية الآتية :

١. ما هي شروط وضوابط إختيار الوزراء في الانظمة البرلمانية المختلفة ومنها النظام البرلماني في العراق ؟
٢. ما هو السبب في إخضاع عضوية المناصب الوزارية لذات شروط عضوية البرلمان بالرغم من إختلاف المنصب الوزاري عن المنصب العضو في البرلمان ؟
٣. هل فلسفة نظام الحكم تؤثر على شروط إختيار الوزراء في الانظمة البرلمانية ؟
٤. ما مدى قصور التشريعات المتعلقة بإختيار الوزراء ومنها التشريع العراقي ؟

٥. هل إختيار الوزراء وفق شروط وضوابط معينة يساهم في رفع كفاءة المؤسسات الحكومية في الدولة وصولاً الى تحقيق الحكم الرشيد؟

رابعاً- منهجية البحث :

إعتمدنا في دراستنا لموضوع البحث على المنهج الوصفي الاستقرائي من خلال إستعراض شروط إختيار الوزراء في انكلترا وبعض الانظمة البرلمانية المختلفة ، والنظام البرلماني العراقي امودجاً ، والمنهج القانوني التحليلي من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لشروط إختيار الوزراء في دساتير الانظمة البرلمانية بشكل عام وفي دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بشكل خاص ، مع تحليل النصوص القانونية المتعلقة بشروط الترشيح للعضوية الوزارية والتي هي ذات شروط العضوية البرلمانية في القوانين والانظمة الداخلية في العراق.

تُعد انكلترا مهد النظام النيابي البرلماني ، نشأت نتيجة تطورات وأحداث تاريخية وعوامل سياسية خاصة بانكلترا ، واجتماعية خاصة بالشعب الانكليزي واكتمل عبر تاريخ طويل ومنها انتقل الى غيرها من الدول.

ويلاحظ إنَّ أهم مميزات النظام البرلماني في انكلترا أنه يقوم على مجموعة من التقاليد و الاعراف الدستورية والتي تحظى بنوع من القدسية لدى الرأي العام والأحزاب السياسية التي تألفت منها القانون الدستوري البريطاني وهي لا تختلف بطبيعتها القانونية عن القواعد القانونية الوضعية، وعلى هذا الاساس فإن نظام الوزارة البريطاني يستند بوجوده وتكوينه وعمله الى مجموعة من القواعد العرفية التي تمثل نتاج التطور السياسي الخاص بانكلترا، الأمر الذي جعله أهم مؤسسة دستورية من دون أن يعتني بأمره أي قانون مكتوب^(٢).

يفهم من ذلك عدم وجود نصوص دستورية مكتوبة تنظم شروط عضوية الوزارة في بريطانيا، ومن خلال البحث في طبيعة العلاقة بين المؤسسات الدستورية لاحتظنا أن القاعدة السائدة في تعيين رئيس الوزراء والوزراء في بريطانيا هي بوجوب إختيارهم من داخل البرلمان، وتُعد هذه القاعدة من القواعد الراسخة والثابتة في النظام البريطاني ولم يجزأ أحد على مخالفتها الا بالقليل النادر^(٣). وعليه يمكن الإستناد لهذه القاعدة في تحديد شروط تعيين الوزراء لإجتاع صفة العضوية بالبرلمان لجميع أعضاء الوزارة وبالتالي سريان شروط عضوية البرلمان حكماً على أعضاء الوزارة^(٤).

وفي إنكلترا ، فإن هناك شرط وحيد ، هو أن يكون المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء زعيماً لحزب الأغلبية ، ويعني وجود الأغلبية البرلمانية أن يكون هناك زعيم وقائد لها يوجهها ويقودها وهذا القائد والزعيم هو الذي يكلف رئيساً لمجلس الوزراء ، فإذا لم يكن رئيس مجلس الوزراء زعيماً لأي أغلبية كان من المتعذر عليه الإستمرار في رئاسة الوزارة وقد يضطر إلى جمع بعض أصوات الأحزاب الصغيرة حوله ليشكل أغلبية خاصة به تمكنه من القيام بمهامه بعد أن يشكل حكومة ائتلافية من هذه الأحزاب المشتركة^(٥).

(١) الوزراء في النظام الدستوري الاردني ، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، المجلد ٣٩ ، العدد ٢ ، ٢٠١٢ ، ص ٤٩٥.

(٢) يذكر التاريخ السياسي البريطاني إن هذه القاعدة قد تم مخالفتها عند تعين الجنرال سمطس وزيراً بلا وزارة عام ١٩١٦ خلال الحرب العالمية الاولى ولم يكن عضواً في البرلمان ، وفي عام ١٩٣٥ كان كل من السيد رمزي مكدونالد ومالكوم مكدونالد عضواً في الوزارة إلا إنها لم يحصلوا على عضوية البرلمان إلا في انتخابات عام ١٩٣٦. ينظر في ذلك د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣ ، ص ٢٥٨.

(٣) ربيع مفيد الغصيني، مصدر سابق، ص ٤٢.

(٤) د. محمد قدرتي حسن، رئيس مجلس الوزراء، كلية القانون ، جامعة القاهرة ، ١٩٨٧، ص ٣٢-٣٣.

خامساً- هيكلية البحث :

اقتضى هذا البحث تقسيمه الى مقدمة ومبحثين يتضمن المبحث الاول شروط إختيار الوزراء في الانظمة البرلمانية مبيناً أهم الشروط الواردة في النظام البرلماني في انكلترا والشروط الواردة في التشريعات البرلمانية المختلفة وذلك ضمن مطلبين ، بينما سنخصص في المبحث الثاني شروط إختيار الوزراء في النظام البرلماني العراقي مبيناً تلك الشروط في دستور ٢٠٠٥ والشروط الواردة في القوانين والانظمة الداخلية وذلك ضمن مطلبين .

المبحث الاول

شروط اختيار الوزراء في الانظمة البرلمانية

إنَّ الشروط الواجب توافرها في الوزراء لا يمكن عزلها عن الواقع الاجتماعي والسياسي السائد في أي دولة لأن السلطة التنفيذية في كل الانظمة تمثل إنعكاس لذلك الواقع، كما إنَّ هذه الشروط لا تحدد بعيداً عن فلسفة نظام الحكم وعلاقة المؤسسات الدستورية بعضها البعض الاخر^(١)، لذا نجد إنَّ الدساتير قد تباينت في تناولها لموضوع الشروط المطلوبة في العضو الوزاري، ومن اجل التعرف على أهم الشروط التي تبنتها دساتير الأنظمة البرلمانية المختلفة سنوضح في هذا المبحث شروط إختيار الوزراء في انكلترا بشكل خاص مهد النظام البرلماني ، ثم نوضح تلك الشروط في الأنظمة الدستورية البرلمانية المختلفة وذلك ضمن مطلبين:

المطلب الاول

شروط إختيار الوزراء في النظام البرلماني الانكليزي

(١) د. ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣، ص ٤٢.

(٢) يلاحظ أن الجانب الوحيد الذي تم تنظيمه بقانون هو رواتب الوزراء وذلك بموجب ما يسمى بقانون التاج الصادر سنة ١٩٣٧ الذي تضمن تحديد مرتبات الوزراء ينظر في ذلك د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٦٨، ص ٢١٠. وتتكون السلطة التنفيذية في بريطانيا من جهازين مستقلين وهما : التاج والحكومة، إلا إنَّ هذه الثنائية بخلاف الثنائية المطبقة في الأردن، فالتاج يعتبر مؤسسة رمزية، وهي ملكية دستورية مقيدة، لا يمارس الملك فيها إلا بعض إمتيازات التاج ، وهذه الامتيازات أغلبها قد تلاشى في الوقت الحاضر، فلم يبقَ منها إلا بعض الحقوق كإختيار الوزير الأول وحل مجلس العموم حلاً رئاسياً ومنح الرتب والنياشين وبعض الصلاحيات الأخرى . ينظر عوض اللبون، المركز الدستوري لرئيس

تجب فقط في الموظفين التابعين له إذ يكفي أن يكون لدى الوزير القدرة على سلامة الامور والحكم وفهم المسائل العامة والذكاء العام وذا خلق قوي يجعله مقبولاً لدى ممثلي الشعب قادراً على ادارة المولة , وبوجه عام على الوزير في بريطانيا أن يكون سياسياً صالحاً ورجلاً ذا كفاءة , وتمثل الكفاءة الوزارية في قدرة الوزير على القيام بالعمل الذي يوكل اليه , ويمكن للشخص الذي يشغل منصباً وزارياً أن تتوافر فيه خاصية واحدة أو عدد خصائص , ويمكن لخاصية واحدة ان تضمن تعيينه في منصب في الحكومة ولكن قد يرى رئيس الوزراء صفة الكفاءة هي الاهم^(٦) .

هذا ولا يوجد هناك عرف أو نص دستوري يقضي بأن يكون المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء حاملاً مؤهلاً جامعياً أو درجة معينة من التعليم , وقد أجاب الملك شارل الأول على الاحتجاج الكبير الذي وجهه إليه البرلمان سنة ١٦٤١ , على حقه في إختيار وزرائه , وذكر أنه كان يقترح دائماً استخدام أشخاص من ذوي الكفاءة والنزاهة^(٧) , لكن هذا لا يعني عدم وجود متخصصين بالوزارة ففي حكومة السيدة مارغريت تاتشر كان السيد جون ميجر - والذي أصبح فيما بعد رئيساً لمجلس الوزراء- متخصصاً في الشؤون الاقتصادية والمالية . وبذلك إنَّ عدم وجود شروط محددة للإختيار يسمح لرئيس الوزراء بحرية الاختيار دون التقييد بنمط معين^(٨) .

وفي بريطانيا عندما يتم تكليف رئيس الوزراء بتشكيل وزارته يبدأ أولاً بإختيار الأعضاء المكونين لمجلس الوزراء وعددهم حوالي (٢٠) عضواً ويتولون هؤلاء الوزارات الرئيسية مثل وزارة الشؤون الداخلية ووزارة الشؤون الخارجية , ثم يعين بعد ذلك الوزراء الذين يتولون الوزارات الأقل شأناً والذين ليسوا أعضاء في مجلس الوزراء مثل وزراء الصحة والتعليم وهذا الوضع يفترض أن يكون لرئيس الوزراء حرية مطلقة في إختيار وزرائه , بيد أن الواقع يظهر أن حرته مقيدة بقيدين :

التقيد الأول : ذو طبيعة سياسية يتمثل بوجود إختيار الوزراء من بين أعضاء حزب الاغلبية في مجلس العموم , وضرورة تمثيل الأجنحة المختلفة في الحزب داخل الوزارة . و التقيد الثاني: ذو طبيعة قانونية

والوزير الأول في إنجلترا لا تشتط فيه صفات خاصة , فما دام أنه زعيم أغلبية فلا يمكن والحالة هذه أن تشتط فيه شروط خاصة بالسن أو الطبقة الاجتماعية أو الديانة , والتاريخ الإنجليزي حافل بوزراء أول مختلفي السن والطبقة الاجتماعية والديانة , فمن ناحية السن - نجد - " أن وليم بت الاصغر هو اصغر وأخر رئيس وزراء " وكان نادر الكفاءة تولى الحكم ولم يتجاوز الثلاث والعشرين من العمر , أي في وقت كان فيه زملائه طلبة في المعاهد , بينما تولى "كامبل بانرمان" الوزارة وهو في التاسعة والسبعين من العمر , ولورد "بالمسترون" وهو في السبعين , ويعتقد الإنجليزي أن سن الستين أنضج سن لتولي الوزارة^(١) .

وعند الحديث عن شروط عضوية الوزارة , فالكلام ينصرف بطبيعة الحال إلى الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس العموم لأن رئيس الوزراء وغالبية الوزراء يتم إختيارهم من بين أعضاء هذا المجلس وبالتالي فان الشروط المطلوبة للوزارة هي نفسها الشروط المطلوبة للنيابة , وتمثل هذه الشروط ببلوغ سن الرشد فمذ عام ١٨٥٨ أصبح لأي فرد بالغ سن الرشد^(٢) حق الترشيح فيما عدا الأطفال والمجانين والمعتمهين وغير البريطانيين والذين أدينوا لقيامهم بنشاط غير قانوني وخارج على النزاهة في الانتخابات العامة أو المحلية والذين يحصلون على معاشات أو إعانات من المولة فيما عدا الموظفين المدنيين وأعضاء السلك الدبلوماسي البريطاني والذين يشغلون مناصب القضاء ومن يتولون وظائف تابعة للتاج والعمالون بالقوات المسلحة الملكية ووظائف البوليس والأعضاء في المجالس التشريعية بأي إقليم ورجال الدين في كنائس إنكلترا وأسكتلندا والكنيسة الرومانية والكاثوليكية ومن يحمل لقب النبالة التي تؤهله لعضوية مجلس اللوردات^(٣) . ويمكن القول إنَّ للإعتبرات الحزبية أثرها في إختيار أعضاء الوزارة ممن لهم سنين عديدة ولهم خبرة وقوة شخصية^(٤) .

فالوزارة تؤلف من الحزب الفائز بالانتخابات العامة والحاصل على الاغلبية في مجلس العموم , ومن الطبيعي إن هذه الفرصة تكلف الحزب الكثير من الاموال والجهود ولن يفرط بها بتقديم وزراء ضعفاء لعضوية الوزارة , ودائماً ما يحرص الحزب الفائز على تشكيل الوزارة من زعماء الحزب والاشخاص الذين لديهم الخبرة الإدارية والحنكة السياسية وبذلك تفرض قاعدة التكوين السياسي للوزارة نفسها مرة أخرى^(٥) . وبوجه عام لا يشترط في الوزير ان يكون فنياً متخصصاً في نوع محدد من اوجه النشاط الفني فالخبرة الفنية ليست ضرورية في الوزير وإنما

(٤) د. السيد صبري , حكومة الوزارة , مصدر سابق , ص ص ٢٥٠ - ٢٥١ ; ينظر أيضاً د. مجيد حميد العنبيكي , الدستور البريطاني , المراجع الأساسية لغاية ١٩٧٥ , ط ١ , المكتبة الوطنية , بغداد , ٢٠٠٣ , ص ٤٨ .

(٥) د. ساي جمال الدين , النظم السياسية , دار الجامعة الجديدة , ٢٠١٠ , ص ٣١٠ .

(٦) د. محمد احمد محمد غير , الوزير في النظم السياسية المعاصرة , دراسة مقارنة , اطروحة دكتوراة , كلية الحقوق , جامعة القاهرة , ٢٠١٠ , ص ص ١١٣-١١٥ .

(٧) د. السيد صبري , حكومة الوزارة , مصدر سابق , ص ١١٢ .

(٨) د. محمد عزت فاضل , بناء القدرة المؤسسية للحكومة في بريطانيا , مجلة كلية الحقوق , جامعة النهريين , المجلد ١٩ , العدد ٤ , ٢٠١٧ , ص ٢٣٨ .

(١) د. السيد صبري , حكومة الوزارة , مصدر سابق , ص ص ٢٥٠ - ٢٥١ ; ينظر أيضاً د. مجيد حميد العنبيكي , الدستور البريطاني , المراجع الأساسية لغاية ١٩٧٥ , ط ١ , المكتبة الوطنية , بغداد , ٢٠٠٣ , ص ٤٨ .

(٢) محمد سالم كريم المقاصص , المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي (دراسة مقارنة) , رسالة ماجستير , كلية القانون , جامعة بغداد , ٢٠١٣ , ص ٣٥ .

(٣) د. مشوط الهاجري , المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان , مؤسسة هلا للنشر , ب-ت , ص ١١٩ .

الوزارة ، نجد أن العديد من الأنظمة البرلمانية قد أهتمت بتنظيم هذه المسألة عندما ضمنت دساتيرها نصوصاً تحدد شروط تولي المنصب الوزاري، وهذا بكل تأكيد ينبع من شعورها بأهمية منصب الوزير في الحياة العامة وحرصها على وضع أسس قانونية يتم بموجبه اختيار أعضاء الوزارة كي لا يصل إلى منصب الوزير من لا يستحق ذلك .

ونرى إن منح رئيس الوزراء الحرية في اختيار فريقه الوزاري أمر إيجابي إذا ما أحسن المكلف بتشكيل الحكومة إختيارهم، ولكن الواقع العملي يبين لنا عكس ذلك فنتيجة لعدم وجود كئله قادرة على تشكيل الحكومة فان رئيس الوزراء المكلف سوف يضطر للتنازلات لغرض الحصول على ثقة البرلمان .

المطلب الثاني

شروط إختيار الوزراء في الانظمة الدستورية البرلمانية

المختلفة

حرصت بعض الدساتير المعاصرة في الانظمة السياسية البرلمانية على تحديد الشروط الواجب توافرها في تولي المناصب السيادية إذ نظمت بعض الدول في تشريعاتها الدستورية مسألة تولي المناصب الوزارية كؤشر للحكم الرشيد حيث اتفقت أغلب التشريعات الدستورية في الانظمة البرلمانية على شروط عامة كشرط الاهلية والجنسية والعمر ، وهناك شروط خاصة لم تنص عليها إلا بعض الدساتير كشرط الكفاءة والخبرة السياسية الذي يعد من المؤشرات الاساسية للحكم الرشيد وسنوضح ذلك ضمن الفرعين الاتيين :

الفرع الاول : الشروط العامة لإختيار الوزراء وفقاً للمعايير الدستورية

إنّ أغلب التشريعات الدستورية متفقة على شروط عامة في تولي الوزراء للمناصب السيادية منها شرط الجنسية والاهلية والعمر إذ نص الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل بموجب التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ على أن " لا يلي الوزارة إلا اللبنانيون، ولا

يتمثل بوجود أن يكون ثلاثة من أعضاء الوزارة كحد أدنى من مجلس اللوردات^(١).

وفي إنكلترا ، لا أهمية للجنسية الأصلية للوزير مادام قد أصبح مواطناً إنجليزياً ، كما لا تهم ديانتهم فدرائيلي كان يهودياً من أصل إيطالي ، ثم أعتنق أبوه المسيحية وأصبح إنجليزياً ، كذلك لا تهم الكنيسة التي ينتمي إليها المواطن^(٢).

وكان القانون الإنجليزي يتجاهل فكرة الوزارة (Cabinet) بوصفها الحكومة الحقيقية للشعب سواء من حيث وضعها الدستوري في مواجحة البرلمان ، أو شروط تعيينها ، أو حدود سلطاتها ، وكما هو الشأن بالنسبة للوزارة ، لم يرد ذكر في القانون أيضاً لمنصب الوزير الأول ، أو رئيس مجلس الوزراء ، غير أن ذكر هذا المنصب ورد بصورة غير مباشرة في البيان الملكي الصادر سنة ١٩٠٥ الذي حدد موقع الوزير الأول في نظام ترتيب حق التقدم والصدارة في المناسبات الرسمية^(٣).

فكل ما يشترط في الوزير الأول هو مقيداً بذلك العرف الذي استقر في إنكلترا فحين يصل إلى المنصب الوزاري ، هو أن يكون من الشخصيات التي عرفت كيف تكسب إحترام وتقدير مجلس العموم فالوزير الأول يصبح مؤهلاً لشغل هذا المنصب إذا كان متمتعاً بثقة مجلس العموم ، ولا يهم أن كانت جنسيته أصلية أو مكتسبة^(٤). وفي القانون الإنجليزي لا توجد قواعد تحكم الموطن فالموطن هو القطر الذي يعتبره القانون مقر الشخص الدائم " والمقر الدائم هذا يكون من عنصرين مادي الإقامة والأخر معنوي ، وهو نية البقاء أو الاستقرار^(٥).

يتضح لنا مما تقدم إنّ ثمة ظروف يحكمها الواقع السياسي الذي لا يمكن انكاره في فرض شروط معينة على رئيس الوزراء في إختيار اعضاء الوزارة إذ إنّ الوزارة ما هي إلا إنعكاس لهذا الواقع ونتاج لتلك الظروف يضاف الى ذلك ما يحكم النظام السياسي ككل من فلسفة وايدولوجية. ففي بريطانيا فان رئيس مجلس الوزراء بعد تكليفه من قبل الملك بتأليف الوزارة سيجد نفسه مجبراً على إختيار الوزراء من الحزب الحاصل على الاغلبية البرلمانية بل قد يضطر الى إختيار زعماء وكبار الاحزاب الغالبة في البرلمان وإن كان ليس بالضرورة لانه سيعود الى البرلمان ثانية لإستحصال موافقتهم ونيل ثقتهم بالوزارة^(٦).

وعلى خلاف ما هو موجود في النظام البرلماني الإنكليزي والمتمثل بعدم وجود نص قانوني يحدد الشروط الواجب توافرها في أعضاء

(١) تتماز الوزارة في بريطانيا بتنظيم خاص فهناك فرق بين الوزارة (The

Ministry) والكابنت(Cabinet) فالوزارة تمثل الجهاز الحكومي بمعناه الواسع وتضم حوالي (١٠٠) شخص بين وزير وأمين عام ومساعد أمين عام دولة ووكيل برلماني. أما الكابنت فهي لا تضم إلا عدد قليل من الوزراء وتتألف من رئيس الوزراء ويأتي بعده اللورد رئيس المجلس الخاص للنتاج الذي يمثل الوزير الأول في مجلس اللوردات وينطق بإسمه واللورد رئيس مجلس اللوردات الذي هو وزير العدل ثم وزير الخزانة (وزير المالية) ورئيس مجلس التجارة واللورد الأول للبحرية ووزراء الدفاع والتربية والعمل والزراعة والشؤون الخارجية والداخلية وتضم الكابنت بوجه عام من (١٥ إلى ٢٠) عضواً . ينظر. د. حسن سيد احمد اساعيل ، النظام السياسي للولايات المتحدة وإنكلترا ، ط١، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٨، ص ص ١٠١-١٠٢.

(٢) السيد صبري ، حكومة الوزارة ، مصدر سابق ، ص ٢٥٢ .
(٣) د. سعد عبد الجبار العلوش ، دراسات معمقة في العرف الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن ، ٢٠٠٨ ، ص ص ٤٣-٤٤ .

(٤) د. عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، ط٦، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر- ١٩٨٩ ، ص ص ٢٣٥-٢٣٦ .

(٥) د. حسن الهداوي ، الجنسية ومركز الأجانب وأحكامها في القانون العراقي، مطبعة الإرشاد ، بغداد ، ١٩٦٧ ، ص ١٥٧ .

(٦) ينظر د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدول والحكومات) دار الفكر العربي ، القاهرة، ١٩٦١ ، ص ٩٤٣ .

ولقد أشار المشرع الاردني في قانون الجنسية الاردني رقم ٦ لسنة ١٩٥٤ المعدل على عدم تولي المناصب السيادية والسياسية بالنسبة للاردني المتجنس بالجنسية الاردنية الا بعد مرور عشر سنوات من اكتسابه الجنسية إذ جاء فيه " يعتبر الشخص الذي اكتسب الجنسية الأردنية بالتجنس أردنياً من جميع الوجوه على أنه لا يجوز له تولي المناصب السياسية والدبلوماسية والوظائف العامة التي يحددها مجلس الوزراء أو أن يكون عضواً في مجلس الأمة إلا بعد مضي عشر سنوات على الأقل على اكتسابه الجنسية الأردنية.....(٨)". وبطبيعة الحال فإن المناصب الوزارية يقع ضمن إطار المناصب السياسية التي قيدها النص السابق بوجود مرور عشر سنوات على الأشخاص المتجنسين بالجنسية الأردنية، وبذلك فقد فرق المشرع الاردني ما بين الأردني الأصل والاردني المتجنس من تقلد المناصب السياسية والدبلوماسية، وبعض الوظائف الأخرى التي يحددها مجلس الوزراء ولا شك بأن المشرع قد أحسن صنفاً بالنص على هذا القيد لإعتبارات قدرها من حيث التأكد من ولاء من يتقلدون مثل هذه المناصب الهامة في الدولة، وهذا القيد يتماشى مع ما هو منصوص عليه في غالبية الأنظمة الدستورية، ويعد من المبادئ العامة في مسألة التفرقة بين مواطني الدولة والذين يتمتعون بجنسيتها والأجانب الذين لا يحملون جنسية الدولة.

اما الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل الذي انتج النظام البرلماني المتطور فقد اشترط المشرع الدستوري أن يكون عضو الحكومة مصرياً ، متمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية ، وأن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفى منها قانوناً ، بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل في تاريخ التكليف(٩) . نجد أن المشرع الدستوري المصري أضاف الى جانب الشروط العامة لإختيار أعضاء الحكومة قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفى منها.

الفرع الثاني : الشروط الخاصة لإختيار الوزراء وفقاً للمعايير الدستورية

من الشروط الخاصة لإختيار الوزراء أشارت اليها بعض الدساتير إذ اضافةً الى أن يكون الوزير أو من يتولى المناصب الوزارية من حملة جنسيتها ومن رعاياها ضماناً لولايه الدولة وإنتائه الوطني لها أن يتميز بالكفاءة والخبرة ، إذ نص الدستور البلجيكي لسنة ١٨٣١ المعدل على " أن يكون إختيار الوزراء من بين مواطني الاتحاد المشهود لهم بالكفاءة والخبرة " (١٠).

نجد إن دستور بلجيكا لم يشترط فقط على من يتولى المناصب الوزارية أن يكون من مواطني الاتحاد أي من يحملون الجنسية البلجيكية فقط.

يجوز تولي الوزارة إلا لمن يكون حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة(١١).

كما نص الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ على شروط تعيين الوزراء بالنص " تشترط فيمن يولي الوزارة الشروط المنصوص عليها في المادة (٨٢) من الدستور"(١٢).

وتتعلق المادة (٨٢) بالشروط الواجب توافرها في عضو مجلس الامة ، وهذا يعني أن المشرع الكويتي لم يضع شروطاً خاصة بالمرشحين لإشغال عضوية الوزارة. وأستند إلى التنظيم الذي أوجده لعضوية مجلس الامة المتمثل بنص المادة (٨٢) أي أحال شروط عضوية مجلس الامة لذات شروط الواجب توافرها في الوزير . وهذه الشروط هي أن يحمل المرشح الجنسية الكويتية الاصلية أي استبعد الكويتي المتجنس محماً مر على تجنسه ، الا يقل سنه يوم الانتخاب من العمر ثلاثين سنة ، وأن تتوافر فيه شروط الناخب وفقاً لقانون الانتخاب، أما المؤهل العلمي فلم يشترط بالمشرع سوى أن يجيد القراءة والكتابة(١٣).

ونجد في رأينا إن هذه الشروط قد تكون مناسبة لإشغال عضوية مجلس الامة، وكذلك عضوية الوزارة ماعدا شرط المؤهل العلمي الذي نراه شرطاً متواضعاً جداً بالنسبة لمركز الوزير وحجم المسؤوليات الملقاة على عاتقه. وجاء في دستور قطر لسنة ٢٠٠٤ لا يلي الوزارة إلا من كانت جنسيته الأصلية قطرية(١٤).

بينما اشترط الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٢ فيمن يلي الوزارة أن يكون بحرينياً، وألا تقل سنه عن ثلاثين سنة ميلادية ، وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه السياسية والمدنية . وتسري في شأن رئيس مجلس الوزراء الأحكام الخاصة بالوزراء ، ما لم يرد نص على خلاف ذلك(١٥). بينما هناك دساتير تتناول تلك الشروط بشكل مقتضب مثل الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المعدل الذي لم يشترط في من يتولى منصب الوزير سوى أن يكون حاملاً للجنسية الاردنية . وهذا ما جاء فيه " لا يلي منصب الوزارة وما في حكمها إلا أردني " (١٦) .

ووفقاً لهذه المادة، فإنه يجب أن يكون أردني الجنسية فيمن يعين في المنصب الوزاري، وإقتران هذه الجنسية بعدم حمله جنسية دولة أخرى، وهذا الحكم الدستوري بطبيعة الحال ينصرف جملة إلى الوزراء ورئيس الوزراء . وما أن هذا النص الدستوري قد جاء مطلقاً، والمطلق يبقى على إطلاقه ما لم يأت ما يقيد صراحة أو دلالة، فقد يبدو للوهلة الأولى بأن المشرع لم يفرق في هذا الخصوص بين الأردني الأصل والاردني المتجنس، فكلاهما مؤهل لأن يكون رئيساً للوزراء، إلا أن هذا التصور يخالف منطق الأمور، ويصطدم مع بعض أحكام قانون الجنسية الأردني(١٧). ونرى أن هذا التوجه لا يتناسب مع خطورة وحساسية منصب الوزير الذي يجب أشغاله من قبل أشخاص يتم إختيارهم وفق معايير وأسس وضوابط بالغة الدقة.

(١) المادة (٤٢) من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ المعدل .

(٢) عوض الليون ، مصدر سابق، ص ٤٩٣.

(٣) المادة (١٤) من قانون الجنسية الأردنية رقم ٦ لسنة ١٩٥٤ المعدل.

(٤) ينظر المادة (١٦٤) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل .

(٥) المادة (٥٦) من الدستور البلجيكي لسنة ١٨٣١ المعدل .

(١) المادة (٦٦ / الفقرة الاولى) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.

(٢) المادة (١٢٥) من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢

(٣) ينظر المادة (٨٢) من الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ المعدل .

(٤) ينظر المادة (١١٧) من الدستور القطري لسنة ٢٠٠٤ .

(٥) ينظر المادة (٤٥/أ) من الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٢ .

وفي الدول البرلمانية التقليدية يكون إختيار رئيس مجلس الوزراء على أساس حزبي أو شخصي أو سياسي^(٦)، فلم نرى مثلاً في ألمانيا في ظل دستور ١٩٤٩ المعدل أي شرط خاص بالمؤهل الجامعي بالنسبة لمنصب المستشار، وذلك ليس بسبب عدم أهمية الدرجة العلمية لرئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، بل لإفتراض واضعي الدستور بأنه نتيجة للتطور العلمي السائد في العالم، وفي ألمانيا بشكل خاص فإنه من المستبعد بأن يصل إلى زعامة الأحزاب من كان غير متعلم، ونجد أنه من الضروري إبراز شرط المؤهل الجامعي، تداركاً لاحتمال وصول من ينقصه التعليم لمنصب المستشار^(٧).

وبالرغم من أن الدستور الاماراتي لسنة ١٩٧١ لم يتضمن أي شروط لإختيار الوزراء إلا أنه أشار أن يكون إختيار الوزراء من بين مواطني الاتحاد المشهود لهم بالكفاءة والخبرة^(٨). وهذا أمر يحسب للمشرع الدستوري الاماراتي إشتراطه معيار الكفاءة والخبرة اسوة بما جاء به الدستور البلجيكي إذ يعد احدى مؤشرات تطبيق الحكم الرشيد إذا تم تفعيل تلك الشروط.

وأشار قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٤ القطري بشأن الوزراء اضافة الى الشروط المذكورة في الدستور لسنة ٢٠٠٢ أن يكون محمود السيرة حسن السمعة، ولم يسبق إداتته بحكم نهائي في جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الامانة، ولو كان قد رد اليه اعتباره^(٩).

اما فيما يتعلق بالمؤهل الجامعي فإنه من الضروري إظهار هذا الشرط لا سيما في الدول العربية تداركاً لاحتمال وصول من ينقصه التعليم اللازم لإدارة شؤون الدولة، خصوصاً أن هناك دساتير عربية كال دستور اللبناني لعام ١٩٢٦ إشتراط فين يتولى الوزارة ان يكون متعلماً فحسب من دون تحديد لدرجة التعليم^(١٠).

وتجدر الاشارة إن بعض الدول أشارت بشكل صريح في تشريعاتها الدستورية الى الحكم الرشيد إلا انها لم تنطرق الى شروط خاصة لإختيار الوزراء لتولي المناصب السيادية الهامة بالرغم من إن بعض الشروط كشرط الكفاءة والخبرة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمؤشرات تحقيق الحكم الرشيد. إذ تهدف هذه الدول الى اسباغ السمو على الحكم الرشيد ولألياته، من خلال النص الصريح عليه في صلب الدستور

وإنما فضلاً عن ذلك وضع شرط جوهري آخر هو معيار الكفاءة والخبرة العملية في تولي أو تقلد المناصب الوزارية وهذا أمر محسوب له خطوة جيدة في إناطة هكذا شرط في نص دستوري. إذ يعد هذا الشرط من أهم المعايير الاساسية لإختيار الوزراء في الانظمة السياسية البرلمانية والتي تعد واحدة من أهم مؤشرات تطبيق الحكم الرشيد في تلك الانظمة.

وموجب دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا لسنة ١٩٥٨ المعدل الذي انتج النظام البرلماني المتطور وهو النظام شبه الرئاسي فترشيح الوزراء لتولي المنصب يكون من حق الوزير الأول وذلك بنص الدستور^(١١). غير إن التطبيق العملي قد افضى إلى أن يكون لرئيس الجمهورية اليد الطولى في ترشيح الوزراء، فالرئيس الفرنسي (DEGAULLE) رشع (CAPITANT) وعينه وزيراً في حكومة (G.POMPIDOU) رغم التعارض فيما بينها وقد مارس الرئيس (G.POMPIDOU) و (V.G.DESTAING) هذه السياسة، فتدخل رئيس الدولة في إختيار أسماء الوزراء، أضغى أمراً معتاداً ودائم التطبيق بصورة متصلة في ظل الجمهورية الخامسة^(١٢)، وهذا له دلالة واضحة في رجحان كفة رئيس الدولة وهيمنته على رئيس الحكومة وبالتالي الحكومة بأسرها^(١٣). وبذلك فإن كثير من الوزراء قد تم اقضاؤهم من الوزارة بناءً على الرغبة المنفردة لرئيس الجمهورية، بل وحياناً يُقال الوزير رغماً عن إرادة الوزير الاول^(١٤)، فإقالة الوزراء مسألة خاضعة لإرادة رئيس الدولة وتقديراته حول مدى أهلية أو عدم أهلية الوزير- في كثير من الاحيان - وهذا لا يعني أن الاعتبارات التي يعتمدها رئيس الدولة لتكوين قناعته تقنية بحتة وإنما قد تكون سياسية للغاية، غير أنها تخضع لتقديراته الخاصة. وفي فرنسا يتم إختيار الوزراء من بين المتخصصين، ويرجع السبب في إختيار الوزير الفني إلى تعدد مشكلات الدولة وتشعبها وزيادة نفوذ البرلمان في محاسبة الوزراء عن سياستهم، كما أدى التطور في وسائل الاتصال إلى معرفة الشعوب لدقائق ما يقع من أحداث ورد فعل الوزارة نحوها، فأستلزم هذا أن يكون الوزير متخصصاً ليكون فاهماً وواعياً لما يقع من حوله، ومن أشهر الوزراء المتخصصين في فرنسا الأديب أندريه مارلوا وزير الثقافة في عهد الجنرال ديغول فكان له الأثر الكبير على الحياة الأدبية والثقافية^(١٥).

(١) تنص المادة (٨) من الدستور الفرنسي- لسنة ١٩٥٨ المعدل أن "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة وينهي مهامهم بناءً على اقتراح من الوزير الاول".

(٢) د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠١، ص ٤٠٧.

(٣) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان (وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم)، ط ٤، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢، ص ١٧١.

(٤) د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ٤٠٨.

(٥) وكذلك وزير المالية في عهد ديغول وهو فاليري جيسكار ديستان الذي أصبح رئيساً للجمهورية وكان من المتخصصين في النواحي المالية، وأصبحت القاعدة في فرنسا حالياً أن يكون إختيار الوزراء من بين

(٦) د. محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في

النظم البرلمانية المعاصرة (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ٦٢-٦٣.

(٧) د. محمد قدرى حسن، مصدر سابق، ص ٦٢.

(٨) د.علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية،

ايتراك للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٦٥.

(٩) ينظر المادة (٥٦) من الدستور الاماراتي لسنة ١٩٧١ المعدل.

(١٠) ينظر المادة (٢) من قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٤ القطري بشأن

الوزراء.

(١١) ينظر المادة (٦٦) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.

كؤشر على إتجاه مؤسسات الحكم على اتباع نهج تموي شامل في جميع المجالات القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية^(١).

المبحث الثاني

شروط إختيار الوزراء في النظام البرلماني العراقي

لم ينظم المشرع الدستوري في دستور ٢٠٠٥ الشروط التفصيلية بالوزير وإنما جاء جزء منها في صلب الدستور واحيل جزء آخر الى النظام الداخلي لمجلس النواب واحيل هذا الاخير بعض الشروط الى قانون الانتخابات. و إن هذه الشروط نظمت بالوثيقة الدستورية وبالقانون العادي .

اما موقف المشرع الدستوري من الحكم الرشيد فلم يتضمنه دستور ٢٠٠٥ إذ لم نجد أي نص دستوري يشير اليه بشكل صريح , وإنما اكتفى المشرع الاشارة اليها بشكل ضمني من خلال الاشارة الى بعض آليات الحكم الرشيد منها المشاركة السياسية و السيادة للقانون, والتداول السلمي للسلطة وفق الوسائل الديمقراطية المحددة في الدستور

ومن الدساتير التي نصت صراحةً على الحكم الرشيد الدستور الكندي لسنة ١٨٦٧ المعدل الذي نص " يحق للملكة قانوناً بمشورة مجلس الشيوخ ومجلس العموم ,سن القوانين من أجل السلام والنظام والحكم الرشيد في كندا , فيما يتعلق بجميع المسائل غير الواقعة في فئات المواضيع التي يضعها هذا القانون تحت سلطة الهيئات التشريعية للمقاطعات^(٢) ". وبهذا جعل المشرع الدستوري من الحكم الرشيد الهدف الذي تعمل السلطة على تحقيقه من خلال ما تصدره من تشريعات مهمة تساهم في بناء القدرة المؤسساتية للحكومة .

وكذلك نص الدستور المغربي لسنة ٢٠١١ على الحكم الرشيد في أكثر من موضع في الدستور إذ يتقدم الدستور المغربي مقدمة اطلق عليها عبارة "تصدير" حيث تضمنت مبادئ وقيم ثابتة حيث نصت " إنَّ المملكة المغربية ,وفاء لإختيارها الذي لا رجعة فيه في بناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون ,تواصل بعزم وتوطين وتقوية مؤسسات دولة حديثة ,مركزاتها المشاركة والتعددية والحكمة الجيدة ". نجد إنَّ الدستور بعد أن أشار بان مؤسسات الدولة تقوم على مرتكزات الحكامة الجيدة جاء في الباب الاول من الدستور ليؤكد بان النظام الدستوري للملكة المغربية يقوم على مبادئ الحكامة الجيدة^(٣). وبذلك جعل مبادئ الحكامة الجيدة من الاسس التي يقوم عليها النظام الدستوري في المغرب.

اما الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ الملغي فالبرغم من أنه لم ينص على شروط خاصة لإختيار الوزراء لتولي المناصب السيادية الا أنه أشار بصريح العبارة في ديباجته على الحكم الرشيد إذ نص(و تأسيساً لنظام جمهوري ديمقراطي تشاركي .. والحكم الرشيد هو اساس التنافس السياسي ,وتضمن فيه الدولة علوية القانون واحترام الحريات وحقوق الانسان ...) . وبذلك أقام المشرع الدستوري نظام الحكم في الدولة على مبادئ الحكم الرشيد وجعله الاساس لحرية التنافس على السلطة وضمان الحقوق والحريات العامة . بينما أغفل المشرع الدستوري الاشارة اليها في الدستور النافذ لسنة ٢٠٢٢.

اما المشرع الدستوري المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل فقد أشار بصريح العبارة الى الحكم الرشيد الى جانب الاشارة الى الشروط العامة لإختيار الوزراء في الحكومة. فقد نص في الدستور عاى أن ".... ويلتزم النظام الاقتصادي بمعايير الشفافية والحوكمة"^(٤). نجد أن المشرع الدستوري استخدم مصطلح الحوكمة بشكل صريح وقصرها على النظام الاقتصادي.

الكينية دولة ديمقراطية متعدد الاحزاب تأسست على قيم وطنية ومبادئ الحوكمة التي تشير اليها المادة ١٠ منه , وتتضمن المادة العاشرة القيم الوطنية ومبادئ الحكم التي تتضمن الحكم الرشيد والزاهة والشفافية والمساءلة , والتنمية المستدامة .

^(٢) ينظر الفصل الاول من الدستور المغربي لسنة ٢٠١١.

^(٤) المادة (٢٧) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل.

^(١) د. ياسر عطوي عبود ومحمد جبار كريدي , مؤشرا الحكم الرشيد في التشريعات الكندية "دراسة مقارنة" , مجلة دراسات البصرة , السنة ١٦ , ملحق العدد ٤٢ كانون الاول , ٢٠٢١ , ص ١٥٠ .

^(٢) المادة (٩١) من الدستور الكندي لسنة ١٨٦٧ المعدل . ولقد

تضمن الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ الحكم الرشيد في الفصل الثاني

منه المعنون بالجمهورية في المادة (٢/٤) الذي أشار الى أن الجمهورية

فحسب بل تتجاوز ذلك الى المؤسسات غير الرسمية من المجتمع المدني والاحزاب السياسية . وفيما يلي سنبين في هذا البحث الشروط الواردة في الدستور، والشروط الواردة في القانون وذلك ضمن مطلبين وكالاتي:

كلها التي يجب توافرها في المرشح وأما الاحالة على القانون لتنظيمها، وإن كان الافضل أن ينص على تلك الشروط لتأكيد أهميتها في البناء الدستوري للدولة ولإعطائها سمة السمو الموضوعي والشكلي الذي تتسم به النصوص الدستورية، وكذلك لإبعادها عن تدخل المشرع العادي من خلال التعديل بالأضافة أو الحذف (٤).

ولقد أحال المشرع الدستوري في الفقرة الثانية من المادة (٧٧) الشروط التي يتعين توافرها في الوزير الى شروط عضو مجلس النواب العراقي، وهذه الاخيرة وردت في النظام الداخلي لمجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠٢٢ حيث نصت المادة (١٣) منه يجب أن تتوفر في عضو مجلس النواب الشروط الآتية:

اولاً: أن يكون عراقياً كامل الاهلية وفقاً للمادة ٤٩ الفقرة ثانياً من الدستور .

ثانياً: أن لا يكون مشمولاً باحكام اجتثاث البعث وفقاً للمادة ١٣٥ الفقرة ثالثاً من الدستور

ثالثاً: أن تنطبق عليه الشروط الاخرى المنصوص عليها في قانون الانتخابات .

وعلى أساس ما تقدم على وفق أحكام المواد (٤٩ و ٧٧ و ١٣٥) من الدستور يشترط في المرشح لعضوية مجلس الوزراء الآتي:

أولاً: الجنسية

تُعرف الجنسية بأنها علاقة سياسية وقانونية بين الفرد والدولة تقوم على أساس الولاء أو الشعور بالانتماء لدولة معينة وهي التي تميز بين

عن هذه الشروط يمكن اضافة شروط اخرى تضمنتها بعض نصوص هذا القانون وهي اشتراط أن يكون الوزير ذكراً، لأن شرط الذكورة لازمة في النائب وفق المادة ٣٦ من القانون الاساسي . وكذلك يشترط في الوزير أن يكون عضواً في مجلس الامة، لكن هذا الشرط ليس شرط قبول لعضوية الوزارة إنما شرط لازم لأجل الاحتفاظ بالمنصب الوزاري. حيث نصت المادة (٦٤) على ان "..... والوزير الذي لم يكن عضواً في احد المجلسين لا يبقى في منصبه أكثر من ستة اشهر ما لم يعين في مجلس الاعيان او ينتخب لمجلس النواب قبل ختام المدة المذكورة.....".

(٣) ونصت المادة (٤٩/٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن " تنظم بقانون، شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب".

(٤) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٢، ص ٣٥١.

والمساواة مع التوزيع العادل للثروات... الخ^(١). وتعد هذه الآليات من المبادئ الدستورية التي لا يجوز مخالفتها ومن أهم مؤشرات تحقيق الحكم الرشيد في الدولة التي تُعد من أهداف خطط التنمية الوطنية . حيث تتنوع آليات الحكم الرشيد بين الآليات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارية، ولا تشمل أداء الدولة ومؤسساتها الرسمية

المطلب الاول

الشروط الواردة في دستور ٢٠٠٥

أشار الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بعض الشروط لتولي المناصب الوزارية صراحةً وأخرى ضمناً قياساً على الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس النواب^(٢).

إذ أوردت الوثيقة الدستورية عدة شروط يجب توافرها في أعضاء مجلس الوزراء، فنصت الفقرة الثانية من المادة (٧٧) من الدستور على تلك الشروط إذ تضمنت " يشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب وأن يكون حائزاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها".

يمكن القول أن المشرع الدستوري لم يكن موفقاً في الاشارة على هذا النحو، وذلك إذا كان قصده منع التكرار في ذكر الشروط فقصده هذا في غير محله، لأن شروط عضو مجلس النواب هي الاخرى لم ينص عليها في متن الدستور ماعدا شرطي أن يكون عضو مجلس النواب عراقياً كامل الاهلية الذي نصت عليه المادة (٤٩/ثانياً) من الدستور. إي وبالرجوع إلى هذه المادة من الدستور التي حددت شروط المرشح لعضوية مجلس النواب نلاحظ إنها نصت على شرطين هما الجنسية والاهلية، وأحيل على القانون العادي تنظيم الشروط الاخرى وهذا ما جاء بالمادة (٤٩/ثالثاً) من الدستور^(٣). فضلا على إن المادة (١٣٥/ثالثاً) من الدستور اشترطت في أعضاء مجلس الوزراء أن يكونوا غير مشمولين باحكام الهيئة العامة للمساءلة والعدالة.

لذلك يؤخذ على المشرع الدستوري العراقي الاسلوب الذي اتبعه في صياغة شروط المرشح لعضوية مجلس الوزراء التي هي ذات شروط عضو مجلس النواب، فالصياغة السلمية تستوجب إما ذكر الشروط

(١) ينظر نصوص المواد (٥ و ٦ و ١٤ و ٢٠ و ١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) لقد أكد القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ على شروط تعيين الوزراء وقد اشترط في من يرشح لمنصب عضوية الوزارة ذات الشروط التي يجب توافرها في المرشح لمجلس الامة. فقد قررت المادة (٦٤) منه في فقرتها الاولى على أن "...لا يكون وزيراً من كانت فيه أحد الموانع المبينة في المادة (٣٠)...". وبالرجوع الى نص المادة (٣٠) نجدها تتعلق بالموانع التي يحظر معها العضوية في مجلس الاعيان والنواب، ومن خلال استقراء المادتين (٦٤ و ٣٠) نستخلص الشروط الواجب توافرها في الوزير وهي أن يكون عراقياً، وأن لا يكون مدعياً بجنسية أو حماية اجنبية، أن يكون بالغاً الثلاثين من العمر، وأن يكون كامل الاهلية، وأن لا يكون محكوماً عليه بالسجن مدة لا تقل عن سنة لجرمة غير سياسية أو محكوماً عليه بالسجن لسرقة او رشوة او خيانة الأمانة او تزوير او احتيال، فضلاً

الدستوري العراقي على المرشح المزدوج الجنسية التخلي عن الجنسية غير العراقية إستناداً لهذه المادة . وعند التمعن بهذا النص لا نجد تطبيق واقعي وفعلي لهذه المادة! فلم نشهد تخلي من تولى إحدى تلك المناصب عن الجنسيات الاخرى التي يتمتع بها الى جانب جنسيته العراقية.

ولم ينص قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل ضمن شروط الترشيح على هذه الفقرة مما يؤخذ على المشرع العراقي عدم النص صراحة في قانون انتخابات مجلس النواب النافذ على شرط التخلي عن الجنسية غير العراقية بالنسبة لمزدوجي الجنسية , وكذلك على شرط الإقامة وهو مضي - عشر - سنوات أو أكثر بالنسبة للمتجنس على إكتسابه للجنسية العراقية مما يعد نقص تشريعي يتطلب معالجته بالرغم ان المشكلة ليس في النص الدستوري بل في التطبيق الفعلي لذلك النص.

لذا ندعو المشرع العراقي الى تضمين نص في قانون الانتخابات النافذ أنه لا يحق لمزدوجي الجنسية الترشيح قبل تقديم ما يؤيد التنازل عن الجنسية الاخرى غير العراقية الى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات إستناداً للمادة (١٨/ارباعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

ولقد إثير موضوع ازدوجية الجنسية لدى المحكمة الاتحادية الذي كان لها موقفاً سلبياً من خلال مخالفتها لإرادة المشرع الدستوري المتمثلة بعدم جواز تولي مزدوجي الجنسية للمناصب السيادية العليا اصداها للحكم بالعدد ٨ / اتحادية ٢٠١٥ في ٢٠١٥/٥/٤ . حين طلب فيه المدعي إلغاء مرسوم رئيس الجمهورية بتكليف رئيس مجلس الوزراء من مزدوجي الجنسية , وتصويت مجلس النواب على تشكيلته الوزارية لمخالفته نص المادة (١٨ /ارباعاً) من الدستور الذي ردت فيه المحكمة إدعاء المدعي لفقدانه السند القانوني معللة حكمها بان الدستور ربط تطبيق ذلك النص بصدر قانون بهذا الصدد , وبما أن القانون الذي ينظم كيفية التعامل مع مزدوجي الجنسية ممن تولوا مناصب سيادية لم يُشرع لا يمكن إصدار الحكم بإلغاء التكليف^(٨).

الوطنيين والاجانب، والدولة تمنح جنسيتها للإفراد الذين يكونون شعبها ويتم ذلك وفقاً لقوانين تصدرها الدولة وتتضمن القواعد التي تحدد كيفية إكتساب الجنسية وفقدانها والحقوق التي تترتب على تمتع الفرد بجنسية الدولة^(١).

ولقد أورد الفقه متعدد تعريفات متعددة للجنسية كلها تؤكد مع اختلاف في الصياغة على أنها رابطة سياسية وقانونية بين شخص ودولة^(٢), وإستناداً لهذه العلاقة تترتب حقوق والتزامات متبادلة بين الشخص والدولة, إذ إنَّ الذي يتمتع بجنسية الدولة يحصل على صفة (الوطنية), أما غيره فتكون له صفة (الأجنبية)^(٣), وتمنح الدولة للمواطنين الحقوق والحريات السياسية وخاصة حق الترشيح أما غير المواطنين فتحجب عنهم هذه الحقوق بصورة مطلقة أو لمدة معينة بعد اكتسابهم الجنسية^(٤).

وهناك من يربط المواطنة بالتمتع بالجنسية التي يكتسبها الفرد, فهي علاقة عضوية بين الفرد من جهة وبين الوطن الذي يكتسب جنسيته , تتحدد هذه العلاقة من خلال ما تفرضه هذه الجنسية من حقوق والتزامات وما يترتب عليها من واجبات تنص عليها القوانين والاعراف , وتتحقق بها مقاصد حياة مشتركة يتقاسم خيراتها الجميع^(٥).

وقد اشترط الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بموجب المادة (٤٩/ثانياً) منه على ضرورة تمتع الوزراء ونواب مجلس الوزراء بالجنسية العراقية غير أن النص جاء مطلقاً فلم يعرف العراقي أصلاً أو تجسناً, فيجوز بموجب الدستور أن يكون المتجنس وزيراً أو نائباً لرئيس مجلس الوزراء غير أن قانون الجنسية العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ نص على عدم تولية الوزارة للمتجنس إلا بعد مضي (عشر سنوات) على تجنسه^(٦), وقد جاء فرض مرور هذه المدة الطويلة نسبياً للتأكد من ولاء المتجنس للبلد وحرصه على مصالحها نظراً لحساسية العضوية بمجلس الوزراء وخطورتها^(٧).

ونصت المادة (١٨/ارباعاً) من الدستور أنه " يجوز تعدد الجنسية للعراقي , وعلى من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً التخلي عن أيه جنسية اخرى مكتسبة , وينظم ذلك بقانون ". وبذلك فرض المشرع

(٥) د. ايناس محمد البهجي , و د. يوسف المصري. المواطنة في القانون الدولي

والشريعة الاسلامية, المركز القومي للاصدارات القانونية , القاهرة, ٢٠١٣.

ص ٢٣.

(٦) تنص المادة (٩/ثانياً) من قانون الجنسية العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ على إن "لا يجوز لغير العراقي الذي يحصل على الجنسية العراقية بطريق التجنس وفقاً لأحكام المواد (٤, ٦, ٧, ١١) من هذا القانون أن يكون وزيراً أو عضواً في هيئة برلمانية قبل مضي عشر سنوات على تاريخ اكتسابه الجنسية العراقية".

(٧) د.عبد الغني بسيوني عبد الله, النظم السياسية, ط٤, منشأة

المعارف, الإسكندرية, ٢٠٠٢, ص ٢٤.

(٨) حكم المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٨ / اتحادية ٢٠١٥ في ٢٠١٥/٥/٤ منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا www.iraqfsc.iq تاريخ الزيارة ٢٠٢١/٩/١٠

(١) د. سيفان باكراد ميسروب , مفهوم المواطنة ومعوقات تطبيقه في المجتمع المعاصر, مجلة العلوم القانونية , كلية القانون , جامعة عجمان, السنة ٧ , العدد ١٣, ٢٠٢١, ص ٨٧.

(٢) غير إن جانب من الفقه يؤكد على الجانب القانوني فيعرفها بأنها (اتناء الفرد قانوناً للشعب المكون للدولة), ويؤكد جانب آخر من الفقه على الجانب السياسي فيعبر عنها بأنها أداة توزيع الأفراد بين سائر الدول, بينما يؤكد اتجاه آخر على إظهار الجانبين القانوني والسياسي فضلاً عن جوانب أخرى فيعرفها بأنها علاقة قانونية وسياسية واجتماعية وروحية بين الشخص والدولة يترتب عليها حقوق والتزامات متبادلة . د.عباس العبودي, شرح إحكام قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة (٢٠٠٦) والموطن ومركز الأجانب , ط ١, مكتبة السنهوري, بغداد, ٢٠١٢, ص ٣٦ - ٣٧ .

(٣) د. شمس الدين الوكيل, الجنسية ومركز الأجانب, ط٢, منشأة المعارف, الإسكندرية, ١٩٦٨, ص ٣٥.

(٤) د.جبي الجمل, الأنظمة السياسية المعاصرة, دار النهضة العربية, القاهرة, ١٩٥٦, ص ٢٤.

بالرغم من المناصب السيادية التي تقلدها لذلك فإن ترتيب أثر للحظر أمر جدير بالتأييد في التشريع العراقي^(٣).

كان الاجدر بالمشروع الدستوري أن يمنع مزدوجي الجنسية من الترشيح لمنصب الوزارة أصلاً ذلك لأن الجنسية تتعلق بالولاء للدولة . هذا وكيف يتم التخلي عن الجنسية الثانية هل بالاتفاق مع الدولة الثانية أم يتعهد منه مسائل كان الأولى بالمشروع تجنبها وعدم السماح بها , كما أنه ورد في النص أن ينظم ذلك بقانون والقانون لم نراه حتى اللحظة .

ونجد أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ اشترط بموجب الفقرة الأولى من المادة (٧٧) منه في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية وأن يكون حائزاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها وقد أتم الخامسة والثلاثون من العمر^(٤) .

هذا ونصت الفقرة الثانية من المادة (١٨) من الدستور على أن "يعد عراقياً هو كل من ولد لأب عراقي أو لام عراقية..." ونصت الفقرة الثالثة منها على " ... يحق لمن أسقطت عنه طلب إستعادتها وينظم ذلك بقانون", وقد نظم ذلك قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦^(٥).

وبذلك لا يكفي فيمن يرشح لمنصب رئاسة مجلس الوزراء أن يكون من حاملي الجنسية العراقية وحسب إنما يلزم أيضاً أن يكون عراقياً بالولادة، ومن أبوين عراقيين أيضاً وهذا شرط طبيعي لأنه يقصد منه الاطمئنان إلى مصداقية الانتماء للدولة والإخلاص لشعبها^(٦)، وأساس ذلك يرجع إلى المصلحة العامة فالمتجنس عادة لا يكون بدرجة الولاء نفسها للدولة والحرص على المصلحة العامة اللذان يفترض توافرها في صاحب الجنسية الأجنبية^(٧)، وإن كان ذلك يتعارض مع الأصول المقررة في الدستور لا سيما مبدأ المساواة^(٨)، إلا أن صراحة النص وخطورة المنصب تفترض حكماً خاصاً وهذا الحكم الخاص قد جاء متلائماً مع الغاية التي أرادها المشرع الدستوري من ذلك . كما أن روح النص وأهمية المنصب تقتضي أن يكون الوالدان يتمتعان بالجنسية الأصلية ولا يكتفي

وبذلك حكمت المحكمة بدستورية التكليف لعدم صدور قانون عادي ينظم ذلك وكان يفترض للمحكمة أن تصدر أحكامها إستناداً لإحكام الدستور لا أن تحكم وفقاً للقوانين العادية. وبذلك ترك الدستور عرضة للإبتهاك وتعطيل النص الدستوري , إذ كان يفترض للمحكمة أن تكون أكثر جراءة وتحكم بعدم دستورية التكليف مما سوف ينشئ سابقة قضائية مستقبلاً يمنع أو يقف بوجه كل من يحاول الترشيح لمنصب سيادي أو أممي وهو يحمل جنسيتين وليس الإنتظار حين تشريع قانون لا يتفق الكثيرون على تشريعه كونه يمس مصالحهم الشخصية والسيادية مما يؤكد على وجود بعض التخبطات من قبل المحكمة الاتحادية في العراق .

والجدير بالذكر إنَّ الدستور وقانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل لم يشترط فيمن يعين وزيراً أو نائباً لرئيس مجلس الوزراء أن يكون من أبوين عراقيين أسوة برئيس مجلس الوزراء، وهذا يعني أنه يجوز لصاحب الجنسية العراقية وإن كان من أصول أجنبية أن يكون وزيراً أو نائباً لرئيس مجلس الوزراء.

وإذا الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد أجاز تعدد الجنسية للعراقي غير أنه أورد التزام قانوني يقع على عاتق من يتولى منصباً سيادياً أو أميناً رفيعاً يتمثل في تخليه عن أيه جنسية أخرى اكتسبها من طريق التجنس، وبذلك فإن من يعين وزيراً أو نائباً لرئيس مجلس الوزراء لا يجوز له تعدد الجنسية^(١) إستناداً للفقرة الرابعة من المادة (١٨) من الدستور العراقي التي اشترطت على من يتولى منصباً سياسياً أو أميناً رفيعاً، التخلي عن إي جنسية أخرى مكتسبة، وينظم ذلك القانون، ومن المتفق عليه أن العضوية في مجلس الوزراء هي من المناصب السيادية الرفيعة وهو ما يعني أن متعدد الجنسية وإن كان متجنساً لا يكون عضواً في مجلس الوزراء إلا بعد التخلي عن إي جنسية أجنبية أخرى وهذا أمر طبيعي حتى يكون ولاؤه السياسي لخدمة العراق وحده، غير إنَّ الدستور لم يرتب أي أثر قانوني في حالة تولي المرشح المنصب مع احتفاظه بالجنسية المكتسبة^(٢). وهو أمر يتطابق مع واقع الحال إذ لا يزال غالبية الذين يحملون أكثر من جنسية يحتفظون بها

(٤) تنص المادة (٦٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ " يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون اولاً . عراقياً بالولادة ومن ابوين عراقيين . ثانياً . كامل الاهلية واتم الاربعين سنة من عمره . ثالثاً . ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والاخلاص للوطن. رابعاً : غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف".

(٥) أشار قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ بموجب المادة (١/٣) منه على ان العراقي كل "من ولد لأب عراقي أو لام عراقية".

(٦) د. رافع شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٧١. د. احمد احمد المواقي، رؤية حول الفدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٤٥.

(٧) د. عبد الغني بسويوني، مصدر سابق، ص ٢٢٥ .

(٨) المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(١) تعدد الجنسية هو عبارة عن وضع قانوني يكون فيه لذات الشخص أكثر من جنسية دولة واحدة بحيث يعد من رعيا كل دولة يحمل جنسيتها سواء كان هذا التعدد راجعاً لإرادة الشخص أو دون إرادته. د. احمد عبد الكريم سلامة، المبسوط في شرح نظام الجنسية، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٦٦.

(٢) د. رافع شبر، مصدر سابق، ص ٨٠.

(٣) يمكن الاستفادة من تجارب الدول في هذا المجال إذ لا تسمح للمواطن متعدد الجنسية إلا بالانتخاب ولا تسمح له أن يكون عضواً في مجلس النواب أو شغل منصب فني كبير في الدولة كمدير عام أو وكيل وزارة وهو يحمل جنسية دولة أخرى إلا بموافقة مجلس النواب، أما المواقع السيادية الأخرى كالسفير والوزير ورئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية فلا يسمح لهم بتولي هذه المناصب مالم يتنازلوا عن الجنسية المكتسبة أو التنازل عن قبول المنصب من اجل الاحتفاظ بالجنسية الأخرى، وهذا ما تعمل به فرنسا واغلب دول العالم، د. عباس العبودي، مصدر سابق، ص ١٥١-١٥٢.

هذه المناصب يجب أن يكون متمتعاً بقوى عقلية سليمة وبمجاله ذهنية ونفسية سليمة تمكنه من إدراك الأمور إدراكاً صحيحاً، ويتمتع الشخص بهذه القوى ويكون في هذه الحالة إن لم يكن مصاباً بمرض عقلي أو ذهني أو نفسي مثل الجنون أو الهذيان أو الاضطراب النفسي أو أي مرض عقلي أو نفسي آخر يؤثر على إدراك الشخص بالشكل الذي ينسحب على أهليته أو صلاحية ممارسة حقوقه شرط أن يثبت العارض بحكم قضائي^(١)، لأنه إذا ثبت عجز هؤلاء عن إدارة شؤونهم الخاصة فإنه يكون منطقياً أكثر حرمانهم لهذا العجز نفسه من إدارة الشؤون العامة^(٢).

واشترط أن يكون الوزير أو نائب رئيس مجلس الوزراء متمتعاً بكامل الأهلية هو تعبير عام يحمل في طياته التمتع بالحقوق المدنية والسياسية من دون الإقتصار على الأهلية العقلية وحسب^(٣).

ثالثاً : المؤهل العلمي

إنَّ الوظائف الأكثر أهمية والاعلى في الهرم الاداري تحتاج الى مستوى اعلى من العلم وثقافة أوسع ومعرفة أشمل في أكثر من مجال أو صعيد علمي كوظيفة الوزير أو القاضي أو الاستاذ الجامعي ويعد من الشروط الاساسية للحصول على العضوية الوزارية هو ضمان حد أدنى من المستوى العلمي والثقافي للمرشح وذلك من خلال اشتراط حصوله على مؤهل علمي تتفاوت الدساتير والتشريعات في النص عليه فشرط القراءة والكتابة هو شرط أساسي لأي مرشح لكي يتمكن من الاطلاع على مقترحات القوانين التي سيتم التصويت عليها إضافة الى عمله في اللجان النيابية المختصة لإن الاضطلاع بعضوية السلطة التشريعية هي تكليف للقادرين عليه فلا مجال لوجود (الامي الجاهل) على حساب المتعلم المثقف لغرض النهوض بواقع مسؤولية الاداء البرلماني .

والحكمة من اشتراط المؤهل الجامعي إن غير المتعلم ليس أهلاً لإدارة بعض شؤونه الخاصة وحيث أن الأمر كذلك فهو ليس أهلاً للاشتراك في إدارة شؤون دولته السياسية، إذ يعد هذا المركز أمانة مقدسة وخدمة اجتماعية فهو أداة الدولة في تنفيذ برامجها وخطتها في مختلف

في أمرها باكتساب الجنسية عن طريق التجنس ويستوي ذلك الأب مع الأم، غير أن هذا التفسير لا يكفي لتقييد النص وإنما يستوجب ذلك نصاً صريحاً^(١).

ونجد إن عدم اشتراط ذلك بالنسبة لبقية أعضاء مجلس الوزراء يكون بمثابة مأخذ على المشرع الدستور العراقي لاسيما أن أهم اختصاصات الوزارة تمارس من قبل الوزراء تحديداً وليس من رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً : الأهلية

تعني الأهلية صلاحية الشخص لمباشرة الحقوق وأداء الالتزامات المقررة له بموجب القانون^(٢)، وبذلك يتمتع الشخص الطبيعي بممارسة الحقوق الممنوحة له وقيامه بالالتزامات الواجب عليه اداؤها.

ويُعد شرط الاهلية من الشروط الجوهرية والمنطقية التي يستلزم توافرها في المرشح وبالنتيجة يتم إستبعاد المختلين عقلياً وغير المميزين من المشاركة في ممارسة عمل الحقوق النيابية كالاتخاب والترشيح وهذا الشرط يرتبط ارتباطاً وثيقاً بقواعد القانون الخاص والتي حرمت فاقد الاهلية العقلية والتميز من الترشيح لكونه لا يميز بين العمل النافع والضار لنفسه فمن باب اولي يتمتع عليه المشاركة في الحياة السياسية وهذا يعد شرط منطقي اتفقت عليه أغلب الدساتير والتشريعات الانتخابية^(٣).

وتكون على صورتين^(٤) :-

- ١- الاهلية العقلية : وهي قدرة الشخص على التمييز والاختيار وادراك الافعال والتصرفات التي يقوم بها .
- ٢- الاهلية الادبية : وهي عدم إدانة المرشح بحكم قضائي نتيجة لإرتكابه جريمة مخلة بالشرف تمس إعتباره الادبي ومن المنطقي عدم إنتخابهم أو قبول ترشيحهم للمجالس النيابية أو نيلهم شرف التمتع بعضويتها.

ونظراً لأهمية هذا الشرط فقد اشترط الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بموجب المادة (٤٩ / ثالثاً) منه فيمن يُعين وزيراً أن يكون كامل الأهلية ويتأق كمال الأهلية من تمام الشخص لسن الثامنة عشر خالياً من عوارض الأهلية (الجنون، السفه، العته، الغفلة)^(٥)، إذ إنَّ من يعين في

(١) د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي،

الكتاب الثاني، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٦، ص ٢٠٨.

(٢) بالنسبة للحقوق المدنية فقد نصت الفقرة الأولى من المادة (٤٦) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ على انه "كل شخص بلغ سن الرشد متمتعاً بقواه العقلية غير محجور عليه يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية"، أما بخصوص الحقوق السياسية فقد نص الدستور العراقي في المادة (٢٠) منه على إن (للمواطنين رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية بما فيها حق التصويت والانتخاب والترشيح).

(١) فؤاد عبد النبي حسن فرح، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري

المصري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص ٢٨.

(٢) د.عبد المجيد الحكيم وآخرون، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني، ج ١، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٨٠، ص ٦٣ .

(٣) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٢، ص ٦٤.

(٤) د. عمر حوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ١٩١؛ د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص ٦٥.

(٥) المادة (٤٦) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.

(٦) د. جورج شفيق، دراسات وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٧٥.

أو ما يعادلها باستثناء كوتا المكونات إذ اجاز أن تكون الشهادة اعدادية فأعلى^(٨).

و الشهادة الجامعية تعني شهادة البكالوريوس التي يحصل عليها الشخص من إحدى الجامعات العراقية أو غير العراقية المعترف بها من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.

ولم يحدد الدستور الشهادة التي تعادل الشهادة الجامعية، لذا يتم الرجوع في معرفة الشهادات المعادلة للشهادة الجامعية إلى القوانين والأنظمة والتعليمات النافذة في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي على وفق ما معمول به في الوزارة وقت الترشيح كونها الوزارة صاحبة الاختصاص في هذا المجال. ويرجع فرض الشهادة الجامعية إلى أن الوزير يعد في قمة الهرم الإداري في الوزارة في النظام البرلماني ويشغل أعلى مكانة في الإدارة المركزية العامة التي تدعى الوزارة، فهو إلى جانب صفته السياسية بوصفه أحد أعضاء الحكومة يتمتع بصفة إدارية بوصفه رئيس الإدارة العامة التي يتولى شؤونها وهو يمثل عصب كل دولة ومصدر قوة الدفع فيها أما إلى النمو والتقدم أو إلى الانكماش والتعثر، ويرى فيهم الرأي العام واجهة السلطة التنفيذية كما ترى فيهم السلطة وسيلتها لتحقيق مطالب الجمهور وتأمين احتياجاته^(٩).

لذلك يجب أن يكون الوزير أو نائب رئيس مجلس الوزراء ذا كفاءة علمية تؤهله لشغل هذا المنصب وتمكنه من إستيعاب المجرىات السياسية العامة للدولة بسبب الأهمية الكبيرة التي يحاط بها هذا المنصب^(١٠).

غير إنَّ دستور ٢٠٠٥ إشتراط المؤهل الجامعي من دون أن يفرض إختيار الوزراء من بين المتخصصين في مجالم^(١١)، ويرجع السبب في إختيار الوزير الفني إلى تعقد مشكلات الدولة وتشعبها وزيادة نفوذ البرلمانات في محاسبة الوزراء عن سياستهم وأدى التطور في وسائل الانتقال والاتصال إلى معرفة الشعوب في دقائق ما يقع من إحداه ورد فعل الوزارة نحوها، فضلاً عن أنه مهما بلغت درجة معرفة الشخص فإنه لا يستطيع أن يلم بأعمال الوزارات جميعها، وهو ما يعني أن الوزير المتخصص في مجال عمل وزارته يكون أقدر وأكثر من الوزير غير

مجالات الحياة^(١)، وبالتالي إنَّ الاضطلاع بهذه المهمة يتطلب قدراً من الوعي والنضج الثقافي والسياسي^(٢).

كما إنَّ الشهادة الجامعية قرينة أولية على الكفاءة والمعرفة الأمر الذي يخلق من أصحابها شخصيات ذي إستعداد سياسي يتوافر لهم قدراً من الحكمة والذكاء السياسي لإدارة المناصب التي يتولونها^(٣)، سيما إنَّ المشرع الدستوري العراقي تبني صراحة النظام البرلماني أسلوباً للحكم^(٤)، وفي ظل هذا النظام تترى الوزارة على رأس السلطة التنفيذية خاصة بعد التطور والتكنولوجيا اللذان طرعا على ميدان العمل التنفيذي^(٥). ويقصد بالمؤهل الجامعي كل فرد أكمل دراسته في إحدى الجامعات المعترف بها قانوناً ونال بموجبها درجة البكالوريوس .

و فرض دستور ٢٠٠٥ بموجب المادة (٧٧/ثانياً) منه على من يتولى وزارة أن يكون حاصللاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها وهذا النص الدستوري الوحيد الذي أشار الى شروط تولي المنصب الوزاري أو التي يتعين وجودها أو توافرها في المناصب الوزارية أو في منصب الوزير حيث اقتصر- على شرط وحيد يتعلق بكفاءة المرشح، والمشرع الدستوري كان موقفاً في إشتراطه الشهادة الجامعية كحد أدنى للمؤهل العلمي الواجب توفره فممن يرشح لهذا المنصب. إلا أنه احال تحديد بقية الشروط الى النصوص التي تنظم شروط العضوية في مجلس النواب. وفي رأينا أنه لم يكن موقفاً في صياغة النص على هذا النحو كما أشرنا سابقاً، وذلك إذا كان قصده منع التكرار في ذكر الشروط فقصد هذا في غير محله، لأن شروط عضو مجلس النواب هي الاخرى لم ينص عليها في متن الدستور ماعدا شرطي أن يكون عضو مجلس النواب عراقياً كاملاً الأهلية الذي نصت عليه المادة(٤٩/ثانياً) من الدستور^(٦)، وأحيل على القانون العادي تنظم الشروط الاخرى وهذا ما جاء بالمادة (٤٩/ثالثاً) من الدستور^(٧).

والسؤال الذي يطرح، ما هي الشهادة الجامعية؟ وماهي الشهادة التي تعادلها؟ وأشار الدستور يشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب. وجاء في قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ المعدل إذ اشترط المرشح أن يكون حاصللاً على شهادة البكالوريوس

(١) د. طعمة الجرف، القانون الإداري، ط ٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥، ص ٢٥٣.

(٢) د. عبد الغني بسوي، مصدر سابق، ص ٢٢٣.

(٣) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥، ص ١٩٨.

(٤) تنص المادة (١) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على إن (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني)).

(٥) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص ٥٥٩.

(٦) حيث نصت المادة (٢/٤٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن " يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كاملاً الأهلية".

(٧) ونصت المادة (٣/٤٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن " تنظم بقانون، شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب".

(٨) ينظر نص (المادة ٦/ثانياً / أ) من قانون التعديل الثالث رقم ٤ لسنة ٢٠٢٣ قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ المعدل.

(٩) للمزيد ينظر د. محمد احمد محمد غوبر، الوزير في النظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ص ٢٦٥-٢٦٦.

(١٠) ياسر عطوي الزبيدي، إختيار رئيس الجمهورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٢، ص ٥٤.

(١١) مثلاً يتولى وزارة الصناعة ووزارة النقل مهندس ووزارة التعليم أستاذ جامعي ووزارة الصحة طبيب وهكذا.

الواجب توافرها في أعضاء مجلس الرئاسة ورئيس الوزراء ، وهو النص على تطبيق الشروط المطلوبة في أعضاء الجمعية الوطنية بالنسبة لأعضاء مجلس الرئاسة والشروط المطلوبة لأعضاء مجلس الرئاسة بالنسبة لرئيس الوزراء^(٧).

وهكذا يتضح إن شروط المرشح لعضوية الوزارة في ظل دستور ٢٠٠٥ هي عبارة عن نوعين من الشروط، النوع الأول : شروط ينفرد بها الوزير وتمثل بشرط واحد نصت عليه المادة (٧٧/ثانياً) ، وهو أن يكون الوزير حائزاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها. والنوع الثاني : هي الشروط التي يشترك بها الوزير مع عضو مجلس النواب وهي على فئتين، الفئة الأولى وهما الشرطان اللذان نصت عليهما المادة (٤٩/ثانياً) المتمثلان في أن يكون عضو مجلس النواب عراقياً كامل الأهلية . والفئة الثانية من هذه الشروط هو ما نصت عليه المادة (٧) من قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ المعدل^(٨).

رابعا : غير مشمول بأحكام المساءلة والعدالة

إشترط الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء إن لا يكون مشمولاً بإحكام إجتهات البعث^(٩)، فبعد سقوط نظام الحكم في ٢٠٠٣ صدر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة في العراق رقم (١) لسنة ٢٠٠٣ في ٢٠٠٣/٥/١٦ والخاص بإحكام إجتهات البعث الذي بموجبه يمنع أي ممن يشملهم هذا القانون من تقلد المناصب والمشاركة السياسية^(١٠)، ولكن في عام ٢٠٠٨ صدر قانون المساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ الذي حل محل قانون إجتهات البعث غير إن القانون الجديد لم يتضمن تغييراً كبيراً في مضمونه عن قانون إجتهات البعث، وكان الأولى أن يوسع نطاقه وبما ينسجم مع المادة (٧/أولاً) من دستور ٢٠٠٥^(١١)، ومن الجدير بالذكر إن هناك تعارضاً بين

المتخصص في نشاط الوزارة، فأستلزم هذا أن يكون الوزير متخصصاً^(١).

هذا لم ينص قانون ادارة الدولة العراقية على الشروط المطلوبة لإشغال عضوية الوزارة، فقد جاء خالياً من الإشارة للمؤهلات المطلوبة بالوزراء في الوزيرين الانتقاليين الأولى والثانية^(٢)، وكان الأخرى بواضعي هذا القانون الانتباه لهذه المسألة الدستورية الهامة وتنظيمها بشكل يتناسب مع أهميتها. ويلاحظ أن هذا القانون نص بالمادة (٣٨/ب) على أن تكون مؤهلات رئيس الوزراء هي المؤهلات ذاتها التي يجب أن تتوفر في أعضاء مجلس الرئاسة^(٣). لكنه سكت عن المؤهلات المطلوبة في أعضاء الوزارة وهي لا تقل أهمية عن مؤهلات رئيس الوزراء، وكان بمقدور واضعي القانون إضافة فقرة أخرى تتضمن النص على أن تكون مؤهلات أعضاء الوزارة هي ذات المؤهلات المطلوبة لرئيس الوزراء أو أعضاء الجمعية الوطنية^(٤).

وقد يُبرر تبني قانون إدارة الدولة لهذا الاتجاه بقصر مدة سريان أحكامه، إلا أنه لا يمكن القبول بهذا المبرر لأن العملية السياسية خلال تلك الفترة كانت محفوفة بالمخاطر وكان هناك احتمال كبير في أن الفترة الانتقالية قد تطول ويستمر معها الوزراء في مناصبهم عند عدم تمكن الجمعية الوطنية من إكمال كتابة الدستور خلال المدة المحددة^(٥)، أو عند فشل الدستور النافذ بالحصول على تأييد الاغلبية خلال الاستفتاء عليه^(٦)، وهذا ما أقر به واضعو قانون إدارة الدولة أنفسهم.

لنا نعتقد إنَّ قانون ادارة الدولة العراقية لم يكن موفقاً في ما ذهب إليه من عدم النص على الشروط الواجب توافرها في أعضاء الوزارة، وكان بالإمكان اتباع ذات الاسلوب الذي اتبعه في تحديد الشروط

الوطنية لم تنجز مسودة الدستور خلال هذه المدة مما دعي مجلس الرئاسة الى تعديل قانون ادارة الدولة بموجب قانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٥ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٠٣ لسنة ٢٠٠٥ والذي أطلق عليه قانون التعديل الاول لقانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، وتقرر تغيير الموعد النهائي لكتابة مسودة الدستور الى تاريخ (٢٠٠٥/٨/٢٢).

(٧) ينظر في ذلك المادة (٦١/هـ) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٨) تنظر المادتين (٣٦/ب) و(٣٨/ب) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

(٩) ينظر نص المادة (٧) من قانون التعديل الثالث رقم ٤ لسنة ٢٠٢٣ من قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ المعدل.

(١٠) المادة (١٣٥/١٣٥) ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(١١) تنص المادة (١/ثانياً) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (١) لسنة ٢٠٠٣ على إن (يتم بموجب هذا الأمر إقصاء كبار أعضاء حزب البعث العراقي من مراكزهم ... ويحظر عليهم في المستقبل العمل في أي وظيفة في القطاع العام...).

(١٢) تنص المادة (٧/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على إن (يحظر كل كيان أو نهج يتبنى العنصرية أو الإرهاب أو التكفير أو التطهير الطائفي أو يجرس أو يمهّد أو يمجّد أو يروج أو يبرر له،

(١) د.محمد قدرتي حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة (دراسة مقارنة)، مصدر سابق، ص ص ٦٢ - ٦٣.

(٢) لقد نصت المادة (١/٢٨) من قانون ادارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤ على عدم جواز تعيين الوزراء في وظائف اخرى سواء كانت داخل الحكومة او خارجها وقد أضافت الفقرة (ب) من هذه المادة عدم جواز ترشيح منتسبي القوات المسلحة لعضوية الوزارة. وهذا إلتجاه موفق لأنه يبعد الوزير عن الشبهات ويصرفه للعمل والتركيز في اختصاص وزارته ويساهم بإبعاد المنظومة العسكرية عن مواقع السلطة السياسية. لكن عجز الفقرة (أ) من هذه المادة أشارت الى عدم جواز الجمع بين عضوية الجمعية الوطنية والوزارة، وهذا إلتجاه غير محمود لأنه يضعف من أفاق التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية.

(٣) حيث نصت المادة (٣٨/ب) من قانون ادارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤ على أنه " يجب أن تكون مؤهلات رئيس الوزراء هي المؤهلات ذاتها التي يجب أن تتوفر في أعضاء مجلس الرئاسة عدا أن عمره يجب ألا يقل عن خمس وثلاثين سنة عند توليه منصبه". وفي ما يتعلق بشروط أعضاء مجلس الرئاسة تنظر المادة (٣٦/ب) من قانون إدارة الدولة العراقية.

(٤) فيما يتعلق بالشروط الواجب توافرها في عضو الجمعية الوطنية تنظر المادة (٣٦/ب) من قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤.

(٥) لقد حددت المادة (٦١/١) تاريخ (٢٠٠٥/٨/١٥) كموعد اقصى للجمعية الوطنية للإنتهاء من كتابة مسودة الدستور الدائم، لكن الجمعية

الوطنية للمساءلة والعدالة التي تتكون من سبعة أعضاء بدرجة مدير عام من أصحاب الخبرة السياسية والقانونية يراعى فيهم التوازن في تمثيل مكونات المجتمع العراقي يقترحه مجلس الوزراء ويوافق عليهم مجلس النواب بالأغلبية البسيطة ويصادق عليها رئيس الجمهورية^(٦)، وتنتخب الهيئة من بين أعضائها رئيساً ونائباً ويصادق عليها مجلس النواب بالأغلبية المطلقة^(٧).

وتتمثل مهمة الهيئة في تحديد الأشخاص المشمولين باجتثاث البعث من خلال تقديم الأدلة والوثائق التي تتوفر لدى الهيئة عن الجرائم التي ارتكبها عناصر حزب البعث وأهمزته بحق المواطنين إلى القضاء العراقي من خلال مكتب المدعي العام وذلك على وفق المادة (٤/٤) ثانياً من قانون المساءلة والعدالة، لذا فإن من تثبت مشاركته قضائياً بالجرائم المنسوبة إليه يحرم من الخدمة أو العمل في عضوية مجلس الوزراء^(٨). وقد تم إستبعاد بعض من المرشحين للمناصب الوزارية بناءً على قرار الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة نتيجة لشمولهم بإجراءات الهيئة^(٩).

يمكن القول أن الواقع السياسي أثر بالغ على تحديد إختيار المناصب الوزارية أدى في بعض الاحيان الى تغليب الشروط التي يفرضها الواقع السياسي على تلك الشروط التي وردت في النصوص الدستورية أو في القوانين فالتأثيرات السياسية كانت حاضرة دائماً في تأليف الوزارات بل وعلى مستوى الوزير وهذا أثر من آثار التعددية الحزبية وإتباع نظام التمثيل النسبي في الانتخابات ، وعدم حصول على الاغلبية البرلمانية فلجأت الوزارات دائماً الى تشكيل الوزارة على اساس الائتلافات البرلمانية التي أدت الى نظام المحاصصة فكان رئيس الوزراء لم يكن حراً في إختيار الوزراء بل مقيداً بذلك بالتوافقات السياسية من اجل إرضاء الكتل المؤتلفة إذ إنَّ حصول الكتل على الاغلبية المطلقة

نص الدستور الذي أشار الى الاجتثاث وبين الفقرة الخامسة من المادة (٧) من قانون الانتخابات الذي أشار الى المساءلة والعدالة، الأمر الذي يجعل من قانون المساءلة والعدالة غير مشروع لمخالفته الدستور أو تعديل الدستور على النحو الذي يشير للمساءلة والعدالة إذا كان ذلك ينسجم مع توجهات القابضين على السلطة.

وتكمن خصوصية فرض هذا الشرط في حماية ممارسة الحقوق وصيانة الحريات كون إن حزب البعث هو أحد الاحزاب الشمولية^(١٠)، التي تقوم على تقييد الحقوق والحريات إلى درجة قد تصل إلى حد إهدارها، إذ إنه في ظل هذه الأنظمة يعصف الحاكم بحقوق الأفراد وحرياتهم فلا يقيم لها وزناً ويسعى إلى قيادة المجتمع على وفق برنامجه السياسي من خلال تحقيق التسلط بالقوة في توجيه أفراد المجتمع وتعبئتهم من دون أن يسعى في ممارسة السلطة إلى تحقيق مصلحة الجماعة^(١١).

إما بالنسبة لمعيار تطبيق هذا الشرط فيتمثل بالانتماء إلى حزب البعث، لكن قانون المساءلة والعدالة بديل اجتثاث البعث قد تعامل مع أعضاء حزب البعث بحسب درجاتهم الحزبية وهي من الأدنى (مؤيد، نصير، نصير متقدم، عضو عامل، عضو فرقة، عضو شعبة، عضو فرع، عضو قيادة قطرية، عضو قيادة قومية) ويظهر القانون تساهلاً مع أعضاء حزب البعث في الدرجات الدنيا إلا فيما يتعلق بالترشح للهيئات الرئاسية فإن النص يسري مطلقاً فيشترط في المرشح إلا يكون منتمياً لحزب البعث، إي لا يدخل تحت طائلة قانون المساءلة والعدالة بشكل تام^(١٢).

وتجدر الإشارة إلى أن الشمول بإجراءات الهيئة العامة للمساءلة والعدالة يقتضي صدور حكم قضائي من الهيئة على أن يكون هذا الحكم باتاً^(١٣). إن هذا الشرط ورد النص عليه في المادة (١٣٥/١) ثالثاً من دستور ٢٠٠٥^(١٤)، إذ حظر هذا النص عضوية مجلس الوزراء على المشمول باجتثاث البعث، هذا وقد صدر قانون يعني بتحديد الأشخاص المشمولين باجتثاث البعث وهو قانون (الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة) رقم (١٠) لعام ٢٠٠٨ الذي يعني بتشكيل الهيئة

وبخاصة حزب البعث الصداي ورموزه، وتحت إي مسمى كان، ولا يجوز أن يكون ذلك ضمن التعددية السياسية في العراق، وينظم ذلك بقانون).

(١) الأسباب الموجبة لقانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) د.عبد المنعم محفوظ ود. نعمان احمد الخطيب، مبادئ النظم السياسية (دراسة مقارنة)، ط ١، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٧، ص ١٧٨.

(٣) المادة (٦/٦) سادساً من قانون الهيئة العامة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨.

(٤) المادة (١٧) من قانون الهيئة العامة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨.

(٥) نصت المادة (١٣٥/١) ثالثاً من الدستور العراقي على إن (يشترط في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية و رئيس وأعضاء مجلس الوزراء...أن يكون غير مشمول بأحكام اجتثاث البعث).

(٦) المادة (٢/٢) رابعاً من قانون الهيئة العامة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لعام ٢٠٠٨.

(٧) المادة (٢/٢) سادساً من قانون الهيئة العامة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لعام ٢٠٠٨.

(٨) ليلى حنتوش الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩، ص ٥٣ - ٥٤.

(٩) أعلنت هيئة المساءلة والعدالة عن شمول خالد العبيدي مرشح حقيبة الدفاع وإبراهيم اللامي مرشح حقيبة الداخلية بإجراءاتها، وبناءً عليه تم استبعادهم من تولي هاتين الوزارتين، وقد شملت الهيئة بإجراءاتها صالح المطلك لكنه حصل على استثناء نتيجة التوافق السياسي فلم يستبعد بل تولى منصب نائب رئيس مجلس الوزراء.

لتشكيل الحكومة، وعادة ما تكون هذه الأحزاب غير منسجمة ولا يجمعها إلا الرغبة في الحصول على السلطة^(١). وفي ظل هذه الحكومة لا يتمتع رئيس مجلس الوزراء المكلف بحرية إختيار أعضاء المجلس من نواب ووزراء بل يتم اختيارهم بالتوافق فيما بين الأحزاب والكتل البرلمانية من دون إن يختص الرئيس باختيارهم على وفق برنامجه. وهذا ما لا يتفق مع المبدأ البرلماني القاضي بوجود ان تكون الوزارة وحدة متجانسة في تشكيلها تؤلف من قبل الاغلبية البرلمانية بزعامة رئيس الوزراء المكلف^(٢).

في مجلس النواب لا يؤهلها لتشكيل الوزارة وتؤسها في ظل نظام المحاصصة السياسية الذي هيمن على الحياة السياسية منذ عام ٢٠٠٣، لذا نجد أعضاء الوزارة خليط من احزاب وتيارات سياسية متباعدة فكرياً وعقائدياً ولا يجمعهم كتل سياسي معين وبذلك نكون امام حكومة ائتلافية .

وتعني الحكومة الائتلافية بأنها الحكومة التي تتألف من مجموعة من الأحزاب والكتل التي لم يحصل أي منها على الأغلبية البرلمانية التي تؤهله

المطلب الثاني

الشروط الواردة في القانون

في ممارسة دوره في الحياة السياسية التي تتطلب استقراراً ونضوجاً فكرياً وسياسياً^(٣).

بينما صغر سن الناخب يؤدي الى توسعة القاعدة الجماهيرية لممارسة العملية الديمقراطية وهناك من يرى صعوبة تحديد سن الرشد السياسي لكونه يمثل معضلة حقيقية لكونها ترتبط بالفكر السياسي وبالأيديولوجية التي تنتهجها الدولة فإذا كانت ذات توجه ثوري فان الدساتير الثورية غالباً ما تعمل على تخفيض سن الرشد السياسي ، بينما إذا كانت ذات دساتير تقليدية محافظة فأغلباً ما تنجبه الى رفع السن الانتخابي للناخب من أجل اشراك من هم أكثر عقلانية ورجاحة وحرصاً على التقاليد وعدم إشراك الشباب صغار سن الرشد السياسي في الحياة السياسية^(٤).

إنّ هذا الشرط يعني بالضرورة تحديد سن معينة لمن يتولى منصب الوزير لكي يكون لديه الحد الأدنى من الخبرة الفنية والإدارية والحنكة السياسية التي تمكنه من تولي هذه المناصب والقيام بأعبائها^(٥)، ولقد فرض بموجب المادة (١/٧) من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل أن لا يقل عمر الوزير عن (٣٠) عاماً بينما كان سن المرشح قبل التعديل الاخير للقانون الانتخابات ٢٨ سنة^(٦).

وبعد تحديد سن الوزراء ونواب رئيس مجلس الوزراء بما لا يقل عن (٣٠) عاماً تحديداً معقولاً فلا هو سن منخفض يؤدي لاختيار أشخاص قليلي الخبرة ولا هو سن مرتفع فيكون تولي هذا المنصب مقصوراً على الكهول ويحرم منه العناصر الشابة التي قد تكون على قدر كبير من الكفاية والدراية بالمهام، لذلك روعي في تحديد هذا السن أن يكون الشخص المعني قد تجاوز مرحلة التسرع وأتيح له اكتساب شيء من الحكمة والاعتزان والخبرة التي تمكنه من تحمل التبعات والمسؤوليات التي يفرضها هذا المنصب^(٧).

بعد أن نظمت الوثيقة الدستورية بعض شروط إختيار أعضاء مجلس الوزراء بصورة صريحة أحالت باقي الشروط التي يجب توافرها في نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء إلى القانون، ذلك أن شروط أعضاء مجلس النواب التي تمت الإحالة إليها بموجب الفقرة الثانية من المادة (٧٧/ ثانياً) من الدستور لم تنظم كلها في صلب الوثيقة الدستورية فبوجب المادة (٤٩/ثالثاً) من الدستور أحيل إلى قانون تنظيم باقي الشروط وبالفعل صدر قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل الذي نظّمها.

ومن خلال ما تقدم يشترط في الوزراء فضلاً عن الشروط السابقة شروط وردت في المادة السابعة من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل وهي على النحو الآتي:

أولاً: السن القانوني

اختلفت أغلب التشريعات الانتخابية وكذلك الدساتير في تحديد سن الترشيح لعضوية السلطة التشريعية وقد جرت العادة بان يكون السن المحدد للمرشح أكبر من السن المحدد للناخب وذلك بسبب أهمية الدور القيادي والسيادي والمركز القانوني الجديد الذي سيشفه المرشح الفائز في الانتخابات والتي ستبدأ محامه بمجرد اعلان النتيجة بفوزه في الانتخابات وادائه لليمين الدستورية كنائب عن الشعب وتسلمه منصب وزاري يحتاج الى قدرات ومملكات ذهنية وخبرات عملية تعينه

(١) دعلي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٥٠.

(٢) د. محمد ضياء عبد القادر الخرجي، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في العراق (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨، ص ١٣٧.

(٣) د. عصام الدبس، النظم السياسية، الكتاب الثالث، السلطة التشريعية، عمان، دار الثقافة، ٢٠١١، ص ٢٠٥.

(٤) المصدر نفسه، ص ٢٠٥.

(٥) د.سليمان الطراوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ٤٨٦.

(٦) ينظر نص المادة (٨) من قانون الانتخابات رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ قبل التعديل.

(٧) درأفت دسوقي، هيئة السلطة التنفيذية على إعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٢٤٧.

ويفترض الى جانب هذا الشرط أن يتضمن فقرة تشير بالإضافة إلى كونه غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف أن يكون الشخص المعني معروفاً بالسيرة الحسنة لم يرد النص عليه في الدستور أو قانون الانتخابات , والجدير بالملاحظة أن هذا الشرط قد ورد النص عليه في قانون الخدمة المدنية (٢٤) لسنة ١٩٦٠ في الفقرة الرابعة من المادة (٧) التي جاء فيها "لا يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية إلا من كان... حسن الأخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية أو مجنحة تمس الشرف..." لهذا يكون من باب أولى اشتراط توافره في من يكون عضواً بمجلس الوزراء, وصحيح إنَّ الشخص المحكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف لا يكون بطبيعة الحال معروفاً بالسيرة الحسنة إلا إنَّ الإشكالية تكمن حينما يكون الشخص غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف ولا يكون بالوقت نفسه معروف بالسيرة الحسنة, ولكن يبقى من الصعب تحديد معايير فنية وموضوعية للتأكد من توافرها في الشخص المعني ومن ثم فإن ما يتضمنه هذا الشرط يمكن أن يكون امراً بديهاً بالنسبة لمن يكون عضواً في مجلس الوزراء^(٦).

ثالثاً: أن لا يكون قد أثيرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام

ويقصد بالإثراء غير المشروع كل مال. منقول أو غير منقول, حق أو منفعة, يحصل عليه الشخص لنفسه أو لغيره بسبب إستغلال الوظيفة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني أو للآداب العامة أو بأية طريقة غير مشروعة وأن لم تشكل جرماً, ويعد إثراء أو كسب غير مشروع كل زيادة تطرأ على الثروة بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة للشخص المعني أو زوجته أو أولاده الفَصْر متى كانت لا تتناسب ومواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لهذه الزيادة^(٧).

وجريمة الإثراء أو الكسب غير المشروع في حقيقتها صورة من صور الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة المنظمة في المواد (٣٠٧- ٣٤١) من قانون العقوبات العراقي, ويمكن أن تظهر في صورة الجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي^(٨).

جناية أو جنحة مخلة بالشرف تحرم مرتكبها من الترشيح لهذه المناصب, ولا يمكن تصور وجود مخالفة مخلة بالشرف بل الامر يقتصر على الجنائيات والجنح. ينظر د. فخري عبد الرزاق الحدوشي , شرح قانون العقوبات (القسم العام), مطبعة الزمان , بغداد, ١٩٩٢, ص ٣٠.

(٥) د. طعيمة الجرف, نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي, الكتاب الثاني, مصدر سابق, ص ٢٠٨ - ٢٠٩ .

(٦) د. رعد الجدة, دراسات في الشؤون الدستورية العراقية, مطبعة الخيرات, بغداد, ٢٠٠١, ص ١٦٨.

(٧) المادة (٢) من قانون الكسب الغير مشروع المصري رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥.

(٨) ويمكن الفرق بين الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة عموماً وجريمة الإثراء غير المشروع في طريقة الإثبات وليس في كيفية تحقق الإثراء, ففي الجرائم الأولى لا

ونرى إنَّ المشرع العراقي كان موقفاً عندما حدد السن القانوني للترشح للمنصب الوزاري وذلك لضمان وصول النخب الكفؤة ولاهية وجسامة المهام على عاتق من سيتولى منصب العضوية الوزارية كمنصب سيادي رفيع.

ومن الجدير بالذكر إنَّ اتجاه المشرع العراقي في تحديد سن الوزراء بما لا يقل عن (٣٠) عاماً يتماشى مع إتجاه اغلب الدساتير العربية التي ذهبت بهذا الإتجاه^(١).

ثانياً: أن يكون غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف

تشترط عادةً الدساتير والقوانين الانتخابية عدم صدور إحكام قضائية بحق الشخص تمس الشرف والاعتبار لكي يتمتع بحق الترشيح, ويترب على صدور أحكام بالإدانة حرمان الأشخاص الذين صدرت بحقهم من ممارسة حق الترشيح^(٢). إنَّ الحرمان من الحقوق السياسية موضوع يرتبط بالإدانة بالجرائم الماسة بالشرف, وإنَّ الأصل في الإنسان أن يكون متمتعاً بالنزاهة والشرف وان يكون حائزاً للثقة والاعتبار فإذا فقد هذا الاعتبار يجب أن يثبت بحكم قضائي وفي حالات محددة بحيث لا يرتبط بالجرائم جميعها أي كان نوعها^(٣).

وأشير إلى هذا الشرط بالمادة (٧/ثالثاً) من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل والتي جاء فيها " أن لا يكون غير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف, أو قضايا الفساد الاداري والمالي..." وهذا يعني أن يكون الوزير حائزاً للثقة والاعتبار من خلال عدم صدور حكم قضائي بحقه يتعلق بإدانتته بجريمة مخلة بالشرف أو قضايا الفساد^(٤).

ومن الجدير بالملاحظة أن المشرع كان موقفاً عندما اشترط صدور حكم قضائي بحق الشخص لإرتكابه جريمة مخلة بالشرف بوصفه سبباً موجباً للحرمان لكي لا يتم إستغلال هذا الشرط لتلبية رغبات سياسية أو أهواء حزبية لتقطع الطريق أمام بعض الأشخاص أو الفئات من الوصول إلى المناصب المهمة ولكي يكون هذا التحديد أو المنع في حدود ضيقة ويكون الهدف منه حماية الصالح العام^(٥).

(١) لقد اشترط الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ في المادة (٣/٨٢) منه ان لا يقل سن اعضاء مجلس الوزراء عن ثلاثين سنة, وهذا الاتجاه ذهب الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢ في المادة (١/٤٥) منه, بينما ذهب قانون الانتخابات اللبناني رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٨ المعدل في المادة (٧) منه الى اشتراط ان لا يقل سن عضو مجلس الوزراء عن (٢٥) سنة .

(٢) د.عبد الغني بسويوي, مصدر سابق, ص ٢٢٧.

(٣) د. رأفت فوده, الموازانات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ (دراسة مقارنة), دار النهضة العربية, القاهرة, ٢٠٠٠, ص ١٢١-١٢٢ .

(٤) أخذ المشرع العراقي في المادة (٢٣) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ بتقسيم الجرائم من حيث جسامتها إلى ثلاثة أنواع وهي الجنائيات والجنح والمخالفات مما يعني أن لفظ الجريمة ينصرف إلى الجنائية والجنحة والمخالفة, لذا فإن أي

لسنة ٢٠١١ المعدل الذي أشار في الفصل الرابع بعنوان الكشف غير المشروع بأن كل شخص يشغل أحد الوظائف أو المناصب التالية مكلفاً بتقديم تقرير الكشف عن الذمة المالية منها رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ومن هم بدرجتهم ووكلائهم والموظفين بدرجة خاصة^(٢).

رابعاً: أن لا يكون عضواً في القوات المسلحة عند التولية

أكد دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على تشكيل القوات المسلحة من مكونات الشعب العراقي جميعها وأكد أنه يجرم إخماد القوات المسلحة في الشؤون السياسية ولا دور لها في تداول السلطة، وأشار الدستور إلى كيفية تكوين القيادات والقوات العراقية ووجوب خضوعها لقيادة سلطة مدنية^(٣)، وفرض على أفراد القوات المسلحة عدم الترشيح في إنتخابات لإشغال مناصب سياسية ولا يجوز لهم القيام بمجملات إنتخابية لصالح مرشحين فيها ولا المشاركة في غير ذلك من الاعمال^(٤).

وبناءً على ذلك اشترط في المادة (٧/سادساً) من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل فبمجرد أن يكون عضواً بمجلس الوزراء " أن لا يكون من افراد القوات المسلحة أو المؤسسات الامنية (عدا المفوضين المدنيين فيها) أو من القضاة المستمرين بالخدمة عند الترشيح ، أو اعضاء مجلس المفوضين للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات للدورة الحالية والسابقة ، أو من مفوضي المفوضية المستمرين بالخدمة " .

ويقصد بالقوات المسلحة الجيش العراقي ويشمل القوات البرية والبحرية والجوية وأي قوة أخرى ترتبط بها وتعمل بإمرتها^(٥). وتختلف القوات المسلحة عن قوى الأمن الداخلي، فالقوات المسلحة هي الجيش النظامي التابع لوزارة الدفاع والخاضع لإمرة القائد العام للقوات المسلحة (رئيس مجلس الوزراء) أما قوى الأمن الداخلي فهي تشكيلات الشرطة التابعة لوزارة الداخلية^(٦).

وتكمن أهمية فرض هذا الشرط في أن الوظائف العسكرية تقتضي التفرغ التام والكمال لها إضافة إلى ضرورة النأي بهذه الوظائف لما لها من حساسية وخوف من الانعكاس السلبي للسلطات التي يجوزها شاغلي هذه الوظائف، إلا أن ذلك لا يعني منع ترشح هذه الفئة مطلقاً بل لهم ذلك فيما إذا كانوا محالين على التقاعد أو قبلت استقالتهم^(٧).

الريادة وبعد كسباً غير مشروع الاموال التي يثبت حصول الشخص الطبيعي عليها بالاشتراك مع المكلف بقرار قضائي بات " .

(٣) المادة (٩ / أولاً / أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) المادة (٩ / أولاً / ج) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٥) المادة (٦ / أولاً / ب) من قانون الخدمة والتقاعد العسكري العراقي رقم (٣) لسنة ٢٠١٠ .

(٦) لقد بين قانون الخدمة والتقاعد لقوى الأمن الداخلي العراقي رقم (١٨) لسنة ٢٠١١ مصطلح قوى الأمن الداخلي فصنفت المادة (١/ ثالثاً) منه على أنها "الشرطة المحلية وشرطة الحدود والدفاع المدني والمرور والشرطة الاتحادية وشرطة الحراسات وأية تشكيلات أخرى ترتبط بالوزارة".

(٧) د.عمر حوري، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ١٨٩ .

وبناءً على ذلك فرض المشرع العراقي قبل التعديل الاخير في المادة (٣/٨) من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ المعدل على من يكون عضواً في مجلس الوزراء أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب المال العام، وبعبارة أخرى يجب ألا يكون الشخص المراد اختياره وزيراً أو نائباً لرئيس مجلس الوزراء قد اكتسب أو حصل على مال أو منفعة أو حق بصورة غير مشروعة على حساب المال العام . الا ان المشرع العراقي في التعديل الثالث لقانون الانتخابات النفي هذا الشرط وبذلك لم يكن موقفاً في الغاء هكذا شرط جوهرى ومهم لتولي المناصب السيادية .

غير أنه لا يوجد معيار منضبط لتحديد كيفية الإثراء على حساب المال العام ولكن يمكن الاسترشاد بقانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل لتحديد ذلك من خلال المادة (١٦٧) منه التي حددت الفقرة الأولى منها معايير الإثراء غير المشروع على حساب الوطن فنصت على "من طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو اخذ ولو بالواسطة من دولة أجنبية أو من أحد ممن يعملون لمصلحتها نقوداً أو إبي منفعة أخرى أو وعداً بشيء من ذلك بقصد ارتكاب عمل يعلم انه من شأنه الإضرار بمصلحة وطنية..." .

ويعد الإثراء على حساب المال العام في الحقيقة من صور الفساد المالي والإداري ويمثل يارتكاب جرائم الرشوة والاختلاس وإساءة استعمال السلطة واستغلال النفوذ وغسيل الأموال.

والجدير بالملاحظة إن المشرع العراقي اشترط أن يكون الإثراء غير المشروع مقترناً بحكم قضائي وأن شمل العفو عنها وبما إن الإثراء غير المشروع هو جريمة فلا يمكن أن تثبت الجريمة إلا بحكم قضائي كما هو الحال في قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الذي اشترط في المرشح "أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام بحكم قضائي"^(١) .

وتظهر الحاجة لمثل هذا الشرط لدعم جهود مكافحة الفساد وبالذات مكافحة جرائم الاعتداء على المال العام من خلال إيجاد منظومة قانونية متكاملة لإرساء مبدأ المساءلة والمحاسبة بتشريع قانون (الكسب غير المشروع أو إشهار الذم المالية) . علماً صدر قانون هيئة النزاهة رقم ٣٠

يكون عبء الإثبات على المتهم استناداً إلى قرينة البراءة المفترضة والمصونة بنص دستوري في المادة (١٩/ خامساً) من دستور ٢٠٠٥ إلا انه في جريمة الإثراء الغير مشروع يكون الشخص مسؤولاً عن إي زيادة في ثروته إذا لم يثبت مشروعية هذه الريادة .

(١) المادة (٥/ سابعاً) من قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٢) ينظر نص المادة (١٧ / ثالثاً) من قانون هيئة النزاهة العراقي رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل . كما أشار هذا القانون في المادة الأولى /سابعاً من التعديل الاول بموجب قانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٩ الى تعريف الكسب غير المشروع " بأنه كل زيادة تزيد على (٢٠٪) سنوياً في اموال المكلف أو اموال زوجه أو اولاده لا تتناسب مع مواردهم الاعتيادية ولم يثبت المكلف سبباً مشروعاً لهذه

٥. يدعو المشرع العراقي الى تضمين نص في قانون الانتخابات النافذ أنه لا يحق لمزدوجي الجنسية الترشيح قبل تقديم ما يؤيد التنازل عن الجنسية الاخرى غير العراقية الى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات استناداً للمادة (١٨/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .
٦. على المؤسسات التنفيذية وضع خطة استراتيجية معينة بالاستعانة بخبراء من الدول ذات النموذج المتطور بأساليب الحكم الرشيد ككندا على سبيل المثال و تتضمن الآليات المناسبة التي من خلالها تساهم في تنمية ادارة الدولة العراقية وفق آليات الحكم الرشيد.
٧. بما إن المشرع الدستوري جعل حرية رئيس مجلس الوزراء مطلقة في إختيار أعضاء وزارته لكن الواقع السياسي اوجب أن يكون اختيار الوزير بترشيح الكتلة وحسب عدد المقاعد التي حصلت عليها الكتلة، لذا تقترح تحويل رئيس مجلس الوزراء صلاحية إقالة أو اقتراح على مجلس الوزراء إقالة الوزير الذي تثبت عدم كفاءته بالدليل، ولتحجيم هذا الواقع تقترح ايضاً إضافة نص يحدد مدة معينة لتكليف الوزير بأكثر من وزارة واحدة كأن ينص على " في حالة شغور منصب الوزير لأي سبب كان، على رئيس مجلس الوزراء تكليف وزير آخر للقيام بمهام الوزارة الشاغرة لمدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً، على ان يتم اختيار وزير اصيل خلال هذه المدة".
- ### قائمة المصادر
- #### اولا : الكتب القانونية :
١. د. احمد احمد الموافي، رؤية حول الفدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
 ٢. د. احمد عبد الكريم سلامة، المبسوط في شرح نظام الجنسية، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
 ٣. د. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ١، دارالعلم للملايين، بيروت، ١٩٦٨.
 ٤. د. ايناس محمد البهجي، ود. يوسف المصري، المواطنة في القانون الدولي والشريعة الاسلامية، ط ١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٣ .
 ٥. د. جورج شفيق، دراسات وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
 ٦. د. حسن الهداوي، الجنسية ومركز الأجانب وأحكامها في القانون العراقي، مطبعة الإرشاد، بغداد، ١٩٦٧.
 ٧. د. حسن سيد احمد اسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة وانكلترا، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٨.
 ٨. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٢.
 ٩. د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
 ١٠. د. رأفت فودة، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
 ١١. د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠١ .
 ١٢. د. رافع شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
 ١٣. د. ربيع مفيد الفصيني، الوزير في النظام السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣.
 ١٤. د. رعد الجدة، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، مطبعة الخيرات، بغداد، ٢٠٠١.
 ١٥. د. سامي جمال الدين، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠.
 ١٦. د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٥.
 ١٧. د. سعد عبد الجبار العلوش، دراسات معمقة في العرف الدستوري، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ٢٠٠٨.
 ١٨. د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، ١٩٥٣.
 ١٩. د. سلجان الطاوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨.
 ٢٠. د. شمس الدين الوكيل، الجنسية ومركز الأجانب، ط ٢، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٨.
 ٢١. د. طعيمة الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي، الكتاب الثاني، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٦٦.
 ٢٢. د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، ط ٥، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٥.
 ٢٣. د. عباس العبودي، شرح إحكام قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة (٢٠٠٦) والمواطن ومركز الأجانب، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
 ٢٤. د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط ٦، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ١٩٨٩ .
 ٢٥. د. عبد الغني بسيوني، النظم السياسية، ط ٤، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٢.
 ٢٦. د. عبد المجيد الحكيم و د. عبد الباقي البكري ومحمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني، ج ١، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٨٠.
 ٢٧. د. عبد المنعم محفوظ ود. نعمان احمد الخطيب، مبادئ النظم السياسية (دراسة مقارنة)، ط ١، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٧.
 ٢٨. د. عصام الدبس، النظم السياسية، الكتاب الثالث، السلطة التشريعية، عمان، دار الثقافة، ٢٠١١ .
 ٢٩. د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، أيتراك للطبع والنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٨.
 ٣٠. د. عمر حوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.

٣١. د. فخرى عبد الرزاق الحديثي، شرح قانون العقوبات (القسم العام)، مطبعة الزمان، بغداد، ١٩٩٢.
٣٢. مجيد حميد العنبيكي، الدستور البريطاني، المراجع الأساسية لغاية ١٩٧٥، ط١، المكتبة الوطنية، بغداد، ٢٠٠٣.
٣٣. د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧.
٣٤. د. محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٧.
٣٥. د. محمد كامل ليلية، النظم السياسية (الدول والحكومات) دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦١.
٣٦. د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان (وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم)، ط٤، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٢.
٣٧. د. مشوط الهاجري، المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، مؤسسة هلا للنشر، ب-ت.
٣٨. د. بجي الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٥٦.

رابعاً: الدساتير

١. الدستور البلجيكي لسنة ١٨٣١ المعدل.
٢. الدستور الكندي لسنة ١٨٦٧ المعدل.
٣. القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
٤. الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل.
٥. الدستور الاردني لعام المعدل ١٩٥٢.
٦. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدل.
٧. الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢.
٨. الدستور الاماراتي لسنة ١٩٧١.
٩. الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٢.
١٠. الدستور القطري لسنة ٢٠٠٤.
١١. قانون إدارة الدولة العراقية لسنة ٢٠٠٤.
١٢. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ.
١٣. الدستور الكيني لسنة ٢٠١٠ المعدل.
١٤. الدستور المغربي لسنة ٢٠١١.
١٥. الدستور التونسي لسنة ٢٠١٤ الملغى.
١٦. الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ المعدل.

خامساً: القوانين والانظمة

— القوانين

١. القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.
٢. قانون الجنسية الأردنية رقم ٦ لسنة ١٩٥٤.
٣. قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
٤. قانون الكسب الغير مشروع المصري رقم (٦٢) لسنة ١٩٧٥.
٥. قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٤ القطري بشأن الوزراء.
٦. قانون الجنسية العراقي رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦.
٧. قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

ثانياً: الرسائل والاطارح الجامعية

١. فؤاد عبد النبي حسن فرح، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥.
٢. ليلي حنتوش الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩.
٣. د. محمد احمد محمد غوير، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠١٠.
٤. محمد سالم كريم المقاصيص، المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٣.
٥. د. محمد ضياء عبد القادر الخرزجي، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية في العراق (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه مقدمة الى مجلس كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٨.
٦. ياسر عطوي الزبيدي، اختيار رئيس الجمهورية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٢.

ثالثاً: البحوث والمقالات

١. د السيد صبري، الوزير الأول في انكلترا، مجلة القانون والاقتصاد، جامعة القاهرة، العدد ٤، ١٩٤٦.
٢. د. سيفان باكراذ ميسروب، مفهوم المواطنة ومعوقات تطبيقه في المجتمع المعاصر، "العراق نموذجاً"، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة عجمان، السنة ٧، العدد ١٣، ٢٠٢١.

مؤتمر جامعة جيهان- المؤتمر الدولي الرابع في الأطر القانونية والسياسية للحكومة الرشيدة

٨. قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨.

٩. قانون الخدمة والتقاعد العسكري العراقي رقم (٣) لسنة ٢٠١٠.

١٠. قانون هيئة النزاهة العراقي رقم ٣٠ لسنة ٢٠١١ المعدل.

١١. قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٩ لسنة ٢٠٢٠ المعدل.

- الانظمة الداخلية

١. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم ١ لسنة ٢٠٢٢ النافذ .

سادساً : القرارات القضائية

١. حكم المحكمة الاتحادية العليا بالعدد ٨ / اتحادية ٢٠١٥ في

٢٠١٥/٥/٤ منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا

www.iraqfsc.iq, تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/٩/١٠