



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة القادسية

كلية القانون

قسم القانون العام

الحق الدستوري في تسمية رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل
الحكومة في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

- دراسة مقارنة -

رسالة تقدمت بها الطالبة

مروة حسين تركي الحجامي

إلى مجلس كلية القانون/جامعة القادسية

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

بإشراف

الاستاذ الدكتور

ساجد محمد الزامللي

٢٠٢٠م

١٤٤١هـ

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

(يَا دَاوُدُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ
الْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ إِنَّ الَّذِينَ يَضِلُّونَ عَنْ سَبِيلِ اللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ
شَدِيدٌ بِمَا نَسُوا يَوْمَ الْحِسَابِ).

صدق الله العظيم

(سورة ص: الآية ٢٦)

الإهداء

إلى ...

أم أبيها مولاتي فاطمة الزهراء (عليها السلام)

ناصر الحق مولاي الحسين (عليه السلام)

شهداء العراق الأبرار (رحمهم الله)

الذي أمطر جبينه رحيقاً أستمد منه قوتي وأنار دربي بالأمل إلى مثلي الأعلى (والدي)

التي إيمانها من قبس وصرها عونٍ إلى أعز الناس إلى قلبي وروحي (والدتي)

من تفضلن برعايتهن لي (أخواتي)

أهدي جهدي المتواضع هذا ...

الباحث

شكر وتقدير

أشكر الله عز وجل وأسجد له لنعمة توفيقه وأصلي وأسلم على أشرف المرسلين سيدنا محمد وآله الطيبين الطاهرين.

يملي عليّ واجب الوفاء أن أتقدم بوافر الشكر وعظيم الامتنان إلى من أفادني بعلمه وأحسن توجيهي إلى أستاذي الفاضل الدكتور (ساجد محمد الزاملي) لتفضله بقبول الإشراف على رسالتي ولما قدمه من نصح وتوجيه كان له بالغ الأثر في أنجاز هذه الرسالة فله من الله الثواب والأجر ومني عميق الشكر والتقدير.

كما أتقدم بعظيم شكري وتقديري لأساتذتي الأفاضل في السنة التحضيرية للماجستير الذين لم يبخلوا علينا بجهد أو وقت ولما كان لهم من دور في وصولي الى هذه المرحلة.

كما أقدم شكري الجزيل إلى موظفي مكتبة كلية القانون جامعة القادسية، ومكتبة كلية القانون جامعة الكوفة، ومكتبة كلية القانون جامعة بابل، ومكتبة كلية القانون جامعة واسط، ومكتبة كلية القانون جامعة بغداد، ومكتبة كلية العلوم السياسية جامعة بغداد، ومكتبة كلية العلوم السياسية جامعة النهرين، ومكتبة العتبة العلوية، ومكتبة معهد العلمين للدراسات العليا، وموظفي مكتبة مجلس النواب العراقي على ما قدموه لي من مساعدة كبيرة بتزويدي بالمصادر المهمة لإنجاز هذه الرسالة فلهم مني جميعاً كل الشكر والعرفان.

وفي الختام أتقدم بخالص الشكر والتقدير إلى كل من مد لي يد العون والمساعدة وزودني بالمعلومات اللازمة لإتمام هذه الرسالة.

الباحثة

المخلص

اعترفت العديد من الدساتير لرئيس الدولة بحق تسمية رئيس مجلس الوزراء. وتتفاوت طريقة التسمية هذه طبقاً للنظام السياسي السائد في كل دولة بالإضافة إلى العوامل المؤثرة في طبيعة نظام الحكم خاصة النصوص الدستورية التي تنظم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ولا شك كثيراً ما يقوم رئيس الدولة بدور مهم و متميز في تسمية رئيس الوزراء ولم يعد هذا الدور شكلياً في العديد من الدول بل بات دوراً فعلياً وحقيقياً، ولذلك قد يكون دور رئيس الدولة في اختيار رئيس الوزراء دوراً متميزاً وواسعاً في بعض الدساتير، في حين قد يتضاءل هذا الدور خاصة عندما يضطلع البرلمان أو هيئة الناخبين اختصاصاً وصلاحيات الاختيار الحقيقي لرئيس الوزراء ، بحيث يبدو شكلياً وليس حقيقياً ويقتصر فقط على إصدار مرسوم التسمية .

ويعد رئيس مجلس الوزراء الرئيس الحقيقي للحكومة والعامل المنسق لعمل السلطة التنفيذية في النظام البرلماني العراقي، وهذا النظام يحفظ لرئيس الدولة حق تسمية رئيس مجلس الوزراء ، إلا أن حقه في التسمية ليس مطلقاً انما مقيد بوجود تسمية مرشح الحزب ذي الأغلبية البرلمانية لمنصب رئاسة مجلس الوزراء ، وعندما تتم تسمية رئيس مجلس الوزراء يقوم الأخير باختيار الوزراء الذين يتعاونون معه في إدارة دفة الحكم، ويضع منهاج وزاري تسيير عليه الحكومة طيلة مدة بقائها في الحكم، وبما أن الحكومة لا تستطيع البقاء في الحكم من غير أن تحصل على ثقة البرلمان ، فيعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته وبرنامجها الوزاري على البرلمان لنيل ثقته ، بعد ذلك يؤدي رئيس وأعضاء مجلس الوزراء اليمين الدستورية قبل مباشرة مهام اختصاصاتهم .

وقد حرص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على معالجة موضوع تسمية رئيس مجلس الوزراء، بحيث يأتي التكليف من قبل رئيس الجمهورية وفقاً لمعطيات النصوص الدستورية ثم يأتي دور السلطة التشريعية لمنح الثقة أو عدم منحها لرئيس مجلس الوزراء وأعضاء وزارته.

المحتويات

| الصفحة | الموضوع |
|---------|---|
| أ | الآية القرآنية. |
| ب | الإهداء. |
| ت | الشكر والتقدير. |
| ث | الملخص. |
| ج - د | المحتويات. |
| ٣ - ١ | المقدمة. |
| ٦٦ - ٤ | الفصل الأول: حق رئيس الدولة في تسمية رئيس مجلس الوزراء. |
| ٢٩ - ٤ | المبحث الأول: مضمون حق رئيس الدولة في تسمية رئيس مجلس الوزراء. |
| ٩ - ٥ | المطلب الأول: طبيعة حق رئيس الدولة في تسمية رئيس مجلس الوزراء. |
| ٦ - ٥ | الفرع الأول: حق رئيس الدولة في التسمية حق مطلق. |
| ٩ - ٧ | الفرع الثاني: حق رئيس الدولة في التسمية حق مقيد. |
| ٢٠ - ٩ | المطلب الثاني: شروط تسمية رئيس مجلس الوزراء. |
| ١٣ - ٩ | الفرع الأول: انتخاب رئيس البرلمان. |
| ٢٠ - ١٣ | الفرع الثاني: انتخاب رئيس الدولة. |
| ٢٩ - ٢٠ | المطلب الثالث: حق تسمية رئيس مجلس الوزراء في الانظمة السياسية المقارنة. |

| | |
|---------|---|
| ٢٥ - ٢١ | الفرع الأول: تسمية رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني. |
| ٢٦ - ٢٥ | الفرع الثاني: تسمية رئيس مجلس الوزراء في النظام الرئاسي. |
| ٢٩ - ٢٦ | الفرع الثالث: تسمية رئيس مجلس الوزراء في النظام المختلط. |
| ٥٠ - ٣٠ | المبحث الثاني: حق رئيس الجمهورية في تسمية رئيس مجلس الوزراء في العراق. |
| ٣٨ - ٣٠ | المطلب الأول: تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً. |
| ٣٤ - ٣٢ | الفرع الأول: التعريف بالكتلة الأكبر. |
| ٣٨ - ٣٤ | الفرع الثاني: تمييز الكتلة الأكبر عما يشته به. |
| ٤٥ - ٣٩ | المطلب الثاني: تفسير المحكمة الاتحادية العليا للكتلة النيابية الأكثر عدداً. |
| ٤٣ - ٣٩ | الفرع الأول: موقف المحكمة الاتحادية العليا من تطبيق المادة (٧٦) من الدستور. |
| ٤٥ - ٤٣ | الفرع الثاني: حجية الحكم الصادر بالتفسير. |
| ٥٠ - ٤٥ | المطلب الثالث: ضوابط الكتلة النيابية الأكثر عدداً. |
| ٤٨ - ٤٦ | الفرع الأول: تشكيل الكتلة الأكبر. |
| ٥٠ - ٤٨ | الفرع الثاني: الإعلان عن الكتلة الأكبر رسمياً. |
| ٦٦ - ٥٠ | المبحث الثالث: الكتلة النيابية الأكثر عدداً في الدورات الانتخابية. |
| ٥٣ - ٥١ | المطلب الأول: الدورة الانتخابية الأولى ٢٠٠٦. |
| ٥٧ - ٥٤ | المطلب الثاني: الدورة الانتخابية الثانية ٢٠١٠. |
| ٦٠ - ٥٧ | المطلب الثالث: الدورة الانتخابية الثالثة ٢٠١٤. |
| ٦٦ - ٦٠ | المطلب الرابع: الدورة الانتخابية الرابعة ٢٠١٨. |

| | |
|-----------|--|
| ٦٧ - ١٤٢ | الفصل الثاني: حق المرشح المكلف بتشكيل مجلس الوزراء. |
| ٦٧ - ٩٤ | المبحث الأول: احكام تشكيل مجلس الوزراء. |
| ٦٨ - ٨٢ | المطلب الأول: ضوابط تشكيل مجلس الوزراء. |
| ٦٨ - ٨٢ | الفرع الأول: شروط الوزير . |
| ٨٢ - ٨٥ | الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لصفة الوزير . |
| ٩٠ - ٩٤ | المطلب الثاني: علاقة الوزير بسلطات الدولة. |
| ٨٦ - ٨٨ | الفرع الأول: علاقة الوزير برئيس مجلس الوزراء ورئيس الدولة. |
| ٨٨ - ٨٩ | الفرع الثاني: علاقة الوزير بالبرلمان. |
| ٩٠ - ٩٤ | المطلب الثالث: عدد الوزراء في النظام البرلماني العراقي. |
| ٩٠ - ٩٢ | الفرع الأول: عدد الوزراء في الحكومات السابقة. |
| ٩٢ - ٩٤ | الفرع الثاني: عدد الوزراء في الحكومة الحالية. |
| ٩٤ - ١١٢ | المبحث الثاني: قيود تشكيل مجلس الوزراء. |
| ٩٥ - ١٠٤ | المطلب الأول: اعضاء مجلس الوزراء. |
| ٩٥ - ١٠١ | الفرع الأول: نواب رئيس الوزراء . |
| ١٠١ - ١٠٤ | الفرع الثاني: الوزراء. |
| ١٠٥ - ١٠٩ | المطلب الثاني: القيود الشخصية لتكوين مجلس الوزراء . |
| ١٠٥ - ١٠٨ | الفرع الأول: القيود على حرية رئيس مجلس الوزراء المكلف باختيار الوزراء. |
| ١٠٨ - ١٠٩ | الفرع الثاني: القيود على الوزير المرشح. |

| | |
|-----------|--|
| ١١٠ - ١١٢ | المطلب الثالث: القيود الزمنية لتكوين مجلس الوزراء . |
| ١١٠-١١٢ | الفرع الأول: مرسوم تشكيل مجلس الوزراء. |
| ١١٢ | الفرع الثاني: المدة الدستورية المحددة لتشكيل الحكومة من قبل رئيس مجلس الوزراء. |
| ١١٣ - ١٤٢ | المبحث الثالث: إجراءات تشكيل مجلس الوزراء . |
| ١١٣ - ١١٧ | المطلب الأول: التشكيلة الوزارية. |
| ١١٧ - ١٢٩ | المطلب الثاني: المنهاج الوزاري . |
| ١١٨ - ١٢١ | الفرع الأول: مضمون المنهاج الوزاري. |
| ١٢١ - ١٢٩ | الفرع الثاني: الالتزام بعرض المنهاج الوزاري على البرلمان وإقراره . |
| ١٢٩ - ١٣٧ | المطلب الثالث: منح الثقة للوزارة. |
| ١٣٠ - ١٣٥ | الفرع الأول: نيل الثقة. |
| ١٣٥ - ١٣٧ | الفرع الثاني: عدم نيل الثقة وآثارها. |
| ١٣٧ - ١٤٢ | المطلب الرابع: اليمين الدستورية. |
| ١٣٨ - ١٤٠ | الفرع الأول: مفهوم اليمين الدستورية. |
| ١٤٠ - ١٤٢ | الفرع الثاني: أداء اليمين الدستورية. |
| ١٤٣ - ١٤٥ | الخاتمة. |
| ١٤٦ - ١٦٩ | المصادر. |
| A | الملخص باللغة الإنكليزية |

المقدمة

تعد الحكومة الأداة التي تعبر فيها الدولة عن إرادتها فلا يمكن تصور الدولة من غير حكومة ، لأن الدولة تعمل من خلال الحكومة فالأخيرة هي روح الأمة والعقل المدبر لها ، فهي تتولى مقاليد الأمور بالنيابة عن الشعب وتقبض بيدها على مقاليد السلطة ، كما تعد الحكومة الطرف الفاعل في السلطة التنفيذية ، وإذا كانت الحكومة هي روح الدولة فأن رئيس مجلس الوزراء هو روح الحكومة، فيعد المسؤول الأول أمام البرلمان وهو الذي يشرف على سياسة الوزارات ويعمل على تنسيق وتوحيد الجهود بين زملائه الوزراء ويتولى في بعض الدول ذات النظام البرلماني إلى جانب رئاسته مجلس الوزراء إدارة بعض الوزارات التي تعتبر حيوية ومهمة بالنسبة للسياسة العامة ، كما أنه يعد قائد العمل التنفيذي الموجه والمحرك لمجلس الوزراء وكل أجهزته. ونظراً للدور الكبير والمهم الذي يقوم به رئيس مجلس الوزراء في إدارة شؤون مجلس الوزراء وإدامة تناسق خطواته فأن وجوده يعد ضرورة من ضرورات النظام البرلماني، لذا فأن دساتير الدول ذات النظام البرلماني تعنى دائماً بإبراز وضع رئيس مجلس الوزراء فتجعل حق تسميته مثلاً لرئيس الدولة وتتفاوت طريقة التسمية هذه تبعاً للنظام السياسي المتبع في الدولة ، وحق رئيس الدولة في تسمية رئيس مجلس الوزراء ليس مطلقاً إنما مقيد بوجود تسمية مرشح الحزب ذي الأغلبية البرلمانية كما معروف.

إن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ساير الأنظمة البرلمانية التي تمنح البرلمان مهمة اختيار رئيس مجلس الوزراء ، فقيد الدستور رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وهذا التقيد وأن كان يتماشى مع تزايد الاتجاه الديمقراطي غير أنه أثار جدلاً واختلافاً كبيراً حول تفسيره على الصعيدين القانوني والسياسي .

أهمية البحث :

يعد موضوع الحق الدستوري في تسمية رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة من الموضوعات المهمة ، وذلك لما يرافق عملية تأليف الحكومات في العراق العديد من التعقيدات التي تصاحب تشكيل كل حكومة من الحكومات العراقية ، فمع كل دورة انتخابية برلمانية يلاحظ التسابق المحموم للفوز برئاسة مجلس الوزراء فرافق ذلك صعوبة في تشكيل الحكومات بفعل دخول الاعتبارات السياسية بل هيمنتها على مجمل العملية السياسية وتحديداً على عملية تشكيل الحكومة .

مشكلة البحث:

إن صلاحية تسمية رئيس الوزراء واحدة من أهم الصلاحيات التي يضطلع بها رئيس الدولة في النظام البرلماني . يطرح هذا التعيين مشكلة سياسية ، إلا وهي مشكلة الاختيار، ومشكلة قانونية ، إلا وهي مشكلة الكتلة الأكبر. تكمن مشكلة الاختيار طبقاً للمادة ٧٦ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً لرئاسة الوزراء، الخ وهذا يعني أن اختيار رئيس مجلس الوزراء يعود إلى رئيس الجمهورية وهو بهذا الاختيار مقيد بمرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً ، ولكن ماذا لو أن الرئيس رفض مثل هذا المرشح؟ لا شك أن البلد سيدخل بأزمة سياسية وهنا رئيس الجمهورية أصبح يقوم بدور مهم في اختيار المرشح.

يأتي بعد ذلك مشكلة تحديد المقصود بـ (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) وهي المشكلة القانونية وقد أثاره جدلاً واسعاً من الناحية القانونية وفي هذا السياق أثار تحديد الكتلة الأكثر عدداً عدة إشكاليات مما دعا المحكمة الاتحادية العليا التدخل في تحديدها باعتبارها المفسر لنصوص الدستور.

منهج البحث:

إن منهج البحث الذي سنتبعه في دراستنا هو منهج البحث التحليلي المقارن القائم على أساس تحليل النصوص الدستورية المنظمة للحق الدستوري في تسمية رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة في بعض الأنظمة الدستورية محل الدراسة وتطبيقاتها العملية ، فتم اختيار بعض النظم الدستورية منها النظام الدستوري البريطاني، والنظام الدستوري الفرنسي لعام ١٩٥٨، والنظام الدستوري اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠ لأنهما مثال حيّ للأنظمة السياسية البرلمانية المتطورة ، كما تم اختيار دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لضرورة تحليل نصوصه مع الأنظمة الدستورية محل الدراسة والمقارنة .

خطة البحث:

سيتم تقسيم هذا البحث على مقدمة وفصلين ، الفصل الأول كان بعنوان (حق رئيس الدولة في تسمية رئيس مجلس الوزراء) ، إذ قسم إلى ثلاثة مباحث ، أختص المبحث الأول في دراسة مضمون حق رئيس الدولة في تسمية رئيس مجلس الوزراء ، فيما اختص المبحث الثاني في بحث حق رئيس الجمهورية في تسمية رئيس مجلس الوزراء في العراق ، أما المبحث الثالث فقد خصص لبيان الكتلة النيابية الأكثر عدداً في الدورات الانتخابية .

والفصل الثاني كان بعنوان **(حق الرئيس المكلف بتشكيل مجلس الوزراء)** ، وتم تقسيمه إلى ثلاثة مباحث ، خصص المبحث الأول لدراسة أحكام تشكيل مجلس الوزراء ، والمبحث الثاني للمبحث في قيود تشكيل مجلس الوزراء ، أما المبحث الثالث فقد تناول إجراءات تشكيل مجلس الوزراء .

وأخيراً سننهي البحث بخاتمة تتضمن أهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها .

الفصل الأول

حق رئيس الدولة في تسمية

رئيس مجلس الوزراء

الفصل الأول

حق رئيس الدولة في تسمية رئيس مجلس الوزراء

تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، وكل منهما يقوم بممارسة صلاحيات هذه السلطة ، وكان لمبدأ الفصل بين السلطات المحور الأساسي لعمل الحكومة في النظم البرلمانية ، وحق رئيس الدولة في تسمية رئيس مجلس الوزراء معروف في النظام البرلماني ، إذ كان له دور كبير في هذه التسمية وتطور هذا الدور وأصبح حقيقياً في الكثير من البلدان ، وتكون هذه التسمية حسب أسس يرسمها الدستور، منها كفاءة الرئيس المكلف وقدرته على إدارة أمور البلاد ، والحصول على مساندة البرلمان للسياسة التي يتبعها، استناداً إلى ذلك لا بد من تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث وعلى النحو الآتي:-

المبحث الأول : مضمون حق رئيس الدولة في تسمية رئيس مجلس الوزراء .

المبحث الثاني : حق رئيس الجمهورية في تسمية رئيس مجلس الوزراء في العراق .

المبحث الثالث : الكتلة النيابية الأكثر عدداً في الدورات الانتخابية .

المبحث الأول

مضمون حق رئيس الدولة في تسمية رئيس مجلس الوزراء

أقرت عدد من الدساتير لرئيس الدولة سلطة تسمية رئيس مجلس الوزراء لكن مع وجود تباين بمضمون هذه التسمية بحسب النظام السياسي السائد الذي يطبقه كل بلد، وهذا الحق الممنوح لرئيس الدولة قد يكون واسعاً ومهماً في البعض من دساتير الدول حتى أنه يصل إلى أبعد مدى من الاحكام والنصوص الدستورية ، وقد يكون حقاً ضئيلاً عند ظهور السلطة الحقيقية للبرلمان في التسمية وهذا منصوص عليه في النظم السياسية البرلمانية.

وحق رئيس الدولة مطلق ومقيد أحياناً فالتسمية تعتبر من الوسائل المحددة الواضحة والمأخوذ بها في النظم البرلمانية ، وفي ضوء ذلك يقتضي أن نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب وعلى النحو الآتي:-

المطلب الأول : طبيعة حق رئيس الدولة في تسمية رئيس مجلس الوزراء .

المطلب الثاني : شروط تسمية رئيس مجلس الوزراء .

المطلب الثالث : حق تسمية رئيس مجلس الوزراء في الانظمة السياسية المقارنة .

المطلب الأول

طبيعة حق رئيس الدولة في تسمية رئيس مجلس الوزراء

رئيس الدولة في النظام البرلماني له سلطة تسمية رئيس مجلس الوزراء ، وهذه التسمية تعد واجباً على رئيس الدولة وليس حقاً، فهو يقوم بإداء عمله بوصفه محكوماً بتسمية الشخصية المرشحة من الاغلبية النيابية^(١). وإذا كان رئيس الدولة هو من يسمي المرشح لرئاسة الوزراء فهل يحق له مطلقاً أم مقيد بهذه التسمية. وعليه يجب تقسيم هذا المطلب إلى فرعين وعلى النحو الآتي:-؟؟

الفرع الأول : حق رئيس الدولة في التسمية حق مطلق .

الفرع الثاني : حق رئيس الدولة في التسمية حق مقيد .

الفرع الأول

حق رئيس الدولة في التسمية حق مطلق

إن المبدأ العام في الانظمة البرلمانية تعطي لرئيس الدولة الحرية في سلطة اختياره لرئيس مجلس الوزراء، فرئيس الدولة حرٌ في تسمية من يشاء إذ يقوم بتسمية الشخصية التي يكون متفقاً معها سياسياً لمنصب رئاسة الوزراء ، فلا يتقيد بتسميته لرئيس مجلس الوزراء إلا بوجود الاحزاب ومدى تأثيرها على جميع الأمور من ضمنها الجوانب السياسية للدولة، فهو يملك قدراً كبيراً من الحرية عندما يكون هناك انعدام لوجود التنظيمات الحزبية، لكن رئيس الدولة تقيد حريته في تسمية رئيس مجلس الوزراء عندما توجد أحزاب متعددة متنافسة على الحكم ومتقاسمة للعمل السياسي الحزبي ، ومع ذلك فإن هذا التقيد لرئيس الدولة لم يكن إلا تقبيداً واقعياً في بعض الدول وليس دستورياً، إذ يبقى رئيس الدولة نظرياً، هو صاحب السلطة الشخصية في تسمية رئيس مجلس الوزراء^(٢).

(١) د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤، ص١٠٠-١٠١.

(٢) د. فائز عزيز أسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، منشورات وزارة الاعلام في الجمهورية العراقية، بغداد، ١٩٨٥، ص٤٤-٤٥.

وإذا كانت صلاحية تسمية رئيس الحكومة تدخل ضمن الصلاحيات الشخصية للرئيس، فإنه وعلى ضوء ما قاله "Duguit" يجب أن تبقى هذه الصلاحية للرئيس للإبقاء على نوع من التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية لكن على الرئيس أن يحترم رأي الاغلبية النيابية فيسمي من بين هذه الاغلبية رئيساً للوزراء^(١)، ولكن الواقع كثيراً ما يظهر عدم تقيد الرئيس برأي الاغلبية النيابية وأن سلطته التقديرية في هذا الخصوص دعت في احيان كثيرة إلى تسمية رئيس وزراء لا يتمتع بتأييد وثقة الاغلبية النيابية^(٢).

وقد أشارت بعض دساتير الدول صراحة إلى طبيعة حق تسمية رئيس مجلس الوزراء ، وأكدت هذه الدساتير على الصفة المطلقة لرئيس الدولة في هذه التسمية، فطبقاً لنص المادة (١/٨) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ يسمي رئيس الجمهورية رئيس الوزراء ، والحقيقة يمتلك رئيس الجمهورية فرصة خيار حقيقية ، لأنه في فرنسا، وخلافاً لما يجري على سبيل المثال في انكلترا ، ليس هناك زعيماً أو حد مُسلّم به على رأس الاغلبية البرلمانية. فضلاً عن ذلك ، يمكن اعتبار الرئيس هو الزعيم الحقيقي للأغلبية. طبقاً لروح النظام، تكون الحكومة تابعة للرئيس بالدرجة الأولى، لذلك فإن الرئيس غير مُلزم بأن يختار رئيس وزراء من بين الاعضاء البارزين في الاغلبية البرلمانية . وهذا ما حصل مع جورج بومبيدو في نيسان ١٩٧٦ وريمون بار في آب ١٩٧٦ وجان بيير رافاران في نيسان ٢٠٠٢^(٣)،

من خلال ما تقدم يتضح أن النص القانوني والواقع السياسي هو الذي يقوم بتحديد فيما إذا كانت صلاحية التسمية مطلقة من عدمها، وان النص قد يترك لرئيس الدولة حرية الاختيار الكاملة في تسمية رئيس مجلس الوزراء، لكن الواقع السياسي قيد مثل هذه الحرية في التسمية إلى حد ما والعكس يكون صحيح تماماً ، إلا أن الواقع العملي يفرض على رئيس الدولة التحفظ في التسمية وعدم تردد الرئيس في استشارة أي جهة يقدرها، كاستشارة الكتل السياسية أو رؤساء الاحزاب أو أي من الشخصيات البارزة والمهمة في البلد للاستفادة من طروحاتهم وآرائهم بهذا الخصوص^(٤).

(١) د. أنطوان أسعد، موقع رئيس الجمهورية في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨، ص ٣٦١.

(٢) د. محمد سامر التركاوي ، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني ، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٧، ص ١٠٢.

(3) F. Hamon, M.Troper. droit constitutionnel. LGDJ. Paris. 28 eme edit. 2003. P.601.

(٤) مروان حسن عطية العيساوي، مجلس الوزراء في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٤، ص ٦٤.

الفرع الثاني

حق رئيس الدولة في التسمية حق مقيد

تعد تسمية المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء من المهام الصعبة الواقعة على رئيس الدولة، لأن هذه التسمية تعتبر المحور المهم للحكومة في النظام البرلماني ، والمرشح لهذا المنصب يكون مسؤول عن أعمال الحكومة المكلف بها أمام البرلمان^(١). وأن صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس مجلس الوزراء ، ليست مطلقة بل هي مقيدة بحيث تتحول أحياناً إلى سلطة شكلية ، وذلك عندما يكون للبرلمان صلاحية الاختيار الفعلي لرئيس مجلس الوزراء، ودور رئيس الدولة يكون مقتصرًا على إصداره مرسوم التسمية استناداً إلى اختيار البرلمان ، فعليه يكون قرار رئيس الدولة في التسمية أما معلقاً على مصادقة البرلمان أو مستنداً إلى قرار صادر من البرلمان^(٢). ودفع هذا بعض الكتاب إلى القول أن حق رئيس الدولة في تسمية رئيس مجلس الوزراء هو حق مقيد وليس مطلق ، لأن الحكومة تكون مسؤولة أمام البرلمان ، وعليه فإن رئيس مجلس الوزراء يجب تسميته إلزامياً أما من داخل الاغلبية النيابية ، أو بموافقة هذه الاغلبية إذا كان رئيس مجلس الوزراء لا ينتمي لهذه الاخيرة ، ومن ثم فإن صلاحية رئيس الدولة في التسمية مرتبطة جميعها بإرادة الاغلبية البرلمانية المعارضة له^(٣). وبعضهم رأى أن رئيس الدولة يستطيع تسمية رئيس مجلس الوزراء ، من دون أن يقوم بمراعاة ثقة الاغلبية البرلمانية ، فيلجأ رئيس الدولة في هذه الحالة إلى حل البرلمان ، وإجراء انتخابات برلمانية جديدة فيكون مصير الوزراء مرهوناً بنتيجة الانتخابات الجديدة ، وهذه الطريقة قد توقع رئيس الدولة في حالة من الاحراج ، فقد يكون البرلمان الجديد مسانداً ومؤيداً لرئيس مجلس الوزراء السابق عندها يضطر رئيس الدولة إلى الخضوع أمام اختيار الارادة الشعبية ويشكل حكومة جديدة^(٤). ورغم ما يبدو في الظاهر من أهمية وضخامة صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس مجلس الوزراء ، لكن في الواقع دوره يكون محدوداً جداً، ذلك أنه في النظام البرلماني يجب أن تكون الوزارة حاصلة على ثقة البرلمان المنتخب من الشعب ، ويكون رئيس

(١) د. أحمد علي عبود الخفاجي، ثنائية السلطة التنفيذية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، كلية القانون، المجلد (٨)، العدد (٢)، ٢٠١٧، ص ٢٣١. ود. سعيد أبو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج ٢، ط ٤، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة طبع، ص ٢٠٨.

(٢) د. فائز عزيز أسعد، مصدر سابق، ص ٤٥-٤٧.

(٣) د. محمد سامر التركاوي ، مصدر سابق، ص ١٠٤.

(٤) د. رأفت فؤدة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ١٨٢.

الدولة مقيداً في تسميته لرئيس مجلس الوزراء بأن يكلف مرشح الحزب ذي الاغلبية النيابية الكبرى لمنصب رئاسة مجلس الوزراء^(١)، وإن لم يكن محل رضا منه شخصياً^(٢).

ونجد تطبيق هذا التقييد في بريطانيا مثلاً، أن رئيس الدولة (الملك)، ملزم بتسمية زعيم الحزب الحاصل على أغلبية مقاعد البرلمان، وكان لظهور الحزبين حزب العمال وحزب المحافظين السبب في تقييد حرية الملك بتسمية الوزير الأول من الحزب الفائز في الانتخابات^(٣). كذلك نجد تطبيق آخر لهذا التقييد في دساتير الدول العربية مثلاً، الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠ أناط لرئيس الجمهورية حق تسمية رئيس مجلس الوزراء، لكن بالتشاور مع رئيس مجلس النواب، وبعد أن يتم الاتفاق على اسم المرشح وحصوله على ثقة وتأييد مجلس النواب يقوم رئيس الجمهورية بإصدار مرسوم بتسمية رئيس مجلس الوزراء موقِعاً من قبله^(٤)، والمرشح لمنصب رئاسة مجلس الوزراء يكون زعيم الحزب الحاصل على الاغلبية النيابية وهذا أمر متفق مع أصول العمل البرلماني^(٥).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد ألزم رئيس الجمهورية أن يقوم بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء^(٦). هنا يتضح أن تسمية رئيس مجلس الوزراء تكون بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب لأن هذه التسمية تتطلب المرور بعدة مراحل منها قيام الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتقديم مرشحها، بعد ذلك يقوم رئيس الجمهورية بتكليف هذا المرشح لتشكيل مجلس الوزراء ومن ثم قيام مجلس النواب بمنح الثقة وحجبها عن رئيس الوزراء المكلف من قبل رئيس الجمهورية^(٧).

(١) د. أحمد سلامة البدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة - مصر فرنسا - إنجلترا)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٣٢.

(٢) محمد قدرى حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٧، ص ١٧.

(٣) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٧، ص ٣٢٩.

(٤) ينظر: المادة (٥٣/ثانياً/ثالثاً) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠.

(٥) د. أحمد سعيان، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨، ص ٤٤٣.

(٦) ينظر: المادة (٧٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٧) د. رافع خضر صالح شير، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص ٦١.

نستنتج مما تقدم أن صلاحية رئيس الدولة بتسمية رئيس مجلس الوزراء وفقاً لما هو مبين في النصوص الدستورية هي صلاحية مقيدة ومحدودة ، وتعتبر هذه الصلاحية من الوسائل المحددة مسبقاً والملائمة مع النظام البرلماني المطبق في العراق وهذا القيد يتمثل بوجود تسمية رئيس مجلس الوزراء من ضمن أغلبية برلمانية مؤيدة للمرشح الذي سوف يتولى منصب رئاسة مجلس الوزراء .

المطلب الثاني

شروط تسمية رئيس مجلس الوزراء

جرى النص في دساتير الدول ذات النظام البرلماني التقليدي أو القريبة إليه على تحديد دور رئيس الدولة بتسمية زعيم الحزب الفائز في الانتخابات أو مرشح الكتلة البرلمانية الأكبر بتأليف الحكومة، وهذه الطريقة في التسمية تعد إحدى الصور الديمقراطية في الدول ذات النظام النيابي^(١). ورئيس مجلس الوزراء يعتبر الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية ويكون مسؤولاً أمام البرلمان عن أعماله ، وكان من المنطقي أن توجد شروط خاصة به ، لكن مقابل ذلك يجب أن يوجد رئيس للسلطة التشريعية ورئيس للسلطة التنفيذية وبيان كيفية انتخاب رئيس هاتين السلطتين ، ولمعالجة ذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى الفرعين الآتيين:-

الفرع الأول : انتخاب رئيس البرلمان .

الفرع الثاني : انتخاب رئيس الدولة .

الفرع الأول

انتخاب رئيس البرلمان

يؤدي رئيس البرلمان دوراً مهماً باعتباره يمثل قمة الهرم الإداري للسلطة التشريعية ويعرف بأنه الشخص المكلف بإدارة وترأس جلسات البرلمان التي تتعلق بالتصويت على القوانين وتمثله أمام السلطات الأخرى في الدولة^(٢). والسلطة التشريعية تعد ركيزة ديمقراطية في الجهاز التشريعي في الوقت

(١) د. علي يوسف الشكري، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، المجلد (٢)، العدد (٢)، ٢٠١٠، ص ١١.

(٢) د. مصدق عادل طالب، رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي، ط١، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص ١٩.

الحاضر على المستوى الاتحادي^(١). ولا بد أن يكون هنالك مجلساً برلمانياً منتخباً يقوم بممارسة أدوار حقيقية ومهمة، وأن انتخاب هذه الهيئة النيابية هو أصل النظام البرلماني، ورغم أن مبدأ البرلمان المسيطر أصبح نظري في الوقت الحالي بسبب تراجع دوره أمام الحكومة حسب تعبير بعضهم^(٢). إلا أن البرلمان له المكانة المميزة في الدول ذات الانظمة السياسية الدستورية ومن ثم يصنع منه عصب كل دولة، واسباس قوة هذا المجلس ورئيسه من الموقع الرفيع المتمتع به بين سلطات الدولة، وأن رئيس البرلمان يقوم بممارسة سلطات ذات طابع حقيقي معبرة عن إرادة الشعب ، حيث يقوم بافتتاح وإدارة أولى جلسات المجلس لحين اختيار الرئيس الدائم للمجلس^(٣)، واتجهت العديد من الانظمة الداخلية للمجالس النيابية في الدول التي اخذت بالنظام البرلماني إلى منح رئيس البرلمان مكانة وموقع مختلف ومميز عن بقية الاعضاء^(٤)، وإن رئيس البرلمان يقوم بممارسة صلاحيات دستورية وقانونية كما هو معروف إلى جانب اختصاصه التنظيمي، وتختلف طريقة انتخاب رئيس البرلمان من بلد إلى آخر طبقاً لما ينص عليه دستور البلد^(٥). لذلك لا بد من القيام بانتخابات من أجل انتخاب رئيس البرلمان ونائبيه، ولتوضيح ذلك نبين الرئيس المؤقت أولاً ثم الرئيس الفانز ثانياً وعلى النحو الآتي:-

أولاً : الرئيس المؤقت:

يعرف الرئيس المؤقت أو رئيس السن بأنه (أكبر الاعضاء سناً الذي يترأس الجلسة المخصصة لانتخاب أو اختيار رئيس المجلس)^(٦). وهذا التعريف أعطى الصورة الواضحة عن الرئيس المؤقت وقيامه بالدور المهم الذي يؤديه وهو انتخاب رئيس المجلس، ومن المسلم به يراعى في اختيار الرئيس المؤقت أن يكون أكبر الاعضاء سناً من بين اعضاء المجلس^(٧). والرئيس المؤقت يقوم بممارسة سلطات

(١) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، ط١، منشورات زين الحقوقية ، بيروت، لبنان، ٢٠١٧، ص٣٣.

(٢) د. علي هادي حميدي الشكراوي ، ود. رافع خضر صالح شبر، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧، ص١١-١٢.

(٣) باسم محمد عريان شهاب، المركز القانوني لرئيس مجلس النواب في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠١٨، ص٥٧.

(٤) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص٦٥.

(٥) د. مصدق عادل طالب، مصدر سابق، ص١٣ وما بعدها.

(٦) د. علي الصاوي - د. زين عبد الهادي، القاموس البرلماني العربي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ٢٠١٣، ص١٤٥-١٤٦.

(٧) د. عكاب أحمد محمد - د. ماهر فيصل صالح، التنظيم الدستوري لرئاسة السن في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، جامعة كركوك، المجلد (٧)، العدد (٢٥)، ٢٠١٨، ص٦٨.

رئيس مجلس النواب وقيامه، بالإعلان عن الترشيح لتولي منصب رئيس مجلس النواب ونائبه وتنتهي مهمته بانتخاب رئيس مجلس النواب الأصيل^(١).

وأشارت عدد من دساتير الدول إلى الرئيس المؤقت ففي فرنسا مثلاً يدل تعبير مكتب الجمعية الوطنية على جهاز جماعي مؤلف من أعضاء ينتخبهم كل مجلس من داخله، ويتمتع بكامل الصلاحيات لترؤس مداولاته وتنظيم مصالحه وإدارتها وفقاً للشروط المحددة في النظام الاساسي الذي يقره المجلس. ويميز النظام الاساسي لكل مجلس (مكتب السن)، (والمكتب النهائي) فمكتب السن، المؤلف من عميد السن ومن النواب الستة الاصغر سناً يشغلون وظائف أمناء سر، ينشأ في أول جلسة من مدة ولاية الجمعية الوطنية، ولدى كل تجديد بعد كل ثلاث سنوات في مجلس الشيوخ حتى اعلان انتخاب الرئيس الاصيل^(٢). ويتألف المكتبان النهائيان من الرئيس ونواب الرئيس واعضاء من هيئة مكتب كل من المجلسين وأمناء سر، أي ما مجموعه ٢٢ عضواً في الجمعية الوطنية (الرئيس، وستة نواب رئيس، وثلاثة أعضاء من هيئة المكتب، وأثنا عشر أمين سر) وستة عشر من مجلس الشيوخ (الرئيس، وأربعة نواب رئيس، وثلاثة أعضاء وثمانية أمناء سر)^(٣).

كما أعلن الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠ على أن في كل مرة يجدد مجلس النواب انتخابه يجتمع المجلس برئاسة أكبر اعضاءه سناً، ويقوم العضوان الأصغر سناً بينهم بوظيفة أمين ويعمد إلى انتخاب الرئيس ونائب الرئيس لمدة ولاية المجلس^(٤). وكذلك أكد النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ٢٠٠٣ على أن يجتمع مجلس النواب بناء على دعوة أكبر اعضاءه سناً وبرئاسته لانتخاب هيئة مكتب المجلس الدائم في أول جلسة يعقدها المجلس بعد تجديد انتخابه، وذلك في مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من بدء ولاية المجلس ، ويقوم بأمانة السر أصغر عضوين سناً من الحاضرين وإذا تعذر حضور أكبر الاعضاء سناً يرأس الجلسة أكبر الاعضاء سناً من الحاضرين^(٥).

وأشار دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ إلى أن تُعقد الجلسة الأولى برئاسة أكبر اعضاء المجلس سناً، كذلك النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ نص على أن يرأس الجلسة الأولى لاجتماعات مجلس النواب أكبر اعضاءه سناً من الحاضرين ، وتتحصر مهمته في إدارة الجلسة

(١) د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، مصدر سابق، ص ٦٥-٦٦.

(٢) ينظر: أوليفيه دوهاميل - ايف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، مراجعة العميد د. زهير شكر، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦، ص ١١٢٥.

(٣) المصدر نفسه، ص ١١٢٥.

(٤) ينظر: المادة (٤٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠.

(٥) ينظر: المادة (٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ٢٠٠٣.

الأولى وإجراء انتخابات رئيس المجلس ونائبه^(١). وكان المشرع العراقي قد فعل حسناً في هذه المعالجة عندما نص في النظام الداخلي على أن يترأس الجلسة الأولى أكبر الاعضاء الحاضرين سناً، ولم ينص على أكبر أعضاء المجلس ، وبذلك تجنب موضوع حضور أكبر الاعضاء سناً في الجلسة الأولى. وأن ترأس الجلسة الأولى يكون بموجب الدستور والقانون ويعد واجباً والتزاماً ذا طابع دستوري واضح وليس للرئيس المؤقت سلطة تقديرية ، لأن هذا الالتزام منصوص عليه في الدستور، والرئيس المؤقت يدير الجلسة الأولى للبرلمان بصورة مؤقتة ويمارس اختصاصات محددة وإذا تجاوزها عمله يكون باطلاً ومخالفاً للدستور^(٢).

ثانياً: الرئيس الفائز:

عندما يتم انعقاد المجلس النيابي المنتخب والدعوة إلى تولي انعقاد الجلسة الأولى بمرسوم جمهوري يتم اصداره من رئيس الدولة ينعقد البرلمان برئاسة أكبر اعضائه سناً كما اسلفنا، حيث تكون مهمته إدارة الجلسة الأولى وإجراء انتخابات رئيس المجلس ونائبه^(٣)، لأنه من غير المعقول أن يبقى البرلمان من غير رئيس يقوده ويمثله أمام السلطات الأخرى في الدولة أو أمام الدول والمنظمات الاجنبية^(٤). وأن اجراءات انتخاب الرئيس الفائز تختلف من بلد إلى آخر، وذلك على وفق نصوص تلك الدساتير أو الانظمة الداخلية للدول وعلى سبيل المثال في بريطانيا، حيث يُنتخب رئيس مجلس العموم بعد توافق الحزبين الرئيسيين (حزب العمال وحزب المحافظين) على شخصه، وعملياً دون اقتراع، ولمدة ولاية مجلس العموم وهذا التوافق يستلزمه الدور المناط بالرئيس وضرورة جلسات مجلس العموم بكل اتزان وحياد، دون أن يكون منحازاً لفريق الاكثرية التي تستطيع لو ترك الأمر للانتخاب، أن تختار من تشاء منها رئيساً لمجلس العموم. لذلك ليس من الأهمية أن يكون الرئيس من حزب الاغلبية، ربما يجري الاتفاق على رئيس من الحزب المعارض، ولكن المهم أن تتوفر الصفات التي تتطلبها ممارسة مهمة الرئيس في الشخص الذي جرى التوافق عليه^(٥).

(١) المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

وينظر: المادة (٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.

(٢) د. مصدق عادل طالب، مصدر سابق، ص ٨٨ وما بعدها.

(٣) ينظر: المادة (٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.

(٤) د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، ط ١، المؤسسة الجماهيرية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٥، ص ١٠٣.

(٥) لقد تولت امرأة لأول مرة رئاسة مجلس العموم، هي السيدة (بوترويد) وذلك في عام ١٩٩٢ بعد إجراء انتخابات، وقد فازت على منافسها على الرغم من انها من حزب العمال والاعلبية في مجلس العموم من حزب المحافظين، ينظر: د. عصام سليمان، مصدر سابق، ص ٩٤.

وأشار النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ٢٠٠٣ الى أن ينتخب المجلس أولاً ولمدة ولايته الرئيس ونائب الرئيس كل منهما على حده بالاقتراع السري بأغلبية أصوات المقترعين، وإذا لم تتحقق هذه الاغلبية من الاصوات في الدورة الانتخابية الأولى والثانية ، يتم إجراء دورة انتخابية ثالثة ويكتفي في هذه الحالة بالأغلبية النسبية ، وفي حال تساوي الاصوات فالأكبر سناً يعد منتخباً رئيساً للمجلس^(١).

أما بالنسبة إلى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد جاء بنص صريح وواضح في المادة (٥٥) منه على أن ينتخب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً للمجلس، ثم نائب أول ونائب ثاني، بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس، وبالاقتراع السري المباشر فالجلسة الأولى للبرلمان يقودها الرئيس المؤقت وتنتهي بانتخاب الرئيس الفائز ونائبيه^(٢). وهذا ما أكدته أيضاً النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ عندما أشار إلى انتخاب الرئيس الدائم لترأس جلسات المجلس بعد قيام الرئيس المؤقت بفتح باب الترشيح لمنصب رئيس المجلس ونائبيه ، وبعد غلق باب الترشيح ينتخب مجلس النواب رئيساً له ثم نائباً أول ثم نائباً ثانياً، بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس وبالاقتراع السري المباشر ولا يجوز انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه دفعة واحدة ، وفي حالة انتخابهم دفعة واحدة سوف يكون هذا الانتخاب مخالفاً للدستور، ويعلن الرئيس المؤقت نتيجة الاقتراع ويقوم بدعوة الرئيس الفائز ونائبيه إلى تبوأ المكان المخصص لهيأة الرئاسة^(٣). فتستلم الهيئة إدارة الجلسة عندها تعد هذه الجلسة الأولى ويبدأ فيها العد التنازلي للمدة الدستورية للدورة الانتخابية^(٤).

الفرع الثاني

انتخاب رئيس الدولة

يمثل منصب رئيس الدولة أهمية كبرى ضمن المؤسسات السياسية والدستورية في الدول قديمها وحديثها باعتباره رأس الدولة ووجهها ، فهو العضو الهام الذي يدير جسم الدولة وذلك ضماناً لتقدمها وحفاظاً لكيانها، ومنصب رئيس الدولة يعد من اقدم المناصب في الدولة بل وجدت الدولة بوجوده

(١) ينظر: المادة (٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ٢٠٠٣.

(٢) آياس الساموك ، جلسة مجلس النواب الأولى تبدأ برئيس السن وترفع برئيس ونائبيه منتخبين، مقال منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا [www. Iraqfsc. iq](http://www.Iraqfsc.iq) تاريخ زيارة الموقع ٢٠١٩/٥/٣١.

(٣) ينظر: المادتان (٧/ أولاً/ ثانياً، ٨/ أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.

(٤) د. وائل عبد اللطيف الفضل، التعديلات الدستورية نقاش في النقاط الخلافية، ط١، دار الرافدين، بيروت، لبنان، ٢٠١٧، ص ٢١.

وتجسدت في شخصه قديماً السلطة والسيادة^(١). فيتولى رئيس الدولة في النظام الملكي السلطة عن طريق الوراثة وهي من أقدم الوسائل في الظهور^(٢). ويسمى ملك حيث تجري وراثة العرش بصفة شخصية طبقاً للقواعد الدستورية المبينة لكيفية توارث العرش أو قانون توارث العرش وفقاً للنظام القانوني لكل دولة^(٣)، ويبقى رئيس الدولة سواء كان يسمى ملكاً أو أميراً أو سلطاناً على عرش البلاد طوال حياته^(٤). وفي النظام الجمهوري فإن رئيس الجمهورية يتم اختياره بصورة ديمقراطية عن طريق الانتخاب^(٥). بحيث يُعبر فيه الشعب عن إرادته بصورة أو بأخرى ، لذا فإن دساتير الدول ذات النظام الجمهوري تحرص على بيان طريقة اختيار رئيس الجمهورية وعلى تحديد مدة الرئاسة له ، لأن رئيس الدولة يتولى الحكم لفترة محددة وهذا هو الأساس في نظام الانتخاب وبيان فيما إذا كان يجوز إعادة انتخاب الرئيس أو من عدمه ، وعدد المرات التي يجوز فيها إعادة انتخابه^(٦). وتختلف الدول البرلمانية ذات النظم الجمهورية في طريقة اختيار رئيس الجمهورية فمنها من جعل أمر انتخابه متروكاً للشعب ، ومنها من جعل ذلك للبرلمان^(٧).

-انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب : إن بعض النظم البرلمانية تأخذ بانتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب أي الناخبين هم الذين يقومون بانتخاب رئيس الدولة^(٨). وهذا الانتخاب قد يكون بطريق مباشر أي على درجة واحدة ، وقد يكون بطريق غير مباشر أي على درجتين^(٩).

ومن الدساتير التي أخذت بطريقة انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب هو دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨ بعد تعديله عام ١٩٦٢ ، إذ كانت المادة السادسة من الدستور قبل تعديلها

(١) د. اردلان نور الدين محمود ، المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة في التشريعات الداخلية (دراسة مقارنة)، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٤، ص ١١.

(٢) د. حازم صادق ، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ٢٠١٢، ص ١٤٧.

(٣) د. عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، ١٩٩٥، ص ١١.

(٤) د. نعمان أحمد الخطيب، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ١٩٩.

(٥) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص ١٥٠.

(٦) د. صالح حسين علي العبد الله، التعددية الحزبية ودورها في تداول السلطة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٦، ص ١٣٣.

(٧) د. كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ١٨٥.

(٨) د. صالح حسين علي العبد الله، مصدر سابق، ص ١٣٦.

(٩) د. عبد الكريم علوان، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨، ص ١٣٤.

تتص على أن (ينتخب رئيس الجمهورية لمدة سبع سنوات، ويكون انتخابه بواسطة هيئة ناخبين تتكون من اعضاء البرلمان، ومجالس المقاطعات، ومجالس اقاليم ما وراء البحار، والممثلين المنتخبين في المجالس البلدية)، لكن تم تعديل طريقة الانتخاب هذه في ٧ تشرين الثاني عام ١٩٦٢ حيث أصبح انتخاب رئيس الجمهورية يتم من خلال الاقتراع العام المباشر من قبل الشعب^(١). وقد جاء كذلك في المادة السابعة من الدستور على أن ينتخب رئيس الجمهورية بأغلبية مطلقة من الاصوات وفي حال لم يتم الحصول على هذه الاغلبية من الاقتراع الاول ، يوجب اجراء اقتراع ثانٍ يعقد في اليوم الرابع عشر بعد ذلك ، يحق فقط للمرشحين الحاصلين على اكبر عدد من الاصوات في الاقتراع الاول بعد انسحاب اي من المرشحين الذين حصلوا على اعلى عدد من الاصوات في الاقتراع الاول ، ويذهب الفقه الفرنسي إلى أن الغرض من تعديل طريقة انتخاب رئيس الدولة هو تقوية مركزه، حيث يستمد شرعيته من الشعب بشكل مباشر، فالشعب هو المصدر الوحيد لتتصيب رئيس الدولة على عرش السلطة^(٢). ويشترط للفوز في هذا المنصب الحصول على أغلبية أصوات الناخبين في الدور الأول ، وهذا في الحقيقة أمر عسير التحقيق، لأن الانتخابات الرئاسية لم تشهد فوز أحد المرشحين لمنصب رئاسة الدولة في الاقتراع الأول وبطبيعة الحال نتيجة الاقتراع الثاني سوف تكون هي الحاسمة ، لأن من خلاله سيتمكن أحد المرشحين من أحرار الاغلبية المطلوبة للفوز بمنصب رئاسة الدولة^(٣).

ونجد لأسلوب انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب مؤيدين ومعارضين من الفقه الدستوري، فمن أيده أستند على إن هذه الطريقة تخلق تربية سياسية للشعب في كافة المجالات، إذ إن اشتراك أغلب الأفراد في هذا الانتخاب يشحن فيهم الاهتمام بالمسائل العامة والمهمة ويحدوا بهم إلى بذل الجهد الايجابي نحو ابراز دورهم ليس فقط في اختيار رئيس الدولة وإنما في جميع المجالات التي تستلزم مشاركتهم، فضلاً عن ذلك تتميز هذه الطريقة بأنها تضمن استقلال رئيس الدولة لأنه يتخلص من تأثيرات المجلس النيابي، ويبتعد عن مناورات وصراعات الاحزاب السياسية والتأثيرات غير السليمة^(٤). أما البعض من الفقه عارض ذلك لأنه يؤدي إلى تقوية مركز رئيس الدولة، على حساب السلطات الأخرى لشعوره بأنه جاء منتخباً من قبل الشعب بأسره أي من جميع الناخبين عن طريق الاقتراع العام^(٥). كما

(١) د. محسن خليل ، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص٦١٨-٦١٩.

(٢) د. رأفت فؤدة ، مصدر سابق، ص٣٢٢-٣٢٣.

(٣) ميثم منفي كاظم، ثنائية السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١١، ص٧٧.

(٤) د. كاظم علي الجنابي ، مصدر سابق، ص١٩١-١٩٢.

(٥) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا ، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية ٢٠٠٦، ص١٢.

إن الانتخاب الشعبي لرئيس الدولة يكون له أثر نفسي عليه ، إذ قد يتملكه الشعور بالغرور والزهو ويغلب عليه الاحساس بأنه ممثل كل الشعب ، وقد ينتهي به الأمر أن يستأثر بالسلطة ويغطي على اختصاصات السلطة التشريعية^(١).

- **انتخاب رئيس الدولة من قبل البرلمان** : يعتبر انتخاب رئيس الدولة بواسطة أعضاء البرلمان، من الطرق الأكثر اتباعاً في الجمهوريات التي أخذت بالأسس التقليدية للنظام البرلماني^(٢). حيث يفرد البرلمان بمهمة انتخاب رئيس الدولة عبر ضوابط وآليات معينة في الكثير من الدول ذات النظام البرلماني^(٣). ومن دساتير الدول التي أخذت بطريقة انتخاب رئيس الدولة من قبل البرلمان هو الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠ إذ أكد على أن ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بأغلبية الثلثين، من قبل مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفي بالأغلبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي^(٤). إذن فقد عهد الدستور اللبناني إلى مجلس النواب مهمة اختيار رئيس الجمهورية ، متأثراً في ذلك بدستور الدولة صاحبة الانتداب وهو دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة^(٥). أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦، فقد أخذ بأسلوب انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب في جلسة خاصة إذ نص على ان يعقد مجلس النواب اجتماعاً خاصاً لمناقشة ترشيح وانتخاب رئيس الجمهورية ونائبيه طبقاً للمادة (70) من الدستور^(٦). وحسب ما يقضي به الدستور هو أن ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد اعضائه، ونلاحظ أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ تبنى النهج الديمقراطي في اختيار رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب^(٧).

ومن مزايا طريقة انتخاب رئيس الدولة من قبل البرلمان تحول دون انفراد رئيس الدولة بالسلطة ومنع استبداده على بقية السلطات الأخرى في الدولة ، وكذلك يحد هذا الاختيار من هيمنة الرئيس على كافة مقاليد الأمور وشؤون الحكم في الدولة^(٨). وقد حاول مؤيدو هذه الطريقة إيجاد الحجج المختلفة وذلك

(١) د. ثروت بدوي ، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص١٦٩.

(٢) د. رأفت فؤدة ، مصدر سابق، ص١٦٧.

(٣) د. محسن خليل ، مصدر سابق، ص٣٧٥.

(٤) ينظر: المادة (٤٩/ ثانياً) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠.

(٥) د. كاظم علي الجنابي ، مصدر سابق، ص١٨٧.

(٦) ينظر: المادة (٤٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .

(٧) ينظر: المادة (٧٠/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٨) ميثم منفي كاظم ، مصدر سابق ، ص٨٠.

من أجل تبرير تلك الطريقة ومنها أن انتخاب رئيس الدولة من قبل البرلمان هو في جوهره انتخاب من قبل الشعب لكن على درجتين ، إذ يتم انتخاب البرلمان أولاً من قبل الشعب ، ثم يقوم أعضاء البرلمان بعد ذلك بانتخاب رئيس الدولة^(١). ويؤخذ على هذه الطريقة أنها تؤدي إلى ضعف مركز رئيس الدولة وتضعه تحت سيطرة البرلمان، أي تبعية رئيس الدولة للبرلمان^(٢)، كذلك هذه الطريقة تجعل من الرئيس آلة في يد حزب الأغلبية فهذا يؤدي إلى فقدان رئيس الدولة الاحترام والجلالة الواجبتين له^(٣). وبغية دراسة هذا الموضوع لابد من توضيح مراحل انتخاب رئيس الدولة وعلى النحو الآتي:-

أولاً: الاقتراع الأول :

يعتبر الانتخاب الوسيلة الديمقراطية الافضل لأسناد السلطة إلى الحكام، ويتم اللجوء عادة في الدول الديمقراطية إلى الانتخاب لمعرفة من حصل على أعلى نسبة من الاصوات لكي يتولى شؤون الحكم، لذلك تعد عملية إجراء الاقتراع الأول والثاني وعلان النتائج الانتخابية ، من المراحل المهمة في انتخاب رئيس الدولة^(٤).

والعديد من دساتير الدول اهتمت بهذا الأمر، فاستناداً لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الذي تبنى الانتخاب بوصفه الوسيلة الديمقراطية لأسناد السلطة، وأناط بأحد المجلسين التشريعيين مهمة اختيار رئيس الجمهورية^(٥). إذ نص على (ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد اعضائه)، يتضح من المادة اعلاه أنها تناولت تنظيم دور مجلس النواب باختيار رئيس الجمهورية من بين عدد المرشحين، مما يدل أن الدستور أعتنق أسلوب تعدد المرشحين وليس نظام المرشح الواحد ، وذلك بأغلبية ثلثي عدد اعضاء مجلس النواب العراقي^(٦).

إن هذه الطريقة وإن كانت متوافقة مع النظام البرلماني، إلا إن الواقع العملي في العراق جاء بشكل مختلف في أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية، حيث انتخابه يكون راضحاً لمبدأ التوافقات السياسية من قبل الكتل السياسية ، وأن عملية اختيار الرئيس من قبل مجلس النواب تأخذ طابعاً شكلياً، ولا يشترط

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مصدر سابق، ص ٧٩.

(٢) د. وحيد رأفت - د. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، مصر، ١٩٣٧، ص ٧٩.

(٣) د. ثروت بدوي، مصدر سابق، ص ١٠٨.

(٤) ياسر عطوي عبود الزبيدي ، اختيار رئيس الجمهورية، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٢، ص ١٠٤.

(٥) د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٨، ص ١٧١.

(٦) ينظر: المادة (٧٠/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

أن يكون رئيس الجمهورية من داخل اعضاء مجلس النواب ، إذ يجوز اختيار مرشح لمنصب رئاسة الجمهورية من خارج مجلس النواب^(١).

ثانياً: الاقتراع الثاني :

يتم اللجوء إلى الاقتراع الثاني عندما لم يحصل أي من المرشحين على الاغلبية المطلوبة من الأصوات في الاقتراع الاول، ويعتبر المرشح فائزاً بهذا المنصب ووصوله إلى سدة الرئاسة في حالة إذا نال أكبر عدد من أصوات الاعضاء داخل البرلمان^(٢). ويكون للبرلمان في أغلب الدول دوراً واضحاً وفعالاً في هكذا مرحلة ، لأنها تعد من أهم وأدق مراحل تولية رئيس الدولة ، حيث من خلالها يتم معرفة الفائز بالعملية الانتخابية لمنصب رئاسة الدولة بالإضافة إلى وجود رقابة الرأي العام على الصعيد الداخلي والخارجي وإلى ما سنكشف عنه نتائج الانتخابات الرئاسية^(٣).

وهناك العديد من الدول التي حدثت فيها جولات انتخابية ثانية^(٤). فطبقاً لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الذي تنبأ باحتمال حدوث حالة لا يحصل فيها أي من المرشحين على أغلبية الاصوات المطلوبة أي أن الانتخاب الذي يقوم به مجلس النواب لم يسفر عن فوز أحد المرشحين بالرئاسة^(٥). لذلك تم اللجوء إلى الاقتراع الثاني إذ جاء في المادة (٧٠/ ثانياً) منه (إذا لم يحصل أي من المرشحين على أغلبية الاصوات المطلوبة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الاصوات ، ويُعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني) ، هذه المادة بينت حالة عدم كسب المرشح على أغلبية اصوات اعضاء مجلس النواب، فالمنافسة في الاقتراع الثاني تكون محصورة فقط بين المرشحين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات ، فمن يحرز أكثرية أصوات أعضاء المجلس في

(١) د. غانم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ٣٦٥.

(٢) أحمد نهير راهي، مصادر قوة رئيس الجمهورية في الانظمة السياسية، بحث منشور في مجلة كلية التربية ، جامعة واسط ، المجلد (١)، العدد (١٢)، ٢٠١٢، ص ٣٨٤.

(٣) ليلى حنتوش الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩، ص ٧٨.

(٤) كما هو الحال في المانيا فقد أكد دستورها لعام ١٩٤٩ المعدل عام ٢٠١٤ في المادة (٥٤/ سادساً) على أن (ينتخب رئيساً من يحصل على اصوات أغلبية اعضاء الجمعية العمومية الاتحادية، وإذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه الأغلبية في جولتي الاقتراع الأولى والثانية، فيكون رئيساً من يحصل على أكثر الاصوات في جولتي اقتراع ثالثة).

(٥) د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص ١٧١. ولقاء مهدي سلمان، أقطاب الحكومة دراسة مقارنة في الولاية وبعض الاختصاصات (العراق ولبنان انموذجاً)، بحث منشور في مجلة كلية التربية الاساسية للعلوم التربوية والإنسانية، جامعة بابل، العدد (٤١)، ٢٠١٨، ص ٢٣.

الجملة الانتخابية الثانية يعتبر هو الفائز بمنصب رئاسة الجمهورية^(١). ويلاحظ أن الدستور أعتى بمسألة احتمال عدم تحقق نسبة ثلثي الاصوات في الاقتراع الأول ، فتحول نحو الأكثرية من الأصوات^(٢).

وإن متطلبات الترشيح في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (٧٠) تختلف عما هي عليه في المادة (١٣٨)، حيث أن المادة (٧٠) أكدت على اختيار رئيس الجمهورية من بين عدد من المرشحين فهذا يعني أن الترشيح لمنصب رئاسة الدولة يكون عن طريق طلبات يقوم بتقديمها الأشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط والمؤهلات المطلوبة للترشيح ، أي وفق أسلوب الترشيح الفردي الذي يفسح المجال أمام المرشحين المستقلين، أما المادة (١٣٨) فقد أتبع نظام القائمة أي أن كل قائمة تتضمن ثلاثة مرشحين ، أحدهم يتولى منصب رئاسة الجمهورية واثنين منهم بصفة نواب لرئيس الجمهورية، حيث جميعاً يشكلون منصب (مجلس رئاسة الجمهورية) أي أن مجلس النواب يكون مختص بانتخاب اعضاء مجلس الرئاسة، وليس الرئيس فقط^(٣). وأن العمل بمنصب مجلس الرئاسة قد انتهى وفق الدستور الذي اشار على أن العمل بهذا المنصب يكون مقتصرًا على دورة انتخابية واحدة فقط^(٤). وفي عام ٢٠١٠ وبداية الدورة الانتخابية الثانية تم اعادة العمل بمنصب رئيس الجمهورية بدلاً من منصب مجلس الرئاسة، وأن الآلية الواجب اتباعها بانتخاب رئيس الجمهورية هو ما ورد في المادة (٧٠) من الدستور حيث أصبح هو الاسلوب المتبع في انتخاب رئيس الجمهورية^(٥).

وعلى سبيل المثال ففي جلسة مجلس النواب بتاريخ ١١/١١/٢٠١٠ تم اعادة العمل بمنصب رئيس الجمهورية حيث رشح لهذا المنصب شخصان هما (جلال الطالباني) و (حسين الصافي)، وبعد انتهاء التصويت من قبل المجلس حصل الطالباني على (١٩٥) صوت وحصل حسين الصافي على (١٢) صوتاً، فهنا تطلب الأمر أن يتم الانتقال إلى تطبيق الفقرة الثانية من المادة (٧٠)، بسبب عدم تمكن الطالباني من إحراز نسبة ثلثي اصوات اعضاء مجلس النواب العراقي، لكن في الاقتراع الثاني حصل الطالباني على (١٩٥) صوت وحسين الصافي على (١٢) صوت فظفر الطالباني بمنصب رئاسة

(١) د. عامر عياش ، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة المستنصرية، المجلد (٤)، العدد (١٤)، ٢٠١١، ص ١٨.

(٢) ينظر: المادة (٧٠/ أولاً/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) حسين خشان الزامل، علاقة رئيس الدولة بالمجلس النيابي في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٢، ص ٥٨.

(٤) ينظر: المادة (١٣٨) يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) اينما ورد في هذا الدستور، ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية، بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور.

(٥) ينظر: المادة (٧٠/ أولاً/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

الدولة، باعتباره هو الفائز الذي حصل على أكثرية الأصوات^(١). والواقع أن الانتخاب بأغلبية الثلثين لأصوات أعضاء المجلس النيابي قد يكون معطل تطبيقه من الناحية الفعلية ، فمرشح إحدى القوائم الانتخابية الفائزة يكون هو رئيس الجمهورية وما على مجلس النواب إلا التصويت الشكلي على هذا المرشح ، وممكن أن يدخل هذا النص حيز النفاذ بعد فترة طويلة من نفاذ الدستور أو على المدى البعيد في حال تغيرت القوى والكتل السياسية في المستقبل بحيث لا تصبح رئاسة الدولة أو الحكومة أو مجلس النواب حكراً على تيار أو كتلة سياسية معينة^(٢).

وعلى صعيد الواقع العملي تم انتخاب (د. برهم صالح) رئيساً للجمهورية ، في الدورة الانتخابية الرابعة لعام ٢٠١٨ بعد حصوله على (٢١٩) صوت ، وأشار محمد الحلبوسي رئيس البرلمان العراقي أن انتخاب رئيس الجمهورية يجب أن يصوت عليه ثلثي عدد أعضاء المجلس النيابي ، وفي حال عدم حصول المرشح على هذا العدد المطلوب يتم اللجوء إلى إقامة جولة انتخابية ثانية ، من أجل انتخاب أحد المرشحين الاثنتين الحاصلين على أكثر عدد من الاصوات، وبعد الانتهاء من عملية العد والفرز اليدوي للجولة الانتخابية الأولى، لم يتمكن أحد من المتقدمين الاثنتين لمنصب رئاسة الجمهورية (د. برهم صالح) و (د. فؤاد حسين) من احراز ثلثي عدد الاصوات المطلوبة للفوز بمنصب الرئاسة بعدها أعلن رئيس البرلمان الأصلي خوض كل من المرشحين المتنافسين جولة اقتراع ثانية ، لكي يتم التنافس بين المرشحين اللذان حصلوا على أكبر عدد من الاصوات ، وبعد رئيساً منتخباً للجمهورية من حصل على أكثرية الاصوات في الجولة الانتخابية الثانية ، فأعلن رئيس مجلس النواب فوز (د. برهم صالح) رئيساً للجمهورية بعد حصوله على (٢١٩) صوت مقابل (٢٢) صوت حصل عليها المرشح فؤاد حسين^(٣).

المطلب الثالث

حق تسمية رئيس مجلس الوزراء في الانظمة السياسية المقارنة

في الانظمة السياسية المقارنة لا يمكن الحديث عن آلية معينة لتسمية رئيس مجلس الوزراء، وهذه الآلية تتأثر بالعديد من الاعتبارات أولها النص الدستوري فقد يرسم الدستور طريقاً واضحاً لتسمية المرشح فلا يمكن تجاوز هذا الطريق، ويجب اتباعه من قبل رئيس الدولة ولا يمكن بأي حال من الاحوال إغفال ديمقراطية النظام السياسي ، ففي ظل الانظمة الأقل ديمقراطية يبدو الرئيس وكأنه صاحب الحق

(١) حسين خشان الزامل، مصدر سابق، ص ٤٨.

(٢) د. علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق نظام برلماني أم رئاسي، بحث منشور في مجلة كلية الفقه، جامعة الكوفة، العدد (٤)، ٢٠٠٧، ص ٤.

(٣) ينظر: محضر جلسة مجلس النواب رقم (٤) من الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الأولى، الدورة الانتخابية الرابعة، المنعقدة بتاريخ ٢/١٠/٢٠١٨، المنشورة على الموقع الالكتروني لمجلس النواب العراقي، www.parliament.iq

الوحيد في التسمية بغض النظر عن نتيجة الانتخابات أو الكتلة النيابية الأكبر، أما في النظم الأكثر ديمقراطية فدور رئيس الدولة يتحدد بأضيق نطاق له إذ ليس للرئيس في هذه النظم سوى أن يتبع آلية التكليف الدستورية من غير أن يكون لرأيه الشخصي أي تأثير^(١).

وأن خطوة تسمية رئيس مجلس الوزراء تعتبر من الخطوات المهمة الرئيسية لتشكيل الحكومة وتتم تسميته من قبل رئيس الدولة عادة، نظراً لطبيعة عمله ودوره المهم في وضع ورسم السياسة العامة للدولة، وهذه التسمية تعتبر الخطوة الأولى في مسيرة تشكيل الحكومة في الانظمة الدستورية لذلك يجب أن تكون خطوة صائبة ومدروسة من أجل الوصول إلى الخطوات اللاحقة لتشكيل مجلس الوزراء^(٢). وعليه سوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاث فروع وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول : تسمية رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني .

الفرع الثاني : تسمية رئيس مجلس الوزراء في النظام الرئاسي .

الفرع الثالث : تسمية رئيس مجلس الوزراء في النظام المختلط .

الفرع الأول

تسمية رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني

إن النظام البرلماني لم يخلق بالشكل النظري العام ولا يعود إلى فكرة عالم أو شخص معين من العلماء بل هو نتاج تطور تأريخي، نشأ وتطور بمرور الزمن نتيجة تجارب عديدة من دون أن قامت بتكوينه نظرية سابقة^(٣). وأن هذا النظام لم يظهر إلى حيز الوجود طفرة واحدة وإنما كان وليد الظروف والسوابق التاريخية ومروره بمراحل مختلفة استغرقت وقتاً طويلاً^(٤)، ويعد هذا النظام من أكثر النظم اتساعاً وأهمية ، وذلك إلى عهد قريب ويحافظ على

(١) د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال إلى الاستقلال، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٨، ص ١٤٥.

(٢) كمال علي حسين، التنظيم الدستوري لتشكيل الحكومة واختصاصها في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٦، ص ٤٨-٤٩.

(٣) د. علي محسن مهدي، حدود السلطة التنفيذية في النظام البرلماني العراقي بموجب دستور ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، دار الرواد للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٧، ص ٣٩.

(٤) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، ١٩٦٩، ص ٨٢١.

التوازن والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(١). وأسس وأصول النظام البرلماني تعود إلى انكلترا فنشأ عام ١٢٦٦ وتطور فيها ثم انتقل إلى دولاً أخرى قامت بتطبيقه بطرق مختلفة ، وهذا الاختلاف في التطبيق لا يمس أصول وعموميات النظام البرلماني^(٢). ومن أهم الاختصاصات الممنوحة للملك في بريطانيا هو تسميته للشخص الذي يشكل الحكومة إذ كان الملك يجمع في يده جميع السلطات المطلقة ويقوم بإدارة شؤون الحكم بمفرده لذلك كانت تسمية الوزير الأول من ضمن الامتيازات الخاصة بالملك، لكن نتيجة التطورات التي حدثت في هذا النظام وبظهور النظام الحزبي أخذ الملك يقوم بالبحث عن الشخص الذي يكون قادراً على قيادة الأغلبية البرلمانية داخل مجلس العموم، وقيامه بتسمية زعيم الحزب الحائز على هذه الأغلبية كرئيس للحكومة^(٣). فأُسند الملك لمنصب الوزير الأول روبرت والبول واستمر في ممارسة الحكم عشرين عاماً في الثلث الأول من القرن الثامن عشر، ولم يظهر منصب الوزير الأول في انكلترا إلا في عام ١٩٠٥^(٤).

وإذا كان الملك هو الذي يقوم بتسمية الوزير الأول فعمله هذا من الجانب الشكلي فقط حيث في الواقع العملي، الشعب هو الذي يقوم باختيار الوزارة بعد إجراء الانتخابات العامة لمجلس العموم فيتم تسمية مرشح الحزب الفائز في الانتخابات باعتبار هذا الحزب تمكن من الحصول على الأغلبية النيابية داخل مجلس العموم، فيظهر أن تسمية الوزير الأول لا تعود من الناحية الواقعية إلى الملك بل إلى الشعب بمفرده لإعطاء ثقته في انتخابات مجلس العموم لأحد الحزبين الرئيسيين الحاصل على أغلبية مقاعد البرلمان^(٥). وهذا يؤدي إلى التزام الملك في تسمية مرشح حزب الأغلبية الذي اختاره الناخبين أثناء حصول الانتخابات النيابية وأصل هذا الالتزام يعود إلى الاعراف البرلمانية الثابتة وذلك لأن المواطنين عندما يقترعون في الانتخابات النيابية فهم يقومون باختيار رئيس الحكومة أكثر من اختيارهم للنائب الذي سوف

(١) د. علي يوسف الشكري - ليلي حنتوش ناجي الخالدي، التنظيم الدستوري لصلاحيات رئيس الدولة بالامتناع عن تصديق القانون في النظام البرلماني، بحث منشور في مجلة جامعة بابل، جامعة بابل، المجلد (٢٤)، العدد (٢)، ٢٠١٦، ص ١١٤.

(٢) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، النظم السياسية (الدولة والحكومات)، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٢٨٧.

(٣) د. سعيد أبو الشعير، مصدر سابق، ص ٢٠٩.

(٤) د. محمد سامر التركاوي، مصدر سابق، ص ٨٨ وما بعدها.

(٥) د. محسن خليل، مصدر سابق، ص ٥٩٧-٥٩٨.

ينوب عنهم في مجلس العموم^(١). واستقر في بريطانيا (ثنائية النظام الحزبي) فالوزير الأول يكون من الحزب الذي له أكثرية الأصوات داخل المجلس النيابي وإذا لم توجد أغلبية واضحة في المجلس يقوم الملك بتشكيل حكومة ائتلافية مكونة من عدة أعضاء ينتمون إلى احزاب مختلفة، وذلك لأنه لا يمكن حل مجلس العموم وإجراء انتخابات جديدة من دون وجود سبب سوى عدم وجود حزب أغلبية^(٢). وهناك العديد من الدول التي طبقت النظام البرلماني متأثرة بالنموذج الانكليزي^(٣).

وفي لبنان أيضاً أخذ بالنظام البرلماني المعروف بأركانه التقليدية ، إذ يقوم نظام الحكم على أساس النظام الجمهوري النيابي البرلماني^(٤). ورئيس الجمهورية في هذا النظام يقوم بتسمية رئيس الوزراء، فقد اشارت المادة (٥٣/ف٢) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠ على أن "يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعها رسمياً على نتائجها..." يعد هذا النص تغييراً جذرياً للحياة السياسية اللبنانية ، فبعد أن كان رئيس الجمهورية قبل الطائف يسمي رئيس الوزراء الذي يريده على وفق مشيئته ، فقد أصبح بموجب النص الجديد أعلاه ملزماً بالأصول البرلمانية ونتائجها بالتشاور مع رئيس المجلس النيابي ، لذلك فقد انتقلت تسمية رئيس مجلس الوزراء من رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب، واصبح رئيس الحكومة

(١) د. مهند صالح الطارونة ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ٤١.

(٢) د. مريد أحمد عبد الرحمن، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٩٩.

(٣) على سبيل المثال ألمانيا فقد اعتنقت النظام البرلماني والقانون الأساسي نص على أن الحكومة الالمانية تتألف من المستشار (رئيس مجلس الوزراء الاتحادي والوزراء الاتحاديين)، حيث المستشار يجب أن يكون مستشار الاكثرية وتجري تسميته أما بناءً على اقتراح يرفعه رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب في حال حصل هذا المرشح على أكثرية الاصوات في الانتخابات، أو بناءً على اقتراح مجلس النواب الذي يستطيع خلال ١٤ يوماً من الاقتراع الأول انتخاب مستشار بأغلبية تزيد على نصف عدد اعضائه، وإذا فشل الانتخاب خلال هذه المدة يجب إجراء جولة انتخاب جديدة ، ويفوز من يحصل على أعلى عدد من الاصوات بشرط أن تتجاوز اغلبية عدد اصوات اعضاء المجلس، وعندئذ يجب على رئيس الجمهورية أن يسمي الفائز بأعلى الاصوات مستشاراً لألمانيا وإذا لم يحصل المنتخب على هذه الأغلبية فلرئيس الجمهورية الخيار وخلال سبعة أيام أما أن يسميه مستشاراً أو أن يحل المجلس النيابي، ينظر: د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص ٢١٦-٢١٧.

(٤) د. محسن خليل، مصدر سابق، ص ٦٣٨.

ينتخب من غير أن يسمى ذلك انتخاباً من قبل المجلس النيابي^(١)، ومن جانب آخر اشارت الفقرة الثالثة من المادة أعلاه على أن " ... يصدر مرسوم تسمية رئيس الوزراء منفرداً..."، وبذلك يكون المشرع الدستوري اللبناني قد أخذ بالقاعدة السليمة التي جرى العمل بها في دول النظام البرلماني وفي لبنان نفسه^(٢). أما من حيث الأصول البرلمانية التي يلتزم بها رئيس الجمهورية لتشكيل الحكومة ، فهي تبدأ عن طريق الاستشارات النيابية ، وذلك من خلال أستماع رئيس الجمهورية إلى آراء النواب لمعرفة الشخصية التي سوف تتبوأ منصب رئاسة الوزراء، فيقوم الرئيس في بداية الاستشارات باستقبال رئيس البرلمان، ثم رئيس الحكومة المستقيلة لمعرفة رأيهما بخصوص تسمية رئيس الوزراء المزمع تكليفه ، ثم يستقبل الكتل النيابية والنواب المستقلين ، ومراسيم الاستقبال تستمر يوماً أو يومين بسبب كثرة الكتل البرلمانية^(٣). وهذه الاستشارات تشكل بنتيجتها المانع السياسي لرئيس الجمهورية فقط دون المانع الدستوري ، وأن رئيس الجمهورية لم يحترم دائماً آراء الأغلبية النيابية ، إذ يقوم الرئيس بتكليف شخصية لرئاسة مجلس الوزراء غير الشخصية المسماة من قبل الأغلبية البرلمانية ، بالمقابل لا يمكن النفي من تقييد الرئيس في كثير من الاحيان برأي الأغلبية النيابية، مما دفع البعض إلى القول بأن الدستور لم يقم بوضع أي موانع دستورية أمام رئيس الجمهورية الذي لم يكن مقيداً بالأصول النيابية ، فلا يسمى إلا الشخصية المتفق معها من الجانب السياسي، وأكد البعض أن رئيس الجمهورية مقيداً بالعرف الدستوري والأصول النيابية على الرغم من وجود نص المادة (٥٣) من الدستور اللبناني^(٤). وأشار بعض الكتاب إلى أن ما هو غير دستوري قيام البعض من النواب بتفويض رئيس الجمهورية بتسمية رئيس الحكومة الذي يرغب به ، وحق التفويض هذا لا يملكه النواب أصلاً^(٥). حيث لا يمكن للنائب أن يفوض غيره في المهام المناطة به داخل البرلمان، فإنه لا يحق له أيضاً أن يفوض غيره في اختيار المكلف لرئاسة مجلس الوزراء حتى ولو كان رئيس الجمهورية ، وأضافوا في ذلك أن النائب مُلزم بتسمية المرشح الذي يختاره رئيس الجمهورية لرئاسة الحكومة ، وكل تفويض يقوم به النائب يعتبر ليس ذي أهمية^(٦).

وظهرت الآراء الكثيرة حول بيان أهمية الاستشارات النيابية ومدى إلزاميتها، حيث عدّ البعض إن هذه الاستشارات يكون رئيس الجمهورية مُلزم بنتيجتها، والبعض الآخر عدّه مقيداً بإجرائها وليس بالنتيجة

(١) د. عمر محمد شحادة، رئيس الدولة في النظام السياسي اللبناني (دراسة مقارنة)، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، بدون سنة طبع، ص ٣٠٨.

(٢) د. عبد الغني بسيوني، مصدر سابق، ص ٩٣.

(٣) د. ساجد محمد الزامل، كتابات دستورية، ط ١، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ٢٠١٥، ص ٤٦١.

(٤) د. انطوان أسعد، مصدر سابق، ص ١٧٢-١٧٣.

(٥) المصدر نفسه، ص ١٧٣.

(٦) د. عمر محمد شحادة، مصدر سابق، ص ٣٠٨.

العديدية لها لأن رئيس الجمهورية يملك سلطة استثنائية ، وذلك بسبب الموقع والمسؤولية المتمتع بهما بوصفه رئيساً للجمهورية ولديه معلومات ورؤية تهم سياسة الدولة أحياناً لا تتفق مع الرأي العام في البلاد، وأن عبارة استشارات مع معنى الالتزام هما تعبيران متناقضان، إذ تعتبر هذه الاستشارات تحريات تتم من قبل رئيس الجمهورية مع النواب لمعرفة رأيهم بالمرشح الذي سوف يتبوأ منصب رئاسة الوزراء^(١). وبناءً على ذلك إذا تم الأخذ بمسألة الزامية الاستشارات النيابية سوف يلاحظ أن القرار النهائي يكون للمجلس النيابي فهو يعطي رأيه أولاً بالشخص الذي يشكل الحكومة ثم يمنح ثقته لهذه الحكومة ، أما إذا ظهر اعتراض على رأي الأغلبية من جانب رئيس الجمهورية وقام بتكليف شخصية أخرى لرئاسة مجلس الوزراء ، فعلى الأغلبية أن تحجب ثقته عن الحكومة المشكلة خلافاً لإرادتها وهذا الأمر مرتبط بمدى تأثير رئيس الجمهورية على الأغلبية النيابية^(٢).

الفرع الثاني

تسمية رئيس مجلس الوزراء في النظام الرئاسي

نشأ النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية التي أخذ دستورها الصادر عام ١٧٨٧ بهذا النظام^(٣). ويعد مبدأ الفصل بين السلطات الأساس الذي يقوم عليه النظام الرئاسي من الجانب النظري، لكن من الجانب العملي ظهر من الاستحالة قيام الفصل التام بين السلطات ، حيث لا بد من وجود نوع من الاتصال والتعاون فيما بينها لذلك في النظام الرئاسي لا يوجد فصل مطلق بين سلطات الدولة وإنما تعاون بينهما^(٤). ولا يوجد أيضاً في النظام الرئاسي التقليدي منصب رئيس مجلس وزراء بالمفهوم السياسي المعروف في النظام البرلماني، حيث رئيس الجمهورية هو رئيساً للدولة ورئيساً للحكومة في ذات الوقت فهو يجمع بين يديه رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة في هذا النظام^(٥)، وله الحق المطلق في تعيين الوزراء المساعدين له لممارسة شؤون السلطة في البلاد^(٦). ورئيس الدولة يمارس صلاحيات مهمة

(١) تاير هوبي ، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية في كل من العراق ولبنان (دراسة مقارنة)، ط١، مكتبة القانون المقارن للنشر والتوزيع، العراق، ٢٠١٩، ص١٠١.

(٢) د. انطوان أسعد، مصدر سابق، ص٣٦٥-٣٦٦.

(٣) د. عادل ثابت، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص١٠٦.

(٤) د. مروان محمد المحروس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقہ الإسلامي، دار الإعلام، الأردن، ٢٠٠٢، ص١٧-١٨.

(٥) د. عثمان محمد فتوح محمد، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام الفيدرالي (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، جامعة عين الشمس، كلية الحقوق، القاهرة، ١٩٧٩، ص٧.

(٦) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص٢٣٦.

وواسعة، فهو يضطلع بإداء جميع وظائف السلطة التنفيذية^(١). ومنصب رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي هو الأهم حيث يتمتع بمركز مرموق وقوي لأنه يتم انتخابه من قبل الشعب، بالإضافة إلى ذلك يعتبر هذا النظام ديمقراطي مستنداً على الإرادة الشعبية، فهذا يترتب عليه تقوية السلطة التنفيذية ويعطي لرئيس الجمهورية الاستقلال في ممارسة أعماله أمام البرلمان ، حيث لا يستطيع القيام بعزله وإقالته ويستقل الرئيس بإدارة السلطة التنفيذية^(٢). ويعد النظام الرئاسي أحد النظم السياسية المهمة الذي له التأثير المباشر على العديد من الانظمة السياسية ذات الصفة الديمقراطية^(٣). وأخذت أغلب دساتير دول امريكا اللاتينية بالنظام الرئاسي وتطبيقها لمبدأ الفصل بين السلطات واتباعها النظام الفيدرالي بعد حصولها على الاستقلال في الربع الأول من القرن التاسع عشر^(٤). مقلدة في هذا الولايات المتحدة الامريكية، ما عدا بعض الاستثناءات النادرة التي لم تستمر لمدة زمنية طويلة وقد يكون هذا التقليد في الدساتير أحياناً مبالغاً فيه ، حيث الاختلافات قليلة جداً مع دستور الولايات المتحدة الامريكية ، لكن على صعيد التطبيق العملي للدستور يظهر ازدياد هذه الاختلافات بصورة كبيرة جداً^(٥). وقد يتغير نظام الحكم في دول امريكا اللاتينية لأن هذا النظام ذو طابع مختلف وله درجات متعددة ، فلا يكون مقتصرًا على درجة واحدة، فيمكن أن يكون نظاماً ديمقراطياً وقد يتطور إلى نظام قيصري ديمقراطي ، وينقلب أحياناً الى نظام دكتاتوري خالص^(٦) ، يتضح مما تقدم أن النظام الرئاسي يتصف بفرديّة السلطة التنفيذية وتعتبر هذه الصفة من إحدى الصفات المميزة للنظام الرئاسي، على خلاف النظام البرلماني الذي تبنى ثنائية السلطة التنفيذية.

(١) د. حافظ علوان حمادي الدليمي ، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الامريكية، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠٠١، ص٢٧٢.

(٢) د. لطيف مصطفى أمين، مبدأ الفصل بين السلطات ووحدتها وتنظيمها في الدساتير العربية، منشورات مكتب الفكر والتوعية، السلیمانية، ٢٠٠٧، ص١٨٧ وما بعدها.

(٣) كرار عباس متعب، النظام الرئاسي الامريكي، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، المجلد (٢)، العدد (٢)، ٢٠١٠، ص٢٢٦.

(٤) د. حسان شفيق العاني، الانظمة السياسية والدستورية المقارنة ، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص٨٣. ود. هيو رشيد على، الفصل بين السلطات (جدوى تطبيق النظام الرئاسي والبرلماني في الحكم)، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص٤٨.

(٥) هند علي محمد السوداني، سلطات رئيس الدولة على الوزراء، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص١٧.

(٦) د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص١٠٨١.

الفرع الثالث

تسمية رئيس مجلس الوزراء في النظام المختلط

إلى جانب وجود الانظمة السياسية الثلاث البرلماني ، الرئاسي والمجلسي، فقد ظهر نظام آخر يسمى بالنظام المختلط وبدأ ينتشر في بعض الدول وسمي بهذا الاسم، لأنه يجمع بين خصائص الحكم في كل من النظامين البرلماني والرئاسي وتميز هذا النظام بثنائية السلطة التنفيذية فالسلطة فيه مكونة من (رئيس الدولة ورئيس الحكومة)^(١)، حيث يقوم الشعب باختيار رئيس الدولة الذي يملك صلاحيات واسعة ويقوم الشعب أيضاً باختيار البرلمان ، إلا أن البرلمان يترك لرئيس الدولة اختيار ممثله الذي يدير الحكومة اعتماداً على الاغلبية النيابية^(٢). وعادة يشترك رئيس الدولة مع رئيس مجلس الوزراء في هذا النظام في ممارسة الصلاحيات الخاصة بالسلطة التنفيذية ، والنظام المختلط لا ينشأ إلا في الدول ذات النظام الجمهوري ، على العكس من النظام البرلماني الذي ظهر في الدول ذات النظام الملكي^(٣). وهذا النظام نشأ حديثاً ووضع العديد من القواعد المهمة واثبت نجاحه في الكثير من الدول حتى أصبح نظاماً ذات طابع سياسي قائماً بحد ذاته^(٤).

وتعد فرنسا نموذج للنظام المختلط، فظهر هذا النظام في فرنسا في ظل دستور الجمهورية الخامسة يعود إلى عدة اسباب سياسية وقانونية وتاريخية ، فالأسباب السياسية تمثلت في تعدد الاحزاب وكذلك الازمات الوزارية المستمرة، أما الأسباب القانونية فتتمثل في الرغبة في الحد من الإسراف في التفويض التشريعي الذي تم استخدامه من قبل الحكومة خلال الحربين العالميتين ، أما بالنسبة للأسباب التاريخية فتظهر في عدم الاستقرار السياسي الذي مرت به فرنسا منذ قيام الثورة الفرنسية حتى قيام الجمهورية الخامسة^(٥).

وطبقاً للنظام الذي وضع في فرنسا عام ١٩٥٨، يعتبر رئيس الجمهورية كما هو معلوم، المالك الاصلي للسلطة التنفيذية وبناءً على ذلك يكون رئيس الوزراء (تابعاً) لرئيس الجمهورية ويستمد منه وجوده

(١) د. غني عطية محمد ، فصل السلطات في الدساتير العراقية (دراسة تحليلية)، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، كلية القانون، جامعة ذي قار، العدد (١٣)، ٢٠١٦، ص١٢-١٣.

(٢) د. فراس عبد الكريم البياتي ، العملية السياسية والنظام السياسي في العراق ٢٠٠٥ - ٢٠١٥، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية، جامعة النهرين ، العدد (٣٦ - ٤٥)، ٢٠١٦، ص٢٥٢.

(٣) د. سام دلة، النظام المختلط، مقال منشور على الموقع الالكتروني، <http://Arab-ency.com> ، تاريخ زيارة الموقع ٢٠١٩/٧/١١.

(٤) د. صالح جواد كاظم - د. علي غالب العاني ، الانظمة السياسية، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١، ص٨٥.

(٥) د. هيو رشيد على، مصدر سابق، ص٨٦.

وصلاحياته شأنه في ذلك شأن الحكومة^(١). ومن الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية على وفق دستور الجمهورية الخامسة صلاحية تسمية رئيس الوزراء^(٢)، لأن رئيس الجمهورية ملزم بعدم ترك البلاد دون وجود حكومة تقوم بإدارة شؤون الحكم ، فهنا يجب على رئيس الجمهورية أن يسمي رئيساً للوزارة وأن يكون وحاصلاً على تأييد البرلمان سواء كان من حزبه أو من عدة احزاب ، حيث رئيس الوزراء يجب أن يكون أهلاً لثقة الأغلبية النيابية وثقة رئيس الجمهورية^(٣). فقد أشار دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨ إلى أن يقوم رئيس الجمهورية بتسمية رئيس الوزراء^(٤)، وأن تسمية رئيس الوزراء تكون سلطة تقديرية لرئيس الجمهورية ، إذ يملك هذا الأخير السلطة الشخصية في تسمية رئيس الوزراء وهذه التسمية تعد حقيقية وليست شكلية ، وعند المقارنة بين المادة (٤٥) من دستور الجمهورية الرابعة لعام ١٩٤٦ التي أشارت إلى أن بعد إجراء كل دورة تشريعية يكون من حق رئيس الجمهورية أن يرشح شخصاً معيناً ليترأس منصب رئاسة الوزراء وذلك بعد إجراء المشاورات المعتادة^(٥). والمادة الثامنة من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨، نلاحظ وجود فرق بين الجمهوريتين ، إذ إن الجمهورية الرابعة تعطي لرئيس الجمهورية سلطة الترشيح فقط ، لكن الجمهورية الخامسة منحت صلاحية التسمية الحقيقية ، أيضاً المشاورات التي يقوم بإجرائها رئيس الجمهورية مع رؤساء الكتل البرلمانية لم تشر إليها المادة الثامنة من دستور ١٩٥٨، على خلاف دستور ١٩٤٦ الذي اشار إلى مصطلح "المشاورات المعتادة"، وخلافاً لما كان يحدث في الجمهوريات السابقة، فإن تسمية رئيس الوزراء تعتمد على رغبة وإرادة رئيس الجمهورية، ففي ظل دستور الجمهورية الخامسة تم إلغاء المراسيم الخاصة بنيل الثقة وأن الحكومة في الوقت الحالي تكون مستقلة عن إرادة النواب ، عليه نستخلص من نص المادة (٨) من دستور فرنسا لعام ١٩٥٨ فكرتين جوهريتين الفكرة الأولى المادة (٨) تهدف إلى تعزيز السلطة التنفيذية (يمتلك الرئيس سلطة شخصية في تسمية رئيس الوزراء) وهذا واضح من نص المادة (١/٨) . وهذه الصلاحية غير مشمولة بتوقيع مجاور. إن عدم شمول بعض أفعال رئيس الجمهورية بتوقيع مجاور مرتبط ليس بشكل النظام بل بسلطة الدولة التي تقع مسؤولية ممارستها بصورة طبيعية على الرئيس الذي يضمن من خلال تحكمه، سير عمل السلطات العامة واستمرارية الدولة (المادة ٥)^(٦). هناك أذن بهذا الخصوص اختلاف

(1) P.Pactet , F.Melin , Soucramanien. droit constitutionnel. Dalloz. Paris. 26 eme edit. 2007. P.419.

(2) د. نديم عيسى الجابري، فكرة الجمهورية في العراق، ط١، مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر، بغداد، ٢٠١٣، ص٢٧.

(3) د. مُريد أحمد عبد الرحمن، مصدر سابق، ص٨٩.

(4) ينظر: المادة (١/٨) من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨.

(5) د. محمد سامر التركاوي ، مصدر سابق، ص٩٤.

(6) Lemog nguyen. La constitution de La V'republique theorie et pratique. Paris. 3 eme, edit. 1985. P.146.

كبير عن صلاحية التسمية التي يتمتع بها الرئيس في ظل الجمهورية الثالثة، حيث يتطلب الأمر في ظل هذه الأخيرة توقيع وزاري مجاور (توقيع رئيس المجلس المغادر على مرسوم تسمية خلفه). الشيء الجديد التي استحدثته الجمهورية الخامسة حول هذه النقطة له أهمية كبيرة من الآن فصاعداً، أصبحت المساواة بين رأسي السلطة التنفيذية مستحيلة ، لأن رئيس الوزراء أصبح يجد نفسه في موقف التابع لرئيس الدولة . إنّ الإعفاء من التوقيع المجاور يعني أن رئيس الحكومة تابع لرئيس الجمهورية وليس لأحد سواه، الفكرة الثانية إن صلاحية التسمية حقيقية وليس مجرد تعيين حيث دستور ١٩٥٨ منح رئيس الجمهورية صلاحية تسمية حقيقية وأن الحكومة المسماة لها وجود قانوني رسمي مبني على مرسوم التسمية الرئاسي في حين دستور ١٩٤٦ لا تمنح رئيس الدولة سوى صلاحية ترشيح كما ذكرنا^(١).

وعلى صعيد التطبيق العملي فإن تسمية رئيس الوزراء تتم من حيث المبدأ، بناءً على اتفاق (سياسي وكذلك شخصي) بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة المكلف بمنصب رئاسة الوزراء، ويجب أن يحصل رئيس الوزراء على ثقة رئيس الدولة أولاً، مع الأخذ بالظرف السياسي في الحسبان^(٢). على سبيل المثال، لكي يعبر عن رغبته بتكوين علاقات ثقة مع البرلمان، يسمي رئيس الدولة رئيس الحكومة من بين الشخصيات الممارسة للعمل النيابي مثل ميشيل دوبريه في عام ١٩٥٩، جاك ديلاز عام ١٩٦٩ شيراك جاك عام ١٩٧٤، ولأجل أن يعبر عن رغبته في أن يكون مستقل عن أي تشكيلات سياسية في الجمعية الوطنية، يستعين بشخصية لا تنتمي إلى البرلمان مثال ذلك، جورج بومبيدو ١٩٦٢، ريمون بار ١٩٧٦، بيير رافاران عام ٢٠٠٢^(٣). وإن دستور الجمهورية الخامسة عام ١٩٥٨ عمل على التخلص من محاذير النظام البرلماني، وقضى على حالة عدم استقرار الوزارة من خلال قيامه بإصلاح السلطة التنفيذية، بسبب ما تعرضت له مؤسسات الجمهوريتين الثالثة والرابعة من عدم الاستقرار الحكومي^(٤). يُلاحظ أن النظام المختلط حقق نجاحاً كبيراً ومهماً عندما تم تطبيقه في فرنسا وأنهى حالة عدم الاستقرار الحكومي، وأضفى على مؤسسات الحكومة الهيبة والقوة المعنوية الواضحة^(٥). وشجع دولاً أخرى على اعتناق النظام المختلط والأخذ به بشكل أو بآخر مع بعض التغيير أحياناً كمصر والمغرب وبعض الدول الإفريقية^(٦). يتضح مما تقدم أن المكانة التي يتمتع بها رئيس الوزراء في الانظمة السياسية جميعها تظهر

(1) Lemog nguyen. Op. cit. p.147.

(2) د. محمد سامر التركاوي، مصدر سابق، ص ٩٤ وما بعدها.

(3) F.Hamon, M.Troper. droit constitutionnel. LGDJ. Paris. 28 eme edit. 2003. P.602.

(4) د. سام دلة، مصدر سابق، ص ٣.

(5) د. طه حميد حسن العنكي، النظم السياسية والدستورية المعاصرة (أسسها مكوناتها وتصنيفاتها)، مكتبة الغفران، العراق، ٢٠١٥، ص ٢٥٤.

(6) د. صالح جواد كاظم - د. علي غالب العاني، مصدر سابق، ص ٨٩.

بصورة واضحة بشكل غير قابل للتأويل، وله دور فعال ولا يمكن انكار هذا الدور في جميع الاصعدة السياسية لأهمية موقعه من الجانب السياسي والإداري^(١).

المبحث الثاني

حق رئيس الجمهورية في تسمية رئيس مجلس الوزراء في العراق

يعد رئيس الدولة الطرف الأول في السلطة التنفيذية، ومن أهم الاختصاصات التي يمارسها رئيس الدولة هو تسمية الشخص الذي سوف يُشكل الحكومة وهذا الأخير لا يستطيع أن يصل إلى منصب رئاسة الوزراء إلا بعد تكليفه من جانب رئيس الدولة، فوفقاً للدستور في الانظمة البرلمانية يقوم رئيس الدولة بتسمية زعيم الأغلبية النيابية لمنصب رئاسة الوزراء، لأن هذا المنصب يكون له المنزلة الكبيرة لدى الحكومة والأفراد، لما يترتب عليه من أبعاد قانونية وسياسية، بالإضافة إلى ذلك يتصف بأنه أعلى منصب تنفيذي في النظام البرلماني، وعليه سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب وعلى النحو الآتي:-

المطلب الأول : تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً.

المطلب الثاني : تفسير المحكمة الاتحادية العليا للكتلة النيابية الأكثر عدداً.

المطلب الثالث : ضوابط الكتلة النيابية الأكثر عدداً.

المطلب الأول

تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً

اتبع دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النظام البرلماني كأسلوب لإدارة الحكم ومنح مجلس النواب دوراً مهماً في ممارسة العديد من الاختصاصات ومنها اختيار رئيس مجلس الوزراء، فالنظام الدستوري في العراق فرض على رئيس الجمهورية أن يكون مقيداً بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الحكومة، فطبقاً لنص المادة (٧٦/ أولاً) من الدستور "يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء..." فهذا النص يوحي صراحةً بشكلية الدور الذي يمارسه رئيس الجمهورية في تسمية رئيس مجلس الوزراء، ولا مجال في أن يفسر هذا النص على غير هذا النحو أو بما يمنح الرئيس سلطة تقديرية بتكليف هذا المرشح أو غيره^(٢)، فليس لرئيس الجمهورية تكليف من

(١) د. سمير داود سلمان - د. محمد حسب الحربي، الاطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، ط٢، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص٣٨.

(٢) د. علي يوسف الشكري - د. محمد علي الناصري - د. محمد الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، ط١، مؤسسة آفاق للدراسات والابحاث العراقية، النجف، ٢٠٠٨، ص٣٣٤.

يختاره هو شخصياً وفقاً لقناعاته، ولكن من تختاره الكتلة النيابية الأكثر عدداً، فإن رئيس الجمهورية يبدو مسير غير مخير بالتكليف فمن ترشحه الكتلة النيابية الأكبر يقوم بإصدار أمر التكليف له هذا من الناحية الدستورية^(١)، أما من الناحية الفعلية وفي ظل وجود التوافقات السياسية التي سادت مجمل العملية السياسية لعام ٢٠٠٣، أفرزت خلاف هذا التفسير^(٢)، فرئيس الجمهورية يقوم بممارسة دوراً محورياً في تسمية المرشح أحياناً، إذ يستطيع هو أو كتلته السياسية رفض المرشح وإلزام الكتلة النيابية الأكثر عدداً على تقديم مرشح بديل^(٣). كما حدث في أول دورة انتخابية برلمانية في العراق عام ٢٠٠٦، عندما امتنع رئيس الجمهورية عن تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً في مجلس النواب (كتلة الائتلاف العراقي الموحد) (د. إبراهيم الجعفري) بعد اعتراض كتلة التحالف الكردستاني على هذا المرشح مما اضطرت الكتلة النيابية الأكثر عدداً تقديم مرشح آخر مع مراعاة المدة الدستورية، أي خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب الرئيس والممنوحة لرئيس الجمهورية للتكليف بتشكيل الحكومة، متبعاً في هذا مبدأ التوافقات السياسية المسيطر على جوانب العملية السياسية في البلاد^(٤). وفي حالة إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل حكومته خلال ثلاثين يوماً، يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر خلال خمسة عشر يوماً، وهذا أمر محتمل حدوثه في حال اعتراض الكتل التي لها تأثير في مجلس النواب العراقي على هذا المرشح أو كان لها تحفظ عليه، وتمسكت الكتلة الأكثر عدداً في مجلس النواب بمرشحها، والملاحظ إن النص الدستوري جاء مطلقاً فيما ذهب إليه، إذا لم يشترط في المرشح الجديد أن يكون منتمي إلى الكتلة البرلمانية الأكبر، فقد نصت المادة (٧٦/ ثالثاً) "يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً... نية المشرع ربما انصرفت إلى ذلك ضمناً، مع ضرورة ايجاد نص واضح يحسم أي خرق يمكن أثارته بشأن تفسير هذا النص، أيضاً النص لم يحسم مسألة إخفاق رئيس مجلس الوزراء الجديد المكلف بتشكيل الحكومة خلال المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ ثالثاً) (خمس عشرة يوماً من تاريخ التكليف)، إذ إن الحل يمكن استنتاجه ضمناً بتسمية مرشح جديد، لكن لا يمكن أن يحسم ضمناً المدة التي يتم من خلالها تشكيل الحكومة وكان من الأولى بالمشرع الدستوري أن ينص صراحة على المدة التي تشكل من خلالها الحكومة، وذلك للابتعاد عن أي خلاف يحدث بين الكتل^(٥).

(١) د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال إلى الاستقلال، مصدر سابق، ص ١٧٣ وما بعدها.

(٢) د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي (قراءة في دستور ٢٠٠٥)، مكتب السيسبان، بغداد، الوزيرية، ٢٠١٤، ص ٢٦-٢٧.

(٣) د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال إلى الاستقلال، مصدر سابق، ص ١٧٣.

(٤) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ٢٧.

(٥) د. علي يوسف الشكري - د. محمد علي الناصري - د. محمود الطائي، مصدر سابق، ص ٣٣٧-٣٣٨.

وقد اختلف فقه القانون الدستوري حول ما إذا كان المشرع الدستوري يوجب أن يكون مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً لتولي مهام ومنصب رئاسة الوزراء، نائباً منتخباً بالضرورة في مجلس النواب ولو بصفة مؤقتة إلى حين تشكيل الحكومة؟. ذهب رأي إلى أن الدستور لم ينص بصورة صريحة على أن يكون المرشح منتمياً إلى الكتلة النيابية، إنما يفهم ضمناً من المادة (٧٦/ أولاً) من الدستور لأن تلك الكتلة لن تأتي بمرشح من خارجها بل من داخلها، حيث يكون لها أكثر من مرشح لإدارة منصب رئاسة مجلس الوزراء، لتتولى اختيار أحدهم^(١). في حين ذهب رأي آخر إلى أن الدستور لم يشترط صراحة أو ضمناً أن يكون المرشح عضواً في مجلس النواب، بل بإمكان الكتلة النيابية الأكبر أن ترشح من تراه مناسباً لمنصب رئاسة الحكومة وأن كان من خارجها^(٢). لكن الواقع السياسي أكد بأن رئيس الوزراء هو نائباً منتخباً في أغلب الاحيان داخل مجلس النواب، وليس للشخص المستقل أي حق للترشيح لمنصب رئاسة مجلس الوزراء، بل يجب انتماء هذا الشخص إلى إحدى الكتل البرلمانية الكبيرة^(٣). لذا سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول : التعريف بالكتلة الأكبر.

الفرع الثاني : تمييز الكتلة الأكبر عما يشته به.

الفرع الأول

التعريف بالكتلة الأكبر

لا بد من توضيح التعريف اللغوي والاصطلاحي للكتلة الأكبر وعلى النحو الآتي:-

أولاً: التعريف اللغوي للكتلة الأكبر:

يتكون مصطلح الكتلة الأكبر من مفردتين، فالكتلة مفردة والجمع كُتَل أو كُتَلات ، جماعة من الناس يتفقون على أمر أو رأي واحد^(٤). وكُتَل: يَكْتَل، تَكْتَل، مُكْتَل، والمفعول به مُكْتَل، وتكتل القوم يصار بها إلى الجماعة المنفقة على رأي واحد يدافعون معاً عن مصالحهم^(٥). ويقصد بالكتلة كذلك "كتل

(١) د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال إلى الاستقلال، مصدر سابق، ص ١٧٣.

(٢) د. محمد عزت الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات (دراسة مقارنة)، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص ١٧٦.

(٣) د. علي يوسف الشكري، رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس في نظام برلماني أم مختلط، بحث منشور في مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية، جامعة الكوفة، العدد (١)، ٢٠٠٥، ص ١٠٩-١١٠.

(٤) د. ناصر سيد أحمد وآخرون، المعجم الوسيط، دار احياء التراث العربي، بيروت لبنان، ٢٠٠٨، ص ٤٤٦.

(٥) د. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، ط ١، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٩٠٦.

القوم على خصمه - كتل احزاب المعارضة ضد الحكومة^(١). أما المفردة الثانية من المصطلح فهي (الأكبر) مفرد والجمع أكابر وأكبرون^(٢). مصدره أكبر يُكبر، إكباراً، فهو مُكبر والمفعول به مُكَبَّر^(٣). أيضاً تأتي بمعنى أكبر الشيء استعظمه ورأه كبيراً وعظمُ عنده^(٤). كما في قوله تعالى: ((وَالَّذِي تَوَلَّى كِبْرَهُ))^(٥). وأيضاً جاء في قوله تعالى: ((وَكَذَلِكَ جَعَلْنَا فِي كُلِّ قَرْيَةٍ أَكْبَرًا مُجْرِمِيهَا))^(٦). والأكبر والأكبر كذلك اسم من أسماء الله الحسنى معناه: أكمل الموجودات وأشرفها، وأكبر من كل ما سواه^(٧).

ثانياً: التعريف الاصطلاحي للكتلة الأكبر:

ورد مصطلح الكتلة النيابية الأكثر عدداً في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ كما ذكرنا سابقاً في أحكام المادة (٧٦) التي نصت على أن (يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء...) ولكن لم يرد تعريف محدد في القوانين العراقية لمصطلح الكتلة الأكبر، فإنه يجب تعريفها على وفق مفاهيم الاصطلاحات التي ظهرت مرافقة لها والقوانين التي تدل على هذا المفهوم، حيث عرفت الكتلة على أنها اجتماع مجموعة من النواب غرضهم تحقيق هدف وبرنامج سياسي مشترك بين النواب ويكون لأغراض نيابية، أما الأكبر عدداً يعني أن من يستطيع أن يجمع في كتلته أكثر عدد من النواب يكون على رئيس الجمهورية تكليف مرشحه لتشكيل الحكومة، وهذا التعريف المذكور هو ليس تحميل للاصطلاح بل أنه تعريف يعبر بوضوح عن الغرض الدستوري لأنه لا يمكن القول إن الكتلة تشكل لأغراض انتخابية^(٨). وكذلك ذكرت المحكمة الاتحادية العليا أن الكتلة الأكبر هي عبارة عن تجمع مكون من أكبر عدد من النواب في الجلسة الأولى للبرلمان، وليست الكتلة التي تصدرت نتائج الانتخابات^(٩). وتعرف الكتلة البرلمانية الأكبر كذلك على أنها تجمعات تنشأ داخل مجلس النواب متبعة سياسة معينة تكون مع الحكومة أو ضدها^(١٠).

(١) د. احمد مختار عمر ، مصدر سابق ، ص١٩٠٦.

(٢) جبران مسعود، الرائد الصغير، ط١، دار العلم للملايين، بيروت ١٩٨٢، ص٥٠٥.

(٣) د. أحمد مختار عمر، مصدر سابق، ص١٨٩٥.

(٤) أحمد رضا، معجم متن اللغة ، ج٥ ، دار مكتبة الحياة ، بيروت، ١٩٦٠، ص١١.

(٥) الآية (١١) من سورة النور.

(٦) الآية (١٢٣) من سورة الانعام.

(٧) د. أحمد مختار عمر، مصدر سابق، ص١٨٩٦.

(٨) حامد الجبوري، المركز القانوني للكتلة الأكبر، المجلة البرلمانية، العدد الأول، بغداد، ٢٠١٠، ص١٢٩.

(٩) سعد محمد حسن الكندي، الكتلة البرلمانية الأكبر والخلافات السياسية، مقالات وآراء قانونية، تصدر عن مركز الدراسات الاستراتيجية، جامعة كربلاء، ٢٠١٨، ص٢.

(١٠) د. رومي بعلبك - د. موريس نخلة - د. صلاح مطر، القاموس القانوني الثلاثي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٢، ص١٣٦٣.

ومصطلح الكتلة هي ذات أصل فرنسي (Group) متضمنة مجموعة من التقاليد^(١). وأن أي كتلة هدفها تطبيق برنامج الحزب الذي يمثله، واتباع سياسات معينة للحزب وتعزيز تلك السياسات عندما يتم طرح قضايا في البرلمان ، وأي قرار يتم اتخاذه في المجلس يجب على جميع اعضاء الكتلة أن يدعموه ويحترموا جميع القرارات من أجل التوصل إلى تسوية^(٢). فضلاً عن ذلك أن للكتلة النيابية الأكبر أهمية كبيرة في توجيه عضو البرلمان والقيام بعمله، وذلك وفق قواعد معينة ومصدر هذه القواعد قد يكون الدستور أو النظام الداخلي واحياناً مصدرها العرف^(٣).

الفرع الثاني

تمييز الكتلة الأكبر عما يتشبه بها

سنحاول في هذا الفرع تمييز الكتلة الأكبر عن غيرها من المصطلحات التي تختلط معها وعلى النحو الآتي:-

أولاً: التمييز بين الكتلة الأكبر والكتلة الفائزة:

تستعمل القوى السياسية مصطلح "الكتلة الأكبر" بديلاً عن مصطلح "الكتلة النيابية الأكثر عدداً"، فإن المقصود من المصطلحين استمر محل جدل في العراق ويكاد يتحول إلى معرقل أساسي في الحياة السياسية^(٤). وكما أسلفنا سابقاً أنه لا يوجد تعريف معين للكتلة الأكبر في القوانين العراقية وإنما يمكن تعريفها من المصطلحات القريبة لها فيمكن تعريف الكتلة الأكبر بأنها تلك الكتلة التي تتفوق على بقية الكتل من حيث عدد النواب التي تضمهم^(٥). أو تعرف بانها هي الكتلة التي تتشكل داخل البرلمان وليس بالضرورة الكتلة الفائزة في الانتخابات^(٦). وتفسير لجنة صياغة الدستور للكتلة الأكبر كان بانها هي

(١) د. أفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان (دراسة مقارنة)، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧، ص٢٥٥.

(٢) كيفن ديفوو ونوفاسكوتيا، دور الكتل البرلمانية الائتلافية، ترجمة نور الاسعد، المعهد الديمقراطي العربي، بيروت، ٢٠٠٥، ص٧-٨.

(٣) د. أفين خالد عبد الرحمن، مصدر سابق، ص٢٥٥.

(٤) مشرق عباس، الكتلة الأكثر عدداً، مقال منشور على الموقع الالكتروني، www.Alhayat.com ، تاريخ زيارة الموقع ٢٠١٨/١١/٦.

(٥) د. مصطفى ناجي - عمار رحيم الكناني، مصطلحات ومفاهيم نيابية، دائرة البحوث، مجلس النواب العراقي، ٢٠١٩، ص٢٩.

(٦) سعد محمد حسن الكندي، مصدر سابق، ص٢.

الكتلة الفائزة في الانتخابات والحاصلة على أكبر عدد من المقاعد البرلمانية^(١). أما الكتلة الفائزة فتعرف هي الكتلة الانتخابية التي فازت في الانتخابات وحصلت على المركز الأول من بين الكتل البرلمانية التي ستكلف بتشكيل الحكومة وهذا معمول به في كل الدول الديمقراطية بالعالم^(٢). وتعرف الكتلة الفائزة بالمعنى القانوني لها بأنها الكتلة الحاصلة على أغلبية الثلثين أي ثلثي عدد مقاعد مجلس النواب العراقي (٢١٩) مقعداً، لكي تقوم بمفردها من اختيار رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة أو أنها الكتلة الفائزة بالأغلبية المطلقة أي النصف زائد واحد من عدد مقاعد البرلمان وعدد مقاعدها (١٦٥) مقعداً مخصصة في هذا أغلبية برلمانية تؤهلها لتشكيل الحكومة بمفردها هذا هو المفهوم القانوني للكتلة الفائزة، أما التي تفوز بأقل من هذا العدد فهي فائزة نسبياً أي أن الكتلة التي تفوز بمقعد واحد أو تفوز بـ ١٦٤ مقعداً تعد فائزة نسبياً^(٣). وليس بالضرورة أن تكون الكتلة الفائزة هي الكتلة الأكبر، لأن الآخرين قد يجتمعون مع بعضهم بتحالف واحد ويكون عددهم أكثر من الكتلة الفائزة وبذلك يشكلون هم الكتلة الأكبر عدداً^(٤). وإرادة المشرع الدستوري لم تكن متجهة إلى منح القائمة الفائزة حق تشكيل الحكومة بمجرد فوزها عددياً في الانتخابات، ولو أراد ذلك لنص عليه صراحة في الدستور على النحو الآتي: "يكلف رئيس الجمهورية مرشح القائمة الفائزة أو الكيان الانتخابي الفائز عددياً في الانتخابات بتشكيل مجلس الوزراء...". كما هو منصوص عليه في دساتير العديد من الدول، ولا يوجد ما يمنع دستورياً أن تشكل الكتلة الفائزة بالانتخابات الحكومة إذا بقيت هي الكتلة النيابية الأكبر، ودخلت مجلس النواب وأصبح الفائزون فيها نواباً وبعده يفوق على نواب بقية الكتل الأخرى، فهنا وصفها القانوني سيتحول من قائمة فائزة في الانتخابات إلى (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) في مجلس النواب^(٥)، وسوف يتم تكليفها بتشكيل الحكومة على أساس عدد نوابها^(٦).

ثانياً: التمييز بين الكتلة الأكبر والتحالف السياسي :

- (١) د. محمد عزت فاضل الطائي، مصدر سابق، ص ١٤٣.
- (٢) رفعت صبري البياتي، الديمقراطية بين القائمة الفائزة والكتلة الكبرى، مقال منشور على الموقع الإلكتروني، [www. Alzzaman.com](http://www.Alzzaman.com)، تاريخ زيارة الموقع ٢٠١٩/١١/٤.
- (٣) د. علي المؤمن، مخاضات تشكيل الحكومة العراقية الجديدة، دراسات استراتيجية، اقتصادية، سياسية، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، ٢٠١٨، ص ٢.
- (٤) مصطفى ناصر، مفهوم الكتلة الفائزة درس للتحالفات الجديدة، مقال منشور على الموقع الإلكتروني، <https://Al-akhbar.com>، تاريخ زيارة الموقع ٢٠١٩/٤/٢١.
- (٥) د. مصطفى ناجي - عمار رحيم الكناني، مصدر سابق، ص ٢٩.
- (٦) آياس الساموك، المفهوم الدستوري للكتلة النيابية الأكثر عدداً، مقال منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا، www. Iraqfsic. iq، تاريخ زيارة الموقع ٢٠١٩/٥/٢٤.

يعرف التحالف السياسي بأنه اتحاد بين حزبين أو أكثر من الاحزاب لتحقيق أهداف وأفكار مشتركة في بلد معين^(١). كذلك يعرف بأنه التحالف الذي يتم تشكيله من قبل الحزب الفائز في العملية الانتخابية، للحصول على تأثير أعظم ونفوذ أكبر لكن هذا الحزب لم يتمكن من أحرار الأغلبية المطلوبة التي تمكنه من تشكيل الحكومة بمفرده ، مما يضطر إلى أبرام عقد تحالف مع حزب أو عدة احزاب لتشكيل الحكومة معاً^(٢). والتحالفات السياسية غالباً ما تكون ممكنة في الانظمة البرلمانية، لأن الحكومات تتبثق من البرلمانات المنتخبة الأمر الذي يجعل استمرار الوزارة في السلطة يكون متوقف على استمرار تحالف الأغلبية النيابية^(٣). لأنه من غير الممكن تصور أو قيام نظام سياسي لم تنتظم فيه تحالفات سياسية، سواء كانت تحالفات انتخابية أو قوى معارضة لتأليف الوزارة وإدارتها، وكان العراق من ضمن الدول التي شهدت وجود أكثر من نوع وشكل للتحالفات، ويحتاج التحالف من أجل أن تتم إدارته بصورة صحيحة إلى إطار وهيكل تنظيمي خاص به، تحكمه آليات عمل موثوق بها تمت صياغتها بطريقة قانونية وتفسيرات وتأويلات متعددة^(٤). وعليه نستطيع إجمال بعض الفوارق بين الكتلة الأكبر والتحالف السياسي بالآتي:-

١- **من حيث الاختصاص:** الكتلة اختصاصاتها تكون أشمل وأعم حيث تقوم بالإشراف على السياسات الداخلية التي يتبعها الاعضاء، أما التحالف يقوم على اساس التنسيق في التوجيهات السياسية وتميل إلى ايجاد تكافؤ ما بين الاعضاء^(٥).

٢- **من حيث الغرض:** تنشأ الكتلة لأغراض نيابية، أما التحالف السياسي ينشأ لوجود عدة دوافع تساهم في قيام هذه التحالفات فقد تكون لأغراض انتخابية أو هدفها الفوز في الانتخابات أو الاطاحة بحكومة أو تمرير قانون ما^(٦)، وكذلك تنشأ لأغراض سياسية^(٧).

(١) د. مصطفى ناجي - عمار رحيم الكناني، مصدر سابق، ص ٥٦.

(٢) صهيب مصطفى آميدي ، التحالفات السياسية في العصر الحديث من المنظور الإسلامي، ط١، مركز المعرفة للدراسات والابحاث، عمان، الاردن، ٢٠١٧، ص ٦١.

(٣) عبد الرحمن محمد عبد العزيز الشراب، أحكام التحالفات السياسية في ضوء الواقع المعاصر، رسالة ماجستير، كلية القانون والشريعة، الجامعة الإسلامية، فلسطين، ٢٠١٠، ص ٢٥.

(٤) جاسم الحلفي، تحالفات انتخابية - تحالفات سياسية، مقال منشور على الموقع الالكتروني، www.Iraqicp.com ، تاريخ زيارة الموقع ٢٠١٩/٢/١٤.

(٥) عادل السلطان، الاحلاف والتكتلات الدولية ، مواضيع وابحاث سياسية ، الحوار المتمدن ، العدد (٩٣٠) ، ٢٠٠٤ ، ص ٢.

(٦) شهاب الدين عبد الرزاق عبد الله، اضاءت حول مفهوم التحالفات السياسية بين الاحزاب، مقال منشور على الموقع الالكتروني، www.sudaress.com ، تاريخ زيارة الموقع ٢٠١٩/٥/١٥.

(٧) د. محمد عزيز شكري، التكتلات السياسية والدولية، عالم المعرفة، الكويت، ١٩٧٨، ص ٨.

٣- من حيث وقت التشكيل: الكتلة الأكبر يتم تشكيلها بعد الانتخابات طبقاً لتفسير المحكمة الاتحادية العليا، أما التحالفات السياسية فقد تشكل قبل الانتخابات بين عدد من الاحزاب والشخصيات الداخلة في الانتخابات من أجل حصول الاحزاب على أكبر عدد من اصوات الناخبين، مما يؤهلها مجتمعة للحصول على منصب رئاسة الجمهورية أو الوصول إلى مجلس النواب أو يؤهلها لتشكيل الحكومة، أما تشكيل التحالفات بعد الانتخابات فيكون بين الاحزاب التي فازت بالانتخابات لتشكيل الحكومة^(١).

٤- من حيث الزمن: الكتلة تكون تحالف دائم، أما التحالف السياسي فقد يكون تحالف دائم أو مؤقت^(٢).

٥- من حيث التشكيل: الكتلة الأكبر يتم الإعلان عنها في الجلسة البرلمانية الأولى عن طريق اجتماع الاحلاف وأن الخطوة الأهم لإعلان الكتلة الأكبر يكون من خلال تقديم كتاب أو وثيقة رسمية موقعة من قبل الاطراف السياسية المنضوية بالكتلة الأكبر وتقديمها إلى رئيس السن (الرئيس المؤقت) لكي يتم اعتمادها وتسجيلها بشكل رسمي في الجلسة البرلمانية الأولى^(٣). أما التحالفات السياسية فالنظام السياسي ونظام الاقتراع يقوم بدور مهم وجوهري في تشكيل التحالفات، فالتحالف ليس وحدة اندماجية بين الاطراف السياسية المتحالفة، بل هو مجرد تعاقد شفوي أو مكتوب فيحتفظ كل طرف فيه بشخصيته الحزبية وتنظيمه وهياكله^(٤).

ثالثاً: التمييز بين الكتلة الأكبر والكيان السياسي:

يعرف الكيان السياسي على أنه منظمة بما في ذلك أي حزب سياسي، وتتكون من مجموعة ناخبين مؤهلين يتأزرون بصورة طوعية على اساس افكار أو مصالح أو آراء مشتركة بهدف التعبير عن مصالحهم ونيل النفوذ، وتمكين مندوبيهم من ترشيح أنفسهم لمنصب عام، بشرط أن تحصل هذه المنظمة على المصادقة الرسمية على أنها كيان سياسي من قبل المفوضية المستقلة للانتخابات في العراق، كذلك تعرف عبارة الكيان السياسي بأنها شخص واحد بمفرده ينوي ترشيح نفسه لانتخابه في منصب عام شرط

(١) براين أودي، تحالف القوى دليل البناء والانضمام وبناء التحالفات السياسية، بحث منشور في المعهد الديمقراطي الوطني، العراق، بدون عدد وسنة نشر، ص ٢.

(٢) عادل السلطان، مصدر سابق، ص ٣.

(٣) محمد العكلي، اعلان الكتلة الأكبر سيكون بكتاب رسمي يقدم بالجلسة الأولى للبرلمان، مقال منشور على الموقع الالكتروني، [www. Iraqicp. Com](http://www.Iraqicp.Com)، تاريخ زيارة الموقع ٢٦/٨/٢٠١٩.

(٤) محمد بولامي، أي تحالفات لبناء الدولة الديمقراطية، مواضيع وابحاث سياسية، الحوار المتمدن، العدد ٥٥٥٤، ٢٠١٧، ص ٢.

حصول هذا الشخص على المصادقة الرسمية من قبل المفوضية^(١). وعليه ينبغي التمييز بين الكتلة الأكبر والكيان السياسي من بعض النواحي الآتية:-

١- **من حيث المركز القانوني:** الكتلة الأكبر هي ما أفرزته نتائج الانتخابات وترجمة الأصوات إلى مقاعد^(٢). أما الكيان السياسي فقد وجد لأجل أن يخوض الانتخابات بغض النظر عن نتيجة الانتخابات، ومن ثم فإن المركز القانوني للكيانات السياسية التي فازت بالانتخابات يتحول إلى اشخاص قانونية كل منهم يمثل نفسه باعتباره نائباً في المجلس النيابي، ومن حق النائب كذلك أن يكون جزءاً من تكتل نيابي جديد^(٣). فالكيان ومقاعده يصبح كتلة بمجرد دخوله في البرلمان وهذا واضح لكل من دخل البرلمان أو عمل فيه وأن لكل كيان سياسي مكتب داخل مجلس النواب ويطلق عليه كتلة على سبيل المثال كتلة (ائتلاف دولة القانون)^(٤).

٢- **من حيث الغرض:** الكتلة الأكبر تؤلف لأغراض وأهداف نيابية، أما الكيان السياسي يؤلف لأغراض وأهداف انتخابية^(٥).

٣- **من حيث القانون:** الكتلة النيابية تحكمها قوانين مجلس النواب وهي النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦. وقانون مجلس النواب رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨ وقانون رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٥، أما الكيان السياسي فيحكمه قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات رقم ١١ لسنة ٢٠٠٧ قبل الفوز بالانتخابات، وقانون الاحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ وقانون الانتخابات رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ المعدل عليه^(٦).

٤- **من حيث شروط التشكيل:** لكي تتحقق الكتلة الأكبر لابد من وجود شروط (أولاً) اجتماع مجموعة نواب لأغراض نيابية، أي أن تشكل الكتلة من نواب بعد إدائهم اليمين الدستورية، (ثانياً) أن يتم تأليفها

(١) سلطة الائتلاف المؤقتة . أمر رقم (١٥) عام ٢٠٠٤، القسم الثاني، الفقرة (١).

(٢) د. أحمد يحيى الزهيري، العملية السياسية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ (دراسة في اشكالية الرئاسات الثلاث)، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٢٨.

(٣) عمار رحيم الكناني، الإطار القانوني للكتلة الأكبر، مقال منشور على الموقع الالكتروني، www.Kitabat.Com ، تاريخ زيارة الموقع ٢٠١٩/٥/١١.

(٤) د. أحمد يحيى الزهيري، مصدر سابق، ص ١٢٨.

(٥) حامد الجبوري، مصدر سابق، ص ١٢٨.

(٦) علي حسين سفيح، قوانين الانتخابات في العراق ١٩٢٤-٢٠١٣، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص ٢٣٨ وما بعدها.

بعد مصادقة المحكمة على نتائج الانتخابات أي بعد اكتساب المرشح الفائز في الانتخابات الصفة النيابية. أما المكيان من حيث الشروط والتأسيس والترشيح والمصادقة جميعها أمور تتعلق بالشأن الانتخابي ومن ثم فأن وجود هذه الكيانات من أجل خوض الانتخابات يكون بموجب قانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات استناداً إلى المادة (٤/ ثانياً)^(١).

المطلب الثاني

تفسير المحكمة الاتحادية للكتلة النيابية الأكثر عدداً

تمارس المحكمة الاتحادية العليا العديد من الاختصاصات المشار إليها في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ومن أهم الاختصاصات التي تمارسها المحكمة هي تفسير النصوص الدستورية^(٢). لأن التفسير الدستوري يعتبر من المواضيع الأساسية التي يقوم المشرع الدستوري بتنظيمها، ونظراً لخصوصية تفسير النصوص الدستورية وما تتصف به من سمو فقد تم إسناد مهمة التفسير إلى المحكمة الاتحادية العليا التي تم تشكيلها بموجب قانونها رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٥، وبالعودة إلى اختصاصات المحكمة الاتحادية المتعلقة بتفسيرها لنصوص الدستور التي وردت في المادة (٩٣)، فقد اصدرت العديد من القرارات التفسيرية الملزمة للجميع والتي لها الأثر الكبير على مجريات العملية السياسية والنظام الدستوري، ومن أبرز تلك القرارات هو قرار المحكمة الاتحادية رقم ٢٥/اتحادية/٢٠١٠، المتعلق بتفسير نص المادة (٧٦/ أولاً) من الدستور^(٣). لذا سوف نقسم هذا المطلب على فرعين وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول : موقف المحكمة الاتحادية العليا من تطبيق المادة (٧٦) من الدستور.

الفرع الثاني : حجية الحكم الصادر بالتفسير.

(١) عمار رحيم الكفاني، مصدر سابق، ص ٣.

(٢) محمد حسناوي شوبع، الطبيعة القانونية للتفسير الصادر من المحكمة الاتحادية، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، العدد (١٤)، ٢٠١٢، ص ١٤.

(٣) د. فوزي حسين سلمان، الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق وإشكالياته (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة كركوك، المجلد (٤)، العدد (١٥)، ٢٠١٥، ص ٢٧٧.

الفرع الأول

موقف المحكمة الاتحادية العليا من تطبيق المادة (٧٦) من الدستور

يكلف رئيس الجمهورية بموجب المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ كما ذكرنا مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء، وقد أثارت عبارة "الكتلة النيابية الأكثر عدداً" جدلاً واسعاً على المستوى القانوني والسياسي واختلافاً في التفسير بعدما قامت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بالإعلان عن نتائج الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠١٠^(١). وقد فازت القائمة العراقية آنذاك بالمرتبة الأولى حيث حصلت على (٩١) مقعداً، وتلتها دولة القانون بالمرتبة الثانية وعدد مقاعدها بلغ (٨٩) مقعداً، ثم قائمة الائتلاف الوطني بلغ عدد مقاعدها (٧١) مقعداً وقائمة التحالف الكردستاني فازت بالمرتبة الأخيرة بعد أن حصلت على (٤٣) مقعداً^(٢). إذ نشأ اختلاف في تفسير نص المادة (٧٦) من الدستور بشأن مفهوم (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) التي يمنحها الدستور حق تشكيل الحكومة وتسمية المرشح لمنصب رئاسة الوزراء، فبينما تذهب القائمة العراقية إلى القول بأنها القائمة الفائزة بعدد أكثر من الاصوات في الانتخابات وبالتالي فإن من حقها أن ترشح المكلف لمنصب رئاسة الوزراء من بين صفوفها ليقوم بتشكيل الحكومة المقبلة، يرى ائتلاف دولة القانون أن من سيتولى تشكيل الحكومة هي الكتلة النيابية التي تضم الأكثر عدداً بعد الانتخابات وإجراء التحالفات بين القوائم في المجلس النيابي، وهذا التعدد في التفسيرات والتباين في تحديد المقصود من عبارة (الكتلة النيابية الأكثر عدداً)، سببه التنافس بين القوائم والاحزاب الذي تجاوز قواعد العمل السياسي وحتى أخلاقيات المنافسة في ظل أجواء ديمقراطية لا تحكمها أية ضوابط، وأصبح كل طرف أو كل شخص سياسي أو غير سياسي يفسر النصوص حسب هواه أو وفقاً لمصالحه من غير مراعاة لقواعد ومرجعية التفسير للنصوص الدستورية والقانونية^(٣). ولأجل حل الخلاف حول تفسير النص الدستوري ينبغي الرجوع إلى مرجعية قضائية وهي السلطة القضائية العليا أي (المحكمة الاتحادية العليا) التي منحها الدستور في المادة (٩٣) اختصاص تفسير نصوصه الدستورية^(٤). فأرسل مكتب مجلس الوزراء إلى المحكمة كتابه المرقم (م. ر. ن / ١٩٧٩) بتاريخ ٢٠١٠/٣/٢١ مطالباً فيه رأي المحكمة القانوني بخصوص المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وتفسيرها لعبارة (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) الواردة في المادة المذكورة، حيث نظرت

(١) د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، مصدر سابق، ص ١٨٢.

(٢) د. ستار جبار علاي، الانتخابات العراقية وتأثيرها في الاستقرار والتنمية، بحث منشور في مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، العدد (٥٤)، ٢٠١٢، ص ١١٣.

(٣) د. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، ط١، دار آراس للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠١٠، ص ١٣٧.

(٤) د. حسين جبار النائلي، الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق، بحث منشور في مجلة المحقق

الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، العدد ٣، ٢٠١٧، ص ١٦.

المحكمة بتفسير هذا النص ووجدت من خلال استقراءها لنص المادة (٧٦) من الدستور بفقراتها الخمسة ومن استقراء بقية النصوص الدستورية ذات العلاقة ، أن تطبيق احكام المادة (٧٦) من الدستور يأتي بعد انعقاد مجلس النواب بدورته الجديدة بناءً على دعوة رئيس الجمهورية، طبقاً لأحكام المادة (٥٤) من الدستور، وبعد انتخاب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً للمجلس ثم نائباً أول ونائباً ثانياً له استناداً لأحكام المادة (٥٥) من الدستور، بعدها يتولى المجلس انتخاب رئيس الجمهورية الجديد على وفق ما هو منصوص عليه في (٧٠) من الدستور، وبعد أن يتم انتخاب رئيس الجمهورية يكلف خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه - مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً - بتشكيل مجلس الوزراء، ووجدت المحكمة من خلال قرارها التفسيري الذي اصدرته رقم ٢٥/اتحادية/٢٠١٠، هو: (أن تعبير (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) يعني: أما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر من المقاعد، أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب أيهما أكثر عدداً، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي اصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء استناداً لأحكام المادة (٧٦) من الدستور) وصدر هذا الرأي بالاتفاق في ٢٥/٣/٢٠١٠^(١).

ونلاحظ أن تفسير الكتلة النيابية على وفق قرار المحكمة هي ليست الكتلة التي فازت بأكثر عدد من اصوات اعضاء المجلس النيابي عند مقارنتها مع بقية الكتل الأخرى، وإنما يتسع مفهومها لتشمل الكتلة الكبيرة التي تضم أكثر من تحالف انتخابي وتم تسجيله في الجلسة البرلمانية الأولى^(٢). ورأي المحكمة التفسيري حسب رأي البعض يكون متماشياً مع الواقع السياسي الذي يفرضه النظام الديمقراطي المرن^(٣)، للكتل السياسية الفائزة في الانتخابات التشريعية العراقية^(٤). وقد تكررت المشكلة ذاتها في الانتخابات البرلمانية الثالثة لعام ٢٠١٤ فقام رئيس الجمهورية آنذاك أيضاً بتقديم طلب إلى المحكمة الاتحادية العليا لبيان رأيها حول من هي الكتلة النيابية الأكبر، ولكن رد المحكمة كان كقرارها السابق

(١) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا التفسيري المرقم ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ الصادر في ٢٥/٣/٢٠١٠.

(٢) د. مصدق عادل طالب ، دليل العمل النيابي في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص٧٢.

(٣) قاسم العبودي، تأثير النظم الانتخابية في النظام السياسي (دراسة مقارنة بالتجربة العراقية)، ط١، دار ورد للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٢، ص١١٧.

(٤) د. سري هاشم محمد صادق النعيمي، الانتخابات البرلمانية الاتحادية في العراق وآفاقها المستقبلية، ط١، دار تموز للطباعة والنشر والتوزيع ، دمشق، ٢٠١٥، ص١٠٧.

المرقم ٢٥/اتحادية/٢٠١٠، وأكدت على إلزام السلطات كافة بهذا القرار التفسيري السابق^(١). أما في الانتخابات البرلمانية الرابعة لعام ٢٠١٨، فكان من المتوقع أن تصدر المحكمة رأياً وليس قراراً ومن ثم لن يكون ملزماً للأطراف المتخاصمة وبإمكان الطرف المتضرر من رأي المحكمة رفع دعوى لذات المحكمة يطالب فيها بإصدار قرار بشأن الخلاف^(٢). فيكون قرارها ملزماً وباتاً وغير قابل للطعن أيضاً^(٣).

وإن مثل هذا القرار بالرأي الذي صدر فيه قلب المعيار والآلية المعتمدة في تكليف زعيم الحزب الفائز في الانتخابات وخالف الإرادة الشعبية التي قامت باختيار القائمة العراقية لتأليف الحكومة^(٤). وأيد البعض اتجاه المحكمة في تفسيرها لنص المادة (٧٦) من الدستور، إذ يرى اصحاب هذا الاتجاه أنه ليس من الضروري أن تكون الكتلة الفائزة بالانتخابات هي الأكثر عدداً في المجلس النيابي، إذ إن الصحيح هو ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا في رؤيتها لتفسير النص الدستوري أعلاه، فالدستور ذكر عبارة (الكتلة النيابية) ولم يذكر عبارة (الكتلة الانتخابية) فالفرق كبير بينهما، لأن الكتلة النيابية الأكثر عدداً هي التي سيكلف رئيس الجمهورية مرشحها لمنصب رئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه، طبقاً لنص المادة (٧٦/أولاً) والتي يجب أن يبلغ عددها (١٦٣) عضو من مجموعة (٣٢٩) عضو لتكون الكتلة النيابية^(٥). لكن البعض لم يؤيد هذا التفسير، لأنه لم يحل هذه المشكلة بل زادها تعقيداً وكان هناك تشكيك بأن هذا الرأي بقرار المحكمة هو مسيس لصالح بعض الاطراف السياسية والقوى واستمرت الأزمة إلى الحد الذي تم فيه تجاوز التوقيتات الدستورية في الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠١٠، لاختيار الرئاسات الثلاث وكانت المدة الدستورية الفعلية تنتهي في الخامس عشر من ايلول ٢٠١٠ من تاريخ مصادقة المحكمة على نتائج الانتخابات البرلمانية وانعقاد الجلسة البرلمانية الأولى وبقائها مفتوحة دون وجود سند قانوني يسمح بذلك، وبالفعل طالبت القوى السياسية بحل مجلس النواب لكونه لم يتمكن من انتخاب الرئاسات الثلاث خلال المدة المحددة، وتم تقديم طلب للمحكمة الاتحادية في هذا الشأن^(٦).

(١) محمد عبد حمادي ، النظام الانتخابي وبناء العملية الديمقراطية، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩، ص٢١٠.

(٢) علي الرفيعي، الكتلة الأكبر أمام المحكمة الاتحادية بالعراق .. أين يكمن الخلاف؟، مقال منشور على الموقع الالكتروني، [www. Alhura. Com](http://www.Alhura.Com) ، تاريخ زيارة الموقع ٢٣/٨/٢٠١٨.

(٣) فوزي حسين سلمان، مصدر سابق، ص٢٧٨.

(٤) د. علي يوسف الشكري ، الحياة النيابية في العراق ، دار الصادق الثقافية، بابل، ٢٠١٧، ص٢٢.

(٥) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص٩٢.

(٦) د. سري هاشم محمد صادق النعيمي ، مصدر سابق ، ص١٠٨.

وإن منح حق الترشيح لمنصب رئاسة الوزراء وتشكيل الحكومة إلى مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً تم وضعه عن قصد قد يتعلق بالظروف المحيطة بكتابة الدستور، وخلق نوع من التفاهات والتوازنات بين كتل المجلس النيابي^(١).

وبناءً على ما تقدم يظهر أن الخلاف حول تفسير المادة الدستورية كما أسلفنا وتشكيل الحكومة، يعود إلى عدة عوامل منها التجربة الديمقراطية الحديثة في العراق، وعدم رسوخ التداول السلمي للسلطة والافتقار إلى الاعراف الدستورية والآليات الواضحة لعمل السلطة السياسية^(٢).

الفرع الثاني

حجية الحكم الصادر بالتفسير

إن قرار المحكمة أثار نقاشاً محتتماً ونقداً شديداً في داخل الوسط القانوني العراقي، وأثار العديد من التساؤلات حول حيادية المحكمة الاتحادية العليا ومدى إمكانية الوثوق بقراراتها، بالإضافة إلى القلق من إمكانية تلاعب السلطة التنفيذية بالدستور من أجل ضمان استمرار سيطرتها واستئثارها بالسلطة^(٣).

وأن المحكمة الاتحادية العليا عندما اصدرت قرارها التفسيري رقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٠)، استندت إلى حجتين: (الأولى) هي أن الدستور نص صراحة على ذكر الكتلة النيابية وليس الكتلة الانتخابية، أي أن معيار تعريف وتحديد الكتلة هو (المقاعد النيابية)، داخل قبة البرلمان وليس المقاعد النيابية خارج البرلمان وقبل التمام، ولو كان الأمر غير ذلك لجاء النص بعبارة (الكتلة النيابية الفائزة) أو (الكتلة الانتخابية الفائزة)، والحجة (الثانية) هي أن الغاية من التكليف هو قدرة المرشح للحصول على ثقة أكبر كتلة نيابية أو أكثر عدد ممكن من أعضاء المجلس النيابي، وبذلك فإن تسمية رئيس مجلس النواب ونائبيه ورئيس الجمهورية وتكليف رئيس مجلس الوزراء يمكن أن يتم في يوم واحد وفي صفقة واحدة، لكن المعطيات والملفات السياسية العالقة حالت دون ذلك^(٤).

(١) د. آياس الساموك ، المفهوم الدستوري للكتلة النيابية الأكثر عدداً ، مصدر سابق، ص ٢.

(٢) د. فلاح مطرود العبودي ، طبيعة السلطة العامة وأثرها في المشاركة السياسية (دراسة مقارنة)، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٥، ص ٣٤٨.

(٣) د. محمد يوسف وآخرون ، السلطة التشريعية لمجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة)، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، السويد، ٢٠١٧، ص ١٢.

(٤) د. فراس البياتي ، التحول الديمقراطي في العراق بعد ٩ نيسان ٢٠٠٣، ط١، مؤسسة العارف للمطبوعات، بيروت، لبنان، ٢٠١٣، ص ١٥٢-١٥٣.

وهناك من يرى أن المحكمة غير موفقة في تفسيرها، لأنها، أعطت رأياً يحتمل الشك والتأويل واجابتها لم تكن قاطعة، حيث قالت في تفسيرها (للفقرة أولاً من المادة ٧٦) من الدستور هي الكتلة المتكونة من قائمة واحدة أو من قائمتين، وبذلك فإن المحكمة استخدمت عدم الوضوح في تفسيرها هذا لأنها لم تحسم الأمر وتركت الخيار لتفسيرات مختلفة نظرياً قرار المحكمة حاول أن يكون حيادياً بين الاطراف ففشل، وعملياً فإن التوازنات السياسية اصبحت مذهبية وبذلك المحكمة فقدت الحيادية في تفسيرها أولاً، وتخلت عن عرف برلماني ثانياً (من يحصل على أكثرية الاصوات في الجولة الأولى هو الذي يكلف بتشكيل الحكومة خلال الفترة الدستورية المحددة)، فقرار المحكمة هذا أسهم في اتساع الخلافات والهوه وعمق أزمة الثقة بين اطراف العملية السياسية^(١). وتفسير المحكمة أيضاً أعطى الفرصة أمام الكتل السياسية المتنافسة للتمسك بالشطر الأول أو الثاني من إجابة المحكمة كلاً حسب مصلحته، والسؤال الذي يطرح أنه إذا تم اعتماد مبدأ الكتلة النيابية الأكبر والمتكونة من عدة تحالفات داخل المجلس النيابي، ففي حال ما إذا تفككت هذه الكتلة بعد تشكيل الحكومة بمدة قصيرة، فهل من حق أي كتل أخرى تتحالف لاحقاً أن تطالب بحقها بتشكيل الحكومة؟.

من ذلك يتضح أن اعتماد هذا التفسير يعطي الفرصة لتشكيل الحكومة فقط، ومن ثم بعد تفكك هذه الكتلة كما حدث في الحكومة المنتهية ولايتها في الدورة الانتخابية الثالثة (٢٠١٤ - ٢٠١٨) نتيجة انسحاب عدد من الكتل المأتلفة معها اصبحت الحكومة ليست حكومة اغلبية، وفي نفس الوقت صعوبة سحب الثقة منها، لصعوبة الاتفاق على شخص رئيس مجلس الوزراء البديل فهذا ينعكس وبصورة سلبية على تشكيل الحكومات اللاحقة^(٢).

يبدو من ذلك أن الكتلة النيابية الأكبر عند الأخذ بفكرة التحالف داخل المجلس النيابي يجعل من هذه الكتلة قابلة للتغيير والتفكك، حتى أصر بعض الكتاب على أنه لا يمكن أن يتم تشكيل الحكومة وفقاً لهذا التفسير والاعتماد عليه ، ويبدو أن تفسير المحكمة لنص المادة (٧٦) يحمل الطابع التوافقي، حيث حاولت من خلال هذا التفسير ارضاء جميع الأطراف، وهي صفة القرارات المهمة الصادرة عن المحكمة الاتحادية وكان لزاماً عليها أن تصدر رأياً قانونياً حاسماً لا يقبل التأويل أو الشك^(٣). لكن بعضهم رأى أن تفسير المحكمة لنص المادة (٧٦) اكتسب الصفة التشريعية والقانونية الملزمة استناداً إلى المادة (٩٣/ ثانياً) التي اشارت إلى أن المحكمة الاتحادية العليا هي المختصة بتفسير نصوص الدستور،

(١) عبد الله فاضل حسين، انظمة الاقتراع الانتخابي وتأثيرها في النظام السياسي الديمقراطي العراق نموذجاً، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠١٧، ص ٢٦٤.

(٢) دورين بنيامين هرمز، المسار الديمقراطي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء العلمية، جامعة كربلاء، المجلد (١٠)، العدد (٤)، ٢٠١٢، ص ٦٤.

(٣) غسان أبو بطيخ ، المحكمة الاتحادية العليا وإشكالية التفسير، المجلة البرلمانية ، العدد الأول، ٢٠١٠، ص ١٤٨.

وكذلك المادة (٩٤) التي اكدت على أن قرارات المحكمة باتة وملزمة لكافة السلطات ومن ثم تصبح واجبة التطبيق ولا يجوز مخالفتها^(١). وأن المحكمة عندما اصدرت رأيها التفسيري المرقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٠) استندت بصورة واضحة في ذلك إلى نص المادة (٧٦) من الدستور وإلى مفهوم النائب وشروطه، ولا يحق للمحكمة أن تستبدل مفهومها أو نصها ولا تستطيع تخطي قصد المشرع الدستوري، لأنها ملزمة بتفسيره استناداً إلى اختصاصها المنصوص عليه في المادة (٩٣/ثانياً) من الدستور^(٢). يبدو أن رأي المحكمة قد أعطى الحق ولو من الناحية النظرية القانونية لطرفي الخلاف بتشكيل الحكومة، على الرغم من وجود الآراء المختلفة حول القرار بين مؤيد ومعارض، إلا أنها انتهت خلافاً وسجلاً سياسياً عطل تشكيل الحكومة^(٣).

وبناءً على ما تقدم ظهرت العديد من الملاحظات حول قرار المحكمة التفسيري، منها أن المحكمة الاتحادية العليا هي الجهة القضائية التي تكون مختصة بتفسير وإيضاح نصوص الدستور، كذلك قراراتها ملزمة لسلطات الدولة كافة ومن ثم يعتبر قرارها ملزماً من الجانب القانوني كذلك لم تكن هناك حاجة لإيضاح نص المادة (٧٦) لأنه كان واضحاً إلا أن الاهواء والتيارات السياسية لعبت على وتر غموض المادة (٧٦) لمدة من الزمن^(٤).

المطلب الثالث

ضوابط الكتلة النيابية الأكثر عدداً

إن وجود الكتل البرلمانية يعد عاملاً مهماً ومؤثراً على تفعيل وتحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، لأن وجود هذه الكتل البرلمانية يؤدي إلى العمل على تهيئة الظروف الموضوعية والعملية للأنظمة السياسية الديمقراطية من أجل تحقيق التوازن السياسي^(٥). ولا ريب إن المحكمة قامت بوضع ضابطاً مهماً مهماً بخصوص "الكتلة النيابية الأكثر عدداً" وذلك بأنها التي يتم تشكيلها في الجلسة البرلمانية الأولى

(١) عمار رحيم الكناني، الكتلة النيابية الأكبر استناداً إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٠، بيان رأي، قسم الدراسات القانونية والصياغة التشريعية، مجلس النواب العراقي، ٢٠١٥، ص ٣.

(٢) أياس الساموك، المفهوم الدستوري للكتلة النيابية الأكثر عدداً، مصدر سابق، ص ٢.

(٣) د. عدنان عاجل عبيد - ميسون طه حسين، الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، العدد (٤)، ٢٠١٦، ص ٤٣٣.

(٤) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ٢٩.

(٥) د. فايز محمد عبد الرحمن أبو شمالة، دور النظام الداخلي في العمل البرلماني، دار الخليج، الأردن، ٢٠١٧، ص ١٠٢.

لمجلس النواب العراقي، والتي تتعد برئاسة أكبر الاعضاء سنأ وتسجل هذه الكتلة رسمياً بأنها الأكثر عدداً بعد الانتخابات^(١). وبغية ايضاح هذه الضوابط نقسم هذا المطلب على الفرعين الآتيين:-

الفرع الأول : تشكيل الكتلة الأكبر.

الفرع الثاني : الإعلان عن الكتلة الأكبر رسمياً .

الفرع الأول

تشكيل الكتلة الأكبر

تعد الكتلة النيابية الأكبر في عدد مقاعدها بمجلس النواب العراقي من أهم أسس ومرتكزات العملية السياسية في البلاد، لأنها تكون مسؤولة من الناحية الدستورية بصورة مباشرة عن تشكيل الحكومة، وذلك بعد تكليف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة البرلمانية لتولي منصب رئاسة مجلس الوزراء^(٢) الذي يعد المسؤول التنفيذي الأول عن السياسة العامة للدولة وإدارة مؤسساتها^(٣). فضلاً عن ذلك ترأسها لعدد من أهم اللجان التي يتم تشكيلها داخل مجلس النواب من بين اعضاءه لتنفيذ المهام الدستورية الممنوحة له، لذا فإن الكتلة التي تحصل على هذه الصفة تكون هي الكتلة الأهم خلال الدورة الانتخابية البرلمانية، وهذا يدفع الكتل المختلفة للتصارع فيما بينها لتشكيل هذه الكتلة بالاتفاقات والمساومات والتوافقات والضغطات المتبادلة^(٤).

ويتم تسمية الكتلة النيابية الأكبر من خلال انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب حصراً وتكليف مرشح الكتلة النيابية لتشكيل مجلس الوزراء، وذلك وفقاً لما جاء في العبارة الواردة في نهاية قرار المحكمة رقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٠) (... تكليف مرشح الكتلة النيابية التي اصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى)، وبذلك فإن الجلسة الأولى إذا ما انقضت ورفعت فإن الاتفاق على تشكيل الكتلة النيابية الأكبر من بين القوائم النيابية الفائزة غير ممكن، لأغراض تكون متعلقة بالمرشح لتشكيل الحكومة لأن الرخصة التي اعطاها الدستور لهذه القوائم هي ليست مفتوحة وإنما محددة بفترة زمنية تبدأ منذ لحظة انعقاد الجلسة البرلمانية الأولى ولغاية انتهائها ورفعها ، حيث الجلسة اللاحقة سوف لن تكون الجلسة الأولى وإنما تكون جلسة ثانية أو ثالثة، وأن قرار المحكمة هو

(١) د. أياس الساموك ، المفهوم الدستوري للكتلة النيابية الأكثر عدداً ، مصدر سابق ، ص ٢.

(٢) عمار رحيم الكناني، الكتلة النيابية الأكبر استناداً إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥) اتحادية لسنة ٢٠١٠، مصدر سابق، ص ١.

(٣) د. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٩٢.

(٤) عمار رحيم الكناني، الكتلة النيابية الأكبر استناداً إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥) اتحادية لسنة ٢٠١٠، مصدر سابق، ص ١.

الذي حدد المدة الزمنية لاستعمال الرخصة وتشكيل الكتلة الأكبر، فإذا انتهت المدة الزمنية من غير أن يستعمل أحد هذه الرخصة أو الحق بتشكيل كتلة برلمانية أكبر، فإن هذه الرخصة أو هذا الحق قد سقط والساقط لا يعود لأن هذه المدة هي مدة سقوط، بمعنى أن من يملكها إذا لم يستعملها خلال مدة الاجازة التي حددت بها فإنه لا يستطيع ممارستها خارج تلك المدة، فإن حق القوائم في تشكيل الكتلة البرلمانية الأكثر عدداً لغرض تكليف مرشحها بتشكيل الحكومة قد انتهى بانتهاء الجلسة الأولى، والقائمة التي حصلت على أكبر عدد من المقاعد البرلمانية تكون هي الكتلة الأكبر لتكليف مرشحها بتأليف مجلس الوزراء، الذي بدوره سوف يقدم تشكيلته الوزارية ويعرضها على المجلس النيابي لنيل ثقة المجلس من عدمها وعلى وفق الأغلبية المشار إليها في المادة (٧٦/ رابعاً) من الدستور، وهذا التحديد الزمني لتشكيل الكتلة البرلمانية الأكبر لم يرد ذكره في الدستور وإنما جاء بموجب القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا العدد ٢٥/٢٥ اتحادية في ٢٥/٣/٢٠١٠ أنف الذكر، وهذا القرار ملزم للجميع وبات ونهائي^(١).

وقد ظهرت العديد من الخلافات الحادة بين عدة قوائم خلال الدورات الانتخابية على تسمية وتشكيل الكتلة الأكبر عدداً، ففي الدورة الانتخابية البرلمانية الثانية لعام ٢٠١٠ بلغ الصراع أشده بين القائمة العراقية التي يتزعمها أياد علاوي الحاصلة على (٩١) مقعداً، واعتبر أن كتلته هي الأكبر والمعنية بتشكيل الحكومة، وبين التحالف الوطني الذي تشكل ما بعد الانتخابات من خلال تحالف قائمتي (دولة القانون) مع (الائتلاف الوطني) فأصبح مجموع مقاعده (١٥٩) مقعداً، وأن التحالف الوطني اعتبر نفسه الكتلة الأكبر وأنه صاحب الحق في تشكيل الحكومة مستنداً في ذلك إلى تفسير المحكمة الاتحادية العليا لمفهوم الكتلة الأكبر، حيث كانت (دولة القانون) قد استبقت الأمور وطلبت من المحكمة الاتحادية تفسير معنى الكتلة الأكبر قبل انعقاد الجلسة البرلمانية الأولى، كما أنها استبقت تاريخ الجلسة الأولى وتحالفت مع كتل أخرى لتشكيل الكتلة النيابية الأكبر^(٢). ومن خلال تفسير المحكمة تبين أن تشكيل الكتلة النيابية الأكبر داخل البرلمان العراقي يتم من خلال طريقتين، أما أن تدخل قائمة منفردة خاضت الانتخابات برقم واسم معينين من خلال الجلسة الأولى دون أن تأتلف مع أي قائمة معينة فتشكل هذه الكتلة بمفردها أنها الكتلة النيابية الأكثر عدداً، أو أن تدخل الجلسة الأولى لمجلس النواب قائمتين فأكثر من القوائم الانتخابية وحازت كل من القائمتين على مقعد أو أكثر من المقاعد البرلمانية من خلال خوضهما الانتخابات كل منهما بأسماء وأرقام مختلفة ثم تعلنان اتحادهما في كتلة واحدة باسم معين

(١) القاضي سالم روضان الموسوي، وجهة نظر قانونية في جلسة مجلس النواب الأولى، دراسات وابحاث قانونية، الحوار المتمدن، العدد (٤٥١٤)، ٢٠١٤، ص ٢.

(٢) د. علي المؤمن، مصدر سابق، ص ٢.

يجمعهما سوية ويكون مجموع مقاعد هذا الائتلاف هو مجموع المقاعد التي حصلت عليها كل من القوائم التي شكلته^(١).

واستناداً إلى هذه الحقيقة فإن الكتلة الأكبر تتشكل من مختلف القوى البرلمانية، أي يجب أن لا تكون من مكون واحد وإنما من الكتلة الوطنية الأكبر التي يشترك فيها مختلف القوى النيابية^(٢). فمثلاً في مجلس النواب العراقي الكتلة النيابية الأكبر يتم تشكيلها من قبل الأغلبية النيابية ووجود هذه الكتلة مهم من أجل تشكيل حكومة تنفيذية تكون متمتعة بقرار سياسي وسيادي، ومحمية بموجب الدستور وتمتلك كل اسباب ومقومات النجاح في اتخاذها القرارات المهمة التي تحمي مصالح الأفراد، كما أنها تمثل سنداً وداعماً قوياً للحكومة التنفيذية القادمة^(٣).

وقد تشكل هذه الكتل البرلمانية على اساس اعتبارات عديدة منها (سياسية أو مصلحة وفي بعض الاحيان صداقات شخصية) وللكتل البرلمانية اطارها الفكري والسياسي المشترك واحترامها لجميع الضوابط التي تنظم عملها^(٤). ولكل كتلة إجراءات داخلية وقواعد واضحة من أجل ضمان حسن وسير عملها وتوضح لها أيضاً كيفية اتخاذ القرارات والتصويت اتجاه قضية معينة أو مشروع قانون معين وغرض أي كتلة هو تطبيق برنامج الحزب الذي ينتمي إليه^(٥).

الفرع الثاني

الإعلان عن الكتلة الأكبر رسمياً

أن معرفة الكتلة الأكبر يتم من خلال الإعلان السياسي عنها مثاله أن يعلن تحالفين معاً على أنهما يشكلان الكتلة النيابية الأكبر، لكن هذا القول فيه تسطيح للمسألة كذلك فيه بعد عن القانون لأن الأمر القانوني يكون مختلف عن الأمر السياسي، فالقانون يبحث عن وجود مراكز قانونية يكون لها حقوق وتبعات قانونية ومن ثم هذا الأمر يستدعي معالجة قانونية مهمة، فعندما يتم الإعلان عن الكتلة الأكبر عدداً فهذا الأمر يتطلب أن لا يتم الاعتماد على اشخاص الكيان السياسي لاعتبارهم جزءاً من

(١) عمار رحيم الكناني، الكتلة النيابية الأكبر استناداً إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٠، مصدر سابق، ص ٣.

(٢) ماذا قال المالكي عن الكتلة الأكبر، لقاء أجرته قناة آفاق الفضائية مع رئيس مجلس الوزراء (نوري المالكي)، بتاريخ ٢٠١٨/٩/٤، منشور على الموقع الالكتروني، www.youtube.com

(٣) محمد حسن الساعدي ، الشيعة وأزمة الكتلة الأكبر، مواضيع وابحاث سياسية، الحوار المتمدن، العدد (٥٩٨٧)، ٢٠١٨، ص ٢.

(٤) د. أفين خالد عبد الرحمن ، مصدر سابق، ص ٢٥٥.

(٥) كيفن ديفوا ونوفا سكوتيا ، مصدر سابق، ص ٨.

الكتلة، لأن كل من كان عضواً في الكيان أصبح مركزه القانوني الآن عضواً منفرداً في المجلس النيابي فإذا ما أراد هذا العضو أن يكون عضواً في كتلة نيابية يتم تشكيلها منه ومن غيره فأن باستطاعته الانضمام إلى هذه الكتلة ابتداءً لكن هذه الكتلة لا يكفي بالإعلان عنها سياسياً بل يجب اعلانها قانونياً. وبعد أن يتفق النواب على التكتل ويعينون رئيساً لهم فإنه يجب على الرئيس أن يقدم طلب يتضمن أسماء النواب المنضمين إلى الكتلة الذين اصبحوا ذوي عضوية كاملة وذلك بعد ادائهم اليمين الدستورية مع وجود توافيقهم على الوثيقة أو الطلب الرسمي المكتوب وإعلانها أنها هي الكتلة النيابية الأكبر^(١). ولها اسم يميزها عن غيرها من الكتل والقوائم التي تتشكل داخل مجلس النواب ، ويتم تقديم هذا الطلب إلى رئيس السن في الجلسة الأولى للبرلمان ويتم اعتمادها في سجلات المجلس أما غير ذلك فلا يعتد به، لأن ما ورد في نهاية قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٠) هو (... تكليف مرشح الكتلة النيابية التي اصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى)^(٢)، فالعبارة في نهاية القرار نجدها واضحة وصريحة بوجوب تسجيل هذه الكتلة في الجلسة البرلمانية الأولى وينصرف مفهوم التسجيل إلى ضرورة تسليم الوثيقة إلى الرئيس المؤقت في ذات الجلسة، أي أنه يتوجب أن لا يصار إلى فهم هذا الاطلاق والتفسير الذي قالت به المحكمة الاتحادية العليا إلى إمكانية أو جواز تأجيل تسجيل الكتلة الأكثر عدداً ووجوب تسليمها إلى الرئيس الدائم لمجلس النواب، وإنما يجب تسليمها إلى رئيس السن، ويستوي في ذلك قبل انعقاد الجلسة الأولى أو اثناء انعقادها^(٣). وأنه في حالة التراخي بتسليم وثيقة تسمية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً إلى ما بعد انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب العراقي وبعد اختيار الرئيس الدائم للمجلس فإنه يستلزم تطبيق الشق الأول من قرار المحكمة الاتحادية العليا المتعلق بـ (مرشح الكتلة التي حصلت على أعلى المقاعد النيابية)، إذ إن عدم تسجيل الكتلة الأكبر وفقاً للمعنى الثاني يفهم منه تعذر اجتماعها مما يتوجب تفعيل المعنى الأول من قرار المحكمة^(٤). وهذا الأمر يلفت الانتباه إلى أن بعض القوائم والكتل غفلت عن هذه المسألة والنقطة المهمة لأنها لا تملك وعياً دستورياً أو قانونياً.

ولا يوجد نص صريح يتم من خلاله اعتماد الكتلة من قبل رئاسة مجلس النواب إلا أن الكتلة بوصفها الدستوري أنها كتلة نيابية، فسوف تكون جميع الإجراءات التي تتعلق بالشؤون النيابية من صلاحيات رئيس المجلس، كذلك فإنه يمكن الاستناد والرجوع إلى احكام المادة (٣٨) من النظام الداخلي

(١) حامد الجبوري، مصدر سابق ، ص ١٣٠.

(٢) القاضي سالم روضان الموسوي ، مفهوم المعارضة النيابية في ضوء قرار المحكمة الاتحادية العليا، آراء وافكار، صحيفة المدى، العدد (٤٤٨٩) ، ٢٠١٩ ، ص ١.

(٣) د. مصدق عادل طالب ، دليل العمل النيابي في العراق، مصدر سابق، ص ٧٤.

(٤) المصدر نفسه ، ص ٧٤.

لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ التي تمنح صلاحيات لهيأة رئاسة مجلس النواب وبعد التشاور مع رؤساء الكتل لإصدار البيانات باسم مجلس النواب حول المسائل والقضايا المهمة والمستجدات التي ينبغي اصدار بيان بشأنها، إلا أن هذه المادة وأن كانت لا تستوفي الغرض المطلوب إلا أنه يمكن اعتمادها باعتبار أن هذه الكتلة التي تقدمت بطلبها تقوم بالتشاور مع رئيسها، وذلك لأنها لا تكتسب صفة الكتلة الأكبر قبل اعتمادها من هيئة رئاسة مجلس النواب^(١). وأن اعتماد الكتلة يعد من الأمور الضرورية المهمة لتشكيل الوزارة، وهذا الأمر لا يحتاج إلى سند قانوني لأن اعتماد ورفض أي ائتلاف أو شأن نيابي يكون من مهام إدارة المجلس النيابي لاسيما مع وجود الفراغ الدستوري والقانوني وأيدت المحكمة الاتحادية العليا هذا التوجه، وأن تشكيل واعلان الكتلة النيابية ليس أمراً سياسياً يتم الاعلان عنه في وسائل الاعلام، بل لابد من توثيق وتسجيل الكتلة بأنها الكتلة الأكثر عدداً بصورة رسمية في مجلس النواب، ثم يقوم رئيس المجلس بعد اعتماد الكتل النيابية المختلفة برفع اسم الكتلة النيابية الأكثر عدداً المسجلة لديها مع مرشحها لمنصب رئاسة الوزراء إلى رئيس الجمهورية ليقوم الأخير بتكليف مرشحها لتشكيل الحكومة، فهذا يدل على أن الكتل البرلمانية هي شأن نيابي يحدث داخل مجلس النواب وتشكيلها يستمر طيلة حياة البرلمان وطيلة الدورة البرلمانية، إذ يمكن تشكيل الكتل النيابية ما قبل تشكيل الحكومة أو ما بعدها والتكتلات ما بعد الانتخابات وتشكيل الحكومة تكون أكثر منها من قبل تشكيل الحكومة، لأن هذه التكتلات ليس بالضرورة أن يكون الغرض منها تشكيل الحكومة فقط، فقد تشكل ويكون الغرض من تشكيلها تحقيق هدف معين مهم يشكل اهتمام مشترك بين المتكلمين، فهي عملية شراكات تكون بين الأطراف السياسية لتحقيق أهداف في البرلمان منها تشكيل الحكومة وأي أمر آخر يحظى باهتمامهم بعد تشكيل الحكومة^(٢).

والحقيقة كان الأولى بالمشروع العراقي أن يستفاد من التجارب العديدة لبعض الدول في ميدان وضع قواعد خاصة ومهمة تكون منظمة لعمل الكتلة النيابية في الدورات الانتخابية التي ستحصل فيما بعد، وعدم تركها لتوجهات ومصالح القوى والاحزاب السياسية في البلاد التي تقوم بوضعها طبقاً لرغبتها ومصالحها الخاصة من غير وجود أي اعتبار للمصلحة العامة.

(١) نصت المادة (٣٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ على أن (لهيأة الرئاسة وبعد التشاور مع رؤساء الكتل البرلمانية اصدار بيانات باسم مجلس النواب حول القضايا الهامة والمستجدات التي ترى ضرورة اصدار بيان حولها).

(٢) حامد الجبوري ، مصدر سابق ، ص ١٣١-١٣٢.

المبحث الثالث

الكتلة النيابية الأكثر عدداً في الدورات الانتخابية

تشكل الانتخابات العمود الفقري وحجر الزاوية في النظام السياسي الديمقراطي، بوصفها أداة يستطيع من خلالها المحكومين اختيار حكامهم^(١). وكذلك تمثل الدعامة الأساسية للنظام الديمقراطي، لأنها وسيلة للمشاركة في تكوين حكومة تستمد استمراريتها ووجودها في السلطة من استنادها إلى الإرادة الشعبية^(٢). وتعد الانتخابات وسيلة مهمة للتداول السلمي للسلطة بين القوى السياسية المتنافسة للوصول إلى الحكم^(٣).

ومن أحد الأهداف الرئيسية لأي انتخابات هو انتخاب حكومة، حتى لو كان هذا يتم بطريقة غير مباشرة كما في النظام البرلماني، حيث يتم انتخاب برلمان تشكل بناءً على تشكيلته الحكومية^(٤). ورافق عملية تشكيل الحكومات في العراق منذ عام ٢٠٠٣ بعض التعقيدات التي تصاحب تشكيل كل حكومة من الحكومات، ونتائج الانتخابات تعتبر من أحد أهم المعايير في تحديد مرشح الكتلة البرلمانية الأكبر الذي سيكلف بتشكيل الحكومة^(٥). ونتيجة لذلك تم تنظيم أربع دورات انتخابية برلمانية تم من خلالها تشكيل الحكومة^(٦). وعليه سوف نقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب وعلى النحو الآتي:-

المطلب الأول : الدورة الانتخابية الأولى ٢٠٠٦.

المطلب الثاني : الدورة الانتخابية الثانية ٢٠١٠.

المطلب الثالث : الدورة الانتخابية الثالثة ٢٠١٤.

المطلب الرابع : الدورة الانتخابية الرابعة ٢٠١٨.

(١) علاء كامل محسن الخريفوي ، الرقابة على دستورية الانتخابات النيابية في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة) ، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٨، ص١٩.

(٢) د. لقمان عثمان أحمد ، تطور النظام الانتخابي في العراق (٢٠٠٥ - ٢٠١٤)، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، كلية الحقوق ، جامعة تكريت، العدد (٢٣)، ٢٠١٤، ص٣٢٤.

(٣) د. محمد عبد الحمزة خوان ، الانتخابات البرلمانية العراقية الثالثة لعام ٢٠١٤، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون ، جامعة الكوفة ، المجلد (١)، العدد (٢٣)، ٢٠١٦، ص١٧٥.

(٤) زهير بن علي، دور النظام الانتخابي في اصلاح النظم السياسية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد ، الجزائر، ٢٠١٥، ص١٧٢.

(٥) د. أحمد عبد الأمير الانباري ، حكومة الدكتور حيدر العبادي (تحديات الاصلاح والفرص المتاحة)، بحث منشور في مجلة سياسات دولية، جامعة المستنصرية ، العدد (٦٩)، ٢٠١٧، ص٦٤.

(٦) د. محمد عبد الحمزة خوان ، مصدر سابق، ص١٧٥.

المطلب الأول

الدورة الانتخابية الأولى ٢٠٠٦

في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، تشكلت أول حكومة عراقية بعد انتخابات ٢٠٠٥، حيث تم تشكيل الحكومة العراقية الدائمة (الدستورية) عقب الانتخابات البرلمانية التي حدثت في (١٥/كانون الأول/٢٠٠٥)، التي اشتركت فيها كل مكونات الشعب العراقي، وظهرت هذه الانتخابات فوز قائمة الائتلاف العراقي الموحد بالمرتبة الأولى^(١). الأمر الذي أدى إلى توجيه الانظار نحو الائتلاف الوطني ومن سيكون مرشحاً لرئاسة الحكومة، بصفته الكتلة النيابية الأكثر عدداً في البرلمان العراقي، بعد حصوله على (١٢٨) مقعداً من مقاعد مجلس النواب وعددها (٢٧٥) مقعداً، فبدأ الائتلاف بعقد عدة مشاورات داخلية واجتماعات استمرت عدة أيام، وما إن أعلن الائتلاف العراقي الموحد آنذاك ترشيح إبراهيم الجعفري لتولي رئاسة مجلس الوزراء في الحكومة القادمة، بدأت التحديات من قبل الكتل السياسية^(٢). فقد رفض التحالف الكردستاني الموافقة على مرشح الائتلاف الوطني "إبراهيم الجعفري" لولاية ثانية ليتراأس منصب رئاسة مجلس الوزراء^(٣). فحدثت مباحثات ومفاوضات استمرت أكثر من خمسة أشهر نتيجة أصرار الكتل السياسية على عدم قبول إبراهيم الجعفري كمرشح لمنصب رئاسة مجلس الوزراء، لذلك تم اختيار نوري المالكي لرئاسة الحكومة وهو الشخص الثاني بديلاً له، فكان المالكي على موعد مع السلطة في عام ٢٠٠٦ عندما أبعاد السيد الجعفري عنها، وسرعان ما أصبح المالكي هو الرجل الأول في السلطة العراقية^(٤). وعملاً بإحكام المادة (٧٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، كلف رئيس الجمهورية عندها المرحوم جلال الطالباني في (٢٢/نيسان/٢٠٠٦) نوري المالكي بتشكيل الحكومة الجديدة، بعد حصوله على تأييد ٦ أصوات من أصل ٧ ضمن قائمة الائتلاف الوطني^(٥). وقد أعلن رئيس الوزراء المكلف (نوري المالكي) أنه سيتمكن من تشكيل الحكومة خلال اسبوعين، وعليه

(١) كوثر حسن غازي ياسر، التحولات البنوية في هياكل مؤسسات الدولة العراقية بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، ٢٠١٨، ص ٤٢.

(٢) علي حسين سفيح، العملية السياسية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ومراحل تطورها، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، العدد (٣٩ - ٤٠)، ٢٠١٥، ص ٤٧٨.

(٣) د. سعيد مجيد ممدوح، غياب المجلس الوزاري الموحد في حكومة (نوري المالكي)، بحث منشور في مجلة السياسة الدولية، كلية العلوم السياسية، جامعة المستنصرية، العدد (٢٦ - ٢٧)، ٢٠١٥، ص ٢.

(٤) د. ستار جبار علاي، العراق والتغيير (دراسة في طبيعة النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣)، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ١٦٣.

(٥) محمود الشناوي، العراق التائه بين الطائفية والقومية، دار هلا للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٩٣-٩٤.

استمرت المفاوضات بين الكتل والاحزاب الرئيسية في مجلس النواب العراقي، وامتدت المدة التي حددها (المالكي) لتشكيل الحكومة قرابة شهر، لكنه نجح في تشكيل أكبر حكومة في تاريخ العراق تمثلت فيها معظم الاحزاب الداخلة في البرلمان العراقي^(١). وقد نالت حكومة المالكي ثقة مجلس النواب في ٢٠ آيار ٢٠٠٦، حيث حصلت الوزارة على (١٩٠) صوت من أصل (٢٧٥) وهو عدد أصوات اعضاء مجلس النواب العراقي^(٢).

وكان تولي المالكي لرئاسة الحكومة امر غير متوقع لأن المالكي عمل على مدى أعوام في الصفوف الخلفية ولم يكن يتوقع أن يكون رئيساً لمجلس الوزراء ولم يطمح الى ذلك ، وأعلن نوري المالكي عن برنامج حكومته السياسي، بعد أن نالت وزارته ثقة مجلس النواب وأدت اليمين الدستورية في الجلسة البرلمانية المنعقدة بتاريخ ٢٠/٥/٢٠٠٦^(٣). وهو البرنامج التي صرحت الكتل والقوائم الفائزة والمؤتلفة بالحكومة التزامها بالأسس والمبادئ الواردة فيه، والموقع من قبلها في ٢٦/٣/٢٠٠٥، وبذلك انقضت المرحلة الانتقالية في البلاد وبدأت المرحلة الدستورية بحكومة وحدة وطنية^(٤). وأكد المالكي في برنامج حكومته على تشكيل حكومة وحدة وطنية، وحكومة شراكة وطنية قائمة على أساس مبدأ الاستحقاق الانتخابي والمشاركة والعمل على وفق دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، والالتزام به وتوسيع الاشراف في العملية السياسية في العراق^(٥). وإن حكومة (الوحدة الوطنية) التي يترأسها المالكي لا ترقى إلى مستوى أسمها، لأنها قائمة على أساس المحاصصة وليس على أساس الاستحقاق الانتخابي فهذا الأمر جعل من الصعوبة السير باتجاه تحقيق برنامج الحكومة، وذلك لوجود التباين بين أهداف اعضاءها، بالإضافة إلى عملهم لصالح أحزابهم أكثر من حكومتهم، وهذا أتضح من خلال الانسحابات التي حصلت نتيجة مواقف الاحزاب، ولعل هذا ما كان يطالب به المالكي باعتماد الاستحقاق في الانتخاب بوصفه أساساً أوحده للعملية السياسية في البلاد^(٦).

(١) د. حسن لطيف الزبيدي ، موسوعة الاحزاب العراقية (الاحزاب والجمعيات والحركات والشخصيات السياسية في العراق)، مؤسسة المعارف للطبوعات، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧، ص١٨٧.

(٢) طارق حرب، الوجيز في الوزارة العراقية ، ط١، دار الحكمة، لندن، ٢٠١١، ص٢٠١-٢٠٢.

(٣) د. علي محسن مهدي، مصدر سابق، ص٥٦٤.

(٤) جاسم محمد دايش ، التعاقب على السلطة وعدم الاستقرار السياسي في العراق (١٩٢١ - ٢٠٠٥)، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، ٢٠١٣، ص٣٢٢.

(٥) د. جمال ناصر الزيداوي، المنهاج الوزاري للحكومة العراقية في ٢٠٠٦ و ٢٠١٠، بحث منشور في مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، بغداد، العدد (٢٩)، ٢٠١٤، ص١٨.

(٦) د. عدنان الأسدي ، المتغيرات السياسية في العراق ما بعد عام ٢٠٠٣/٤/٩، ط١، دار الشؤون الثقافية، العراق، بغداد، ٢٠١١، ص٢٠٣-٢٠٤.

وقد وصفت حكومة المالكي على أنها أكبر حكومة في تاريخ العراق ، وأول حكومة دستورية دائمة انبثقت من أول مجلس برلماني دائم في العراق وأطلق عليها حكومة الوحدة الوطنية^(١)، وأن وزارة المالكي التي تم تشكيلها طبقاً لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، هي الأولى في تاريخ الوزارات العراقية التي قامت بتطبيق النظام البرلماني واستمرت في سلطاتها وصلاحياتها الكاملة لأكثر من المدة الدستورية المقررة لها^(٢).

المطلب الثاني

الدورة الانتخابية الثانية ٢٠١٠

هيات البنى الدستورية والقانونية والسياسية للنظام السياسي في العراق أسس ومرتكزات العملية الانتخابية في ٧/٣/٢٠١٠^(٣). إذ بانتهاء ولاية الحكومة العراقية الدستورية الأولى تم إجراء الانتخابات البرلمانية العراقية الثانية لعام ٢٠١٠، لتشكيل مجلس نواب جديد تنبثق عنه حكومة عراقية يتم تكوينها من قبل الكتل الفائزة في هذا المجلس بصورة منفردة أو عبر تحالفات الأمر الذي ستقره صناديق الاقتراع^(٤). وواجهت هذه الانتخابات أزمات وصعاب كثيرة قبل إجرائها واثناء الانتخابات وبعدها، وكانت أولى تلك الازمات هي ما يتعلق بإشكاليات تعديل قانون الانتخابات رقم (١٦ لسنة ٢٠٠٥)^(٥). وشارك في هذه الانتخابات ١٦٧ كياناً توزعوا على (١٢) ائتلاًفاً كبيراً، وذلك على وفق قانون الانتخابات رقم (١٦ لسنة ٢٠٠٥) المعدل بقانون رقم (٢٦ لسنة ٢٠٠٩)، وأن عدد اعضاء المجلس النيابي (٣٢٥) عضواً^(٦). وأسفرت نتائج الانتخابات البرلمانية بعد مصادقة المحكمة الاتحادية العليا عليها عن فوز جزئي للقائمة العراقية التي يترأسها أياد علاوي^(٧). حيث حققت تقدماً كبيراً وأحرزت المركز الأول^(٨).

(١) د. عدنان الاسدي ، مصدر سابق ، ص ١٩٨.

(٢) طارق حرب، مصدر سابق، ص ٢٤٢.

(٣) د. عمر جمعة عمران، المعايير الديمقراطية في الانتخابات العراقية لعام ٢٠١٠ وانعكاساتها على العملية السياسية، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد (٤١)، ٢٠١٤، ص ٤.

(٤) د. عامر هاشم عواد، رؤية في الاحتمالات المستقبلية لنتائج الانتخابات النيابية العراقية لعام ٢٠١٠، بحث منشور في مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، جامعة المستنصرية، العدد (٢٨)، ٢٠٠٩، ص ٦٨.

(٥) طالب عبد العزيز محمد، عملية التحول الديمقراطي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة صلاح الدين، ٢٠١٣، ص ٤٩.

(٦) د. منى جلال جواد، النظم الانتخابية البرلمانية المعتمدة في العراق بعد عام ٢٠٠٣، بحث منشور في مجلة آداب الفراهيدي، جامعة تكريت، العدد (١٩)، ٢٠١٤، ص ٤١٨-٤١٩.

(٧) د. فاطمة سلومي، الانتخابات البرلمانية العراقية ٢٠٠٣ - ٢٠١٠، بحث منشور في مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، جامعة المستنصرية، العدد (٤٠)، ٢٠١٢، ص ١٢٦.

(٨) محمود الشناوي، مصدر سابق، ص ١٣٣.

بفارق مقعدين عن بقية القوائم لها وهي قائمة ائتلاف دولة القانون التي يترأسها نوري المالكي والقوائم الأخرى^(١). فظهر الخلاف حول من له الحق بتشكيل الحكومة حيث طالبت القائمة العراقية بحقها الدستوري في تكليف زعيمها أياد علاوي بتشكيل الحكومة بعد فوزها بأعلى الاصوات، وعكس ذلك سوف يكون التفاتاً واضحاً على القواعد والاعراف والممارسات البرلمانية^(٢). لكن نوري المالكي يبدو أنه احتاط لهذا الفوز وقدم استفساراً للمحكمة عن مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً الواردة في المادة (٧٦) من الدستور كما اسلفنا^(٣). فجاء تفسير المحكمة ليعقد مسألة تشكيل الحكومة^(٤)، إذ التجاذبات السياسية التي رجحتها فتوى المحكمة بأن الكتلة النيابية الأكبر ليست هي الكتلة الفائزة بأكثر عدد من المقاعد في الانتخابات، وإنما الكتلة التي يتم تشكيلها داخل مجلس النواب^(٥). مما أدى إلى عدم تكليف علاوي لمنصب رئاسة الحكومة، ثم حصلت مفاوضات صعبة وعديدة مع الكتل الأخرى وتأخر الوصول إلى اتفاق بشأن تشكيل الحكومة، حيث استمرت أزمة تشكيل الحكومة قرابة تسعة أشهر من تاريخ اعلان نتائج الانتخابات^(٦). جرى بعدها تكليف نوري المالكي رئيس ائتلاف دولة القانون بعد اتحاده مع التحالف الوطني في كتلة واحدة لتشكيل الحكومة الجديدة^(٧)، فكُلف المالكي رسمياً بتشكيل الحكومة في (٢٥/١١/٢٠١٠)، وذلك قبل يوم من انقضاء المدة الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية المرحوم جلال الطالباني، لتكليف من يتولى رئاسة مجلس الوزراء وعدّ هذا التأخير بالتكليف الرسمي من أجل منحه أكبر وقت يستطيع من خلاله التفاوض حول تشكيلة الحكومة الجديدة وتوزيع المناصب الوزارية خلال مدة ثلاثين يوماً^(٨). وبعدها انتهت مسألة ترشيح المالكي لمنصب رئاسة مجلس الوزراء، بقيت مسألة اقناع القائمة العراقية بالمشاركة في الوزارة، والتي أصرت على حصولها على منصب رئاسة الحكومة، باعتبار أنه استحقاق انتخابي ودستوري، فتم عقد اتفاق اربيل من أجل تقاسم السلطة، واستمرت سرية هذه الاتفاقية حتى بات مطلباً شعبياً، وهذه الاتفاقية قيدت كثيراً من صلاحيات وحركة رئيس الحكومة

(١) د. فاطمة سلومي، مصدر سابق، ص ١٢٦.

(٢) نجلاء مهدي شريف، أزمة الحكم في العراق بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٢، ص ١٣٤.

(٣) د. بلقيس محمد جواد - كاظم مهدي، أثر الممارسات السياسية للأحزاب العراقية في مسار العملية الديمقراطية، بحث منشور في مجلة الكلية الإسلامية الجامعة، النجف الأشرف، العدد (٤٤)، ٢٠١٧، ص ١١٦.

(٤) دورين بنيامين هرمز، مصدر سابق، ص ٦٤.

(٥) محمود الشناوي، مصدر سابق، ص ١٣٣.

(٦) د. لقمان عثمان أحمد، مصدر سابق، ص ٣٥٦-٣٥٧.

(٧) محمود الشناوي، مصدر سابق، ص ١٢٦.

(٨) مجيد جعفر مجيد جاسم، التوافق السياسي وانعكاساته على النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٣، ص ١٣٠. ومحمد الأنور، حكومة العبادي وحصاد سياسة المالكي، مجلة السياسة الدولية، القاهرة، العدد (١٩٨)، ٢٠١٤، ص ٢.

وعدم قدرته على انفراده باتخاذ قراراته فعدت القائمة العراقية إلى جلسات مجلس النواب على اساس تشكيل لجنة تضم جميع القوى السياسية من أجل الالتزام بتنفيذ الاتفاق^(١).

وقدم المكلف بتشكيل الحكومة الدستورية العراقية الثانية لعام ٢٠١٠ إلى رئيس مجلس النواب تشكيلة وزارية ناقصة مع برنامج حكومي، الأمر الذي دفع رئيس مجلس النواب إلى تكليف نائبه بتشكيل لجنة من أجل دراسة اسماء المرشحين للحقائب الوزارية والبرنامج الحكومي قبل تقديمها إلى المجلس النيابي للتصويت عليهما، بعد أن أجلت خلافات داخل الكتل السياسية حول مرشحيتها للوزارات^(٢).

وقد نالت وزارة نوري المالكي ثقة وموافقة مجلس النواب العراقي في ٢١/١٢/٢٠١٠، وتمت الموافقة على خمسة وثلاثين وزيراً، بوزراء مؤقتين إلى أن يتم الاتفاق على وزراء دائمين، وقد سعى إلى تشكيل حكومة تضم (٤٠) وزارة من أجل ارضاء كل الاطراف السياسية في البلاد^(٣). وكان المالكي الرئيس الفائز الذي تمكن من احتفاظه بالمنصب القيادي بعد اصرار كبير وصراع طويل^(٤).

وتميزت التشكيلة الوزارية التي قام رئيس مجلس الوزراء (نوري المالكي) بتشكيلها خلال مدة اقصاها (ثلاثون) يوماً من تاريخ التكليف، بكونها أكبر وزارة في تاريخ الوزارات العراقية، وأنها أول وزارة اشتركت فيها جميع الكتل السياسية داخل البرلمان العراقي باستثناء كتلة التغيير الكردستانية، وتعد كونها الوزارة الثانية التي يتولى فيها رئيس مجلس الوزراء وكالة الوزارات الأمنية (الدفاع والداخلية والأمن الوطني) بعد وزارة المالكي الأولى لعام ٢٠٠٦، كذلك أهم ما تميزت به هو أنها كانت أول وزارة برلمانية بشكل واضح، إذ أغلب الوزراء من اعضاء البرلمان العراقي^(٥). وتعد هذه الوزارة الأطول من حيث مدة تشكيلها ، وذلك لأن الانتخابات أجريت في (٧/٣/٢٠١٠) ولم يتم تشكيل الحكومة والموافقة عليها من مجلس النواب إلا في (٢١/١٢/٢٠١٠) وذلك فاعتماد المحاصصة في الحكم فضلاً عن تفسير المحكمة أسهم في أزمة الحكم، حيث أكثر من المساومات والمناورات عند تشكيل الحكومة^(٦). وطبيعة

(١) د. أحمد يحيى الزهيري، مصدر سابق، ص ٢١٠ وما بعدها.

(٢) د. محمد عبد الحمزة خوان ، النظام السياسي ما بعد ٢٠٠٣ (الطبيعة، التوجهات، التحديات)، ط١، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ٢٠١٥، ص ١٣٦-١٣٧.

(٣) مجيد جعفر مجيد جاسم ، مصدر سابق، ص ٦٢ وما بعدها.

(٤) د. ستار جبار علاي ، العراق والتغيير (دراسة في طبيعة النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣)، مصدر سابق، ص ١٧٤.

(٥) كوثر حسن غازي ياسر، مصدر سابق، ص ٤٨-٤٩.

(٦) نجلاء مهدي شريف ، مصدر سابق، ص ١٢٧.

تشكيلة الحكومة الثانية للمالكي لا تكاد تختلف عن الحكومة الأولى لعام ٢٠٠٦ من حيث مسألة الاستحقاق السياسي والتوازن وتوزيع المناصب الوزارية ، وكذلك قائمة على التوافق والمحاصرة مما جعلها عرضة لاهتزاز التوازن أمام أي مشكلة تحدث^(١). فحكومة المالكي الثانية وتشكيلها مرت بمخاضات صعبة وعديدة، لذلك فأنها مصممة على المضي قدماً بضم جميع القوى الوطنية من دون أن تستثني أحداً من تشكيلتها^(٢).

والتطورات التي حدثت في نهاية عهد حكومة نوري المالكي الثانية كانت عاملاً مهماً في إيجاد قناعات كبيرة لدى النخب السياسية في البلاد والرأي العام العراقي، من أجل إجراء تغيير سياسي كبير يحدث في قمة هرم العملية السياسية^(٣).

المطلب الثالث

الدورة الانتخابية الثالثة ٢٠١٤

أجريت في (٣٠/نيسان/٢٠١٤) ثالث انتخابات برلمانية في العراق^(٤). وهذه الانتخابات تمثل محطة مهمة من محطات العملية السياسية في البلاد^(٥)، وكان عدد الكيانات والائتلافات المشاركة فيها (٢٧٧) كياناتاً سياسياً ثم أعلنت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عن نتائج الانتخابات في ١٩ آيار ٢٠١٤، حيث تصدرت دولة القانون بـ ٩٣ مقعداً ثم تلتها القوائم الأخرى^(٦). وصادقت المحكمة الاتحادية العليا على نتائج الانتخابات البرلمانية، مما مهد الطريق أمام انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب العراقي الجديد فقد عقدت أول جلسة لمجلس النواب في دورته الثالثة بتاريخ ١/٧/٢٠١٤ وقد حضر الجلسة (٢٥٥) نائباً، ونجح البرلمان العراقي في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٥/٧/٢٠١٤ في اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه، كما صوت المجلس على انتخاب رئيس الجمهورية (فؤاد معصوم) ليكلف

(١) د. ستار جبار علاي، العراق والتغيير (دراسة في طبيعة النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣)، مصدر سابق، ص ١٧٤.

(٢) د. محمد عبد الحمزة خوان، النظام السياسي ما بعد ٢٠٠٣ (الطبيعة، التوجهات، التحديات)، مصدر سابق، ص ١٣٧ وما بعدها.

(٣) د. ستار جبار علاي، العراق والتغيير (دراسة في طبيعة النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣)، مصدر سابق، ص ١٨٣.

(٤) عبد الوهاب القصاب، انتخاب مجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٤، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، قطر، ٢٠١٤، ص ٧.

(٥) د. محمد عبد الحمزة خوان، الانتخابات البرلمانية الثالثة لعام ٢٠١٤، مصدر سابق، ص ١٩١.

(٦) محمد عبد حمادي، النظام الانتخابي وبناء العملية الديمقراطية، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩، ص ٢٠٨. وينظر: صحيفة المدى، العدد (٣٠٦٨) الصادر في ٢٧/٤/٢٠١٤.

بعدها مرشح الكتلة النيابية الأكبر بتشكيل الحكومة^(١). استناداً إلى ما هو منصوص عليه في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^(٢).

وعقب اعلان نتائج الانتخابات وفوز ائتلاف دولة القانون بالمركز الأول، وعلى ضوء ذلك يعد هو الكتلة النيابية الأكبر عدداً في البرلمان العراقي، وقد رشح ائتلاف دولة القانون نوري المالكي رئيس مجلس الوزراء المنتهية ولايته آنذاك إلى رئاسة الحكومة لولاية ثالثة، إلا أنه جوبه بمعارضة شرسة من قبل الاحزاب، وهذا الموقف أدى إلى حدوث خلافات بين العديد من القوى السياسية، ورفض من جانب الكتل الفائزة لتسميته للمرة الثالثة^(٣)، مع اصرار المالكي على ترشيحه لرئاسة مجلس الوزراء لولاية ثالثة، مبرراً في هذا فوز ائتلافه (دولة القانون) بأنه احرز أكبر عدد من المقاعد (٩٣) مقعداً من بين (٣٢٨)، وكان هناك فارقاً كبيراً بينه وبين بقية الكتل في عدد المقاعد، وعد ذلك بأنه الكتلة الأكبر عدداً التي يقع على عاتقها تشكيل الحكومة^(٤)، فضلاً عن ذلك وجود الرفض الاقليمي والدولي لتولي المالكي رئاسة مجلس الوزراء لولاية ثالثة^(٥).

وأزمة تحديد الكتلة النيابية الأكبر عدداً هذه المرة محصورة بين التحالف الوطني وائتلاف دولة القانون، والتي على أثرها اجتمعت الهيئة القيادية للتحالف الوطني العراقي وقررت اعلان التحالف الوطني الكتلة النيابية الأكبر المتكونة من (١٧٣) مقعداً داخل المجلس النيابي بدورته الثالثة، التي ستقوم بتسمية مرشحها لرئاسة الوزراء طبقاً للمعايير الدستورية في الايام القادمة وكان من أول الموقعين على هذه الوثيقة رئيس الوزراء المنتهية ولايته (نوري المالكي)^(٦). إلا أن المالكي انسحب من التحالف الوطني باعتباره الكتلة النيابية الأكثر عدداً ولم تقدم مرشحاً ضمن المدة الدستورية التي شارفت على الانتهاء، وبما إن كتلة ائتلاف دولة القانون هي الكتلة النيابية الأكبر داخل التحالف الوطني، فاعلن المالكي عن أن ائتلافه (دولة القانون) هي الكتلة الأكبر داخل البرلمان العراقي، وبدء بالبحث عن آلية دستورية وقانونية يستطيع من خلالها تشكيل الحكومة وتبرأ المالكي من توقيعه على الوثيقة التي تعد التحالف

(١) د. محمد عبد الحمزة خوان، النظام السياسي العراقي ما بعد ٢٠٠٣ (الطبعة، التوجهات، التحديات)، مصدر سابق، ص ١٤١.

(٢) ينظر: المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) ستار شدهان شياح الزهيري، الاصلاحات السياسية والاقتصادية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ وآفاقها المستقبلية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، ٢٠١٥، ص ١٥٤.

(٤) علي حسين سفيح، العملية السياسية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ومرآحلت تطورها، مصدر سابق، ص ٤٨٢.

(٥) حيدر سعيد، حكومة العبادي خيط الضوء الأخير في سماء ملبدة بالغيوم، سياسات عربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، قطر، العدد (١١)، ٢٠١٤، ص ٨٩.

(٦) محمد عبد حمادي، مصدر سابق، ص ٢٠٩.

الوطني هو الكتلة الأكبر داخل مجلس النواب، واعتبر بعض الكتاب ذلك تضليل للمحكمة الاتحادية العليا ومحاولة لغمط الحقوق الدستورية والسياقات التي حددها الدستور، وفي الساعات الأخيرة من بدء انقضاء المدة الدستورية لترشيح رئيس الوزراء من قبل التحالف الوطني في وسط خلافات حادة بينهم ولم يتم الاتفاق على مرشح لمنصب رئاسة مجلس الوزراء^(١). فقام رئيس الجمهورية (فؤاد معصوم) بطلب بيان رأي المحكمة الاتحادية، لمعرفة من هي الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وكان جواب المحكمة هو تمسكها بقرارها الصادر المرقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٠)، كما اسلفنا^(٢).

وعلى الرغم من وجود المطالبات الداخلية والاقليمية على سحب ترشيح المالكي من منصب رئاسة الحكومة إلا أنه أصر على الترشيح، لذا قام بعض الاعضاء من ائتلاف دولة القانون بالتعاون مع الائتلاف الوطني بترشيح (حيدر العبادي)، وذلك من خلال اعلان التحالف الوطني المكون من (١٢٨) عضواً بعيداً عن المالكي والاعضاء المؤيدين له داخل ائتلاف دولة القانون^(٣). إذ قام هذا التحالف بإرسال كتاب إلى رئيس الجمهورية (فؤاد معصوم) مضمونه أن هذا التحالف هو الكتلة النيابية الأكبر داخل البرلمان العراقي وأن مرشحهم هو الدكتور (حيدر العبادي)، واستناداً إلى احكام الفقرتين (أولاً وثانياً) من المادة (٧٦) والفقرة (سابعاً) من المادة (٧٣) من الدستور، قام رئيس الجمهورية بتكليف الدكتور (حيدر العبادي) لتشكيل الحكومة خلال مدة (٣٠) يوماً^(٤). أما رئيس الوزراء المنتهية ولايته السيد (نوري المالكي) رفض ما جرى من ترشيح العبادي لرئاسة الوزراء بذريعة أنه ينافي استحقاقه الدستوري وأن كتلة دولة القانون تعد هي الكتلة الأكبر وأن تكليف العبادي يعتبر خرقاً دستورياً لكن في الواقع لا يوجد أي خرق دستوري، لأن التحالف الوطني اعلن عن نفسه قبل بدء الجلسة الأولى لمجلس النواب العراقي في وثيقة موقعة من رؤساء كتله ومن ضمنهم المالكي ، ولكن المالكي أصر على رفض ما حصل وقدم شكوى للمحكمة الاتحادية وعندما تأكد أن شكواه المقدمة أمام المحكمة تقبل ترشيح العبادي، اعلن عن سحب ترشيحه لمنصب رئاسة الحكومة وتنازل لصالح الدكتور حيدر العبادي من أجل المضي في تشكيل الحكومة خلال مدة (٣٠) يوماً^(٥). ولقد كان قرار المالكي بسحب ترشيحه رسمياً من رئاسة مجلس الوزراء، خطوة مهمة في تطور العملية السياسية في العراق، لكنه ليس شرطاً كافياً من أجل تحقيق التقدم،

(١) علي حسين سفيح، العملية السياسية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ومراحل تطورها، مصدر سابق، ص ٤٨٣.

(٢) إسماعيل علوان التميمي، قراءة قانونية صرفة لقرار رئيس الجمهورية تكليف العبادي بتشكيل الحكومة، دراسات وابحاث قانونية، الحوار المتمدن، العدد (٤٥٤٢)، ٢٠١٤، ص ٢.

(٣) محمد عبد حمادي، مصدر سابق، ص ٢١٨.

(٤) ينظر: المرسوم الجمهوري رقم (١٥٢)، جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٣٣٢)، الصادر في ١١/٨/٢٠١٤.

(٥) محمد عبد حمادي، مصدر سابق، ص ٢١٢.

حيث المالكي لم يكن عائقاً أمام العمل على اصلاح النظام السياسي في البلاد^(١). فتشكلت حكومة العبادي بعد أن تم تكليفه من رئيس الجمهورية ، وتمكن من تقديم أسماء أعضاء حكومته والمنهاج الوزاري إلى مجلس النواب العراقي لنيل ثقة المجلس وهو ما تم فعلاً في (٢٠١٤/٩/٨) بعد مخاض عسير وخلافات حادة في جلسة مجلس النواب^(٢). فأدت الحكومة اليمين الدستوري وكذلك رئيس مجلس الوزراء ونوابه^(٣). وتشكلت حكومة العبادي من وزراء من مختلف الطوائف والقوميات في البلاد^(٤). ولم يكن لرئيس مجلس الوزراء أثر كبير ومباشر في اختيار التشكيلة الوزارية، حيث كانت من اختيار رؤساء الكتل السياسية وتولي العديد من الشخصيات السياسية المهمة حقائب وزارية مما يجعل من هذه الوزارة محصنة من المراقبة والمحاسبة أمام المجلس النيابي ، خاصة أن الوزارات المهمة اسندت إلى ائتلافات وتحالفات سياسية كبيرة^(٥).

وقد وصفت حكومة الدكتور حيدر العبادي بأنها تستمد قوتها من القبول الاقليمي والدولي لها، فضلاً عن ذلك أنها ضمت الكثير من قادة الكتل من الخط الأول الذي يعتقد بعضهم أنهم يمثلون المكونات المجتمعية في العراق ولهم التأثير المهم على القاعدة الجماهيرية^(٦).

(١) كينيث م. بولاك، الخطوات القادمة للتغير في العراق من وجهة نظر غربية، ترجمة مصطفى الحيدري، بحث منشور في مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، بغداد، العدد (٣٠)، ٢٠١٤، ص ٧٠.

(٢) د. أحمد عبد الامير الانباري، مصدر سابق، ص ٦٩.

(٣) ستار شدهان شياع الزهيري، مصدر سابق، ص ١٥٥.

(٤) كوثر حسن غازي ياسر، مصدر سابق، ص ٥١.

(٥) د. محمد عبد الحمزة خوان، النظام السياسي العراقي ما بعد ٢٠٠٣ (الطبيعة، التوجهات، التحديات)، مصدر سابق، ص ١٤٥-١٤٦.

(٦) علي حسين سفيح، العملية السياسية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ومراحل تطورها، مصدر سابق، ص ٤٨٥.

المطلب الرابع

الدورة الانتخابية الرابعة ٢٠١٨

شهد العراق عدداً من العمليات الانتخابية منذ عام ٢٠٠٥ وما بعدها، ورافقها العديد من الخلل نتيجة حداثة التجربة والنقص التشريعي لتنظيم العملية الانتخابية بشكل نزيه وسليم^(١). وكان آخر الانتخابات هي الانتخابات البرلمانية العراقية لعام ٢٠١٨، ولهذه الانتخابات أهمية كبيرة باعتبار إن الحكومة التي يتم تشكيلها بناء على نتائجها ستكون مهامها في غاية الأهمية والصعوبة لرسم مستقبل العراق داخلياً وإقليمياً^(٢). وحدثت في هذه الانتخابات انقسامات عديدة بين مختلف الكتل السياسية الكبيرة في البلد، فتظهر صعوبة كبيرة في تشكيل الحكومة وخرج حاد في تسمية رئيس مجلس الوزراء، لأن عدد مقاعد الكتل ستكون متقاربة على العكس من نتائج الانتخابات البرلمانية لعامي ٢٠١٠ و ٢٠١٤^(٣). ولا توجد أيضاً كتلة ذات اغلبية كبيرة تتمكن من تسمية رئيس مجلس الوزراء بمفردها حيث ستكون التركيبة في هذه الانتخابات بتقسيم المقاعد أكثر تعقيداً، بالإضافة إلى ذلك تظهر الصعوبة أيضاً في السقف الزمني لغرض تشكيل الحكومة، لأنه يتوجب على مجلس النواب اختيار رئيس جمهورية يقع على عاتقه تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكبر بتشكيل مجلس الوزراء وعلى الأخير تشكيل حكومته خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ التكليف^(٤). وأن رئيس أي حكومة لا يكفي أن يكون مرشح الكتلة النيابية الأكبر بعدد المقاعد البرلمانية بل يجب أن ينال على اغلبية منسجمة معه لكي يتمكن من خلالها الاستمرار بمنصب رئاسة الحكومة بكفاءة وقدرة ونجاح^(٥).

وبعد أربعة أشهر من تاريخ حدوث الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠١٨، صادقت المحكمة الاتحادية العليا في ١٩ / ٨ / ٢٠١٨ على نتائج الانتخابات، وهذه المصادقة تمهد الطريق لانعقاد الجلسة

(١) د. رياض مهدي عبد الكاظم - د. الاء طالب خلف، التعاطي الدولي مع الانتخابات العراقية المقبلة لعام ٢٠١٨، بحث منشور في مجلة لارك للفلسفة والعلوم الاجتماعية، جامعة واسط، المجلد (١)، العدد (٢٩)، ٢٠١٨، ص ٣٩٩.

(٢) علاء عبد اللطيف زهراو المالكي، معايير العدالة الانتخابية في الانتخابات التشريعية العراقية بعد عام ٢٠٠٣ (دراسة في الاليات والتحديات)، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية، معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠١٨، ص ١٦٩.

(٣) عباس راضي العامري، انتخابات بطعم الانتصار، بحث منشور في مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، بغداد، العدد (٤٣)، ٢٠١٨، ص ٥.

(٤) المصدر نفسه، ص ٥.

(٥) د. أحمد عدنان الميالي، الانتخابات العراقية بين القواعد الديمقراطية والحساب الختامي، بحث منشور في مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، بغداد، العدد (٤٣)، ٢٠١٨، ص ٨.

الأولى للبرلمان الجديد وتشكيل الحكومة^(١). ولم تنتج الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠١٨ فوزاً حاسماً، حيث كشفت نتائج الانتخابات عدم وجود كتلة فائزة وحتمية التوافق بين الكتل الفائزة لتشكيل الحكومة^(٢). الأمر الذي زاد من تعقيد طبيعة التحالفات البرلمانية التي ستقوم بها القوى الفائزة في الانتخابات من أجل تشكيل الوزارة المقبلة، وأن عدم فوز أي من التحالفات الانتخابية بأغلبية المقاعد النيابية سوف ينعكس على المفاوضات والاستشارات التي تحدث بين القوى السياسية بشأن تشكيل الكتلة الأكبر في البرلمان العراقي^(٣). على الرغم من إن المحكمة الاتحادية حددت بتفسيرها الكتلة النيابية الأكثر عدداً في عام ٢٠١٠، بأنها الكتلة المتشكلة داخل مجلس النواب العراقي بعد أداء اليمين الدستورية ورغم وجود ممارسة سياسية لوظيفة الكتلة الأكبر، إلا أنها لا زالت تتعرض للسجال السياسي وفي هذه الدورة الانتخابية السجال مستمر ولم يقتصر بدائرة التفسير المفاهيمي والوظيفي بقدر ما تتعرض الكتلة النيابية الأكبر لسجال تحديد الهوية وصعوبة توسيع مدار المناورات والتدخلات والمساومات لدعم تشكيلها، بالإضافة إلى بروز تعقيدات في مشهد التحالفات النيابية^(٤). واتجاه المشهد السياسي إلى مزيداً من التعقيد وكثرة الجدل حول تسمية الرئاسات الثلاثة، خاصة إن تشكيل الكتلة النيابية الأكثر عدداً في المجلس النيابي التي سوف تكون صاحبة الأغلبية المطلقة تحتاج إلى تحالف يقدر عدد مقاعده ١٦٥ مقعداً من إجمالي ٣٢٨ مقعداً لتشكيل الحكومة الجديدة وهذا يعني إن تحالف المقدمة الحاصل على ٥٤ مقعداً يحتاج إلى الائتلاف مع أربع كتل على الأقل للحصول على بقية المقاعد التي يستطيع من خلالها اختيار رئيس البرلمان العراقي ثم اختيار رئيس الجمهورية الذي يقوم بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكبر لمهام منصب رئاسة مجلس الوزراء^(٥).

وصراع الكتلة النيابية الأكبر في الانتخابات النيابية العراقية لعام ٢٠١٨، ربما يكون محتتماً داخل قبة البرلمان العراقي، وهذا يدل على أن مهمة تشكيل الحكومة سوف لن تكون مرنة وميسرة وسهلة وسيطلب تشكيلها تحالف ثلاث قوائم انتخابية على الأقل، وهذا بدوره سيؤدي بجميع القوائم إلى تقديم

(١) علي حسين سفيح، تداعيات انتخابات مجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٨ وجدلية تشكيل الرئاسات الثلاث، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٩، ص ٧٢.

(٢) د. علي المؤمن، مصدر سابق، ص ١.

(٣) صافينار محمد أحمد، نتائج الانتخابات العراقية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني، <http://acpss.Ahram.Org>، تاريخ زيارة الموقع ٢٠١٨/١١/٩.

(٤) د. أحمد عدنان الميالي، هوية الكتلة الأكبر ومخاضات التشكل، مقال منشور على الموقع الإلكتروني، <http://Annabaa.com>، تاريخ زيارة الموقع ٢٠١٩/٤/١٨.

(٥) صافينار محمد أحمد، مصدر سابق، ص ١.

تنازلات كثيرة من أجل الوصول إلى التوافق الذي يمكنهم من تشكيل الكتلة البرلمانية الأكبر^(١). لذا فإن البرامج الانتخابية التي تتبناها العديد من القوائم الانتخابية ستتراجع أمام عملية التوافق بين الكتل السياسية، فالصراع داخل المجلس النيابي سيجبر العديد من القوائم على تعطيل فقرات من برامجهم الانتخابية بما يتلائم وتحالف الكتلة الأكبر^(٢).

وإن الخلاف حول تشكيل الكتلة النيابية الأكبر أدى إلى تأجيل جلسة مجلس النواب العراقي، وفشل المجلس في انتخاب رئيس له ونائبين كما هو منصوص عليه في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦، نتيجة وجود منافسة وتصارع بين الكتل السياسية على منصب رئاسة الحكومة التي تمتلك الحق بتشكيل الحكومة الجديدة^(٣). وبالتالي يتوجب عليها الدخول في مفاوضات مع كتلة أقرب لها أو كتل عدة للظفر بتشكيل الكتلة الأكبر وهو أمر ليس باليسير لعدة اسباب منها تقارب النتائج ما بين الفائزين وبفارق قليل، تصاعد وتيرة التهم ما بين الخاسرين والفائزين بملف التزوير، تدخل المحكمة وإعادة الفرز اليدوي، قرارات البرلمان المتصاعدة لاسيما ما يتعلق بالموضوع الانتخابي ممن لم يحالفهم الحظ بالدورة الانتخابية البرلمانية الجديدة وبالتالي كثير من قراراتهم صدرت على وفق ذلك^(٤). وظهر خلاف حول كيفية احتساب عدد أعضاء الكتلة البرلمانية الأكبر، بعد اعلان كتلة (الاصلاح والاعمار) عن توقيع وثيقة بتشكيل الكتلة الأكبر تضم اتفاق (١٨) كياناً سياسياً، واصلوا بأن الكتلة بلغت (١٨٠) نائباً فائزاً في الانتخابات الأخيرة مستنديين إلى أحكام المادة (٧٦/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والمتعلقة بالكتلة النيابية الأكثر عدداً، وإلى قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥/اتحادية/٢٠١٠، كذلك تحالف البناء اعلنوا عن تشكيل الكتلة الأكبر، حيث جمع تواقيع (١٤٥) نائباً بعد مفاوضات طويلة ، واصلوا أن هذا التحالف هو من سيشكل الحكومة ، مستنديين في هذا إلى قرار مجلس المفوضين في مفوضية الانتخابات الخاص بـ (إجراءات تسجيل التحالفات السياسية البرلمانية) حيث استند إلى احكام المادة (٢٩) من قانون الاحزاب رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥، وأشارت إجراءات المفوضية إن للتحالفات والاحزاب السياسية التي فازت في انتخابات ٢٠١٨، تقديم طلب لأجل تشكيل تحالف برلماني إلى دائرة شؤون الاحزاب والتنظيمات السياسية حصراً، بعد مصادقة المحكمة الاتحادية

(١) د. سليم كاطع علي ، تداعيات الانتخابات العراقية على تشكيل الحكومة القادمة، مقال منشور على الموقع الالكتروني،

www.Newsabah.com ، تاريخ زيارة الموقع ٢٥/٣/٢٠١٩.

(٢) سعد الكفاني، قراءة في قانون الانتخابات العراقية لعام ٢٠١٨، مقال منشور على الموقع الالكتروني،

www.ssrecaw.com ، تاريخ زيارة الموقع ٢٠/٣/٢٠١٩.

(٣) د. عبد الناصر المهدي، جدلية الكتلة الأكبر في البرلمان العراقي، دراسات سياسية تصدر عن مركز العراق الجديد

للبحوث والدراسات الاستراتيجية، تركيا، ٢٠١٩، ص ٣.

(٤) علي مراد العبادي، فوضى التحالفات تسبق حسم نتائج الانتخابات، مقالات وآراء قانونية، تصدر عن مركز الفرات

للتسمية والدراسات الاستراتيجية، كربلاء، ٢٠١٨، ص ١.

على نتائج الانتخابات^(١). في حين المادة (٧٦/ أولاً) من الدستور اشارت إلى أن المرشح لرئاسة مجلس الوزراء من الكتلة الأكثر عدداً (أي تحالف ما بعد الانتخابات بغض النظر عن الجهة التي حصلت على المقاعد الأكثر) وهذه إشكالية غفلت عنها الاحزاب أو ربما التحالف الشيعي وراء تمسكه بهذه المادة لجمع أكبر عدد من المقاعد البرلمانية^(٢).

ويرى بعضهم أن قرار مجلس المفوضين اعلاه، فيه مخالفة دستورية لقرار المحكمة الاتحادية في عام ٢٠١٠، لأن التكتلات البرلمانية لا تحتاج إلى التسجيل بالمفوضية لأن قانون الاحزاب اشترط التسجيل للأحزاب وليس للكتل البرلمانية، والدستور لم يشترط التحالف بين الاحزاب لتشكيل الكتلة البرلمانية الأكبر، وإنما اشترط التكتل بين الكتل البرلمانية لتشكيل الكتل النيابية الأكثر عدداً^(٣).

وعليه فإن جدال اعلان الكتلة النيابية الأكبر يتمحور حول كيفية احتساب عدد اعضاء الكتلة الأكبر كما اسلفنا، فتحالف (الاصلاح والاعمار) يرى أن عدد الاعضاء يعتمد على الاسماء التي فازت في الانتخابات ضمن القائمة الانتخابية بغض النظر عن انسحاب بعض النواب لاحقاً، أما تحالف (البناء) فيصر على ضرورة احتساب عدد النواب الفعليين المنضوين داخل تحالف الكتلة الأكبر، وأن يتم اعتماد توافيقهم الشخصية على وثيقة تشكيل الكتلة الأكبر^(٤). ورغم ذلك لم تسفر الاعلانات عن تكوين تفاهات وتحالفات بين عدد من الكتل السياسية الفائزة في الانتخابات الأخيرة عن نتيجة نهائية تستطيع من خلالها تكوين الكتلة الأكبر بشكل رسمي تمهيداً لتشكيل الحكومة الجديدة والرئاسات الثلاث الأخرى، وتم رفض الانخراط في أي تحالفات وتفاهات تقوم على أسس مذهبية وطائفية من أجل تكوين الكتلة النيابية الأكبر^(٥).

وبسبب اجتهادات الكتل السياسية في تفسير الكتلة النيابية الأكبر، أدى ذلك إلى تأخير اعلان الكتلة النيابية الأكبر فقدم تحالف البناء طلباً إلى المحكمة الاتحادية العليا لبيان تفسيرها الدستوري عن الآلية التي تشكل بها الكتلة البرلمانية الأكبر عدداً، من أجل انهاء هذا الموضوع واطلاق الكتلة النيابية الأكبر وفقاً لما تراه المحكمة الاتحادية إلا أن المتحدث باسم المحكمة (أياس الساموك) صرح بأنه لا

(١) ينظر: المادة (٢) من إجراءات تسجيل التحالفات السياسية والبرلمانية لسنة ٢٠١٨، الصادرة عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.

(٢) سعد الكفاني، مصدر سابق، ص ٢.

(٣) علي حسين سفيح، تداعيات انتخابات مجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٨ وجدلية تشكيل الرئاسات الثلاث، مصدر سابق، ص ٧٣.

(٤) علي حسين سفيح، مصدر سابق، ص ٧٣.

(٥) حمزة مصطفى، توقعات بولادة قيصرية للكتلة البرلمانية الأكبر في العراق، جريدة الشرق الاوسط، العدد (١٤٥٠٨)، ٢٠١٨، ص ٢.

تغيير في تفسير المحكمة للكتلة النيابية الأكبر التي يحق لها تشكيل الحكومة، إلا إذا حدث تعديل دستوري علماً أن المحكمة فسرت الكتلة النيابية الأكبر في قرارها السابق المرقم ٢٥/اتحادية لعام ٢٠١٠^(١). فبدأت إجراءات ومراحل تشكيل الحكومة الجديدة، إذ اختار مجلس النواب العراقي في جلسته التي عقدت في ٢ تشرين الأول ٢٠١٨ برهم صالح رئيساً للجمهورية، كإحدى الخطوات المترتبة على نتائج الانتخابات البرلمانية التي حدثت في ١٢ ايار ٢٠١٨، وهي الخطوة التي تم تأجيلها نتيجة الخلافات الشديدة بين القوى السياسية بشأن المرشح لمنصب الجمهورية يعد منصباً رمزياً إلا أن اختياره كخطوة إجرائية يعد أمراً ضرورياً لتشكيل الحكومة^(٢). وفي هذا السياق أيضاً بدأ الحراك الكبير داخل القوى السياسية لأجل تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكبر لتشكيل مجلس الوزراء، فقدم كتلتا (الاصلاح والبناء) وثيقة لرئيس الجمهورية مضمونها (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) موقعة من (٢٤١) نائباً ومن مختلف الكتل السياسية، جاء فيها الاتفاق على اختيار السيد (عادل عبد المهدي) ليكون مرشحاً لرئاسة مجلس الوزراء (مرشح توافقي)^(٣) دون أن يعلن كل من التحالفين عن نجاحهما بتشكيل الكتلة الأكبر، فقام رئيس الجمهورية الجديد (برهم صالح) بتكليف (عادل عبد المهدي) بتشكيل الحكومة استناداً إلى المادة (٧٦/أولاً) من الدستور^(٤).

فيعد عادل عبد المهدي مرشحاً مستقلاً، بالإضافة إلى أنه مرشح توافقي وليس مرشح الكتلة الأكبر أو ما أطلق عليه في العراق بمرشح (التسوية)، حيث توافق عليه تحالفان برلمانيان كما اسلفنا، وهذا الأمر رفضه بعضهم باعتباره تجاوز على الدستور ويفتح المجال أمام الطعن على هذا الاختيار، كما عرضه آخرون على اعتبار إن مرشح التسوية (التوافقي) سيكون ضعيفاً في إداؤه وقراراته أمام الكتل التي توافقت على اختياره^(٥). كذلك قيل أن ترشيح رئيس مجلس وزراء مستقل أمر يتعارض مع أساس النظام البرلماني الحزبي، حيث سيتحول رئيس الوزراء من شخصية مستقلة إلى حزب جديد بمرور الايام وستزول عنه صفة الاستقلالية تلقائياً^(٦).

(١) علي حسين سفيح، تداعيات انتخابات مجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٨ وجدلية تشكيل الرئاسات الثلاث، مصدر سابق، ص ٧٤.

(٢) صافينار محمد أحمد، حسم رئاسات العراق (الدلالات الداخلية والخارجية)، متابعات تحليلية، مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٢.

(٣) وثيقة الكتل السياسية الموقعة من اغلب الاحزاب السياسية، بتاريخ ١/١٠/٢٠١٨.

(٤) صافينار محمد أحمد، ما بعد الانتخابات العراقية ٢٠١٨ (معضلة بناء الكتلة الأكبر)، متابعات تحليلية، مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٢.

(٥) صافينار محمد أحمد، حسم رئاسات العراق (الدلالات الداخلية والخارجية)، مصدر سابق، ص ٢-٣.

(٦) د. علي المؤمن، مصدر سابق، ص ٢.

بينما يرى آخرون أن اختيار عبد المهدي عبر التسوية التوافقية بين تحالفين يستطيع من خلاله التخلص من عبء الالتزام الحزبي عند تشكيله الحكومة لكونه مرشح مستقل وهذا يعني لديه حرية أكبر في اختيار الوزارات السيادية التي تكون دائماً مصدر للخلافات بين القوى السياسية والكتل، وقد وضع عادل عبد المهدي شروطاً لتوليّه وقبله منصب رئاسة الحكومة، منها أن يتمتع بالحرية الكاملة عندما يقوم باختيار وزرائه ، ورفض تدخل القوى السياسية في هذا الاختيار، أيضاً اشترط أن تكون له حرية قبول أو رفض مرشحين الكتل السياسية لتولي وزارات في الدولة، فضلاً عن ذلك اشترطه عدم التدخل في شؤون ادارته للوزارة أو إدارة علاقاته مع مختلف الكتل السياسية^(١). ومنح مجلس النواب العراقي في جلسته التاسعة من فصله الأول للسنة التشريعية الأولى للدورة الانتخابية البرلمانية الرابعة، الثقة للسيد (عادل عبد المهدي) رئيساً لمجلس الوزراء و (١٤) وزيراً من أصل (٢٢) وزارة في كابينته الحكومية، فضلاً عن التصويت على المنهاج الوزاري^(٢). وأكد عادل عبد المهدي على تقديمه رؤية تمتد من (٢٠١٨ - ٢٠٢٢) من خلال وضع برنامج حكومي يقوم بتلبية أهم المتطلبات الآنية والاستراتيجية مشيراً إلى أن البرنامج الحكومي يتضمن خطاً لكل وزارة وفقاً لأطار زمني محدد، مع وضع برنامج تفصيلي لكل الوزارات بشكل ممنهج ، وأشار عادل عبد المهدي إلى دور الكتل التي منحتة الحرية في اختيار الوزراء مما أسهم باختيار مرشحين مستقلين بعيداً عن المحاصصة^(٣).

نستنتج مما تقدم أن مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الحكومة تم تركه في هذه الدورة الانتخابية البرلمانية الرابعة لسنة ٢٠١٨، وتمت تسمية المرشح لرئاسة مجلس الوزراء بناءً على اتفاق سياسي حصل بين كتلتين (كتلة الاصلاح والاعمار - كتلة البناء) مما يعني أنه تم الالتزام بنص المادة (٧٦/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ من الجانب الشكلي فقط .

(١) صافينار محمد أحمد، حسم رئاسات العراق (الدلالات الداخلية والخارجية)، مصدر سابق، ص ٣.

(٢) الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي: ar.parliament.iq.

(٣) علي حسين سفيح، تداعيات انتخابات مجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٨، وجدلية تشكيل الرئاسات الثلاث، مصدر سابق، ص ٨٣.

الفصل الثاني

حق المرشح المكلف بتشكيل مجلس

الوزراء

الفصل الثاني

حق المرشح المكلف بتشكيل مجلس الوزراء

يعد رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني الرئيس الفعلي للدولة وذلك، كونه يمثل المحور الفعال في عمل السلطة التنفيذية إذا به تنتظم السياسة العامة للدولة ، وتخطط السياسات والبرامج وتنفذ ويتابع حسن تنفيذها من أجل تحقيق خطط وبرامج الدولة على وفق فلسفة يجسدها الدستور، وفي بعض الدول يتولى رئيس مجلس الوزراء إلى جانب رئاسته المجلس رئاسة بعض الوزارات التي يعتبرها مهمة وحيوية بالنسبة للسياسة العامة ويستحدث وزارات جديدة اذ ما تطلب الامر ذلك ويترأس اجتماعاتها ويديرها ويشرف اشرف مباشر على كل الوزارات ، وكذلك يقوم باتخاذ ما يراه مناسباً من الإجراءات المهمة لحفظ وحدة المجلس، وعليه سيتم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث وعلى النحو الآتي:-

المبحث الأول : أحكام تشكيل مجلس الوزراء .

المبحث الثاني : قيود تشكيل مجلس الوزراء .

المبحث الثالث : إجراءات تشكيل مجلس الوزراء .

المبحث الأول

أحكام تشكيل مجلس الوزراء

يعد مجلس الوزراء الطرف الثاني المكون للسلطة التنفيذية الذي يتكون من رئيس الوزراء رئيساً ونواباً وعدد من الوزراء وذلك حسب ما تقتضيه الحاجة أو المصلحة العامة ويجتمعون في مجلس واحد متضامن ومتجانس يسمى مجلس الوزراء ليضع السياسة العامة للحكومة^(١)، والوزراء هم أعضاء في فريق رئيس مجلس الوزراء ، وأن اختصاص رئيس الوزراء باختيار أعضاء مجلس الوزراء أصبح من قواعد النظام البرلماني^(٢)، وقد أخذت بهذه القاعدة العديد من الانظمة الدستورية في الدول البرلمانية^(٣). والحكومة في رغم أهمية مرحلة اختيار الوزراء لكن لا وجود قانوني لها على أرض الواقع ، لأن الحكومة

(١) د. سمير داود سلمان - د. محمد حسب حربي، مصدر سابق، ص ٦٦. ود. شمران حمادي، النظم السياسية، كلية القانون، جامعة بغداد، بدون سنة طبع، ص ٢١٦.

(٢) د. محمد أحمد محمد غوير، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ١٠٤.

(٣) من هذه الدساتير القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥، والقانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩، ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

لا تكتسب الصفة القانونية إلا بعد صدور أمر تشكيلها^(١). في ضوء ما تقدم سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب وعلى النحو الآتي:-

المطلب الأول : ضوابط تشكيل مجلس الوزراء .

المطلب الثاني : علاقة الوزير بسلطات الدولة .

المطلب الثالث : عدد الوزراء في النظام البرلماني العراقي .

المطلب الأول

ضوابط تشكيل مجلس الوزراء

الأصل أن تشكيل مجلس الوزراء واختيار الوزراء يكون من اختصاص رئيس الوزراء ، وأنه بمجرد أن يتم اختيار رئيس وزراء و صدور قرار التسمية من قبل رئيس الدولة يقوم رئيس الحكومة بإداء أعماله الدستورية وهي اختيار الوزراء ، وبعد الانتهاء من تعيينهم يقوم رئيس الحكومة بتنسيق الجهود فيما بينهم من خلال أعمالهم^(٢). فيكون كل وزير مسؤولاً عن تصرفاته الشخصية في أداء مهمته الوزارية^(٣). وسوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول : شروط الوزير .

الفرع الثاني : الطبيعة القانونية لصفة الوزير .

الفرع الأول

شروط الوزير

ما من دستور أو قانون خاص إلا ويقوم بتحديد الشروط الواجب توافرها في الوزراء ، لكن هذه الشروط تختلف باختلاف النظم الدستورية وقد اختلفت الدساتير والقوانين في هذه الشروط ، فلا يمكن عزل هذه الشروط عن الواقع السياسي والاجتماعي السائد في أي دولة ، وذلك لأن السلطة التنفيذية في جميع الانظمة تمثل انعكاساً لهذا الواقع ، كما إن تلك الشروط لا تحدد بعيداً عن فلسفة نظام الحكم في

(١) د. رافع خضر صالح شبر - كريم لفته مشاري، الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، العدد (١)، ٢٠١٩، ص ٢٦.

(٢) محمد قدرى حسن، مصدر سابق، ص ٦٤. ود. وحيد رأفت - د. وايت إبراهيم، مصدر سابق، ص ٥٦٦.

(٣) د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري والقانون الاساسي العراقي، ط١، مطبعة السلام، بغداد، ١٩٤٨، ص ٢٥٠.

الدولة وعلاقة مؤسسات الدولة الدستورية بعضها ببعض^(١)، وقد حددت بعض من الدساتير شروط معينة يجب أن تتوفر في الوزير، بينما دساتير دول أخرى لم تشر إلى شروط معينة لتولي المناصب الوزارية وليس المهم في توافر الشروط فهي قد تتوفر في أغلبية الشعب من بالغى سن الرشد لكن الأهم اختيار العناصر الكفوة والقادرة على النهوض بالمهمة إداءً وإخلاصاً ونزاهة^(٢). وسيتم البحث في الشروط المطلوب توافرها في الوزير في دساتير الدول المقارنة ودستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ومن هذه الشروط:-

أولاً: الجنسية :

اختلف الفقه اختلافاً كبيراً حول تحديد مفهوم الجنسية ، وهذا الاختلاف يعود سبباً بصورة اساسية إلى مدى الاعتراف بالجانب السياسي في علاقة الجنسية من عدمه^(٣). فالجنسية لها معنيان الأول معنى اجتماعي يفيد انتماء الفرد لأمة معينة ، والمعنى الثاني سياسي وقانوني يفيد انتماء الشخص لدولة من الدول والمعنى الأخير هو المقصود في مجال بحثنا هذا فالجنسية هي رابطة قانونية وسياسية في الوقت نفسه ما بين الفرد والدولة، ويلزم الافراد بموجبيها بالولاء لوطنهم وتتعهد الدولة بحمايتهم وحماية مصالحهم وحقوقهم^(٤). وقد اختلفت دساتير الدول في مدى توفر هذا الشرط في الوزير، ففي بريطانيا مثلاً لا توجد أهمية للجنسية الأصلية سواء كان للوزير الأول أو لأعضاء الوزارة ما دام قد اصبح مواطناً انكليزياً ولا أهمية للديانة والكنيسة التي ينتمي إليها الوزير وأن كل ما يشترط في الوزير يكون مقيداً بالعرف الذي استقر في بريطانيا، فالذي يتراأس منصب وزاري يجب أن يكون من الشخصيات التي كسبت احترام وتقدير مجلس العموم، فمتى ما حصل على ثقة مجلس العموم اصبح مؤهلاً لعضوية الوزارة ولا يهم بعد ذلك إذا كانت جنسية أصلية أم مكتسبة^(٥). وفي فرنسا فقد أكد قانون الانتخاب العام الفرنسي رقم (٥٢٨

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

(٢) د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال إلى الاستقلال، مصدر سابق، ص ٢٧٦.

(٣) د. غالب علي الداودي، القانون الدولي الخاص الجنسية (دراسة مقارنة)، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ١٣. ود. ممدوح عبد الكريم حافظ، القانون الدولي وفق القانونيين العراقي والمقارن، ط ٢، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٧، ص ٣١-٣٢.

(٤) د. غالب علي الداودي ود. حسن محمد الهداوي، القانون الدولي الخاص، ج ١، مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، بدون سنة طبع، ص ٣٣. كذلك د. عباس العبودي، شرح احكام قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ والمواطن ومركز الاجانب، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٣٦-٣٧.

(٥) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، ج ١، ط ٦، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٥ - ١٩٧٦، ص ٢٩٩.

– ٧٦) لسنة ١٩٧٦ المعدل، لكل مواطن يحمل الجنسية الفرنسية له حق الترشيح للمناصب السيادية، أما المتجنسين فلا يحق لهم تولي هذه المناصب إلا بعد مرور عشر سنوات على اكتسابهم الجنسية الفرنسية^(١). وأكد الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل العام ١٩٩٠ على أن لا يلي الوزارة إلا اللبنانيون، ولا يجوز تولي الوزارة إلا من كان حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة^(٢). وهذا الشرط يسري على رئيس مجلس الوزراء والوزراء، ففي هذه الحالة لم يفرق بين اللبناني الأصل واللبناني المتجنس، ويذهب البعض سبب اشتراط واضعي الدستور اللبناني أن لا يلي الوزارة إلا اللبنانيون، وذلك لأن الدستور وضع أيام حكم الانتداب الفرنسي المباشر حيث رجال الانتداب الفرنسي كان يرادهم وقتها تفكير بأن لا يستبعد تعيين فرنسي للوزارة فقط بل لرئاسة الدولة أيضاً، فوضعت هذه المادة بعد مناقشات حادة^(٣).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد نص في المادة (٧٧/ ثانياً) على أن "يشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب..." وبالعودة إلى المادة (٤٩/ ثانياً) الخاصة بعضوية مجلس النواب نجدها نصت على أن "يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كامل الأهلية"، فيشترط في هذه المادة على ضرورة تمتع عضو مجلس الوزراء بالجنسية العراقية، لكن هذا النص جاء مطلقاً فلم يفرق بين العراقي أصلاً أو تجنساً فبموجب الدستور يجوز أن يكون المتجنس وزيراً أو نائباً لرئيس مجلس الوزراء، كذلك لم تشترط مضي المدة بعد حصول المتجنس على الجنسية العراقية كي يحق له الترشيح^(٤). لكن قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ تدارك هذا الأمر وسد جزءاً من هذا النقص حيث أكد على عدم تولي المتجنس الوزارة إلا بعد مضي مدة عشر سنوات على حصوله على الجنسية^(٥).

وقد جاء فرض مرور هذه المدة الطويلة نسبياً للتأكد من ولاء المتجنس للبلد وحرصه على مصالحها، وذلك لحساسية منصب الوزير وخطورته^(٦). ومن الجدير بالذكر إن دستور جمهورية العراق وقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المُلغى لم يشترط فيمن يعين وزيراً أو نائباً

(١) شميم مزهر راضي الربيعي، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة المستنصرية، ٢٠١٤، ص ٥٨.

(٢) ينظر: المادة (٦٦/ أولاً) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠.

(٣) د. أحمد سعيقان، مصدر سابق، ص ٤٨٩.

(٤) د. رافع خضر صالح شبر - كريم لفتة مشاري، مصدر سابق، ص ٢١-٢٢.

(٥) نصت المادة (٩/ ثانياً) من قانون الجنسية العراقية رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٦ على أن (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 عضو في هيئة برلمانية قبل مضي عشر سنوات على تاريخ اكتسابه الجنسية العراقية).

(٦) مروان حسن عطية العيساوي، مصدر سابق، ص ٧٢.

لرئيس مجلس الوزراء أن يكون من أبوين عراقيين أسوة برئيس مجلس الوزراء، فهذا يعني إنه يجوز للفرد الذي يحمل الجنسية العراقية وأن كان من أصول أجنبية أن يكون وزيراً أو نائباً لرئيس مجلس الوزراء^(١). وإذا كان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ اشترط في رئيس مجلس الوزراء أن يكون من أبوين عراقيين وذلك لضمان الاطمئنان إلى مصداقية وقوة الانتماء للدولة والاحلاص لشعبها^(٢)، فإن عدم اشتراط ذلك بالنسبة إلى بقية اعضاء مجلس الوزراء يكون بمثابة مأخذ على التشريع العراقي، لاسيما أن أهم اختصاصات الوزارة تتم ممارستها من قبل الوزراء وليس من رئيس مجلس الوزراء.

وأشار دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (١٨/ رابعاً) إلى أنه (يجوز تعدد الجنسية للعراقي، وعلى من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة وينظم ذلك بقانون)^(٣). على ذلك ليس لمزدوج الجنسية حق الدخول لعضوية مجلس الوزراء، رئيساً أو نائباً أو عضواً إلا بعد التخلي عن الجنسية الاجنبية، وأن الدستور لم يرتب أي أثر قانوني على من يتولى المنصب مع احتفاظه بالجنسية المكتسبة ، لأنه أحال ذلك إلى القانون ويُلاحظ أن الاحتفاظ بالجنسية الثانية بعد تسلم المنصب الوزاري يجعل بقاء الوزير في منصبه باطلاً لمخالفة ذلك لنصوص الدستور^(٤).

ولا بدّ من الاشارة بهذا الصدد إلى أن المادة (١٨/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أكدت على ضرورة صدور قانون يقوم بتنظيم مسألة التخلي عن الجنسية المكتسبة لمن يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً، وبالفعل وبناءً على قرار مجلس الوزراء رقم (٢٨٨) لسنة ٢٠١٣ المتخذ في جلسته الاعتيادية المنعقدة بتاريخ ١٦/٧/٢٠١٣، قرر مجلس الوزراء الموافقة على مشروع قانون التخلي عن الجنسية المكتسبة وإحالة هذا القانون إلى مجلس النواب لإكمال مراحل تشريعه، لكن لم يشرع لغاية كتابة هذه السطور^(٥).

(١) مروان حسن عطية العيساوي ، مصدر سابق ، ص ٧٣.

(٢) د. أحمد أحمد موافي، رؤيا حول الفيدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ٤٥.

(٣) لا يوجد تعريف لفكرة المناصب السيادية، إلا أن بعضاً من الكتاب ذهب إلى الربط بين اشغال هذا المنصب وإجراءات التعيين، إذ أن كل منصب سيادي هو كل منصب يحتاج لإتمام إجراءات تعيينه مصادقة مجلس النواب، لذا فإن منصب الوزير ومن هو بدرجة الوزير يعد من المناصب السيادية، د. معتز فيصل العباسي، ازدواج الجنسية في العراق والوظائف السيادية، بحث منشور في المجلة البرلمانية، العدد الأول، ٢٠١٠، ص ١٧-١٨.

(٤) د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية (دراسة تحليلية مقارنة)، ط ١، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ٣٩.

(٥) محمد صباح، قانون التخلي عن الجنسية المكتسبة يحظر المناصب السيادية على ١٤ فئة، صحيفة المدى، العدد ٣٤٥، ٢٠١٥، ص ٢.

ثانياً: كامل الأهلية :

الأهلية تعني صلاحية الشخص لمباشرة وإداء الالتزامات المقررة له بموجب القانون^(١). وأن الأهلية التي تتطلبها الدساتير والتشريعات للمناصب الوزارية تكون على نوعين الأولى الأهلية الادبية التي تتعلق بعدم صدور احكام جزائية تكون مخرلة بالشرف بحق الشخص، حيث اتجهت الدساتير إلى ادراج نصوص تمنع بموجبها ترشيح أي شخص صدرت بحقه احكام جزائية، والثانية الأهلية العقلية وتعني سلامة الشخص من العوارض التي تصيبه كالجنون والسفه والعتة والكثير من العاهات التي تؤثر بصورة سلبية على إداء مهامه وتمنعه من مباشرة حقوقه المدنية والسياسية^(٢).

وأخذت دساتير الانظمة البرلمانية المقارنة بهذا الشرط ففي بريطانيا مثلاً الوزير يتم اختياره من بين اعضاء مجلس العموم، لذا يتطلب فيهم ذات الشروط المطلوب توافرها في اعضاء المجلس النيابي، ومن هذه الشروط بلوغ سن الرشد فمنذ سنة ١٩٥٨ اصبح لأي شخص بلغ سن الرشد (٢١) حق الترشيح فيما عدا الاطفال والمعتوهين والمجانين^(٣). أما الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ جاء خالياً من الشروط الواجب توافرها في اعضاء مجلس الوزراء، وبالرجوع إلى قانون الانتخاب الفرنسي رقم (٥٢٨ - ٧٦) لسنة ١٩٧٦ المعدل فإنه قد صرح في المادة (٤٥) على أن "كل ناخب فرنسي وفرنسية حق الترشيح والانتخاب باستثناء حالات العجز أو التنحية بموجب القانون"^(٤) من خلال هذا النص يُلحظ أن المشرع منح كل ناخب فرنسي أو فرنسية حق الترشيح للانتخابات العامة وتولي المناصب ومنها المناصب الوزارية باستثناء الاشخاص المصابين بالعجز، أي أنه قد تطلب في المرشح أن يكون ناخباً متمتعاً بكافة الحقوق السياسية والمدنية وهذا الشرط يؤدي إلى شرط آخر هو كمال الأهلية لأنه لا يتمتع الشخص بإداء حقوقه السياسية والمدنية ما لم يكن متمتعاً بالأهلية العقلية، أي سلامته من العوارض التي تؤثر سلباً على إداء مهامه كالجنون والعتة والسفه، أما دستور لبنان لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠، لم ينص على هذا الشرط صراحة بل ضمناً كما أشار إلى وجوب فيمن يتولى الوزارة أن يكون حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة، لكن بالعودة إلى قانون الانتخاب اللبناني رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٨ نجد أنه أشار إلى مجموعة من

(١) د. عبد المجيد الحكيم - د. عبد الباقي البكري - د. محمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني، ج١، بدون دار نشر، بغداد، ١٩٨٠، ص٦٣.

(٢) د. عبد المجيد الحكيم، الموجز في شرح القانون المدني العراقي (مصادر الالتزام)، ج١، ط٣، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٦٩، ص١١٧-١١٨، ود. عبد الرزاق السنهوري، النظرية العامة للالتزامات، ج١، ط٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٨، ص٣٢٢-٣٢٣.

(٣) سروة شريف حمه صالح، التنظيم القانوني لرئيس مجلس الوزراء في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، ٢٠١٧، ص٣٥.

(٤) ميثم منفي كاظم، مصدر سابق، ص١٠٨.

الشروط اللازمة للنياحة ومن ضمن هذه الشروط هو شرط (التمتع بالحقوق المدنية والسياسية)^(١). فهذا يدل أنه يشترط في المرشح للمنصب الوزاري سواء كان (رئيساً أو وزيراً) أن يكون متمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية وهذه الحقوق لا يكون متمتعاً بها ما لم يكن كامل الأهلية^(٢). أما في ما يتعلق بتوافر شرط الأهلية في الوزير في العراق، فإن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نص في المادة (٧٧/ ثانياً) على أن "يشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب .." وأكدت المادة (٤٩/ ثانياً) منه على أن "يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كامل الأهلية"، من خلال النصين أعلاه، يتبين لنا أن الدستور قد اشترط في المرشح لمنصب الوزير أن يكون كامل الأهلية، وهو تعبير عام يحمل في طياته التمتع بكامل الحقوق المدنية والسياسية من دون أن يقتصر على الأهلية العقلية فحسب^(٣).

ثالثاً: السن القانونية :

أن هذا الشرط يعني تحديد سن معين لمن يتولى منصب وزير أو إدارة مؤسسة أو هيئة، لكي يكون لديه الحد الأدنى من الخبرة الفنية والإدارية والحكمة السياسية التي تمكنه من تولي هذا المنصب والقيام بأعبائه لذا فإن إيراد هذا الشرط ضروري فيمن يتولى منصب وزير^(٤).

وتختلف الانظمة الدستورية للدول في تحديد شرط السن اللازم للشخص كي يتولى الوزارة ، ففي بريطانيا مثلاً أن الشروط الواجب توافرها في الوزير هي ذاتها شروط أعضاء مجلس العموم كما ذكرنا سابقاً وعليه، فإن أي شخص بلغ سن الرشد وهو سن الحادي والعشرون عدا المجانين والمعتوهين وغير البريطانيين كذلك الاشخاص الذين ادينوا لقيامهم بنشاط وعمل غير قانوني وخارج على نزاهة الترشيح في الانتخابات العامة أو المحلية في البلاد^(٥).

(١) ينظر: المادة (٨) من قانون الانتخابات اللبناني رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٨.

(٢) د. أحمد سعيقان، مصدر سابق، ص ٤٨٩.

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

(٤) علي حسين أحمد غيلان الفهداوي، مجلس الوزراء في دساتير العراق في العهد الجمهوري، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧، ص ٢٧.

(٥) د. مشوط الهاجري، المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، ط ١، دار هلا للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١١٩.

أما في فرنسا فقد نص المشرع الفرنسي في قانون الانتخابات العام رقم (٥٢٨ - ٧٦) لسنة ١٩٧٦ كما اسلفنا لكل فرنسي وفرنسية بلغ سن الثالثة والعشرين حق الترشيح^(١). فيتضح لنا من هذا النص بأنه يشترط في الشخص الذي يرشح لمنصب وزير أن يبلغ (٢٣) سنة من العمر وليس اتمامه ولو أراد المشرع ذلك لنص عليه صراحة. وفي لبنان فإن شرط السن هو ذاته الشرط المطلوب توافره في عضو المجلس النيابي فيجب أن يكون المرشح لمنصب الوزير قد أتم سن الخامسة والعشرين من العمر^(٢).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد نص في المادة (٤٩/ثالثاً) على أن تنظم بقانون، شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب ، ثم جاء قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ المعدل الذي حدد سن الترشيح إذ جاء فيه يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب فضلاً عن الشروط الواجب توافرها في الناخب أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة عند الترشيح^(٣). كذلك أكد قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ المُلغى على أنه يشترط في المرشح أن يكون ناخباً فضلاً عن ذلك أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة^(٤). نلاحظ من خلال النصوص أن النظام الدستوري العراقي اشترط في الوزير ما اشترطه في عضو مجلس النواب ، وهو أن لا يقل عمره عن ثلاثين سنة عند الترشيح وحسناً فعل عندما حدد سن الترشيح بـ (٣٠) سنة ، لأن هذا العمر يعد مناسباً لأجل أن يكون المرشح مدركاً وواعياً لأهمية دوره والواجبات التي ستعطي له فهو سن معقول فلا هو سن منخفض يؤدي إلى اختيار اشخاص قليلي الخبرة ولا هو سن مرتفع فيكون تسنم هذا المنصب مقصوراً على الكهول ويحرم منه العناصر الشابة التي قد تكون على قدر كبير من الدراية والكفاية بمهام المنصب^(٥).

وإن المشرع الدستوري كان غير موفق بعدم اشتراطه سن الترشيح لمنصب الوزير وترك ذلك إلى المشرع العادي، على الرغم من أنه اشترط في رئيس مجلس الوزراء أن يئتم الخامسة والثلاثين سنة من العمر^(٦). وفي رئيس الجمهورية أن يئتم الاربعين سنة^(٧). كان من الأجر بالمشرع الدستوري لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أن يشترط في الشخص الذي يرشح لمنصب الوزير أن يتم ٣٠ سنة من

(١) شميم مزهر راضي الربيعي، مصدر سابق، ص ٦٠.

(٢) ينظر: المادة (٨) من قانون الانتخابات اللبناني رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٨.

(٣) ينظر: المادة (١/٨) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ المعدل.

(٤) ينظر: المادة (١/٦) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ المُلغى.

(٥) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠، ص ٤٨٦.

(٦) ينظر: المادة (٧٧/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٧) ينظر: المادة (٦٨/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

العمر، وذلك لأن هذا السن يكسبه الخبرة والدراية والنضوج العقلي وهذا ما يتطلبه منصب الوزير. ومن الجدير بالذكر أن اتجاه المشرع العراقي في تحديد سن أعضاء مجلس الوزراء بما لا يقل عن ٣٠ سنة يكون متماشياً مع اتجاه معظم الدساتير العربية التي سلكت هذا الاتجاه^(١).

رابعاً: المؤهل العلمي :

إذا كان تسنم مهام الوزارة ينضوي على ممارسة العديد من الاختصاصات والمهام التنفيذية والإدارية فلا بد أن يكون المرشح لمنصب الوزير ذا كفاءة علمية تؤهله لممارسة تلك الاختصاصات ، وإدارة شؤون ومهام هذا المنصب وتمكنه أيضاً من استيعاب مجريات العملية السياسية في الدولة ، بسبب الأهمية الكبيرة التي يحتلها هذا المنصب^(٢). فالاضطلاع بهذه المهمة تحتاج قدرًا كبيراً من الوعي والتعليم والكفاءة^(٣). ومعنى المؤهل العلمي ينصرف إلى أنه كل فرد اكمل دراسته في إحدى الجامعات المعترف بها قانوناً ونال بموجبها درجة البكالوريوس^(٤).

وقد اختلف موقف دساتير الدول المقارنة من هذا الشرط، ففي بريطانيا مثلاً يشترط في الوزير أن يكون حاملاً لمؤهل علمي أو على الأقل درجة معينة من التعليم^(٥). وفي فرنسا فلم ينص دستورها لعام ١٩٥٨ والقوانين الانتخابية على شرط المؤهل العلمي فيمن يشغل منصب الوزير، لكن الواقع العملي أكد اختيار الوزراء من بين المتخصصين ومن أشهر الوزراء المتخصصين في فرنسا الأديب (اندرية هوريو) وزير الثقافة في عهد الجنرال (ديجول) فكان له الأثر المهم والكبير على الحياة الثقافية والأدبية^(٦). أما الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠ فقد أكد على أنه لا يجوز تولي الوزارة إلا من كان حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة ، فقانون الانتخابات اللبناني رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٨ حدد هذه الشروط وكان من بينها شرط المؤهل العلمي فاشترط القانون أن يكون المرشح متعلماً^(٧)، نلاحظ من خلال

(١) على سبيل المثال اشترط الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ في المادة (٨٢/ثالثاً) على أن (لا يقل سن أعضاء مجلس الوزراء عن ثلاثين سنة) ، كذلك ذهب بهذا الاتجاه الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢ في المادة (٤٥/أ) على أن (يشترط فيمن يلي الوزارة أن يكون بحرينياً، ولا يقل سنهُ عن ثلاثين سنة وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه السياسية والمدنية. وتسري في شأن رئيس مجلس الوزراء الاحكام الخاصة بالوزراء ...).

(٢) ياسر عطوي عبود الزبيدي ، مصدر سابق، ص ٥٤.

(٣) سروة شريف حمه صالح ، مصدر سابق ، ص ٣٨.

(٤) صبيح وحوح العطواني، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية ، جامعة الكوفة ، ٢٠١٠، ص ٥٩.

(٥) المصدر نفسه ، ص ٩٦.

(٦) محمد قدي حسن، مصدر سابق، ص ٦٢-٦٣.

(٧) ينظر: المادة (٨) من قانون الانتخابات اللبناني رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٨.

هذا الشرط أن المشرع اللبناني قد اكتفى في المرشح لمنصب الوزير أن يكون متعلماً ولم يحدد الشهادة المطلوبة توافرها فيه .

أما في العراق وكما اسلفنا فقد نص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن " يشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب وأن يكون حائزاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها"^(١). على الرغم من اشتراط الدستور العراقي هذا الشرط متفوقاً بذلك على الدساتير المقارنة ، إلا أنه لم يفرض اختيار الوزراء من بين المتخصصين في مجال عملهم^(٢). والدستور أشرتت فيمن يتولى منصباً وزارياً أن يكون حاصلأ على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها، فأن المقصود بالشهادة الجامعية هي شهادة البكالوريوس التي يحصل عليها الشخص من إحدى الجامعات العراقية أو غير العراقية المعترف بها في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، أما المقصود بما يعادلها فلم يحددها الدستور ولمعرفة الشهادة المعادلة لها يتم الرجوع إلى القوانين والانظمة والتعليمات النافذة في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وقت الترشيح فالوزارة هي صاحبة الاختصاص في هذا المجال^(٣).

والحقيقة أن المشرع الدستوري كان موفقاً عندما اشترط هذا الشرط الإضافي وهو حصول المرشح لمنصب الوزير على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها كحد أدنى للمؤهل العلمي^(٤)، لأن الشهادة الجامعية قرينة على المعرفة والكفاءة فالوزير يجب أن يتوفر فيه قدرأ من الذكاء السياسي والحنكة لإدارة مهام المنصب الذي يتولاه^(٥).

خامساً: غير مشمول بأحكام قانون المساواة والعدالة :

يعد هذا الشرط من الشروط الاساسية والمهمة للترشيح لأي منصب من مناصب الدولة ويستوي في ذلك أن يكون وزارياً أم دونه ، وقد اختلفت دساتير الدول المقارنة في مدى توافر هذا الشرط في المرشح لمنصب الوزير ففي المملكة المتحدة وفرنسا فيهما وأن كانت تجيز الانتماء إلى الاحزاب السياسية

(١) ينظر: المادة (٧٧/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) مروان حسن عطية العيساوي، مصدر سابق، ص ٧٤.

(٣) سرورة شريف حمه صالح، مصدر سابق، ص ٣٨.

(٤) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٣٧٨.

(٥) د. رافع خضر صالح شبر - كريم لفته مشاري، مصدر سابق، ص ١٩.

بعده حقاً دستورياً لكل فرد من أفراد الشعب ، إلا أنها فرضت إلا يعارض ذلك مصلحة العمل وأن لا يؤثر في نزاهته، إذ يجب أن يكون الولاء أولاً وآخرًا للنظام الديمقراطي للأمة وسيادتها^(١).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد نص على هذا الشرط، إذ اشترط في المرشح لمنصب الوزير أن يكون غير مشمول بأحكام اجتثاث البعث^(٢). هذا وقد صدر قانون يعنى بتحديد الاشخاص المشمولين باجتثاث البعث وهو قانون(الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة) رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٨ ومهمة هذه الهيئة تتمثل في تحديد الاشخاص المشمولين باجتثاث البعث من خلال تقديم الوثائق والأدلة التي تتوافر لدى الهيئة عن الجرائم التي ارتكبت بحق المواطنين إلى القضاء العراقي عن طريق مكتب المدعي العام^(٣)، فمن ثبتت مشاركته قضائياً بالجرائم المنسوبة إليه يحرم من الخدمة أو العمل بعضوية مجلس الوزراء^(٤). وتعد قرارات الهيئة قابلة للتمييز أمام هيأتها التمييزية خلال (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ أو العلم بالقرار وعلى الهيئة البت في قرارها خلال (٦٠) يوماً إذ قرارها يكون باتاً وملزماً وغير قابل للطعن أمام أي جهة^(٥).

سادساً: أن يكون غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف ومعروفاً بالسيرة الحسنة :

إن الحرمان من الحقوق السياسية موضوع يكون مرتبط بالإدانة بالجرائم الماسة بالشرف ، والأصل في الإنسان أن يكون متمتعاً بالنزاهة والشرف وأن يكون حائزاً للثقة والاعتبار ، فإذا فقد الإنسان هذا الاعتبار يجب أن يثبت بحكم قضائي وفي حالات محددة بحيث لا يرتبط بالجرائم جميعها أي كان نوعها^(٦).

ومعظم الدساتير اتجهت إلى ايراد نصوص حظرت بموجبها كل شخص صدرت بحقه احكام جزائية مخلة بالشرف من الترشيح للمناصب السيادية ، ولكنها لم تحدد المقصود منها تاركة هذه المهمة إلى الفقه والقضاء الذين حاولوا وضع معيار معين لها دون جدوى لينتهي إلى أنه ليس هناك معياراً حاسماً لمعناها، وعليه فقد عرفت الجريمة المخلة بالشرف تلك التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في

(١) إيمان قاسم هاني الصافي، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥، ص ٩١.

(٢) ينظر: المادة (١٣٥/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) ينظر: المادتان (٤/ثانياً، ٢/سادساً) من قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨.

(٤) ليلي حنتوش الخالدي، مصدر سابق، ص ٥٣-٥٤.

(٥) ينظر: المادتان (١٥، ١٧) من قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨.

(٦) د. رأفت فؤدة ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية في دستور ١٩٧١ (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٢١-١٢٣.

الطبع ويدفعان بصاحبهما إلى اجتناب الفضائل واقتراف الكبائر، ومثال هذه الجرائم الرشوة والسرقعة والتزوير وخيانة الامانة وغيرها من الجرائم^(١).

وهناك العديد من دساتير الدول التي اخذت بهذا الشرط ففي فرنسا فقد أشار قانون الانتخاب الفرنسي رقم (٥٢٨ - ٧٦) لعام ١٩٧٦ المعدل إلى هذا الشرط ، فنص في المادة (٥) على أن "يحرم الشخص من الترشيح باعتباره محروماً من التصويت اساساً وذلك عند صدور احكام جزائية سواء كانت بالإدانة أو وضعه تحت الوصاية، وكذلك الحرمان من الترشيح لمدة سنتين في حال ارتكاب جرائم انتخابية حددها القانون"، والفقهاء الفرنسي يسمي هذا الشرط بأسم الكرامة الاخلاقية ، أي أنه لم يرتكب جريمة وفقاً للقانون تحول دون توليه للمناصب الوزارية^(٢). أما الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠ فلم ينص على هذا الشرط ، كما لم يرد هذا الشرط في قانون الانتخابات اللبناني رقم (٢٥) لسنة ٢٠٠٨، بل اشارت المادة (٨) إلى شروط الأهلية النيابية والتي هي ذاتها يجب أن تتوفر في المرشح للمناصب الوزارية ، فهذه الشروط هي التمتع بالحقوق المدنية والسياسية ، أتم الخامسة والعشرين من العمر، مضي عشر سنوات على اكتسابه الجنسية اللبنانية بالنسبة للمتجنسين ، ملاماً بالقراءة والكتابة ، مقيداً في قائمة الناخبين^(٣).

وفي العراق فقد ورد النص على هذا الشرط في المادة (٨/ ثانياً) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ المعدل ، إذ اشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب ، فضلاً عن الشروط المطلوب توافرها في الناخب ما يلي: أن لا يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالشرف وأن يكون حسن السيرة والسلوك. فالمعنى المنتزع من النص اعلاه يشير الى حقيقتين الأولى أشار المشرع الى شرط حسن السيرة والسلوك بصورة مستقلة عن شرط عدم المحكومية والثانية هي من الممكن استبعاد المرشحين بمجرد ثبوت سوء السيرة والسلوك ولو لم يكن محكوماً عليه بجريمة مخلة بالشرف^(٤). وكان الأجدر بالمشرع الدستوري أن يحدد النص بالجنايات والجناح المخلة بالشرف صراحة لا أن يطلق لفظ الجريمة على هذا النحو الذي ينصرف إلى الجناية والجناحة والمخالفة^(٥). لذا فإن أي جناية أو جناحة ستحرم مرتكبها من الترشيح لهذه المناصب السيادية ، والمشرع العراقي كان دقيقاً عندما أورد هذا الشرط

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠، ص ٢٢٥.

(٢) إيمان قاسم هاني الصافي، مصدر سابق، ص ٩٣.

(٣) د. أحمد سعيان، مصدر سابق، ص ٤٨٩.

(٤) د. عدنان عاجل عبيد، دستورية تفسير مجلس النواب لشرط حسن السمعة وفقاً لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون، جامعة بابل، المجلد ٨ ، العدد ١، ٢٠١٦، ص ٣٨.

(٥) د. فخري عبد الرزاق الحديثي، شرح قانون العقوبات (القسم العام)، مطبعة الزمان، بغداد، ١٩٩٢، ص ٣٠.

في الوزير في إلا يكون محكوماً عن جريمة مخلة بالشرف ، وفي هذا الصدد استبعدت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات بعض المرشحين بسبب عدم توفر شروط حسن السيرة والسلوك وبمعزل عن شرط عدم المحكومية ، وقد استندت في قرارات الاستبعاد الى أدلة مقنعة حسب وجهة نظرها منها سوء سمعة المرشح بسبب التشهير والقذف بأعضاء السلطة التنفيذية بناءً على أحكام صادرة من محكمة النشر والاعلام ، وسوء سمعته بسبب طلب رفع الحصانة الصادرة من مجلس القضاء الاعلى والموجهة الى مجلس النواب، في حين الهيئة القضائية للانتخابات صادقت على بعض القرارات ونقضت البعض الآخر وأعدت البعض الى دائرة الترشيح^(١). وهذا الشرط تضمن عبارة أن يكون الشخص معروفاً بالسيرة الحسنة ، فهذه العبارة التي أوردها القانون هي مرنة وغير محددة ، والجدير بالملاحظة أن هذا الشرط ورد النص عليه في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠، إذ جاء فيه لا يعين لأول مرة في الوظائف الحكومية إلا من كان حسن الاخلاق وغير محكوم عليه بجناية غير سياسية أو جنحة تمس الشرف^(٢). لهذا من باب أولى أن يشترط توافر هذا الشرط في من يكون وزيراً، وصحيح أن الشخص المحكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف لا يكون بطبيعة الحال معروفاً بالسيرة الحسنة ، لكن الإشكالية تكمن حينما يكون الشخص غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف ولا يكون في ذات الوقت معروف بالسيرة الحسنة ، ولكن يبقى من الصعب تحديد معايير موضوعية وفنية من أجل التأكد من توافرها في الشخص المعني ومن ثم فإن ما يتضمنه هذا الشرط يمكن أن يكون أمراً بديهياً بالنسبة لمن يكون عضواً في مجلس الوزراء^(٣).

سابعاً: أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام :

يقصد بالإثراء غير المشروع كل مال منقول أو غير منقول حق أو منفعة ، يحصل عليه الشخص لنفسه أو لغيره من خلال استغلال الوظيفة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف للنص القانوني أو للآداب العامة أو بأي طريقة غير مشروعة^(٤). وتجدر الملاحظة أن دساتير الدول المقارنة جاءت خالية من الإشارة إلى هذا الشرط بحكم كون الإثراء بشكل غير مشروع على حساب الوطن والمال العام يعد جريمة جزائية كبيرة تخل بالثقة العامة ، ومن ثم لا توجد ضرورة للنص عليها كشرط لتولي المناصب السيادية والعليا^(٥).

(١) د. عدنان عاجل عبيد ، مصدر سابق ، ص ٣٨.

(٢) ينظر: المادة (٤/٧) من قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠.

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

(٤) ينظر: المادة (٢) من قانون الكسب غير المشروع المصري رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥.

(٥) إيمان قاسم هاني الصافي، مصدر سابق، ١٠٠.

أما المشرع العراقي جاء بالنص على هذا الشرط، وخص به الوزير دون رئيسه ، إذ يعد الفساد من الجرائم المهمة المستحدثة ومن المنطقي أن لا يرشح لمنصب الوزير من تدور حوله شبهة الفساد^(١). وقد نظم المشرع العراقي هذا الشرط في قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ المعدل إذ نص على أن لا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع وذلك على حساب الوطن والمال العام^(٢). بمعنى أن لا يكون الشخص المطلوب اختياره لمنصب الوزير أو نائباً لرئيس مجلس الوزراء قد اكتسب أو حصل على مال أو منفعة أو حق بطريقة غير مشروعة على حساب الوطن أو المال العام. وأن المشرع العراقي لم يضع معيار معين يمكن من خلاله تحديد الإثراء على حساب الوطن ، لكن يمكن الاسترشاد بقانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل لتحديد المعيار^(٣). ويلاحظ على المشرع أيضاً أنه لم ينص على أن يكون الإثراء غير المشروع مقترناً بحكم قضائي كما هو الحال في قانون 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)^(٤). ولكن بما أن الإثراء غير المشروع هو جريمة فلا يمكن أن تثبت الجريمة إلا بحكم قضائي .

ثامناً: أن لا يكون عضواً في القوات المسلحة :

القوات المسلحة هي القوة النظامية لدولة من الدول تتألف فروعها من القوة البرية والبحرية والجوية^(٥). وأغلب الانظمة الدستورية المقارنة جاءت خالية من الاشارة إلى هذا الشرط ، أي أنها لم تتطلب في المرشح لمنصب الوزير أن لا يكون منتمياً للقوات المسلحة عند الترشيح ، وواضح أن المشرع العراقي جعل هذا الشرط من ضمن الشروط المطلوب توافرها في المرشح لعضوية مجلس الوزراء (وزيراً كان أم نائباً لرئيس مجلس الوزراء) إذ أكد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على تشكيل القوات المسلحة من جميع مكونات الشعب العراقي وجرم اقحام القوات المسلحة بالشؤون السياسية، وأشار إلى

(١) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق (دراسة في مجلس الاتحاد)، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢، ص١٩٦.

(٢) ينظر: المادة (٨/ خامساً) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ المعدل.

(٣) حددت المادة (١٦٧/ أولاً) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٩٦ معايير الإثراء غير المشروع على حساب الوطن فنصت على أن (من طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ ولو بالواسطة من دولة اجنبية أو من أحد ممن يعملون لمصلحتها نقوداً أو أية منفعة أخرى أو وعد بشيء من ذلك بقصد ارتكاب عمل يعلم أنه من شأنه الاضرار بمصلحة وطنية...).

(٤) ينظر: المادة (٥/ سابعاً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٥) إيمان قاسم هاني الصافي مصدر سابق، ص ١٠١.

كيفية تشكيل القيادات والقوات العراقية ووجوب خضوعها لقيادة سلطة مدنية^(١)، وفرض على أفراد القوات المسلحة أنه لا يجوز لهم شغل أي مناصب سيادية^(٢). أيضاً نص الدستور على أنه ينظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب^(٣). وأكد قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ المعدل على أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الامنية عند ترشحه^(٤).

وأن الغرض من وضع هذا الشرط هو أن الوظائف العسكرية تتطلب النقرغ التام والكامل لها، وأيضاً من أجل ضمان حياد المؤسسة العسكرية والامنية ومنع تدخلها في الشؤون السياسية للدولة ، إذ من الممكن أن يستغل هؤلاء جمهور الناخبين من خلال استعمال نفوذهم الوظيفي لكن ذلك لا يعني منع هذه الفئة مطلقاً من الترشيح بل لهم ذلك فيما إذا كانوا محالين على التقاعد أو قبلت استقالتهم^(٥). وكان الأجدر بالمشرع أن يشترط في اعضاء مجلس الوزراء أن لا يكونوا اعضاء في المؤسسات الامنية بالإضافة إلى القوات المسلحة كما هو الحال في قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل الذي اشترط في المرشح (أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الامنية عند ترشحه)^(٦).

والملاحظ أنه يؤخذ على المشرع الدستوري الأسلوب الذي اتبعه في صياغة شروط المرشح لمنصب الوزير، فالصياغة السليمة تتطلب أما ذكر جميع الشروط التي يجب توافرها في المرشح أو الإحالة على القانون العادي لتنظيمها، وكان من الأفضل أن ينص على تلك الشروط لأجل تأكيد أهميتها في البناء الدستوري للدولة ولإعطائها صفة السمو الموضوعي والشكلي الذي تتصف به النصوص الدستورية ، وكذلك لإبعادها عن تدخل المشرع العادي من خلال التعديل بالإضافة أو الحذف او الاستبدال^(٧).

(١) ينظر: المادة (٩/ أولاً/ أ) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) ينظر: المادة (٩/ أولاً/ ج) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) ينظر: المادة (٤٩/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) ينظر: المادة (٨/ سادساً) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ المعدل.

(٥) د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق، مصدر سابق، ص ١٩٩. نعيم زوير محسن الساعدي، انتخاب مجلس النواب في دستور ٢٠٠٥، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة المستنصرية، ٢٠١٤، ص ٧٢.

(٦) ينظر: المادة (٥/ خامساً) من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

(٧) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص ١١٨.

ينضح مما تقدم أن المشرع الدستوري لم يكن موفقاً عندما احال تعيين بقية الشروط إلى النصوص التي تنظم شروط العضوية في مجلس النواب وإذا كان قصد المشرع من ذلك هو منع التكرار في ذكر الشروط فقصدُه هذا في غير محله ، لأن شروط عضو مجلس النواب هي الأخرى لم ينص عليها في متن الدستور، ما عدا شرطي أن يكون عضو مجلس النواب عراقياً وكامل الأهلية ، أما الشروط الأخرى فقد تمت إحالتها إلى القانون العادي^(١).

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية لصفة الوزير

أن طبيعة صفة الوزير في ظل النظام البرلماني تزوج بين صفة سياسية وصفة إدارية ، فالطبيعة السياسية التي يتمتع بها الوزير في النظام البرلماني تكون نتيجة عضويته في مجلس الوزراء الذي يعد مركز الثقل داخل السلطة التنفيذية في النظام البرلماني في ظل مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة ، فمجلس الوزراء هيئة جماعية تتكون من رئيس الوزراء والوزراء تناط بها المسؤولية عن إدارة مهام وشؤون الدولة وتقوم بمباشرة اعمالها بواسطة أعضائها^(٢). ولتوضيح ذلك سوف نبين الطبيعة السياسية والطبيعة الادارية لصفة الوزير وعلى النحو الآتي :

أولاً : الطبيعة السياسية لصفة الوزير :

تتجسد الطبيعة السياسية للوزير في الاختصاصات التي يمارسها بموجب عضويته في المجلس والتي يساهم من خلالها في وضع السياسة العامة للدولة وتنفيذها كما يشارك في إدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية ويكون ذلك عن طريق المناقشة واتخاذ القرارات داخل مجلس الوزراء ، فالوزير يستطيع مناقشة جميع الأمور المعروضة على مجلس الوزراء بحرية تامة وله أن يتخذ الموقف الذي يكون مقتنع به ، ولو كان موقفاً معارضاً لرأي اكثرية اعضاء المجلس، لكن عندما يتخذ مجلس الوزراء القرار بالأكثرية القانونية يلتزم الوزير بالدفاع عنه حتى وأن لم يكن راضياً عن القرار ما لم يستقيل من منصبه^(٣). كذلك أن حمل الوزراء الصفة النيابية في الانظمة البرلمانية كان لها الأثر الكبير والفاعل في

(١) ينظر : المادة (٤٩ / ثانياً/ ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) د. ربيع مفيد الغصيني- د. الأمير عزت الأيوبي، مصدر سابق، ص ٤٤. ود. أحمد سعيقان، مصدر سابق، ص ٤٩٠.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة، مصدر سابق، ص ٤٨.

اضفاء الصفة السياسية على الوزراء، بحكم ما تهيأ لهم هذه الصفة من حضور جلسات البرلمان والاسهام في تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(١).

ففي النظام السياسي البريطاني مثلاً يكون إلى جانب الوزير الأول كبار الوزراء ، كذلك عرف هذا النظام فكرة وزير الدولة في عام ١٩٤٠، حيث انطلقت هذه الفكرة من خلفية سياسية مختلفة عن النظام السياسي الفرنسي فوزراء الدولة يعتبرون بمثابة وزراء منسقين بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولهم دور سياسي وإداري مهم أيضاً، لذلك هم في مكانة وسط بين الوزراء ذوي الحقائق الوزارية والوكلاء البرلمانين^(٢). وفي فرنسا فقد أكد دستورها لعام ١٩٥٨ في أكثر من موضع على الوزراء الاصليين، فأشارت المادة (٨) منه على أن " ... يُعيّن رئيس الجمهورية اعضاء الحكومة الآخرين ويعفيهم من مناصبهم بناءً على اقتراح من الوزير الأول"، أما منصب وزير الدولة فقد عُرف لأول مرة في مطلع القرن التاسع عشر، إذ تم تعيين وزير دولة من أجل تسيير العلاقات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، وصلاحياته تكون مُحددة في مرسوم تعيينه وهو لا يحضر مجلس الوزراء إلا إذا دُعي ، ولا يسمح له بالتوقيع إلا بناء على تفويض الوزير المختص ، وعليه فأُن وزير الدولة في فرنسا يمارس دور مستشار سياسي للحكومة له مكانته المميزة والخاصة ، وهو مصدر تعزيز في خانة التمثيل السياسي فمن خلاله تضمن الحكومة استقرار سياستها واستمرار نجاح برامجها وتخطي عقبة الرقابة البرلمانية ، وقد أسنقر الفقه الفرنسي على اعتبار وزير الدولة فيها وزيراً ذا مكانة سياسية وبروتوكولية مميزة تجعله في مقام متقدم على الوزير ذي الحقيبة الإدارية، بحيث أنه يلي مكانة دستورية وسياسية متوسطة بين مكانة رئيس الحكومة وبين تلك العائدة للوزراء الاصليين ذوي الحقائق الوزارية^(٣). وطبقاً لنص المادة (٦٦) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠ فأنها لم تفرق بين الوزير ذي الحقيبة الوزارية الذي يتمتع بصفة سياسية وإدارية ، وبين وزير دولة، فهي تشير إلى أن الوزراء يتولون إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق القوانين والانظمة ، كل ما يتعلق بالأمر العائدة إلى إدارته وبما خص به، فيتحمل الوزراء اجمالياً تجاه المجلس النيابي تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحملون افرادياً تبعة أفعالهم الشخصية ، أما بشأن وزير الدولة فيذهب الفقه اللبناني إلى أنه يعد مستشاراً سياسياً وقانونياً لمجلس الوزراء ، ولا

(١) محمد سالم كريم، المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٣، ص١٣.

(٢) د. ربيع مفيد الغصيني- د. الأمير عزت الأيوبي، مصدر سابق، ص٣٣٠-٣٣١. ود. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط١، دون جهة ومكان نشر، ٢٠٠٩، ص٢٨٢.

(٣) المصدر نفسه ، ص١٥٦.

توجد صلاحيات دستورية له لأنه ليس ثمة نص دستوري صريح يمنحه ذلك ولا يتمتع بأي حصانة سياسية طالما أنه لا يباشر وظيفته مما يخلق إمكانية اخلافة بالواجبات المترتبة عليها^(١).

وقد أشار دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في أكثر من موضع إلى وجود وزراء يتمتعون بصفة سياسية وإدارية ، إذ نصت المادة (٧٧/ ثانياً) منه على أن "يشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب وأن يكون حائزاً الشهادة الجامعية أو ما يعادلها"، كذلك المادة (٨٦) منه نصت على أن "ينظم بقانون تشكيل الوزارات ووظائفها واختصاصاتها، وصلاحيات الوزير"، أما بشأن وزراء الدولة في العراق، فأن الواقع السياسي أظهر لنا اشتراك العديد من وزراء الدولة في تشكيل الحكومة بعد عام ٢٠٠٣، على الرغم من عدم تطرق دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ إلى وزراء الدولة وأن إضافة وزراء دولة إلى التشكيلة الوزارية يحصل عندما يراد تشكيل وزارة تشتمل على أكبر عدد من الكتل والأحزاب السياسية في سبيل تحقيق أكبر عدد من المشاركة فيها لترتيب التوازن السياسي وإرضاء الكتل داخل المكونات السياسية عملاً بمبدأ التوافق الذي تم اعتماده في العراق بعد عام ٢٠٠٣^(٢)، وأن وزير الدولة في النظام البرلماني العراقي يعامل معاملة الوزير ذي الحقيبة الوزارية من حيث الراتب والامتيازات والتصويت في مجلس الوزراء، كذلك له مكانة سياسية مساوية لمكانة زملائه الوزراء من أصحاب الحقب الوزارية ويتم التعامل معه بروتوكولياً على هذا الأساس^(٣). وعليه ، فأن وزير الدولة يتشابه مع الوزير ذي الحقيبة الوزارية من ناحية الطبيعة السياسية فهما يمارسان وظائف سياسية بوصفهما عضوين في مجلس الوزراء ، إلا أنه يختلف عن الوزير ذي الحقيبة الوزارية من ناحية الطبيعة الإدارية ، إذن فالطبيعة القانونية لصفة الوزير ذي الحقيبة الوزارية تكون طبيعة مزدوجة سياسية وإدارية ، بينما طبيعة صفة وزير الدولة سياسية فقط^(٤).

ثانياً : الطبيعة الإدارية لصفة الوزير :

فيقصد بها أن الوزير يعد الرئيس الإداري الأعلى في الهرم الوظيفي للوزارة التي يترأسها، فالوزير من الناحية الإدارية مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته ويقوم بوضع سياسة وزارته في إطار السياسة العامة المقررة من قبل مجلس الوزراء كما يتولى الإشراف بنفسه على تنفيذ هذه السياسة^(٥).

(١) د. ربيع مفيد الغصيني - د. الامير عزت الايوبي ، مصدر سابق ، ص ١٥٩.

(٢) د. عبد الله علي محمد، منصب وزير الدولة في النظام السياسي العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، كلية الحقوق، المجلد (٢) العدد (٢)، ٢٠١٧، ص ٣٢٠.

(٣) طارق حرب، الحياة الإدارية في العراق، ط ١، دار الحكمة، لندن، ٢٠١١، ص ٣١.

(٤) د. عبد الله علي محمد ، مصدر سابق، ص ٣٢٥-٣٢٦.

(٥) محمد سالم كريم ، مصدر سابق، ص ١٣.

ووصف الوزير بأنه الرئيس الإداري الأعلى له دلالة خاصة فيما يتعلق بتحديد السلطة الإدارية ، إذ السلطة التنفيذية تنقسم في حقيقتها إلى سلطتين هما السلطة الحكومية أو السياسية التي تمارس الوظيفة الحكومية وتشمل رئيس الدولة ومجلس الوزراء، والسلطة الإدارية فتمارس الوظيفة الإدارية وهذه السلطة تقوم بإداء نوعين من الأعمال وهي (أولاً) أعمال الإدارة العليا وتشمل تحديد الأهداف والبرامج والتنسيق والتنظيم والرقابة و(ثانياً) أعمال الإدارة التنفيذية وتشمل الاعمال المتعلقة بتنفيذ السياسة العامة وتنفيذ البرامج والخطط لأجل تحقيق الأهداف المطلوبة^(١).

وبناءً على ذلك تعد الحكومة سلطة قيادة بالنسبة للسلطة الإدارية وهي على هذا الأساس تباشر وظائف الإدارة العليا أي تقوم بإداء اعمال التنسيق والتنظيم والرقابة العليا على مستوى الدولة كلها، فضلاً عن قيامها بالأعمال الحكومية (اعمال السيادة)، أما السلطة الإدارية فاختصاصها يقتصر على القيام بالأعمال التنفيذية أي تنفيذ السياسة والبرامج التي تضعها الحكومة وتتمثل بالوزارات والمصالح والإدارات التابعة لها وتسمى الإدارة العامة^(٢). وعليه مجلس الوزراء يمثل سلطة حكومية وإدارية في الوقت نفسه، فعندما يباشر مجلس الوزراء اختصاصاته الحكومية يعد سلطة حكومية (حكومة) وعندما يباشر اختصاصاته الإدارية يعد سلطة إدارية (إدارة عامة)، أما الوزراء في وزاراتهم فأنهم يعتبرون سلطة إدارية يباشرون أعمال الإدارة التنفيذية للخطط والسياسات العامة واتخاذ ما يلزم من القرارات والأوامر لتنفيذها^(٣). يتضح مما تقدم أن الوزير يمثل حالة الازدواج الوظيفي فهو من جانب له وظائف ذات طبيعة سياسية (حكومية) ، ومن جانب آخر يمثل سلطة إدارية لها العديد من الوظائف الإدارية.

المطلب الثاني

علاقة الوزير بسلطات الدولة

إن تحديد علاقة الوزير بسلطات الدولة يتوجب التطرق له من خلال محورين يتمثل (أولها) بيان علاقة الوزير برئيس الوزراء ورئيس الدولة، بينما يتمثل (ثانيها) في تحديد علاقة الوزير بالبرلمان، لذلك سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول : علاقة الوزير برئيس مجلس الوزراء ورئيس الدولة .

الفرع الثاني : علاقة الوزير بالبرلمان .

(١) محمد قنري حسن، مصدر سابق، ص ٦٨-٦٩.

(٢) موريس دو فرجيه ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ترجمة جورج سعد، دون دار نشر، بيروت ، ١٩٩٢، ص ١٩.

(٣) محمد سالم كريم ، مصدر سابق، ص ١٤.

الفرع الأول

علاقة الوزير برئيس مجلس الوزراء ورئيس الدولة

يتمتع الوزير كما ذكرنا سابقاً بصفيتين أساسيتين ، صفة سياسية بوصفه عضواً في الحكومة ويشارك في إدارة دفة الحكم ، وصفة إدارية تتمثل بوصفه الرئيس الإداري الأعلى للوزارة التي يترأسها^(١). ومن هذا المنطلق رئيس مجلس الوزراء يبدو للوهلة الأولى متساوياً مع الوزير في الصلاحيات ولا يتمتع بأي صفة تفضله على الوزير، فكل من رئيس الوزراء والوزير رئيساً للإدارة التي يترأسها إلا أن رئيس الوزراء يطلق عليه الأول بين مُتساويين حيث الواقع يشير لنا أن رئيس الوزراء يتفوق ويعلو على زملائه الوزراء الآخرين كونه رئيساً لهم^(٢)، فهو المسؤول الأول الذي يقع على عاتقه رسم السياسة العامة للدولة وإدارة مؤسساتها ويسعى كذلك لتحقيق التوافق والانسجام بين الوزارات^(٣). وبناءً عليه فالوزير يشارك بصفته السياسية مع رئيس مجلس الوزراء في المواضيع المعروضة من حيث ابداء الرأي بشأنها ومن ثم التصويت على القرارات المتخذة كمبدأ دستوري، لكن الواقع السياسي يشير إلى أن القرارات التي تصدر عن مجلس الوزراء تكون شبه مُعدة مسبقاً من قبل المستشارين فلا توجد أي مداولات أو مراجعات مع الوزير المختص إلا ما ندر^(٤). وفيما يتعلق بصفة الوزير بأنه همزة الوصل بين رئاسة الحكومة والوزارة في النظام البرلماني فإنه يتطلب التفرقة بين عدة حالات، فالحالة الأولى إذا تم اختيار الوزير من بين أعضاء الحزب الذي ينتمي إليه رئيس مجلس الوزراء فإن العلاقة تبدو وطيدة وطبيعية وسيتحقق الانسجام والتجانس فيما بينهم^(٥)، خلافاً للحالة الثانية يكون فيها الوزير من حزب آخر فإن العلاقة تضعف وتصبح أسيرة الاجندة السياسية للككتلة التي يمثلها كلٌ من الطرفين فضلاً عن الكثير من الضغوطات المتعلقة بأمر متعددة وحتى إذا ما تم تجاوز ذلك وتم الانتقال إلى الصفة الثالثة للوزير بصفته رئيساً أعلى للجهاز الإداري فإن علاقته مع رئيس الوزراء تتناسب عكسياً مع أهداف رئيس مجلس الوزراء وطموح الوزير وسياسته^(٦).

(١) د. علي خطار شنتاوي ، القانون الإداري الأردني، ك١، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩، ص١٢٣-١٢٤.

(٢) د. مصدق عادل طالب ، الوزير في الدساتير العراقية (دراسة تحليلية مقارنة)، مصدر سابق، ص٢٨.

(٣) د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، مصدر سابق، ص١٠٢.

(٤) د. مصدق عادل طالب ، الوزير في الدساتير العراقية (دراسة تحليلية مقارنة) ، مصدر سابق، ص٢٨.

(٥) د.حميد حنون خالد، الانظمة السياسية ، مصدر سابق، ص١٠٣. ود. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤، ص٢٠.

(٦) د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية (دراسة تحليلية مقارنة)، مصدر سابق، ص٢٨.

وتتمثل أهم صور العلاقة بين الوزير من جهة ورئيس الوزراء ورئيس الدولة من جهة أخرى من خلال دراسة الجوانب الشكلية والموضوعية لآلية ثنائية السلطة التنفيذية، فلا تتعلق بتوزيع الاختصاصات بينهم وما يترتب عليها من مسؤولية فقط، إذ إن الجوانب الشكلية تتعلق بالعلاقة فيما بينهم ومدى إمكانية الفصل بين هذه الوظائف المذكورة ومن ثم اعتبار رئيس الدولة رئيساً للوزراء من عدمه^(١).

وطبيعة هذه العلاقة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، نجدها تحدد بالاستناد إلى حالات عديدة أولها أساس التبعية الهرمية إذ رئيس الجمهورية لا يكون رئيساً لمجلس الوزراء ومن ثم لا يكون رئيساً تسلسلياً أعلى للوزراء ، فلا يستمد منه التوجيهات التي تتعلق بإدارة شؤون الحكم^(٢)، كذلك رئيس الجمهورية ليس هو الذي يضع السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها^(٣). أما الحالة الثانية فتمثل بالفصل العضوي بين اختصاصات رئيس الجمهورية من جانب واختصاصات الوزراء من جانب آخر، فلا وجود لقاعدة التوقيع المجاور كقاعدة عامة، إذ تصدر المراسيم التي يمارس من خلالها رئيس الجمهورية اختصاصه حاملة توقيعها فقط فلا يتطلب توقيع الوزير على المراسيم الصادرة من رئيس الجمهورية^(٤). أما ثالث هذه الحالات فتمثل بآلية التعيين، لا شك أنه بعد عملية اختيار رئيس الوزراء، يأتي اختيار بقية أعضاء الوزارة وعملية اختيار الوزراء هذه لا يتدخل فيها رئيس الجمهورية بصورة مباشرة، فيقوم بها بإصدار قرار التعيين من الناحية الشكلية، فرئيس الحكومة هو الذي تتعلق إرادته مسألة الاختيار ذلك أن رئيس الوزراء في النظام البرلماني يزيد عن كونه الأول بين متساويين، فهو رأس الحكومة ويجب أن يكون لديه سلطة تعيين وعزل أعضاء وزارته^(٥)، بعد موافقة المجلس النيابي طبقاً لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^(٦).

ويثار تساؤل هنا، هل يعتبر الوزير مرؤوس لرئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء؟ بمعنى آخر هل يمكن أن يمارس رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء سلطة رئاسية على الوزير؟ .

(١) د. رأفت فؤدة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، مصدر سابق، ص ٣٢٧.

(٢) د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية (دراسة تحليلية مقارنة)، مصدر سابق، ص ٢٩.

(٣) د. فوزي حسين سلمان، تجربة العراق البرلمانية في الميزان بين دستوري ١٩٢٥ و ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة كركوك، المجلد (١)، العدد (١)، ٢٠١٢، ص ٢١٤.

(٤) نور محمد فرحان، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٤، ص ١٢٨.

(٥) د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني، مصدر سابق، ص ١٠٨.

(٦) ينظر: المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

يجمع الفقه على أن رئيس الدولة ورئيس الوزراء لا يعتبرون رؤساء إداريين للوزراء ولا يمكن عد الوزير مرئوساً لهم وفق مفهوم السلطة الرئاسية بمفهومها الإداري، لأن ذلك يتعارض مع منطوق النظام البرلماني وفكرة المسؤولية السياسية، فالوزراء مسؤولون أمام البرلمان وهو الذي يملك محاسبتهم وسحب الثقة منهم ، أما مسؤوليتهم أمام رئيس الوزراء فأنها لا تتعدى المسؤولية عن تنفيذ السياسة العامة والتي يمكن من أن تؤدي إلى إقالة الوزراء في أسوأ الأحوال ، ويجب أن يأخذ بنظر الاعتبار موقف البرلمان إذا أراد رئيس الوزراء إقالة أحد الوزراء^(١).

وعليه يعتبر الوزير أعلى سلطة رئاسية في وزارته ويمثل أعلى مرحلة للنظام فيها، والقول باستقلال الوزير لا يعني بأي حال استقلاله يكون مطلق وإنما يعني أن قراراته الصادرة في حدود اختصاصه تكون نافذة من غير حاجة إلى مصادقة سلطة عليا ما دامت تدور في نطاق السياسة العامة للدولة وإطار المشروعية القانونية^(٢).

الفرع الثاني

علاقة الوزير بالبرلمان

يرتبط الوزير بوصفه عضواً في مجلس الوزراء بالعديد من العلاقات مع البرلمان، وتتمثل أولى هذه العلاقات فيما يتعلق بالجمع بين التكليفين في آن واحد^(٣). فالجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري جاء وليد فكرة الفصل المرن بين السلطات، فالجمع ليس المقصود به منع الوزراء من دخول البرلمان وحضور جلساته ، فطبقاً للدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، حظر الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان لأن هذا الجمع يجعل من الوزير مراقباً لنفسه ، إذ إن الوزير بوصفه عضو في البرلمان والمراقب هو الوزير بوصفه عضواً في الحكومة الخاضعة لرقابة البرلمان وهذا أن أدى إنما يؤدي إلى نتيجة واحدة ، وهي اضعاف الرقابة البرلمانية وهدار دورها من الأساس^(٤)، إلا أن الدستور الفرنسي أجاز للوزراء حق دخول البرلمان والتحدث داخله^(٥).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، هو الآخر فقد أقر عدم جواز إمكانية الجمع بين صفتي الوزير والنائب عن الشعب في آن واحد ، إذ نص على أنه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس

(١) مروان حسن عطية العيساوي، مصدر سابق، ص ٨٧.

(٢) محمد سالم كريم، مصدر سابق، ص ١٤-١٥.

(٣) زينة عارف رشيد، المسؤولية القانونية للوزير، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠١٦، ص ١٦.

(٤) د. بدر محمد حسن عامر، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ٢٢٩.

(٥) ينظر: المادة (٢٣) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر^(١). فليس بإمكان النائب أن يجمع بين صفتي النيابة ومنصب الوزارة في حال ترشيحه لمنصب الوزير فلا يمكنه الاحتفاظ بمقعده النيابي بعد توريه ، فاستناداً للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي عام ٢٠٠٦ نص على أنه يعد عضو المجلس الذي يصبح عضواً في مجلس الرئاسة أو في مجلس الوزراء مستقياً من عضوية المجلس ولا يتمتع بأي امتيازات العضوية^(٢)، ومن ثم ينبغي اعتباره مستقياً من تاريخ صدور مرسوم تشكيل الحكومة من أجل الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات كون الدستور لم يُجز الجمع بين النيابة ووظيفة الوزارة ، كما تفرض أحكام النظام البرلماني بوجوب التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية^(٣).

أما العلاقة الثانية فتتمثل في منحه الثقة بعد ترشيحه من رئيس مجلس الوزراء ، إذ أن القاعدة العامة التي تسير عليها دساتير الدول هي اختصاص البرلمان بمنح الثقة للوزير، أما ثالث صور هذه العلاقة فتتمثل في إداء الوزير اليمين الدستورية أمام البرلمان بعد منحه الثقة كشرط مهم اساسي للمباشرة بإداء مهام منصبه^(٤)، ولا يقتصر الأمر عند هذا فحسب ، بل يتمثل في صور الرقابة التي يمارسها البرلمان المتمثلة بإمكانية تحريك المسؤولية السياسية للوزير عند ارتكابه لأحد الاخطاء السياسية ، كما أن مساءلة أحد الوزراء لفعل يتعلق بوزارته قد يؤدي إلى تضامن هيئة الوزارة معه فإذا اقتنع رئيس مجلس الوزراء بسلامة فعل الوزير فله إعلان التضامن معه وبذلك سوف تتغير المسؤولية الفردية إلى مسؤولية تضامنية^(٥). فضلاً عن إمكانية اعفاء الوزير أو عزله عند ثبوت الاتهامات الموجهة إليه^(٦)، وإقالة الوزير من منصبه بعد اقتراح ذلك من رئيس مجلس الوزراء طبقاً لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^(٧).

(١) ينظر: المادة (٤٩/سادساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) ينظر: المادة (١٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.

(٣) د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية (دراسة تحليلية مقارنة)، مصدر سابق، ص ٤٣.

(٤) زينة عارف رشيد، مصدر سابق، ص ١٦.

(٥) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة، مصدر سابق، ص ٥٩.

(٦) زينة عارف رشيد، مصدر سابق، ص ١٦.

(٧) ينظر: المادة (٧٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

المطلب الثالث

عدد الوزراء في النظام البرلماني العراقي

يتولى الوزارة اشخاص يطلق عليهم مصطلح (الوزراء) وهؤلاء الوزراء يضمهم مجلس يسمى مجلس الوزراء الذي يرأسه أحدهم باسم رئيس الوزراء ، ويكون الوزير على رأس وزارة معينة ويقوم بإدارتها والإشراف عليها^(١). وهناك اختلاف بعدد الوزراء في الحكومات العراقية المشكلة ولمعرفة عدد وزراء هذه الحكومات سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول : عدد الوزراء في الحكومات السابقة .

الفرع الثاني : عدد الوزراء في الحكومة الحالية .

الفرع الأول

عدد الوزراء في الحكومات السابقة

كثيراً ما نجد الحكومات في النظام البرلماني العراقي تضم في تشكيلها عدداً كبيراً من الوزراء الذين يحملون حقائب وزارية ويتولى كل وزير إدارة شؤون وزارة من وزارات الدولة وتباين عدد هؤلاء الوزراء من حكومة إلى أخرى، ففي ظل قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤، تتم الموافقة على ترشيح الوزراء بعد أن يقوم رئيس الوزراء بإصدار توصية بتعيينهم^(٢)، فصدر قرار رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٥ المتعلق بتشكيل الوزارة الانتقالية بتوقيع رئيس الوزراء آنذاك إبراهيم الجعفري وليس بمرسوم جمهوري، فهذا القرار تضمن تسمية ٣١ وزيراً من بينهم (٦) وزراء دولة^(٣). كذلك الحال بالنسبة

(١) علي طريقي العتبي، المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة آل البيت، الأردن، ٢٠١٧، ص ٢٦.

(٢) د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية (دراسة تحليلية مقارنة)، مصدر سابق، ص ٥٧.

(٣) ينظر: قرار رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٥ المنشور في جريدة الوقائع العراقية، بالعدد (٣٩٩٩) في ١٦/٦/٢٠٠٥ الذي يشير إلى تكوين وزارة من ٣٥ عضواً، وعلى الرغم من ذلك ذهب البعض إلى القول بأن وزارة الدكتور إبراهيم الجعفري هي أول وزارة انتقالية تكونت من (٣٧) وزيراً بضمنهم رئيس الوزراء و (٣) نواب له و (٦) وزراء دولة أحدهم لشؤون الأمن الوطني وكذلك شؤون المجتمع المدني وشؤون المرأة وشؤون الجمعية الوطنية وأثنان لشؤون المحافظات، وعلى الرغم من صدور المرسوم الجمهوري بتعيين (زهير الجليبي) وزيراً لحقوق الإنسان، لكن لم يتم منحه الثقة لعدم اجتماع الجمعية الوطنية. طارق حرب، التطور الوزاري في العراق، ط ١، مكتبة عدنان للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١١، ص ٢٨٢-٢٨٣.

إلى تشكيل حكومة أياد علاوي المؤقتة التي سبقتها، وتكونت من ٢٥ وزيراً من بينهم (٤) وزراء دولة^(١). وتم ترشيح هؤلاء الوزراء من أعضاء مجلس الحكم على اساس طائفي وعرقي وهم من أقارب المسؤولين^(٢).

أما بعد نفاذ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، شهد العراق أول حكومة عراقية دائمة وفقاً لدستور ٢٠٠٥ وكانت برئاسة نوري المالكي ، وطرح المالكي برنامج حكومته بتاريخ ٢٠/٥/٢٠٠٦ وهذا البرنامج جاء يعكس رؤى وتصورات واقعية ومعتمد على التجارب السابقة للحكومتين المؤقتة والانتقالية^(٣)، وتشكلت هذه الحكومة من ٤٠ عضواً، إذ ضمت رئيس الوزراء ونائبيه و (٢٦) وزيراً و (١١) وزير دولة^(٤). ومما يُلاحظ على هذا القرار أنه احتوى في ديباجته على السند الدستوري لإصداره فضلاً عن استناده إلى المرسوم الجمهوري بتكليف رئيس الوزراء بتشكيل مجلس الوزراء، لكنه بالمقابل احتوى على مثالب تمثلت في تسمية الحكومة بـ (الحكومة الدائمة)، بالإضافة إلى احتوائه للمرة الأولى على تسمية ثلاثة وزراء بالوكالة وهذه الوزارات التي تم تسمية وزرائها بالوكالة تمثلت في وزارة الداخلية والدفاع ووزارة الدولة لشؤون الأمن الوطني^(٥). إلا أنه تم معالجة هذا الموضوع بسرعة وتم إصدار قرار رقم (٣) لسنة ٢٠٠٦ الذي تضمن تعيين الوزراء في الوزارات الأمنية المذكورة اعلاه أصالة وهكذا ازداد عدد وزراء الحكومة إلى ٤٠ وزيراً^(٦). أما الحكومة العراقية لعام ٢٠١٠ تكونت من رئيس مجلس الوزراء

(١) ينظر: قرار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٥ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٣٩٩٩) في ١٦/٦/٢٠٠٥، وذهب بعض الكتاب إلى القول بأن تشكيل وزارة الدكتور (أياد علاوي) تكونت من (٣٣) وزيراً للدولة، بواقع (٢٧) وزير ذي حقيبة وزارية و (٥) وزراء للدولة أحدهم لشؤون المحافظات والآخر لشؤون المرأة والثلاثة الآخرين وزراء دولة. ينظر: طارق حرب، التطور الوزاري في العراق، مصدر سابق، ص ٢٤٤-٢٤٥.

(٢) سيروان قاسم محمود، دور رئيس الجمهورية في العملية السياسية العراقية بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة المستنصرية، ٢٠١٧، ص ٢٧.

(٣) بشرى حسين صالح، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، ٢٠١٢، ص ١٣٨.

(٤) ينظر: المرسوم الجمهوري رقم (٢٢) الصادر في ٢٢/٤/٢٠٠٦ المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٠٢٢) الصادر في ١٨/٤/٢٠٠٦ المتضمن تكليف (نوري المالكي) بتشكيل مجلس الوزراء خلال مدة (٣٠) يوماً من صدوره، كما ينظر: قرار رئيس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠٠٦ المتعلق بتسمية الوزراء، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٠٢٣) الصادر في ١٢/٦/٢٠٠٦.

(٥) د. مصدق عادل طالب ، الوزير في الدساتير العراقية (دراسة تحليلية مقارنة)، مصدر سابق، ص ٧٣.

(٦) طارق حرب، الوجيز في الوزارة العراقية، مصدر سابق، ص ٢٣٣.

وثلاثة نواب^(١). وعدد الوزراء كان (٣٣) وزيراً و (٩) وزراء دولة^(٢). أما حكومة حيدر العبادي التي تشكلت عام ٢٠١٤^(٣)، فكان عدد الوزراء فيها (٢٤) وزيراً، وكانت بعض الوزارات المهمة تدار بالوكالة منها وزارة الدفاع ووزارة الداخلية والموارد المائية ، وقد تعهد رئيس الوزراء حسم هذا الموضوع خلال مدة اسبوع فأسندت هذه الوزارات إلى رؤساء كتل وائتلافات سياسية كبيرة^(٤).

الفرع الثاني

عدد الوزراء في الحكومة الحالية

قبل انتهاء المدة الدستورية لتكليف مرشح رئيس الحكومة بتسمية اعضاء وزارته، استطاع عادل عبد المهدي أن يرشح أغلب اعضاء وزارته والذهاب بهم إلى المجلس النيابي لمنح الثقة لأعضاء حكومته وكذلك التصويت على المنهاج الوزاري^(٥). فمُنح مجلس النواب في جلسته المنعقدة في ٢٤/١٠/٢٠١٨ بعد مرور خمسة أشهر على الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠١٨ الثقة لـ (١٤) وزيراً من أصل ٢٢ وزيراً في حكومة عادل عبد المهدي الجديدة ، ومن ثم أدى ١٤ وزيراً من ضمن حكومته

(١) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٤/اتحادية/٢٠١٤) الصادر في ١٦/٥/٢٠١١، إثر الطعن المقدم إليها المتمثل أن تعيين ثلاثة نواب لرئيس مجلس الوزراء في الحكومة المشكلة عام (٢٠١٠ - ٢٠١٤) من رئيس الوزراء إضافة لوظيفته والمصادقة على تعيينهم من رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته يعد خرقاً للمادة (١٣٩) من الدستور وارهاق خزينة الدولة، وقامت المحكمة برد دعوى المدعي، مستندة في ذلك إلى العديد من الاسباب تتمثل في تفسير نص المادة (١٣٩) من الدستور بالقول أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ قد قبل ومن خلال النص على تلك المادة بمبدأ وجود نواب لرئيس مجلس الوزراء، ولكنه حدد عددهم بأثنين في الدورة الانتخابية الأولى لمجلس النواب، وبعد تلك الدورة ترك الأمر لتقدير رئيس مجلس الوزراء في تحديد عدد نوابه في الدورات اللاحقة وحسب ما يتطلبه برنامجاً وعلى وفق المهام المنوطة به والصلاحيات المخولة له في المادتين (٧٨) و (٨٠) من الدستور، وهذا يدل على عدم وجود أي خرق دستوري من المدعي عليهما للمواد المذكورة.

(٢) تجدر الإشارة إلى إن عدد الوزارات التي قدمها رئيس الوزراء لأول مرة كانت تتراوح بين (١٩ - ٢٥) وزارة لوجود قوانين نافذة لـ (١٥) وزارة ، أما الوزارات (العشرة) الباقية فلا يوجد لها تشريع، مع العرض بأن عدد الوزارات قد بلغت (٢٥) في حكومة برايمر. ينظر: د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية (دراسة تحليلية مقارنة)، مصدر سابق، ص ٧٣.

(٣) ينظر: المرسوم الجمهوري رقم (١٥٢)، المنشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد (٤٣٢٢) الصادر في ٢٠١٤/٨/١١.

(٤) د. ستار جبار علاوي، العراق والتغيير (دراسة في طبيعة النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣)، مصدر سابق، ص ١٨٦.

(٥) علي حسين سفيح ، تداعيات انتخابات مجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٨ وجدلية تشكيل الرئاسات الثلاث ، مصدر سابق، ص ٨٢.

بالإضافة له اليمين الدستورية^(١). وبعد التصويت على منح الثقة لرئيس الحكومة وأعضاء وزارته والمنهاج الحكومي ، فإن الخلافات والأزمة السياسية بين الكتل لم تنتهي حيث منعت من الوصول إلى اتفاق بشأن ترشيح الوزراء لاسيما للوزارات المتبقية (الداخلية ، الدفاع ، العدل ، التربية) فأنحصرت الأزمة بين الكتل السياسية التي تشدد على التمسك بحصصها وفقاً لاستحقاقاتها الانتخابية فالمباحثات لا تزال جارية بين الكتل بشأن الوزراء التي تدار بالوكالة والتي تمثل مشكلة كبيرة^(٢).

وأن هذه المباحثات والمفاوضات الجارية بين الكتل يمكن أن تفسر عن تغيير بعض الأسماء التي قدمها رئيس مجلس الوزراء ولم تحظ على موافقة الكتل داخل قبة البرلمان، مع وجود اعتراضات من قبل الكتل على هذه الأسماء المرشحة وهذه الاعتراضات تكون أما على السيرة الذاتية لبعض الوزراء، أو وجود مواقف من بعض الكتل حول الشخصيات المرشحة لشغل هذه الوزارات المهمة^(٣). فقد تم عقد أكثر من جلسة للبرلمان العراقي للتصويت على مرشح وزارة الداخلية (الفياض) إلا أنه لم يتم التصويت عليه من قبل بعض الكتل، وذلك بسبب خرق (عادل عبد المهدي) للاتفاق الذي حصل بينه وبين (كتلة الإصلاح) حول ترشيح وزراء مستقلين ولم يشغلوا مناصب في الحكومات السابقة، فكانت شروط الاتفاق على تسمية الوزراء لم تنطبق على (الفياض)، كذلك وزارة الدفاع لم يتم التصويت على مرشحها بسبب تنافس بعض القوى على منصب وزارة الدفاع^(٤). واستكمالاً للكايبنة الوزارية قدم (عبد المهدي) مرشحين جدد لتولي منصب (وزارة العدل والتربية)، من أجل أن يتم التصويت عليه داخل مجلس النواب بتاريخ ٢٢/١/٢٠١٩، لكن بسبب انشغال المجلس بقراءة مشروع قانون الموازنة لعام ٢٠١٩ والتي استمرت يومان، ومن ثم التصويت عليها بتاريخ ٢٤/١/٢٠١٩ وبذلك انتهى الفصل التشريعي الأول لعمل البرلمان العراقي وتمتعهم في العطلة التشريعية الأولى^(٥)، من دون التصويت على الوزارات المتبقية (الداخلية - الدفاع - العدل - التربية)، وترحيلها إلى الفصل التشريعي الثاني لمجلس النواب .

وعليه وبعد مضي أكثر من (٣) أشهر من التصويت على رئيس الحكومة ووزارته بقيت الوزارات الأربعة اعلاه شاغرة، وذلك بسبب عمق الخلافات السياسية بين الكتل، والجدال حول ترشيح اشخاص

(١) ينظر: محضر جلسة مجلس النواب رقم (٩) الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الأولى، الدورة الانتخابية الرابعة،

المنشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب العراقي، www.parliament.ip

(٢) حمزة مصطفى، عبد المهدي ينتظر توافقات الكتل السياسية لاستكمال حكومته، جريدة الشرق الاوسط، العدد ١٤٥٨٦، ٢٠١٤، ص ١.

(٣) حمزة مصطفى، عبد المهدي ينتظر توافقات الكتل السياسية لاستكمال حكومته، مصدر سابق، ص ١.

(٤) علي حسين سفيح، تداعيات انتخابات مجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٨ وجدلية تشكيل الرئاسات الثلاث، مصدر سابق، ص ٨٤.

(٥) ينظر: المادة (٥٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

لتبوء هذه المناصب فضلاً عن خرق (عادل عبد المهدي) للاتفاق الذي جرى مع الكتل التي رشحته، بالإتيان بوزراء مستقلين لم يشغلوا أي مناصب تنفيذية في الحكومات السابقة، أي أن رئيس مجلس الوزراء كان جزءاً من التأخير في استكمال التشكيلة الوزارية، لأنه لم يتخذ مواقف ضرورية وحاسمة في مسألة اختيار الشخصيات المرشحة، فكان من ضمن الاتفاق بينه وبين الكتل هو منح الحرية في اختيار مرشحيه للوزارات وعدم خضوعه لرغبات الكتل السياسية في فرض شخصيات غير كفوءة عليه والقبول بها^(١). ولا يمكن نفي مسؤولية الكتل وصراعاتها داخل المكون الواحد على موضوع اختيار بقية الوزراء، لأن منهج رئيس مجلس الوزراء باختيار الوزراء كان غير مقبول من قبل العديد من الكتل، ولكن الأجدر برئيس الوزراء إلا يلجأ دائماً إلى قضية التوافق ويقوم على الأقل بعرض أسماء المرشحين على البرلمان العراقي للتصويت عليهم، وأن لم يحصل ذلك فسيكون أخلى بمسؤوليته^(٢). وهناك أيضاً جملة من الأسباب التي أدت إلى عدم اكتمال التشكيلة الوزارية لحكومة السيد عادل عبد المهدي منها، يعود إلى التناقض بين رؤية عادل عبد المهدي ورغبته في المضي باتجاه اختيار وزراء جدد أما من خلال النافذة الالكترونية أو ما ترشحه الكتل، وبين إرادة العديد من الكتل السياسية في الإبقاء على قسم من الوجوه الوزارية القديمة، بدعوى نجاحها خلال مدة توليهم الوزارة، أو تعمل على تقديم مرشحين لرئيس الوزراء متفق عليهم بين الكتل^(٣)، ومن هذه الأسباب كذلك اختلاف تحالف الحكومة على حجم ونسب وثقل المحاصصة فيما بينها، وهناك سعي من قبل بعض الاطراف لإبقاء معادلة الحكم غير مستقرة وثابتة وقلقة لأسباب تتعلق بها، فضلاً عن ذلك التأثير والتدخل الخارجي على شكل وتوجه الحكومة^(٤). ومما تجدر الإشارة إليه، أخيراً تم التصويت على وزارة الداخلية والدفاع والعدل والتربية.

المبحث الثاني

قيود تشكيل مجلس الوزراء

ترد على عملية تشكيل مجلس الوزراء بعض القيود سواء كانت قيوداً شخصية أم قيوداً زمنية ، لذا لا بد من البحث في هذه القيود التي ترد على عملية تشكيل مجلس الوزراء ، وعليه سيتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب وعلى النحو الآتي:-

(١) علي حسين سفيح، تداعيات انتخابات مجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٨ وجدلية تشكيل الرئاسات الثلاث، مصدر سابق، ص ٨٧.

(٢) فاضل الجشعمي، الحكومة العراقية غير المكتملة مهددة بفقدان الوزراء، جريدة الشرق الأوسط، العدد ١٤٧٧١، ٢٠١٩، ص ٢.

(٣) حمزة مصطفى، غموض يلف تشكيلة عبد المهدي بعد مخاوف من تقديمها ناقصة ، جريدة الشرق الأوسط، العدد (١٤٥٦٧)، ٢٠١٨، ص ٢.

(٤) وائل نعمة ، خلافات الكتل لم تحسم ملف رؤساء اللجان النيابية ، صحيفة المدى، العدد (٤٤٢٣)، ٢٠١٩، ص ١.

المطلب الأول : أعضاء مجلس الوزراء .

المطلب الثاني : القيود الشخصية لتكوين مجلس الوزراء .

المطلب الثالث : القيود الزمنية لتكوين مجلس الوزراء .

المطلب الأول

أعضاء مجلس الوزراء

من المسلم به أن مجلس الوزراء هو مؤسسة دستورية تمثل كياناً واحداً، يتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه أن كان له نواب والوزراء^(١). ولبيان ذلك نقسم هذا المطلب على الفرعين الآتيين:-

الفرع الأول : نواب رئيس الوزراء .

الفرع الثاني : الوزراء.

الفرع الأول

نواب رئيس الوزراء

يُعد نواب رئيس الوزراء اعضاء في مجلس الوزراء ، لذا يعرف نائب رئيس الوزراء على أنه (المسؤول الحكومي الذي عهدت إليه مهمة مساعدة رئيس مجلس الوزراء بصورة مؤقتة عند غيابه أو في حال أنابته لحدث أو فعالية محددة من رئيس مجلس الوزراء، الذي تتوافر فيه الشروط الدستورية والقانونية لشغل منصب الوزارة أو رئاسة مجلس الوزراء)^(٢).

وكانت الحاجة إلى إيجاد منصب نائب رئيس مجلس الوزراء، ليعاون رئيس الحكومة في إداء مهامه وتنفيذ ما يكلفه به الرئيس من مهام وقضايا معينة، والتخفيف عن كاهل رئيس المجلس والحط من أعبائه الثقيلة في إدارة المجلس وتنسيق خطواته في إدارة الدولة^(٣)، كذلك ينوب عن رئيس مجلس الوزراء ليملاً الفراغ الذي سيحصل في حالات الخلو أو المرض أو الغياب ، لرئيس الحكومة حسب القواعد

(١) د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي (قراءة في دستور ٢٠٠٥)، مصدر سابق، ص ٥١. وإيمان قاسم هاني الصافي، مصدر سابق، ص ٥٨. ود. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٣٧٨ .

(٢) د. مصدق عادل طالب، نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤، ص ١٦-١٧.

(٣) كمال علي حسين، مصدر سابق، ص ٢٠.

العامة^(١)، حفاظاً على استمرارية شؤون الحكم. وفي الانظمة السياسية بصورة عامة، لا يوجد تلازم بين منصب رئيس مجلس الوزراء ومنصب نائب رئيس مجلس الوزراء إلا في الحالة التي يوجد فيها نص دستوري صريح وواضح يلزم رئيس مجلس الوزراء بتعيين نائب أو أكثر له، وبخلاف ذلك فرئيس الحكومة يتخلل من واجب تعيين نائب له إذا لم يوجد نص دستوري يلزمه بذلك^(٢).

وقد تباينت دساتير الدول المقارنة في النص على بيان منصب نائب رئيس مجلس الوزراء ، حيث أنها لم تسلك مسلكاً واحداً بشأن تنظيم وبيان هذا المنصب. ففي فرنسا مثلاً ، لم ينص النظام الدستوري الفرنسي على ذكر منصب نائب رئيس الحكومة، وعلى الرغم من سكوت الدستور عن الإشارة إلى منصب نائب رئيس مجلس الوزراء صراحة، إلا أنه يستتج ضمناً إمكانية وجود هذا المنصب وأن عدم الإشارة إلى هذا المنصب يعود إلى طبيعة النظام السياسي الفرنسي المختلط^(٣). أما الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠ لم ينص أيضاً على ذكر منصب نائب رئيس مجلس الوزراء ، وقد نشأ هذا المنصب خارج الدستور، إذ نشأ عرف دستوري يقضي بأن يكون هناك نائب لرئيس مجلس الوزراء، ونائب لرئيس المجلس النيابي من طائفة الروم الارثوذكس^(٤). عليه فإنه ليس هنالك أي نص دستوري أو تشريعي يخص منصب نائب رئيس الحكومة ، وقد درجت مراسيم تشكيل الحكومة على تعيين نائب لرئيس الحكومة بالاسم فقط ، فهو مجرد خطوة بروتوكولية من أجل ارضاء طائفة الروم الارثوذكسية معنوياً فقط^(٥). وبما أن هذا المنصب لا نص عليه في الدستور، فلم ينص النظام الداخلي لمجلس الوزراء المرسوم رقم (٢٥٥٥٢) لسنة ١٩٩٢ وتعديلاته ، على ذكر منصب نائب رئيس الحكومة، ولا يمكن

(١) إذ في بعض الدول لا يحل نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس المجلس، كما هو الحال في العراق وبموجب المادة (٨١/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، والتي أكدت على أن (يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء، عند خلو المنصب لأي سبب كان ...)، ولا بد من القول أن هذا النص أثار نقد بعض من فقهاء القانون الدستوري. د. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد (٢٤)، العدد (١)، ٢٠٠٩، ص ٥٦. ود. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ١٠٠.

(٢) د. مصدق عادل طالب، نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي، مصدر سابق، ص ١٣.

(٣) حقي إسماعيل جاسم الجبوري، طبيعة منصب نائب رئيس مجلس الوزراء (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠١٧، ص ٢٦.

(٤) د. أحمد سعيان، مصدر سابق، ص ٤٣٩.

(٥) د. مصدق عادل طالب، نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي، مصدر سابق، ص ١٤٣.

اعطاءه صلاحيات دستورية لا بموجب النظام الداخلي لمجلس الوزراء ولا بموجب قانون^(١). وأن الموقف السليم في لبنان يقضي بإمكانية حلول نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس الوزراء على وفق مبدأ استمرارية عمل السلطات العامة في الدولة ويمكن له بالتالي ترؤس جلسات مجلس الوزراء في حال غياب رئيس الحكومة مع بيان اقتصار هذه الصلاحيات على تصريف شؤون الحكم اليومية والمسائل الإدارية دون أن تتعدى ذلك إلى المسائل السياسية، كصنع القرار السياسي على مستوى مجلس الوزراء عملاً بأحكام الدستور ومبادئ النظام البرلماني والأعراف السائدة لهذا النظام^(٢).

وعليه فيما يتعلق بحلول نائب رئيس الوزراء محل رئيس الوزراء في حال غيابه، فإن الدستور اللبناني لم ينص على ذكر أي صلاحيات أو دور يتعلق بالنائب، وإنما استقر عرف يقضي بأن يكون نائباً لرئيس الحكومة من طائفة الروم الارثوذكس أسوة بنائب رئيس البرلمان اللبناني^(٣). مع فارق أن الأخير منحه النظام الداخلي صلاحية الرئيس في حالة غيابه أو تعذر قيامه بمهمته^(٤)، وأن المطالبين بإعطاء نائب رئيس مجلس الوزراء صلاحيات ينطلقون من ضرورة مساواته بنائب رئيس المجلس النيابي. أما موقف رؤساء الحكومات فعارضوا ذلك، من منطلق مذهبي إلا وهو الحرص على عدم المساس بصلاحيات الحكومة أو الانتقاص منها. إذ إن رئيس الحكومة له خصوصية معينة ناجمة عن طبيعة النظام البرلماني وهذه الخصوصية لا تنتقل إلى نيابة رئاسة الحكومة فاستقالة الحكومة تلغي الحكومة، بينما استقالة رئيس المجلس النيابي لا تلغي المجلس، وفي حالة استقالة رئيس المجلس سيحل محله نائبه إلى حين إعادة انتخاب رئيس جديد، أما إذا استقال رئيس الحكومة فتستقيل الحكومة حكماً ولا يحل نائب الرئيس محله^(٥). عليه، انتهى الفقه اللبناني إلى أنه لا يمكن أن يتم ملء فراغ رئاسة الحكومة عن طريق الحلول، لأن الدستور لم ينص عليه صراحة ولا من خلال تفويض رئيس مجلس الوزراء لصلاحياته أو تفويض توقيعه، لأن الدستور لا يبيح لرئيس الحكومة بنص صريح تفويض صلاحياته إلى أي جهة أخرى^(٦).

(١) حقي إسماعيل جاسم الجبوري، مصدر سابق، ص ٨٧.

(٢) د. حيدر المولى، ممارسة مجلس الوزراء اللبناني لصلاحياته الدستورية بين الواقع والنص، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١١، ص ٢٤٠-٢٤١.

(٣) د. مصدق عادل طالب، نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي، مصدر سابق، ص ١٣٧.

(٤) ينظر: المادة (٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني المعدل عام ٢٠٠٣.

(٥) د. مصدق عادل طالب، نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي، مصدر سابق، ص ١٣٧.

(٦) حقي إسماعيل جاسم الجبوري، مصدر سابق، ص ٩٦.

أما في العراق ، فدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أشار إلى منصب نائب رئيس مجلس الوزراء إذ نص على أن يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبان في الدورة الانتخابية الأولى ، يبدو أن هذا النص يشير الى عدد نواب رئيس مجلس الوزراء ويقصره على الدورة الانتخابية الاولى علما أن النص المتقدم قد ورد في الباب السادس (الاحكام الانتقالية والختامية) ضمن الفصل الثاني (الاحكام الانتقالية)^(١). ومن ثم يعد هذا المنصب في العراق منصب دستوري لأنه نشأ في صلب الدستور، لكن من دون أن يبين الاختصاصات المنوطة لنائب رئيس مجلس الوزراء. وتقوم الاعتبارات السياسية والطائفية بدور مهم واساسي في عملية اختيار نائب رئيس مجلس الوزراء ، إذ استقر الحال بعد نفاذ الدستور لعام ٢٠٠٥، يقضي باختيار نائبين لرئيس الحكومة أحدهما من الطائفة الكردية ، والثاني من الطائفة السنية ، وعلى الرغم من أعتناق الدستور النظام البرلماني الذي تقضي أصوله بتشكيل الحكومة من زعيم الأغلبية النيابية، من غير اعتبار لمسألة الفئة أو الطائفة التي يرغب رئيس الوزراء في اناطة منصب نائب رئيس الوزراء إليها، إلا أن واقع الحال والاتفاقات السياسية حلت محل الدستور في هذا الشأن، واصبح توزيع منصب نائب رئيس مجلس الوزراء على الكتل يتم بالتوافق استناداً إلى مبدأ حكومة الشراكة الوطنية بدلاً من مبدأ النظام البرلماني^(٢). ويُدلل على هذا ما ورد في المواد (٤٩/ أولاً) و (١٠٥) و (١٢٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^(٣).

أيضاً يوجد العديد من الاعتبارات الأخرى التي لها تأثير في اختيار نائب رئيس مجلس الوزراء، وتتمثل في الاعتبارات الدينية والقومية والمذهبية، والتوافقات والتجاذبات السياسية ، مع بيان أن التقدير الشخصي لرئيس مجلس الوزراء يُعد معياراً فاصلاً في اختيار النائب، إلى جانب الاعتبارات السياسية وعلى الرغم من اطلاق يد رئيس الحكومة في تحديد التشكيلة الوزارية بما فيهم نائب رئيس الحكومة، إلا أن الواقع السياسي والاجتماعي في العراق يفرض على الرئيس تحت وطأة العرف الدستوري الذي نشأ قبل وبعد نفاذ الدستور لعام ٢٠٠٥، أن يكون أحد نواب رئيس الحكومة من الكرد، والثاني من العرب السنة ،

(١) ينظر: المادة (١٣٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) د. مصدق عادل طالب، نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي، مصدر سابق، ص ٧٣.

(٣) نصت المادة (٤٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن (يراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه)، فيما اشارت المادة (١٠٥) من الدستور على أن (تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وتنظم بقانون)، كذلك أكدت المادة (١٢٥) من الدستور على أن (يضمن هذا الدستور الحقوق الإدارية والسياسية والثقافية والتعليمية للقوميات المختلفة كالتركمان، والكلدان الآشوريين وسائر المكونات الأخرى، وينظم ذلك بقانون).

والثالث من العرب الشيعة ، وأن كان الدستور لا يستلزم ذلك كما لا يوجد نص يمنع أن يكون النائب من القائمة الحزبية ذاتها التي ينتمي إليها رئيس الحكومة^(١).

وقد شهد العراق وجود نواب لرئيس مجلس الوزراء، ففي الدورة الانتخابية الأولى نص الدستور على أن يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبان^(٢). فيتبين من هذا النص أن الدستور عالج عدد نواب الرئيس بوجوب أن يكون نائبان في الدورة الانتخابية البرلمانية الأولى، وتطرق المحكمة الاتحادية العليا، إلى تفسير نص المادة (١٣٩) من الدستور بصورة صريحة، وانتهت إلى أن **(تعيين نواب لرئيس مجلس الوزراء وعددهم سلطة تقديرية ممنوحة لرئيس الحكومة)**^(٣). يتظاهر من حكم المحكمة أنها ترى بوجود مبدأ نواب لرئيس مجلس الوزراء ، وان قصر نص المادة ١٣٩ وجوده على الدورة الانتخابية الاولى لا يعني تغييبه في الدورات اللاحقة اذ يدخل ضمن السلطة التقديرية لرئيس مجلس الوزراء وحسب ما يقتضيه البرنامج الوزاري وفقاً للصلاحيات الممنوحة له بمقتضى المادتين (٧٨) و(٨٠) من الدستور ، يلحظ أن اجتهاد المحكمة هذا يفنقر الى السند الدستوري ، فلا يوجد نص دستوري يشير الى منح رئيس مجلس الوزراء سلطة تقديرية في استحداث منصب نائب رئيس الوزراء لاسيما اذ سلمنا بأن مصدر السلطة التقديرية هو النص القانوني ، وفي حالة غيابه من الجائز ممارستها شريطة انتفاء النصوص التي تمنع ممارستها وان نص المادة (١٣٩) من الدستور سلبت أي حرية تقدير في استحداثه بعد الدورة الانتخابية الاولى^(٤).

وأفرزت الحكومة الثانية والمشكلة من عام ٢٠١٠-٢٠١٤ والحكومة الثالثة من عام ٢٠١٤-٢٠١٥ وجود ثلاثة نواب لرئيس مجلس الوزراء ، وجاء ذلك تصديقاً لفكرة المحاصصة الحزبية في التشكيلة الحكومية ومنح المناصب الثلاث الى احزاب كبرى ممثلة في مجلس النواب ، ومع تصاعد

(١) حقي إسماعيل جاسم الجبوري، مصدر سابق، ص ٧٣. ود. مصدق عادل طالب ، نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي، مصدر سابق، ص ٧٣. وإيمان قاسم هاني الصافي، مصدر سابق، ص ٥٩.

(٢) ينظر: المادة (١٣٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٤/اتحادية/٢٠١١ الصادر في ١٦/٥/٢٠١١.

(٤) د. عدنان عاجل عبيد ، دستورية الغاء مناصب النواب والوزارات في السلطة التنفيذية بالقرارات الاصلاحية في العراق، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، كلية القانون ، جامعة الكوفة ، العدد ٢٧، ٢٠١٦، ص ١٧٤. ينظر: قرار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٦، جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٢٣ الصادر في ١٢/٦/٢٠٠٦.

المطالبات بالإصلاحات أقدم رئيس مجلس الوزراء على الغاء تلك المناصب تبعاً لإلغائه مناصب نواب رئيس الجمهورية في حزمة الإصلاحات الأولى^(١).

وأشار دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، على إحلال رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند تحقق حالة خلو منصب رئاسة الحكومة لأي سبب كان^(٢). لذا فإن نائب رئيس الحكومة لا يحل محل رئيس مجلس الوزراء عند سفره أو غيابه، كون رئيس الجمهورية يحل محله وهذا الحل يتطلب معه ممارسة كافة اختصاصات رئيس مجلس الوزراء، مما يعد اختلالاً بمبدأ الفصل العضوي بين طرفي السلطة التنفيذية بإقرار الدستور إمكانية الجمع بين المنصبين^(٣). وكان على المشرع الدستوري أن يقرر حلول نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس الحكومة، عند تحقق حالة الخلو الدائم، لأن مقتضيات الشكلية لثنائية السلطة التنفيذية في النظام السياسي البرلماني تحظر الجمع بين مناصبي رئيس الدولة ورئيس الحكومة في آن واحد^(٤). وأن الدستور لم يكن موقفاً بمنح هذا الاختصاص إلى رئيس الجمهورية، وكان من الأجدر بالمشرع الدستوري ترك هذا الاختصاص لنائب رئيس مجلس الوزراء، إذ يعد النائب أقدر على القيام بإداء مهام رئيس مجلس الوزراء بحكم قربه من الوزارة وإطلاعه على سير أعمالها اليومية^(٥). وإزاء سكوت دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ عن إيراد نص يسمح لنائب رئيس مجلس الوزراء بالحلول محل رئيس الوزراء، لذا فإن منح النائب صلاحيات رئيس الحكومة وحلولة محله على الرغم من اصطدامه بالتوازنات السياسية والمذهبية، فإنه يحتاج تعديل الدستور^(٦).

يتضح مما تقدم أن منصب نائب رئيس مجلس الوزراء في العراق هو منصب تشريفي وليس تكليفي، فليس له أهميته العملية وأنه وجد بفعل المحاصصة والتوافقات السياسية، والاسلوب المتبع في توزيع مناصب رئاسة مجلس الوزراء ونواب الوزراء في جميع الحكومات المتعاقبة واحد، ومن المتوقع

(١) د. عدنان عاجل عبيد، دستورية الغاء مناصب النواب والوزارات في السلطة التنفيذية بالقرارات الإصلاحية في العراق، مصدر سابق، ص ١٧٣.

(٢) ينظر: المادة (٨١/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) د. رافع خضر صالح شير، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ٧٣.

(٤) د. رأفت فؤدة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، مصدر سابق، ص ٢٢. وحفي إسماعيل جاسم الجبوري، مصدر سابق، ص ٦٣.

(٥) د. علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي، مصدر سابق، ص ٩.

(٦) د. مصدق عادل طالب، نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي، مصدر سابق، ص ١٤٢.

استمرار هذا الاسلوب في عملية تشكيل الحكومات وتوزيع المناصب على اساس طائفي، وعملية تشكيل الحكومات هذه اسهمت في تأسيس تميز واضح رسمي ما بين المكونات الواحدة عن الأخرى، كذلك أدى هذا الأمر بدوره في العمل على خلق اسلوب لإدارة الدولة يعتمد على مشاركة الجميع في صنع واتخاذ القرار وجعله قانونياً في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^(١). وقد أدى إلى أرباك العملية السياسية ومنها منصب نائب رئيس مجلس الوزراء، ووجود التناقض في الدستور ذاته لأنه لا يحق للنائب أن يحل محل رئيس مجلس الوزراء في حال غياب رئيسه .

الفرع الثاني

الوزراء

بعدما يتم تسمية رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس الدولة في أغلب النظم البرلمانية ، أو من قبل البرلمان في البعض منها^(٢)، يباشر رئيس مجلس الوزراء حقه في اختيار الوزراء بالإسناد إلى نصوص دستورية قد تكون مكتوبة في بعض النظم البرلمانية مثل: المانيا وايطاليا، أو تكون عرفية كما في بريطانيا^(٣). وتخويل رئيس الحكومة بمهمة اختيار وزرائه يقوم على عدة اعتبارات، بعضها يتعلق بمركز رئيس الوزراء وبعضها يتعلق بخصائص الهيئة الحكومية، وتتمثل الاعتبارات المتعلقة بمركز رئيس الوزراء بكونه الذي يضع السياسة العامة للوزارة ويتحمل المسؤولية عن تنفيذها ويقود الوزارة ويمثلها ويدافع عنها. وهو الشخص الوحيد فيها الذي تؤدي استقالته أو إقالته أو خلو منصبه لأي سبب كان إلى سقوط الوزارة بأسرها، وهو الذي يتزأس اجتماعات مجلس الوزراء ويوجه النقاش في المجلس ويحسمه فيه، ويتولى التنسيق بين الوزارات ومراقبة أعمال الوزراء ومن ثم يجب أن يكون لمن في مثل هذا المركز حرية اختيار زملائه وإقالتهم^(٤).

(١) حقي إسماعيل جاسم الجبوري ، مصدر سابق ، ص ٧٣.

(٢) ففي اليابان مثلاً أن قرار اختيار رئيس الوزراء يعود للبرلمان (الدييت) إذ نصت المادة (٦٧) من الدستور الياباني لعام ١٩٤٦ على أن (يختار الدييت من بين اعضاءه رئيساً للوزارة ويتم هذا الاختيار من بين اعضاء البرلمان وبقرار منه ... يتضح من النص أنه يتم اختيار رئيس الوزراء من بين اعضاء البرلمان وبقرار منفرد منه دون مشاركة الإمبراطور، لطيف مصطفى أمين ، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني ، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون ، جامعة السليمانية ، ٢٠٠٨، ص ٧٩.

(٣) حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلفية في الدستور العراقي (دراسة ورؤية سياسية)، ط١، الغدير للطباعة، البصرة، ٢٠٠٩، ص ٤٨.

(٤) محمد قدرى حسن ، مصدر سابق، ص ٤٦. ود. نزيه رعد ، القانون الدستوري العام، ط٢، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨، ص ١٥٢.

أما الاعتبارات المتعلقة بخصائص الهيئة الحكومية فهي تتمثل في أن الوزارة هيئة جماعية تتولى إدارة وشؤون الحكم وهي مسؤولة على سبيل التضامن عن أعمالها أمام البرلمان، وهذا يتطلب أن تكون الوزارة متجانسة^(١). والتجانس المطلوب في الوزارة يعني أن يتوفر عنصر الانسجام بين أعضائها، وذلك بأن يشترك الوزراء في الرؤى والتصورات السياسية حتى تتحقق في الوزارة القدرة على رسم السياسة العامة وتنتهياً لدى الوزير القناعة في تنفيذ هذه السياسة والدفاع عنها، وأن خير من يقدر أهلية الوزراء للإسهام في جهد الوزارة والاستعداد للعمل كفريق واحد وقبول مبدأ المسؤولية الجماعية هو رئيسها^(٢). فريئس مجلس الوزراء هو الذي يختار الوزراء ويستند في ذلك إلى عدة ضوابط معينة، كمكانة الوزراء داخل الحزب وخبرتهم ووضعهم السياسي المميز وأهمية الوزارة التي يقومون على إدارتها^(٣).

وفي أغلب الأحيان يتم اختيار الوزراء من قبل قيادات حزبية ويكون لقيادة الحزب دور مهم ومؤثر في عملية الاختيار، وطبقاً لمبادئ النظام البرلماني التقليدي يجب أن يكون رئيس مجلس الوزراء والوزراء أعضاء في البرلمان^(٤). ورئيس مجلس الوزراء بعد تسميته من قبل رئيس الدولة كما ذكرنا سابقاً، يختار الوزراء الذين يتعاونوا معه في إدارة شؤون الحكم فمن البديهي أن يكون له الحرية في اختيارهم، وعليه أن يعرض أسماءهم على رئيس الدولة ليقر هذا الاختيار، ويوافق على تشكيل الوزارة أو يصدر أمره بذلك وعندئذ يتم تعيين الوزارة بصفة رسمية^(٥). وإذا كان رئيس الدولة البرلماني لا يختار الوزراء بنفسه، بل يترك هذا الاختيار للشخص الذي يكلفه بتشكيل الوزارة، ولا يكره رئيس الوزراء على أن يعمل مع وزراء لا يرغب بهم إلا أن له أن يرفض أو يستبعد تعيين وزير معيناً، تاركاً لرئيس الحكومة اختيار غيره ممن يثق بهم ويرضى أن يتضامن معهم^(٦). ومبادئ النظام البرلماني تقتضي عدم اشتراك رئيس الدولة مع رئيس الحكومة في اختيار أعضاء الحكومة، لكن جانب من الفقه يرى أن رئيس الدولة له الحق بالاعتراض على تعيين وزير معين وإبعاده من قائمة المرشحين لعضوية الوزارة، لأن الوزراء يعدون بمثابة مستشارين لرئيس الدولة وهم أقرب معاونيه، وهذا ما يتطلب الاعتراف لرئيس الدولة بحقه في الاعتراض

(١) د. عوض الليمون، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٦، ص ٢٢٦ وما بعدها. ود. عامر عياش، مصدر سابق، ص ٨. ود. وحيد رأفت - د. وايت إبراهيم، مصدر سابق، ص ٤٨١.

(٢) السيد صبري، مصدر سابق، ص ٣٧.

(٣) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة، مصدر سابق، ص ٥٠.

(٤) د. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ٧١٣. ود. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ٧١٣.

(٥) المصدر نفسه، ص ٩٣٧. ود. دويب حسين صابر، الوجيز في الانظمة السياسية (وفقاً لإحداث التعديلات الدستورية)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٢٧٠.

(٦) هند علي محمد السوداني، مصدر سابق، ص ٣٣. ود. محمد كامل ليلة، مصدر سابق، ص ٩٤٣.

على تعيين وزير معين من دون أن يكون له الحق بفرض شخص معين على رئيس الوزراء^(١). ولعل الرأي الاسلام هو ما جرى عليه العمل في النظام البرلماني، بأن يترك لرئيس مجلس الوزراء الحرية التامة باختيار زملائه الوزراء من دون اعتراض من جانب رئيس الدولة، لكي يستطيع اختيار اكفئ الاشخاص وأن يشكل وزارة متجانسة تستطيع الحصول على تأييد البرلمان، ومع ذلك يستطيع رئيس الدولة أن يمارس دوراً غير مباشراً في اختيار الوزراء من خلال التأثير الأدبي التي تحمله آراءه ونصائحه لرئيس الحكومة حول تشكيل الحكومة^(٢).

وبهذا ينتفي التعارض بين حق رئيس الدولة في اختيار الوزراء وحق رئيس الوزراء الضروي في اختيار زملائه الوزراء المتضامين معه في المسؤولية أمام البرلمان، وتختلف حرية التعيين المتروكة لرئيس الدولة باختلاف البلاد وظروفها، فإذا كانت الاحزاب قليلة ومنظمة كما هو الحال في بريطانيا، وكان لاحدهما اغلبية ظاهرة لا يستطيع رئيس الدولة أن يشكل وزارة ثابتة ومستقرة إلا إذا أدعى للوزارة زعيم تلك الاكثرية بالذات وعلى ذلك فإن اختياره يكون معدوماً، أما إذا كانت حالة الاحزاب غامضة وعددها كبير وليس هنالك اغلبية واضحة أو زعيم حزب ظاهر، فهنا يتمتع رئيس الدولة بقصد كبير من الحرية في تعيين وزرائه، فهو الذي يختار الشخص الذي يعهد إليه تشكيل الحكومة وقد يكون لهذا الاختيار تأثير كبير على سياسة الدولة^(٣).

وفي فرنسا، فإن تعيين الوزراء يكون بيد رئيس الجمهورية حيث يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوزراء في مناصبهم وكذلك اعفاؤهم على اساس اقتراح الوزير الأول استناداً للمادة (٨/ ثانياً) من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨^(٤). وفي لبنان، فقد اصبحت مسألة تأليف الحكومة بعد التعديلات الدستورية تتم بالاتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وبذلك فإن الاتفاق يجب أن يحكم مسألة تشكيل الحكومة وإذا تعذر الاتفاق يجب العودة إلى مبادئ النظام البرلماني التي تراعي عملية تشكيل الحكومة^(٥). وذهب رأي من الفقه بهذا الصدد إلى أن تطلب الاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء على تشكيل الحكومة في ظل غياب آلية للخروج من حالة عدم الاتفاق أمر منتقد، كما أن الاحداث في لبنان اثبتت أن غياب التوافق بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة يؤدي إلى تعطيل

(١) محمد سالم كريم، مصدر سابق، ص ٢٤. وصبيح ووح العطوانى، مصدر سابق، ص ٢١٨ وما بعدها.

(٢) د. أحمد سلامة البدر، مصدر سابق، ص ٣٧.

(٣) هند علي محمد السوداني، مصدر سابق، ص ٣٣.

(٤) د. عبد الغني بسيوني، مصدر سابق، ص ١٥٤. ود. نزيه رعد، مصدر سابق، ص ١٦٩.

(٥) د. أنطوان أسعد، مصدر سابق، ص ٣٩٥ وما بعدها.

الأمر وفي هذا المقام سيطل التعطيل مؤسسة مجلس الوزراء^(١). فإذا حصل خلاف بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء فعلى الأخير الاعتذار عن تشكيل الحكومة تاركاً للمجلس النيابي مسألة الحكم بين الرئيسين بينما تقضي قواعد النظام البرلماني باعتبار أن رئيس الدولة حكماً وليس حاكماً، فهي تمنح رئيس الحكومة صلاحية تسمية الوزراء وعلى رئيس الدولة واجب إصدار مرسوم التأليف^(٢). وبهذا فإن دور رئيس الجمهورية في لبنان ما زال فعال ولا يمكن وصفه بالدور البروتوكولي أو التمثيلي في مسألة تعيين الوزراء، فتقرير النص الدستوري على صدور مرسوم بالتوافق مع رئيس الحكومة يعني ذلك ضرورة ارضاء رئيس الجمهورية للتوقيع على المرسوم، وغالباً ما يشمل ذلك اعطائه حق اختيار وزراء يمثلونه في الحكومة^(٣).

أما في العراق، فيتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية اعضاء وزارته خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ التكليف كما ذكرنا سابقاً، وقد سائر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، تطور النظام البرلماني باتجاه تقوية سلطة رئيس الحكومة والبرلمان وتهميش أكبر لدور رئيس الدولة، ومنح رئيس مجلس الوزراء المزيد من الصلاحيات في اختيار الوزراء^(٤). وعلى ذلك فإن حق اختيار اعضاء الحكومة يعود لرئيسها، ويباشر الرئيس اختصاصه هذا بالاستناد إلى النصوص الدستورية، بيد أن الواقع العراقي لا يعترف بصيغتي حكومة الأغلبية والحكومة الائتلافية، لأنها نتاج الديمقراطية التقليدية، ووضع البلاد من التعقيد بحيث لا يستجيب لمنطق الأغلبية والأقلية، والفائز والخاسر وإنما أخذ بمبدأ الشراكة السياسية والتوافق السياسي والمحاصصة^(٥).

(١) د. عمر حوري، القانون الدستوري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨، ص ٢٢٣.

(٢) علا عبد العزيز محمد المدني، علاقة رئيس الدولة برئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص ٦٤.

(٣) د. عمر حوري، مصدر سابق، ص ٢٢٣.

(٤) لطيف مصطفى أمين، مصدر سابق، ص ١٤٦.

(٥) حسين عذاب السكيني، مصدر سابق، ص ٤٨-٤٩.

المطلب الثاني

القيود الشخصية لتكوين مجلس الوزراء

توجد قيود شخصية ترد على شخص رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة، لذا سنقسم هذا المطلب إلى الفرعين الآتيين:-

الفرع الأول : القيود على حرية رئيس مجلس الوزراء المكلف باختيار الوزراء .

الفرع الثاني : القيود على الوزير المرشح .

الفرع الأول

القيود على حرية رئيس مجلس الوزراء المكلف باختيار الوزراء

ترد مجموعة من القيود على شخص رئيس الوزراء المكلف لدى اختياره الوزراء، فهو ليس حراً عند اختياره وزرائه إذ يجب عليه أن يراعي التوافقات السياسية والنيابية، في تشكيله الوزارة، لكي تستطيع أن تنال ثقة البرلمان بسهولة ويسر، ولأجل أن تتمكن من الاستمرار في عملها طوال مدة توليها السلطة^(١).

وصلاحية رئيس مجلس الوزراء بشأن اختيار أعضاء المجلس ليست مطلقة^(٢). إذ تتأثر آلية اختيار رئيس الحكومة لتشكيلته الوزارية بطبيعة النظام الحزبي السائد في الدولة، ففي ظل الانظمة الشمولية يتم اختيار الوزراء من قبل رئيس الدولة وما على رئيس مجلس الوزراء إلا القبول بالأمر الواقع والتشكيلة المفروضة عليه، أما في نظم الثنائية الحزبية يكون فيها أحد الحزبين قد حصل على اغلبية برلمانية تؤهله لتشكيل الحكومة، فأن رئيس الوزراء يتمتع بحرية في اختيار أعضاء وزارته من البارزين من قيادات الحزب الذي ينتمي إليه دون مشاركة الحزب الثاني^(٣). وكثيراً ما يكون مرجع الاختيار للحزب نفسه لا لمحض إرادة رئيس الوزراء المكلف^(٤). أما في نظم التعددية الحزبية فالحكومة الناجمة عن ذلك

(١) محمد كاظم محمود العتبي، مجلس الوزراء في العراق ولبنان (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠١٨، ص ١١٦.

(٢) د. زهير شكر، مصدر سابق، ص ٢٨٢.

(٣) محمد عباس هاشم الفرطوسي، دور الحكومة في النظم البرلمانية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة المستنصرية، ٢٠١٧، ص ٣٨.

(٤) د. يحيى الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، بدون سنة طبع، ص ١٩٧.

النظام غالباً ما تكون حكومة ائتلافية ، إذ يشكل رئيس مجلس الوزراء حكومته بعد التشاور مع قادة الاحزاب الفائزة في الانتخابات وتمثل هذه الاحزاب بحسب ثقلها النيابي^(١). وما يقيد حرية رئيس مجلس الوزراء في اختياره لوزرائه أيضاً اعتبارات عدة، منها يجب أن يراعي الاعتبارات السياسية والدينية والاجتماعية والاقتصادية المختلفة^(٢). هذا من جانب ومن جانب آخر فإن رئيس مجلس الوزراء لا يملك لوحده سلطة تعيين أعضاء الوزارة، إذ تعطي الانظمة البرلمانية مرة لرئيس الدولة حق تعيين أعضاء مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس الحكومة عن طريق إصدار مرسوم^(٣)، وتمنح مرة أخرى هذا الحق للبرلمان عن طريق منح الثقة للوزارة بأكملها أو لكل وزير على انفراد^(٤). كما هو الحال في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥. وتختلف طرق اختيار أعضاء مجلس الوزراء، فهناك الاعضاء الذين يتم اختيارهم لأغراض شخصية ، وهناك الأعضاء الفنيون ثم الاعضاء السياسيون ، وهناك الذين يختارون لتمثيل مناطق معينة أو قوميات أو اقلية داخل الدولة^(٥).

وأشارت الدول التي اخذت بالنظام البرلماني في دساتيرها إلى تولي رئيس مجلس الوزراء باختيار أعضاء وزارته إلا أن الواقع السياسي يظهر أن حريته في هذا الخصوص ليست مطلقة ، ففي بريطانيا مثلاً يقوم رئيس الوزراء باختيار أعضاء وزارته وله في ذلك سلطة تقديرية واسعة، إلا أنها مع ذلك مقيدة بالتنظيم الحزبي بوجوب اختيار الوزراء من بين أعضاء حزب الأغلبية في مجلس العموم، وضرورة استشارة كبار أعضاء حزبه وتمثيل الاجنحة المختلفة في الحزب داخل الوزارة ، كما يجب أن يكون الوزراء أعضاء في أحد المجلسين (مجلس العموم ومجلس اللوردات) ، على أن يكون ثلاثة من أعضاء الوزارة كحد أدنى من أعضاء مجلس اللوردات^(٦). وفي فرنسا أن ترشيح الوزراء لتولي المنصب يكون من حق الوزير الأول، فالأخير حر نظرياً في هذا الاختيار بنص الدستور إلا أن هذا النص ظل دون تطبيق إذ اظهر التطبيق العملي بأن رئيس الجمهورية يلعب دوراً مهماً في اختيار الوزراء، ولكن عند الاختيار يتوجب على رئيس الجمهورية مراعاة الكتل البرلمانية ، لأن الحكومة بحاجة إلى ثقة البرلمان وبالتالي فهي مسؤولة عن اعمالها أمامه وليس أمام رئيس الجمهورية^(٧). فتدخل رئيس الجمهورية في اختيار أسماء

(١) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة، مصدر سابق، ص ٢٨.

(٢) د. محمد أحمد محمد غوير، مصدر سابق، ص ٧٢.

(٣) د. ربيع مفيد الغصيني - د. الأمير عزت الأيوبي، مصدر سابق، ص ٤٢.

(٤) مروان حسن عطية العيساوي، مصدر سابق، ص ٨٠.

(٥) محمد قدري حسن، مصدر سابق، ص ٥٦.

(٦) محمد عباس هاشم الفرطوسي، مصدر سابق، ص ٧٤. ود. محمد طي، مصدر سابق، ص ٣٦٢. ود. حميد حنون خالد، الانظمة السياسية، مصدر سابق، ص ١٣٥.

(٧) لطيف مصطفى أمين، مصدر سابق، ص ١٤٦. ود. نزيه رعد، مصدر سابق، ص ١٢٧.

الوزراء اضحى أمراً معتاداً ودائم التطبيق بصورة متصلة في ظل الجمهورية الخامسة^(١). وهذا دلالة واضحة على رجحان كفة رئيس الجمهورية وهيمنته على رئيس الحكومة وبالتالي الحكومة بأسرها^(٢). لأن السياسة التي ينفذها الوزراء هي السياسة التي يرسمها رئيس الدولة، فضلاً عن ذلك فأنهم مدينون بمناصبهم إلى الثقة التي يوليها إليهم، ومن صلاحيته استبدالهم أيضاً. من المؤكد أن الوزراء مسؤولين أمام الجمعية الوطنية ، ولكن من المرجح أن أي تصويت عدائي من جانب الجمعية يمكن أن يؤدي إلى حلها كما حدث في عام ١٩٢٦. وهكذا تصبح الوزارة التي تحظى بدعم وثقة الرئيس مماثلة بعملها لمجموع سكرتيري الدولة في نظام رئاسي^(٣). وفي لبنان فأن حرية رئيس مجلس الوزراء المكلف باختيار اعضاء حكومته تبقى مقيدة ومحدودة، ذلك أن النظام البرلماني القائم على المسؤولية الوزارية، يوجب اختيار وزراء تؤيدهم الأكثرية البرلمانية^(٤). إذ أن اختيارهم خارج توجهات تلك الأغلبية قد يؤدي إلى سحب الثقة من الحكومة^(٥).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نص على أن يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية اعضاء وزارته خلال مدة ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف^(٦). من ظاهر النص الدستوري يبدو أنه قد أعطى لرئيس مجلس الوزراء المكلف السلطة التقديرية في اختيار اعضاء وزارته، إلا إن هذه السلطة ليست مطلقة في هذا الخصوص فهي سلطة مقيدة، فالواقع السياسي يشير إلى إن رئيس مجلس الوزراء لم يكن حراً في اختيار وزرائه ، لأنه مقيد بالاستحقاقات الانتخابية والتوافقات السياسية بين الكتل النيابية، حيث لا بد من اشتراك جميع الكتل السياسية الممثلة في المجلس النيابي في عملية ترشيح ممثلين لتولي عضوية مجلس الوزراء، فيتم اختيار الوزراء عن طريق التشاور بين رئيس مجلس الوزراء المكلف ورؤساء الكتل النيابية الفائزة في الانتخابات^(٧). ومن ثم تسمية وزراء مفروضين على رئيس الحكومة المكلف ، لذا يكون اعضاء الوزارة خليطاً من احزاب وتيارات سياسية متباعدة عقائدياً وفكرياً لا يجمعهم تكتل سياسي معين وهذا ما لا يتفق مع المبدأ البرلماني القاضي بوجود أن تكون الوزارة وحدة متجانسة في تشكيلها،

(١) د. رأفت فؤدة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، مصدر سابق، ص ٤٠٧.

(٢) د. محمد المجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٢، ص ١٧١.

(3) **Georges Burdeau, Droit constitional et Institutions politlques. Paris. 1974. P.514-515.**

(٤) د. أحمد سعيقان، مصدر سابق، ص ٤٤٠-٤٤١.

(٥) محمد كاظم محمود العتبي، مصدر سابق، ص ١٢١.

(٦) ينظر: المادة (٧٦/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٧) محمد كاظم محمود العتبي، مصدر سابق، ص ١١٧-١١٨. ود. غانم عبد دهش، مصدر سابق، ص ٣٦٥.

تؤلف من الأغلبية النيابية بزعامة رئيس مجلس الوزراء المكلف^(١). يتضح مما تقدم أن رئيس مجلس الوزراء عندما يمارس حقه باختيار أعضاء وزارته لا بد أن يأخذ بنظر الاعتبار واقع الحياة السياسية ودورها في تقييد حريته عندما يقوم باختيار أعضاء وزارته .

الفرع الثاني

القيود على الوزير المرشح

الوزراء هم أعضاء الحكومة الذين يتم انتقائهم من البرلمان أو أي سلطة أخرى ولهم دور كبير في ممارسة السلطة العامة حيث يشاطر الوزراء نشاط ومهام هذه السلطة ، فضلاً عن أدائهم مختلف أعمال الدولة وأجهزتها^(٢).

وأن القيود التي تفرض على الوزير المرشح تكون بهدف ضمان وحياد وصدق وأمانة الوزير والقيام بأعماله بما يحقق الصالح العام ، كذلك من أجل الحفاظ على نزاهة المنصب الوزاري وإبعاد الوزير عن مواطن الشبهات في تصرفاته العامة والخاصة ، أو التكسب من منصبه أو الاستفادة من نفوذه^(٣). لأن الوزير عندما يتولى هذا المنصب يصبح شخصية عامة يجب عليه مراعاة محاذير وضوابط معينة عند إقدامه على أي تصرف وأن كان ليس له علاقة بعمله الوزاري ، لأن جميع تصرفات الوزير العامة والخاصة تكون مراقبة من قبل الرأي العام أو من قبل السلطتين التشريعية والسلطة القضائية ومن الخصوم السياسيين أيضاً^(٤).

ومن القيود المفروضة على الوزير هو قيد عدم جواز الجمع بين مهمته كوزير وبين عضوية البرلمان فقد حظرت دساتير بعض الدول الجمع بين المنصب الوزاري وبين عضوية البرلمان كما ذكرنا سابقاً، ومنها الدستور الفرنسي مثلاً لعام ١٩٥٨ إذ نص على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وتولي أي ولاية برلمانية أو أي منصب تمثيلي مهني على الصعيد الوطني أو أي وظيفة عامة أو أي نشاط مهني"^(٥). وأكد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أنه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس

(١) د. مها بهجت يونس - محمد سالم كريم، المركز القانوني للوزير في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد (٢٨)، العدد (٢)، ٢٠١٣، ص ٣٩. وسروة شريف حمه صالح، مصدر سابق، ص ٩٧.

(٢) د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي (قراءة في دستور ٢٠٠٥)، مصدر سابق، ص ٦٢.

(٣) علي طريقي العتيبي، مصدر سابق، ص ٣٢.

(٤) د. مها بهجت يونس - محمد سالم كريم، مصدر سابق، ص ٢٦.

(٥) ينظر: المادة (٢٣) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨.

النواب وأي عمل أو منصب آخر^(١). كذلك من القيود الأخرى المفروضة على الوزير هو أنه لا يجوز أن يستغل نفوذه في أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله ، أو أن يقاضيها عليه أو أن يبرم مع الدولة عقداً بوصفه ملتزم أو مورد أو مقاول^(٢). وبهذا يضمن حياد الوزير ونزاهته اثناء توليه منصبه الوزاري^(٣). وهناك دساتير بعض الدول قد نصت على قيود الوزير المرشح منها الدستور الأردني، والدستور الكويتي^(٤) ... الخ.

والوزير قد يكون من بين أعضاء البرلمان ، فهنا اختلف الفقه حول هذا الأمر فمنهم من عدّه أمراً حسناً يدعم الحكومة ويخلق أواصر تعاون بين الوزارة والبرلمان، كذلك يجعل الحكومة تراعي التوجه الشعبي، نظراً لكون النائب حائز على ثقة الشعب، في حين يرى فقهاء آخرون أن النظام البرلماني في مثل هذا الأمر سيأتي بأشخاص غير مخلصين وتقصم الخبرة والمقدرة والإرادة^(٥). أيضاً يمكن أن يأتي الوزير من خارج البرلمان من اصحاب الاختصاص والكفاءات العلمية، فاختلاف الفقه بين رافض لذلك الاختيار، بدعوى أن اختيار الوزراء من خارج البرلمان يعد تجاهلاً للإرادة الشعبية ، وبين مؤيد لذلك باعتبار أن قواعد النظام البرلماني لا تشترط أن يكون أعضاء الحكومة من بين أعضاء البرلمان ، ويكون من المقبول أيضاً تعزيز الحكومة بأصحاب الكفاءات العلمية التي لم تنتخب لعضوية البرلمان^(٦).

(١) ينظر: المادة (٤٩/سادساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) ينظر: المادة (١٢٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) علي طريقي العتبي، مصدر سابق، ص ٣٤.

(٤) نصت المادة (٤٤) من الدستور الاردني لعام ١٩٥٢ على أن (لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك في المزاد العلني كما لا يجوز له اثناء وزارته أن يكون عضواً في مجلس إدارة شركة ما، أو أن يشترك في أي عمل تجاري أو مالي أو أن يتقاضى راتباً من أية شركة)، كما صرحت المادة (١٣١) من الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ على أن (لا يجوز للوزير اثناء توليه الوزارة أن يتولى أي وظيفة عامة أخرى أو أن يزاول، ولو بطريق غير مباشر، مهنة حرة أو عملاً صناعياً أو تجارياً أو مالياً كما لا يجوز له أن يسهم في التزامات تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة، أو أن يجمع بين الوزارة والعضوية في مجلس إدارة أي شركة، ولا يجوز له خلال تلك المدة كذلك أن يشتري أو يستأجر مالا من أموال الدولة ولو بطريق المزاد العلني، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقاضيها عليه).

(٥) د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي (قراءة في دستور ٢٠٠٥)، مصدر سابق، ص ٦٤-٦٥.

(٦) المصدر نفسه، ص ٦٥. وتأثير هوبي، مصدر سابق، ص ١٢.

المطلب الثالث

القيود الزمنية لتكوين مجلس الوزراء

يقصد بتلك القيود المدد الزمنية المحددة ، التي يجب مراعاتها في مراحل تشكيل الحكومة ، ولغرض دراسة هذه القيود سيتم تقسيم هذا المطلب على الفرعين الآتيين:-
الفرع الأول : مرسوم تشكيل مجلس الوزراء .

الفرع الثاني : المدة الدستورية المحددة لتشكيل الحكومة من قبل رئيس الوزراء .

الفرع الأول

مرسوم تشكيل مجلس الوزراء

المرسوم هو قرار إداري بطبيعته القانونية، ويصدر عن رئيس الدولة فيحمل غالباً توقيعاً وتواقيع رئيس الحكومة والوزراء المختصين، فيصبح نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية^(١). والمرسوم الذي يصدره رئيس الدولة هو (مرسوم رئاسي)، أما المرسوم الصادر عن رئيس الحكومة فهو (مرسوم تنفيذي). يصدر بطبيعة الحال في المسائل التنظيمية ولا يلغى ولا يعدل المرسوم إلا بمرسوم آخر. أو بنص أعلى منه درجة. وعليه فالمراسيم التي تصدرها السلطة التنفيذية نوعان أولهما مراسيم رئاسية يصدرها رئيس الدولة في اجتماع مجلس الوزراء عادة، وثانيهما مراسيم تنفيذية، يصدرها رئيس الحكومة عند اجتماعه بأعضاء الوزارة^(٢).

(١) يجب التمييز بين المراسيم العادية والمراسيم بقوانين، فجميع أوامر رئيس الدولة المتعلقة بشؤون الدولة والتي يصدرها رئيس الدولة وموافقة رأي مجلس الوزراء يطلق عليها اسم مرسوم، أما المواضيع التي تتضمنها المراسيم فهي متشعبة ومتنوعة منها: حل مجلس النواب أو تأجيله أو دعوته للانعقاد، تعيين كبار موظفي الدولة، إصدار لائحة من اللوائح. والمراسيم يجب أن تخضع إلى القوانين لأنها أقل مرتبة وقوة منها. أما المراسيم بقوانين تستثنى من هذه القاعدة لأن المرسوم بقانون يشمل تشريعاً يحتاج إلى موافقة السلطة التشريعية أي إلى قانون لكن نظراً لغياب البرلمان أما لسبب تعطيل الحياة البرلمانية أو لانتهاج الدورة السنوية للمجلس، نجد أن السلطة التنفيذية مضطرة إلى سن هذا التشريع من تلقاء نفسها دون انتظار البرلمان، وأن حق السلطة التنفيذية في إصدارها مرسوم لها قوة القانون استثنائي، ففي الظروف العادية يحق للسلطة ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم في أول اجتماع له فإذا لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون، د. وحيد رأفت - د. وايت إبراهيم، مصدر سابق، ص ٥٠٣-٥٠٤.

(٢) هند علي محمد السوداني، مصدر سابق، ص ٤٣.

وأن مرسوم تكليف رئيس مجلس الوزراء، ومرسوم تشكيل الحكومة، لهما طبيعة خاصة تختلف عن باقي المراسيم التي تصدر عن رئيس الحكومة، إذ يصدر مرسوم تكليف واعفاء رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس الدولة بصفة منفردة، بينما يحمل مرسوم تشكيل الحكومة توقيعاً مشتركاً من رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، كما يجب التقييد بالمدة المحددة دستورياً لتشكيل الحكومة^(١).

وتجدر الإشارة إلى أن قيام رئيس الدولة بإصدار المرسوم الخاص بتحديد اسم رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة بصفة منفردة، يعد أمراً منطقياً يتوافق مع الواقع العملي من ناحية، وتطبيقاً لما جرى العمل به في أغلب دول النظام البرلماني من ناحية ثانية، فمن ناحية نجد أن من منطلق الأمور وطبيعة سيرها في الواقع العملي تتطلب أن يقوم رئيس الدولة بتحديد اسم رئيس مجلس الوزراء الجديد، وفي هذه الحالة يصدر رئيس الدولة المرسوم الخاص بتسمية رئيس الحكومة ويوقع عليه بمفرده، لأنه لا يوجد رئيس وزراء يقوم بالتوقيع بجوار توقيع رئيس الدولة، حيث يكون المنصب خالياً في هذه اللحظة، وذلك كاستثناء على القاعدة العامة في النظام البرلماني التي توجب قيام رئيس الوزراء والوزراء المختصون بالتوقيع بجوار توقيع رئيس الدولة، ومن ناحية ثانية فإن العمل يجري في دول النظام البرلماني على قيام رئيس الدولة بتحديد الشخص الذي تستند إليه رئاسة الحكومة، وعادة ما يكون الشخص الذي يتمتع بتأييد الأغلبية البرلمانية أو زعيم حزب الأغلبية^(٢)، وعليه فإن المرسوم الصادر من رئيس الدولة بتسمية رئيس مجلس الوزراء هو اعتراف قانوني للأخير، ووجود قانوني للحكومة عندما تتم تسميتها، ويفرد رئيس الدولة بحق التسمية والتي يصدرها بمرسوم لا يثير أي إشكالات خاصة سوى الخصوصية التي يتصف بها مرسوم التسمية والتي تحمل عادة توقيع رئيس الدولة فقط^(٣).

أما بخصوص مرسوم تشكيل مجلس الوزراء، فيصدر بصورة مشتركة من قبل رئيس الدولة ورئيس الوزراء، في دساتير بعض الدول ومنها مثلاً الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠، فقد نص على أن يصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء، مرسوم تشكيل الحكومة، كذلك نص على أن يجري رئيس الوزراء المكلف الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة، ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها^(٤). أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فلم ينص على طريقة التوقيع المجاور من قبل

(١) محمد كاظم محمود العتبي، مصدر سابق، ص ١٢٦.

(٢) د. عبد الغني بسيوني، مصدر سابق، ص ٩١.

(٣) د. ساجد محمد الزالملي، مصدر سابق، ص ٤٣١.

(٤) ينظر: المادتان (٥٣، ٦٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠.

رئيس مجلس الوزراء المكلف على مرسوم التشكيل ، إذ اكتفى بالنص على أن يقوم رئيس الجمهورية بإصدار المراسيم الجمهورية من دون أن يبين الطريقة اللازمة بالتوقيع على مرسوم تشكيل الحكومة^(١).

الفرع الثاني

المدة الدستورية المحددة لتشكيل الحكومة من قبل رئيس الوزراء

يورد المشرع الدستوري قيود زمنية محددة ومن هذه القيود ما يتعلق بالمدد الدستورية الواجب التقيد بها من قبل رئيس مجلس الوزراء المكلف لتشكيل الحكومة، وهذا القيد يختلف من دستور إلى آخر، فبعض الدساتير لم تنص عليه بصورة صريحة ، كما في الدستور اللبناني مثلاً لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠، فقد أغفل المشرع الدستوري عن تحديد مدة زمنية معينة لرئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة ، فيجب الزام الرئيس المكلف ضمن مدة زمنية معقولة بتأليف الحكومة أو الاعتذار عن ذلك، لذا من الأولى بالمشرع الدستوري ، إعادة النظر في هذا الأمر وقيامه بتحديد مدة زمنية كافية وملزمة للرئيس المكلف بتشكيل الحكومة ، كي لا تترك البلاد تحت رحمة حكومة مستقيلة تقوم بتصريف الاعمال لفترة طويلة^(٢).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فقد قيد الرئيس المكلف بمدة زمنية لتشكيل الحكومة ، إذ نص على أن "يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف، تسمية اعضاء وزارته خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التكليف" وعليه فإنه يجب على الرئيس المكلف تشكيل وزارته خلال مدة الثلاثين يوماً، التي يتقيد بها كل من يكلف بتشكيل الحكومة^(٣). كما يسري هذا القيد الزمني ليس على الحكومة المزمع تشكيلها بعد الانتخابات البرلمانية فقط ، وإنما يسري على الحكومة الجديدة التي يأتي تشكيلها إذ ما قام المجلس النيابي بسحب الثقة من الحكومة السابقة ، أو في حالة تقديم الحكومة السابقة استقالته^(٤).

(١) ينظر: المادة (٧٣/ سابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) محمد كاظم محمود العتبي، مصدر سابق، ص ١٣٥.

(٣) ينظر: المادة (٧٦/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) محمد كاظم محمود العتبي، مصدر سابق، ص ١٣٠.

المبحث الثالث

إجراءات تشكيل مجلس الوزراء

أن عملية تشكيل مجلس الوزراء لا بد لها من إجراءات ومراحل تمر بها ، ولمعرفة تلك الإجراءات سنقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب وعلى النحو الآتي:-

المطلب الأول : التشكيلة الوزارية .

المطلب الثاني : اعداد المنهاج الوزاري .

المطلب الثالث : منح الثقة للوزارة .

المطلب الرابع : اليمين الدستورية .

المطلب الأول

التشكيلة الوزارية

تعد خطوة اختيار أعضاء التشكيلة الوزارية في الحكومة الجديدة من الخطوات المهمة لتشكيل الحكومة ، وتأتي هذه الخطوة بعد اختيار رئيس هذه الحكومة الجديدة ، مع وجوب التأكيد على الصعوبات التي تترافق مع كل تشكيل وزاري فتؤدي إلى قيام حالة عدم الاستقرار الوزاري وتقبيد السلطة التقديرية لرئيس مجلس الوزراء لدى اختياره لفريقه الوزاري^(١). إذ يواجه رئيس الحكومة في الغالب صعوبات جمة وعقبات عديدة في مسيرة تشكيل الحكومة وانتقاء أعضائها، فهم أعوانه في تنفيذ سياسته فاختيار أعضاء التشكيلة الوزارية في الانظمة البرلمانية يكون بعد تكليف زعيم حزب الأغلبية النيابية ، ففي بريطانيا يقوم الوزير الأول بتشكيل وزارته فيبدأ أولاً باختيار الاعضاء المكونين للوزارة ويصل عددهم (٢٠) عضواً ويتولون هؤلاء إدارة الوزارات الرئيسية ، مثل: وزارة الشؤون الداخلية ووزارة الشؤون الخارجية ، ثم يعين الوزير الأول بعد ذلك الوزراء الذين يتولون الوزارات الأقل شأناً والوزراء الذين ليسوا اعضاء في

(١) د. عصام علي الدبس، النظم السياسية، الكتاب الرابع، السلطة التنفيذية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،

٢٠١١، ص١٩٧.

مجلس الوزراء مثل وزراء الصحة والتعليم^(١). ويراعي الوزير الأول في إنكلترا عند اختيار أعضاء وزارته خصائصهم الذاتية والكفاية الشخصية وقدرتهم على مواجهة كافة المشكلات والتيارات السياسية الموجودة، لأن كل وزير في وزارته سيقابل وزيراً مماثلاً في حكومة الظل التي قد تشكلها المعارضة داخل المجلس النيابي والتي يكون عملها وتركيزها على أحراج أو إسقاط الحكومة القائمة^(٢). وفي فرنسا يقوم رئيس الوزراء باختيار أعضاء وزارته ويراعي في اختيارهم تمثيل كل الأقاليم الفرنسية بنسبة معينة لكل إقليم^(٣). ثم يطلب من رئيس الجمهورية إصدار قرار تعيينهم ، ثم يعرض التشكيلة الوزارية والبرنامج الوزاري على أساس المجلس النيابي من أجل منحها الثقة حتى تستطيع الحكومة مباشرة اختصاصاتها المقررة لها^(٤).

وفي لبنان فالنظام الحزبي فيها قائم على تعددية حزبية واسعة ، ومعظم الأحزاب السياسية هي أحزاب طائفية^(٥). لذا فإن اختيار الوزراء لا يتم إلا على أساس الطائفية بالدرجة الأولى ومن ثم على أساس الكتل البارزة في المجلس النيابي، فيقوم رئيس الحكومة بعد تعيينه بإجراء مشاورات مع الكتل النيابية والنواب حول تشكيل الحكومة واستطلاع رأي المجلس النيابي بشأن تسمية الوزراء على أن هذه الاستشارات ليس لها صفة الإلزام بالنسبة لرئيس الحكومة ، إذ يعود الأمر في النهاية إلى هذا الأخير بشأن اختيار الوزراء^(٦). وبعد إجراء المشاورات مع الكتل النيابية ، يطلع رئيس الحكومة رئيس الجمهورية على أسماء الوزراء ويصدر رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة مرسوم تشكيل الحكومة ، ويحمل هذا المرسوم توقيعاً من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء^(٧).

(١) تمتاز الوزارة في بريطانيا بتنظيم خاص فهناك فرق بين الوزارة (The Ministry) والكابينت (Cabinet) فالوزارة تمثل الجهاز الحكومي بمعناها الواسع وتضم حوالي ١٠٠ شخص بين وزير وأمين عام ومساعد أمين عام دولة ووكيل برلماني، أما الكابينت فهي لا تضم إلا عدد قليل من الوزراء وتتألف من رئيس الوزراء ويأتي بعده اللورد رئيس المجلس الخاص للتاج الذي يمثل الوزير الأول في مجلس اللوردات وينطق باسمه واللورد رئيس مجلس اللوردات الذي هو وزير العدل ثم وزير المالية ورئيس مجلس التجارة واللورد الأول للبحرية ووزراء الدفاع والتربية والزراعة والعمل والصحة والشؤون الداخلية والخارجية وتضم الكابينت بوجه عام من (١٥ - ٢٠) عضو. د. نزيه رعد، مصدر سابق، ص ٢٠٨. ود. زهير شكر، مصدر سابق، ص ٣٣٢. ود. محمد طي، مصدر سابق، ص ٣٦١.

(٢) محمد عباس هاشم الفرطوسي ، مصدر سابق، ص ٧٤.

(٣) د. علي محسن مهدي، مصدر سابق، ص ٥٦٧.

(٤) إيمان قاسم هاني الصافي، مصدر سابق، ص ٦٩.

(٥) د. أحمد سعيان ، مصدر سابق، ص ٥٦٨.

(٦) حسن الحسن، القانون الدستوري والدستور في لبنان، ط ٢، دار مكتبة الحياة، بيروت، بدون سنة طبع، ص ٢٩١. ود.

إبراهيم عبد العزيز شيجا، النظم السياسية والقانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٨١٥.

(٧) ينظر: المادة (٥٣/ رابعاً) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠.

وفي العراق ، فإن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، رسم آلية معينة لتشكيل الحكومة ، فبعد اكمال عملية تسمية رئيس مجلس الوزراء يترك له الأمر باختيار اعضاء وزارته خلال مدة اقصاها ثلاثين يوماً من تاريخ تكليفه كما ذكرنا سابقاً^(١). يؤكد النص الدستوري أن رئيس مجلس الوزراء هو الذي يتولى تسمية أعضاء وزارته ، لكن الواقع السياسي في العراق يشير إلى أن الكتل السياسية الكبرى الفائزة في الانتخابات البرلمانية هي التي تتولى اقتراح أسماء الشخصيات المرشحة للمناصب الوزارية وفقاً للنسب المقررة لها ، وذلك بما ينسجم مع حجم تمثيلها في المجلس النيابي ، ثم يقوم رئيس الحكومة باختيار أعضاء تشكيلته الوزارية من بين المرشحين من قبل الكتل السياسية^(٢).

وقد جرى العمل في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، على أن ترشح الكتل البرلمانية الرئيسية ثلاثة مرشحين لكل منصب وزاري ومن ثم يختار رئيس الحكومة أحد هؤلاء المرشحين، وقد يبقى المنصب شاغراً إذا لم تتفق إرادة الكتل البرلمانية وإرادة رئيس مجلس الوزراء^(٣). ومثل هذا ما جرى في عام ٢٠١٠ ، إذ جاءت التشكيلة الوزارية لحكومة المالكي الثانية لعام ٢٠١٠ ، ناقصة لغياب الوزراء الامنيين، حيث لم يتم الاتفاق على مرشحين الوزارات الامنية الثلاث: (وزير الدفاع ، وزير الداخلية ، وزير الأمن الوطني)، فضلاً عن بعض الوزارات الخدمية كوزارة (التجارة، والتخطيط، والكهرباء)^(٤). وقد انتقد ذلك لأن رئيس مجلس الوزراء قدم جزءاً من الوزارة لنيل الثقة وليس الوزارة بأكملها، ووجود الشك والريبة وغياب الثقة بين الكتل الممثلة للمكونات في شغل هكذا مناصب، أثره السلبي ليس في استقلال رئيس الحكومة في اختيار التشكيلة الحكومية فحسب، بل في الوحدة التي يجب أن تكون عليها الحكومة التوافقية والمشكلة الاساسية تكمن في أن رئيس مجلس الوزراء يجد أن هؤلاء الوزراء يجب أن يتعاونوا وينسجموا معه في رسم السياسة الامنية في حين قيد اتفاق اربيل من سلطته من خلال جعل شغل مناصب الوزراء الامنيين يكون من قبل ممثلي المكونات لا من قبل ممثلي الكتل السياسية^(٥). ولكي يتم

(١) ينظر: المادة (٧٦/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مصدر سابق، ص ٩٥.

(٣) مروان حسن عطية العيساوي، مصدر سابق، ص ٨١.

(٤) طارق حرب، الحياة الإدارية في العراق، مصدر سابق، ص ١٤.

(٥) د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال إلى الاستقلال، مصدر سابق، ص ٢٥٧. ود. محمد عزت فاضل الطائي، مصدر سابق، ص ٢١٨.

تشكيل الوزارة لا بد أن يعرض رئيس مجلس الوزراء اسما أعضاء وزارته على المجلس النيابي لكي ينالوا ثقته^(١).

والتساؤل الذي يُطرح بهذا الصدد، هل يتوجب أن يعرض رئيس مجلس الوزراء اسما أعضاء حكومته بصورة كاملة؟ أم يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يقدم جزءاً من التشكيلة الوزارية ضمن المدة المقررة دستورياً، ويقدم الجزء المتبقي في وقت لاحق؟ وهل يجوز لمجلس النواب التصويت بالموافقة على الوزراء على شكل دفعات أيضاً؟ في الواقع اغفلت المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بينودها الخمسة عن الإجابة عن التساؤل المذكور كما خلت من تفصيل لبعض الأحكام ذات الصلة بمراحل تشكيل الحكومة، فيعرض تساؤلاً بهذا الشأن أمام المحكمة الاتحادية العليا^(٢). وقد أجابت المحكمة الاتحادية العليا عن هذه التساؤلات استناداً إلى اختصاصها المنصوص عليه في المادة (٩٣/ثالثاً) من الدستور^(٣) كالآتي:-

بصدد الاستفسار الوارد في (أولاً)، تجد المحكمة أنه لا يتوجب على رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته جميعهم خلال المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً) بل يجوز له تأخير تسمية بعضهم على أن تشغل المناصب الوزارية التي لم يسم لها وزير بصورة مستقلة، من رئيس مجلس الوزراء نفسه أو أحد الوزراء وكالة إلى حين تعيين الوزير الاصيل بعد ترشيحه من رئيس الحكومة وموافقة مجلس النواب ولو تم ذلك بعد فوات المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً) من الدستور. أما بشأن الاستفسار الوارد في (ثانياً)، تجد المحكمة الاتحادية العليا إن الدستور لم يمنع رئيس مجلس الوزراء من تسمية أعضاء وزارته، أصالة أو وكالة على دفعات بشرط أن لا تتجاوز المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً)، وهذا الجواز يسري على مجلس النواب فله حق التصويت بالموافقة على الوزراء بشكل دفعات وليس دفعة واحدة^(٤).

في حين يجد الفقه أن الدستور قد ألزم رئيس مجلس الوزراء تسمية أعضاء وزارته جميعاً لعرضهم على مجلس النواب^(٥). وأن عدم تسمية الوزراء ككل أو تولي رئيس الحكومة أو الوزراء بعض الوزارات بالوكالة أمر منتقد، ويبرر ذلك بعاملين أحدهما عملي والآخر قانوني، فمن الناحية العملية أن

(١) ينظر: المادة (٧٦/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) كتاب مجلس النواب المرقم (م. ز/٥٥٩) المؤرخ في ٢٠١٠/١٢/١٨ الموجه إلى المحكمة الاتحادية العليا.

(٣) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٣/اتحادية/٢٠١٠) الصادر في ٢٠١٠/١٢/١٩.

(٤) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٣/اتحادية/٢٠١١) الصادر في ٢٠١١/١٠/٨.

(٥) د. محمد عزت فاضل الطائي، مصدر سابق، ص ٢٢٠.

لهذا الأمر أهميته من ناحية مراعاة ضخامة اعباء رئاسة الوزارة في التوجه العام للحكم والتنسيق بين الوزارات واتجاهاتها، ومتابعة سير العمل الحكومي وتحقيق رقابة ذاتية يمارسها رئيس الحكومة على مختلف الوزارات^(١). كذلك من أجل الحفاظ على إداء عمل الوزارات، لأن أسلوب إدارة الوزارات بالوكالة سيؤثر سلباً على مستوى إداء الوزراء المكلفين بإدارة الوزارات التي لم يسم لها وزير أصيل لأنهم سوف يتولون إدارة أكثر من وزارة في وقت واحد^(٢). أما من الناحية القانونية فأن المادة (٧٦/ رابعاً) من الدستور أكدت على عرض أسماء اعضاء الوزارة على المجلس النيابي من دون وجود أي اشارة أو استثناء يبيح لرئيس مجلس الوزراء تأخير تسمية بعض الوزراء هذا من جانب ، ومن جانب آخر فأن الدستور أجاز تقرير عدم الثقة بالوزير منفرداً^(٣). فأصبح من المتعين والحال أن يكون لكل وزارة وزير يسأل عنها. بحيث يتيسر سحب الثقة منه عند الاقتضاء، لكن إذا كان رئيس الحكومة أو أحد الوزراء يشغل المناصب الوزارية التي لم يسم لها وزيراً فأن الاقتراع بعدم الثقة به يؤدي إلى تناقض، فكيف من ناحية هو ليس أهلاً لتولي وزارة وكيف في الوقت ذاته يشغل منصب رئاسة مجلس الوزراء أو أي وزارة أخرى ، إذ أن أي شخص بما في ذلك رئيس الحكومة عندما يشغل الوظيفة يحوز في الوقت نفسه الثقة العامة لذا فأن شاغل الوظيفة الذي يخون هذه الثقة يفقد ثقة الناس ويترتب على ذلك فقدانه لوظيفته ، لأنه خان الثقة التي اعطاها الشعب إياه مما يجعله لا يستحق البقاء والاستمرار في الوظيفة، ومن يفقد الثقة بوصفه وزيراً فأنه من باب أولى لا يكون أهلاً للثقة بتولي منصب رئاسة مجلس الوزراء ، وإدارة مهام المنصب لأنه أكثر أهمية وخطورة من منصب الوزير^(٤).

المطلب الثاني

اعداد المنهاج الوزاري

تبرز أهمية المنهاج الوزاري من حيث الدور الكبير الذي تقوم به الحكومة في تنفيذ سياستها العامة سواء الداخلية أو الخارجية، حيث تعتبر الحكومة المسؤولة الأولى عن تحقيق الازدهار داخل الدولة ويكون ذلك عن طريق رسم وتحديد سياسة عامة، ويتحتم على الحكومة تحديد معالم تلك السياسة

(١) د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨، ص ٣١٠.

(٢) محمد سالم كريم، مصدر سابق، ص ٣٤.

(٣) نصت المادة (٦١/ ثامناً/ أ) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن: (المجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء ...).

(٤) مروان حسن عطية العيساوي، مصدر سابق، ص ٨٢.

التي تنتهجها في إطار شكلي يسمى بـ (المنهاج الوزاري أو البرنامج الحكومي). فهو يعد خارطة الطريق للحكومة الذي يتضمن الخطة الحكومية للسنوات القادمة التي تمثل ولايتها وعلى كافة الاصعدة^(١). وعليه سنقسم هذا المطلب على الفرعين الآتيين:-

الفرع الأول : مضمون المنهاج الوزاري .

الفرع الثاني : الالتزام بعرض المنهاج الوزاري على البرلمان واقراره .

الفرع الأول

مضمون المنهاج الوزاري

أصبح من المستقر عليه في أغلبية الدول أن يرافق عملية تشكيل الحكومة الجديدة والمنبثقة بعد انتهاء ولاية الحكومة السابقة أو استقالته تقديم منهاج وزاري جديد بعد تعيينها مباشرة ، وتسعى الحكومة من خلال هذا المنهاج إلى تحديد اهدافها على كافة الاصعدة التي تدخل ضمن اختصاصاتها فتشكل هذه الاهداف السياسة العامة التي تسعى الحكومة الجديدة اتباعها في حال مصادقة الهيئة التشريعية على البرنامج المعروض عليها^(٢). لذا فإن من أهم مرتكزات بناء الدولة هو صياغة منهاج وزاري عملي وشفاف بعيداً عن الشعارات والعبارات الانشائية ، ويجب أن تكون مفردات هذا المنهاج قابلة للتطبيق ومن خلال التطبيق يمكن بناء دولة المؤسسات بعيداً عن الولاءات الشخصية والحزبية^(٣).

وهذا المنهاج الوزاري يراد به خطط الحكومة وسياستها ومشاريعها واساليب عملها الذي تتقدم به فور تشكيلها إلى البرلمان ليبيدي ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج^(٤). ويعرف أيضاً بأنه السياسة التي تقترح الحكومة السير عليها وتنفيذها على الصعيدين الداخلي والخارجي خلال ولايتها أي المدة التي تمارس من خلالها الحكم، ومن ثم يمكن أن يجعل البرلمان من هذا المنهاج وسيلة لتحريك مسؤوليتها السياسية في حالة الاخفاقات التي تواجهها بهذا الخصوص^(٥).

(١) فقير محمد ، علاقة رئيس الجمهورية والوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة، الجزائر، ص ٦٩.

(٢) كمال علي حسين ، مصدر سابق، ص ٧٩. وفقير محمد، مصدر سابق، ص ٧٠.

(٣) عمار رحيم الكناني ، دور مجلس النواب الدستوري والقانوني لإقرار المنهاج الوزاري ومراقبته، بحث منشور في قسم الدراسات القانونية والصياغة التشريعية ، مجلس النواب العراقي، بلا عدد، ٢٠١٩، ص ١.

(٤) د . مصطفى ناجي - عمار رحيم الكناني، مصدر سابق، ص ٣٣.

(٥) د. ساجد محمد الزالمي، القانون الدستوري (نظرية الدولة - نظرية الدستور - الدساتير العراقية)، ط ٢، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ٢٠١٨، ص ٣٣٤.

فيرنامج الوزارة هو رؤيتها لطريقة إدارة مهام وشؤون الدول ، ويتضمن الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به طيلة مدة بقائها في الحكم، ويتضمن المبادئ التي تسير الأمور وفقها على الصعيدين الداخلي والخارجي عبر تشخيص وتحديد المشاكل العالقة التي تتعرض لها البلاد وبيان الحلول الكفيلة بمعالجتها، كذلك يجب أن يحتوي المنهاج على الخطوط العريضة أو العناصر الرئيسية وبالمقدار الكافي لأجل عرض تصورات الحكومة، ولا يتطلب سرد في التفاصيل والجزئيات التي لا تظهر إلا مع العمل ويحتاج الوقوف عليها إلى مزيد من الوقت، وبناءً على ذلك فإن برنامج الحكومة يمثل سياسة الحكومة وبهذا القدر تلتزم عند التشكيل^(١). فتقوم إداء الحكومة يقوم على دعامين اساسيين هما البرنامج الذي التزمت به الحكومة ازاء المجتمع الذي انتخبت على اساسه، والقدرة على تحقيق هذا البرنامج^(٢). أما وزاراتها فيكون لكل وزارة برنامج خاص يتضمن تطبيق سياسة الحكومة في مجال اختصاصها، فالبرنامج الحكومي يعد الإطار الشكلي الذي تفرغ فيه السياسة العامة للحكومة، ويكون على شكل وثيقة مكتوبة، وعرضه على البرلمان ضروري لتسيير اعمال الحكومة، وهذا المنهاج غير مطلوب عند تشكيل الحكومة ويجوز عرضه على البرلمان بعد منح الثقة للحكومة ومباشرة إداء مهامها الدستورية، وبما يعطي الوزراء الفرصة لأعداد برنامج تفصيلي^(٣). ويمكن أن يعرض كل من التشكيلة الوزارية والمنهاج الوزاري على البرلمان في الجلسة نفسها لغرض الحصول على ثقته فيهما معاً في آن واحد، كما قد يعرض كل منهما في جلسة مستقلة^(٤).

فالمنهاج الوزاري عادة يتضمن خطة عمل مستقبلية توازن بين الإمكانيات البشرية والمادية المتاحة ومدى قدرتها على الوفاء بمتطلبات المرحلة المخطط لها، والتي في اغلب الاحيان تكون لمرحلة مستقبلية من حياة الدولة عادة ما تكون لمدة أربع أو خمس سنوات مثلاً، فهو خارطة طريق وبرنامج عمل مستقبلي متكامل يبين ما سيتم تنفيذه من مشاريع مستقبلية على جميع المستويات الاجتماعية والاقتصادية والخدمية وغيرها من المشاريع التي تنعكس على الدولة مبيناً الوسائل والمصروفات التي من خلالها ستصل لتلك الغايات، وكذلك يمثل بوصلة سياسية واجتماعية وإدارية واقتصادية للحكومة يجب عليها السير في اتجاهها^(٥). والسير على وفق هذه الخطوات المرسومة بشكل مسبق يكون أمراً ملزماً للحكومة ولا تملك سلطة الانحراف عنها، وإلا تكون قد ارتكبت مخالفة تستوجب المساءلة والعقاب من

(١) حسين عذاب السكيني، مصدر سابق، ص ٥٤.

(٢) عمار رحيم الكناني، دور مجلس النواب الدستوري والقانوني لإقرار المنهاج الوزاري ومراقبته، مصدر سابق، ص ٨.

(٣) حسين عذاب السكيني، مصدر سابق، ص ٥٤. فقير محمد، مصدر سابق، ص ٧٠.

(٤) د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي (قراءة في دستور ٢٠٠٥)، مصدر سابق، ص ٤٣.

(٥) د. عصام علي الدبس، مصدر سابق، ص ١١٥.

قبل البرلمان، إذ يملك مراقبة الاعمال الصادرة عن الحكومة ، باستعمال وسائل الرقابة البرلمانية كافة^(١). وقد تلجأ الوزارة في اغلب الاحيان إلى محاولة التهريب أو تقديم إجابات غير واضحة مستندة إلى عبارات مرنة وقابلة للتأويل، مما قد يدفع بالبرلمان إلى الطلب من الحكومة بضرورة تقديم بيانات ومعلومات واضحة ودقيقة للعضو السائل، بما فيها الأمور الحساسة والسرية^(٢)، لكي تخضع للتدقيق والمطابقة البرلمانية وحسب المنهاج الوزاري المصادق عليه من قبل البرلمان سابقاً. يُلاحظ أن المنهاج الوزاري يكون بمثابة بطاقة تعريفية للحكومة التي تقدمها للبرلمان متضمناً ما سيتم تنفيذه من قبل الحكومة خلال السنوات التالية لولايتها والتي هي مدة بقائها في الحكم^(٣).

وقد اشتمل المنهاج الوزاري مثلاً للحكومة العراقية لعام ٢٠١٠ على (٤٣) نقطة، وتلاه رئيس مجلس الوزراء (نوري المالكي) أمام المجلس النيابي لغرض استحصال ثقته وتضمن هذا المنهاج جملة من الأمور لعل في مقدمتها "الحفاظ على دستور العراق والالتزام به والعمل بكل ما اقره، وأن أي تعديلات لاحقة لا تجري إلا وفق المادة (١٤٢) من الدستور، وتفعيل كل مواده وبنوده بلا انتقائية، وتحقيق الاستقرار السياسي وتوسيع قاعدة المشاركة في العملية السياسية وبناء عراق مستقل ديمقراطي اتحادي تسوده قيم العدالة والقانون ويستمد قوته من تنوعه القومي والمذهبي"، وشدد المنهاج الوزاري على "ترسيخ دولة المؤسسات وبناء دولة القانون واتباع الاصول الإدارية والمؤسسية وفق مبدأ المواطنة واعتبار الوزارات ومؤسسات الدولة هوية وطنية وملكاً للشعب وليست هوية لحزب الوزير وقراراته الشخصية"^(٤). وتضمن البرنامج الحكومي كذلك "تعزيز النجاحات الامنية والسياسية والدبلوماسية التي حققتها حكومة الوحدة الوطنية في توقيع اتفاق سحب القوات الاجنبية وفق الجدول الزمني المعلن واستعادة السيادة الوطنية، واستكمال بناء القوات المسلحة والاجهزة الامنية على اسس وطنية ومهنية وبسط سلطة القانون وحصر السلاح بيد الدولة، ورفض أي نشاط عسكري أو أمني من قبل أي جهة"، كما تضمن "اعادة النظر في قانون الانتخابات ودعم استغلال ونزاهة المفوضية العليا بما يضمن تحقيق مفوضية تجمع بين الكفاءة والحيادية"^(٥).

(١) كمال علي حسين، مصدر سابق، ص ٨٠.

(٢) بول سيلك - رودى والتر، كيف يعمل البرلمان، ترجمة د. علي الصاوي، ط١، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٧٤.

(٣) عبدالله عوض المطيري، سلطات مجلس الأمة الكويتي تجاه البرنامج الحكومي، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الاردن، ٢٠١٠، ص ٥٢.

(٤) د. جمال ناصر الزيداوي، مصدر سابق، ص ٢٩ وما بعدها.

(٥) المصدر نفسه، ص ٢٩ وما بعدها.

أما المنهاج الوزاري لحكومة عادل عبد المهدي لعام ٢٠١٨، فقد احتوى على (١٩٥) فقرة تنفيذية وصادق عليه مجلس النواب ووعد بترجمته إلى برنامج حكومي خلال ١٠٠ يوم وقد تضمن جملة من المحاور المهمة منها: "العمل وفق الدستور نصاً وروحاً واستكمال القوانين التي لم تشرع لحد الآن والتي طالب الدستور بها والغاء كل ما يخالفه، والتعاون مع مجلس القضاء الاعلى والمحكمة الاتحادية العليا لإصلاح القضاء والمحاكم والإجراءات واحترام حقوق المواطنين واعطائهم الاولوية واحترام حقوق الإنسان شكلاً ومضموناً، واعداد النظر بقانون الاحزاب والانتخابات بما يضمن عدالة النظام الانتخابي"^(١)، وشدد البرنامج على تفعيل قانون الوزارات النافذة بالتعاون مع مجلس النواب خلال الاشهر الثلاثة الأولى لتستظل به قوانين الوزارات النافذة بما يمنحها الصلاحيات اللازمة ويبعد عنها العوامل التي تؤدي إلى التعطيل والعرقلة ويشمل قانون الوزارات تعريف مهام وواجبات الوزارات وجعلها الاساس لعمل الوزارة ومجلس الوزراء ورئيسه والوزير والسلطات التشريعية والرقابية والقضائية، واعداد هيكلية مجلس الوزراء من خلال ترشيح تشكيلة المجلس والامانة العامة لمجلس الوزراء ، وتبسيط آليات العمل وحذف المناصب غير الضرورية أو دمجها، ومراجعة النظام الداخلي لمجلس الوزراء خلال ثلاثة أشهر لكي يسمح للوزراء بتحمل مسؤولياتهم والمبادرة وتطبيق قوانين وزاراتهم واتخاذ القرارات بمقتضاها ليتحملوا المسؤولية كافة وليحاسبوا وفقاً لذلك" وتضمن أيضاً "أن الحكومة ستحرص على بناء وتطوير القوات المسلحة العراقية بما يمكنها من الدفاع عن سيادة العراق ووحدة أراضيه وستعمل على رفع كفاءة الاجهزة الامنية من أجل سلطة القانون، ولن يقبل العراق أي عدوان على أي سفارة أو بعثة اجنبية وستتم ملاحقة أي محاولة من أي طرف يقوم بذلك فهذا يكون استهداف للسيادة العراقية أولاً وقبل كل شيء"^(٢). وهناك العديد من المحاور الأخرى التي تكون ضمن برنامج عمل الحكومة ، ويجب أن ينظر إلى المنهاج الوزاري نظرة اجمالية بدون تجزئة ، لكون مضمون وتفصيل المنهاج مترابطة ويكمل بعضها بعضاً^(٣).

الفرع الثاني

الالتزام بعرض المنهاج الوزاري على البرلمان واقراره

تلتزم الحكومة الجديدة في اغلب الدول ذات النظام البرلماني بتقديم برنامجها الوزاري المستقبلي في إدارة شؤون الدولة الداخلية والخارجية ، فالحكومة تسعى إلى تحقيق وعودها التي تضمنها البرنامج

(١) د. أوفى زهير – أصيل سلمان، ملخص المنهاج الوزاري لعام ٢٠١٨ – ٢٠٢٢، بحث منشور في قسم الدراسات

القانونية والصياغة التشريعية، مجلس النواب العراقي، بلا عدد، ٢٠١٨، ص ٢.

(٢) د. أوفى زهير – أصيل سلمان، مصدر سابق، ص ٢.

(٣) عبدالله عوض المطيري، مصدر سابق، ص ٦٦. وكمال علي حسين، مصدر سابق، ص ٨٣.

الحكومي لذلك فأنها تعمل بتناغم تام لكي تنفذ ما هي ملتزمة به، فكل وزارة تؤدي عملها طبقاً لما هو مرسوم ومحدد لها في منهاجها الوزاري ونجاحها في ذلك سينعكس في تحقيق الرضا المجتمعي ويؤهلها لدورة انتخابية قادمة وهذا الالتزام يقتزن بمدة زمنية مناسبة يجب في اثائها تقديمه إلى السلطة التشريعية في الدولة، ولا يمكن بأي حال من الاحوال أن تتراجع الحكومة عن تطبيقه بمحض إرادتها أو تتدفع بالطبيعة الاختيارية لكي تتخلص من رقابة الهيئة التشريعية^(١). وتقديم الوزارة لبرنامج عملها أمام السلطة التشريعية يعد من إحدى الالتزامات الرئيسية للوزارة في الاحكام الدستورية التي تأخذ بالنظام البرلماني، إذ يترتب على بقاء الوزارة من عدمه في ممارسة وظائفها المقررة، وإذا لم ينص على تقديم المنهاج فإن حكم هذا الدستور أو ذلك يبتعد عن النظام البرلماني الذي يعبر في أحد جوانبه عن علاقة الوزارة بالبرلمان ويمدى قوة رقابة الأخير عن الأولى، لأن المنهاج الوزاري المقدم من الحكومة إلى السلطة التشريعية في النظام البرلماني تترتب عليه العلاقة المقبلة بينهما، بسبب أن برنامج الوزارة هو الفيصل في العلاقة بينهما فإذا قبله البرلمان مارست الحكومة صلاحياتها وإذا رفضه تستقيل الوزارة^(٢). مما يُلاحظ أن البرلمان يمارس مهامه الرقابية على مراحل زمنية، فتبدأ أولها ببسط هذه الرقابة على منهاج الحكومة الجديدة في إدارة شؤون الدولة داخلياً وخارجياً، فالرقابة النيابية الدقيقة للحكومة مؤشر على الحكم الجيد إلى جانب وظيفتها التشريعية ، لذا لا بد أن يكون للبرلمان ممارسة فعلية بكل انواعها حول منهاج الحكومة الجديدة^(٣).

ورئيس مجلس الوزراء عادة ما يقدم المنهاج الوزاري لحكومته إلى البرلمان لنيل الثقة ، ويعلن في منهاج وزارته عن السياسة العامة التي ينوي تنفيذها خلال فترة توليه الحكم، ويشرح رئيس مجلس الوزراء منهاجها الوزاري أمام البرلمان عن طريق البيانات والاتصالات والمعلومات حتى يتم التصويت عليه، ويعد بيان السياسة العامة هو بداية التنفيذ للمنهاج الوزاري^(٤). فيناقش البرلمان بيان رئيس مجلس الوزراء عن منهاجها الوزاري وهذه المناقشات ينتج عنها ما يطرحه البرلمان من تعديلات أو إضافة أو حذف، فضلاً عما يبديه أعضاء المجلس من ملاحظات وآراء بصدد هذا المنهاج^(٥). ويحال هذا البيان إلى لجنة خاصة لغرض دراسته وأعداد تقرير عنه، وهذه اللجنة يكون من بين اعضائها متخصصون مثلاً في

(١) كمال علي حسين، مصدر سابق، ص ٨٠. وعمار رحيم الكناي، دور مجلس النواب الدستوري والقانوني لإقرار المنهاج الوزاري ومراقبته، مصدر سابق، ص ٨.

(٢) عبدالله عوض المطيري، مصدر سابق، ص ٥١.

(٣) عمار رحيم الكناي، دور مجلس النواب الدستوري والقانوني لإقرار المنهاج الوزاري ومراقبته، مصدر سابق، ص ٨.

(٤) د. سيروان زهاوي، مصدر سابق، ص ٢٤٠.

(٥) د. مصطفى ناجي - عمار رحيم الكناي، مصدر سابق، ص ٣٣. وعمار رحيم الكناي، دور مجلس النواب الدستوري والقانوني لإقرار المنهاج الوزاري ومراقبته، مصدر سابق، ص ٢.

الاقتصاد والتربية والصحة والاستثمار وكافة أنشطة الدولة، لكي يتم الوصول إلى رأي في المنهاج الوزاري يستند إلى خبرة ومعرفة اشخاص من ذوي الكفاءة والتخصص، فتقوم اللجنة بأعداد تقرير توصلت إليه عن المنهاج ويتم تقديمه إلى الهيئة العامة للمجلس^(١)، ليقوم المجلس النيابي بجميع اعضائه بمناقشته، وبعد مناقشة هذا التقرير يتم التصويت على هذا المنهاج فهذا يعني أن البرلمان شارك الحكومة في وضع منهاجها الوزاري من خلال موافقته على المنهاج، حيث النصوص الدستورية والتطورات تفرض وجوب موافقة البرلمان على منهاج الوزارة بالمسائل التي تتعلق بالسياسة الداخلية والخارجية، وهذه الموافقة تكون مفتوحة يشترك فيها حسب الملاحظات التي جاء بها المجلس لأجل كسب اغلبية النواب للحفاظ على الانسجام والتجانس بين الوزارة والبرلمان، فيترتب في أغلب الاحيان على هذا التصويت عدة نتائج منها، أولاً أن المنهاج في خطوطه العريضة وتفصيله أنه منهاج جيد يستحق أن تشكر عليه الحكومة ويجب أن تطبقه الحكومة طوال مدة استمرارها في الحكم، ثانياً أن البرنامج تشوبه بعض الهفوات والنواقص لكن هذه النواقص لا تصل إلى حد عدم صلاحية تطبيق المنهاج في نظر المجلس، فيرى البرلمان أن تعمل الحكومة على تدارك وسد ما يعترى هذا المنهاج من نواقص لغرض الوصول إلى برنامج أفضل وأوفى^(٢). ثالثاً أن البرنامج في تفصيله لا يصلح في رأي المجلس النيابي أن يكون اساساً لعمل السلطة التنفيذية خلال فترة حكمها، كعدم تطرق المنهاج لمعالجة المشكلات الاساسية في البلاد أو عدم تقديمه برامج وخطط قابلة للتنفيذ ونتائجه المرجوة غير ملموسة ولا يمكن أن تعود بالفائدة على الدولة ، فإذا كان خيار المجلس إحدى الخيارين الأولين اعلاه اعتبر اجازة من المجلس لمنهاج الوزارة الجديدة ، وإشارة لها لكي تنطلق في مسيرة الحكم في الدولة ، ولكي تبدأ الخطوة الثانية التي يمارسها البرلمان على مدى الالتزام من قبل الحكومة بتنفيذ هذا المنهاج^(٣).

ولا شك أن الحكومة عندما تتألف على نحو متجانس من اعضاء حزب الأغلبية الخاضع لسلطتها فيمكن للحزب أن يطبق منهاجاً، مما يفرض عليه بعضاً من الواقعية فهو لا يملك أن يرمي على غرمائه عواقب فشله عند تطبيق منهاج حكومته^(٤). بخلاف الحال فيما لو كانت الحكومة ائتلافية مشكلة من مجموعة احزاب فهذه الاحزاب عادة ما تتبادل الاتهامات بخصوص المسؤولية عن فشلها في تنفيذ برنامجها^(٥). أما في حالة عدم قناعة المجلس بالمنهاج الوزاري فإنه يتم رفضه ويتم إعادته إلى

(١) د. وائل عبد اللطيف الفضل، أصول العمل النيابي البرلماني، من دون جهة طبع، بغداد، ٢٠٠٦، ص ٢٦٩.

(٢) كمال علي حسين، مصدر سابق، ص ٨٣.

(٣) عمار رحيم الكناني، دور مجلس النواب الدستوري والقانوني لإقرار المنهاج الوزاري ومراقبته، مصدر سابق، ص ٤.

وكمال علي حسين، مصدر سابق، ص ٨٢.

(٤) موريس دوفرجيه، مصدر سابق، ص ١٣٠-١٣١.

(٥) كمال علي حسين، مصدر سابق، ص ٨٤.

الحكومة والثابت في النظم البرلمانية أنه إذا لم يمنح البرلمان الحكومة الثقة فأنها تعتبر مستقلة^(١). فيتم اللجوء إلى تشكيل حكومة جديدة تستند إلى منهاج وزاري جديد يتصف بالعقلانية وإمكانية التنفيذ، ويرضي طموحات البرلمان، فأعضاء هذا المجلس عند ممارستهم لمهامهم الرقابية على الوزارة قد يتعرضون إلى مناقشة البرامج الحكومية التي تكون مقدمة إليهم للمرة الأولى عند تأليف الحكومة، وهذه المناقشات قد تؤدي إلى عدم اقتناع أعضاء مجلس النواب بالبرامج الحكومية، فيتم اللجوء إلى سحب الثقة من الحكومة المشكلة حديثاً^(٢).

والحقيقة أن عدم التزام الحكومة بالمنهاج الوزاري قد يرتب المسؤولية الوزارية عن هذا أمام البرلمان وهذه المسؤولية قد تكون جماعية تنصب على هيئة الحكومة بأكملها ممثلة في شخص رئيس مجلس الوزراء، فإذا اقترح البرلمان بعدم الثقة به يعد ذلك عدم ثقة بالحكومة بأكملها^(٣). أيضاً الاقتراح بعدم الثقة بأحد الوزراء نتيجة تصرف يتعلق بالسياسة العامة للحكومة يعد عدم ثقة بالحكومة جميعها أيضاً، ويترتب عليه استقالة الحكومة^(٤). وأن هذه المسؤولية السياسية للحكومة لا تقتصر فقط على مناقشة المنهاج الوزاري والموافقة عليه وتكليفه بما يتوافق مع رؤية الحكومة وأغلبية أعضاء المجلس النيابي، وإنما تمتد هذه المسؤولية إلى كل الأعمال التي تقوم بها الحكومة خلال مدة بقائها في الحكم مع ضرورة بيان عدم وجود مانع يمنع من تكليف الحكومة التي تمت إقالتها مرة أخرى، لكن وفقاً لمنهاج وزاري جديد هذا من جانب، ومن جانب آخر أن الحكومة المقالة تملك عدة خيارات بصدد سحب الثقة عنها بسبب عدم قناعة البرلمان بمنهاجها الوزاري، فالحكومة إذا فشلت في تمرير منهاجها من خلال البرلمان، وانتهزت في تصويب سحب الثقة منها فباستطاعتها محاولة تشكيل ائتلاف آخر، أو حل البرلمان والدعوة إلى انتخابات جديدة^(٥).

والمنهاج الوزاري كما أسلفنا يعد من أهم أعمال الحكومة ، حيث مسيرة الحكومة بلا شك سوف تكون مرتبطة بهذا المنهاج طيلة مدة استمرارها في الحكم ، وقد اختلفت الدساتير في المدة المحددة التي يجب أن يقدم فيها المنهاج الوزاري للبرلمان لكي تتم الموافقة عليه وإقراره كخطة عمل مستقبلية للحكومة الجديدة، فبعض الدساتير سكنت عن بيان هذه المدة كما هو الحال في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨

(١) د. محمد المجذوب، مصدر سابق، ص ٣٤٤.

(٢) كمال علي حسين، مصدر سابق، ص ٨٤.

(٣) محمد قذري حسن، مصدر سابق، ص ٣٨٣ وما بعدها. ود. مريد أحمد عبد الرحمن، مصدر سابق، ص ٥٢-٥٣.

(٤) د. رأفت دسوقي، مصدر سابق، ص ١٤٤.

(٥) دنش رياض، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية، بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، بدون سنة نشر، ص ٣٨٨. وكمال علي حسين، مصدر سابق، ص ٨٤.

حيث سكت عن بيان المدة التي يجب أن يقدم فيها المنهاج الوزاري^(١). ومن هذه الدساتير أيضاً الدستور المغربي^(٢). أما البعض من الدساتير حددت المدة التي يقدم فيها المنهاج الوزاري ومنح الوزارة فترة زمنية كافية لأعداده قبل تقديمه إلى السلطة التشريعية . كما في الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠ الذي أكد على أن الحكومة يجب أن تتقدم ببيانها الوزاري إلى مجلس النواب خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها^(٣).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم يحدد الوزارة بفترة زمنية لغرض تقديم منهاجها الوزاري إلى مجلس النواب، إذ نصت المادة (٧٦/ رابعاً) منه على أن "يعرض رئيس مجلس الوزراء اسماً أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة" لكن إذا كانت المدة المحددة لتشكيل الوزارة هي (٣٠ يوماً) طبقاً للفقرة ثانياً من نص المادة أعلاه، فهل هذه المدة ذاتها تشمل أعداد المنهاج الوزاري أيضاً؟ نعتقد أن في ذلك مغالاة، إذ ليس من المتصور أن يصار إلى وضع منهاج وزاري على عجلة يلي بعد تشكيل الحكومة ، خاصة مع وجود الاختلافات السياسية الكبيرة والرغبة في التوافقية^(٤). كما أن هذا الأمر منتقد من الناحية القانونية لأنه من شأنه إثارة النزاع بين السلطين التشريعية والتنفيذية حول الوقت المناسب للتقدم بالمنهاج حال تشكيل الحكومة، أم بعد مرور مدة زمنية وما قد تثيره من تحديد لوقتها^(٥). وأن عرض المنهاج الوزاري ضروري لأجل تيسير أعمال الحكومة وللحيلولة دون وجود خلافات تسبب طرح الثقة^(٦). لكن من الجانب العملي يستحيل على أي حكومة تقديم منهاجها الوزاري حال تشكيلها، فهي بحاجة إلى مدة زمنية معقولة لكي تتمكن من وضع الاسس والاهداف الاساسية طيلة الاربع سنوات التي ستقضيها في الحكم، وهذه الفترة لا يمكن أن تكون قصيرة بحيث تجعل من المنهاج الوزاري مرتبكاً في

(١) نصت المادة (٤٩) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على أن (للووزير الأول أن يحرك أمام الجمعية الوطنية مسألة الثقة بالحكومة بعد المداولة في شأنها في مجلس الوزراء وذلك بمناسبة عرض برنامجها، كما يمكن أن يكون ذلك بمناسبة بيان للحكومة عن السياسة العامة ...).

(٢) إذ نصت المادة (٨٨) من الدستور المغربي لعام ٢٠١١ على أنه (بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة، يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين ويعرض البرنامج الذي يعتمزم تطبيقه، ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به في مختلف مجالات النشاط الوطني ...).

(٣) ينظر: المادة (٢/٦٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠.

(٤) د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي (قراءة في دستور ٢٠٠٥)، مصدر سابق، ص ٤٥.

(٥) د. مصدق عادل طالب، رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي، مصدر سابق، ص ٢٧٠.

(٦) د. صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص ٦٠.

صياغته ومضامينه، ولا تكون مدة طويلة تؤخر من رقابة البرلمان بل يجب أن تكون مدة زمنية مناسبة التي قد تكون شهراً لكي يتمكن كل وزير من وضع تصورات له لبرنامج العمل الخاص بوزارته، ثم إجراء التنسيق بين هذه الوزارات لتكون خطة عمل الحكومة متكاملة ومتناسقة لغرض تنظيم عملها، ومثل هذا العمل لا يمكن أن يتم حال تشكيل الحكومة وإنما يحتاج إلى بعض الوقت لكي تتمكن الحكومة من انجازه وإعداده على الوجه الأمثل^(١). وكان الأجدر بالمشروع الدستوري العراقي تحديد مدة زمنية مناسبة للحكومة لغرض تقديم منهاجها الوزاري إلى مجلس النواب.

ومن ناحية أخرى اتجهت المحكمة الاتحادية العليا بقرار لها بشأن تفسير نص المادة (٧٦/ رابعاً) من الدستور إلى التأكيد على أحقية مجلس النواب في الموافقة على المنهاج الوزاري خارج المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ ثانياً) من الدستور، إذ لا يوجد نص في الدستور يُلزم المجلس النيابي بالموافقة على المنهاج الوزاري ضمن مدة محددة، إذ المدة الواردة في المادة (٧٦/ ثانياً) من الدستور تقيد رئيس مجلس الوزراء بتقديم أسماء أعضاء وزارته ولا تقيد مجلس النواب^(٢).

وإن الواقع السياسي في العراق يبين أن الحكومة لم تكن مستقلة في وضع منهاجها الوزاري، فمنهاج حكومة نوري المالكي الأولى لعام ٢٠٠٦ مثلاً تم وضعه من قبل قادة الكتل البرلمانية الممثلين في الحكومة بسبب طابعها الائتلافي التوافقي بعد التوقيع على المنهاج في ٢٦/أيار/٢٠٠٥ والذي تضمن (٣٤) فقرة^(٣). لغرض تشكيل حكومة شراكة وطنية ثم تولى رئيس الحكومة عرضه على مجلس النواب^(٤). أي لم يشترك أعضاء الحكومة في إعداده بحسب ما تجده كل وزارة بالتنسيق مع الأجهزة والهيكل الإدارية لتنمية وتطوير مشاريعها وخططها العامة، كذلك الحال في منهاج حكومة المالكي الثانية لعام ٢٠١٠ إذ صوت مجلس النواب بجلسته الاعتيادية الرابعة عشر بتاريخ ٢١/١٢/٢٠١٠ على المنهاج الوزاري بالأجماع، ثم أعقبها تصويت المجلس بصورة منفردة على منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء، ثم بعد ذلك قدم نائب رئيس مجلس النواب تقرير اللجنة المكلفة بدراسة المنهاج الوزاري، الذي تضمن تعديلات عديدة قدمت لرئيس الحكومة لأجل العمل بها^(٥).

(١) د. عادل الطبطبائي، مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة الحادية والعشرون، العدد الأول، ١٩٩٧، ص ١٩. وعبدالله عوض المطيري، مصدر سابق، ص ٥٣-٥٤.

(٢) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٩٣/اتحادية/٢٠١٠) الصادر في ١٩/١٢/٢٠١٠.

(٣) د. جمال ناصر الزيداي، مصدر سابق، ص ١٨.

(٤) د. محمد عبد الحمزة خوان، النظام السياسي العراقي ما بعد عام ٢٠٠٣ (الطبيعة، التوجهات، التحديات)، مصدر سابق، ص ٧٤.

(٥) د. مصدق عادل طالب، رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي، مصدر سابق، ص ٢٧٢.

أما حكومة حيدر العبادي لعام ٢٠١٤ فلم تقدم منهاجها الوزاري إلى مجلس النواب لكي يتم دراسته من خلال لجنة خاصة مشكلة على وفق ما ورد في المادة (٤٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب، لكي تقدم اللجنة تقرير عن المنهاج الوزاري وتبين ما يجب تعديله^(١). والدليل على ذلك محضر الجلسة البرلمانية المنعقدة بتاريخ ٢٠١٤/٩/٨ التي قام فيها رئيس مجلس الوزراء (حيدر العبادي) بقراءة ملف المنهاج الوزاري ثم دعا رئيس مجلس النواب العراقي في نفس الجلسة اعضاء المجلس والبالغ عددهم (٢٨٩) إلى عرض المنهاج الوزاري للتصويت عليه^(٢). فمن خلال هذه الجلسة تبين أن المجلس النيابي خالف الإجراءات الخاصة بمنح الثقة للحكومة من حيث أنه المسؤول عن دراسة ومناقشة ملف البرنامج الحكومي من قبل لجنة خاصة يرأسها أحد نائبي رئيس المجلس لغرض أعداد تقرير يقدم للمجلس قبل التصويت عليه^(٣). وأن من يقوم بقراءته طبقاً للنظام الداخلي هو نائب رئيس مجلس النواب مع بيان ملاحظات اللجنة عليه ، لكن في هذه الجلسة وجد أن رئيس مجلس الوزراء هو من قام بقراءة المنهاج الوزاري^(٤). أما فيما يتعلق بحكومة عادل عبد المهدي لعام ٢٠١٨ فقد تم عقد الجلسة البرلمانية الأولى بتاريخ ٢٠١٨/١٠/٢٤، ومن خلال هذه الجلسة دعا رئيس مجلس النواب رئيس الحكومة بتقديم اسماء الوزراء والمنهاج الوزاري ، وعلى أثر ذلك وجه رئيس المجلس بتشكيل لجنة نيابية برئاسة النائب الأول لرئيس المجلس النيابي وعضوية عدد من السيدات والسادة النواب لغرض متابعة تنفيذ المنهاج الوزاري، وتلا ذلك تصويت المجلس على المنهاج مع الأخذ بنظر الاعتبار بملاحظات اعضاء المجلس ، وتلا ذلك التصويت على التشكيلة الوزارية والتي تضمنت منح الثقة لـ (١٤) وزيراً من أصل (٢٢) وزيراً، ومن ثم تم إداء اليمين الدستورية من قبل رئيس واطعاء الحكومة الجديدة^(٥).

يتضح من خلال الواقع أن الموافقة على المنهاج الوزاري كان شرطاً لمنح الثقة للحكومة أيضاً، ولبدء عملها خلافاً لموقف الدستور، ولم يحل تقرير اللجنة البرلمانية حول المنهاج دون اقراره من قبل مجلس النواب^(٦). في حين يفترض طبقاً للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ أن يحال المنهاج الوزاري إلى لجنة خاصة يرأسها نائبي رئيس المجلس لغرض اعداد تقرير يقدم للمجلس قبل

(١) عمار رحيم الكناني، اختصاصات مجلس النواب العراقي في ضوء الدستور والنظام الداخلي، ط١، الدائرة الإعلامية، مجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠١٦، ص٣٧.

(٢) ينظر: محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم (١٤) الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الأولى، الدورة الانتخابية الثالثة لعام ٢٠١٤، منشور على الموقع الالكتروني لمجلس النواب العراقي www.parliament.iq.

(٣) ينظر: المادة (٤٩/٤٩) ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.

(٤) عمار رحيم الكناني، اختصاصات مجلس النواب العراقي في ضوء الدستور والنظام الداخلي، مصدر سابق، ص٣٨.

(٥) د. مصدق عادل طالب، دليل العمل النيابي في العراق، مصدر سابق، ص١١٤-١١٥.

(٦) د. محمد عزت فاضل الطائي، مصدر سابق، ص٢٧٢.

التصويت عليه^(١)، فهذا الإجراء يسهل من مهمة تمرير المنهاج الوزاري وإطلاع باقي النواب على تفصيلاته ، لكن حسب رأي البعض أن إحالة المنهاج إلى لجنة خاصة يعد إجراء زائد لا مبرر له ، فلا وجود للتفويض في نصوص الدستور على تخويل بعض أعضاء المجلس النيابي دراسة البرنامج الحكومي وتقديم تقرير عنه للمجلس يتضمن المصادقة من عدمه ، إذ يتمتع أعضاء المجلس بسلطة تقديرية واسعة في الموافقة على المنهاج الوزاري من عدمه في ضوء ما يترأى لهم من تحقيق المصلحة العامة ، وان المادة (٧٦) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم تعطي القيمة القانونية للمنهاج الوزاري ولم تبين مدى الزاميته ولم تحدد بشكل واضح الجزاء الذي يترتب على مخالفته بالتالي فأن القيمة القانونية لهذا البرنامج لاتعدوا في نظر الحكومة العراقية ومجلس النواب العراقي ، أكثر من انها مجرد روتين لتمرير المرشحين القادمين من الاحزاب ، وان الدستور عندما لزم الحكومة بتقديم منهاجها الوزاري الزمها ضمناً باحترام المنهاج الوزاري والصدق في تطبيقه وتنفيذه ، لذلك هو ملزم إذا لم تلتزم الحكومة بالمنهاج أن يقرر مسؤوليتها^(٢).

وبهذا الشأن يثار تساؤل هل توجد معايير معينة لأجل الوقوف على مدى ملائمة المنهاج الوزاري من عدمه، وما هي الآثار المترتبة على عدم التزام الحكومة؟ لا تسعفنا بالإجابة على هذا التساؤل بالإيجاب، نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أو النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦، ويشير التطبيق إلى عدم وجود معايير حاکمة بهذا الشأن. وازاء ذلك يتوجب عرض موضوع المنهاج الوزاري على أعضاء المجلس النيابي، وذلك لصراحة النص الدستوري إذ أن المشرع الدستوري لم يذكر أي نص يوجب تشكيل لجنة خاصة تتولى تقييم هذا المنهاج، فالنائب يكون ممثلاً عن (١٠٠٠٠٠) مئة ألف نسمة من المواطنين، ومن ثم فأن تشكيل لجنة تحل محل إرادة أعضاء المجلس النيابي سوف يسلب منهم السلطة التقديرية الممنوحة لهم في الموافقة على المنهاج من عدمه، أما بالنسبة للشق الثاني من التساؤل فإنه على الرغم مما يترأى لنا لأول وهلة بعدم وجود أي أثر دستوري أو قانوني يترتب على مخالفة المنهاج الوزاري لكن هذا القول غير صحيح على إطلاقه ، إذ بالإمكان توجيه الاسئلة والاستجواب إلى رئيس وأعضاء الحكومة عن عدم تنفيذ البنود والفقرات الواردة في البرنامج الحكومي ومن ثم تحريك المسؤولية السياسية لرئيس مجلس الوزراء أو لمجلس الوزراء^(٣). بناءً على ما تقدم يتضح عدم وجود أي ضوابط محددة يوجب الأخذ بها من قبل رئيس مجلس الوزراء سوى عدم مخالفة الدستور

(١) ينظر: المادة (٤٩/٢) ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.

(٢) د. مصدق عادل طالب، دليل العمل النيابي في العراق، مصدر سابق، ص ١١١، عصام حاكم، القيمة القانونية للبرنامج الحكومي والجزاء المترتب على فشل تطبيقه، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <http://annabaa.org>، تاريخ زيارة الموقع ٢٣/٨/٢٠١٩.

(٣) د. مصدق عادل طالب، دليل العمل النيابي في العراق، مصدر سابق، ص ١١٢.

والقوانين النافذة، ومن ثم يتمتع رئيس مجلس الوزراء بسلطة تقديرية واسعة في إعداد وكتابة المنهاج ومن ثم تقديمه إلى المجلس النيابي لكي يتم التصويت عليه بالأغلبية بعد تحقق النصاب^(١).

يتضح مما سبق أن المنهاج الوزاري يحتل أهمية كبيرة في اغلب دول العالم ، وأن من أولى مهام الحكومة الجديدة وضع منهاج وزاري ، فهو خارطة طريق لحركة الحكومة تلتزم بالسير عليه طوال الأربع سنوات وهي مدة استمرارها في الحكم، ويفترض تطبيق هذا البرنامج بعض الاصلاحات التشريعية التي تقدمها الحكومة الجديدة إلى مجلس النواب لكي يتم أعداد وتهيئة الارضية الصالحة لتنفيذ هذا المنهاج الحكومي الجديد ، وفقاً لتصورات ورؤية الحكومة الجديدة لأوضاع الدولة الداخلية والخارجية المتفق عليها مع المجلس النيابي مسبقاً^(٢).

المطلب الثالث

منح الثقة للوزارة

في النظم البرلمانية تشكل الحكومة بموافقة البرلمان فمرة يكلف بتشكيل الحكومة زعيم حزب الأغلبية في الانتخابات أو رئيس التكتل الفائز في الانتخابات ، فضلاً عن أن معظم أعضاء وزارته هم رؤساء الاحزاب المؤتلفة في التشكيلة الوزارية ، وأخرى من خلال منح الوزارة الثقة من قبل البرلمان ، فالحكومة في النظام البرلماني تستمد شرعيتها من تأييد البرلمان لها^(٣). فيجب أن تتال الوزارة المشكلة بعد الانتخابات على ثقة البرلمان كشرط مسبق لاستمرارها في الحكم^(٤). لذا سنقسم هذا المطلب إلى الفرعين الآتيين:-

الفرع الأول : نيل الثقة .

الفرع الثاني : عدم نيل الثقة وآثارها .

(١) ينظر: المادة (٥٩/ أولاً/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) كمال علي حسين، مصدر سابق، ص ٨٥.

(٣) د. علي يوسف الشكري ، الحياة النيابية في العراق، مصدر سابق، ص ٢٠٠.

(٤) د. عادل الطبطبائي ، مصدر سابق، ص ٢٧.

الفرع الأول

نبيل الثقة

القاعدة في النظام البرلماني هو أستناد الوزارة إلى ثقة البرلمان ، إذ لا تستطيع الوزارة أن تستولى السلطة وتباشر اعمالها من غير الحصول على هذه الثقة^(١). فمن المرتكزات الرئيسية في النظم السياسية ولاسيما البرلمانية والمختلطة ثقة البرلمان بالوزارة، فقرار البرلمان بنيل الثقة يعد ضرورياً لتنصيبها ، فضلاً عن ذلك أنه لكي تبقى وتستمر الوزارة في الحكم لا بد من احتفاظها بهذه الثقة وإلا تحركت المسؤولية السياسية بنوعيتها التضامنية وذلك بسحب الثقة من الوزارة بأكملها وتؤدي إلى استقالتها، أو الفردية بسحب الثقة من الوزير والتي تؤدي إلى استقالته فيمكن القول أن الوزارة أو الوزير في السلطة مرهون بثقة البرلمان الذي تؤثر فيها العديد من العوامل القانونية والسياسية^(٢).

فنبيل الثقة إجراء ضروري يستوجب على الوزارة أن تتقدم به فور تشكيلها أو خلال فترة زمنية من تشكيلها ببرنامجه الوزاري وتشكيلتها الحكومية للحصول على ثقة السلطة التشريعية كشرط لبقائها واستمرارها في الحكم^(٣). فهذا يعني أن هذه الرقابة يمارسها البرلمان على تشكيل الحكومة ومنهجها قبل ممارسة اختصاصاتها الدستورية كافة وليس على الوزارة ذاتها، فالتنصيب القانوني أو الرسمي يحتاج إلى قرار برلماني لإقامة الحكومة وأن هذه الرقابة تكون وجوبية وملزمة لأن الدساتير تلزم الوزارة أن تتقدم بمنهجها الوزاري وتشكيلتها الحكومية إلى البرلمان لكي تنال ثقته كما ذكرنا سابقاً، فافتراع البرلمان بالموافقة على التشكيلة الوزارية والمنهج الوزاري هو أول خطوة تخطوها الوزارة في ممارسة اعمالها، فنيل الثقة شرط دستوري مهم ولازم لتنصيب الحكومة وتوليها لمهامها في السلطة طالما يرتبط مصير الوزارة بنيل الثقة من عدمها، وهذا يعني أن هذه الرقابة هي ليست مجرد أداة بيد السلطة التشريعية يسعى من خلالها إلى مجرد ابداء الرغبات والملاحظات الاستشارية بشأن تشكيل الحكومة ومنهجها، بل هي رقابة تسعى الحكومة من خلالها إلى نبيل ثقة الأغلبية النيابية لكي تمارس السلطة وتستمر في الحكم ، ويقوم البرلمان بفحص التشكيلة الوزارية من حيث صلاحها أو عدمه ومدى توافر العلم والخبرة والكفاءة في اعضاء الوزارة لأجل إدارة البلاد وحل المشكلات وتستجيب للمستجدات بطريقة رشيدة تهدف إلى تحقيق

(١) د. نعمان عطاالله الهيتي، الرقابة على الحكومة، ط١، دار رسلان، دمشق، ٢٠٠٧، ص١٧. ود. إبراهيم عبد العزيز شياح، النظم السياسية (الدول والحكومات)، مصدر سابق، ص٢٩٨.

(٢) د. عصام سعيد عبد العبيدي - دولة أحمد عبد الله، الثقة النيابية والوزارة (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة كركوك، المجلد (٧)، العدد (٢٤)، ٢٠١٨، ص٢٢٩.

(٣) فقير محمد، مصدر سابق، ص٧٢.

المصلحة العامة^(١). كما يفحص المنهاج الوزاري من حيث مدى دقته ووضوحه واحتوائه على التفاصيل والمسائل الاساسية التي تشكل خطة الحكومة وبيانها لكيفية إدارة وتنظيم شؤون البلاد وسياستها العامة الداخلية والخارجية وما ستقوم به الوزارة لحل المشكلات ومعالجة الأمور، والتي ينبغي أن تكون منسجمة ومتناسقة وملائمة لمعطيات الواقع بكل تجلياته السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية، كذلك هذه الرقابة تكون وقائية لأنها تهدف إلى وقاية الحكومة من الوقوع في شبكة الانتهاكات والمخالفات بحيث تمنع أو تحد منها كما تهدف إلى الوقاية من الازمات الوزارية ولاسيما بعد فوز الوزارة بالدعم الصريح والواضح من قبل الأغلبية النيابية وإلا عرضت الثقة فيها في أول جلسة برلمانية يصوت فيها على ذلك^(٢).

وإذا كان من المتعارف عليه أن تطرح الوزارة على البرلمان مسألة نيل الثقة بها اثناء ولايتها، فإن بعض الانظمة الدستورية للدول المقارنة لم تشترط ذلك ، لأن الحكومة البرلمانية مفترض فيها الثقة فهي يتم تشكيلها عن طريق رئيس مجلس الوزراء (وهو زعيم حزب الأغلبية النيابية الفائز في الانتخابات) ، وهذا الأخير هو الذي يقوم باختيار زملائه الوزراء من نفس حزب الأغلبية الذي ينتمي إليه وهذا ما سار عليه النظام الدستوري الانكليزي ، فإن زعيم الحزب الفائز في الانتخابات والذي يتم تعيينه وزير أول من قبل التاج هو صاحب الحق في تأليف الوزارة^(٣). لكن التشكيلة الوزارية لا وجود لها من الجانب القانوني إلا بعد موافقة الملك على تأليفها، وعلى ذلك فحق تشكيل الوزارة هو اسماً للتاج وفعالاً للوزير الأول^(٤). وفي فرنسا، فقد كانت الوزارات ملزمة استناداً لدستوري ١٨٧٥ و ١٩٤٦ بطلب نيل الثقة بمجرد تنصيبها^(٥). أما دستور عام ١٩٥٨ اختلف عما جرى العمل به في ظل دستور عام ١٨٧٥ وعام ١٩٤٦، فالوزارة غير ملزمة بطلب الثقة من الجمعية الوطنية وتمارس اعمالها من تاريخ صدور مرسوم تنصيبها، فالثقة مفترضة فيها، ومن الناحية العملية أن بعض الوزارات تلتزم بطلب الثقة من الجمعية

(١) د. عصام سعيد عبد العبيدي - دولة أحمد عبد الله، مصدر سابق، ص ٢٣٤-٢٣٥. ود. سيروان زهاوي، مصدر سابق، ص ٢٤٠.

(٢) المصدر نفسه ، ص ٢٣٥-٢٣٦.

(٣) كريم لفته مشاري ، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد ، ٢٠١٦، ص ٣٣٤.

(٤) د. السيد صبري ، مصدر سابق ، ص ٢٥٣ وما بعدها.

(٥) إذ نصت المادة (٤٥) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ على أن (يختار رئيس الجمهورية في بداية كل فصل تشريعي وبعد الاستشارات المعتادة رئيس مجلس الوزراء . ويعرض هذا الأخير على الجمعية الوطنية برنامج الوزارة التي سيتولى تشكيلها وسياستها ولا يمكن تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء إلا بعد أن يحوز الرئيس ثقة الجمعية الوطنية ...).

الوطنية حول مناجها الوزاري في حين لم تلتزم بذلك وزارات أخرى، فقد قدم دويريه برنامج حكومته عام ١٩٥٩، في حين لم يقدم جورج بومبيدو عند توليه الوزارة عامي ١٩٦٢ و ١٩٦٤^(١). وقد أثارت تلك المواقف الجدل حول مدى التزام الوزارة بتقديم مناجها لنيل ثقة الجمعية الوطنية، حيث رأي البعض وجوب ذلك تطبيقاً لنص المادة (٤٩) من دستور جمهورية فرنسا لعام ١٩٥٨، في حين ذهب رأي آخر إلى أن الدستور لم يشترط تقديم الوزارة لمناجها، وإنما اشترط فقط المداولة بشأنها أمام مجلس الوزراء ، أياً كان الأمر فإنه بتقديم طلب الثقة يتم التصويت على برنامج الحكومة، دون اتباع القواعد الخاصة بالمهلة ، ويتم التصويت على المناج بالأغلبية البسيطة أو النسبية أي على اساس نصف عدد الاصوات المشتركة في عملية الاقتراع زائد واحد ، فإذا وضعت الوزارة في موقف الاقلية التزمت بالاستقالة^(٢).

أما الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠ فقد اشترط ضرورة حصول الحكومة على ثقة المجلس النيابي قبل ممارستها لصلاحيات الدستورية^(٣). إذ نص على أنه يجب على الحكومة أن تتقدم إلى مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة خلال فترة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها^(٤). هذا يعني أن الدستور اللبناني أوجب على الوزارة أن تتقدم بمناجها الوزاري دون التشكيلة الوزارية لكي تنال ثقة مجلس النواب ، وذلك خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها ، فالمشروع الدستوري كان دقيقاً في تحديد هذه الفترة التي يجب على الحكومة أن تتقيد بها ، كما أن الدستور لم يحدد الأغلبية المطلوبة للتصويت على نيل الثقة أو عدم نيل الثقة للوزارة مما ينبغي الرجوع إلى القاعدة العامة للتصويت إذ تتخذ القرارات في مجلس النواب بأغلبية الاصوات وإذا تعادلت الاصوات سقط المشروع المطروح للمناقشة^(٥). ويجري التصويت على الثقة بطريقة المناداة بالأسماء وذلك يكون الجواب بإحدى الكلمات الآتية: (ثقة - لا ثقة - ممتنع) ولا يدخل عدد الممتنعين عن التصويت في

(١) د. سعيد السيد علي ، المسؤولية السياسية في الميزان ، دار أبو المجد للطباعة ، القاهرة، ٢٠٠٨، ص١٠٧-١٠٨. ود. حيدر المولى ، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية (دراسة مقارنة) ، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت ، ٢٠١١، ص٦٤٧.

(٢) د. سعيد السيد علي ، مصدر سابق ، ص١٠٨.

(٣) د. عمر حوري ، مصدر سابق، ص٢٢٥.

(٤) ينظر: المادة (٦٤/ ثانياً) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠.

(٥) ينظر: المادة (٣٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠.

حساب الأغلبية^(١). في حين اشترطت دساتير بعض الدول الأخرى أن تتقدم الوزارة ببرنامجهما الوزاري لنيل الثقة فور تشكيلها^(٢).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد أوجب حصول الحكومة على ثقة مجلس النواب قبل ممارسة صلاحياتها، إذ صرح على أن يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته ، والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً لهذه الثقة ، عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة^(٣). فالحكومة في الدستور العراقي ليس لها وجود قبل الحصول على ثقة مجلس النواب^(٤). فالنص الدستوري جعل منح الثقة للحكومة يمر بمرحلتين ، أولهما لرئيس الحكومة ومنهاجه الوزاري، والثانية التصويت على كل وزير بشكل منفرد ، أي أن المجلس النيابي يتخذ قراره بنيل الثقة للوزارة من عدمها على أساس عنصرين هما أعضاء مجلس الوزراء ومنهاجها الوزاري، ولكي يتمكن مجلس النواب من ممارسة اختصاصه يجب أن يتقدم إليه رئيس الحكومة المكلف، ويعرض أسماء تشكيلته الوزارية ومنهاجه الوزاري، ويزود المجلس النيابي بملفات الوزراء ، ويعطي فسحة من الوقت لدراستهما، ومنهاج الوزارة يحال إلى لجنة خاصة لأعداد تقرير حوله كما ذكرنا سابقاً، ويتبع ذلك مناقشة تستغرق عدة أيام ، ويصوت المجلس النيابي على وزراء الحكومة فرداً فرداً بالقبول أو الرفض ، وعلى المنهاج الوزاري في نفس الوقت ويكون أيضاً بالقبول أو الرفض أو التعديل^(٥).

وقد جرت العادة على أن يتم المناداة من قبل رئيس الحكومة المكلف على كل وزير مرشح لنيل الثقة فيتم التصويت عليه برفع الايدي من قبل اعضاء مجلس النواب، وفي اثناء التصويت على وزراء الحكومتين الثانية والثالثة طالب بعض اعضاء البرلمان العراقي أن يكون التصويت الكترونياً وليس برفع الايدي، لضمان الحرية في التصويت بعيداً عن تأثير الكتل السياسية والاحزاب، بالإضافة إلى إن هذه الآلية تؤكد نيل الوزير الثقة بحصوله على الاصوات المؤيدة اللازمة، لكن رئيس المجلس في الدورتين المذكورتين اعلاه رفض تحويل التصويت من رفع الايدي إلى التصويت الالكتروني، فيلاحظ أن الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لم يحدد آلية معينة للتصويت، ومن الجدير بالذكر أن رئيس مجلس النواب في الدورة الانتخابية الثالثة اضطر مرغماً لتحويل التصويت إلى تصويت الكتروني على

(١) ينظر: المادة (٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ٢٠٠٣.

(٢) كما هو الحال في الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢، إذ نصت المادة (٩٨) منه على أن "تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجهما إلى مجلس الأمة، وللمجلس أن يبدي ما يراه من ملاحظات بصددها هذا البرنامج".

(٣) ينظر: المادة (٧٦/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) حسين عذاب السكيني، مصدر سابق، ص ٥٦.

(٥) حسين عذاب السكيني ، مصدر سابق، ص ٥٦. ود. سيروان زهاوي ، مصدر سابق ، ص ٢٤٠.

كل من وزير (الداخلية والدفاع والسياحة)، بعد أن تعالت الاصوات البرلمانية المنادية بجعل التصويت الالكتروني على كل منهم ، حيث لم يجر التوافق على اسماء المرشحين بين الكتل السياسية ونتيجة لهذه الآلية في التصويت اخفق المرشحين الثلاث في نيل الثقة^(١). ويصدر قرار نيل الثقة ب (الأغلبية المطلقة) فما هو المقصود بالأغلبية المطلقة لنيل الثقة للوزارة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥؟ .

طلب مجلس النواب من المحكمة الاتحادية العليا^(٢)، تفسير تعبير (الأغلبية المطلقة) الواردة في المادتين (٧٦/ رابعاً) و (٦١/ ثامناً) في الدستور وفيما إذا كانت تعني أغلبية عدد أعضاء المجلس أو أغلبية عدد الاعضاء الحاضرين عند تحقق نصاب الانعقاد المنصوص عليه في المادة (٥٩/ أولاً)، فأجابت المحكمة الاتحادية العليا أن المقصود من الاغلبية المطلقة هي أغلبية عدد الاعضاء الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد المنصوص عليه في المادة (٥٩/ أولاً) من الدستور، ولو أراد واضع الدستور الاغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس لأوردها صراحة كما فعل في المواد (٥٥) و(٥٩/ أولاً) و(٦١/ سادساً) و(٦١/ ثامناً) من الدستور^(٣).

وبعد أن تنال الوزارة ثقة المجلس النيابي يصدر برئيس الحكومة وعضائها قرار تشكيل الوزارة ، إلا أن الدستور أغفل مسألة إصدار قرار تشكيل الوزارة وهو بذلك أغفل سمة أساسية من سمات النظام البرلماني التي توجب أن يكون ذلك من اختصاص رئيس الدولة ملكاً كان أم رئيس الجمهورية ، بعد اقتراح رئيس مجلس الوزراء أي أن يكون المرسوم الرئاسي القاضي بتعيين الوزارة بتوقيع رئيس الدولة إلى جانب توقيع رئيس الحكومة استناداً لقاعدة التوقيع المجاور^(٤). وقد اخذت بذلك دساتير بعض الدول^(٥).

ونظراً لهذا الفراغ الدستوري الواضح ، فقد صدر قرار رقم (٢) لسنة ٢٠٠٦ القاضي بتعيين الوزارة الأولى التي اعقبت صدور دستور ٢٠٠٥ بقرار من مجلس الوزراء، وصدر قرار مجلس الوزراء رقم (٣) المتضمن تعيين الوزارات الشاغرة^(٦). وقبلهما صدر قرار رقم (١) من قبل مجلس الوزراء

(١) د. علي يوسف الشكري ، الحياة النيابية في العراق ، مصدر سابق، ٢٠٠-٢٠١.

(٢) ينظر: كتاب مجلس النواب رقم (٢٢٦/٣/١) الصادر في ٣/١٠/٢٠٠٧ والموجه إلى المحكمة الاتحادية العليا.

(٣) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣/اتحادية/٢٠٠٧) الصادر في ٢١/١٠/٢٠٠٧. د. حسين جبار النائلي ، مصدر سابق ، ص ١٦.

(٤) د. رافع خضر صالح شبر - كريم لفته مشاري، مصدر سابق، ص ٣٠.

(٥) إذ نص على ذلك الدستور الاردني لعام ١٩٥٢، الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦، القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

(٦) طارق حرب، الوجيز في الوزارة العراقية، مصدر سابق، ص ٢٣٣.

المتضمن احالة الحكومة الانتقالية على التقاعد^(١)، وأن صدور هاتين القرارين بتوقيع رئيس الحكومة لم يكن له سند في الدستور ولا في القانون ، إلا أنه استند في ذلك إلى نص المادة (٧٦) من الدستور مع أن المادة المذكور لم تخول رئيس مجلس الوزراء صلاحية إصدار قرار تشكيل الوزارة^(٢). لذلك كان من الأولى بالمشرع الدستوري أن يعالج هذه المسألة وأن يجعل من المرسوم الجمهوري الاداة القانونية التي يعين بها رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسوة بالمراكز الوظيفية العليا في الدولة^(٣).

الفرع الثاني

عدم نيل الثقة وأثارها

يعد اقتراح البرلمان بالموافقة على التشكيلة الوزارية والمنهاج الوزاري ومنحه الثقة للوزارة هو أول خطوة تخطوها الوزارة في ممارسة اعمالها كما ذكرنا سابقاً^(٤)، وقد يرفض البرلمان من خلال التصويت نيل الثقة للوزارة الجديدة التي تم تكليفها، لوجود عناصر أو أفراد مرشحين لتقلد المناصب الوزارية لا يحضون بموافقة اغلبية أعضاء البرلمان^(٥). ففي مثل تلك الحالة التي لم تمنح الثقة فيها فإن ذلك يعد بمثابة حجباً للثقة عن الوزارة، فحجب الثقة عن الوزارة عند تشكيلها هو منعها من الحصول على الثقة النيابية ، فتحول دون ممارسة اختصاصاتها الدستورية والسياسية والإدارية ويترتب على الحجب اسقاط الحكومة بكاملها في حال رفض البرلمان نيل الوزارة الثقة^(٦).

ومع ذلك فإن الواقع العملي قد لا يوفر إمكانية حجب الثقة عن الحكومة لاسيما في ظل نظام الحزبين التام كما في بريطانيا حيث لا بد أن يفوز أحد الحزبين بأغلبية المقاعد النيابية ، ومن ثم يستطيع أن يحكم بمفرده دون حاجة إلى الائتلاف مع احزاب أخرى^(٧). فالحكومة لا تخشى حجب الثقة عنها لأنها تستند إلى أكثرية حزبية^(٨). أما في ظل نظام الحزبين الناقص ، فإن الحزبين الكبارين لا يحصلان على

(١) ينظر: قرار رقم (١) لسنة ٢٠٠٦، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٢٣) في ١٢/٦/٢٠٠٦.

(٢) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص ٣٧٤.

(٣) المصدر نفسه، ص ٣٧٤.

(٤) د. سيروان زهاوي، مصدر سابق، ص ٢٤٠.

(٥) كريم لفته مشاري، مصدر سابق، ص ٣٤٤.

(٦) د. عصام سعيد عبد العبيدي - دولة أحمد عبد الله، مصدر سابق، ص ٢٣٧. وطارق حرب ، الدستور العراقي لسنة

٢٠٠٥ (بحوث ومقالات)، ط ١، منشورات دار حنش، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٢٦٠.

(٧) د. سعاد الشراوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٢٢٨. ود. تامر

كامل محمد الخزرجي ، النظم السياسية الحديثة ، ط ١، دار مجدلاوي، عمان، الاردن ، ٢٠٠٤، ص ٢٢٣.

(٨) د. مهدي صالح الطراونة، مصدر سابق، ص ١٢٨-١٢٩.

اغلبية مطلقة داخل البرلمان ومن ثم أنهما يلجآن إلى الائتلاف مع الاحزاب الصغيرة (الائتلاف الصغير)، أو الائتلاف معاً (الائتلاف الكبير) كما هو الحال في المانيا الاتحادية^(١). ففي هذه الحالة تكون الحكومة أكثر فاعلية في الائتلاف الثاني منه في الائتلاف الأول لمساندتها من قبل الأغلبية الائتلافية الكبيرة^(٢).

وقد بينت دساتير بعض الدول آثار عدم نيل الثقة للوزارة من قبل البرلمان، ومنها الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ إذ نصت المادة (٥٠) على أنه (يجب على الوزير الأول تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية إذا وافقت الجمعية الوطنية على اقتراح الحكومة، أو إذا رفضت الموافقة على برنامج الحكومة أو على بيان سياستها العامة) فالمشرع الفرنسي استلزم موافقة الجمعية الوطنية على بيان السياسة العامة للوزارة وبخلاف ذلك إذا لم تتوصل الجمعية الوطنية إلى قرار لبيان السياسة العامة للوزارة كان على الأخير تقديم استقالته^(٣). والدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠ هو الآخر أكد على أن لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيل الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال^(٤). وهذا يعني أن الحكومة لا ترى النور إلا بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، فإذا ما اقترح المجلس على نيلها الثقة فأنها تؤدي القسم ومن ثم تمارس صلاحياتها الدستورية، أما إذا جاءت نتيجة الاقتراح بعدم نيل الثقة للوزارة فإن ذلك يعد بمثابة حجب للثقة عن الوزارة، فضلاً عن ذلك أن هذه الوزارة لا تزال الأعمال إلا بالمعنى الضيق أي الأعمال الإدارية التي ترتبط بالتصرف اليومي والتي تتطلب دوام سير المرافق العامة بانتظام واستمرار، وأن هذا التصرف اليومي لا يقتصر فقط على الأعمال الروتينية التي يجب الاستمرار في تسييرها بل يشمل أيضاً التدابير الإدارية العاجلة التي تحتمها الظروف، إلا أنها تبقى مع ذلك حكومة واقعية مؤقتة لا بد أن تقيدتها ضوابط وشروط قانونية واضحة ودقيقة^(٥).

أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فقد أشار إلى أن الحكومة تعد حاصلة على الثقة عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري بأغلبية عدد اعضاء مجلس النواب الحاضرين وفقاً

(١) د. سعاد الشرفاوي، مصدر سابق، ص ٢٢٨.

(٢) د. عصام سعيد عبد العبيدي - دولة أحمد عبد الله، مصدر سابق، ص ٢٤٩.

(٣) عمار رحيم الكفاني، دور مجلس النواب الدستوري والقانوني لإقرار المنهاج الوزاري ومراقبته، مصدر سابق، ص ٥.

(٤) ينظر: المادة (٦٤/ثانياً) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠.

(٥) د. عصام سعيد عبد العبيدي - دولة أحمد عبد الله، مصدر سابق، ص ٢٤٥-٢٤٦. وكريم لفته مشاري، مصدر سابق، ص ٣٤٣. ود. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة، ط ١، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٦، ص ٥٦.

لتفسير المحكمة الاتحادية العليا^(١). ويتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال مدة خمسة عشر يوماً في حال عدم نيل الوزارة ثقة المجلس النيابي^(٢). يتبين من خلال ذلك أنه في حالة نجاح الوزارة في الحصول على ثقة المجلس النيابي بالأغلبية المطلوبة لذلك، فأنها تؤدي اليمين الدستورية بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور ومن ثم تقوم الوزارة بممارسة صلاحياتها الدستورية بصورة رسمية طبقاً للمادة (٨٠) من الدستور، أما في حالة فشل الوزارة بحصولها على هذه الثقة فإن ذلك يعد حجباً للثقة عنها أي سقوطها وتعد كأن لم تكن ، ومن ثم يتوجب على رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر لتشكيل الوزارة على أن يكون هذا التكليف خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ عدم نيل الوزارة الثقة من قبل مجلس النواب ، وعلى أن يقوم رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيلها خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف استناداً للمادة (٧٦/ ثانياً) من الدستور^(٣).

المطلب الرابع

اليمين الدستورية

اليمين الدستورية ليست حديثة العهد وإنما عرفت المجتمعات القديمة بشكل عام وقد ارتبطت بالمفاهيم الدينية ومن ثم تكون قوتها الملزمة مستمدة من الدين ، لأنها في نظر كافة الناس عمل مقدس لا يجوز الحنث به لأن الحنث يؤدي إلى اصابة الحانث بمكروه فاليمين تقليد مبعثه الإيمان بوجود عدالة سامية متفوقة على الجميع تراقب تعهدات الفرد ووجوب الوفاء بها^(٤). وهناك يمين تعرف باليمين القانونية وهي اليمين التي ينص عليها في قوانين الدول كالنظام الداخلي للبرلمان ، ويفترض في هذه اليمين ان تكون مطابقة لليمين الدستورية وأن أداء اليمين يعد قانونياً كونه قد حدد من خلال القانون سواء كان مصدره الدستور او النظام الداخلي، ويرجع تاريخ اليمين الدستورية إلى دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٧٨٧^(٥)، وبعد ذلك اتجهت أكثرية دساتير الدول على إيراد اليمين في نصوصها

(١) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣/اتحادية/٢٠٠٧) الصادر في ٢١/١٠/٢٠٠٧.

(٢) ينظر: المادة (٧٦/ خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) د. عصام سعيد عبد العبيدي - دولة أحمد عبد الله، مصدر سابق، ص ٢٤٨. وكريم لفته مشاري، مصدر سابق، ص ٣٤٤. ود. سيروان زهاوي، مصدر سابق، ص ٢١٤-٢١٥.

(٤) حسين شعلان حمد، التنظيم القانوني لمركز النائب في السلطة التشريعية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢، ص ٦٧ وما بعدها.

(٥) د. عصام علي الدبس، القانون الدستوري، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٥٤٣ ، د. أفين خالد عبد الرحمن، مصدر سابق ، ص ٩٧.

الدستورية وإلزام كل من يمارس السلطة بتأديتها وهو ما يفرض الالتزام بمضمونها^(١). وعليه سنقسم هذا
المطلب إلى فرعين وعلى النحو الآتي:-

الفرع الأول : مفهوم اليمين الدستورية .

الفرع الثاني : أداء اليمين الدستورية .

الفرع الأول

مفهوم اليمين الدستورية

تعد اليمين الدستورية من الموضوعات المهمة وقد أثارت الجدل المستمر بين فقهاء القانون
الدستوري منذ نشأتها، وذلك تبعاً لاعتبار اليمين كأساس لمباشرة الشخص المكلف بإداء مهام وظائفه من
عدمه^(٢). ووصف اليمين بالدستورية جاء بسبب صيغتها ومضمونها المتعلق بحماية الدستور ومبادئه ،
لذلك فإن من يؤديها هم من ممثلي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية المسؤولين عن إدارة شؤون الدولة
وفقاً لدستورها^(٣). ولبيان مفهوم اليمين الدستورية ، لابد من التطرق إلى تعريف اليمين الدستورية لغة
واصطلاحاً وعلى النحو الآتي:-

أولاً: تعريف اليمين في اللغة :

اليمين كلمة مؤنث مفردة وجمعها أَيْمُنٌ وَأَيْمَانٌ وَأَيْمَانٌ^(٤). ولفظ اليمين في اللغة له عدة معانٍ،
فأما أن يقصد بها اليد اليمنى كما في قوله تعالى: ((وما تلك بيمينك يا موسى))^(٥). أو الجهة اليمنى كما
في قوله تعالى: ((عَنِ الْيَمِينِ وَعَنِ الشِّمَالِ عِزِينَ))^(٦). كما اطلق اليمين على الحلف والقسم وسمي الحلف
باسم يمين، فالناس كانوا إذا تحالفوا ضرب كل شخص منهم يمينه على يمين صاحبه، لأن اليمين فيها

(١) حسين شعلان حمد، مصدر سابق، ص ٦٧.

(٢) د. مصدق عادل طالب - صفا عباس كبة، اليمين الدستورية في الدساتير العراقية، بحث منشور في مجلة العلوم
القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد (٢٩)، العدد (٢)، ٢٠١٣، ص ٢.

(٣) د. زهراء عبد الحافظ محسن، اليمين الدستورية ما لها وما عليها، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية
والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، العدد (٤٠)، ٢٠١٩، ص ٣٢٦.

(٤) جبران مسعود، مصدر سابق، ص ٦٥٢. ود. أحمد مختار عمر، مصدر سابق، ص ٢٥١٨.

(٥) الآية (١٧) من سورة طه.

(٦) الآية (٣٧) من سورة المعارج.

تقوية لصاحبها وترجيح جهة على أخرى^(١). أما القسم فهو أقسم بالله أي حلفَ به، و(المقسم) الموضع الذي حلف فيه قال تعالى: ((وَأَقْسَمُوا بِاللَّهِ جَهْدَ أَيْمَانِهِمْ))^(٢)، واليمين قد تأتي في اللغة أيضاً بمعنى القوة والقدرة كما في قوله تعالى: ((لَا خِزْيَ لِمَنْ بَلَغَهُ أَهْدَانَا مِنْهُ بِالْيَمِينِ))^(٣). وتأتي أيضاً بمعنى العهد كما في قوله تعالى: ((وَإِنْ نَكَثُوا أَيْمَانَهُمْ مِنْ بَعْدِ عَهْدِهِمْ))^(٤).

فاليمين أو القسم إسهاد الله تعالى على صدق نوايا من يحلفه، بأن يقوم بما أوكل إليه بأمانة وإخلاص وأن يرعى مصالح شعبه مع علمه المطلق بأن الله مطلع على السرائر والظواهر ويراقبه في كل أقواله وأفعاله لذلك فإن متولي المنصب يشهد الله على صدق القول ، فإذا صدق بقوله وعمله تحققت الأهداف التي وجد من أجلها ، ويتحقق الأهداف سيخدم الأمة التي أوكلت إليه أمر خدمتها، فاليمين صلة بين الفرد وربّه ويتربطها إلى أفعال في الحياة الدنيا ، فيمكن القول أن اليمين الدستورية أو القانونية لها أهمية كبيرة في حفظ التوازن في العمل ، وأن الله رقيب على الاعمال^(٥).

ثانياً: تعريف اليمين اصطلاحاً :

عُرفت اليمين الدستورية بأنها تلك اليمين المنصوص عليها في صلب الدستور والتي يتوجب إداؤها من قبل رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ، وطبقاً للصيغة التي يحددها الدستور، وغالباً ما يكون الهدف منها وضع الحالف أمام الله وأمام ضميره في إداء الواجبات المنوط به إداؤها^(٦). أيضاً يقصد باليمين الدستورية بأنها قسم يؤديه كل من رئيس الدولة وأعضاء مجلس الوزراء ، وكذلك أعضاء السلطة التشريعية قبل ممارسة مهام مناصبهم ، وذلك بناءً على نص وارد في الدستور^(٧)، أو على أساس عرف دستور جار^(٨).

(١) د. أردلان نور الدين محمود، مصدر سابق، ص ٢٢٢.

(٢) الآية (٥٣) من سورة النور.

(٣) الآية (٥٤) من سورة الحاقة.

(٤) الآية (١٢) من سورة التوبة.

(٥) د. علي مجيد العكيلي، اليمين الدستورية والضمانات المقررة لحماية الوظيفة النيابية، ط ١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨، ص ٧٠.

(٦) د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية (دراسة تحليلية مقارنة)، مصدر سابق، ص ١١١.

(٧) د. وضاح زيتون، المعجم السياسي، ط ١، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، عمان ٢٠١٠، ص ٣٥٩.

(٨) د. زهراء عبد الحافظ محسن، مصدر سابق، ص ٣٢٦.

ينضح من التعريف المذكور أن اليمين الدستورية هو اليمين أو الإقرار الذي يقوم به الشخص قبل القيام بأداء واجبات منصبه ، وعادة ما يكون منصباً في الحكومة أو داخل هيئة دينية كما أنه قد يشترط القيام بأداء اليمين أحياناً من قبل موظفي المنظمات الأخرى ، وغالباً ما تنص القوانين الوطنية على هذا الشرط قبل مزاوله مهام المنصب وقد يجري اليمين في مراسيم الافتتاح كالجلسات الافتتاحية للبرلمانات ، أو لدى التتويج أو أي مراسيم لها علاقة بتولي المنصب ، أيضاً قد يجري بصورة خاصة. وفي بعض الاحيان يمكن أن يتم أداء اليمين بصورة خاصة ثم يعاد أداءه خلال مراسيم عامة^(١).

الفرع الثاني

أداء اليمين الدستورية

أن أداء اليمين الدستورية لتولي منصب رئاسة الدولة أو الحكومة أو ما في حكمها من المناصب الدستورية المهمة في الدولة، أصبحت من الأمور الضرورية لاستكمال بروتوكولات التعيين للمنصب المعين^(٢). لذا فإن أداء اليمين الدستورية أهم وأول التزام يقع على عاتق أعضاء مجلس الوزراء الذين يتم اختيارهم لأشغال المناصب الوزارية ، فيتجسد اليمين في بدء الولاية الوزارية بنص مُلزم يتوجب على أعضاء مجلس الوزراء أدائه في جلسة علنية أمام البرلمان تحدد لهذه الغاية ، وذلك قبل الشروع في مباشرة أعمالهم لبدأ من المصادقة على التشكيلة الوزارية والمنهاج الوزاري ، اعتباراً المرشح المنتخب عضواً في مجلس الوزراء ويتمتع بجميع حقوق العضوية ابتداءً من تاريخ المصادقة على التشكيلة والمنهاج الحكومي ولا يمكنه مباشرة مهامه إلا بعد أداء اليمين الدستورية^(٣).

وأن أداء اليمين يكون بشكل مراسيم معينة تختلف من دولة إلى أخرى ، تمارس أمام الشعب بصورة مباشرة أو غير مباشرة وهذه المراسيم تقوم غالباً على أساس أن يأخذ الإنسان المسؤول عهد أمام الله بالقسم أو اليمين، وهذا يعني أن اليمين الدستورية تصطبغ بالصبغة الدينية فهي تقوم على فكرة الإيمان بالله وحساب اليوم الآخر، ومن هذا المنطق يجب أن تؤدي اليمين حسب معتقد الفرد الحالف أو ديانتته ، فإذا كان مسلماً يكون القسم بالله ، أما إذا كان المسؤول (الحالف) غير مسلم فيحلف على الكتاب الذي يعتقد به أو أن يأخذ العهد أمام نفسه وأمام الناس بالتأكيد على تأدية مهامه بحيادية

(١) د. علي مجيد العكيلي ، اليمين الدستورية، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة المستنصرية، المجلد

(٢)، العدد (٣١)، ٢٠١٧، ص ٢.

(٢) د. علي مجيد العكيلي، اليمين الدستورية، مصدر سابق، ص ١.

(٣) د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي (قراءة في دستور ٢٠٠٥)، مصدر سابق، ٤٧-٤٨.

واخلاص وأمانة وليس القسم^(١). وترد صيغة اليمين غالباً بنص الدستور، وتبعاً لذلك فهي قاعدة قانونية دستورية تكتسب القيمة القانونية ذاتها للدستور، لذلك عند إداء صيغة اليمين يجب أن تكون في أصل الدستور دون إجراء تعديل أو زيادة أو نقصان لأنه عندها يعتبر تعديل بنص دستوري وهذا التعديل لا يجوز إلا وفقاً لإجراءات يقرها الدستور^(٢). كما أن اليمين الدستورية تعد ذات طبيعة سياسية وقانونية في آن واحد ، إذ تشمل الطبيعة القانونية لليمين في قيام الدستور بتنظيمها بوصفه أحد مصادر المشروعية أما الطبيعة السياسية لها فتتمثل في مضمون الواجبات التي تتضمنها صيغة اليمين ، إذ تحتوي على العديد من الواجبات السياسية^(٣).

وبالرغم من اتفاق دساتير الدول البرلمانية على أداء اليمين الدستورية قبل المباشرة بالمهام ، إلا أنها تختلف من حيث الجهة التي يجب أداء القسم أمامها ، ففي فرنسا مثلاً فإن دستورها لعام ١٩٥٨ لم ينص على وجوب أداء اليمين من قبل رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ، كذلك الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠ لم يتضمن نصاً يتعلق بأداء اليمين من قبل رئيس مجلس الوزراء وأعضائه ولعل السبب في ذلك هو أن لبنان تأثرت في انظمتها ودساتيرها وثقافتها القانونية بالمنهج التقليدي الفرنسي^(٤).

لكن نجد دساتير بعض الدول تشترط في نصوصها الدستورية على أن يؤدي رئيس مجلس الوزراء والوزراء قبل مباشرة مهامهم اليمين الدستورية أمام رئيس الدولة^(٥). إلا أن الاتجاه الأكثر انسجاماً مع مبادئ النظام الديمقراطي هو أن يؤدي أعضاء مجلس الوزراء اليمين الدستورية أمام البرلمان^(٦). وهو

(١) د. زهراء عبد الحافظ محسن، مصدر سابق، ص ٣٢٨.

(٢) المصدر نفسه، ص ٣٢٨.

(٣) د. مصدق عادل طالب - صفاء عباس كبة، مصدر سابق، ص ١٣.

(٤) د. علي مجيد العكيلي، اليمين الدستورية والضمانات المقررة لحماية الوظيفة النيابية، مصدر سابق، ص ٦٧.

(٥) منها الدستور المصري لعام ٢٠١٤، إذ نص في المادة (١٦٥) على أن (يؤدي رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة أمام رئيس الجمهورية قبل مباشرة مهام مناصبهم اليمين الآتية: "أقسم بالله العظيم أن احافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، وأن احترم الدستور والقانون، وأن أرحم مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن احافظ على استقلال الوطن ووحدة وسلامة أراضيه")، وصرح الدستور الاردني لعام ١٩٥٢ في المادة (٤٣) على أن (يؤدي رئيس الوزراء والوزراء قبل مباشرتهم اعمالهم أن يقسموا أمام الملك اليمين الثانية "أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً للملك، وأن احافظ على الدستور، وأن أخدم الأمة وأقوم بالواجبات الموكولة ألي بأمانة").

(٦) سروة شريف حمه صالح، مصدر سابق، ص ٥٦.

ما تبناه المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، إذ صرح على أن يؤدي رئيس مجلس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور^(١). فاتجاه الدستور العراقي يجعل أداء اليمين أمام مجلس النواب هو الأقرب للمنطق، باعتبار إن أداء اليمين أمام مجلس النواب إنما هو أداء أمام الشعب ممثلاً بنوابه^(٢). أما إجراءات أداء اليمين من قبل رئيس مجلس الوزراء والوزراء تتمثل بوجود تحقق نصاب جلسة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب الحاضرين، وفي حالة عدم تحقق النصاب المذكور يصار إلى تأجيل افتتاح الجلسة لمدة لا تقل عن نصف ساعة، فإذا لم يكتمل أيضاً يعلن الرئيس تأجيل الجلسة ويُعين موعداً آخرًا لانعقادها^(٣). كما يتوجب أن لا يتم أداء اليمين إلا بعد عرض رئيس مجلس الوزراء أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على المجلس النيابي، وبعد انتهاء اللجنة الخاصة التي يرأسها أحد نائبي رئيس المجلس من أعداد التقرير يقدم للمجلس قبل التصويت عليه كما ذكرنا سابقاً، وبعد اكتمال التصويت على الوزارة بأكملها يصار إلى أداء اليمين من قبل رئيس وأعضاء مجلس الوزراء بالصيغة المحددة بعد قيام رئيس المجلس النيابي بتلاوة الصيغة ومن ثم يرددها رئيس مجلس الوزراء والوزراء^(٤).

(١) تتمثل صيغة اليمين التي يتوجب على رئيس الوزراء والوزراء أداؤها بالصيغة الآتية: (أقسم بالله العلي العظيم، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتفان وإخلاص، وأن احافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، والتزام بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد).

(٢) صبيح وحج العطوانى، مصدر سابق، ص ٢٣٠.

(٣) د. مصدق عادل طالب، الوزير في الدساتير العراقية (دراسة تحليلية مقارنة)، مصدر سابق، ص ١٢٢.

(٤) ينظر: المادة (٤٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.

الخاتمة

الخاتمة

بحثنا في موضوع (الحق الدستوري في تسمية رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل الحكومة في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ - دراسة مقارنة) وتوصلنا إلى مجموعة من النتائج والمقترحات يمكن إجمالها بما يأتي:

أولاً: النتائج .

١- لاحظنا في مجرى بحثنا أن صلاحية تسمية رئيس الوزراء هي واحدة من أهم الصلاحيات الدستورية لرئيس الدولة وأن كانت متفاوتة طبقاً للنظام السياسي السائد لكل دولة. وعليه وجدنا في النظام البرلماني البريطاني لم يعد بإمكان رئيس الدولة (الملك) اختيار الوزير الأول وبيدو الأمر وكأن الناخبين هم الذين يختارونه. بينما في النظام شبه البرلماني الفرنسي يسمي رئيس الجمهورية رئيس الوزراء أنها صلاحية تسمية حقيقية وليس مجرد تعيين. وفي العراق طبقاً لدستور ٢٠٠٥ رأينا أن اختيار رئيس مجلس الوزراء يتم بناء على الاستحقاقات الانتخابية (م٧٦) ولكن الواقع السياسي كشف عن هذا الاختصاص وأهميته فلاحظنا في ظل دستور ٢٠٠٥ أن رئيس الجمهورية رفض مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً أكثر من مرة مما دفعها إلى تقديم مرشح آخر لمنصب رئيس مجلس الوزراء وهنا يقوم رئيس الجمهورية في سياق تسمية رئيس مجلس الوزراء بدورٍ مهم ومحوري.

٢- أن نص المادة (٧٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ يوجب قيام رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً لتشكيل مجلس الوزراء، مما ثار الجدل الواسع على المستوى القانوني والسياسي بشأن تحديد المقصود من عبارة (الكتلة النيابية الأكثر عدداً)، على الرغم من صدور قرار المحكمة الاتحادية العليا الذي حدد عبارة الكتلة النيابية الأكثر عدداً.

٣- يشير نص المادة (٧٦/ثالثاً، خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ إلى قيام رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر في حال أخفاق المرشح الأول بتشكيل الحكومة خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف. أو في حال عدم نيل تشكيلته الوزارية ومنهجه الوزاري الثقة من قبل مجلس النواب، وأن المشرع الدستوري جاء مطلقاً فيما ذهب إليه ، إذ لم يشترط في المرشح الجديد أن يكون منتمياً إلى الكتلة النيابية الأكثر عدداً.

٤- إن اختيار الوزراء يكون من اختصاص رئيس مجلس الوزراء المكلف ، لكن الواقع السياسي في العراق يشير إلى أن رئيس مجلس الوزراء المكلف لم يكن حراً في اختيار وزرائه ، فهو مقيد بالاستحقاقات الانتخابية والتوافقات السياسية بين الكتل البرلمانية ، فلا بد من اشتراك جميع الكتل

السياسية الممثلة في المجلس النيابي في عملية ترشيح ممثلين لتولي عضوية مجلس الوزراء، فيتم اختيار الوزراء عن طريق التشاور بين رئيس مجلس الوزراء المكلف ورؤساء الكتل النيابية الفائزة في الانتخابات.

٥- لم يشر دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ إلى مسألة إصدار قرار تشكيل الوزارة، إذ لم يسمي الجهة المختصة بإصدار قرار التشكيل على الرغم من أن قواعد النظام البرلماني توجب أن يكون ذلك من اختصاص رئيس الجمهورية (سواء كان ملكاً أم رئيس جمهورية) بعد اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

٦- أجاز دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه لأي سبب كان بموجب المادة (٨١/أولاً) من الدستور، ولم ينط هذا الاختصاص إلى نائب رئيس مجلس الوزراء على الرغم أن الدستور نص في المادة (١٣٩) منه على أن (يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبان في الدورة الانتخابية الأولى) ويشير واقع الحال إلى وجود ثلاثة نواب لرئيس مجلس الوزراء في الدورة الانتخابية الثانية وما بعدها.

٧- جاء في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ احالة المنهاج الوزاري إلى لجنة خاصة لدراسته وأعداد تقرير عنه طبقاً للمادة (٤٩/ثانياً) من النظام الداخلي، ثم يتم تقديم هذا التقرير إلى الهيئة العامة لمجلس النواب ليقوم أعضاء المجلس بمناقشته لكي يتم التصويت على المنهاج الوزاري.

٨- تباينت دساتير الدول المقارنة في موقفها من أداء اليمين الدستورية فبعض الدول لم تنص في دساتيرها على أداء اليمين الدستورية من قبل رئيس وأعضاء مجلس الوزراء كما في بريطانيا وفرنسا ولبنان، أما دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد نص على أداء اليمين الدستورية من قبل رئيس وأعضاء مجلس الوزراء قبل مباشرة أعمالهم أمام مجلس النواب.

ثانياً: المقترحات .

١- نقترح تعديل نص المادة (٧٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ المتعلقة بقيام رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء ليكون التعديل كالاتي: ((يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة الفائزة في الانتخابات بتشكيل مجلس الوزراء)) وذلك لقطع الطريق أمام الاجتهادات والاختلافات السياسية والفقهية الخاطئة التي تؤدي إلى تأخير تشكيل الحكومة.

٢- نقترح حل إشكالية مفهوم (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) بقانون من مجلس النواب أو بقرار واضح وصريح من المحكمة الاتحادية العليا واعتماده في الدورات الانتخابية القادمة، وعدم الخوض في إشكالية الكتلة النيابية الأكبر مجدداً، لأنها كانت سبباً في تأخير تشكيل الحكومات السابقة والحكومة الحالية.

٣- نقترح تعديل نص المادة (٧٦/ثالثاً، خامساً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على نحو يبين فيها من هي الكتلة التي ترشح رئيس مجلس الوزراء في حال أخفاق المرشح الأول الذي رشحته الكتلة النيابية الأكثر عدداً لتشكيل الحكومة. إذ أنه في حالة عدم نيل الوزارة ثقة مجلس النواب من خلال الاخفاق في تمرير المنهاج الوزاري أو ثقة المجلس بعد عرضه الوزراء منفردين والتي تشترط الاغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب ولم يوضح الدستور في حالة اخفاق المرشح ما هي شروط وطبيعة المرشح الجديد وهل سيكون من نفس الكتلة النيابية التي رشحت الأول لرئاسة مجلس الوزراء أم سيكلف رئيس الجمهورية مرشحاً آخر من الكتلة النيابية التي تليها في عدد المقاعد وهو ما سارت عليه بعض الدول وما هي صلاحية رئيس الجمهورية باختيار المرشح وهل سيكون من الكتلة الأكبر أم من غيرها.

٤- نوصي بأن يُمنح رئيس مجلس الوزراء المكلف الحرية المطلقة في اختيار وزرائه من دون تدخل الكتل النيابية ، وأن منح مثل هذه الحرية يقضي على أسلوب اشغال الوزارات بالوكالة ما دام اختيار الوزراء لا يحتاج إلى توافق سياسي بين الكتل النيابية.

٥- نوصي المشرع العراقي إلى النص في الدستور على أن يكون تشكيل الحكومة بمرسوم جمهوري بتوقيع رئيس الجمهورية إلى جانب توقيع رئيس مجلس الوزراء استناداً لقاعدة التوقيع المجاور .

٦- نقترح تنظيم الشروط المطلوب توافرها في الوزير ضمن نصوص الدستور وليس مجرد النص على بعضها وترك البعض الآخر لتنظيم القانون العادي، لما لهذا المنصب من أهمية كبيرة في الدولة ولأن التنظيم السليم لها يقضي ذلك حتى لا يفسح المجال أمام المشرع العادي للتحكم بهذه الشروط.

٧- نقترح تعديل نص المادة (٨١/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على نحو يحل فيه نائب رئيس مجلس الوزراء محل رئيس مجلس الوزراء بدلاً من رئيس الجمهورية عند خلو منصب رئيس مجلس الوزراء لأي سبب كان ، بحكم قرب النائب من الوزارة واطلاعه على سير أعمالها اليومية ، كما أن حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء يخالف مبادئ الثنائية التنفيذية

المصادر

المصادر

القرآن الكريم

أولاً : المعاجم اللغوية والقواميس

- ١- أحمد رضا ، معجم متن اللغة، ج٥، دار مكتبة الحياة، بيروت، ١٩٦٠.
- ٢- د. أحمد مختار عمر، معجم اللغة العربية المعاصرة، ط١، عالم الكتب، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٣- جبران مسعود، الرائد الصغير، ط١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٨٢.
- ٤- د. رومي بعلبك - د. موريس نخلة - د. صلاح مطر، القاموس القانوني الثلاثي، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٢.
- ٥- د. علي الصاوي - د. زين عبد الهادي، القاموس البرلماني العربي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ٢٠١٣.
- ٦- د. ناصر سيد أحمد وآخرون، المعجم الوسيط ، دار احياء التراث العربي، بيروت لبنان، ٢٠٠٨.
- ٧- د. وضاح زيتون، المعجم السياسي، ط١، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن، عمان ٢٠١٠.

ثانياً : الكتب

أ- الكتب العربية

- ١- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية (الدولة والحكومات)، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ٢٠٠٦.
- ٢- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٠.
- ٣- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية (رئيس الدولة - الوزارة) في الانظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية ٢٠٠٦.
- ٤- د. أحمد سعيقان ، الانظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨.
- ٥- د. أحمد سلامة البدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة - مصر فرنسا - إنجلترا)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- ٦- د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض ، ٢٠١٤.

- ٧- د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد ، السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، ط١، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، ٢٠١٤.
- ٨- د. أحمد أحمد الموافي، رؤيا حول الفيدرالية في العراق في ضوء الدستور الجديد، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٩- د. أحمد يحيى الزهيري، العملية السياسية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ (دراسة في اشكالية الرئاسات الثلاث)، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.
- ١٠- د. إدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام (النظرية العامة في الدولة وحكمها)، ج١، ط١، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧١.
- ١١- د. اردلان نور الدين محمود، المسؤولية الجزائية لرئيس الدولة في التشريعات الداخلية (دراسة مقارنة)، ط١، المركز القومي للإصدارات القومية، القاهرة، ٢٠١٤.
- ١٢- د. أفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان (دراسة مقارنة)، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧.
- ١٣- د. أنطوان أسعد، موقع رئيس الجمهورية في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨.
- ١٤- د. بدر محمد حسن عامر، التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١١.
- ١٥- د. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة، ط١، دار مجدلاوي، عمان، الاردن، ٢٠٠٤.
- ١٦- ثاير هوبي، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية في كل من العراق ولبنان (دراسة مقارنة)، ط١، مكتبة القانون المقارن للنشر والتوزيع، العراق، ٢٠١٩.
- ١٧- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.
- ١٨- د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ٢٠١٢.
- ١٩- د. حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الامريكية، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن ، ٢٠٠١.
- ٢٠- د. حسان شفيق العاني، الانظمة السياسية والدستورية المقارنة ، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٢١- حسن الحسن ، القانون الدستوري والدستور في لبنان ، ط٢، دار مكتبة الحياة، بيروت، بدون سنة طبع.

- ٢٢- د. حسن لطيف الزبيدي، موسوعة الاحزاب العراقية (الاحزاب والجمعيات والحركات والشخصيات السياسية في العراق) ، مؤسسة المعارف للمطبوعات، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧.
- ٢٣- حسين عذاب السكيني ، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي (دراسة ورؤية سياسية)، ط١، الغدير للطباعة ، البصرة، ٢٠٠٩.
- ٢٤- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
- ٢٥- د. حميد حنون خالد ، الانظمة السياسية ، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨.
- ٢٦- د. حنان محمد القيسي، ثنائية المجلس التشريعي في العراق (دراسة في مجلس الاتحاد)، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٢.
- ٢٧- د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي (قراءة في دستور ٢٠٠٥)، مكتب السيسبان، بغداد، الوزيرية، ٢٠١٤.
- ٢٨- د. حيدر المولى، التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية (دراسة مقارنة)، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
- ٢٩- د. حيدر المولى، ممارسة مجلس الوزراء اللبناني لصلاحياته الدستورية بين الواقع والنص، ط١، المنشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
- ٣٠- د. دويب حسين صابر، الوجيز في الانظمة السياسية (وفقاً لإحداث التعديلات الدستورية)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٧.
- ٣١- د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على اعمال البرلمان، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.
- ٣٢- د. رأفت فؤدة ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية في دستور ١٩٧١ (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.
- ٣٣- د. رأفت فؤدة ، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
- ٣٤- د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٨.
- ٣٥- د. رافع خضر صالح شبر، السلطة التشريعية في النظام الفيدرالي، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٧.
- ٣٦- د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.

- ٣٧- د. ربيع مفيد الغصيني - د. الامير عزت الأيوبي، الوزير في النظام السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٣.
- ٣٨- د. رعد الجدة، دراسات في الشؤون الدستورية العراقية، مطبعة الخيرات، بغداد، ٢٠٠١.
- ٣٩- د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، ط ١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٧.
- ٤٠- د. ساجد محمد الزامل، القانون الدستوري (نظرية الدولة - نظرية الدستور - الدساتير العراقية)، ط ٢، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ٢٠١٨.
- ٤١- د. ساجد محمد الزامل، كتابات دستورية، ط ١، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ٢٠١٥.
- ٤٢- د. ستار جبار علاي، العراق والتغيير (دراسة في طبيعة النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣)، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.
- ٤٣- د. سرى هاشم محمد صادق النعيمي، الانتخابات البرلمانية الاتحادية في العراق وآفاقها المستقبلية، ط ١، دار تموز للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، ٢٠١٥.
- ٤٤- د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧.
- ٤٥- د. سعيد أبو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج ٢، ط ٤، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة طبع.
- ٤٦- د. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ٤٧- د. سمير داود سلمان - د. محمد حسب الحربي، الاطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، ط ٢، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.
- ٤٨- د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، ط ١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.
- ٤٩- د. شمران حمادي، النظم السياسية، كلية القانون، جامعة بغداد، بدون سنة طبع.
- ٥٠- د. صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥.
- ٥١- د. صالح جواد كاظم - د. علي غالب العاني، الانظمة السياسية، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١.
- ٥٢- د. صالح حسين علي العبد الله، التعددية الحزبية ودورها في تداول السلطة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠١٦.
- ٥٣- صهيب مصطفى آميدي، التحالفات السياسية في العصر الحديث من المنظور الإسلامي، ط ١، مركز المعرفة للدراسات والابحاث، عمان، الاردن، ٢٠١٧.

- ٥٤- طارق حرب، التطور الوزاري في العراق، ط١، مكتبة عدنان للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١١.
- ٥٥- طارق حرب، الحياة الإدارية في العراق، ط١، دار الحكمة، لندن، ٢٠١١.
- ٥٦- طارق حرب، الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (بحوث ومقالات)، ط١، منشورات دار حنش، بغداد، ٢٠٠٧.
- ٥٧- طارق حرب، الوجيز في الوزارة العراقية، ط١، دار الحكمة، لندن، ٢٠١١.
- ٥٨- د. طه حميد حسن العنبيكي، النظم السياسية والدستورية المعاصرة (أسسها مكوناتها وتصنيفاتها)، مكتبة الغفران، العراق، ٢٠١٥.
- ٥٩- د. عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة، ط١، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، ١٩٨٦.
- ٦٠- د. عادل ثابت، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
- ٦١- د. عباس العبودي، شرح واحكام قانون الجنسية العراقية، رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ والمواطن ومركز الاجانب، ط١، مكتبة السنهاوري، بغداد، ٢٠١٢.
- ٦٢- د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والانظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية، ج١، ط٦، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٥ - ١٩٧٦.
- ٦٣- د. عبد الرزاق السنهاوري، النظرية العامة للالتزامات، ج١، ط٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٨.
- ٦٤- د. عبد الغني بسيوني، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع والنشر، بيروت، لبنان، ١٩٩٥.
- ٦٥- د. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٨.
- ٦٦- د. عبد الكريم علوان، القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٨.
- ٦٧- د. عبد المجيد الحكيم - د. عبد الباقي البكري - د. محمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدني، ج١، بدون دار نشر، بغداد، ١٩٨٠.
- ٦٨- د. عبد المجيد الحكيم، الموجز في شرح القانون المدني العراقي (مصادر الالتزام)، ج١، ط٣، شركة الطبع والنشر الاهلية، بغداد، ١٩٦٩.
- ٦٩- د. عدنان الأسدي، المتغيرات السياسية في العراق ما بعد عام ٢٠٠٣/٤/٩، ط١، دار الشؤون الثقافية، العراق، بغداد، ٢٠١١.
- ٧٠- د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠.

- ٧١- د. عصام علي الدبس، القانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
- ٧٢- د. عصام علي الدبس، النظم السياسية، الكتاب الرابع، السلطة التنفيذية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
- ٧٣- علاء كامل محسن الخريفائي، الرقابة على دستورية الانتخابات النيابية في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨.
- ٧٤- علي حسين سفيح، تداعيات انتخابات مجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٨ وجدلية تشكيل الرئاسات الثلاث، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٩.
- ٧٥- علي حسين سفيح، قوانين الانتخابات في العراق ١٩٢٤-٢٠١٣، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.
- ٧٦- د. علي خطار شنطاوي، القانون الإداري الأردني، ك١، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
- ٧٧- د. كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني، ط١، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٥.
- ٧٨- د. علي مجيد العكيلي، اليمين الدستورية والضمانات المقررة لحماية الوظيفة النيابية، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٨.
- ٧٩- د. علي محسن مهدي، حدود السلطة التنفيذية في النظام البرلماني العراقي بموجب دستور ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، دار الرواد للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠١٧.
- ٨٠- د. علي هادي حميدي الشكراوي، و رافع خضر صالح شبر، الدور التشريعي لمجلس النواب بين نصوص الدستور واتجاهات القضاء الدستوري، ط١، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٧.
- ٨١- د. علي يوسف الشكري -د. محمد علي الناصري -د. محمد الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، ط١، مؤسسة آفاق للدراسات والابحاث العراقية، النجف، ٢٠٠٨.
- ٨٢- د. علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق، دار الصادق الثقافية، بابل، ٢٠١٧.
- ٨٣- د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال إلى الاستقلال، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٨.
- ٨٤- عمار رحيم الكناني، اختصاصات مجلس النواب العراقي في ضوء الدستور والنظام الداخلي، ط١، الدائرة الإعلامية، مجلس النواب العراقي، ٢٠١٦.
- ٨٥- د. عمر حوري، القانون الدستوري، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨.
- ٨٦- د. عمر محمد شحادة، رئيس الدولة في النظام السياسي اللبناني (دراسة مقارنة)، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، بدون سنة طبع.

- ٨٧- د. عوض الليمون، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، ط١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٦.
- ٨٨- د. غالب علي الداودي و حسن محمد الهداوي، القانون الدولي الخاص، ج١، مطبعة وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بدون سنة طبع.
- ٨٩- د. غالب علي الداودي، القانون الدولي الخاص الجنسية (دراسة مقارنة)، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
- ٩٠- د. غانم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة)، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.
- ٩١- د. فائز عزيز أسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، منشورات وزارة الاعلام في الجمهورية العراقية، بغداد، ١٩٨٥.
- ٩٢- د. فايز محمد عبد الرحمن أبو شمالة ، دور النظام الداخلي في العمل البرلماني، دار الخليج، الأردن، ٢٠١٧.
- ٩٣- د. فخري عبد الرزاق الحديثي ، شرح قانون العقوبات (القسم العام)، مطبعة الزمان، بغداد، ١٩٩٢.
- ٩٤- د. فراس البياتي، التحول الديمقراطي في العراق بعد ٩ نيسان ٢٠٠٣، ط١، مؤسسة العارف للمطبوعات ، بيروت ، لبنان، ٢٠١٣.
- ٩٥- د. فلاح مطرود العبودي، طبيعة السلطة العامة وأثرها في المشاركة السياسية (دراسة مقارنة)، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٥.
- ٩٦- قاسم العبودي ، تأثير النظم الانتخابية في النظام السياسي (دراسة مقارنة بالتجربة العراقية)، ط١، دار ورد للنشر والتوزيع، الأردن، ٢٠١٢.
- ٩٧- د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، ط١، المؤسسة الجماهيرية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٥.
- ٩٨- كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.
- ٩٩- د. لطيف مصطفى أمين ، مبدأ الفصل بين السلطات و وحدتها وتنظيمها في الدساتير العربية، منشورات مكتب الفكر والتوعية، السلیمانية، ٢٠٠٧.
- ١٠٠- د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧.
- ١٠١- د. محمد أحمد محمد غوير، الوزير في النظم السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.

- ١٠٢- د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٢.
- ١٠٣- د. محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٠.
- ١٠٤- د. محمد سامر التركاوي ، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، ط١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، لبنان، ٢٠١٧.
- ١٠٥- د. مصطفى ناجي - عمار رحيم الكناني، مصطلحات ومفاهيم نيابية، دائرة البحوث، مجلس النواب العراقي، ٢٠١٩.
- ١٠٦- د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ط١، دون جهة ومكان نشر، ٢٠٠٩.
- ١٠٧- د. محمد عبد الحمزة خوان، النظام السياسي ما بعد ٢٠٠٣ (الطبيعة، التوجهات، التحديات)، ط١، دار نيبور للطباعة، العراق، ٢٠١٥.
- ١٠٨- محمد عبد حمادي، النظام الانتخابي وبناء العملية الديمقراطية، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٩.
- ١٠٩- د. محمد عزت فاضل الطائي، فاعلية الحكومة الاتحادية في ضوء التوازن بين السلطات (دراسة مقارنة)، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.
- ١١٠- د. محمد عزيز شكري، التكتلات السياسية والدولية، عالم المعرفة، الكويت، ١٩٧٨.
- ١١١- د. محمد كامل ليلة ، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، ١٩٦٩.
- ١١٢- د. محمد يوسف وآخرون، السلطة التشريعية لمجلس النواب العراقي (دراسة مقارنة)، المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، السويد، ٢٠١٧.
- ١١٣- محمود الشناوي، العراق التائه بين الطائفية والقومية ، دار هلا للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠١٤.
- ١١٤- د. مروان محمد المحروس، مسؤولية رئيس الدولة في النظام الرئاسي والفقہ الإسلامي، دار الإعلام، الأردن، ٢٠٠٢.
- ١١٥- د. مُريد أحمد عبد الرحمن ، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ١١٦- د. مشوط الهاجري ، المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، ط١، دار هلا للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ١١٧- د. مصدق عادل طالب ، الوزير في الدساتير العراقية (دراسة تحليلية مقارنة)، ط١، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.
- ١١٨- د. مصدق عادل طالب ، رئيس السلطة التشريعية في النظام السياسي، ط١، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.

- ١١٩- د. مصدق عادل طالب ، نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤.
- ١٢٠- د. مصدق عادل طالب ، دليل العمل النيابي في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٩.
- ١٢١- د. مصطفى كامل ، شرح القانون الدستوري والقانون الاساسي العراقي، ط١، مطبعة السلام، بغداد، ١٩٤٨.
- ١٢٢- د. ممدوح عبد الكريم حافظ، القانون الدولي وفق القانونيين العراقي والمقارن، ط٢، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٧.
- ١٢٣- د. منذر الفضل ، مشكلات الدستور العراقي، ط١، دار آراس للطباعة والنشر، أربيل، ٢٠١٠.
- ١٢٤- د. مهند صالح الطراونة ، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨.
- ١٢٥- د. نديم عيسى الجابري ، فكرة الجمهورية في العراق، ط١، مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر، بغداد، ٢٠١٣.
- ١٢٦- د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام، ط٢، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، ٢٠٠٨.
- ١٢٧- د. نعمان أحمد الخطيب، النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، ٢٠١١.
- ١٢٧- د. نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية ، ط١، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان، ٢٠١١.
- ١٢٨- د. نعمان عطا الله الهيتي، الرقابة على الحكومة، ط١، دار رسلان، دمشق، ٢٠٠٧.
- ١٢٩- د. هيو رشيد على ، الفصل بين السلطات (جدوى تطبيق النظام الرئاسي والبرلماني في الحكم)، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ، ٢٠١٧.
- ١٣٠- د. وائل عبد اللطيف الفضل ، التعديلات الدستورية نقاش في النقاط الخلافية، ط١، دار الرافدين، بيروت، لبنان، ٢٠١٧.
- ١٣١- د. وائل عبد اللطيف الفضل، أصول العمل النيابي البرلماني، من دون جهة طبع، بغداد، ٢٠٠٦.
- ١٣٢- د. وحيد رأفت - د. وايت إبراهيم ، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، مصر، ١٩٣٧.
- ١٣٣- د. يحيى الجمل ، الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، القاهرة، بدون سنة طبع.

ب- الكتب المترجمة

- ١- أوليفيه دوهاميل - ايف ميني ، المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي، مراجعة العميد د. زهير شكر، ط١، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٦.
- ٢- بول سيلك - رودى والتز، كيف يعمل البرلمان، ترجمة د. علي الصاوي، ط١، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٣- كيفن ديفوو ونوفاسكوتيا ، دور الكتل البرلمانية الائتلافية، ترجمة نور الاسعد، المعهد الديمقراطي العربي، بيروت، ٢٠٠٥.
- ٤- موريس دوفرليه ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ترجمة جورج سعد، دون دار النشر، بيروت، ١٩٩٢.

ثالثاً: الاطاريح والرسائل الجامعية

أ- الاطاريح

- ١- إيمان قاسم هاني الصافي، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة النهريين، ٢٠١٥.
- ٢- بشرى حسين صالح، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة النهريين، ٢٠١٢.
- ٣- زهير بن علي، دور النظام الانتخابي في اصلاح النظم السياسية (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، ٢٠١٥.
- ٤- ستار شدهان شياع الزهيري، الاصلاحات السياسية والاقتصادية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ وأفاقها المستقبلية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة النهريين، ٢٠١٥.
- ٥- عبد الله فاضل حسين، انظمة الاقتراع الانتخابي وتأثيرها في النظام السياسي الديمقراطي العراق نمودجا، اطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠١٧.
- ٦- عثمان محمد فتوح محمد، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام الفيدرالي (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، جامعة عين الشمس، كلية الحقوق، القاهرة، ١٩٧٩.
- ٧- فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية والوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة، الجزائر.
- ٨- كمال علي حسين، التنظيم الدستوري لتشكيل الحكومة واختصاصها في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٦.

- ٩- لطيف مصطفى أمين، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة السليمانية، ٢٠٠٨.
- ١٠- محمد قذري حسن، رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٧.
- ١١- محمد كاظم محمود العتيبي، مجلس الوزراء في العراق ولبنان (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠١٨.

ب- الرسائل

- ١- باسم محمد عريان شهاب، المركز القانوني لرئيس مجلس النواب في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠١٨.
- ٢- جاسم محمد دايش، التعاقب على السلطة وعدم الاستقرار السياسي في العراق (١٩٢١ - ٢٠٠٥)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، ٢٠١٣.
- ٣- حسين خشان الزامل، علاقة رئيس الدولة بالمجلس النيابي في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٢.
- ٤- حسين شعلان حمد، التنظيم القانوني لمركز النائب في السلطة التشريعية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٢.
- ٥- حقي إسماعيل جاسم الجبوري، طبيعة منصب نائب رئيس مجلس الوزراء (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠١٧.
- ٦- زينة عارف رشيد، المسؤولية القانونية للوزير، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، الجامعة الإسلامية، لبنان، ٢٠١٦.
- ٧- سيروان قاسم محمود، دور رئيس الجمهورية في العملية السياسية العراقية بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة المستنصرية، ٢٠١٧.
- ٨- سروة شريف حمه صالح، التنظيم القانوني لرئيس مجلس الوزراء في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، ٢٠١٧.
- ٩- شميم مزهر راضي الربيعي، السلطة التشريعية في النظام البرلماني في ضوء دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة المستنصرية، ٢٠١٤.

- ١٠- صبيح ووح العطواني، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠.
- ١١- طالب عبد العزيز محمد، عملية التحول الديمقراطي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة صلاح الدين، ٢٠١٣.
- ١٢- عبد الرحمن محمد عبد العزيز الشراب، أحكام التحالفات السياسية في ضوء الواقع المعاصر، رسالة ماجستير كلية القانون والشريعة، الجامعة الإسلامية، فلسطين، ٢٠١٠.
- ١٣- عبدالله عوض المطيري، سلطات مجلس الأمة الكويتي تجاه البرنامج الحكومي، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، الأردن، ٢٠١٠.
- ١٤- علا عبد العزيز محمد المدني، علاقة رئيس الدولة برئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٠.
- ١٥- علاء عبد اللطيف زهراو المالكي، معايير العدالة الانتخابية في الانتخابات التشريعية العراقية بعد عام ٢٠٠٣ (دراسة في الآليات والتحديات)، رسالة ماجستير، قسم العلوم السياسية، معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠١٨.
- ١٦- علي حسين أحمد غيلان الفهداوي، مجلس الوزراء في دساتير العراق في العهد الجمهوري، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧.
- ١٧- علي طريقي العتبي، المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة آل البيت، الأردن، ٢٠١٧.
- ١٨- كوثر حسن غازي ياسر، التحولات البنوية في هياكل مؤسسات الدولة العراقية بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، ٢٠١٨.
- ١٩- ليلي حنتوش الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩.
- ٢٠- مجيد جعفر مجيد جاسم، التوافق السياسي وانعكاساته على النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٣.
- ٢١- مجيد نجف زوار علي، دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة في جمهورية العراق بعد عام ٢٠٠٣ (دراسة في المعوقات)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، ٢٠١٣.
- ٢٢- محمد سالم كريم، المركز القانوني للوزير في النظام البرلماني العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٣.
- ٢٣- محمد عباس هاشم الفرطوسي، دور الحكومة في النظم البرلمانية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة المستنصرية، ٢٠١٧.

- ٢٤- مروان حسن عطية العيساوي ، مجلس الوزراء في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٤ .
- ٢٥- ميثم منفي كاظم ، ثنائية السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١١ .
- ٢٦- نجلاء مهدي شريف، أزمة الحكم في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، ٢٠١٢ .
- ٢٧- نعيم زوير محسن الساعدي، انتخاب مجلس النواب في دستور ٢٠٠٥ ، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٤ .
- ٢٨- نور محمد فرحان ، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٤ .
- ٢٩- هند علي محمد السوداني، سلطات رئيس الدولة على الوزراء، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠ .
- ٣٠- ياسر عطوي عبود الزبيدي، اختيار رئيس الجمهورية، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٢ .

رابعاً: البحوث والدراسات

- ١- د. أحمد عبد الأمير الانباري، حكومة الدكتور حيدر العبادي (تحديات الإصلاح والفرص المتاحة)، بحث منشور في مجلة سياسات دولية، جامعة المستنصرية، العدد (٦٩)، ٢٠١٧ .
- ٢- د. أحمد عدنان الميالي، الانتخابات العراقية بين القواعد الديمقراطية والحساب الختامي، بحث منشور في مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، بغداد، العدد (٤٣)، ٢٠١٨ .
- ٣- د. أحمد علي عبود الخفاجي، ثنائية السلطة التنفيذية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، كلية القانون، المجلد (٨)، العدد (٢)، ٢٠١٧ .
- ٤- أحمد نهير راهي ، مصادر قوة رئيس الجمهورية في الانظمة السياسية، بحث منشور في مجلة كلية التربية، جامعة واسط، المجلد (١)، العدد (١٢)، ٢٠١٢ .
- ٥- إسماعيل علوان التميمي ، قراءة قانونية صرفة لقرار رئيس الجمهورية تكليف العبادي بتشكيل الحكومة ، دراسات وابحاث قانونية ، الحوار المتمدن ، العدد (٤٥٤٢)، ٢٠١٤ .
- ٦- د. أوفى زهير - أصيل سلمان، ملخص المنهاج الوزاري لعام ٢٠١٨ - ٢٠٢٢ ، بحث منشور في قسم الدراسات القانونية والصياغة التشريعية ، مجلس النواب العراقي ، بلا عدد، ٢٠١٨ .

- ٧- براين أودي، تحالف القوى دليل البناء والانضمام وبناء التحالفات السياسية، بحث منشور في المعهد الديمقراطي الوطني، العراق ، بدون عدد وسنة نشر.
- ٨- د. بلقيس محمد جواد - كاظم مهدي، أثر الممارسات السياسية للأحزاب العراقية في مسار العملية الديمقراطية ، بحث منشور في مجلة الكلية الإسلامية الجامعة ، النجف الأشرف، العدد (٤٤)، ٢٠١٧.
- ٩- د. جمال ناصر الزيداوي، المنهاج الوزاري للحكومة العراقية في ٢٠٠٦ و ٢٠١٠، بحث منشور في مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، بغداد، العدد (٢٩)، ٢٠١٤.
- ١٠- حامد الجبوري، المركز القانوني للكتلة الأكبر، المجلة البرلمانية، العدد الأول، بغداد، ٢٠١٠.
- ١١- حسين جبار النائلي، الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، العدد ٣، ٢٠١٧.
- ١٢- د. حميد حنون خالد، السلطات الاتحادية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في المجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد (٢٤)، العدد (١)، ٢٠٠٩.
- ١٣- د. حميد حنون خالد، العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في المجلة القانونية، جامعة بغداد، المجلد (٣)، العدد (١)، ٢٠١٦.
- ١٤- حيدر سعيد، حكومة العبادي خيط الضوء الأخير في سماء ملبدة بالغيوم، سياسات عربية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، قطر، العدد (١١)، ٢٠١٤.
- ١٥- د. دنش رياض، المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية، بحث منشور في مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، بلا سنة نشر.
- ١٦- دورين بنيامين هرمز، المسار الديمقراطي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء العلمية، جامعة كربلاء، المجلد (١٠)، العدد (٤)، ٢٠١٢.
- ١٧- د. رافع خضر صالح شير - كريم لفته مشاري، الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، العدد (١)، ٢٠١٩.
- ١٨- د. رياض مهدي عبد الكاظم - الاء طالب خلف، التعاطي الدولي مع الانتخابات العراقية المقبلة لعام ٢٠١٨، بحث منشور في مجلة لارك للفلسفة والعلوم الاجتماعية، جامعة واسط، المجلد (١)، العدد (٢٩)، ٢٠١٨.
- ١٩- د. زهراء عبد الحافظ محسن، اليمين الدستورية ما لها وما عليها، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، العدد (٤٠)، ٢٠١٩.

- ٢٠- د. ستار جبار علاي، الانتخابات العراقية وتأثيرها في الاستقرار والتنمية، بحث منشور في مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، العدد (٥٤)، ٢٠١٢.
- ٢١- سعد محمد حسن الكندي، الكتلة البرلمانية الأكبر والخلافات السياسية، مقالات وآراء، تصدر عن مركز الدراسات الاستراتيجية، جامعة كربلاء، ٢٠١٨.
- ٢٢- د. سعيد مجيد ممدوح، غياب المجلس الوزاري الموحد في حكومة (نوري المالكي)، بحث منشور في مجلة السياسة الدولية، كلية العلوم السياسية، جامعة المستنصرية، العدد ٢٦ - ٢٧، ٢٠١٥.
- ٢٣- صافينار محمد أحمد، حسم رئاسات العراق (الدلالات الداخلية والخارجية)، متابعات تحليلية، مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠١٨.
- ٢٤- صافينار محمد أحمد، ما بعد الانتخابات العراقية ٢٠١٨ (معضلة بناء الكتلة الأكبر)، متابعات تحليلية، مركز الاهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ٢٠١٨.
- ٢٥- عباس راضي العامري، انتخابات بطعم الانتصار، بحث منشور في مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، بغداد، العدد (٤٣)، ٢٠١٨.
- ٢٦- عادل السلطان، الاحلاف والتكتلات الدولية، مواضيع وابحاث سياسية، الحوار المتمدن، العدد ٩٣٠، ٢٠٠٤.
- ٢٧- د. عادل الطبطبائي، مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة الحادية والعشرون، العدد الأول، ١٩٩٧.
- ٢٨- د. عامر عياش، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة المستنصرية، المجلد (٤)، العدد (١٤)، ٢٠١١.
- ٢٩- د. عامر هاشم عواد، رؤية في الاحتمالات المستقبلية لنتائج الانتخابات النيابية العراقية لعام ٢٠١٠، بحث منشور في مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، جامعة المستنصرية، العدد (٢٨)، ٢٠٠٩.
- ٣٠- د. عبد الله علي محمد، منصب وزير الدولة في النظام السياسي العراقي، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، كلية الحقوق، المجلد (٢)، العدد (٢)، ٢٠١٧.
- ٣١- د. عبد الناصر المهداوي، جدلية الكتلة الأكبر في البرلمان العراقي، دراسات سياسية تصدر عن مركز العراق الجديد للبحوث والدراسات الاستراتيجية، تركيا، ٢٠١٩.
- ٣٢- عبد الوهاب القصاب، انتخاب مجلس النواب العراقي لعام ٢٠١٤، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، قطر، ٢٠١٤.

- ٣٣- د. عدنان عاجل عبيد - د. ميسون طه حسين، الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، العدد (٤)، ٢٠١٦.
- ٣٤- د. عدنان عاجل عبيد، دستورية الغاء مناصب النواب والوزارات في السلطة التنفيذية بالقرارات الإصلاحية في العراق، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، العدد (٢٧)، ٢٠١٦.
- ٣٥- د. عصام سعيد عبد العبيدي - د. دولة أحمد عبد الله، الثقة النيابية والوزارة (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة كركوك، المجلد (٧)، العدد (٢٤)، ٢٠١٨.
- ٣٦- د. عكاب أحمد محمد - د. ماهر فيصل صالح، التنظيم الدستوري لرئاسة السن في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة كركوك، المجلد (٧)، العدد (٢٥)، ٢٠١٨.
- ٣٧- علي حسن سفيح، العملية السياسية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ومراحل تطورها، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية، كلية العلوم السياسية، جامعة النهدين، العدد (٣٩ - ٤٠)، ٢٠١٥.
- ٣٨- د. علي مجيد العكيلي، اليمين الدستورية، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة المستنصرية، المجلد (٢)، العدد (٣١)، ٢٠١٧.
- ٣٩- علي مراد العبادي، فوضى التحالفات تسبق حسم نتائج الانتخابات، مقالات وآراء قانونية، تصدر عن مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، كربلاء، ٢٠١٨.
- ٤٠- د. علي المؤمن، مخاضات تشكيل الحكومة العراقية الجديدة، دراسات استراتيجية، اقتصادية، سياسية، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، ٢٠١٨.
- ٤١- د. علي يوسف الشكري - ليلي حنتوش ناجي الخالدي، التنظيم الدستوري لصلاحيات رئيس الدولة بالامتناع عن تصديق القانون في النظام البرلماني، بحث منشور في مجلة جامعة بابل، جامعة بابل، المجلد (٢٤)، العدد (٢)، ٢٠١٦.
- ٤٢- د. علي يوسف الشكري، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، المجلد (٢)، العدد (٢)، ٢٠١٠.
- ٤٣- د. علي يوسف الشكري، رئيس الجمهورية في العراق نظام برلماني أم رئاسي، بحث منشور في مجلة كلية الفقه، جامعة الكوفة، العدد (٤)، ٢٠٠٧.

- ٤٤- د. علي يوسف الشكري ، رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس في نظام برلماني أم مختلط، بحث منشور في مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية، جامعة الكوفة، العدد (١)، ٢٠٠٥.
- ٤٥- عمار رحيم الكناني، الكتلة النيابية الأكبر استناداً إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٠، بيان رأي، قسم الدراسات القانونية والصياغة التشريعية، مجلس النواب العراقي، ٢٠١٥.
- ٤٦- عمار رحيم الكناني، دور مجلس النواب الدستوري والقانوني لإقرار المنهاج الوزاري ومراقبته، بحث منشور في قسم الدراسات القانونية والصياغة التشريعية، مجلس النواب العراقي، بلا عدد، ٢٠١٩.
- ٤٧- د. عمر جمعة عمران، المعايير الديمقراطية في الانتخابات العراقية لعام ٢٠١٠ وانعكاساتها على العملية السياسية، بحث منشور في مجلة العلوم السياسية، جامعة بغداد، العدد (٤١)، ٢٠١٤.
- ٤٨- غسان أبو بطيخ ، المحكمة الاتحادية العليا وإشكالية التفسير، المجلة البرلمانية، العدد الأول، ٢٠١٠.
- ٤٩- د. غني عطية محمد ، فصل السلطات في الدساتير العراقية (دراسة تحليلية)، بحث منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، كلية القانون، جامعة ذي قار، العدد (١٣)، ٢٠١٦، ص ١٢-١٣.
- ٥٠- د. فاطمة سلومي، الانتخابات البرلمانية العراقية ٢٠٠٣ - ٢٠١٠، بحث منشور في مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، جامعة المستنصرية، العدد (٤٠)، ٢٠١٢.
- ٥١- د. فراس عبد الكريم البياتي، العملية السياسية والنظام السياسي في العراق ٢٠٠٥ - ٢٠١٥، بحث منشور في مجلة قضايا سياسية، جامعة النهدين، العدد (٣٦ - ٤٥)، ٢٠١٦.
- ٥٢- د. فوزي حسين سلمان، الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق وإشكالياته (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة كركوك، المجلد (٤)، العدد (١٥)، ٢٠١٥.
- ٥٣- د. فوزي حسين سلمان، تجربة العراق البرلمانية في الميزان بين دستوري ١٩٢٥ و ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة كركوك، المجلد (١)، العدد (١)، ٢٠١٢.
- ٥٤- القاضي سالم روضان الموسوي، وجهة نظر قانونية في جلسة مجلس النواب الأولى، دراسات وابحاث قانونية، الحوار المتمدن، العدد ٤٥١٤، ٢٠١٤.

- ٥٥- كزار عباس متعب، النظام الرئاسي الامريكى، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، المجلد (٢)، العدد (٢)، ٢٠١٠.
- ٥٦- كينيث م. بولاك، الخطوات القادمة للتغيير في العراق من وجهة نظر غربية، ترجمة مصطفى الحيدري، بحث منشور في مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، بغداد، العدد (٣٠)، ٢٠١٤.
- ٥٧- لقاء مهدي سلمان، أقطاب الحكومة دراسة مقارنة في الولاية وبعض الاختصاصات (العراق ولبنان انموذجاً)، بحث منشور في مجلة كلية التربية الاساسية للعلوم التربوية والإنسانية، جامعة بابل، العدد (٤١)، ٢٠١٨.
- ٥٨- د. لقمان عثمان أحمد، تطور النظام الانتخابي في العراق (٢٠٠٥ - ٢٠١٤)، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، كلية الحقوق، جامعة تكريت، العدد (٢٣)، ٢٠١٤.
- ٥٩- محمد الأنور، حكومة العبادي وحصاد سياسة المالكي، مجلة السياسة الدولية، القاهرة، العدد (١٩٨)، ٢٠١٤.
- ٦٠- محمد بولامي، أي تحالفات لبناء الدولة الديمقراطية، مواضيع وابحث سياسية، الحوار المتمدن، العدد ٥٥٥٤، ٢٠١٧.
- ٦١- محمد حسن الساعدي، الشيعة وأزمة الكتلة الأكبر، مواضيع وابحث سياسية، الحوار المتمدن، العدد ٥٩٨٧، ٢٠١٨.
- ٦٢- محمد حسناوي شويح، الطبيعة القانونية للتفسير الصادر من المحكمة الاتحادية، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، العدد (١٤)، ٢٠١٢.
- ٦٣- د. محمد عبد الحمزة خوان، الانتخابات البرلمانية العراقية الثالثة لعام ٢٠١٤، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، المجلد (١)، العدد (٢٣)، ٢٠١٦.
- ٦٤- د. مصدق عادل طالب - صفا عباس كبة، اليمين الدستورية في الدساتير العراقية، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد (٢٩)، العدد (٢)، ٢٠١٣.
- ٦٥- د. مصطفى الحيدري، رئاسة الوزراء، بحث منشور في مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، بغداد، العدد (١٤)، ٢٠١٠.
- ٦٦- د. معتز فيصل العباسي، ازدواج الجنسية في العراق والوظائف السيادية، بحث منشور في المجلة البرلمانية، العدد الأول، ٢٠١٠.

- ٦٧- د. منى جلال جواد، النظم الانتخابية البرلمانية المعتمدة في العراق بعد عام ٢٠٠٣، بحث منشور في مجلة آداب الفراهيدي، جامعة تكريت، العدد (١٩)، ٢٠١٤.
- ٦٨- د. مها بهجت يونس- محمد سالم كريم، المركز القانوني للوزير في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد (٢٨)، العدد (٢)، ٢٠١٣.

خامساً: الدساتير والقوانين والانظمة الداخلية .

أ- الدساتير

- ١- دستور العراق لعام ١٩٢٥.
- ٢- الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ .
- ٣- دستور الهند لعام ١٩٤٩ .
- ٤- الدستور الأردني لعام ١٩٥٢ .
- ٥- الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ .
- ٦- الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢
- ٧- الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل عام ١٩٩٠.
- ٨- الدستور البحريني لعام ٢٠٠٢ .
- ٩- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .
- ١٠- الدستور المغربي لعام ٢٠١١ .
- ١١- دستور المصري لعام ٢٠١٤ .
- ١٢- الدستور الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل عام ٢٠١٤ .

ب- القوانين

• القوانين العراقية

- ١- القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ .
- ٢- القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ .
- ٣- قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدل .
- ٤- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ .
- ٥- قانون الجنسية العراقية رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٦ .
- ٦- قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ .
- ٧- قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ .

٨- قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣ المعدل.

• **القوانين العربية والاجنبية**

- ١- القانون الاساسي لألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ .
- ٢- قانون الكسب غير المشروع المصري رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ .
- ٣- قانون الانتخابات اللبناني رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٨ .
- ٤- قانون الانتخابات الرئاسية المصرية رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٤ .

ت- الانظمة الداخلية

- ١- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦ .
- ٢- النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ٢٠٠٣ .
- ٣- النظام الداخلي لمجلس الوزراء العراقي رقم (٨) لسنة ٢٠١٤ الملغي .

سادساً: المراسيم والقرارات والأوامر والوثائق

أ- المراسيم

- ١- المرسوم الجمهوري رقم (١٥٢) لسنة ٢٠١٤ .
- ٢- المرسوم الجمهوري رقم (٢٢) لسنة ٢٠٠٦ .

ب- القرارات

- ١- قرار مجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠٠٦ .
- ٢- قرار رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٥ .
- ٣- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠٠٦ .
- ٤- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٢) لسنة ٢٠٠٥ .

ت- الأوامر

- ١- سلطة الائتلاف المؤقتة. أمر رقم (١٥) عام ٢٠٠٤، القسم الثاني. الفقرة (١).

ت- الوثائق

- ١- إجراءات تسجيل التحالفات السياسية والبرلمانية لسنة ٢٠١٨ الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات.
- ٢- كتاب مجلس النواب رقم (٢٢٦/٣/١) الصادر في ٢٠٠٧/١٠/٣ الموجه إلى المحكمة الاتحادية العليا.

٣- كتاب مجلس النواب المرقم (م.ز/٥٥٩) المؤرخ في ١٨/١٢/٢٠١٠ الموجه إلى المحكمة الاتحادية العليا.

٤- وثيقة الكتل السياسية الموقعة من أغلب الأحزاب السياسية بتاريخ ١/١٠/٢٠١٨.

سابعاً: قرارات المحكمة الاتحادية العليا

١- قرار المحكمة الاتحادية العليا التفسيري المرقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٠) الصادر في ٢٥/٣/٢٠١٠.

٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٩٣/اتحادية/٢٠١٠) الصادر في ١٩/١٢/٢٠١٠.

٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣/اتحادية/٢٠٠٧) الصادر في ٢١/١٠/٢٠٠٧.

٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٤/اتحادية/٢٠١٤) الصادر في ١٦/٥/٢٠١١.

٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٣/اتحادية/٢٠١١) الصادر في ٨/١٠/٢٠١١.

ثامناً: الصحف

١- حمزة مصطفى، توقعات بولادة قيصرية للكتلة البرلمانية الأكبر في العراق، جريدة الشرق الأوسط، العدد (١٤٥٠٨)، ٢٠١٨.

٢- حمزة مصطفى، عبد المهدي ينتظر توافقات الكتل السياسية لاستكمال حكومته، جريدة الشرق الأوسط، العدد ١٤٥٨٦، ٢٠١٤.

٣- حمزة مصطفى، غموض يلف تشكيلة عبد المهدي بعد مخاوف من تقديمها ناقصة، جريدة الشرق الأوسط، العدد (١٤٥٦٧)، ٢٠١٨.

٤- صحيفة المدى، العدد (٣٠٦٨) الصادر في ٢٧/٤/٢٠١٤.

٥- فاضل الجشعمي، الحكومة العراقية غير المكتملة مهددة بفقدان الوزراء، جريدة الشرق الأوسط، العدد ١٤٧٧١، ٢٠١٩.

٦- القاضي سالم روضان الموسوي، مفهوم المعارضة النيابية في ضوء قرار المحكمة الاتحادية العليا، آراء وافكار، صحيفة المدى، العدد (٤٤٨٩)، ٢٠١٩.

٧- محمد صباح، قانون التخلي عن الجنسية المكتسبة يحظر المناصب السيادية على ١٤ فئة، صحيفة المدى، العدد ٣٤٥، ٢٠١٥.

٨- وائل نعمة، خلافات الكتل لم تحسم ملف رؤساء اللجان النيابية، صحيفة المدى، العدد (٤٤٢٣)، ٢٠١٩.

٩- جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٩٩٩ الصادر في ١٦/٦/٢٠٠٥.

- ١٠- جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٢٢ الصادر في ١٨/٤/٢٠٠٦.
- ١١- جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٢٣ الصادر في ١٢/٦/٢٠٠٦.
- ١٢- جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٣٣٢ الصادر في ١١/٨/٢٠١٤.
- ١٣- جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٣٤٠ الصادر في ١٠/١١/٢٠١٤.

تاسعاً: محاضر جلسات مجلس النواب العراقي

- ١- محضر جلسة مجلس النواب العراقي رقم (١٤) - الفصل التشريعي الأول - السنة التشريعية الأولى - الدورة الانتخابية الثالثة.
- ٢- محضر جلسة مجلس النواب رقم (٤) - الفصل التشريعي الأول - السنة التشريعية الأولى - الدورة الانتخابية الرابعة.
- ٣- محضر جلسة مجلس النواب رقم (٩) - الفصل التشريعي الأول - السنة التشريعية الأولى - الدورة الانتخابية الرابعة.

عاشراً: المواقع الالكترونية

- ١- د. أحمد عدنان الميالي، هوية الكتلة الأكبر ومخاضات التشكل، مقال منشور على الموقع الالكتروني: <http://Annabaa.com>.
- ٢- آياس الساموك، المفهوم الدستوري للكتلة النيابية الأكثر عدداً، مقال منشور على موقع المحكمة الاتحادية: www.iraq.sic.iq.
- ٣- آياس الساموك، جلسة مجلس النواب الأولى تبدأ برئيس السن وترفع برئيس ونائبيه منتخبين، مقال منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا: www.iraqfsc.iq.
- ٤- جاسم الحلفي، تحالفات انتخابية - تحالفات سياسية، مقال منشور على الموقع الالكتروني: www.iraqicp.com.
- ٥- دورات مجلس النواب العراقي المنشورة على الموقع الالكتروني لمجلس النواب العراقي: www.Ar.Parliament.Iq.
- ٦- رفعت صبري البياتي، الديمقراطية بين القائمة الفائزة والكتلة الكبرى، مقال منشور على الموقع الالكتروني: www.Alzzaman.com.
- ٧- د. سام دلّة، النظام المختلط، مقال منشور على الموقع الالكتروني: <http://Arab-ency.com>.

- ٨- سعد الكناني، قراءة في قانون الانتخابات العراقية لعام ٢٠١٨، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <http://www.ssrecaw.com>.
- ٩- د. سليم كاطع علي، تداعيات الانتخابات العراقية على تشكيل الحكومة القادمة، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.Newsabah.com.
- ١٠- شهاب الدين عبد الرزاق، اضاءت حول مفهوم التحالفات السياسية بين الاحزاب، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.sudaress.com.
- ١١- صافينار محمد أحمد، نتائج الانتخابات العراقية، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <http://acpss.Ahram.Org>.
- ١٢- علي الرفيعي، الكتلة الأكبر أمام المحكمة الاتحادية بالعراق .. أين يكمن الخلاف؟، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.Alhura.com.
- ١٣- عمار رحيم الكناني، الإطار القانوني للكتلة الأكبر، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.Kitabat.com.
- ١٤- ماذا قال المالكي عن الكتلة الأكبر، لقاء أجرته قناة آفاق الفضائية مع رئيس مجلس الوزراء (نوري المالكي)، منشور على الموقع الإلكتروني: www.youtube.com.
- ١٥- محمد العكيلي، اعلان الكتلة الأكبر سيكون بكتاب رسمي يقدم بالجلسة الأولى للبرلمان، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.Iraqicp.Com.
- ١٦- مشرق عباس، الكتلة الأكثر عدداً، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.al-Hayat.Com.
- ١٧- مصطفى ناصر، مفهوم الكتلة الفائزة درس للتحالفات الجديدة، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <https://al-Akbar.Com>.
- ١٨- الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي: ar.parliament.iq.
- ١٩- يحيى الكبيسي، معضلة الكتلة الأكثر عدداً، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.Al-Quds.com.

أحد عشر: المصادر الأجنبية

- 1- F. Hamon, M.Troper. Droit constitutionnel. LGDJ. Paris. 28 eme edit. 2003.
- 2- Georges Burdeau, droit constitionnel et Institutions politlques. Paris. 1974.

- 3- Lemog nguyen. La constitution de La V'republique theorie et pratique.
Paris. 3 eme, edit. 1985. P.146.
- 4- P.Pactet, F.Melin, Soucramanien. Droit constitutional. Dalloz. Paris. 26
eme edit. 2007.

Abstract

Several constitutions have recognized the right to nominate the Prime Minister. This method of nomination varies according to the political system prevailing in each country in addition to the factors influencing the nature of the system of government, especially the constitutional provisions governing the relationship between the legislative and executive branches. There is no doubt that the President of the State often plays an important and distinctive role in naming the Prime Minister. This role, especially when the parliament or the electorate has the competence and authority to choose the real prime minister, so that it looks formal rather than real and is limited only to the issuance of the naming decree.

The Prime Minister is the real head of government and the coordinating factor for the executive power in the Iraqi parliamentary system. This system preserves the right of the head of state to nominate the prime minister, but his right to nominate is not absolute. The Prime Minister is nominated by the Prime Minister to select the ministers who cooperate with him in managing the helm of government, and establish a ministerial curriculum that the government runs throughout its stay in power, and since the government cannot stay in power without obtaining the confidence of Parliament, He assigned the names of the members of his ministry and his ministerial program to the Parliament for his confidence, after which the Prime Minister and members of the Council of Ministers will be sworn in before assuming their duties.

The Iraqi constitution of 2005 dealt with the issue of nominating the Prime Minister, so that the mandate of the President of the Republic according to the provisions of the constitutional texts and then comes the role of the legislative authority to grant confidence or not to give to the Prime Minister and members of his ministry.

The Republic of Iraq
Ministry of Higher Education and
Scientific Research
University of Qadisiyah
Faculty of Education
Department of Public Law



**The Constitutional Right to Nominate the Prime Minister
in Charge of Forming a Government under the
Constitution of the Republic of Iraq 2005 – A
Comparative Study–**

A thesis submitted by the student

Marwa Hussein Turki Alhjami

The council the collage of Law / University of Qadisiyah
It is part of the requirements for a master's degree in public law

Supervised by

a. Dr.. Sajid Mohammed AL–Zamili

Professor of Constitutional Law