



YAKIN DOĞU ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

**IRAK'TA FEDERAL YÖNETİM OTORİTESİNİN İKİLİ
ANAYASAL ORGANİZASYONU**

AHLAM ASAAD MOHAMMED

Yüksek Lisans Tezi



جامعة الشرق الأدنى
معهد الدراسات العليا
كلية الحقوق / قسم القانون العام

التنظيم الدستوري لثنائية السلطة التنفيذية الاتحادية في العراق

أحلام أسعد محمد

رسالة ماجستير

**IRAK'TA FEDERAL YÖNETİM OTORİTESİNİN İKİLİ
ANAYASAL ORGANİZASYONU**

AHLAM ASAAD MOHAMMED

YAKIN DOĞU ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU / ANABİLİM DALI

Yüksek Lisans Tezi

DANIŞMAN

YRD.DOÇ.DR.TAVGA ABBAS TOWFIQ

NICOSIA
2021

التنظيم الدستوري لثنائية السلطة التنفيذية الاتحادية في العراق

أحلام أسعد محمد

جامعة الشرق الأدنى
معهد الدراسات العليا
كلية الحقوق / قسم القانون العام

رسالة ماجستير

بإشراف

الاستاذ المساعد الدكتورة تافكه عباس توفيق

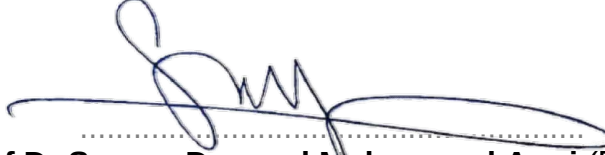
KABUL VE ONAY

Ahlan Asaad Mohammed tarafından hazırlanan “İrak'ta Federal Yönetim Otoritesinin İkili Anayasal Organizasyonu” başlıklı bu çalışma, 17/08/2021 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir

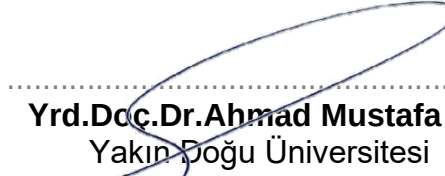
JÜRİ ÜYELERİ



Yrd.Doç.Dr.Tavga Abbas Towfiq (Danışman)
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü



Prof.Dr.Sangar Dawood Mohammed Amri (Başkan)
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü



Yrd.Doç.Dr.Ahmad Mustafa Ali
Yakın Doğu Üniversitesi
Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuk Bölümü

.....
Prof. Dr. K. Hüsnü Can Başer
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü
Müdürü

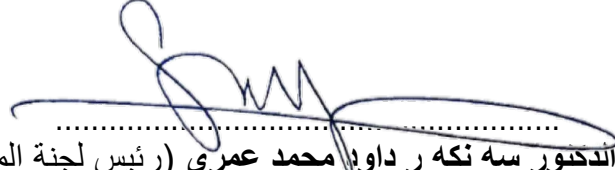
قرار لجنة المناقشة

نحن كأعضاء لجنة مناقشة طالب الماجستير أحلام أسعد محمد في رسالته الموسومة بـ التنظيم الدستوري
لثنائية السلطة التنفيذية الاتحادية في العراق " نشهد بأننا اطلعنا على الرسالة وناقشنا الطالب في محتوياتها بتاريخ
2021/08/17، ونشهد بأنها جديرة لنيل درجة الماجستير

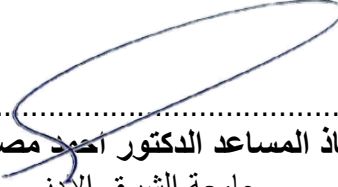
أعضاء لجنة المناقشة



.....
الاستاذ المساعد الدكتور ه نأفكه عباس توفيق (المشرف)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام



.....
الاستاذ الدكتور سه نكه ر داود محمد عمرى (رئيس لجنة المناقشة)
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام



.....
الاستاذ المساعد الدكتور أحمد مصطفى علي
جامعة الشرق الادنى
كلية الحقوق، قسم القانون العام

.....
الاستاذ الدكتور كـ حسنو جان باشير
معهد الدراسات العليا
المدير

BİLDİRİM

Ben **AHLAM ASAAD MOHAMMED** olarak beyan ederim ki **Irak'ta Federal Yönetim Otoritesinin İkili Anayasal Organizasyonu**, başlıklı tezi '**Yrd.Doç.Dr.Tavga Abbas Towfiq**' nin denetimi ve danışmanlığında hazırladığımı,tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya Sosyal Bilimler Enstitüsünün tez yazım kurallarına bağlı kalarak yaptığımı taahhüt ederim. Tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

Bu Tez benim kendi çalışmamdır. Bu tezde yer alan tüm iddia, fikir, yorum, öneri ve çevirilerin sorumluluğu yazar olarak bana aittir.

Bağlı olduğum Sosyal Bilimler Enstitüsü hiçbir koşul veya şart altında, tezin içeriğini ve bilimsel sorumluluğunu taşımamaktadır. Yapılan ve yayınlanan çalışmaların tüm sorumlulukları yazar olarak bana aittir.

- ☐ Tezimin tüm içeriğine heryerden erişilebilir.
- ☐ Tezimin içeriğine Sadece Yakın Doğu Üniversitesinde erişilebilir.
- ☐ Tezimin içeriğine iki yıl boyunca hiçkimse tarafından erişilemez, eğer bu sürenin sonunda sürenin uzatılmasını talep etmezsem, sürenin sonunda tezimin tüm içeriğine heryerden erişilebilir.

Tarih : 17/08/2021

İmza :

Adı ve Soyadı: AHLAM ASAAD MOHAMMED

الاعلان

أنا أحلام أسعد محمد، أعلن بأن رسالتي الماجستير بعنوان **التنظيم الدستوري لثنائية السلطة التنفيذية الاتحادية في العراق**، كانت تحت إشراف وتوجيهات الاستاذ المساعد الدكتور تافكه عباس توفيق، ولقد أعددتها بنفسني تماماً، وكل اقتباس كان مقيداً بموجب الالتزامات والقواعد المتبعة في كتابة الرسالة في معهد العلوم الاجتماعية. أؤكد بأنني أسمح بوجود النسخ الورقية والإلكترونية لرسالتي في محفوظات معهد العلوم الاجتماعية بجامعة الشرق الأدنى. هذه الرسالة هي من عملي الخاص، وأتحمل مسؤولية كل الادعاءات والأفكار والتعليقات والاقتراحات والنصوص المترجمة في هذه الرسالة هي مسؤولية المؤلف. معهد العلوم الاجتماعية الذي أنتمي إليه ليس له أي تبعية أو مسؤولية علمية تحت أي ظرف من الظروف، جميع مسؤوليات المصنفات المنشورة المنشورة تخصني كمؤلف.

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

تاريخ: 2021/08/17

التوقيع:

الاسم واللقب: أحلام أسعد محمد

TEŞEKKÜR

Sabrın ve işi tamamlama yeteneğinin kutsanması için önce Yüce Allah'a şükredin ve övün, çünkü Tanrı bu nimetler için övgü olsun. Bu çalışmayı denetlemeyi tercih eden saygın **YRD.DOÇ.DR.TAVGA ABBAS Towfiq** teşekkürü ve takdirimi sunuyorum. Ayrıca, çalışmaya devam etmeyi desteklemiş ve buna yardımcı olsak bile, Yakındoğu Üniversitesi'ne yüksek lisans eğitimi alma fırsatı verdikleri için teşekkür ve minnettarlığımı, Sayın Kavar Musa'ya teşekkür ederim.

شكر وتقدير

الشكر والثناء للرب أولاً على نعمة الصبر والقدرة على انجاز العمل، واتقدم بالشكر والتقدير الى استاذتي الفاضلة الأستاذة المساعدة الدكتورة تافكه عباس توفيق التي تفضلت بإشرافها على هذه الرسالة، ولكل ما قدمته لي من دعم وتوجيه وارشاد لإتمام هذا العمل على ما هو عليه فلها أسمى عبارات الثناء والتقدير، كما اتقدم بالشكر والتقدير الى الأستاذة الاعزاء الذين لم يدخروا جهداً في مساندتنا لمواصلة الدراسة وكان لهم العون في ذلك، واتقدم بالشكر والتقدير الى جامعة الشرق الادنى لإتاحة الفرصة لي في دراسة الماجستير، كما اشكر الاخ كاوار موسى منسق القسم العربي على جهوده القيمة، كما اتقدم بالشكر والتقدير الى كل من ساهم في متابعة عملي.

ÖZ

IRAK'TA FEDERAL YÖNETİM OTORİTESİNİN İKİLİ ANAYASAL ORGANİZASYONU

Bu çalışma, Sayın Cumhurbaşkanı'nın yetkilerini ve Başbakanın ikili yürütme organı altındaki yetkinliklerini belirtmeyi ve ikili yürütme kolunu temel özelliklerinde benimseyerek ve düzenleyerek ve yetkilerini federal devletin doğasına uygun olarak kullanarak yürütme organının büyük çıkarı konusunda anayasa değişiklikleri başlatırken yetkili makamları Anayasa'da değişiklik yapmaya teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Bu çalışmanın önemi, yetkilerinin özgüllüğü ve ciddiyeti nedeniyle büyük öneme sahip olduğu düşünülen irak'taki yürütme organının ikiliğinin ifadesiyle kristalize edilir ve yürütme işlevleriyle sınırlı değildir, belki de yargısal veya yasama. Yürütme organı, yasama organı tarafından düzenlenen politika ve kuralların uygulanmasından sorumlu Hükümetin tarafıdır.

Anahtar Kelimeler: İkili Yürütme Gücü, Cumhurbaşkanı'nın Referans Şartları, Başbakanın Yetkileri.

ABSTRACT

THE CONSTITUTIONAL ORGANIZATION OF THE DUALITY OF THE FEDERAL EXECUTIVE AUTHORITY IN IRAQ

This study aims to indicate the powers of the President of the Republic and the competences of the Prime Minister under the dual executive branch and aims to encourage the competent authorities to amend the Constitution when initiating constitutional amendments on the great interest of the executive branch by embracing the dual executive branch in its basic characteristics and regulating it and exercising its competences in accordance with the nature of the federal state. The importance of this study is crystallized by the statement of the duality of the executive branch in Iraq, where this authority is considered to be of great importance because of the specificity and seriousness of its powers and not limited to executive functions, perhaps judicial or legislative. The executive branch is a party to the Government responsible for implementing the policies and rules regulated by the legislature.

Keywords: dual executive power, powers of the President, powers of the Prime Minister.

الملخص

التنظيم الدستوري لثنائية السلطة التنفيذية الاتحادية في العراق

تهدف هذه الدراسة إلى بيان صلاحيات رئيس الجمهورية واختصاصات رئيس مجلس الوزراء في ظل ثنائية السلطة التنفيذية كما تهدف إلى تشجيع الجهات المختصة عند الشروع بالتعديلات الدستورية على الاهتمام الكبير بالسلطة التنفيذية باعتمادها ثنائية السلطة التنفيذية في خصائصها الأساسية وتنظيمها ومزاولتها لاختصاصاتها بصورة يتسق مع طبيعة الدولة الفدرالية. وتتبلور أهمية هذه الدراسة من خلال بيان ثنائية السلطة التنفيذية في العراق حيث تعتبر هذه السلطة ذات أهمية بالغة بسبب خصوصية صلاحياتها وخطورتها ولا تقتصر على الوظائف التنفيذية فربما تكون قضائية أو تشريعية. وقد فرض المنهج العلمي للمادة التي جمعتها تقسيم الرسالة إلى فصلين سبقتهما مبحث تمهيدي ويبدأ الموضوع من خلال إلقاء نظرة عامة عن السلطة التنفيذية حيث يبدأ الموضوع ببيان مفهوم السلطة التنفيذية ومفهومه وظيفته وبعدها بيان ثنائية السلطة التنفيذية وتقسيماته. والسلطة التنفيذية هي طرف في الحكومة مسؤولة عن تنفيذ السياسات والقواعد التي تنظمها السلطة التشريعية. ثم بعد ذلك تطرقنا في الفصل الأول إلى الأحكام المتعلقة برئيس الجمهورية وصلاحياته وبعدها في الفصل الثاني إلى الأحكام المتعلقة بمجلس الوزراء واختصاصاته ثم ختمت الفصول أعلاه بأهم الاستنتاجات والنتائج التي توصلت إليها البحث مع جملة من المقترحات وبعدها قائمة المصادر.

الكلمات المفتاحية: ثنائية السلطة التنفيذية، اختصاصات رئيس الجمهورية، صلاحيات رئيس مجلس الوزراء

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	
BİLDİRİM.....	
TEŞEKKÜR.....	iii
ÖZ	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
GİRİŞ.....	1
 BÖLÜM 1	 10
Cumhurbaşkanına ve yetkilerine ilişkin hükümler	10
1.1: Cumhurbaşkanına İlişkin Hükümler.....	10
1.1.1: Cumhurbaşkanının karşılaması gereken şartlar	10
1.1.2: Cumhurbaşkanını seçme mekanizması	13
1.1.3: Cumhurbaşkanının görev süresi	14
1.1.4: Cumhurbaşkanının görev süresinin sona ermesi	16
1.1.5: Cumhurbaşkanının sorumluluğu	17
1.2: Cumhurbaşkanının Yetkileri	19
1.2.1: Yürütme organına ilişkin yetkiler	19
1.2.2: Yasama organı ile ilgili yetkiler	25
1.2.3: Yargı ile ilgili yetkiler	33
 BÖLÜM 2	 37
Bakanlar Kurulu ve işlevlerine ilişkin hükümler	37
2.1: Bakanlar Kuruluna İlişkin Hükümler	37
2.1.1: Başbakan ve Bakanlar Kurulu üyelerinin yerine getirmesi gereken şartlar ...	37
2.1.2: Başbakanı seçme mekanizması.....	40
2.1.3: Başbakanın görev süresi.....	42
2.1.4: Bakanlık oluşumu.....	43
2.1.5: Başbakanlık pozisyonunun boş olması	46

2.1.6: Bakanlık Sorumluluđu	48
2.1.7: Sorumluluk tetikleyicileri	51
2.2: Bakanlar Kurulunun Görevleri	54
2.2.1: Yürütme organı ile ilgili yetkiler	55
2.2.2: Yasama organı ile ilgili yetkiler	63
2.2.3: Yargı ile ilgili yetkiler	68
SON	70
KAYNAKÇA	74
İNTİHAL RAPORU	82

قائمة المحتويات

قرار لجنة المناقشة	
الاعلان	
شكر وتقدير	ج
الملخص	د
قائمة المحتويات	هـ
المقدمة	1
الفصل الاول	10
الأحكام المتعلقة برئيس الجمهورية وصلاحياته	10
1.1: الأحكام المتعلقة برئيس الجمهورية	10
1.1.1: الشروط الواجب توافرها في رئيس الجمهورية	10
2.1.1: آلية اختيار رئيس الجمهورية	13
3.1.1: مدة ولاية رئيس الجمهورية	14
4.1.1: انتهاء ولاية رئيس الجمهورية	16
5.1.1: مسؤولية رئيس الجمهورية	17
2.1: صلاحيات رئيس الجمهورية	19
1.2.1: الصلاحيات المتعلقة بالسلطة التنفيذية	19
2.2.1: الصلاحيات المتعلقة بالسلطة التشريعية	25
3.2.1: الصلاحيات المتعلقة بالسلطة القضائية	33

37	الفصل الثاني.....
37	الاحكام المتعلقة بمجلس الوزراء واختصاصاته.....
37	1.2: الأحكام المتعلقة بمجلس الوزراء.....
37	1.1.2: الشروط الواجب توافرها في رئيس وأعضاء مجلس الوزراء.....
40	2.1.2: الية اختيار رئيس مجلس الوزراء.....
42	3.1.2: مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء.....
43	4.1.2: تشكيل الوزارة.....
46	5.1.2: خلو منصب رئيس مجلس الوزراء.....
48	6.1.2: المسؤولية الوزارية.....
51	7.1.2: وسائل تحريك المسؤولية.....
54	2.2: اختصاصات مجلس الوزراء.....
55	1.2.2: الاختصاصات المتعلقة بالسلطة التنفيذية.....
63	2.2.2: الاختصاصات المتعلقة بالسلطة التشريعية.....
68	3.2.2: الاختصاصات المتعلقة بالسلطة القضائية.....
70	الخاتمة.....
74	المصادر.....
82	تقرير الاستيلاء.....

المقدمة

أولاً: مدخل تعريفى بموضوع البحث

يعتبر وجود النظام السياسي المنظم ضرورة عامة تستوجبها الحياة البشرية، إذ إن الغرض من ذلك النظام هو تحقيق الفائدة لجميع الأفراد من خلال تولي الوظائف التي تخدم الجماعة إذ كانت تلك الوظائف في غاية البساطة ثم أخذت بالتوسع وأصبحت تتطور مع تطور النظام السياسي، في كافة البلدان ومهما كان شكل نظامها السياسي المتبع فيها فإن السلطة تختلف فيها حسب طبيعة الوظيفة التي تزاوئها، إذ تتولى بعضها واجب إصدار قواعد عامة فيما تعمل الأخرى على تنفيذها، بيد أن حضور السلطة التنفيذية يعتبر مهم من خلال دورها الضروري في إدارة نشاط الدولة، إذ تخضع في ذلك لقواعد الدستور ليظهر ما هو مسموح لها وما هو ممنوع عليها ومن السائد إن نوع السلطة التنفيذية متعلق بشكل النظام النيابي القائم، وإن ثنائية السلطة التنفيذية هي إحدى أركان النظام البرلماني ويراد بها توفر طرفين على رئيس السلطة التنفيذية وهما رئيس الدولة رئيس الجمهورية أو الملك ورئيس مجلس الوزراء، حيث تعمل الدساتير على إظهار متطلبات تلك الثنائية من الناحية الشكلية في ضوء بيان الأسس العامة للمنصبين وتولية كل طرف منهما، إضافة إلى تنظيم الناحية الموضوعية من خلال الفصل بين اختصاصات وصلاحيات ومسؤولية كل طرف من أطراف السلطة التنفيذية.

ثانياً: أهمية الدراسة:

تكتسب دراسة ثنائية السلطة التنفيذية في العراق في ظل دستور 2005 ذو أهمية في أكثر من ناحية، ابتداءً من أهمية الدستور كسجل يجسد المصالح السياسية والاجتماعية والاقتصادية للنظام السياسي ومضياً بالسلطة التنفيذية كإحدى السلطات الضرورية في الدولة وذلك بسبب ضرورة وخطورة عملها وصلاحياتها التي قد لا تقتصر في الوظائف التنفيذية وربما تكون قضائية وتشريعية أيضاً.

وكذلك بروز دور مجلس الوزراء في ظل دستور عام 2005 على نحو واضح وكان هذا البروز على حساب دور رئيس الجمهورية والبرلمان.

ثالثاً: أسباب اختيار موضوع الدراسة:

أما عن أسباب إختيار الموضوع فتنصرف بين دوافع ذاتية وأخرى موضوعية، فالأسباب الذاتية تتمثل في رغبتنا في تناول موضوع التنظيم الدستوري لثنائية السلطة التنفيذية الاتحادية في العراق، ومواكبة الاتجاهات نحو الاهتمام بهذا الموضوع الذي هو محل إشكالات قانونية مطروحة في الساحة الداخلية، أما

الأسباب الموضوعية تمثلت في إمكانية بيان مهام رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية في ظل دستور العراق لعام 2005 والوقوف على إختصاصاتهم وصلاحياتهم في ظل الاوضاع السياسية التي يمر بها البلاد.

رابعاً: مشكلة الدراسة:

على الرغم من أن القواعد الدستورية قد نظمت السلطة التنفيذية، إلا أن هناك بعض المشكلات في تطبيق هذه القواعد:

1. إن العديد من المسائل التي ترتبط بثنائية السلطة التنفيذية لم تنظم بالمستوى المقبول وخصوصاً تلك قواعد الفصل العضوي من حيث تولية كل طرف وكذلك قواعد الفصل الوظيفي والمتمثلة بتوزيع الصلاحيات بين الطرفين.
2. إن توفر طرفين على رأس السلطة التنفيذية يقود في بعض الأحيان إلى التعاكس بينهما في ضوء عدم التزام أحد الأطراف بالقواعد التي تنظم المنصبين ويؤثر ذلك في نهاية المطاف على وحدة السلطة التنفيذية وترابطها.
3. إن تعطيل القواعد الدستورية المنظمة لقواعد الفصل بين المنصبين وخصوصاً حظر الجمع بين المنصبين يقود إلى إهدار تلك الثنائية ومن ثم توجه النظام إلى طرق آخر غير المرسوم له دستورياً.

خامساً: أهداف الدراسة:

تتمثل أهداف هذه الدراسة فيما يلي:

1. تشجيع المختصين في حال شروعاتهم بإجراءات التعديلات الدستورية على دستور جمهورية العراق الاتحادي على إظهار إهتمام كبير جداً بالسلطة التنفيذية؛ وذلك بإعتناق ثنائية السلطة التنفيذية المطلقة، وتنظيمها لهذه السلطة بصورة يكفل إشراك الأقاليم في مزاولة صلاحيات تلك السلطة.
2. بيان صلاحيات رئيس الجمهورية واختصاصات مجلس الوزراء في ظل مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية وما هي الصلاحيات المشتركة بينهما ومع مجلس النواب.

سادساً: منهجية الدراسة:

نظراً لخصوصية موضوع البحث وتعقد القضايا التي تتطرق إليها فقد اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي، وذلك بتحليل النصوص القانونية ذات العلاقة بموضوع ثنائية السلطة التنفيذية لتأخذ لها تأصيلاً قانونياً يساعد على الوصول إلى معرفة القواعد القانونية والدستورية السارية.

سابعاً: نطاق الدراسة:

ستكون الحدود الزمنية لموضوع الدراسة (التنظيم الدستوري لثنائية السلطة التنفيذية الاتحادية في العراق) للفترة أثناء وبعد عام 2005 أي منذ صدور دستور جمهورية العراق لعام 2005 وما تبعها من تداعيات على أكثر من صعيد، إلى الوقت الحالي. وسيتناول البحث صلاحيات رئيس الجمهورية وإختصاصات مجلس الوزراء سواء كانت في الظروف الاعتيادية التي يمر بها البلد أم في بعض الظروف الاستثنائية التي تفرضها الاحداث التي ربما تحدث نتيجة للسياسات والاستراتيجيات التي تتبعها الدولة، لذلك تناول هذا البحث كيفية تحديد هذه السلطات والصلاحيات من قبل دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

ثامناً: الدراسات السابقة

نريد أن نوضح هنا بأن الدراسات السابقة تناول الموضوع في إطار صلاحيات رئيس الجمهورية وإختصاصات رئيس مجلس الوزراء في ظل الظروف الاعتيادية والاستثنائية.

أو إن الدراسات السابقة أسهمت في مراحل العملية التنفيذية بصورة عامة دون إبراز لدور رئيس الجمهورية، غير إن ما نحاول إبرازه وإلقاء الضوء عليه من خلال الدراسة والتحليل هو مدى مساهمة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في ظل ثنائية السلطة التنفيذية وما يمتلكانه من أدوات قانونية ودستورية في الأوقات الاعتيادية.

ومن الدراسات السابقة:-

- ميثم منفي كاظم الحسيني، ثنائية السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون، جامعة بغداد، للعام 2011.
- جتو إسماعيل مجيد، السلطة التنفيذية في الدولة الفدرالية وإشكالياتها في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية القانون والسياسية، جامعة السليمانية، 2010.

تاسعاً: خطة الدراسة:

على ضوء الإشكالية المطروحة لهذه الدراسة ولغرض الإحاطة بجميع جوانب هذه الدراسة إرتأيت تقسيمه إلى موضوعين بالرقم 1 والرقم 2 ، تسبقهما بحث تمهيدي، حيث تطرقنا في المبحث التمهيدي إلى مفهوم السلطة التنفيذية وتكوينه ووظيفتها بشكل عام وبعدها تطرقنا إلى تقسيمات ثنائية السلطة التنفيذية، وبعدها تناولت في الموضوع الأول (1) الاحكام المتعلقة برئيس الجمهورية وصلاحياته حيث تطرقنا إلى الشروط الواجب توافرها في رئيس الجمهورية وآلية إختياره ومدة ولايته وإنتهائها ومسؤوليته كما تناولت

صلاحيات رئيس الجمهورية المتعلقة بالسلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية والحربية، في حين كان الموضوع الثاني (2) عن الاحكام المتعلقة بمجلس الوزراء واختصاصاته حيث تناولت من خلاله الشروط الواجب في رئيس وأعضاء مجلس الوزراء وآلية إختياره وتشكيل الوزارة وخلو منصب رئيس مجلس الوزراء وكذلك اختصاصات مجلس الوزراء في مجال السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية والحربية وفي النهاية أنهينا هذه الرسالة بخاتمة متواضعة متضمنة الاستنتاجات والمقترحات.

مبحث تمهيدي

1. مفهوم السلطة التنفيذية

ذهب أرسطو باتجاه أن للدولة ثلاث سلطات هي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، حيث إن السلطة التشريعية حسب رأيه تقوم بإصدار القوانين وتولي شؤون الحرب والسلام وعقد المعاهدات والتصديق على أحكام الاعداء، في حين أن السلطة التنفيذية مهمتها تكمن في تنفيذ القوانين، وفيما يتعلق بالسلطة القضائية فحسب رأيه تقوم بالفصل في النزاعات والجرائم (1)، ومن جانب آخر يرى لوك بأن السلطة التنفيذية لديها اختصاصات تقديرية بإمكانها مزاولتها في حالات محددة، منها الحالات التي لم يقر المشرع بوضع القوانين اللازمة لتنظيمها أو الحالات الاستثنائية التي لا يصلح التطبيق الحرفي للقانون لحكم أوضاعها، بل أنه ذهب إلى أكثر من ذلك إذ منح السلطة التنفيذية الحق في الامتناع عن تطبيق القانون في بعض الحالات الاستثنائية إذا قدرت أن في هذا الامتناع تحقيقاً للمصلحة العامة (2)، وتتمثل اختصاص السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين التي تقوم السلطة التشريعية بإصدارها بالإضافة إلى إدارة شؤون الحرب والسلام وكافة الشؤون الخارجية.

ولابد من الإشارة إلى أن اختصاصات السلطة التنفيذية تتباين من دولة إلى أخرى حسب نظام الحكم المتبع، إذ أن الدولة التي تطبق النظام البرلماني تختلف اختصاصاتها عن الدولة التي يطبق فيها النظام الرئاسي وهكذا بالنسبة لنظام حكومة الجمعية، والسلطة التنفيذية في النظام البرلماني يكون مركزها متوازناً ومتعادلاً مع السلطة التشريعية والمساواة بين السلطتين تفرض بينهما فلا تكون إحدى السلطتين خاضعتين للأخرى (3).

(1) George H. Sabine, A History of Political Theory \$ colt London, 1969, p.112.

(2) د. فؤاد الطمار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1965-1966، ص 157.

(3) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة دراسة تحليلية بين النصوص والواقع، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006، ص 118.

وبناء على ما تقدم يمكن القول بأن السلطة التنفيذية " هي السلطة التي يوكل إليها الادارة العامة وتنفيذ القوانين التي تشرّعها السلطة التشريعية، كما أنه يحق لها تعيين أعضاء الهيئة القضائية

2. تكوين السلطة التنفيذية

تذهب السلطة التنفيذية في النظام البرلماني على أساس مبدأ الفصل بين منصب رئيس الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء، إذ أن المسؤولية السياسية لا تقع على عاتق رئيس الجمهورية بل يتحملها كاملة الوزارة بشكل تضامني (4). ولا بد من الإشارة إلى أن مجال المسؤولية الجنائية تتباين من دولة إلى أخرى حسب نوع النظام البرلماني بين جمهوري أو ملكي.

إن رئيس الجمهورية في النظام البرلماني ليس لديه أية سلطات تنفيذية فعلية على العكس من مجلس الوزراء، ونتيجة لذلك فهو لا يتحمل أية مسؤولية. ولكن يترتب على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الجمهورية نتيجتان ضروريتان تتمثل في:

أولاً: لا يجوز إنتقاده لإنعدام مسؤوليته وعدم مزاولته لأي سلطة تنفيذية تنظم مسؤوليته، فالقاعدة العامة تستدعي أن السلطة توازي المسؤولية، وهذه المسؤولية لا تحصل إلا إذا زاول رئيس الجمهورية واجبات محددة بأسلوب غير قانوني (5).

ثانياً: لزوم توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص بجوار توقيع رئيس الجمهورية استناداً إلى قاعدة التوقيع الوزاري المجاور لأن الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية لا تخلي الوزارة من المسؤولية، لذا فإن توقيع رئيس الجمهورية إذا لم يُصاحب بتوقيع الوزارة المختصة يجعل هذا العمل بمنأى عن الطعن، ولا يسمح للبرلمان بالانتقاد كون متخذه غير مسؤول عن أعماله سياسياً (6).

أما فيما له شأن بالمسؤولية الجنائية فإن رئيس الجمهورية في النظام البرلماني يسأل جنائياً عن تصرفاته التي تشكل جرائم بغض النظر إن كانت هذه الجرائم ترتبط بأعمال وظيفته، أم جرائم عادية، ولا يختلف ذلك مع ما تنتجه الدساتير للرئيس من حصانة إذ أن هذه الحصانة لا تعد مطلقة بل معينة بشروط محددة كذلك لا تعني عدم مسؤوليته الجنائية عن الأفعال التي يقوم بها (7).

(4) عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص 214.

(5) عامر عياش، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد 4، العددان 13 و 14، العراق، 2011، ص 4.

(6) عامر عياش، نفس المصدر، ص 4-5.

(7) د.عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، بدون مكان نشر، 2004، ص 286.

3. ثنائية السلطة التنفيذية

يتصف النظام البرلماني بتوافر ثنائية السلطة التنفيذية إذ تنتزع هذه السلطة إلى رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً عن أفعال السلطة التنفيذية، ووزراء يألّفون مجلس جماعي يدعى مجلس الوزراء يرأسهم رئيساً للحكومة وتكون مسؤولية سياسياً أمام البرلمان، وأن الاختلاف بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة واضح من حيث الانتخابات والاختصاصات والمسؤولية الرئيسية. وتتباين الصلاحيات والاختصاصات لكل منهما من دول إلى أخرى حسب المنهج المتبع طبقاً لأحكام دستورها وكذلك في تعيين العلاقة التي تربط طرفا السلطة التنفيذية. بيد أن المبدأ الأساسي المعتمد في كل الدول ذات النظام البرلماني هو الفصل بين الرئاستين⁽⁸⁾.

4. تقسيمات ثنائية السلطة التنفيذية

أولاً: رئيس دولة غير مسؤول سياسياً

إن القاعدة الرئيسية في النظام البرلماني فيما يخص رئيس الدولة أنه يملك ولا يحكم، إذ يعتبر مجرد رمز للبلاد بصلاحيات أو سلطات شرفية، وإن رئيس الدولة في النظام البرلماني غير مسؤول سياسياً وفي بعض الأحيان غير مسؤول جنائياً، إلا إذا في حال أقر الدستور بغير ذلك. وحتى لو كان رئيس الجمهورية وضع له الدستور صلاحيات محددة فإنه ليس باستطاعته مزاوله هذه الصلاحيات بنفسه إلا من خلال رئيس الوزراء، لذلك من أجل تنفيذ قانون لا يكفي توقيع رئيس الدولة وإنما يحتاج إلى توقيع رئيس الوزراء أيضاً والوزير المختص في أحيان أخرى. لذلك فإن الرئيس محمي سياسياً أمام البرلمان كونه لا يزاول سوى صلاحيات شرفية⁽⁹⁾.

لذلك المراد إن رئيس الدولة حينما يكون غير مسؤول سياسياً عن سياسة الحكومة، فهذا لأن الحكومة هي المسؤول الرئيسي والمباشر عن إدارة شؤون الدولة والحكم⁽¹⁰⁾.

إن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة يتوقف على مبررين حسب اعتقاد الفقهاء الفرنسيين إذ كان مبررهم الأول هو أن فكرة المصلحة العليا للدولة التي تطالب إلى مناصرة فكرة مسؤولية السلطة التنفيذية، وكان من الاعتيادي أن تبدو هذه الفكرة في الدول الملكية وثم أضحت تنتقل بعد ذلك إلى الدول الجمهورية.

(8) د. محمد المجنوب، القانون الدستوري والنظام السياسي، ط4، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص114.

(9) مجموعة باحثين، الموسوعة السياسية، بدون دار ومكان وسنة طبع، ص 520.

(10) د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة بيروت، 1987، ص 560.

ومغزى هذه الفكرة يتمثل في أن أي اعتداء على رئيس الدولة هو اعتداء في الوقت ذاته على الدولة نفسها، أما المبرر الثاني فإنها إعتمدت على فكرة التحكيم التي تجعل من رئيس الدولة حكماً وسطاً بين السلطات العامة (11).

ولكن مع ذلك فإن مستوى عدم مسؤولية رئيس الدولة تتباين حسب النظام المتبع في تلك الدولة، فعلى سبيل المثال لا الحصر في النظام الجمهوري يعتبر رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً، بيد أنه مسؤول جزائياً عن الجرائم التي يرتكبها خارج نطاق عمله فيما في النظام الملكي لا يتمتع بأي مسؤولية سياسية ولا مسؤولية جنائية، أي عدم مسؤوليته عما يرتكبه شخصياً من الجرائم التي يعاقب عليها القانون (12).

وعلى غرار ما ذكرناه هذا لا يخفي أنه في النظام البرلماني رئيس الدولة له سلطات محدودة. وفي الحقيقة أن هذه الوضعية جاءت نتيجة أحداث تاريخية جعلت الملك في أنكلترا بعيد عن مزاولة السلطة الفعلية، ومنها أنتقلت هذه الفكرة أي سلطات رئيس الدولة المحدودة إلى الجمهوريات التي ذهبت بالنظام البرلماني.

وفي حقيقة الأمر هنالك تباين في آراء العديد من الباحثين حول دور رئيس الدولة في ظل النظام البرلماني سواء أكان ملكياً أم جمهورياً. إذ ينظر جانب منهم (13) بأن رئيس الجمهورية في النظام البرلماني يزاول دوراً أقوى وأهم من الملك بسبب إختلاف أسلوب وصول كل منهما إلى رئاسة الدولة، إذ منح الانتخاب لرئيس الجمهورية قسم من الادعاء بتمثيل الشعب وبالتالي الحق في مزاولة سلطة الملك ولكنها تبقى أضعف من سلطة رئيس الجمهورية في النظام الغير البرلماني. فيما ينظر آخرون (14) أن رئيس الدولة إذ كان ملكاً، فإنه يتمتع بمركز أدبي يتعدى ما يتمتع به رئيس الجمهورية وذلك للمكانة التي يحتلها من يجلس على عرش البلاد طوال حياته وفي الأخص إذا كان يتمتع بشخصية قوية بارزة، وفي الحقيقة نحن نرى أن الرأي الثاني هو الأكثر قبولاً وذلك لكون رئيس الجمهورية بما أنه قادم من خلال الانتخابات ولمدة محددة من الزمن، فإنه بذلك يفقد إلى صفة التحكيم التي جاء بها الدستور الفرنسي لإثبات عدم مسؤولية رئيس الدولة، حيث لا يجوز أن يكون الرئيس وسطاً بين السلطات العامة وفي الأخص إذا كان مرشحاً من قبل الأغلبية البرلمانية المؤلفة للحكومة.

(11) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص 30.

(12) د. عبد الكريم علوان، مصدر سابق، ص 215.

(13) د. فائز عزيز أسعد، إنحراف النظام البرلماني في العراق، مطبعة سندباد، بغداد، 1984، ص 22.

(14) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص 48.

وعلى غرار ما ذكرناه فيما تقدم فإن الفقيه الفرنسي موريس ديفرجيه يرى بأن رئيس الدولة في النظام البرلماني بغض النظر إن كان رئيساً منتخباً من خلال البرلمان أو كان ملكاً بالوراثة، هو بعيد جداً عن السيادة الشعبية للوزير الأول بل وأقل منه في صفة تمثيل الشعب⁽¹⁵⁾.

ثانياً: الوزارة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان

تعتبر الوزارة أو الحكومة الطرف الثاني وهي الأهم في السلطة التنفيذية، إذ تكون السلطة الفعالة لأنها تزاوِل السلطة الفعلية والحقيقية داخل السلطة التنفيذية، ولذلك يقال بأنها السلطة المسؤولة سياسياً أمام البرلمان.

تتألف الوزارة من رئيس هو غير رئيس الدولة مع وزراء يتولون المسؤولية بصورة تضامنية. ومن الجانب التاريخي فإن الحكومة قد أتت من المجلس الخاص، حيث أنه في نهاية القرن السابع عشر في ظل حكم أسرة (ستيوارت) كان الملك في إنكلترا يقوم بجمع عدداً مختاراً من مستشاريه الشخصيين في مجلس يدعى (كابينت) وكان الغرض من ذلك تعزيز سلطة الملك، غير أن الكابينت أستقل بالتدريج عن الملك الذي لم يعد يحضر إجتماعاته لكونه لم يكن بإستطاعته على فهم ما يحصل في هذه الاجتماعات، بسبب عدم معرفته بالإنجليزية خاصة في عهد جورج الأول والثاني. وبذلك فقد زاول الكابينت صلاحيات الملك في غيابه وأضحى مسؤولاً عن أعماله أمام البرلمان⁽¹⁶⁾.

فالوزارة هي وحدة متضامنة، أو هي مجلس جماعي متناسق مستقل عن رئيس الدولة وعن البرلمان، تعمل بروح الفريق وبصورة تضامنية، تتولى واجبات محددة وتصدر قراراتها بنهج جماعي، وكل وزير مسؤول أمام البرلمان عن سياسة الوزارة ككل وعما تصدره من قرارات تحسب قرارات جماعية، ولا يمكن لأي وزير أن يتحلل من مسؤولية أي قرار يصدره مجلس الوزراء ما دام عضو فيه. فإن كان له رغبة في إعفاء نفسه من المسؤولية عليه أن يستقيل.

هذه السمة التضامنية للوزارة تستوجب عدم تناقض الوزراء فيما يصدرونه من تصريحات، ويوجد على رأس هذه الهيئة أحد أعضائها يختاره رئيس الدولة، وهو بدوره يختار أعضاء هيئته ويتأسس

(15) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، المصدر نفسه، ص 46.

(16) د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص 90.

اجتماعاتها ويتحدث باسمها، ويدعى في رئيس الوزراء أو رئيس الحكومة وفي بعض الأحيان الوزير الأول (17). وهو يعد بمثابة الذي يصون وحدة العمل والأداء في تصرفات الوزارة كلها.

إن الصفة الرئيسية والجوهرية للنظام البرلماني فيما يخص بالوزارة هي إثارة المسؤولية السياسية أمام البرلمان. إذ تستدعي هذه الفكرة بأهمية متابعة الحكومة من قبل البرلمان ومحاسبتها عن تصرفاتها التي فعلتها، وذلك طبقاً لبرامجها السياسية التي رسمتها لكونها صاحبة السلطة الحقيقية والفعالية في مجال السلطة التنفيذية، وقد تصيب هذه المسؤولية أحد الوزراء أو الوزراء بأكملهم، ومن هذا فإن المسؤولية الوزارية تعتبر حجر الزاوية في النظام البرلماني، لأنه بموجبه يخول البرلمان سحب الثقة من أحد الوزراء أو هيئة الوزارة كلها متى كان التصرف الناشئ من الوزير أو من الحكومة مستلزماً للمساءلة. غير أنه يجب أن نميز بين المسؤولية الوزارية بمغزاها الفني وبين مجرد الخلاف بين الوزارة والبرلمان بصدد أمر محدد، فهذا الخلاف لا بد منه بل أنه لازم حتى تتجسد كافة الاتجاهات وتظهر الحقيقة عن طريق الاحتكاك وبلورة وجهات النظر المتعددة، على هذا الأساس فإن رفض البرلمان لمشروع قانون تقدمت به الوزارة، لا يعني لزوم استقالتها ما دام الرفض غير قائم على معارضة البرلمان لسياسة الوزارة العامة (18).

وقد تكون هذه المسؤولية تضامنية وذلك في حالة ما إذا كان التصرف الموجب للمسؤولية خاصاً بأمر يتصل بوزارة محددة أو بمصلحة من مصالحها.

وفي حالة المسؤولية التضامنية، فإن الأمر يستلزم إستقالة الوزارة بأسرها طالما كان التصرف الذي فرض المسؤولية مرتبطاً بسياسة الوزارة العامة أو كان منسوباً إلى رئيس الوزراء ذاته كونه رمز هذه السياسة العامة والموجه لأعمال الوزارة. وهذا هو الوضع الاعتيادي في النظام البرلماني (19).

(17) د. فائز عزيز أسعد، مصدر سابق، ص22.

(18) د. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظام السياسية، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1982، ص 176.

(19) موريس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ط1، ترجمة: د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992، ص 137.

الفصل الاول

الأحكام المتعلقة برئيس الجمهورية وصلاحياته

رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، ويمثل سيادة البلاد، ويسهر على إحترام الدستور، والمحافظة على إستقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور⁽²⁰⁾. ويمارس رئيس الجمهورية مسؤولياته ومهامه المخولة له بموجب أحكام الدستور والتشريعات النافذة⁽²¹⁾. ويقوم مجلس النواب بإنتخاب رئيس الجمهورية، ويكون مسؤولاً أمامه، ويزاول صلاحيات شرفية أي ليست فعلية، ولا يتحمل مجلس الوزراء مسؤوليته، ولا يوقع على قراراته، عليه فإننا نقسم هذا الفصل إلى مبحثين، نخصص أولها لبيان الأحكام المتعلقة برئيس الجمهورية، وثانيها لبيان صلاحياته.

1.1: الأحكام المتعلقة برئيس الجمهورية

تتضمن الأحكام المتعلقة برئيس الجمهورية، الشروط الواجب توافرها في الرئيس، وآلية اختياره ومدة ولايته وإنتهائها، ومسؤولية الرئيس. وسيتم توضيحها كما يلي:

1.1.1: الشروط الواجب توافرها في رئيس الجمهورية

وضع دستور العراق لعام 2005 عدد من الشروط لا بد من وجودها لمن يُنتخب رئيساً للجمهورية، وهذه الشروط هي:

(20) المادة (1) من النظام الداخلي لرئاسة الجمهورية المرقم (2) لسنة 2019.

(21) المادة (2) من النظام نفسه.

أولاً: أن يكون عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين (22)، إن المرشح لرئاسة الجمهورية يستلزم أن يكون عراقياً بالولادة، أي متمتعاً بالجنسية العراقية الأصلية على أساس حق الدم وحده بغض النظر عن مكان ولادته، ومن هذا نستنتج أن الدستور قد ذهب بالأخذ بالجنسية الأصلية دون الجنسية المكتسبة (23) لرئيس الجمهورية، كما فرض الدستور أن يكون أبواه عراقيين حين الولادة، بغض النظر عن إذا كان الابوان عراقيين بالميلاد أم بالتجنس، فالمهم أن يكون الرئيس ذاته عراقياً بالميلاد – أو لهم جنسية أخرى إضافة إلى جنسيتهم العراقية، لأن الجنسية العراقية بمفردها تكون محل اعتبار في هذه الوضعية وأن أدى ذلك إلى ازدواج الجنسية؛ لذا فإن رئيس الجمهورية يستوجب أن يكون متمتعاً بالجنسية الأصلية ومولوداً من أبوين عراقيين، لذلك ليس بإمكان الشخص المولود من أبوين غير عراقيين أن يرشح لمنصب رئيس الجمهورية وإن كان مولوداً في العراق.

ثانياً: أن يكون كامل الأهلية وأتم الأربعين سنة من عمره (24)، أن يستوجب أن يكون المرشح لرئيس الجمهورية متمتعاً بالأهلية المدنية والسياسية إذا من غير الممكن أن يتبوأ شخص منصب رئاسة الدولة وهو محروم من تلك الحقوق أو فقدها. بالإضافة إلى ذلك أن يكون المرشح قد أتم الأربعين سنة من عمره حتى يكون قد وصل إلى درجة النضج العقلي والحكمة والقدرة على تحمل المسؤولية لكون هذا المنصب بحاجة إلى النضج والحنكة السياسية، وخبرة في نطاق العمل السياسي، ونرى أن الدستور العراقي عندما حدد سن الأربعين كان موقفاً فيه فلا هو سن منخفض ولا هو سن مرتفع.

والغاية في قياس السن ليوم الانتخاب؛ أي يستلزم ألا يقل سن المرشح لرئاسة الجمهورية يوم الانتخاب عن أربعين سنة لكون رئيس الجمهورية يؤدي اليمين الدستوري أمام مجلس النواب يوم انتخابه، إذن فإن دستور جمهورية العراق يطلب من المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية أن يكون قد أتم الأربعين سنة من عمره، وهو بذلك يكون قد طلب من المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية أكثر مما يطلبه قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005 في المرشح لعضوية مجلس النواب، إذ أكتفى المشرع في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون قد بلغ من العمر ثلاثين سنة بينما يطلب من المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية أن يكون قد أتم الأربعين سنة.

(22) المادة (68/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(23) ينظر بخصوص الجنسية الأصلية والجنسية المكتسبة، د. حسن محمد الهداوي و د. غالب علي الداودي، القانون الدولي الخاص، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، دون سنة طبع، ص 44-54.

(24) المادة (68/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

ثالثاً: أن يكون ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص⁽²⁵⁾، يستوجب في المرشح لرئاسة الجمهورية عند ترشيح نفسه للرئاسة أن يكون ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والاخلاص، على سبيل المثال لا يقبل أن يكون من مروجي وتجار المخدرات أو متورطاً في مسائل الفساد المالي والإداري، ولا يكون شرساً مولعاً بالحرب، ولا منتمياً إلى كيان أو نهج يتبنى العنصرية أو الإرهاب والتفكير أو التطهير الطائفي؛ بل يجب أن يكون مخلصاً للواجب ملتزماً بالصدق مؤمناً بالوطن.

رابعاً: أن يكون غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف⁽²⁶⁾، أي يستوجب أن يكون المرشح لرئاسة الجمهورية غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف؛ وهي تلك التي ترجع إلى ضعف في الخلق وانحراف في الطبع. والشخص إذا انحدر إلى هذا المستوى الأخلاقي لا يكون أهلاً لتولي المناصب العامة التي تقتضى فيمن يتولاها أن يكون متحلياً بالأمانة والنزاهة والشرف واستقامة الخلق وقد نصت عليها المادة 21 فقره 6 من قانون العقوبات العراقي المرقم (111) لسنة 1969 بقولها " الجرائم المخلة بالشرف كالسرقة والاختلاس والتزوير وخيانة الأمانة والاحتيال والرشوة وهتك العرض ". وهذا يعني إنه إذا كان محكوماً بغير هذه الجرائم، فإن هذا الحكم لا يعد مانعاً من ترشيحه لمنصب رئاسة الجمهورية، وكذلك إذا ارتكب جريمة مخلة بالشرف ولم يكن يصدر الحكم بحقه، فإن ارتكاب هذه الجريمة لا يعد مانعاً من الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية، وكذلك الأمر بالنسبة لمن يسقط حكمه بالعفو العام، لأنه يترتب عليه محو الحكم بالإدانة وسقوط العقوبات ويجعل الحكم كأنه لم يكن، أي هذا الحكم لا يعد مانعاً لمن يرشح نفسه لمنصب رئاسة الجمهورية، لكن إذا صدر حكم بحق المرشح، ولم ينفذ أو نفذ جزئياً وهرب فإن هذا الحكم يعد كافياً لمنعه من الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية حتى ولو لم ينفذ الحكم عليه إطلاقاً، إذن إن مرتكب الجرائم المخلة بالشرف الذي لم يصدر حكم بحقه، والمحكوم بالجرائم غير المخلة بالشرف يسمح له أن يُنتخب رئيساً للجمهورية.

خامساً: ألا يكون المرشح مشمولاً بإجتنaths البعث، وهذا الشرط جاء في نص المادة (131/ثالثاً) من الدستور حيث حضر هذا النص على المشمول بإجتنaths البعث الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية ورئاسة وعضوية مجلس النواب ورئاسة وعضوية مجلس الاتحاد والمواقع المتناظرة وأعضاء السيادة القضائية.

(25) المادة (68/ثالثاً) من الدستور نفسه.

(26) المادة (68/رابعاً) من الدستور نفسه.

ولكن لا بد من الإشارة إليه، أن دستور جمهورية العراق لم يشترط أو يذكر لمن أراد الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية أن يكون متعلماً وشرط التعليم أمر بديهي ويعني ضرورة الحصول على مؤهل دراسي محدد أو تحصيل درجة محددة من الثقافة، ولا يعني مجرد القراءة والكتابة.

لذا نرى أن المشرع العراقي لم يكن موفقاً بعدم إدراج شرط التعليم في الدستور إذ أن رئاسة الجمهورية ليست هينة بل فيها العديد من المصاعب وهي تتطلب قدراً عالياً من الثقافة.

2.1.1: آلية اختيار رئيس الجمهورية

يقوم الأشخاص بالترشيح لمنصب رئيس الجمهورية، على الشرط أن تتوفر فيهم الشروط التي ينص عليها دستور جمهورية العراق، وتتباين أحكام وقواعد الترشيح استناداً للمادة (70) من الدستور عن تنظيم الموضوع طبقاً لنص المادة (138)، فطبقاً للمادة (70) من الدستور التي تقوم بعملية تنظيم طريقة الترشيح الفردي، فمن لديه الرغبة بالترشيح يقوم بتقديم طلب إلى رئاسة مجلس النواب خلال مدة أقصاها ثلاثة أيام من تاريخ بدء الاعلان عن التقديم لهذا المنصب ويتم إرسال طلباتهم التحريرية معززاً بالوثائق الرسمية التي تؤكد وجود الشروط المنصوص عليها في الدستور مع سيرتهم الذاتية أما فيما يخص المادة (138) من الدستور التي عملت على تنظيم أسلوب اختيار مجلس الرئاسة الذي يحل محل الرئيس واعتمدت أسلوب القائمة المكونة من ثلاث أشخاص (الرئيس ونائبيه). والتصويت عليهم يتم بالكامل لأنه يتم ترشيحهم بالكامل (27).

وأما بخصوص انتخاب الرئيس فإن الدستور وضع مدة زمنية معينة يتم من خلالها انتخاب رئيس الجمهورية، ولكون ولاية الرئيس تنتهي بإنهاء مدة مجلس النواب، فيكون انتخاب رئيس الجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ انعقاد مجلس النواب علماً أن مجلس النواب ينعقد بدعوة من رئيس الجمهورية المنتهية ولايته بموجب مرسوم جمهوري خلال (15) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات النيابية ولا يسمح التمديد أكثر من هذه المدة المذكورة وفي إطار عملية الاقتراع لإختيار مرشح محدد لتولي منصب الرئاسة، يقوم مجلس النواب بالاقتراع من بين المرشحين رئيساً للجمهورية، بأغلبية ثلثي أعضائه ، ولكن في حال لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية اللازمة في المرحلة الأولى، يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، ويُعلن رئيساً من يحصد أكبر عدد من الاصوات في الاقتراع الثاني (28).

(27) ينظر المادة (3) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (8) لسنة 2013 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (433) في 2013/2/27.

(28) المادة (70/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

وبخصوص هذا يمكن طرح سؤال هل يجوز إنتخاب رئيس الجمهورية من بين أعضاء مجلس النواب؟

لغرض الإجابة على هذا السؤال، يمكن القول بأن مجلس النواب ينتخب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية، فهؤلاء المرشحون يمكن أن يكونوا من أعضاء مجلس النواب أو من خارجهم. وبعد انتخاب رئيس الجمهورية، يؤدي اليمين الدستوري أمام مجلس النواب (29) وهي ذات طريقة اليمين لعضو مجلس النواب (30).

وبهذه الكيفية أنتخب أول مجلس لرئاسة الجمهورية من خلال مجلس نواب عراقي، بحيث لم يتقدم لذلك سوى قائمة واحدة تتكون من السادة الرئيس الأسبق جلال الطالباني رئيساً للجمهورية وعادل عبد المهدي وطارق الهاشمي نائبين للرئيس، وبعد إجراء عملية التصويت وفرز الأصوات فازت القائمة بـ (198) صوتاً من مجموع الحضور (255) فيما كانت هناك (57) ورقة بيضاء، وبعد إعلان النتائج أدى السادة رئيس الجمهورية ونائباه اليمين الدستورية أمام أعضاء مجلس النواب (31).

وهكذا يتضح لنا بأن رئيس الجمهورية ينتخبه مجلس النواب من غير الاعتماد على الاقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم، ولا يتناسب هذا الاسلوب لإختيار رئيس الجمهورية مع طبيعة الدولة الفدرالية؛ لهذا كان من الأجدر أن يتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل جمعية اتحادية تتكون من أعضاء مجلس النواب وعدد مماثل من الاعضاء الذين تنتخبهم الاقاليم بالكيفية التي يحددها دستور أو قوانين تلك الاقاليم.

3.1.1: مدة ولاية رئيس الجمهورية

جاء في المادة (72/أولاً) من الدستور " تحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب ".

وهذا يعني أن ولاية الرئاسة محددة بثمان سنوات فقط ولكن الدستور لم يتطرق إلى بدء مدة الرئاسة إلا أننا نرى بأن هذه المدة تبدأ من اليوم الذي يتولى فيه أداء اليمين الدستورية.

(29) المادة (71) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(30) المادة (50) من الدستور نفسه.

(31) محضر جلسة رقم (1)، الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الأولى، الدورة الأولى، سنة 2006.

ولا يجوز مزاولة السلطة الدستورية من قبل رئيس الجمهورية قبل أداء القسم ومن ثم فإن القسم سابق على مزاولة هذه السلطات وملازم لها (32). فقد جاء في المادة (71) من الدستور " يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور ".

ومواكبة للإتجاه الدستوري السائد سمح دستور جمهورية العراق بتجديد ولاية الرئيس مرة واحدة متصلة فقط كما جاء في المادة (72/أولاً) أعلاه.

ومن المؤكد أن ذلك سيكون دافعاً لبذل المزيد من الجهد من قبل رئيس بغية الفوز بولاية ثانية، بل أن قصر الولاية على فترة واحدة سيدفع إلى الإهمال لكون الرئيس لا يخاف على منصبه الذي سيعتبره حتماً بعد انتهاء الولاية الواحدة بغض النظر إن كان ادائه جيد أم سيئ في هذا المنصب، علاوة على ذلك تحديد ولاية الرئيس بمدة واحدة غير قابلة للتجديد قد يحرم الدولة من خبرة سياسية أكتسبها الرئيس في الولاية الأولى (33).

ولكن ربما يُطرح سؤال على قدر كبير من الأهمية، ألا وهو هل يجوز لرئيس الجمهورية عند إنتهاء مدة ولايته الأولى ولم يُنتخب لولاية ثانية متصلة أن يرشح نفسه لولاية ثانية غير متصلة؟

ولغرض الإجابة على هذا السؤال يمكننا القول، إن رئيس الجمهورية إذا انتهت مدة ولايته الأولى ولم يُعد انتخابه فيمكن أن يُنتخب بعد ذلك للرئاسة لولاية ثانية، لأن نص المادة (72) لم يضع شرط الولاية الثانية المتصلة وإنما اشترط عدم تولي الشخص الرئاسة أكثر من ثماني سنوات، تجنباً من الاستبداد بالسلطة والانحراف بها.

ولا شك أن تعيين مدة ولاية الرئيس وعدم جواز إعادة إنتخابه إلا لولاية ثانية فحسب من الأمور التي تثير نقاشاً ليس بالسهل بين فقهاء القانون الدستوري، وبخصوص هذا الموضوع هناك اعتباران يجب الموازنة والتوفيق بينهما وأخذهما في الحسبان.

الاعتبار الأول: إن الأمة يجب الا تضيق على نفسها في الاختبار فإذا وجدت رئيساً صالحاً موقفاً استراحت له فإنها يجب ألا تكره على تغييره والاستغناء عن خدماته لمجرد التغيير.

(32) د. ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ط1، 2014، ص 442.

(33) علي يوسف شكري، محمد علي الناصري، محمود الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، ط1، 2008، ص 173.

الاعتبار الثاني: يكمن فيما يراه البعض من أن بقاء الرئيس في الحكم لمدة متوالية ومتصلة قد طريقاً نحو الدكتاتورية والتسلط والانفراد بالحكم " (34).

وعلى الرغم من أن عدم بقاء الرؤساء في الحكم لمدد متتالية لا يؤدي إلى نظام سياسي مستقر يقوم على تعدد الأحزاب وتقديس حرية الرأي ورفع صالحي الشعب بكافة قومياته وطوائفه، بيد أن بقاء الرئيس مدة طويلة في الحكم يقود إلى نوع من التسلط والانفراد بالحكم والدكتاتورية.

وهنا تجدر الإشارة إليه، إن واضعي الدستور لم يكونوا على صواب حينما حددوا مدة ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات، لأن رئيس الجمهورية يكون بمثابة الحكم بين السلطات ويضمن تحقيق عنصر الاستمرار والثبات حتى في ظل الظروف الصعبة، وبقائه في الحكم لفترة أطول من فترة حكم مجلس النواب ومجلس الوزراء يكتسب فيها خبرة وحنكة سياسية ويستطيع عن طريقها أن يعطي الكثير من النصائح والارشادات والتوجيهات إلى وزرائه خلال قيامهم بالاعمال المختلفة، ويكون له أكبر الأثر والعون في نجاح السياسة العامة للدولة، لهذا كان من الأجدر عليهم أن يحددوا مدة ولاية رئيس الجمهورية بخمس سنوات مع عدم جواز انتخابه إلا لولايتين فحسب وذلك تجنباً للاستبداد بالسلطة والانحراف بها.

4.1.1: انتهاء ولاية رئيس الجمهورية

جاء في دستور جمهورية العراق " يستمر رئيس الجمهورية بممارسة مهماته إلى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه، على أن يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول انعقاد له " (35).

وتنتهي أيضاً بالاستقالة، ويقدم الرئيس استقالته تحريراً إلى رئيس مجلس النواب ويستطيع رئيس المجلس أن يرفض الاستقالة ويراجع الرئيس فيها فيقنعه بالعدول عنها، أما إذا أصر الرئيس عليها فليس هناك طريقة للوقوف بوجه إصراره، وتعد نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب (36).

بالإضافة إلى ذلك تنتهي ولاية رئيس الجمهورية في حالة الوفاة والعجز الدائم عن العمل، وفي حالة خلو منصب رئيس الجمهورية يحل نائبه محله (37)، وفي حالة عدم وجود نائب له يحل رئيس مجلس النواب

(34) مصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 2012، ص 580.

(35) المادة (72/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(36) المادة (75/أولاً) من الدستور نفسه.

(37) المادة (75/ثالثاً) من الدستور نفسه.

محل الرئيس وعلى مجلس النواب أن ينتخب رئيساً جديداً خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ خلو المنصب (38)، لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية (39).

وفي الحقيقة أنه من غير الصائب إسناد مهام رئيس الجمهورية ورئاسة مجلس النواب المكلف بانتخاب رئيس الجمهورية الجديد لنفس الشخص، ونرى بأن رئيس مجلس الاتحاد هو أفضل من يتولى مهام رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة.

5.1.1: مسؤولية رئيس الجمهورية

يسأل رئيس الجمهورية سياسياً بحيث يتم إعفاؤه من قبل مجلس النواب بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا، ويسأل جنائياً أيضاً عن الجرائم التي يرتكبها.

الفرع الأول: المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية أمام مجلس الوزراء

رئيس الدولة في ثنائية السلطة التنفيذية عادة مصون غير مسؤول سياسياً، وغير مسؤول أمام البرلمان عن شؤون الحكم وإنما المسؤول هو مجلس الوزراء، ولذلك فلا يكون للبرلمان حق سؤاله أو استجوابه (40)، ولا يمكن الاقتراع بعدم الثقة به لإجباره على الاستقالة، ومع هذا فإن البرلمان يمكن في الواقع أن يجبر رئيس الدولة على التخلي عن منصبه بما يضعه في سبيله من الحواجز أو إذا رفض التعاون معه (41).

ولكن الأمر يختلف في دستور جمهورية العراق لسنة 2005، إذ يتم مساءلة رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب أي (163) عضواً، على أساس طلب مسبب (42)، ويتم إعفاؤه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه أيضاً، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في حالة الحنث في اليمين الدستوري، وإنتهاك الدستور، والخيانة العظمى (43)، لأن المحكمة الاتحادية العليا هي المختصة بالفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية (44).

(38) المادة (75/أربعاً) من الدستور نفسه.

(39) المادة (72/ثانياً) من الدستور نفسه.

(40) د. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، ط1، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص 254-255.

(41) د. ثروت بنوي، النظم السياسية، تطور الفكر السياسي والنظرية العامة للنظم السياسية، الكتاب الأول، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1961، ص 436.

(42) المادة (61/سادساً/أ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(43) المادة (61/سادساً/ب) من الدستور نفسه.

(44) المادة (93/سادساً) من الدستور نفسه.

لكن يلاحظ، أن الدستور لم يحدد مضمون تلك الحالات وترك ذلك للمشرع العادي ليحدد مفهوم كل منها في قانون خاص (45)، وإن هذا القانون لم يُسن لحد الآن.

كما أنه لا يمكن إعفاء رئيس الجمهورية من منصبه إلا بموافقة الغالبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بالرغم من صدور قرار الإدانة من المحكمة الاتحادية العليا؛ وهذا يعني أن الكلمة الأخيرة في إعفاء رئيس الجمهورية وعدم إعفائه ترجع لمجلس النواب وليست للمحكمة الاتحادية العليا، فإذا لم توافق الاغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب على إعفاء رئيس الجمهورية فسوف يبقى في منصبه.

هكذا يتضح إن دستور جمهورية العراق قد أقر المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بإعفائه من منصبه قبل إنتهاء مدة ولايته، لأن مسؤوليته لا تصل إلى أكثر من إعفائه، ولا تصل إلى ماله وحرية، وهذا لا يتوافق مع ثنائية السلطة التنفيذية المحضة التي يكون فيها رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً.

الفرع الثاني: المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية

أن الحصانة التي يتمتع بها رئيس الدولة ليست واحدة في أنظمة الحكم كافة، ففي النظام الملكي يتمتع رئيس الدولة بحصانة تامة من الخضوع لأحكام القانون الجنائي، فلامسؤولية عليه قطعاً وأساس هذا الاعفاء هي القاعدة المعروفة التي عبر عنها الانكليز في دستورهم (الملك لا يخطئ)، أما في النظام الجمهوري فإن حصانة رئيس الدولة ليست مطلقة بل مقتصرة على الجرائم التي يرتكبها اثناء تأديته لوظيفته (46).

أما في العراق فالدستور لم يتطرق إلى مسؤولية رئيس الجمهورية عن الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، كجرائم القتل والاختلاس والاعتصاب والسرقه وغيرها من الجرائم، التي لا علاقة لها بالعمل الوظيفي، وكما أنه لم يُشر إلى أية حصانة دستورية أو قانونية لرئيس الجمهورية لعدم مسؤوليته عنها.

وبخصوص هذا الموضوع يمكن طرح تساؤل حول الهيئة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية عن هذه الجرائم، هل إن المحكمة الاتحادية العليا هي الهيئة المختصة بمحاكمته عن هذه الجرائم؟ أم المحاكم العادية مثل باقي أفراد الشعب؟

(45) المادة (93/سادساً) من الدستور نفسه.

(46) د. تافكه عباس البستاني، مبدأ الاختصاص العالمي في القانون العقابي، ط1، مطبعة اراس، أربيل، 2009، ص310.

ومن أجل الاجابة على هذا التساؤل هناك اراء مختلفة، (ان ذلك لايعني انه ليس هناك حصانة لرئيس الدولة، بل هو يتمتع بالحصانة في الجرائم العادية التي لاتخص الدستور، لأنه ليس من المنطقي ان يتمتع رئيس الدولة بالحصانة في دولة اجنبية ولايتمتع بها في دولته، لذلك نعتقد ان عدم ذكر الدستور لهذه الحصانة يدل على انه مفهوم ضمناً)(47).

لكننا نرى ان المحكمة الاتحادية العليا هي المختصة بالفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية (48)، وهذا الاختصاص يؤدي إلى جعل صلاحية المحكمة الاتحادية العليا في الفصل في الاتهام الموجه إلى رئيس الجمهورية صلاحية مطلقة؛ إذ تتضمن كافة الجرائم التي يرتكبها رئيس الجمهورية، ولكن هذه الجرائم وتشكيل الهيئة المختصة بمحاكمة الرئيس، وإجراءات الاتهام والتحقيق يستوجب أن ينظم بقانون، ولما لم يصدر مثل هذا القانون الخاص، فيبقى حق الملاحقة والتحقيق ومحاكمة رئيس الجمهورية عن الجرائم التي يرتكبها لصلاحية القضاء العادي، لأن ولاية القضاء هي ولاية عامة تشمل كافة القضايا باستثناء ما جاء بنص واضح وصريح (49). أما مايخص الحصانة التي يتمتع بها رئيس الدولة في دولة اجنبية فهذا يقع ضمن إطار التعامل بالمثل بين الدول لأن هذه الحصانة تتعلق بحصانة وكرامة وسيادة الدولة ضمن العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين.

2.1: صلاحيات رئيس الجمهورية

يزاول رئيس الجمهورية بعض صلاحيات السلطة التنفيذية، فقرر الدستور منحه بعض الصلاحيات التي يستقل بمباشرتها بنفسه ودون أي تدخل من مجلس الوزراء، ولم يمنحه الصلاحيات التي يزاولها رئيس الدولة في ثنائية السلطة التنفيذية المحضة والتي لا تخضع لقاعدة توقيع المجاور، لذا سنوضح هذه وكما يلي:

1.2.1: الصلاحيات المتعلقة بالسلطة التنفيذية

يقتصر صلاحيات رئيس الجمهورية على تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الحكومة، أما الوزراء فرئيس مجلس الوزراء هو الذي يقوم بتعيينهم، وكذلك فهو يصدر المراسيم الجمهورية لمزاولة اختصاصاته، ويقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه لأي سبب كان.

(47) د. تافكه عباس البستاني، المصدر نفسه، ص 311.

(48) المادة (93/سادساً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(49) المادة (29) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 وتعديلاته.

أولاً: تعيين وإقالة الوزراء

الأصل في ثنائية السلطة التنفيذية، إن رئيس الدولة هو الذي يقوم بتعيين الوزراء وإقالتهم والواقع إن حق رئيس الدولة يقتصر على اختيار رئيس الوزراء ويقوم هذا الأخير بدوره بإختيار أعضاء الوزارة، ولا يخضع تصرف الرئيس في هذا الشأن لقاعدة التوقيع المجاور، لكن رئيس الدولة مقيد بإختيار الشخص الذي يحصل على ثقة البرلمان، فإذا كان هناك حزب يمثل الأغلبية البرلمانية فالرئيس يكون مقيداً بدعوة الزعيم الحربي لهذه الأغلبية لرئاسة الوزارة (50).

وفي حال لم يكن هناك حزب معين تمثل فيه الاغلبية البرلمانية، فإن رئيس الدولة يتمتع في هذه الحالة بشيء من حرية الاختيار والمفاضلة بين زعماء هذه الاحزاب (51).

أما الوزراء فإن رئيس الوزراء يقوم بإختيارهم بعد تكليفه من رئيس الدولة، ويعرض أسماء المرشحين على رئيس الدولة ليصدر قراراً يحمل توقيعاً مجاوراً من رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء معاً (52).

كما يكون من حق رئيس الدولة تعيين رئيس الوزراء والوزراء فهو يملك أيضاً حق عزلهم وحقه في العزل، كحقه في التعيين لا يكون مطلقاً دون قيد (53).

أما في دستور جمهورية العراق، فيكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الوزارة (54)، ويعرض المرشح المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقته، عند الموافقة عليهم منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة (55)، وبعدها يقوم بتسميتهم (56).

(50) د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 379.

(51) د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009، ص 188.

(52) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005، ص 304.

(53) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا و د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري والنظم السياسية، الفتح للطباعة والنشر، الاسكندرية، 2001، ص 293.

(54) المادة (76/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(55) المادة (76/أربعاً) من الدستور نفسه.

(56) المادة (76/ثانياً) من الدستور نفسه.

وهذا يعني أن رئيس الجمهورية لا يقوم بتعيين الوزراء بمرسوم جمهوري بعد إختيارهم من قبل رئيس مجلس الوزراء، بل رئيس مجلس الوزراء هو نفسه يقوم بتعيينهم بعد موافقة مجلس النواب على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري.

وكذلك بالنسبة لإقالتهم فإن رئيس الجمهورية لا يستطيع إقالة الوزارة، بل عليه ان يقدم طلباً إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء⁽⁵⁷⁾، ولا يُقال للوزراء إلا بموافقة مجلس النواب⁽⁵⁸⁾.

ثانياً: إصدار مراسيم الجمهورية

جاء في المادة (73/سابعاً) من دستور جمهورية العراق " يتولى رئيس الجمهورية إصدار المراسيم الجمهورية " ولكن الدستور لم يحدد ما هي تلك المراسيم، ولكن على ما يبدو أنه يقصد تلك المراسيم المتعلقة بتنفيذ إختصاصاته في الدستور⁽⁵⁹⁾.

ولابد من الإشارة بخصوص هذا الموضوع، إن توقيع رئيس الجمهورية على هذه المراسيم لا يكون مرفقاً بتوقيع أحد الوزراء المختصين، وهذا لا يتوافق مع القاعدة السائدة في ثنائية السلطة التنفيذية التي تقضي بأن توقعات رئيس الدولة في أمر من أمور الدولة يستلزم لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون.

ثالثاً: حضور رئيس الجمهورية اجتماعات مجلس الوزراء وترأس اجتماعاته

كقاعدة عامة في ثنائية السلطة التنفيذية لا يسمح لرئيس الدولة حضور جلسات مجلس الوزراء، وإذا تم السماح له برئاسة بعض جلسات مجلس الوزراء فإن رئاسته تكون شرفية غير فعلية ولا يحق له الاشتراك في التصويت⁽⁶⁰⁾، ولكن له حق التوقيع على القرارات والتوصيات التي يصدرها مجلس الوزراء، كما يقوم بإعطاء النصح والارشاد قبل إقرار القرارات ويكون له أن يطلب إعادة النظر في بعضها، بيد أنه إذا أصرت الوزارة عليها فلا مناص أمام الرئيس إلا التوقيع عليها⁽⁶¹⁾.

وفي دستور جمهورية العراق يكون رئيس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ويقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته ، ولم يجز لرئيس الجمهورية بحضور

(57) المادة (61/ثامناً/ب/أ) من الدستور نفسه.

(58) المادة (78) من الدستور نفسه.

(59) د. السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، 1953، ص 20.

(60) د. حازم صادق، مصدر سابق، ص 200-202.

(61) المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

اجتماعات مجلس الوزراء او ترأس اجتماعاته، وإنما كل ذلك متروك لرئيس مجلس الوزراء وهو الذي يقوم بإدارة مجلس الوزراء والتنسيق بين الوزراء وإشرافهم، وهذا يتوافق مع منطق ثنائية السلطة التنفيذية، ولكن على ما يبدو أن رئيس الجمهورية لا يعرف ما يجري داخل مجلس الوزراء، ولا يستشار ولا يوقع على قراراته هذا من ناحية ومن ناحية أخرى إن رئيس الجمهورية يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه لأي سبب كان (62)، ولحين تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً طبقاً لأحكام المادة (76) من الدستور (63)، وهذا الجمع بين منصبتين، منصب رئيس الجمهورية ومنصب رئيس مجلس الوزراء لا يتماشى مع مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية المحضة، كما أنه يتعارض مع طبيعة مسؤولية والدور التحكيمي لرئيس الدولة.

وكان من المفروض أن يفرق الدستور بين حالتين من الخلو، ففي حالة الاستقالة أو الإقالة أو سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء الذي يبقى في منصبه لممارسة أعماله مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً وإلى حين تشكيل مجلس الوزراء الجديد (64).

أما في حالة الوفاة أو المرض الدائم أو أية حالة أخرى التي لا يستطيع فيها رئيس مجلس الوزراء أن يقوم بمزاولة مهامه، كان ينبغي أن يقوم نائبه بممارسة أعماله مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً إلى حين تشكيل مجلس الوزراء الجديد؛ هذا يقتضي مراعاة ذلك عند البدء بتعديل الدستور بوضع نص يتيح ذلك.

رابعاً: طلب إعلان الحرب وحالة الطوارئ

لما كان إعلان الحرب يعقبه تغيير في علاقات الدول المحاربة ويترتب عليه حقوق والتزامات جديدة فيما بينها من ناحية وبينها وبين الدول الأجنبية من ناحية أخرى، ويستلزم أن يسبق البدء في التحضير للأعمال الحربية إعلان حالة الحرب هذا فضلاً عن أن مبادئ الأخلاق تستلزم على الدول ألا تأخذ إحداها على الأخرى على حين غفلة فتشرع بالحرب ضدها من دون إنذار سابق، والعمل بغير ذلك يعد إخلالاً بالطمأنينة وهدم الثقة بين الدول (65).

إن إعلان الحرب هي من صلاحية رئيس الدولة على اعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية بيد أن أفراد رئيس الدولة في إعلان الحرب أضحى من الأمور النادرة في النظم الدستورية المعاصرة فقد أصبح إشترك

(62) المادة (81/أولاً) من الدستور نفسه.

(63) المادة (81/ثانياً) من الدستور نفسه.

(64) المادة (61/ثامناً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(65) جميل عبد الله القانفي، سلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006، ص 161.

رئيس الدولة مع البرلمان بإعلان الحرب من المسلمات به؛ لأن أفراد رئيس الدولة في ذلك لم يعد يتماشى مع التطورات الدستورية التي حصلت في جميع كافة الدول الراغبة بعيش في سلام، فضلاً عن الرغبة في إشتراك ممثلي الشعب في إعلان الحرب⁽⁶⁶⁾.

وفيما يتعلق بثنائية السلطة التنفيذية فإن إعلان الحرب هو حق لرئيس الدولة بناء على مشورة الوزارة المسؤولة، ولكن مجلس النواب قد يروم للقيام بدور غير مباشر كأن يرفض إقرار المخصصات المالية للحرب، كما أن من حقه أن يصدر قرارات تدين سياسة الحكومة، ويتقدم بطلبات مباشرة لرئيس الدولة ضد تلك الحرب، أو يجعل مركز الوزارة في غاية الصعوبة بوضع ما يمكن من معوقات في طريقها حتى يجبرها على الاستقالة ولكنه لا يملك إعلان الحرب وإنهائها مباشرة⁽⁶⁷⁾.

ولكون إعلان الحرب يشكل خطورة فإن دستور جمهورية العراق قد وضع هذا الأعلان بضمانات عديدة تتمثل في موافقة مجلس النواب على إعلان الحرب بأغلبية الثلثين وبناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء⁽⁶⁸⁾؛ وهذا يعني إن رئيس الجمهورية لا يمكنه إعلان الحرب وحالة الطوارئ إلا إذا أشترك رئيس مجلس الوزراء معه في طلبه لإعلان الحرب وحالة الطوارئ وموافقة مجلس النواب على هذا الطلب.

وإن المشرع العراقي لم يفرق بين الحروب الدفاعية والحروب الهجومية؛ فهنا يُثار تساؤل لو تعرضت الدولة لحرب دفاعية (معادية)، فمن هي الجهة التي تعود إليها إعلان الحرب الدفاعية؟

ولغرض الإجابة على هذا التساؤل يمكن القول إن الجهة المختصة بإعلان الحرب الدفاعية هي رئيس الجمهورية، بغض النظر عن الجهة التي يحددها الدستور لإعلان الحرب، لكون رئيس الدولة هو المسؤول في أغلب الأحيان عن سلامة الدولة لذا من غير المنطقي في حالة الحرب الدفاعية إنتظار موافقة البرلمان عليها والالتزام بعدم الرد الواقع على الدولة.

خامساً: منح الأوسمة والنياشين

إن رئيس الدولة في ثنائية السلطة التنفيذية يمنح الأوسمة والنياشين لمن قام بخدمة الدولة، لأنه يمثل الدولة وله حق التقدم على غيره من السلطات، ويباشره من خلال وزرائه لأنهم مسؤولون أمام البرلمان عن

(66) ثائر محمد خضير القيسي، صلاحية إعلان الحرب في بعض الدساتير المعاصرة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، 1993، ص 34.

(67) محمد عبد المطلب، الوضع القانوني لرئيس الدولة في القانون الدولي العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005، ص 180.

(68) المادة (61/تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

ذلك، والاقتراح بإعطاء الأوسمة والنياشين قد يأتي من الرئيس أو من الوزير المختص على أن يذكر في المرسوم أسباب منح الأوسمة والنياشين⁽⁶⁹⁾.

غير إن الدستور قد أعطى حق منح الأوسمة والنياشين لرئيس الجمهورية وذلك بتقديم توصية من رئيس مجلس الوزراء إذ نصت المادة (73/خامساً) من الدستور على أن يتولى رئيس الجمهورية " منح الاوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون".

وطبقاً إلى المادة (73/خامساً) من الدستور وإلى المادة (12/ثانياً) من الدستور التي نصت على ان تنظم الاوسمة بقانون اضافة الى اختصاص مجلس النواب، صدر قانون الاوسمة والانواط رقم (15) لسنة 2012 الذي نظم هذا الاختصاص⁽⁷⁰⁾.

وقد نص قانون الأوسمة والانواط على ثلاثة انواع من الاوسمة والانواط يكمن بوسام الوطن ووسام الشجاعة ونوط التكاتف الوطني⁽⁷¹⁾، ويتم إعطاء وسام الوطن لمن يقوم بأعمال مشرفة من منتسبي القوات المسلحة او المؤسسات الامنية او المدنيين عند التصدي للعمليات الارهابية او خلال الحرب التي تشن على العراق، كما يتم إعطائها ايضاً لرؤساء الدول والحكومات الاجنبية والمسؤولين فيها ممن يقدمون خدمة جليلة للعراق⁽⁷²⁾.

أما وسام الشجاعة فيمنح الى العسكريين والمدنيين ممن يظهرون شجاعة هائلة بعمل بطولي مشرف او ممن يتفانون في أداء الواجبات المكلفة اليهم في خدمة الوطن⁽⁷³⁾، بينما يمنح نوط التكاتف الوطني للمدنيين وحسب ممن يقدمون خدمات جليلة للأجهزة الامنية بالصورة التي يمكنها من التصدي للعمليات الارهابية او القبض على مرتكبي الجرائم الاخرى⁽⁷⁴⁾.

ويقف رئيس مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية بكفة متساوية في مزاولة هذا الاختصاص اذ ان مزاولة رئيس مجلس الوزراء لهذا الاختصاص معلقة على موافقة رئيس الجمهورية الذي له حق الموافقة او

(69) د. إسماعيل البديوي، إختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 301-302.

(70) لقد حصلت مجادلة بين اعضاء مجلس النواب بخصوص تسمية هذا القانون، فذهب جانب منهم الى ان تسمية الاوسمة والانواط جاءت من القانون الصادر في ظل نظام صدام حسين وترجع الى الاذهان ماسي ذلك النظام، بينما ذهب جانب آخر الى ان هذه التسمية مستعملة في معظم دول العالم ولا يختص بها النظام السابق، وقد ثبت على الراي الاخير وتم العمل به، مع ملاحظة ان الدستور في المادة (73/ خامساً) ذكر تسمية الاوسمة والنياشين بينما جاء القانون بأسم الاوسمة والانواط، وحسنا فعل المشرع العادي ولم يقع بخطأ المشرع الدستوري لكون ان كلمة نيشان في الواقع تتضمن الوسام والنوط.

(71) المادة (1/ اولاً- ثانياً- ثالثاً) من قانون الاوسمة والانواط رقم (15) لسنة 2012.

(72) المادة (5/ أولاً) من القانون نفسه.

(73) المادة (10) من القانون نفسه.

(74) المادة (14) من القانون نفسه.

الرفض، وبالرغم من أن هذا الاختصاص شرفي وكان الأولى منحه لرئيس الجمهورية وحسب إلا أن الملاحظ أن المشرع العادي لم يكتفِ بتقييد الوثيقة الدستورية لهذا الاختصاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء بل جاء قانون الأوسمة والأنواط رقم (15) لسنة 2012 وعلق اختصاص رئيس مجلس الوزراء بالتوصية على مقترح من الوزير المختص⁽⁷⁵⁾.

وعلى الرغم من هذا الحق يتنافى مع طبيعة ثنائية السلطة التنفيذية، غير أن من أهم ما يوجه إليه من إنتقادات هو أنه يستعمل للأغراض الحزبية، لأن رئيس مجلس الوزراء دائماً هو شخص حزبي، وهو مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، ويوصي رئيس الجمهورية بأن منح الأوسمة والنياشين لأعضاء حزبه.

2.2.1: الصلاحيات المتعلقة بالسلطة التشريعية

منح الدستور رئيس الجمهورية بعض الصلاحيات في مجال السلطة التشريعية، ويمكن حصرها في الموضوعات الآتية:

أولاً: حق اقتراح القوانين

الاقتراح هو اللبنة الأولى في البناء القانوني ومن دونه لا يقوم، فهو اذن جزء منه، وليس عملاً خارجاً عنه، إذ أن الاقتراح يعد ركناً أساسياً في عملية التشريع، وهو الذي يجعل أعضاء الهيئة التشريعية قادرين على فحص مشروع القانون وإقراره، وإن خلق التشريع إنما هو ثمرة عمليات مجتمعة ومتكاملة⁽⁷⁶⁾.

ونظم الدستور العراقي لعام 2005 اقتراح القوانين، في المادة (60): " أولاً- مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. ثانياً – مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه المختصة".

وجاء الدستور معززاً في نص دستوري آخر على صلاحية مجلس الوزراء في اقتراح مشروعات القوانين⁽⁷⁷⁾، وذلك لزيادة التأكيد وإبراز الاختصاصات التي يمارسها رئيس الوزراء الذي يعد صاحب الاختصاص الفعلي في إدارة وتسيير أمور البلاد، ولاسيما أن العراق يأخذ بالنظام البرلماني.

(75) نصت المادة (2/ اولا) من قانون الأوسمة والأنواط رقم (15) لسنة 2012 على أن " يمنح الوسام او النوط بمرسوم جمهوري بناءً على توصية من رئيس مجلس الوزراء وبمقترح من الوزير المختص".

(76) تغريد عبد القادر الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية - دراسة مقارنة - كلية القانون، جامعة بغداد، رسالة ماجستير، 2003، ص 30.

(77) المادة (80/ثانياً) من الدستور العراقي لعام 2005.

ويتضح من المواد الدستورية أعلاه أن مزاولة حق اقتراح القوانين هو حق مشترك بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وعشرة من أعضاء مجلس النواب (78). وإنه من الواضح أن الدستور قد ميز بين مشروعات القوانين التي يقدمها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، بحيث أن مشروعات القوانين التي يقدمها رئيس الجمهورية لا تعد من قبل الوزراء، ولا يوقع رئيس الجمهورية مشروعات القوانين التي يعدها مجلس الوزراء، وهذا لا يتوافق مع طبيعة ثنائية السلطة التنفيذية.

وقد يرجع السبب في التمييز بين الاثنين، هو أن مشروع القانون الذي يقدم من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء يكون مدروساً وجاهزاً للمناقشة والتصويت عليه داخل قبة البرلمان ولكن مع ذلك يكون موضوع مقترح القانون المقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء قابلاً للمناقشة مع إمكانية رفضه أو قبوله من البرلمان)، أما مقترح القانون فهو مجرد فكرة عارضة قد لا تكون مصاغة بشكل قانوني سليم؛ إذ إن صياغة التشريع ليست من الأمور السهلة التي يمكن حلها بالنوايا الحسنة، وقد لا تتواجد في بعض أعضاء مجلس النواب الإمكانيات المتوافرة لدى السلطة التنفيذية من حيث صياغة القوانين وتنظيمها (79).

وحسناً فعل المشرع الدستوري بأن جعل حق اقتراح القوانين يقدم من عشرة أعضاء لكي يقتصر الأمر على الموضوعات المهمة التي تحصل على اهتمام الأعضاء بوجوب وضع قانون لتنظيمها، إذا ان التقدم بمقترح القانون من أي عضو في المجلس سيقود إلى كثرة المقترحات التي تتخللها الموضوعات المهمة، والأخرى الأقل أهمية ما يؤدي إلى ضياع وقت البرلمان في دراستها وإبداء الرأي بشأنها.

ثانياً: حق الاعتراض

ان حق الاعتراض من الحقوق التي يتمتع بها رئيس الجمهورية ويختلف هذا الحق في النظم السياسية حسب الأوضاع الدستورية وسياسة الدولة وشكل ونظام الحكم فيها فهو يختلف في النظام الرئاسي عما هو عليه في النظام البرلماني (80).

(78) منال يوسف عبد الرزاق الالوسي، المؤسسة التشريعية في العراق في ظل دستوري 1925-1970، دراسة مقارنة، كلية القانون، جامعة بغداد، أطروحة دكتوراه، 1997، ص 20.

(79) ليلى حنتوش ناجي الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، كلية القانون، جامعة بابل، رسالة ماجستير، 2009، ص 114.

(80) د. حميد حنون خالد، سلطات رئيس الدولة في الاعتراض على مشروعات القوانين، مجلة القانون المقارن، العدد 35، 2004، ص 32.

ويعد الاعتراض حق يزاوله رئيس الدولة بشكل يمكنه العمل على تأخير اصدار القانون وإعادته إلى البرلمان ليتخذ قرار نهائي بشأنه بعد أن يقوم بدراسة اعتراضات الرئيس على القانون (81).

ونظم دستور جمهورية العراق لعام 2005 الاعتراض على القوانين، حيث منح مجلس الرئاسة (82) مهمة النظر في مشروعات القوانين والقرارات المحالة عليه من مجلس النواب فله أن يوافق عليها وله أن يرجعها إلى مجلس النواب غرض إعادة النظر في الجزئيات المُعترض عليها (83)، ويقوم مجلس النواب بإحالة قرار النقض والبيانات المتعلقة به على اللجنة المختصة لدراسة القانون موضع الاعتراض والأسباب التي أدت إلى ذلك ثم يتم عرض تقرير اللجنة بهذا الخصوص على مجلس النواب للنظر فيه على وجه السرعة فإذا أقر أعضاء مجلس النواب مشروع القانون محل الاعتراض بالأغلبية يتم إرسال القانون بعد ذلك إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليه (84)، إما إذا لم يوافق مجلس الرئاسة على مشروع القانون المحال إليه مرة ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصوله إليه، يُعاد المشروع إلى مجلس النواب الذي له حق إقراره بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه من دون أن يكون لمجلس الرئاسة حق الاعتراض على ذلك ويصبح القانون مصادقاً عليه (85).

وقد اعترض مجلس الرئاسة على عدد من مشروعات ومقترحات القوانين المعروضة عليه وبلغ عددها (32) اعتراضاً ومن القوانين المعترض عليها: مشروع قانون الخدمة والتقاعد العسكري، وقانون تعديل قانون المحكمة الجنائية العليا رقم (10) لسنة 2005 ومقترح تعديل قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969؛ ومشروع قانون تعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (14) لسنة 1991 وقانون حماية المستهلك، ومنها ما تم المصادقة عليه وهناك مشاريع ومقترحات تم إحالتها على الدورة الثانية لمجلس النواب.

وهنا يمكن أن يُطرح تساؤل مفاده هل لدى رئيس الجمهورية صلاحية مزاوله حق الاعتراض على مشروعات القوانين – الذي منح لمجلس الرئاسة أبان الدورة النيابية الأولى الممتدة من (2006 - 2010) – المحالة عليه من مجلس النواب بعد انتهاء الدورة المذكورة؟

(81) ساجد محمد كاظم الزامل، مصدر سابق، ص 115-116.

(82) الذي يتكون من رئيس جمهورية ونائبين خلال الدورة الانتخابية الأولى، والتي بدأت في عام 2006 ولغاية 2010 ويقوم هذا المجلس بمهام وصلاحيات رئيس الجمهورية في دستور

عام 2005. ينظر في ذلك: ليلى حنتوش الخالدي، مصدر سابق، ص 118.

(83) المادة (138/خامساً/ب) من دستور جمهورية العراق لعام 2005.

(84) المادة (138/أولاً) من الدستور نفسه.

(85) المادة (138/أولاً) من الدستور نفسه.

ومن أجل الإجابة على هذا التساؤل يستوجب العودة إلى نص الفقرة (ثالثاً) من المادة (73) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 التي جاءت بالقول (يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية: - يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تأريخ تسلمها). وتبعاً لذلك فإن رئيس الجمهورية وفقاً لهذه المادة لا يمتلك حق الاعتراض، كما كان في ظل الدورة الانتخابية (النيابية) الأولى، ولكن بانتهاء الدورة الانتخابية (النيابية) الأولى، انتهى دور مجلس الرئاسة، وأعيد العمل بصلاحيات رئيس الجمهورية الواردة في الفقرة (ثالثاً) من المادة (73) المشار إليها في أعلاه، إضافة إلى ما منح لمجلس الرئاسة من صلاحية رئيس الجمهورية في الدورة الأولى والواردة في المادة (73) بفقراتها (ثانياً- عاشراً).

ففي ظل الدورة النيابية الأولى منح الحق لرئاسة الجمهورية ممثلة بمجلس الرئاسة، بالاعتراض التوقيفي على التشريعات التي وافق عليها مجلس النواب، بعد أن يتم إرسالها إليه ليوافق عليها بالإجماع وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه باستثناء ما ورد في المادتين 118 و119 من هذا الدستور، وفي حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة تسترجع القوانين والقرارات إلى مجلس النواب من أجل إعادة النظر في الجوانب المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية وترسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها، وفي حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه تسترجع إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابلة للاعتراض وتعد مصادقاً عليها، وهذا ما نصت عليه الفقرتين (خامساً وسادساً) من المادة (138) من الدستور.

وبانتهاء الدورة الانتخابية الأولى أصبحت المادة التي أعطت صلاحية الاعتراض على القوانين لمجلس الرئاسة (معلقة وغير قابلة للتطبيق) للتحديد الزمني الذي أعطي لها وهو دورة انتخابية واحدة لاحقة لتنفيذ هذا الدستور، والتي بانتهائها انتهت صلاحيتها في النفاذ والتطبيق وعادت صلاحية رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (73/ثالثاً) للتطبيق والنفاذ إضافة للصلاحيات التي أعطيت في الأصل لرئيس الجمهورية بموجب نص المادة (73)، وزاولها مجلس الرئاسة في الدورة الأولى، وهذا ما نصت عليه الفقرة (أولاً) من المادة (138) من الدستور المذكور بقولها " يحل تعبير مجلس العمل بالأحكام الخاصة الرئاسة

محل تعبير رئيس الجمهورية أينما ورد في هذا الدستور ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ هذا الدستور" (86).

ومما تقدم إن المشرع الدستوري في دستور جمهورية العراق لعام 2005 لم يمنح حق الاعتراض لرئيس الجمهورية إلا أنه منح مثل هذا الحق مسبقاً إلى مجلس الرئاسة، وعلى ما يبدو أنه سائر بعض الشيء ما يقتضيه النظام البرلماني التقليدي من أن رئيس الدولة وفقاً لهذا النظام ينبغي أن يسود ولا يحكم، غير مبالياً بالاتجاهات الدستورية الحديثة التي تفتح من أفاق النظام البرلماني على نحو يؤدي به إلى تعزيز وتقوية مكانة رئيس الدولة، وتبعاً لذلك فلا مناص من القول بأن هنالك ما يبرر للمشرع العراقي من عدم منحه لمثل هذا الحق.

ثالثاً: الإصدار

الإصدار هو عمل قانوني يقوم به رئيس الدولة ويعلن به مولد قانون جديد، فهو شهادة من رئيس الدولة بأن القانون قد تم وضعه إستناداً لأوضاع الدستور، كما إن الإصدار يشمل أمر تكليف من رئيس الدولة لموظفي السلطة التنفيذية بتطبيق القانون وتنفيذه في مجال إختصاص كل منهم (87).

ولرئيس الجمهورية بموجب دستور ٢٠٠٥ حق المصادقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب والموافقة عليها بالإجماع وإصدارها، وتعد هذه القوانين المحالة عليه مصادقاً عليها بعد مضي عشرة أيام من تاريخ تسلمها (88)، أما إذا سكت المجلس عن المصادقة عليها أي إن القانون يصبح مصادقاً عليه بحكم الدستور حتى إن لم يتخذ الرئيس موقفاً صريحاً حياله، وحسناً فعل المشرع الدستوري العراقي بأن حدد مدة عشرة أيام وبعدها يصبح القانون مصادقاً عليه حكماً وذلك للحيلولة دون التباطؤ والتأخير في إصدار القوانين وتأثير ذلك في الحياة العامة، ولأسيما إن الوضع الراهن والذي يعيشه العراق يحتاج إلى التعجيل في وضع القوانين المهمة والمنظمة للحقوق من دون تأخير من أجل الحفاظ على حقوق أفراد الشعب ومصالحهم واستقرار أوضاع البلاد.

(86) د. ضياء الجابر الاسدي، رئيس الجمهورية وحق الاعتراض على القوانين، مقال منشور على الموقع الإلكتروني الاتي:

<http://www.annabaa.org/nbanews/2011/05/093.htm> تاريخ الزيارة: 2021/2/2.

(87) د. نورة فرغلي عبد الرحمن السناري، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، ط1، دون مكان نشر، 2007، ص7.

(88) المادة (138/خامساً) من الدستور العراقي لعام 2005.

وتجدر الإشارة إلى أن دستور 2005 قد استثنى من حالة اعتبار القوانين مصادقاً عليها خلال عشرة أيام المادتين المتعلقةتين بتكوين الأقاليم.

وتعد إجراءات المصادقة المشار إليها أعلاه من قبل مجلس الرئاسة (الرئيس ونائبيه) للدورة الأولى التي تبدأ من 2006 حتى 2010 بأن تكون مصادقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات المحالة عليه خلال عشرة أيام من تاريخ إرسال القانون إليه، أما الدورة التالية أي بعد عام 2010 فستكون إجراءات التصديق مختلفة، إذ سيتم العمل بمنصب رئيس الجمهورية بدل من مجلس الرئاسة، ومن ثم تكون القوانين المحالة على رئيس الجمهورية مصادقاً عليها خلال (15) يوم من تاريخ تسلم القانون، وبانتهاء مدة (15) يوماً من دون صدور المصادقة من رئيس الجمهورية أيضاً، لم يتطرق الدستور الى مسألة اعتراض الرئيس خلال المدة المحددة (10) أيام بصورة صريحة وواضحة ومن ثم يجب على واضعوا الدستور معالجة هذا الأمر.

وبعد أن يتم إصدار القانون والمصادقة عليه يتم نشره في الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ نشره، ما لم يوجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك⁽⁸⁹⁾، ومن ثم يكون الأفراد على علم بالقانون ويستطيعون التمسك به للمطالبة بحقوقهم في الوقت نفسه لا يمكنهم الاحتجاج بعدم علمهم به مادام أنه قد نشر في الجريدة الرسمية.

وبخصوص هذا الموضوع يُثار تساؤل ما العمل إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القانون بعد مضي خمسة عشرة يوماً؟

من أجل الإجابة على هذا التساؤل يمكن القول، إن الدستور لم يشترط أي جزاء في هذه الحالة، والجزاء الوحيد في ثنائية السلطة التنفيذية هو المسؤولية الوزارية؛ إذ أن الوزراء مسؤولون عن تصرفات ومسلك رئيس الجمهورية، فبإمكان البرلمان إسقاط الوزارة إذا لم يصدر الرئيس القانون، ولكن يلاحظ أن هذا لا يحل الإشكال، لأن الدستور لم يأخذ بقاعدة التوقيع المجاور، ولا تتحمل الوزارة مسؤولية رئيس الجمهورية، وبذلك نواجه إشكالاً من الاشكالات الخاصة بالسلطة التنفيذية، وتتولد عنه أزمة بينه وبين مجلس النواب.

(89) المادة (129) من الدستور العراقي لعام 2005.

رابعاً: حل البرلمان

حق حل البرلمان هو حق مكفول للسلطة التنفيذية لمواجهة السلطة التشريعية، فإذا كان النظام البرلماني قد كفل للسلطة التشريعية (البرلمان) مساءلة ومحاسبة السلطة التنفيذية (الحكومة) وتقرير المسؤولية لها، فإنه أيضاً كفل للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان⁽⁹⁰⁾.

وحل البرلمان يعد أحد الطرق الضرورية للضغط على البرلمان، والذي يعد إجراء يقف بجانب السلطة التنفيذية، هذا يساوي الحق الذي تتمتع به السلطة التشريعية في حجب الثقة عن الوزارة، والجهة التي تبت عادة بهذا الأمر هي رئيس الدولة، والأصل في ثنائية السلطة التنفيذية، إذا اعتقد رئيس الدولة أن الوزارة والبرلمان الذي يؤيدها أصبحا لا يمثلان رأي أغلبية الناخبين، فله أن يلجأ في هذه الحالة إلى إقالة الوزارة، ودعوة وزارة جديدة تقوم بحل المجلس، وهذا هو الحل الرئاسي؛ لأن رئيس الدولة في هذه الوضعية هو الذي يفكر فيه وهو الذي ينفذه بوساطة الوزارة الجديدة التي يكونها، ولكن يجب على أية حال، إن توقع الوزارة الجديدة مرسوم حل حتى تتحمل المسؤولية، لأن رئيس الدولة لا يتولى السلطة إلا بوساطة وزرائه⁽⁹¹⁾.

لكن دستور جمهورية العراق لم يمنح رئيس الجمهورية هذا الحق، أي حق المبادرة في إتخاذ قرار الحل، بل له حق القبول أو عدم القبول على مبادرة رئيس مجلس الوزراء حين يطلب من مجلس النواب حل ذاته.

فإذا رأى رئيس الجمهورية إن مجلس الوزراء ومجلس النواب أصبحا لا يمثلان رأي أغلبية الناخبين، فما الذي يستطيع عمله؟

بالتأكيد لا يستطيع أن يفعل شيئاً لأن الدستور لم يعطه حق الحل الرئاسي وبذلك يقف الرئيس مكتوف الأيدي في حين قد يكون مصير البلاد مهدداً، لأن رئيس الجمهورية لا يستطيع إقالة مجلس الوزراء المؤيد من مجلس النواب وغير ممثل لرأي أغلبية الناخبين ودعوة الوزارة الجديدة، بل عليه أن يقدم طلباً إلى

(90) يقول الأستاذ (موريس ديفرجيه) بهذا الصدد: إن حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان، هو وحده من يسمح بإعادة الكفة أو تعديلها لصالح السلطة التنفيذية بسبب تأثير البرلمان على الحكومة بواسطة المسؤولية السياسية، ولو أن لعبة الأحزاب السياسية تغير جذرياً العلاقات بين البرلمان والحكومة. للمزيد راجع:

Maurice Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, Les grands systemes politiques, Presses Universitaires de France, Paris 13 edition, 1973, p 157.

(91) د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام البرلماني النيابي، دراسة مقارنة، مكتبة الثقافة الدينية، بيروت، 1997، ص 57-60.

مجلس النواب بسحب الثقة عن رئيس مجلس الوزراء (92)، ويقرر المجلس سحب الثقة منه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه (93)، بعد إستجواب موجه إليه (94).

وتعد الوزارة مستقلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء (95)، ويستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (76) من الدستور (96)، وبعد ان يطلب رئيس مجلس الوزراء الجديد وبموافقة رئيس الجمهورية من مجلس النواب بحل ذاته وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وهذا لن يتحقق فقط لأن مجلس النواب لا يقوم بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء المؤيد منه، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن مجلس النواب لا يقوم بحل ذاته استناداً على طلب رئيس مجلس الوزراء وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، فكيف يسهر الرئيس والحالة هذه ضمان الالتزام بالدستور؟

أخيراً، فإن رئيس الجمهورية لا يستطيع حل مجلس النواب حلاً رئاسياً؛ لأنه يستطيع إقالة الوزارة وتأليف وزارة جديدة تقبل وتطلب الحل، بل يعود القرار النهائي للحل إلى مجلس النواب نفسه، وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وهذا يشكل بالتأكيد إشكالاً وينشأ شكلاً من عدم التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأولى على حساب الثانية.

خامساً: دعوة مجلس النواب للإنعقاد

يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للإنعقاد العادي، كما يدعو للجلسة الاستثنائية وكما يلي:

1- دعوة مجلس النواب للإنعقاد العادي: اعطت المادة (73/رابعاً) من الدستور والتي تختص بصلاحيات رئيس الجمهورية، صلاحية دعوة مجلس النواب للإنعقاد العادي التي تستلزم بأن يتولى " رئيس الجمهورية دعوة مجلس النواب المنتخب خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور"، والمادة (54) التي سبقت المادة التي بينت أن تكون الدعوة إلى الانعقاد بمرسوم جمهوري، وتكون هذه الدعوة للجلسة الأولى فقط، وخلال مدة (15) يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وتكون هذه الجلسة بروتوكولية عادة، يلقي خلالها الرئيس

(92) المادة (61/ثامناً/ب/1) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(93) المادة (61/ثامناً/ب/3) من الدستور نفسه.

(94) المادة (61/ثامناً/ب/2) من الدستور نفسه.

(95) المادة (61/ثامناً/ج) من الدستور نفسه.

(96) المادة (61/ثامناً/د) من الدستور نفسه.

كلمة يرحب بها بأعضاء المجلس ونائبيه، ولا يمكن التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً، أما الانعقاد في الجلسات اللاحقة للجلسة الأولى فيكون ذلك مقررًا طبق النظام الداخلي الذي يضعه المجلس ذاته(97).

2- دعوة مجلس النواب للإنعقاد الاستثنائي: لم يحصر الدستور العراقي حق رئيس الجمهورية على دعوة مجلس النواب للإنعقاد العادي في بداية تكوينه، بل أعطاه أيضاً حق دعوته للإنعقاد الاستثنائي في حالة ظهور موضوعات تسلّزم ذلك، وهو ما جاءت المادة (58/أولاً) من الدستور والتي نصت على أن "لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب، أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس، دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية ويكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه" وهذا يعني أن الدستور قد فصل بين حق رئيس الجمهورية، وحق رئيس مجلس النواب في دعوة مجلس النواب للإنعقاد الاستثنائي، وبذلك فإن رئيس الجمهورية في ظل دستور 2005 ينفرد بمزاولة حقه في دعوة مجلس النواب للإنعقاد الاستثنائي دون خضوع ذلك إلى قاعدة التوقيع المجاور(98).

3.2.1: الصلاحيات المتعلقة بالسلطة القضائية

يتمتع رئيس الدولة إلى جانب صلاحياته التنفيذية والتشريعية بصلاحيات قضائية تتضمن في إصدار العفو الخاص، والمصادقة على أحكام الإعدام وتعيين القضاة طبقاً لنص المادة (73) من الدستور الخاصة بصلاحيات رئيس الجمهورية وسلطات تكاد تكون محدودة وهي:

1- العفو الخاص: هو عمل يصدر من السلطة التنفيذية برفع العقوبة عن المحكوم عليه كلياً أو جزئياً أو توقيع عقوبة أخرى عليه أخف من العقوبة المحكوم بها(99). فهو إجراء فردي لو شمل أكثر من شخص طالما أنه ينصب على العقوبة ولا شأن له بالفعل الإجرامي، ويصدر بمرسوم جمهوري وقد يصدر بقانون ويتزب عليه سقوط العقوبة كلها أو جزء منها أو تبديلها بعقوبة أخف، ولا يمتد أثر العفو الخاص إلى حكم الإدانة فيبقى قائماً منتجاً لجميع آثاره(100).

وفي الحقيقة إن حق العفو الخاص نظرياً من الامتيازات الخاصة بشخص رئيس الدولة فلا يعتمد استخدامه على إستشارة أحد، ولكن لما كان المرسوم الصادر بالعفو يجب أن يكون موقعاً عليه من الوزير

(97) أثيل خزعل عبد الحميد، المركز القانوني لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2010، ص 313.

(98) د. مها بهجت يونس، تولية رئيس الجمهورية وسلطته في دستورية جمهورية العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، مجلد 17، العدد 3، العراق، 2015، ص 238.

(99) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط4، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، 1949، ص 546.

(100) د. تافكة عباس البستاني و د. طارق صديق كه ردي، العفو العام والقوانين الصادرة من برلمان كوردستان بصده، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة صلاح الدين، ص 151.

المختص إستناداً للقاعدة العامة وهي أن توقيعات رئيس الدولة في شؤون الدولة يجب أن يوقع عليها رئيس الوزراء والوزير المختص، فإن رئيس الدولة في أغلب الاحيان يقبل مشورة وزرائه، فيما يخص الاشخاص الذين يصدر عنهم العفو (101).

وفي دستور العراق لسنة 2005 فإنه منح لرئيس الجمهورية صلاحية إصدار العفو الخاص وذلك بتوجيه من رئيس مجلس الوزراء بإستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية وجرائم الارهاب والفساد المالي والاداري (102)، وبذلك فرق الدستور بين نوعين من العفو.

والعفو الخاص هو مرسوم صادر عن رئيس الدولة يشمل إعفاء المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة كلها أو بعضها أو إبدالها بعقوبة أخف منها (103). أما العفو العام فهو قانون تقوم السلطة التشريعية بإصداره من أجل إستئصال السمة الجرمية عن فعل هو في ذاته جريمة يعاقب عليها القانون (104)، فيكون الفعل كأنه لم يجرم أصلاً، ومن ثم يترتب عليه امتناع السير في الاجراءات الجنائية بالنسبة لهذا الفعل أو انقضاء كل أثر للحكم بالعقوبة الصادرة بشأنه (105).

لذلك فإن رئيس الجمهورية لا يمكنه أن يصدر عفواً عاماً، لكون هذا العفو يكون من إختصاص مجلس النواب أي يستوجب صدوره بقانون (106).

ومنح دستور جمهورية العراق صلاحية إصدار العفو الخاص لرئيس الجمهورية ولكن بشروط كثيرة منها:

1- صدور توجيه من رئيس مجلس الوزراء بإصدار العفو الخاص وبالتالي لا يسمح لرئيس الجمهورية المبادرة بإصدار هذا العفو ما لم تكن هنالك توجيه.

(101) د. محمد سليم محمد غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص 103.

(102) المادة (73/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(103) العلامة رنية غارو، موسوعة قانون العقوبات العام والخاص، المجلد الثالث، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 315.

(104) إن العفو العام يعطل أحكام قانون العقوبات في الحالة التي يصدر فيها، لذلك لا يمكن صدور العفو العام إلا بقانون، لأنه لا يعطل القانون إلا قانون مثله، ومن ثم لا يجوز إصداره بأداة أقل من ذلك وإلا كان باطلاً. ينظر: جندي عبد الملك: الموسوعة الجنائية، ج5، ط1 مطبعة الاعتماد، مصر، 1942، ص 248.

(105) إن تعريف العفو العام بأنه يزيل صفة الجريمة عن فعل هو ذاته جريمة قول غير دقيق، لأن هذا الفعل لا يصبح مباحاً للجميع، وإنما يبقى الفعل مؤثماً من الناحية الجنائية ومكوناً لجريمة، وذلك خارج نطاق قانون العفو العام، فالعفو العام وإن كان يعطل أحكام قانون العقوبات بالنسبة للجرائم التي يشملها العفو العام، إلا أنه لا يترتب على ذلك إلغاء قواعد قانون العقوبات إذ تبقى هذه القواعد سارية وتبقى الجرائم المنصوص عليها فيه معاقباً عليها، وكل ما في الأمر أن قانون العفو العام يعطل تطبيقها وترتيب آثارها. بخصوص الجرائم التي يشملها العفو العام فقط، في حين تستمر في السريان على الحالات التي لا يشملها العفو العام. د. علي عبد القادر القهوجي، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص 272.

(106) قانون العفو العام رقم (19) لسنة 2008، الوقائع العراقية، العدد 4065 في 2008/3/3.

2- استثناء عدد كبير من الجرائم من حق رئيس الجمهورية في إصدار عفو خاص وهي:

أ- جرائم الحق الخاص، أي الجرائم التي يترتب عليها حق لأخر تجاه مرتكب الجريمة، أما جرائم الحق العام فإن يسمح لرئيس الجمهورية إصدار عفو خاص بها.

ب- جرائم القانون الدولي وهي جريمة الإبادة الجماعية، والجرائم ضد الانسانية وجرائم الحرب.

ج- الجرائم الارهابية، وهي جرائم العنف والتهديد والذي يهدف إلى القاء الرعب بين الناس وتعريض حياتهم وحريتهم وأمنهم للخطر.

د- جرائم الفساد المالي والاداري، كإختلاس الأموال العامة، والرشوة، والتزوير واستغلال النفوذ الوطنية، وإساءة استخدام السلطة.

أما فيما عدا ذلك من الجرائم فإن لرئيس الجمهورية صلاحية إصدار مرسوم العفو الخاص، وكذلك فإن قرارات المحكمة الجنائية العليا غير قابلة للتخفيف أو العفو بمرسوم جمهوري، لأنه لا حق لأي طرف كان بما فيها رئيس الجمهورية إصدار العفو الخاص أو تخفيف العقوبة عن الأحكام التي أصدرتها المحكمة الجنائية ولا بد من تنفيذ العقوبة بعد مضي ثلاثين يوماً من تاريخ نيل القرار الدرجة القطعية (107).

2- المصادقة على أحكام الإعدام: وتعد هذه الصلاحية إجرائية تنص عليه القوانين الجنائية. فيقوم رئيس الجمهورية بالمصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة، وعبارة (المحاكم المختصة) جاءت مطلقة والمطلق يسرى على إطلاقه فإنها تتضمن المحكمة الجنائية العراقية العليا، ومع وجوب مراعاة الأحكام الواردة في قانونها رقم (10) لسنة 2005 النافذ بموجب أحكام المادة (130) من الدستور النافذ، أي أن تكون العقوبة لازمة التنفيذ بعد مرور ثلاثين يوماً من تاريخ نيل الحكم أو القرار الدرجة القطعية إذا لم يقر رئيس الجمهورية بالمصادقة عليها.

3- تعيين القضاة: يقوم رئيس الجمهورية بتعيين المتخرج من المعهد القضائي بوظيفة حاكم أو نائب مدعي العام (108)، والمحامي قاضياً إذا أمضى مدة مزاوله في مهنة المحاماة لا تقل عن عشر سنوات ولم يتجاوز عمره الخامسة والأربعين (109)، بناء على عرض رئيس مجلس القضاء الأعلى وبمرسوم جمهوري (110).

(107) المادة (27) من قانون المحكمة الجنائية العراقية العليا رقم (10) لسنة 2005.

(108) المادة (17) من قانون المعهد القضائي رقم (3) لسنة 1976.

(109) المادة (36/ثالثاً) من قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979.

(110) المرسوم الجمهوري رقم (7) ، الوقائع العراقية، العدد 4064 في 2008/3/3.

كما يقوم رئيس الجمهورية بتعيين قضاة المحكمة الجنائية العراقية العليا إستنادا على ترشيح مجلس القضاء الأعلى، وبعد موافقة مجلس الوزراء (111)، وقضاة المحكمة الاتحادية العليا بناء على ترشيح مجلس القضاء الأعلى بالتشاور مع المجالس القضائية للأقاليم (112).

ويحيلهم على التقاعد بناء على طلبهم وبناء على عرض مجلس القضاء الاعلى ولبلوغهم السن القانوني للإحالة وبناء على قرار مجلس الوزراء وبمرسوم جمهوري.

ويجب على مجلس القضاء الاعلى أن يأخذ موافقة مجلس النواب على هذه التعيينات قبل عرضها على رئيس الجمهورية.

خلاصة ما تقدم، يمكن القول إن رئيس الجمهورية يباشر بحق العفو بتوجيه من رئيس مجلس الوزراء، لكننا نرى إن سلبيات هذه الصلاحية الممنوحة للرئيس هي أكثر من إيجابياتها، لأن رئيس الجمهورية لا يستطيع المبادرة بإصدار هذا العفو ما لم تكن هنالك توجيه، ورئيس مجلس الوزراء يوجه دائماً بأن يصدر العفو على اتباعه من حزبه ولإعتبارات سياسية وليست إنسانية.

لذا كان من الأفضل على واضعي الدستور أن ينظموا هذه الصلاحية، بحيث يباشرها رئيس الجمهورية بمشورة مجلس الوزراء ويوقع رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص على مرسوم العفو إلى جانب رئيس الجمهورية.

إن دستور جمهورية العراق لم يأخذ بثنائية السلطة التنفيذية المطلقة بالنسبة لصلاحية العفو، لأن رئيس الجمهورية من جانب، لا يستطيع إصداره إلا بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، ومن جانب آخر فإنه لا يوقع رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص على مرسوم العفو.

(111) المادة (4/ثالثاً) من قانون المحكمة الجنائية العراقية العليا رقم (10) لسنة 2005.

(112) المادة (3) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005.

الفصل الثاني

الاحكام المتعلقة بمجلس الوزراء واختصاصاته

مجلس الوزراء هو الطرف الثاني للسلطة التنفيذية الاتحادية وهو المحور الرئيس والفعال في الميدان، إذ يقع على عاتقه مزاوله السلطة الحقيقية، ويكون بالتالي مسؤولاً سياسياً عن أعماله امام مجلس النواب سواء كانت مسؤولية تضامنية أم مسؤولية فردية تقع على كل وزير على حدة.

1.2: الأحكام المتعلقة بمجلس الوزراء

يتألف مجلس الوزراء من رئيس مجلس الوزراء وعدد من الوزراء يجتمعون في مجلس يقوم بمزاولة صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة. وعلى أساس ما تقدم تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين حيث سيكون أولها عن الأحكام المتعلقة بمجلس الوزراء فيما سيكون ثانيها عن إختصاصاته.

1.1.2: الشروط الواجب توافرها في رئيس وأعضاء مجلس الوزراء

عملت الدساتير الحديثة على تحديد الشروط الواجب توافرها في المناصب السيادية في الدولة ومنها رئيس مجلس الوزراء، ووضع دستور العراق لعام 2005 جملة من الشروط لابد من وجودها لمن يُنتخب رئيساً لمجلس الوزراء، وهذه الشروط هي:

أولاً: المؤهل العلمي

أنتهجت العديد من دول العالم فكرة، أن نجاح أية مؤسسة بصرف النظر عن طبيعتها وشكلها، يستند بشكل أساسي على درجة كفاءة العنصر البشري الذي يتولى إدارتها، وضمنتها في التشريعات الدستورية إذ قررت ضرورة حصول المرشح على شهادة جامعية وعبرت عن ذلك بالمؤهل العلمي (113).

ونظم دستور العراق لعام 2005 بوثيقة دستورية شروط المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء وذلك بالنص " يشترط في رئيس مجلس الوزراء... أن يكون حائزاً للشهادة الجامعية أو ما يعادلها... " (114)، والغرض من أجل اشتراط المؤهل الجامعي حيث أن غير المتعلم ليس أهلاً لإدارة بعض شؤونه الخاصة وحيث أن الأمر كذلك فهو ليس أهلاً للاشتراك في إدارة شؤون دولته السياسية، إذ يعتبر هذا المركز أمانة ومسؤولية فهو أداة الدولة في تنفيذ برامجها وخططها في مختلف مجالات الحياة، إذ أن الاضطلاع بهذه المهمة يستلزم قدراً من الوعي والنضج الثقافي والسياسي (115).

إن الشهادة الجامعية قرينة أولية على الكفاءة والمعرفة الأمر الذي يولد من أصحابها شخصيات ذي استعداد سياسي يتوافر لهم قدراً من الحنكة والذكاء السياسي لإدارة المناصب التي يشغلونها، لاسيما ان المشرع الدستوري العراقي قد تبنى صراحة النظام البرلماني نهجاً للحكم، وفي ظل هذا النظام تتربع الوزارة على رأس السلطة التنفيذية خصوصاً بعد التطور والتكنولوجيا اللذان حدثا على نطاق العمل التنفيذي (116).

ثانياً: السن القانوني

جاء في المادة (77/أولاً) من دستور جمهورية العراق بخصوص الترشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء " أن يكون المرشح لهذا المنصب قد أتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره " ، ويعود السبب في ذلك إلى أن هذا المنصب يستلزم الحنكة السياسية والخبرة الحياتية للقيام بأعبائه، وشرط تمام الخامسة والثلاثين من العمر يُراد به بلوغ المرشح لرئاسة مجلس الوزراء مرحلة ناضجة من السن يكون فيها الشخص قد تخطى التسرع ونال قدراً من الحكمة والخبرة السياسية بالصورة التي ينعكس على ما يتخذه من قرارات وتصرفات وبما يتناسب والمسؤوليات والأعباء الكبيرة التي تواجه شاغل هذا المنصب (117).

(113) د. علي يوسف الشكري، المنظمات الدولية، المكتبة الحيدرية، النجف الاشرف، ط1، 2008، ص53.

(114) المادة (77/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(115) د. عبد الغني يسوي، مصدر سابق، ص 223.

(116) د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص 198.

(117) د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري ودستور سنة 1971، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1981، ص73.

وفيما يتعلق بالوزير فأشترطت " ألا يقل عمره عن ثلاثين سنة " (118)، أي أن يكون بالغاً من العمر ثلاثين سنة على الأقل وهنا فرق الدستور بين الوزير ورئيس مجلس الوزراء من حيث العمر، فأشترط ألا يقل عمر الوزير عن ثلاثين سنة بينما أشتراط أن يكون رئيس مجلس الوزراء قد أتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره، ولهذا يكون عمر الوزير أصغر من عمر رئيس مجلس الوزراء وعمر رئيس الجمهورية.

ولكننا نرى أنه كان من الأفضل على المشرع رفع سن المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء إلى الأربعين سنة، شرطاً لتولي هذا المنصب لأن في هذا السن تتحقق فيه الغاية التي أرادها المشرع وهي إكمال النضج العقلي والوعي والقدرة على تحمل المسؤولية الجسيمة.

ثالثاً: الجنسية

اشتراط دستور جمهورية العراق لعام 2005 لمن أراد الترشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء " أن يكون عراقي الجنسية " (119)، إذ لا يسمح أن يتولى منصب الوزير إلا من يكون عراقي الجنسية، وبذلك لا يمكن تولي هذا المنصب من قبل الأجنبي، ولكن الدستور حوّل للمتجنس حق تولي الوزارة، لأنه لا يشترط فيه الجنسية الأصلية أي لا يفرق بين الجنسية الأصلية والجنسية المكتسبة، ولا يشترط الإقامة مدة محددة من الزمن.

رابعاً: الأهلية

أن يكون كامل الأهلية (120)، إذ لا يمكن أن يتولى منصب الوزير إلا أن يكون كامل الأهلية، أي متمتعاً بحقوقه المدنية، غير محجوز عليه لجنون أو عته أو سفه، كما يجب أن يكون متولي الوزارة متمتعاً بحقوقه السياسية.

خامساً: غير مشمول بأحكام المساءلة والعدالة

اشتراط الدستور العراقي لعام 2005 في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء أن لا يكون مشمولاً بإحكام اجتثاث البعث (121)، فبعد سقوط نظام الحكم في 2003 صدر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة في العراق رقم (1) لسنة 2003 في 2003/5/16 والخاص بإحكام اجتثاث البعث الذي بموجبه يمنع أي ممن يشملهم هذا القانون

(118) المادة (1/6) من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005.

(119) المادة (2/3) من قانون الانتخابات رقم (16) لسنة 2005.

(120) المادة (1/6) من القانون نفسه.

(121) المادة (135/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

من تولي المناصب والمشاركة السياسية ، ولكن في عام 2008 صدر قانون المساءلة والعدالة رقم (10) لسنة 2008 الذي حل محل قانون اجتثاث البعث غير أن القانون الجديد لم يتضمن تغييراً كبيراً في مضمونه عن قانون اجتثاث البعث، وكان الأولى إن يوسع نطاقه وبما ينسجم مع المادة (7/ أولاً) من دستور 2005 (122)، ومن الجدير بالذكر ان هناك تعارضاً بين نص الدستور الذي أشار الى الاجتثاث وبين القانون الذي أشار الى المساءلة والعدالة، الامر الذي يجعل من قانون المساءلة والعدالة غير مشروع لمخالفته الدستور أو تعديل الدستور على النحو الذي يشير للمساءلة والعدالة اذا كان ذلك ينسجم مع توجهات القابضين على السلطة.

ومن خلال ما تقدم يتبين أن حزب البعث يتقاطع مع ممارسة الحقوق والحريات، وبمفهوم المخالفة لضمان ممارسة ديمقراطية الحقوق والحريات لا بد من حظر حزب البعث، وقد أثبتت التجربة ذلك فقد عانى العراق على مدى سنوات عديدة من انتهاك الحقوق والحريات والحرمان منها على أيدي حزب البعث.

2.1.2: الية اختيار رئيس مجلس الوزراء

واكب المشرع الدستوري العراقي لعام 2005 الأنظمة البرلمانية التي تعطي البرلمان الدور الأكبر في اختيار رئيس مجلس الوزراء على حساب رئيس الدولة. ومن أجل الوقوف أكثر على هذا الموضوع سنتطرق إليه من خلال فرعين:

أولاً: طبيعة حق رئيس الجمهورية في اختيار رئيس مجلس الوزراء

في الأنظمة البرلمانية يتدخل رئيس الدولة بتوجيه رئيس مجلس الوزراء مرة بشكل فعلي من خلال اختيار المرشح لهذا المنصب ممن يكسب ثقته ومرة أخرى تقتصر مهمة رئيس الدولة على مجرد اقتراح مرشح الكتلة النيابية الأكبر (123).

وبتعبير آخر إذا كان رئيس الدولة هو الذي يقوم باختيار رئيس مجلس الوزراء، فيمكن طرح تساؤل هل يتمتع بهذا الموضوع بسلطة مطلقة أم مقيدة؟

تكون السلطة مطلقة حينما يقوم رئيس الدولة باختيار رئيس مجلس الوزراء بدون أي قيد أي لديه بهذا الخصوص حقاً ذاتياً يزاوله بنفسه في حرية الاختيار، فلا يقيد غير واقع الحياة الحزبية فيصبح حقه في

(122) تنص المادة (7/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام 2005 على أن " يحظر كل كيان أو نهج يتبنى العنصرية أو الارهاب أو التكفير أو التطهير الطائفي أو يحرض أو يمهّد أو يمجّد أو يروج أو يبرر له، وبخاصة البعث الصدامي في العراق ورموزه وتحت أي مسمى كان، ولا يجوز ان يكون ذلك ضمن التعددية السياسية في العراق، وينظم ذلك بقانون".

(123) لطيف مصطفى أمين، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، 2008، ص 79.

الاختيار مطلقاً عندما ينعدم التنظيم الحزبي غير أن هذا الإطلاق يتقيد عندما تتواجد أحزاب متعددة متنافسة على الحكم، ومع ذلك فإن هذا التقيد مهما كانت درجته ليس إلا تقيداً واقعياً وليس دستورياً إذ يبقى رئيس الدولة نظرياً صاحب السلطة الشخصية في تسمية رئيس مجلس الوزراء (124).

أما السلطة المقيدة تكون عندما يقوم البرلمان بالاختيار الفعلي لرئيس مجلس الوزراء أي يصبح دور رئيس الجمهورية في الاختيار شكلياً فيكون قرار الأخير معلقاً على موافقة البرلمان أو معتمداً على قرار صادر من البرلمان (125).

وتبنى الدستور العراقي لعام 2005 طريقة السلطة المقيدة إذ جعل صلاحية رئيس الجمهورية مقيدة في اختيار رئيس مجلس الوزراء فطبقاً للمادة (76) يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء، وهذا التكليف مرهون بالثقة التي يوليها له مجلس النواب ابتداءً وبقاءً.

ثانياً: مزاولة رئيس الجمهورية لحق اختيار رئيس مجلس الوزراء

لقد قيد دستور جمهورية العراق لسنة 2005 رئيس الجمهورية في إختيار رئيس مجلس الوزراء وذلك من خلال تكليفه بإختيار مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الحكومة خلال مدة خمسة عشرة يوماً من تاريخ إنتخابه (126).

وهذا التقيد يتوافق مع تزايد الاتجاه الديمقراطي الذي يهدف إلى تعزيز دور البرلمان بأن يضمن اختيار رئيس مجلس الوزراء من الأغلبية البرلمانية. مما يعني أن الدستور العراقي لعام 2005 منح رئيس الجمهورية دوراً بروتوكولياً شكلياً في اختيار رئيس مجلس الوزراء، لأنه ملزم من خلال الفقرة الأولى من المادة (76) باختيار مرشح الكتلة النيابية الأكبر لرئاسة مجلس الوزراء (127).

إلا أنه في الحقيقة وفي ظل التوافقات السياسية التي شهدتها مجمل العملية السياسية كشف عكس ذلك وهو ما حصل في الدورة البرلمانية الأولى في ظل دستور 2005، إذ امتنع رئيس الجمهورية عن تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بعد اعتراض رئيس الجمهورية وكتلته على هذا الترشيح الأمر الذي تحتم على

(124) د. علي يوسف الشكري ود. ساجد محمد الزامل، صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء ومواقف دساتير الدول حيالها، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، السنة الثانية، العدد الرابع، 2012، ص58.

(125) د. فائز عزيز اسعد، مصدر سابق، ص35.

(126) المادة (76/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(127) لطيف مصطفى أمين، مصدر سابق، ص79.

الكتلة النيابية الأكثر عدداً لتقديم مرشح آخر مراعاة للمدد الدستورية (خمس عشرة يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية) ومواكبة لمبدأ التوافقات السياسية الذي طغى على العملية السياسية (128).

وعلى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر مستقل لتشكيل الحكومة إذا فشل رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل حكومته خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التكليف (129)، وهو أمر مرجح إذا احتجت الكتل المؤثرة في مجلس النواب على هذا المرشح أو كان لها تحفظ عليه، وتشبثت الكتلة الأكثر عدداً في المجلس بمرشحها وفي هذه الحالة لا طريقة لإسقاط هذا المرشح قبل الدخول لجلسة التصويت إلا بعرقلة تسمية وزرائه خلال المدة المحددة في المادة (76/ثانياً) من الدستور وهي (ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف).

3.1.2: مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء

أصدر مجلس النواب العراقي مؤخراً وبالتحديد في 2013/1/26، قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء (130)، فقد جاءت المادة (3) منه على تحديد مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء العراقي، حيث نصت المادة على أنه " أولاً: تنتهي مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء بإنهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب التي أُنْتُخِبَ فيها رئيساً من قبل المجلس. ثانياً: لا يجوز تولي منصب رئيس مجلس الوزراء من قبل نفس الشخص لأكثر من ولايتين متتاليتين أو غير متتاليتين سواء كان ذلك قبل نفاذ هذا القانون أو بعده ". وقد أكملت هذه المادة بالمادة (4) التي نصت على أنه " تعد ولاية كاملة لأغراض تطبيق أحكام هذا القانون الحالات التي تنتهي بالإعفاء أو الاستقالة أو سحب الثقة أو عند حل مجلس النواب "، والمادة (5) التي نصت على أنه " يعد مجلس الوزراء مستقياً إذا شغل أكثر من نصف مناصب أعضائه سواء بالاستقالة أو الإقالة أو سحب الثقة"، والمادة (7) التي نصت على أنه " لا يكلف رئيس مجلس الوزراء الذي تسحب الثقة منه على أثر استجواب بمنصب رئيس مجلس الوزراء مرة أخرى لو كانت ولايته التي سحبت منه فيها هي الولاية الأولى".

(128) د. علي يوسف الشكري، رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس في نظام برلماني أم مختلط، مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية، جامعة الكوفة، السنة الأولى، العدد الأول، 2005، ص 129.

(129) المادة (76/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(130) إن هذا القانون وبعد أن أصدره مجلس النواب العراقي، قامت على أثره ضجة كبيرة في الساحة السياسية والقانونية العراقية، وقدمت كتلة دولة رئيس الوزراء طعناً بعدم دستوريته أمام المحكمة الاتحادية العليا، إلا أن المحكمة ردت الدعوى لعدم توفر الشروط الشكلية، ولا تستبعد تقديم الطعن مجدداً سواء من الكتلة نفسها، أو من غيرها، لكي يتم حسم هذا الموضوع من قبل المحكمة الاتحادية المختصة بذلك. للإطلاع على نص القانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء لسنة 2013، راجع الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب العراقي:

<http://www.parliament.iq/>

إن تحديد ولاية رئيس مجلس الوزراء يعتبر مخالفة صريحة لأسس النظام البرلماني، عليه نقترح على مجلس النواب العراقي إعادة النظر في القانون المذكور وتعديله بالشكل الذي يجعله أكثر انسجاماً مع النظام البرلماني، ذلك لأن المادة الأولى من الدستور العراقي الدائم لسنة 2005 النافذ قد أشار وبشكل صريح على أن النظام المتبع في العراق هو النظام البرلماني هذا من جهة، ومن جهة أخرى ليس هناك أي نص في الدستور لتحديد ولاية رئيس مجلس الوزراء أسوة برئيس الجمهورية، وصحيح أن عدم وجود نص صريح بذلك لا يمنع إصدار قانون لتحديد الولاية طالما لا يوجد نص مانع – أعتقد أن هذا كان رأي مجلس النواب عند تشريع القانون – ولكن نقول بل يوجد نص مانع لتشريع قانون لتحديد ولاية رئيس مجلس الوزراء وهذا النص هو المادة الأولى – التي ذكرناه أعلاه – والذي أشارت إلى أن النظام السياسي العراقي هو نظام برلماني، وعليه فإن تشريع القانون المذكور وعدم تعديله أو إلغائه سيساهم هو الآخر – كغيره من الأمور- في تشويه النظام البرلماني العراقي (131).

4.1.2: تشكيل الوزارة

إن الأصل في تشكيل الوزارة هي أن تكون الوزارة من حزب الأغلبية؛ أي لزوم إختيار الوزراء من حزب الأغلبية في البرلمان، وإستناداً لهذا يوجه رئيس الدولة قادة الأغلبية لتشكيل الوزارة، إن رئيس الدولة وإن كان من حقه تعيين الوزارة إلا أنه ليس له مطلق الحرية في مزاوله هذا الحق، وإنما هو مقيد بالأغلبية البرلمانية؛ إذ عليه أن يدعو أحد زعمائها لتولي رئاسة الوزارة ومباشرة شؤون الحكم، أما إذا لم يكن هناك حزب محدد تتمثل فيه الأغلبية البرلمانية فإن رئيس الدولة يتمتع في هذه الوضعية بشيء من حرية الاختيار والمفاضلة بين قادة هذه الأحزاب (132).

ولكن دستور جمهورية العراق ألزم رئيس جمهورية العراق بأن "يُكلف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ إنتخاب رئيس الجمهورية" (133)، ويقوم المرشح المكلف، بتسمية أعضاء وزارته، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف (134)، ويكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً عند فشل المرشح المكلف في تشكيل الوزارة خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف (135)، ويعرض المرشح المكلف، أسماء

(131) سبيروان عننان ميرزا الزهاوي، التطبيق العراقي للنظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بيروت العربية، لبنان، 2014، ص 151.

(132) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، مصدر سابق، ص 192.

(133) المادة (76/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(134) المادة (76/ثانياً) من الدستور نفسه.

(135) المادة (76/ثالثاً) من الدستور نفسه.

أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقته، عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة (136)، ويقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشرة يوماً في حالة عدم إكتساب الوزارة الثقة (137).

ولكن لا بد من الإشارة إلى أن الكتلة النيابية الأكثر عدداً لا تعني الأغلبية في البرلمان، بل تعني " الكتلة التي تشكلت بعد الانتخابات من خلال قائمة إنتخابية واحدة، دخلت الانتخابات بأسم ورقم معينين ونالت على العدد الأكثر من المقاعد، أو الكتلة التي تشكلت 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 أصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء طبقاً إلى أحكام المادة 76 من الدستور" (138). لكن هذا التفسير يقود إلى أنه إذا تحالف كتلتان سياسيتان بعد الانتخابات وشكلتا كتلة أكبر من الكتلة الفائزة، فإن رئيس الجمهورية يكون ملزماً في هذه الوضعية بتكليف مرشح الكتلة المتحالفة الأكثر عدداً بتشكيل الوزارة، وهذا بالتأكيد يعد إجحافاً بحق الكتلة الفائزة في الانتخابات وإهداراً لصوت الناخب والعملية الانتخابية، لذلك فإن هذا الأمر يحتاج إلى تدخل الجهات المختصة بالتعديل برفع هذا القيد والنص على أن رئيس الجمهورية يكلف مرشح الكتلة الفائزة في الانتخابات بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ إنتخاب رئيس يوماً من تاريخ التكليف، فإن بإمكان رئيس الجمهورية تكليف اية شخصية يرى فيه أنه بإمكانه جمع الغلبة حوله في مجلس النواب.

ولكن هنا يطرح تساؤل حول تعبير الأغلبية المطلقة الواردة في المادة (76/رابعاً) هل هي تعني أغلبية عدد أعضاء المجلس أو أغلبية عدد الاعضاء الحاضرين عند تحقق نصاب الانعقاد المنصوص عليه في المادة (59/أولاً) من الدستور؟

ولغرض الأجابة على هذا التساؤل يمكن القول، بأن دستور جمهورية العراق لسنة 2005، عرف تعابير متعددة للأغلبية المطلقة من أصوات أعضاء مجلس النواب عند أداء مهامه وذلك تبعاً لدرجة أهمية الموضوع للتصويت في المجلس.

(136) المادة (76/رابعاً) من الدستور نفسه.

(137) المادة (76/خامساً) من الدستور نفسه.

(138) المادة (76/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

فقد تتطلب في المادة (61/ثامناً/ب/3) منه الحصول على أصوات الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب عند سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أما في حالة سحب الثقة من أحد الوزراء فلم تتطلب مادة (61/ثامناً/أ) منه إلا الحصول على الأغلبية المطلقة وهي غير الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه الوارد ذكرها عند سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، لأن النص قد ذكرها مجردة من عدد الأعضاء وهي تعني أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للإنعقاد المنصوص عليه في المادة (59/أولاً) من الدستور، ولو أراد واضعو الدستور الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء لأوردوها صراحة، كما فعلوا في المواد (55) و (59/أولاً) و (61/سادساً/أ-ب) و (61/ثامناً/3) و (64/أولاً) من الدستور (139).

مما تقدم يتبين إن المقصود بـ (الأغلبية المطلقة) هو أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للإنعقاد المنصوص عليه في المادة (59/أولاً) من الدستور.

وما هو الحل في حالة عدم نيل الوزارة الثقة، أي في حالة إصرار مجلس النواب على عدم منح الثقة بالوزارة، فهل يستطيع رئيس الجمهورية حل المجلس؟

لم يأت الدستور بحل، إذن نواجه مشكلة من المشاكل الخاصة بالسلطة التنفيذية؛ لأن الدستور لا يحل المشكلة، ومما لا شك فيه إن واضعي الدستور كانوا يحسنون صنفاً لو أنهم أتبعوا مسالك القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الفدرالية (140).

وبهذه الأسلوب كلف مجلس رئاسة الجمهورية، السيد نوري المالكي بتشكيل الوزارة الجديدة بمرسوم جمهوري، وعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزاراته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب في جلسة رقم 6 في 2006/5/20 ومنحه الثقة بموافقته على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه الحاضرين، وبعد ذلك أدى كل من رئيس مجلس الوزراء ونائبيه اليمين الدستوري وردد الوزراء مجتمعين القسم بعد ترديد رئيس مجلس النواب، وبعدها تم تعيينهم بقرار

(139) الرأي التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا، العدد 23/اتحادية/2007، في 2007/10/21. متاح على الموقع الإلكتروني التالي:

<http://www.iraqidevelopers.com/iraqfsc/ar/node/131>

تاريخ الزيارة: 2021/3/3.

(140) في الدستور الفدرالي الألماني إذا فشل الانتخاب خلال المدة المحددة، يقتضي إجراء جولة انتخاب جديدة دون تأخير، حيث يفوز بها من يحصل على الأغلبية، فيجب على الرئيس الفدرالي أم يسميه مستشاراً خلال مدة أسبوع بعد جولة الانتخاب، وإذا لم يحصل الشخص المنتخب على هذه الأغلبية فعلى الرئيس الفدرالي خلال سبعة أيام أن يسميه مستشاراً أو يحل مجلس النواب الفدرالي، أما الوزراء الفدراليون فيختارهم المستشار الفدرالي ويحدد لهم وزاراتهم ويعرضهم على الرئيس الفدرالي لتعيينهم. المادة (4/63) والمادة (1/64) من القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الفدرالية الصادر في 23 مايو 1949 بصيغته المعدلة في 26 يوليو 2000.

رئيس مجلس الوزراء. ويلاحظ، أن الوزارة التي أكتسبت الثقة لم تتضمن كافة حقائب الوزارة أي لم يكن بضمنها وزير الدفاع ووزير الداخلية ووزير الدولة لشؤون الأمن الوطني، بل قام رئيس مجلس الوزراء بتقديمهم في جلسة رقم 10 في 8 حزيران 2006 على مجلس النواب ومنحهم الثقة بالتصويت عليهم منفردين وبعدها قام رئيس مجلس الوزراء بتعيينهم⁽¹⁴¹⁾، ولهذا السبب قال بعض أعضاء مجلس النواب أنه لا يمكن تقديم الوزارة بدون إكمال الحقائق الوزارية وهذا مخالف للدستور.

ولابد من الإشارة إلى أن مجلس النواب لا يقوم بإختيار رئيس مجلس الوزراء بل يوافق على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري، وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه الحاضرين وتعد هذه الموافقة منح الثقة له، لذلك كان ينبغي أن ينص الدستور على أن مجلس النواب يعطي الثقة لرئيس مجلس الوزراء بالموافقة على منهاجه الوزاري وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

5.1.2: خلو منصب رئيس مجلس الوزراء

يُقصد بالخلو إشغال رئيس الجمهورية منصب رئيس الوزراء بصفة مؤقتة ومزاولة إختصاصاته بسبب خلو هذا المنصب⁽¹⁴²⁾.

وقد بيّن الدستور في المادة (81/أولاً) إلى إمكانية قيام رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصب رئيس مجلس الوزراء لأي سبب كان ولم يُبيّن الدستور حالات الخلو، ويتضح لنا أن الدستور أشار إلى حالة الخلو الدائم ولم يبيّن حالة الخلو المؤقت لذا سنوضح حالات الخلو وكما يلي:

أولاً: الاستقالة: ويُقصد به إعلان الشخص عن إرادته الحرة والصريحة في تركه العمل بشكل نهائي ، لذا تعتبر الاستقالة وسيلة لإنهاء العمل بشكل إرادي⁽¹⁴³⁾، ولرئيس مجلس الوزراء الحق في الاستقالة حيث يقوم بتقديم عريضة الاستقالة إلى مجلس النواب وهذا الأخير إما يوافق عليها أو يرفضها وعند الموافقة عليها يمكنه الامتناع عن الاستمرار في تصريف أعمال الوزارة إلى حين أن يقدم رئيس الجمهورية المرشح الجديد إذ جاء في المادة (81/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 كالاتي " عند تحقق الحالة المنصوص عليها في البند أولاً من هذه المادة، يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة، خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً، وطبقاً لأحكام المادة (76) من هذا الدستور " ، إذ تعتبر الوزارة

(141) ينظر القرار رقم (3) الصادر من رئيس مجلس الوزراء نوري المالكي، الوقائع العراقية، العدد 4024 في 2006/7/19.

(142) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الإداري، ط1، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1991، ص 135.

(143) د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، الجزء الأول، بدون دار طبع ومكان طبع، 2006، ص 654.

مستقيلة عند قبول استقالة رئيس مجلس الوزراء، ففي هذه الحالة سيقوم رئيس الجمهورية بمحل رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً: سحب الثقة: هو عمل دستوري يقوم مجلس النواب (الأغلبية المطلقة) بتنفيذه لغرض معاقبة رئيس مجلس الوزراء أو الوزير إستناداً على تحقق شروط المسؤولية الوزارية بغض النظر إن كانت فردية أو جماعية أمام البرلمان (144).

ثالثاً: صدور حكم قضائي بات ضد رئيس مجلس الوزراء: أي عندما ينال رئيس مجلس الوزراء الحكم القضائي الصادر بحقه الدرجة القطعية فهذا يقود إلى إنتهاء عمله بشكل رسمي، ولا بد من الإشارة إلى أن الدستور العراق جعل المحكمة الاتحادية العليا صاحبة الاختصاص في الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس مجلس الوزراء (145).

ويحل رئيس الجمهورية محل رئيس الوزراء كذلك عند الوفاة أو الانتحار أو الغياب أو فقدان أو الأسر أو العجز التام أو المرض المستعصي.

أما بخصوص الخلو المؤقت والتي يقصد بها فراغ المنصب بصورة مؤقتة لتمتع صاحب المنصب الأصلي بإجازة أو قيامه بعمل ما خارج العراق فلم يشير دستور جمهورية العراق إلى ذلك.

وفيما يتعلق برأي الفقه من حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء، هو أن بالرغم من كون حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء هو حالة مؤقتة الغرض منها سد الفراغ الدستوري في إدارة السلطة التنفيذية كما نصت عليها المادة (81/ثامناً) إذ فرضت هذه الفقرة بأن يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح لتأليف الوزارة خلال خمسة عشر يوماً طبقاً لأحكام المادة (76) من الدستور العراقي لسنة 2005.

إلا أن عدد من الفقهاء العراقيين لم يساندوا هذه الفكرة، وذلك للأسباب التالية:

1- لكونه لا يتماشى مع مبادئ النظام البرلماني الذي تتشكل فيه السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء إذ يكون الأول غير مسؤول سياسياً فهو محمي غير مسؤول ولا يزاول العمل التنفيذي

(144) ينظر: المادة (61/ثامناً/ج) والمادة (61/ثامناً/ب/3) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(145) نصت المادة (93/سادساً) من الدستور العراقي لسنة 2005 " تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: سادساً: الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون".

بصورة فعلية وحقيقية فسلطته أسمية أو رمزية والقاعدة الرئيسية حيث هناك المسؤولية توجد السلطة وحيث لا مسؤولية فلا سلطة (146).

2- وجود نائب واحد أو أكثر لرئيس مجلس الوزراء في غالبية الوزارات التي تم تأليفها بعد سنة 2005 وهذا النائب على تواصل مع مجريات العمل التنفيذي المباشر لتواجهه بمرافقة رئيس مجلس الوزراء وحضوره للمجلس وأعمال الوزارات المختلفة على العكس من رئيس الجمهورية الذي لا صلة له مع مجلس الوزراء وفي حال لم يكن لرئيس مجلس الوزراء نائب فإنه يمكن أن يأخذ مكانه وزير في الوزارة أو أكبر الاعضاء سناً في محله ليدبر مجلس الوزراء كما هو الحال في من يدير الجلسة الأولى عند افتتاح مجلس النواب⁽¹⁴⁷⁾، وخاصة أن حالة الحل هي حالة مؤقتة تنتهي بنجاح المرشح المكلف في تأليف الوزارة، فهذا النص يعالج حالة الخلو المستمر وهو ما لا يتماشى مع المبدأ الدستوري الذي يقرر عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني.

ونحن بدورنا نرى أن فكرة حلول رئيس الجمهورية محل رئيس محل الوزراء غير مناسبة لكون دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لم يقر بتنظيم علاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس مجلس الوزراء إذ لا دور لرئيس الجمهورية في أعمال المجلس فلم يذكر الدستور إلى إمكانية حضوره لإجتماعات مجلس الوزراء، وهل له حق التصويت؟ كذلك كون الرئيس الجمهورية لا دور له في إختيار الوزراء أو إقالتهم بصورة مباشرة ومن ثم فإن إشراكه في الوظيفة التنفيذية الفعلية بصورة مفاجئة حتى ولو كانت مؤقتة كما أشار الدستور إلى ذلك إلا أنه سيقود إلى إعاقه أعمال الدولة وخاصة إذا تم الحل في الظروف الاستثنائية.

6.1.2: المسؤولية الوزارية

قد تكون المسؤولية الوزارية سياسية أو جنائية وكما يلي:

(146) د. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لطباعة الكتب، القاهرة، بدون سنة نشر، ص 124.

(147) جاء في المادة (54) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 " يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً ".

أولاً: المسؤولية السياسية

ويُراد بالمسؤولية السياسية للوزارة حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة، أو من أحد الوزراء (148)، وتترتب عليها إستقالة الوزارة أو الوزير، فهو جزء سياسي بحت، يشمل ترك الكراسي الوزارية والتخلي عنها إلى أشخاص آخرين حائزين على ثقة البرلمان.

والمسؤولية السياسية للوزارة قد تكون مسؤولية فردية تقع على عاتق الوزير لوحده أو قد تكون مسؤولية جماعية (تضامنية) تقع على هيئة الوزارة بأجمعها (149).

وتكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب فردية وجماعية (150).

1- المسؤولية السياسية الفردية: تقع هذه المسؤولية على أحد الوزراء دون أن تصل إلى زملائه أو إلى رئيس مجلس الوزراء، وتتولد بسبب تصرف فردي في أمر يرتبط بإدارة شؤون وزارته وليس بسبب السياسة العامة للوزارة (151)، ويترتب عليها تقرير مسؤولية الوزير وسحب الثقة منه وفي هذه الوضعية يصبح الوزير مضطراً إلى تقديم إستقالته دون بقية زملائه من أعضاء الوزارة إلا إذا قررت الوزارة التضامن مع هذا الوزير (152).

وفيما يتعلق بالمسؤولية السياسية الفردية فإن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قام بتنظيمه من خلال المادة (61/ثامناً) إذ نصت على " لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً، إثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه".

2- المسؤولية السياسية الجماعية: نظم الدستور المسؤولية السياسية الجماعية، إذ يستطيع مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بناءً على طلب من رئيس الجمهورية (153)، أو بناءً على طلب من

(148) د. فالأ فريد إبراهيم، حماية الحقوق والحريات الدستورية في ضوء المسؤولية السياسية والجناحية للسلطة التنفيذية – النظام البرلماني نموذجاً، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل، 2008، ص 182.

(149) د. وحيد رأفت و د. وايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، 1937، ص 163-164.

(150) المادة (83) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(151) ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، 2009، ص 149.

(152) أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 24.

(153) المادة (61/ثامناً/ب) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

خمس (1/5) أعضائه (154)، وبما أن عدد أعضاء مجلس النواب الان في الدورة الرابعة هو (330) عضواً فإن الطلب يجب أن يقدم من (66) عضواً في الأقل.

ولكن لا يسمح أن يقدم هذا الطلب إلا بعد إستجواب موجه إليه وبعد سبعة أيام على الأقل من توجيه الاستجواب (155)، ويقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه (156)، وبما أن عدد أعضاء المجلس للدورة الرابعة (330) عضواً فإن ذلك يعني موافقة (166) عضواً في الأقل لسحب الثقة، وبما أن نصاب إنعقاد جلسات مجلس النواب يتحقق بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه (157)، أي (166) عضواً، فإذا تم عقد الجلسة بهذا العدد فلا بد من قبول جميع الحاضرين على سحب الثقة.

إذن فإن الدستور يستوجب توقيع (66) عضواً على طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أما في حالة طلب سحب الثقة من أحد الوزراء فإنه لا يتطلب إلا بتوقيع (50) عضواً وكذلك يتطلب الحصول على أصوات الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب (166) عضواً، عند قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أما في حالة قرار سحب الثقة من أحد الوزراء فلا يتطلب إلا الحصول على الأغلبية المطلقة، وهي غير الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه الوارد ذكرها عند سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، لأنها مجردة من عدد الأعضاء، وهي تعني أغلبية مطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة، بعد تحقق النصاب القانوني المنصوص عليه في المادة (59/أولاً) من الدستور.

إذن الدستور قد ميّز بين رئيس مجلس الوزراء وغيره من أعضاء المجلس فيما يرتبط بسحب الثقة، ذلك تبعاً لدرجة أهمية مركز الشخص المطلوب سحب الثقة منه.

وتعد الوزارة مستقلة في حالة حجب الثقة من رئيس مجلس الوزراء (158)، ويستمر هو والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على (30) ثلاثين يوماً، إلى حين تشكيل مجلس الوزراء الجديد إستناداً لأحكام المادة (76) من الدستور (159).

(154) المادة (61/ثامن/ب/2) من الدستور نفسه.

(155) المادة (61/ثامن/ب/2) من الدستور نفسه.

(156) المادة (61/ثامن/ب/3) من الدستور نفسه.

(157) المادة (59/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(158) المادة (61/ثامن/ج) من الدستور نفسه.

(159) المادة (61/ثامن/د) من الدستور نفسه.

ولكن يُثار تساؤل ما الحكم لو أنتهت مدة (30) يوماً ولم يتول رئيس الجمهورية تقديم مرشح، أو قام بتقديم مرشح ولم يحصل على قبول أو ثقة مجلس النواب؟

فهناك لابد من العودة إلى أحكام المادة (81/أولاً) من الدستور حيث يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء بسبب مضي مدة (30) الثلاثين يوماً وخلو المنصب.

ثانياً: المسؤولية الجزائية لرئيس مجلس الوزراء والوزراء

لعضو مجلس النواب وبموافقة (25) خمسة وعشرين عضواً، توجيه إستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبته في قضايا الفساد المالي والإداري المتورطين فيها، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه (160).

وإذا أنتهت المناقشة في الاستجواب بإقتناع المجلس بوجهة نظر رئيس مجلس الوزراء والوزراء تعد المسألة منتهية، ولذلك يؤخذ برأي المجلس بإقتناعه بإجابات رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، ويتخذ المجلس قراره بالأغلبية البسيطة (161)، وبعد ذلك يقدم طلباً موقعاً من (1/5) أعضائه أي (66) خمسة وستين عضواً من أجل سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وطلباً موقعاً من (50) خمسين عضواً لغرض سحب الثقة من أحد الوزراء، يكون التصويت عليه بعد سبعة أيام، ويتخذ المجلس قراره عند سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه الحاضرين عند سحب الثقة من أحد الوزراء، وبعدها تحال قضيتهم إلى هيئة النزاهة للتحقيق وإحالتهم إلى القضاء.

7.1.2: وسائل تحريك المسؤولية

هناك وسائل لتحريك المسؤولية الوزارية، وتتضمن هذه الوسائل طرح موضوع عام للمناقشة والسؤال والاستجواب.

(160) المادة (61/سابعاً/ج) من الدستور نفسه.

(161) المادة (59/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

أولاً: طرح موضوع عام للمناقشة

يجوز لـ (25) خمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لإستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للمثول أمام مجلس النواب للمناقشة⁽¹⁶²⁾.

ثانياً: السؤال

يُراد بالسؤال توجيه إستيضاح إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء بهدف الاستفسار عن أمر من الأمور التي تتعلق بالشؤون العامة التي تدخل في إختصاصهم، أو يقصد به لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور أو إلى مخالفات حدثت بشأن موضوع ما⁽¹⁶³⁾.

ولقد قرر الدستور الحق لأعضاء مجلس النواب في توجيه أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء في أي موضوع يدخل في إختصاصهم، ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللوسائل وحده حق التعقيب على الإجابة⁽¹⁶⁴⁾، ولقد تضمن النظام الداخلي لمجلس النواب تنظيم هذا الحق تفصيلاً.

أ. إجراءات السؤال وكيفية الإجابة عنها وموعدها، لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أسئلة خطية، مع إعلام هيئة رئاسة مجلس النواب بذلك⁽¹⁶⁵⁾، وتدرج الهيئة السؤال الذي تكون الإجابة عنه شفاهاً في جدول أعمال أقرب جلسة مناسبة وذلك بعد أسبوع على الأقل من تاريخ إبلاغه إلى المسؤول المعني، ولا يجوز أن يتأخر الرد على السؤال أكثر من أسبوعين⁽¹⁶⁶⁾، وللعضو الذي وجه السؤال من دون غيره أن يستوضح المسؤول المعني، وإن يعقب على الإجابة، ومع ذلك فلرئيس مجلس النواب، إذا كان السؤال متعلقاً بموضوع له أهمية عامة أن يسمح بحسب تقديره لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو آخر بإبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على الإجابة⁽¹⁶⁷⁾.

(162) المادة (61/سابعاً/ب) من الدستور نفسه.

(163) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص337.

(164) المادة (61/سابعاً/أ) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(165) المادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(166) المادة (51) من النظام نفسه.

(167) المادة (53) من النظام نفسه.

ب. **الغرض من السؤال**، يوجه عضو مجلس النواب إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة خطية في شأن من الشؤون التي تدخل في إختصاصهم وذلك لغرض الاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقيق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر من الأمور⁽¹⁶⁸⁾.

ج. **الموضوعات التي لا يجوز السؤال فيها**، لا يجوز أن تُدرج بجدول أعمال مجلس النواب الاسئلة المرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس، قبل أن تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس ولا يجوز أن يدرج للعضو الواحد أكثر من سؤال في جلسة واحدة وتكون الاجابة عن الاسئلة بحسب ترتيب قيدها⁽¹⁶⁹⁾.

د. **الأثر المترتب على إجابة المسؤول**، يجوز للعضو سحب سؤاله في أي وقت، ويسقط السؤال بزوال مقدمه أو من وجه إليه⁽¹⁷⁰⁾.

هل يجوز تحويل السؤال إلى إستجواب؟ لا يوجد في الدستور ولا في النظام الداخلي لمجلس النواب نص يوضح ذلك، ومعنى ذلك أنه لا يجوز تحويل السؤال إلى إستجواب.

ويتضح من التنظيمات المقررة في النظام الداخلي لمجلس النواب بخصوص السؤال أنه لا يمكن المجلس أن يتخذ بصدده أي قرار، الأمر الذي يجعله عديم الأثر من الناحية الفعلية.

ثالثاً: الاستجواب

يُراد بالاستجواب حق عضو البرلمان في أن يطلب من رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء بيانات عن السياسة العامة للدولة أو عن أية مسألة محددة خاصة بهذه السياسة، ويُراد به أيضاً مناقشة سياسة الوزارة في أمر من الأمور وانتقادها⁽¹⁷¹⁾.

ولقد تضمن النظام الداخلي لمجلس النواب تنظيم هذا الحق تفصيلاً، بحيث يوضح طريقة تقديمه والغرض منه والموضوعات التي لا يجوز الاستجواب عنها و ضماناته وأثره.

أ. **طريقة تقديم الاستجواب**، يقدم طالب الاستجواب طلب توجيه الاستجواب كتابة وموقعاً منه إلى رئيس مجلس النواب، وبموافقة (25) خمسة وعشرين عضواً على الأقل مبيناً فيه بسمه عامة موضوع الاستجواب وبياناً بالأمور المستجوب عنها، والوقائع والنقاط الرئيسية التي يتناولها الاستجواب والأسباب التي يعتمد

(168) المادة (50) من النظام نفسه.

(169) المادة (52) من النظام نفسه.

(170) المادة (54) من النظام نفسه.

(171) د. أبو الحجاج عبد الغني السيد، مصدر سابق، ص 176.

إليها مقدم الاستجواب، ووجه المخالفة الذي ينسبه إلى من وجه إليه الاستجواب وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه⁽¹⁷²⁾.

ب. الغرض من الاستجواب، يوجه عضو مجلس النواب الاستجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبته لتقييم أدائهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم⁽¹⁷³⁾.

ج. الموضوعات التي لا يجوز الاستجواب عنها، لا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة، أو أن يكون متعلقاً بأمور لا تدخل في اختصاص الحكومة أو أن تكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب. كما لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك⁽¹⁷⁴⁾.

د. ضمانات الاستجواب، نظراً لخطورة الاستجواب والآثار التي تترتب عليه فإن الدستور يحيط استخدامه ببعض الضمانات، بحيث لا يمكن توجيهه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء من عضو مجلس النواب إلا بموافقة (25) خمسة وعشرين عضواً على الأقل، وكذلك لا تجري المناقشة فيه إلا بعد أيام في الأقل من تقديمه ، وذلك لكي لا يساء إستعماله ولا يُنحرف عن المصلحة العامة إلى اغراض شخصية.

ر. أثر الاستجواب، للمستجوب الحق في سحب طلب إستجوابه في أي وقت ويسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم أو من وجه إليه⁽¹⁷⁵⁾، وإذا أنتهت المناقشة بإقتناع المجلس بوجهة نظر المستجوب تُعد المسألة منتهية، وبخلافه يجوز أن يؤدي الاستجواب إلى سحب الثقة بالمستجوب طبقاً للإجراءات الواردة في النظام الداخلي⁽¹⁷⁶⁾.

2.2: اختصاصات مجلس الوزراء

تبدو أهمية اختصاصات مجلس الوزراء في القرارات التي يتخذها في هذا المجال والتي من شأنها أن تلزم كافة الوزراء حتى لو اتخذت بأغلبية الأصوات لا بالإجماع، ومن ثم لا يمكن لأي منهم بعد ذلك أن يبدي رأياً مخالفاً لقرارات المجلس، بل يلتزم كافة الوزارات بالدفاع عنها أمام مجلس النواب، لذا سنقسم هذا

(172) المادة (58) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(173) المادة (61/سابعاً/ج) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(174) المادة (58) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(175) المادة (59) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

(176) المادة (61) من النظام نفسه.

المبحث إلى ثلاث مطالب متوالية نعرض في أولها الاختصاصات التنفيذية، ونخصص الثاني للاختصاصات التشريعية، ثم نجعل المطلب الثالث والأخير للاختصاصات القضائية.

1.2.2: الاختصاصات المتعلقة بالسلطة التنفيذية

خول الدستور مجلس الوزراء بعض الاختصاصات في مجال السلطة التنفيذية، ويمكن إيجازها كالآتي:

أولاً: إدارة مجلس الوزراء

كرست المادة (78) من الدستور العراقي رئيس مجلس الوزراء بإدارة مجلس الوزراء وتروؤس اجتماعاته، غير ان هذا النص جاء عاماً في عباراته غير محدد في مضامينه، وجرت الأنظمة الدستورية المقارنة على ترك التفاصيل للنظام الداخلي.

إذ يتولى رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات مجلس الوزراء ويقوم بإدارة المناقشات فيها وكذلك يتولى تحقيق الانسجام بين نشاط الوزارات المختلفة وتعقب تنفيذ البرنامج الحكومي، ولأجل الوصول إلى ذلك لابد من توافر تنظيم خاص يساعده وهو ما يدعى بالأمانة العامة لمجلس الوزراء، التي تقوم بتسجيل الانسجام بين قرارات مجلس الوزراء وتحقيقها وتنظيم جدول اعماله وتمكن رئيس مجلس الوزراء من الاشراف على عمل المجلس (177).

وجاء في المادة (15) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء المرقم (2) لسنة 2019 " يقوم الرئيس بتوجيه نوابه والوزراء ومن هم بدرجة وزير ورؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة ومتابعة أدائهم ويتابع حسن عمل الوزارات وينسق بينها ".

كما لرئيس مجلس الوزراء التوصية إلى مجلس النواب أن يعدّ أياً من أعضاء المجلس مستقياً في حالة تعليق عمله في الحكومة مدة تزيد عن (30) يوماً أو إعلان تعليق حضوره اجتماعات المجلس أو امتناعه عمداً ودون عذر مشروع عن حضور اجتماعات المجلس لثلاث جلسات متتالية على أن يقدم الرئيس مرشحاً بديلاً عن الوزير المستقيل خلال (15) خمسة عشر يوماً من تاريخ عدّه مستقياً (178).

(177) عصام العبيدي، المركز القانوني لرئيس مجلس الوزراء في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، 1999، ص24.

(178) المادة (16/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء المرقم (2) لسنة 2019.

كما جاء في المادة (16/ثانياً) من النظام الداخلي " للرئيس الطلب من مجلس النواب إقالة الوزير عملاً بأحكام المادة (78) من الدستور".

ولابد من الإشارة ان الأسلوب الذي أخذه المشرع الدستوري في دستور 2005 فيما يتعلق بعدم منح رئيس الجمهورية حق ترؤس جلسات مجلس الوزراء ولو بشكل شرفي وقصر الامر على رئيس مجلس الوزراء (179)، امر يتفق مع قواعد النظام البرلماني ومع المقتضيات الشكلية والموضوعية لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، غير أن الدستور سمح ذلك لكن بشكل غير مباشر حينما أعطى لرئيس الجمهورية حق الحلول محل رئيس مجلس الوزراء في حالة خلو منصب الاخير لأي سبب كان(180)، وهو امر لا يتماشى مع قواعد النظام البرلماني كونه يعاكسه أسس هذا النظام.

وتُعد الامانة العامة لمجلس الوزراء في العراق جدول الاعمال بعد اطلاع رئيس مجلس الوزراء عليه قبل ارساله الى اعضاء المجلس، وقد يأمر رئيس المجلس بتضمين بعض الموضوعات الضرورية التي يرى من الواجب عرضها على وجه الاستعجال، ويجري العمل كذلك على ان يستعرض رئيس مجلس الوزراء بعض المسائل الضرورية قبل الدخول في جدول الاعمال ويخص حديث المقدمة عن الوضع السياسي في العراق والعالم، وتتغلغل هذا الحديث المناقشات، وقد يجيز رئيس المجلس للأعضاء بعرض بعض المستجدات لاتخاذ القرار فيها، وتنظيماً يتولى رئيس المجلس تنظيم الحديث والسماح به للأعضاء واستشارة بعض المتحفظين ولابد من الإشارة ان حضور جلسة المجلس يقتصر على الاعضاء فقط، ولرئيس المجلس دعوة بعض المستشارين، وجرى العمل على حضور المستشار القانوني والاعلامي لرئيس المجلس(181).

ولا تنعقد الجلسات الا بعد تحقق النصاب القانوني والنصاب اللازم لانعقاد الجلسة ولاتخاذ القرار هو الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس الوزراء مع ملاحظة ان من يشغل منصبين او اكثر في مجلس الوزراء بالاصالة والوكالة يكون له اصوات بعدد المناصب التي يشغلها سواء من حيث الانعقاد أم التصويت وهو ما يخالف قواعد النظام البرلماني، هذا ويتم التصويت برفع الايدي وفي حالة التساوي بالاصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الجلسة، والاصل أن رئيس مجلس الوزراء يتزأس جلسات المجلس وله ان يعهد الى

(179) د.ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، 2004، ص634.

(180) المادة (81/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(181) لقاء شخصي مع معالي وزير التخطيط الدكتور علي يوسف الشكري بتاريخ 2013/6/2.

نائبه الاقدم تراس الجلسة في حالة غيابه لأي سبب من الأسباب، كما يترأس الجلسة النائب الاقدم في حالة مغادرته الجلسة لأمر طارئ (182).

ثانياً: تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة

أسند الدستور العراقي لعام 2005 لرئيس مجلس الوزراء المسؤولية المباشرة لتنفيذ السياسة العامة للدولة فقد نصت المادة (78) منه على انه "...المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة..."، ويعد هذا الاختصاص من اهم الاختصاصات.

ولقد تباينت آراء الفقهاء في بيان معنى السياسة العامة، وبقراءة التعريفات التي صاغها الفقهاء يمكن تصنيفها الى منهجين:

المنهج الاول: صياغة تعريف جامع للسياسة العامة، اذ عُرِّفت على انها " برنامج عمل مقترح لجماعة في مجال بيئة معينة لتوضيح الفرص المستهدفة والمحددات المراد تجاوزها من أجل الوصول الى اهداف مقصودة " (183)، وعُرِّفت ايضاً بانها " مجموعة قرارات يتخذها فاعلون معروفون بهدف تحقيق غرض عام " (184)، وعرفها اخرون بانها " تلك العمليات والاجراءات السياسية وغير السياسية التي تتخذها الحكومة بهدف الوصول الى اتفاق على تعريف المشكلة والتعرف على بدائل حلها وأسس المفاضلة بينها تمهيداً لاختيار البديل الذي يقترح اقراره في شكل سياسة عامة ملزمة تنطوي على حل مرضٍ " (185).

المنهج الثاني: تتعدد الافعال التي تترتب تحت مفهوم السياسة العامة وهي كالآتي (186):

1- الاعمال المخصصة نحو اهداف مقصودة ولا تتضمن التصرفات العشوائية والعفوية التي تتولد عن بعض المسؤولين.

2- البرامج والاعمال المنسقة التي تتولد عن القادة الحكوميين وليست القرارات المنفصلة او المنقطعة، فهي على سبيل المثال تتضمن المراسيم الصادرة بتشريع القوانين وكذلك القرارات المنفذة لهذه القوانين.

(182) د. السيد صبري، مصدر سابق، ص 263.

(183) Carl J.friedrick, man and his government, newyork, mac Grow-Hill, 1963, p.79.

(184) د.عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة، ط1، 2010، ص11.

(185) د.خيري عبد الغوي، دراسة السياسة العامة، ذات السلاسل، الكويت، ط1، 1989، ص 92.

(186) د.ثامر كامل الخزرجي، مصدر سابق، ص 31.

3- القرارات الفعلية المنظمة والضابطة للتجارة جميعها او لمعالجة التضخم او لمعالجة مشكلة السكن او الصحة او السياسة التعليمية.

وتمضي السياسة العامة بعدة أدوار فهي تتضمن التخطيط والاقرار ثم التنفيذ فالتقويم (187)، وقد خص الدستور العراقي مجلس الوزراء عموماً بمرحلتى التخطيط والتنفيذ للسياسة العامة، إذ جعل رئيس مجلس الوزراء مسؤولاً مباشراً عن تنفيذ السياسة العامة، ويُقصد بتنفيذ السياسة العامة الاجراءات الفاعلة واللازمة لتحقيق اهداف صانع القرار تجاه مشكلة عامة أي ترجمة قرار السياسة العامة بما يشتمل عليه من اهداف وقواعد ومبادئ الى خطط وبرامج عمل محددة (188).

وتتطوي عملية تنفيذ السياسة العامة على عدة مسؤوليات تتمثل في تحديد جهة التنفيذ ووضع الخطط التنفيذية ثم التحويل المالي (ميزانية التنفيذ) ثم توظيف الموارد البشرية (189).

ويلاحظ ان هناك تداخلاً يقوم على التوازن بين السياسة العامة وطبيعة النظام السياسي، اذ ان هناك اتصالاً وثيقاً بين رسم السياسة العامة وتنفيذها والتشريعات فبالرغم من ان الدستور قد منح مجلس الوزراء اختصاص تخطيط وتنفيذ السياسة العامة وأوكل لرئيس مجلس الوزراء مسؤولية تنفيذ السياسة العامة الا انه في الوقت ذاته أعطى مجلس النواب دوراً محورياً في عملية رسم السياسات العامة والتأثير عليها من خلال عدة وسائل لعل اهمها السلطة التي يمتلكها مجلس النواب في رسم السياسة العامة وصياغتها من خلال التشريعات، إذ إن السياسات العامة لابد ان تترجم على شكل تشريعات، ولمجلس النواب التأثير على مرحلة تنفيذ السياسة العامة من خلال مراقبتها وتقييمها ومحاسبة القائمين عليها (190).

والمنهج الذي أخذه دستور 2005 يعبر عن التعاون بين الوزارة ومجلس النواب في تعيين معالم السياسة العامة للدولة وذلك من خلال مشروعات القوانين المقترحة من مجلس الوزراء، اذ يعمل مجلس النواب على مناقشة تلك المشروعات وإقرارها.

ويستنتج مما تقدم ان اختصاص رسم السياسة العامة وتنفيذها يعد اختصاصاً تكاملياً بين مجلس الوزراء ومجلس النواب، اما دور رئيس مجلس الوزراء الذي نصت عليه المادة (78) من الدستور بكونه المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة فهو دور إشرافي توجيهي على تنفيذ السياسة العامة المقررة من مجلس

(187) د. حسنين توفيق ابراهيم، النظم السياسية العربية الاتجاهات الحديثة في دراستها، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005، ص 293.

(188) سحر كامل خليل، السياسة العامة ووسائل مؤسسات المجتمع المدني في صنعها، مجلة كلية التربية للبنات، جامعة بغداد، المجلد 23، العدد 2، 2013، ص 429.

(189) د. خيرى عبد القوي، مصدر سابق، ص 147.

(190) د. سليمان الطماوي، النظام الدستوري المصري، مجلة العلوم الادارية، القاهرة، السنة السابعة والعشرون، العدد 2، 1985، ص 41-42.

النواب إذ يتم تنفيذها من خلال الوزارات كل بحسب اختصاصها ويعمل رئيس مجلس الوزراء على متابعة تنفيذها والتنسيق بين الوزارات المعنية وتوحيد جهودها⁽¹⁹¹⁾، فهذا الاختصاص يجيز اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير حركة العمل والإشراف على القائمين عليه وتوجيههم وإصدار الأوامر والقرارات التي يستلزمها حسن سير العمل كون أن الوزارة هي المعنية باقتراح السياسة العامة وتنفيذها ولكونه رئيساً لمجلس الوزراء وهو المسؤول عن إدارة مجلس الوزراء فمن الطبيعي أن يكون مسؤولاً مباشراً عن تنفيذ السياسة العامة.

ثالثاً: تعيين الوزراء

إن حق تعيين الوزراء هو من إختصاص رئيس الدولة، ولكن رئيس الدولة يُعيّن رئيس الوزراء أولاً، وهذا الأخير هو الذي يعرض أسماء الوزراء الذين يعاونونه في عمله على رئيس الدولة ليقرها ويصدر مرسومه بالتعيين⁽¹⁹²⁾.

أما في دستور جمهورية العراق، فإن رئيس مجلس الوزراء يقوم بنفسه بتسمية أعضاء وزارته⁽¹⁹³⁾، بعد موافقة مجلس النواب عليهم منفردين بالأغلبية المطلقة⁽¹⁹⁴⁾، دون حاجة إلى تقديمها إلى رئيس الجمهورية، وكذلك يقوم بإحالتهم على التقاعد أيضاً.

وبهذا فإن الدستور لم يعطِ أي دور لرئيس الجمهورية في مسألة إختيار وتعيين الوزراء بل ترك ذلك لرئيس مجلس الوزراء ومجلس النواب فقط؛ وبهذا جعل ثنائية السلطة التنفيذية أقرب إلى الجماعية، وكان من المفروض أن ينص على أن رئيس الجمهورية يقوم بتعيين الوزراء استناداً على إقتراح رئيس مجلس الوزراء.

رابعاً: تعيين وكلاء الوزارات

يُعين وكلاء الوزارات عادة بمرسوم مع الوزارة أو بعد تعيينها، وينعزلون عن مناصبهم بإستعفائهم، فهم متضامنون مع الوزارة في المسؤولية، علاوة على مسؤوليتهم الفردية أمام البرلمان فمراكزهم سياسية كمراكز الوزراء، إلا أنه لا يملك التوقيع بدلاً من الوزير، لنفاذ توقيع رئيس الدولة، والمسلم به أن التوقيع اللازم هم توقيع الوزير لا الوكيل⁽¹⁹⁵⁾.

(191) د. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، البرلمان، الغدير للطباعة، البصرة، الطبعة الأولى، 2008، ص 64.

(192) د. وحيد رافقت، ود. وايت ابراهيم، مصدر سابق، ص 566.

(193) ينظر القرار رقم (1) و (2) الصادر من رئيس مجلس الوزراء نوري المالكي، الوقائع العراقية، العدد 4033 في 2006/6/12.

(194) المادة (76/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(195) د. وحيد رافقت و د. وايت ابراهيم، مصدر سابق، ص 387.

ويوجد في العراق مجلس لوكلاء الوزارات، حيث وافق رئيس مجلس الوزراء على مقترح الأمين العام لمجلس الوزراء بخصوص تأليف مجلس لوكلاء الوزارات برئاسة الأمين العام لمجلس الوزراء وعضوية وكلاء الوزارات كافة، وذلك بغرض التباحث في المسائل الضرورية للبلد والتركيز على الأمور الفنية ومعوقات العمل وسبل تذليل العقبات التي تصادف عمل الوزارات وترتيب العمل فيما بينها، وبإمكان هذا المجلس القيام بالمناقشات المستفيضة للقضايا المهمة وتأليف اللجان الساندة المطلوبة من الوزارات ذات العلاقة، ويعقد مجلس الوكلاء إجتماعاته الدورية نصف الشهرية بصورة طبيعية، حيث يقدم أعضاء المجلس توصياتهم لطرح الموضوعات المطلوبة ضمن جدول أعمال الاجتماع القادم إلى مقر المجلس في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

ويتم تعيين وكلاء الوزارات بموافقة مجلس النواب، أي أن مجلس الوزراء يوصي مجلس النواب بالموافقة على تعيينهم (196)، وبعدها يصدر رئيس الجمهورية مرسوم تعيينهم؛ وهذا يعني أن وكلاء الوزارات لا يتم تعيينهم إلا بعد موافقة مجلس النواب وكان من الواجب أن يوصي مجلس الوزراء رئيس الجمهورية بالموافقة على تعيينهم وإصدار مرسوم تعيينهم.

خامساً: القيادة العامة للقوات المسلحة

إن قيادة الجيش والقوات المسلحة في ثنائية السلطة التنفيذية، هي من الناحية النظرية لرئيس الدولة، ولكنها عملياً بيد الوزارة المسؤولة أمام البرلمان، ولا يعني ذلك إن رئيس الدولة يقوم بقيادة الجيش بنفسه، لأن رئيس الدولة ليست فيه الخبرة الفنية والمهارة العسكرية والحنكة الحربية، إذ لا يمكن أن يباشرها سوى الخبراء في فنون القتال، ولا سيما في عصر المدنية الحديثة والتقدم التكنولوجي (197). إذ يتولى رئيس مجلس الوزراء القيادة الحقيقية للقوات المسلحة حيث جاء في الدستور "رئيس مجلس الوزراء هو القائد العام للقوات المسلحة" (198).

إن منح القيادة الحقيقية لرئيس مجلس الوزراء يواكب إتجاه الانظمة البرلمانية، ويعتبر متماشياً مع قواعد النظام البرلماني الذي أخذته الدستور في المادة الاولى منه التي نصت على ان (...نظام الحكم فيها جمهوري

(196) المادة (80/خامساً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(197) د. اسماعيل البيدي، مصدر سابق، ص 124-125.

(198) المادة (78) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

نيابي (برلماني) ديمقراطي) ومن متطلبات هذا النظام ان يقوم شخص مدني بتولي القيادة العامة للقوات المسلحة(199).

ويُراد بالقيادة العامة للقوات المسلحة تأدية رئيس مجلس الوزراء إدارة القيادة العامة للقوات المسلحة والقيام بتجهيزها (برية، جوية، بحرية)، ولكن ذلك لا يعني ان يقوم رئيس مجلس الوزراء ذاته بهذه القيادة فهو أمرٌ غير ممكن على هذا النحو لما يستلزمه ذلك من خبرات فنية لاسيما بعد التطور الحاصل في مجال البحث العلمي العسكري ولكن سلطة إصدار القرارات العسكرية الضرورية تعود له (200).

وبذلك يعتبر رئيس مجلس الوزراء الرئيس الاعلى المباشر للقوات المسلحة بما فيها وزارة الدفاع ووزارة الداخلية وكافة الاجهزة الأمنية كافة، ولكن هنا سيثير تساؤل عن الحدود الفاصلة بين سلطات القائد العام للقوات المسلحة وسلطات الوزراء الامنيين كوزير الدفاع ووزير الداخلية؟

إن الدستور في واقع الحال لم يشير إلى معالجة لهذه المسألة ولكن لغرض الاجابة على هذا التساؤل يمكن القول بأن الوزراء الامنيين يقومون بتنفيذ التعليمات الموجه إليهم من القائد العام للقوات المسلحة على إعتباره الرئيس الاعلى لهذه القوات، حيث تعتبر المؤسسات الامنية جهات قانونية تابعة لإمرة القائد العام للقوات المسلحة (201)، فرئيس مجلس الوزراء هو الذي يقرر السياسة العامة الدفاعية والامنية ويعين اهدافها ويشرف على أداءها وهذه القاعدة سائدة في الانظمة البرلمانية (202).

ويقوم رئيس مجلس الوزراء إستناداً لسلطته في القيادة العامة للقوات المسلحة بتحريك هذه القوات ونقلها من مكان الى اخر وإصدار الأوامر لها في هذا الصدد ومكافأة أمريها ومعاقبتهم واحالتهم على التقاعد واي اختصاصات اخرى تستوجبها قيادة هذه القوات وإدارة العمليات العسكرية (203).

إلا ان الدستور العراقي لسنة 2005 قد أخذ اختصاص تعيين قادة الجيش من رئيس مجلس الوزراء فنص على ان امر تعيين رئيس اركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات يتم عن طريق مجلس النواب بناءً على ترشيح من مجلس الوزراء (204).

(199) تنص المادة (9/ أولاً) من دستور 2005 على ان (...القوات المسلحة العراقية...تخضع لقيادة السلطة المدنية...).

(200) د. سليمان الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والادارة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط1، 1962، ص335.

(201) سين كان، رئاسة الوزراء، ترجمة مصطفى الحيدري، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، السنة السادسة، العدد الرابع عشر، 2010، ص265.

(202) د. احمد سعيان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، 2008، ص483.

(203) اسماعيل علوان التميمي، اختصاصات مجلس الوزراء في دستور 2005، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، السنة السادسة، العدد الخامس عشر، 2010، ص137.

(204) المادة (61/ خامساً) ج) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

سادساً: إعلان حالة الطوارئ

تعتبر حالة الطوارئ أسلوب استثنائي لا تلجئ الدول إليه الا في حالة وجود خطر يهدد كيانها وامنها واستقرار مؤسساتها وهيئاتها كالفتن ومحاولات الانقلاب والتمرد والعصيان (205)، لذا فإن غالبية الدساتير قد أعطت لهذا الموضوع في صلب متونها وأفسحت المجال للقوانين وظيفة وضع التفاصيل الضرورية لتنفيذها.

اعتمدت أغلبية الدساتير سلطة اعلان حالة الطوارئ إلى السلطة التنفيذية مع تباين في الاجراءات المتبعة في إعلانها من دستور الى اخرى، وتباينت الدساتير كذلك في بحث الاسباب الموجبة لاعلان حالة الطوارئ فمنها من نص بصريح العبارة على اسباب اعلانها ومنها من سكت عن ذلك وتركها للقوانين المنظمة لحالة الطوارئ، وتأخذ معظم الدساتير إلى إقرار رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية خلال اعلان حالة الطوارئ (206).

وقد أشار دستور العراق لسنة 2005 لحالة الطوارئ في المادة (61/تاسعا) منه وفوض الأمر إلى مجلس النواب صلاحية إعلانها بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ووضعت مدة اعلانها بثلاثين يوماً لكنه سمح بتمديدتها بشرط أخذ موافقة مجلس النواب عند كل حالة تمديد (207).

ومما يلاحظ على المشرع الدستوري العراقي في تنظيمه لحالة الطوارئ الاتي:

1- أعطى المشرع الدستوري إيراد تفاصيل ومبررات حالة الطوارئ للقانون وكان موفقاً فيما فعل، وقد تكفل أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (1) لسنة 2004 بتعيينها فقد نصت المادة (1) لأمر 2004 على اعلان حالة الطوارئ عند " حدوث خطر حال جسيم يهدد الافراد في حياتهم وناشئ من حملة مستمرة للعنف " .

2- أشرك الدستور مجلس النواب مع رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في اتخاذ قرار إعلان حالة الطوارئ وكان موفقاً فيما ذهب إليه، إذ ان ذلك يُمكن المشرع من اتخاذ القرار، ويمنع كذلك الاستبداد عن

(205) د. جورج شفيق، قواعد وأحكام القضاء الإداري، المكتبة العصرية، المنصورة، ط6، 2006، ص66.

(206) د. جورج شفيق، نفس المصدر، ص 67.

(207) تنص المادة (61/ تاسعا/ أ- ب) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 على ان:

" أ- الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناء على طلب مشترك من رئيس مجلس الوزراء.

ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة".

طريق اتخاذ حالة الطوارئ مبرراً لإستخدام الصلاحيات الاستثنائية ما يترتب على اعلان حالة الطوارئ من تقييد للحريات العامة.

3- بالعودة الى المادة (61/تاسعا) من الدستور نرى أنها لم تضع شرط غالبية الثلثين عند تمديد حالة الطوارئ وانما وضعت شرط هذه الغالبية عند الاعلان عنها فحسب، وكان من الأفضل الاشارة الى ذلك ولكن يمكن القول بانه ما دام تم اعلان حالة الطوارئ بغالبية الثلثين لذا يصار الى تمديدها بذات الاغلبية (208).

ولابد من الاشارة الى ان المادة (61/ تاسعا/ج) من الدستور قد كلفت رئيس مجلس الوزراء الاختصاص اللازم الذي يمكنه من إدارة شؤون البلاد خلال مدة اعلان الحرب وحالة الطوارئ على ان يتم تنظيم هذا الاختصاص بقانون لا يتعكس والدستور، وهذا امر يثير الجدل فمن المعروف ان هاتين الحالتين تقتضيان اتخاذ إجراءات حساسة ربما تصل الى تعليق العمل ببعض مواد الدستور وهذا الامر يستند الى المبدأ القائل " ان سلامة الشعب فوق القانون" (209)، لذا فان هذا القيد لا محل له طالما ان الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ وإنهائها والرقابة على الإجراءات المتخذة خلالها ترجع الى مجلس النواب.

2.2.2: الاختصاصات المتعلقة بالسلطة التشريعية

تتضمن الاختصاصات التي يتولاها مجلس الوزراء في مجال السلطة التشريعية، تقديم مشروعات القوانين، وطلب حل مجلس النواب.

أولاً: تقديم مشروعات القوانين

هذه الصلاحية لم ينفرد بها مجلس الوزراء فقط، وإنما أعطيت كذلك إلى رئيس الجمهورية وعشرة أعضاء من مجلس النواب، أو إحدى لجانه المختصة بمشروع القوانين.

والأصل في ثنائية السلطة التنفيذية أن تقديم مشروعات القوانين من حق رئيس الدولة، لكن تبعاً للقاعدة العامة بأن رئيس الدولة لا يتولى سلطته إلا من خلال وزرائه، فالوزراء هم الذين يعدون فعلاً

(208) مالك منسي الحسيني و مصدق عادل طالب، التنظيم الدستوري والقانوني لاعلان الحرب وحالة الطوارئ، مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة المستنصرية، السنة (5) ، المجلد (3)، العددان (8-9)، 2010، ص 263.

(209) د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003، ص52.

مشروعات القوانين الحكومية، ويقررونها في مجلس الوزراء، ويقدمونها لرئيس الدولة لتوقيعها هو وزير أو أكثر من المختصين بالمشروع، ثم يعرضوها بعد ذلك على البرلمان⁽²¹⁰⁾.

لكن يلاحظ أن مجلس الوزراء بعد إقراره مشروعات القوانين لا يقدمها إلى رئيس الجمهورية لتوقيعها ثم عرضها على مجلس النواب بمرسوم جمهوري؛ وهذا بالتأكيد لا يتوافق مع طبيعة ثنائية السلطة التنفيذية.

والدستور قد نهج بأسلوب الدساتير الحديثة بمنحه حق اقتراح القوانين لكل من السلطة التنفيذية والتشريعية؛ أي أخذ بمبدأ الاقتراح المشترك، لأنه من غير المنطقي أن تحرم السلطة التشريعية المختصة بعمل القانون من إقراره، ومن ناحية أخرى فإن حرمان السلطة التنفيذية من إقرار القوانين هو عمل قليل الحكمة؛ لأنها وهي السلطة القائمة بتنفيذ القوانين أدري بما فيها من عيوب نقص.

لكن الدستور قد أورد استثناء خاصاً بإقتراح مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي فقد قصره على مجلس الوزراء⁽²¹¹⁾، ولمجلس النواب تنفيذ المناقشة بين أبواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها، والاقتراح على مجلس الوزراء عند الضرورة بزيادة إجمالي مبالغ النفقات⁽²¹²⁾.

قلنا إن إقرار القوانين هو حق مشترك بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. ويثار التساؤل حول إمكان غير هاتين السلطتين إقرار القوانين؛ أي هل يمكن لأفراد الشعب التقدم بمشروعات قوانين إلى مجلس النواب على أساس أنه ملزم بدراستها وإتخاذ ما يلزم بشأنها أسوة بمقترحات القوانين المقدمة من أعضائه ومشروعات القوانين المقدمة من مجلس الوزراء؟

ولغرض الأجابة على هذا التساؤل يمكن القول، أنه لا يوجد في الدستور نص يُجيز ذلك، لأن هذه الاقتراحات هي نوع من الاقتراح الشعبي المعروف في جماعية السلطة التنفيذية، ولا وجود له في ثنائية السلطة التنفيذية التي تجعل من أفراد الشعب سوى هيئة ناخبين ووظيفتها إنتخاب أعضاء البرلمان والإدلاء برأيها عند حل المجالس النيابية.

وطالما أن الدستور لم يأخذ بثنائية السلطة التنفيذية الخالصة، لذا كان من الواجب على واضعي الدستور ان يُضمنوا نصاً يُجيز لأفراد الشعب التقدم بمشروعات القوانين؛ أي مبدأ أمكان النظر في

(210) د. وحيد رافقت و د. وايت ابراهيم، مصدر سابق، ص 385.

(211) المادة (62/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(212) المادة (62/ثانياً) من الدستور نفسه.

مشروعات القوانين المقدمة من الافراد أسوة بمقترحات القوانين المقدمة من اعضاء مجلس النواب ومشروعات القوانين المقدمة من مجلس الوزراء.

ثانياً: حل مجلس النواب

يعني حق الحل إنهاء مدة نيابة مجلس النواب قبل إنتهاء مدة ولايته الدستورية، أي قبل إنتهاء مدة الفصل التشريعي للمجلس (213).

فإذا أصبح مركز الوزارة حرجاً أمام البرلمان أمكنها العودة إلى رئيس الدولة لتصدر منه مرسوماً بحل المجلس، وهذا هو الحل الوزاري، لأن الوزارة هي التي طلبته وأشارت به للدفاع عن نفسها ضد البرلمان الذي يناوئها ويرغب في إسقاطها (214).

لكن في دستور جمهورية العراق إذا حصل خلاف بين مجلس الوزراء ومجلس النواب فإن رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة رئيس الجمهورية يطلب من المجلس أن يحل نفسه، وهذا يعني أن حق إتخاذ القرار النهائي هو بيد مجلس النواب وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه أي (163) عضواً وإذا أجمع لهذا الغرض بعد تحقق النصاب القانوني أي حضور (163) عضواً ويجب أن يوافق كلهم على قرار الحل وهذا أمر مستحيل، ومن ناحية أخرى فإن رئيس الجمهورية يجب أن يوافق على طلب رئيس مجلس الوزراء وهذا يعني أن رئيس مجلس الوزراء لا يستطيع أن يطلب الحل إلا بعد موافقة رئيس الجمهورية.

وهكذا فإن رئيس الجمهورية ليس بإمكانه أن يحل مجلس النواب بل يقتصر عمله على موافقة أو عدم موافقة على طلب رئيس مجلس الوزراء، وبذلك يكون الرئيس عاجزاً عن الفصل في أي صراع قد يدور بين مجلس الوزراء ومجلس النواب، وإذا حدثت أزمة حادة نتيجة هذا الصراع فإن الرئيس يقف مكتوف الأيدي، فكيف يمنع رئيس الجمهورية والحال هذه من حصول أزمة سياسية في البلاد تلحق ضرراً كبيراً بها؟

وأن ما يسوغ منح رئيس الجمهورية هذا الحق هو أن الرئيس لا يستطيع ان يلعب دور الحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إذا لم يكن قادراً على وضع حد للنزاع الحاصل بينهما.

(213) د. ابراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص 75.

(214) د. خالد عباس مسلم، مصدر سابق، ص 61-62.

ولا يجوز أن يكون رئيس مجلس الوزراء في حالة إستجواب من مجلس النواب عند طلب الحل (215)؛ إذ قد يترتب على الاستجواب سحب الثقة منه ومن جميع وزرائه وإقالته وتوقف سلطته ويدعو رئيس الجمهورية عند الحل، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها (60) يوماً من تاريخ الحل، وبعد مجلس الوزراء في هذه الوضعية مستقبلاً ويواصل تصريف الأمور اليومية (216).

وبهذا فإن الصيغة التي جاءت في مزاولة حق الحل جاءت معكوسة، بحيث كان يجب إعطاء مجلس الوزراء حق إتخاذ المبادرة في إقتراح الحل وحفظ حق إتخاذ قرار الحل بشكل نهائي إلى رئيس الجمهورية، وبهذا يتناسب هذا الحق الذي يزاوله الرئيس مع طبيعة ثنائية السلطة التنفيذية، عند ذلك إذا رأى مجلس الوزراء أنه لا يستطيع أن يزاول مهامه في ظل المواجهة القادمة بينه وبين مجلس النواب، فإنه يقترح إتخاذ قرار الحل ويرفعه إلى رئيس الجمهورية الذي يدرس هذا الاقتراح وينظر في مدى جديته وفي الغاية من اتخاذه، ولكن على الرئيس قبل إتخاذ هذا القرار أن يكون مدركاً للمحاذير الناشئة عن إتخاذ مثل هذا القرار، إذ ينبغي عليه أن يدرس الموقف بحرص وحذر ودقة قبل الإقدام على إتخاذ قرار الحل.

والخلاصة إن الدستور قد أخذ الحل الذاتي لمجلس النواب ويكون قد أضعف موقع مجلس الوزراء تجاه مجلس النواب، وجعل ثنائية السلطة التنفيذية أقرب إلى الجماعية؛ لأن ثنائية السلطة التنفيذية تتصف بأن لكل من الوزارة والبرلمان قبل الآخر وسائل تأثير متعادلة كفيلة بتحقيق التوازن بينهما، وأهم هذه الوسائل هو حق الحل وهو المقابل لسلح المسؤولية الوزارية.

رابعاً: الدعوة إلى تمديد الفصل التشريعي

إن البرلمان في الانظمة البرلمانية لا يكون في حالة انعقاد دائم، وإنما له ادوار انعقاد يجتمع في كل دورة لمدة معينة، والغاية من أدوار الانعقاد المدة التي يزاول بها البرلمان عمله خلال مدة انتخابه، إذ جرى العمل على تقسيم مدة ولاية المجلس الى ادوار انعقاد قد تكون سنوية فمثلاً إذا كانت مدة ولايته اربع سنوات يكون له اربع ادوار انعقاد، بينما يذهب اتجاه اخر من الدساتير الى تقسيم مدة ولاية البرلمان الى دورين وهناك من يقسمها الى ثلاثة ادوار (217).

(215) المادة (64/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

(216) المادة (64/ثانياً) من الدستور نفسه.

(217) د.محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2007، ص306.

ولابد من الإشارة الى ان هناك شكلان من ادوار الانعقاد فهناك دور الانعقاد العادي ودور الانعقاد غير العادي⁽²¹⁸⁾، فالاول هو الدور السنوي المعتاد المنصوص على تحديد مواعده في الدستور والنظام الداخلي، اما الثاني فهو دور يسمى البرلمان الية بعد انتهاء الدور المعتاد اي أثناء غيبته او اجازته وذلك لاسباب طارئة وظروف غير عادية ومستعجلة من غير الصحيح ارجاؤها لحين الاجتماع العادي القادم ويكون بطلب من الحكومة⁽²¹⁹⁾.

وقد ذهب الدستور العراقي بنظام أدوار الانعقاد السنوية ونص في المادة (57) منه على ان كل دورة انعقاد تتكون من فصلين تشريعيين وأمدتهما ثمانية اشهر⁽²²⁰⁾، ونص الدستور على حالتين تمدد فيهما مدة الانعقاد، اولهما وجوبية وذلك اذا تصدى المجلس لمناقشة الموازنة العامة للدولة فنص على عدم فض الجلسات ما لم يقر قانونها⁽²²¹⁾، والأخرى جوازية إذ منح الدستور لأكثر من جهة ومن بينها رئيس مجلس الوزراء حق مد مدة الانعقاد وبما لا يزيد على ثلاثين يوماً لإنجاز المهام التي تستدعي التمديد⁽²²²⁾.

ولابد من الإشارة الى ان المراد بتمديد الفصل التشريعي استمرار ممارسة البرلمان لأعماله لمدة معينة بعد انتهاء المدة المعينة لدورة الانعقاد المنصوص عليها في الدستور والنظام الداخلي بسبب ظروف استثنائية او لإتمام اعمال مستعجلة⁽²²³⁾.

وفي هذا الصدد يُطرح تساؤل حول إمكانية استخدام هذه الصلاحية لأكثر من مرة خلال ادوار الانعقاد؟ وفي الواقع ان الدستور والنظام الداخلي لم يقيد سلطة رئيس مجلس الوزراء او باقي الجهات في تمديد الفصل التشريعي بمرة واحدة خلال ادوار الانعقاد ككل او دورة الانعقاد الواحدة، لذا يجوز بعد انتهاء كل فصل تشريعي الدعوة الى تمديده وهو ما يتناسب مع الغاية من التمديد⁽²²⁴⁾.

(218) د.أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص143.

(219) د.حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010، ص271-272.

(220) تنص المادة (22/ اولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب على ان لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية يفصلين تشريعيين امدتهما ثمانية اشهر يبدأ احدهما في 1 اذار وينتهي في 30 حزيران من كل سنة ويبدأ الثاني في 1 ايلول وينتهي في 31 كانون الاول، وفي هذا الصدد يلاحظ ان الدستور العراقي اطلق على مدة ولاية مجلس النواب تسمية الدورة الانتخابية وقسمها الى ادوار انعقاد اربع وقسم دورة الانعقاد الى فصلين تشريعيين وخلال الفصل التشريعي يعقد مجلس النواب جلسات.

(221) تنص المادة (75) من الدستور العراق لعام 2005 على ان "...لا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة الا بعد الموافقة عليها".

(222) تنص المادة (58/ ثانياً) من الدستور العراق لعام 2005 على ان " يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة الانعقاد بما لا يزيد على ثلاثين يوماً لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك، بناء على طلب من رئيس الجمهورية او رئيس مجلس الوزراء او رئيس مجلس النواب او خمسين عضواً من اعضاء المجلس".

(223) مروج هادي الجزائري، حل المجلس النيابي وموقف دستور العراق لسنة 2005 منه، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد الرابع والعشرون، العدد الثاني، 2009، ص 305.

(224) هنالك بعض الدساتير قيدت هذه الصلاحيات بمرة واحدة كالدستور اللبناني لسنة 1926 بموجب المادة (59) منه.

اما بالنسبة لإمكانية تمديد الفصل التشريعي الاخير لمدة ولاية مجلس النواب، فيمكن القول بعدم جواز ذلك لكون الدستور قد نص على ان تجري انتخابات مجلس النواب الجديد قبل خمس وأربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة(225).

وحسناً فعل الدستور في تخويله هذه الصلاحية لأكثر من جهة فقد يحتج مجلس النواب بانتهاء الفصل التشريعي لتأخير مناقشة بعض المسائل واتخاذ القرارات لاسيما المرتبطة بعمل السلطة التنفيذية كسبيل لعرقلة عملها ومثل هذا الاحتمال ينهض حينما تكون السلطتان على طرفي نقيض أو حينما يحتدم الخلاف بينهما بشأن مسائل معينة تدخل ضمن الاختصاصات المشتركة للسلطتين كالموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية(226)، والمصادقة على تعيين اصحاب الدرجات الخاصة(227)، وما الى ذلك (228).

ولابد من الاشارة إلى ان المشرّع العراقي لم يتطرق الى تأجيل ادوار الانعقاد العادية ولا الى فض ادوار الانعقاد، مما يدل على عدم جواز تأجيل تلك الادوار وفضها وانما يتم ذلك حكماً على وفق النظام الداخلي للمجلس.

3.2.2: الاختصاصات المتعلقة بالسلطة القضائية

تقتصر صلاحية رئيس مجلس الوزراء في مجال السلطة القضائية على منح العفو الخاص، حيث أعطى دستور جمهورية العراق لسنة 2005 تقدير العفو الخاص إلىئيس الجمهورية بناءً على توصية رئيس مجلس الوزراء إستناداً للمادة (73) الفقرة الأولى حيث جاءت فيها " اصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء بأستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري".

ويتبين من هذا الاختصاص ان السلطة التنفيذية هي التي تبادر به، إذ يتولى رئيس مجلس الوزراء تقديم توصية بأسماء المدانين المراد إصدار العفو الخاص بحقهم ويرفعها ألى رئيس الجمهورية ويكون هذا الأخير له سلطة القرار إما الموافقة عليه أو الرفض، وبهذا يكون كلا الطرفين (رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء) في كفة متساوية في مزاوله هذا الاختصاص.

(225) المادة (56/ ثانياً) من الدستور العراق لعام 2005.

(226) المادة (61/ رابعاً) من الدستور العراق لعام 2005.

(227) المادة (61/ خامساً / ب-ج) من الدستور العراق لعام 2005.

(228) د.علي يوسف الشكري، رئيس مجلس الوزراء في العراق، مصدر سابق، ص 115.

ولابد من الإشارة إلى أن إختصاص إصدار العفو الخاص لم يأتي مطلقاً بل قُيّد بعدم المساس بالحق الخاص وأن لا يتوسع ليتضمن المحكومين بالجرائم الدولية والارهابية وجرائم الفساد المالي والإداري.

وبصيغة أخرى لا يمكن أن يؤثر العفو الخاص على حقوق الشخصية للغير ويعود ذلك إلى انه إذا كان الفعل قد نتج عنه عفو أزال سمة الجريمة أو تنازل عن عقوبته إلا ان يبقى فعلاً ضاراً فيكون من حق المضرور أن يطلب التعويض ولا يؤثر على الدعوى المدنية الناشئة عنه بشكل عام فيحقق للمتضرر أن يطلب التعويض اللجوء إلى المحكمة المدنية للمطالبة بالتعويض⁽²²⁹⁾.

كما أن العفو الخاص مقيد بعدم تضمن المحكومين بالجرائم العالمية وهي المتضمنة بالمادة (13) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 ، إضافة إلى ان العفو الخاص مقيد بعدم تضمن المحكومين بالجرائم الإرهابية والتي جاءت في قانون الإرهاب رقم (13) لسنة 2005⁽²³⁰⁾، ولا يمكن ان يتوسع إلى جرائم الفساد المالي والاداري والتي جاءت في قانون النزاهة رقم (30) لسنة 2011 الذي ينص على ان جرائم الفساد المالي والإداري تتضمن " الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة وهي الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم ، واية جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المواد 233 و234 و271 و272 و275 و276 و290 و293 و296 من قانون العقوبات رقم 111 لسنة 1969 المعدل ، واي جريمة اخرى يتوفر فيها احد الظروف المشددة المنصوص عليها في الفقرات 5 و6 و7 من المادة 135 من قانون العقوبات النافذ المعدلة بالقسم (6) من القانون التنظيمي الصادر عن مجلس الحكم المنحل الملحق بامر سلطة الائتلاف المنحلة المرقم (55) لسنة 2004 .

(229) د. فوزية عبد الستار ، مبادئ علم الإجرام وعلم العقاب، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص 145.

(230) جاءت في المادة الاولى من قانون مكافحة الارهاب رقم (13) لعام 2005 الجريمة الارهابية بانها " كل فعل إجرامي يقوم به فرد او جماعة منظمة، استهدفت فرداً او مجموعة افراد او جماعات او مؤسسات رسمية او غير رسمية، أوقع الاضرار بالمتلكات العامة او الخاصة بغية الاخلال بالوضع الامني او الاستقرار والوحدة الوطنية او ادخال الرعب والخوف والفرع بين الناس او إثارة الفوضى تحقيقاً لغايات ارهابية".

الخاتمة

وفي ختام رسالتنا الموسومة بثنائية السلطة التنفيذية المركزية في العراق الاتحادي (دراسة في ضوء الدستور العراقي لسنة 2005) وبعد استعراض جميع الفصول ومواضيع هذه الدراسة المختلفة على وفق الخطة التي رسمتها والتي أشرنا إليها في المقدمة فقد تمخضت جملة من الاستنتاجات وتبلورت جملة من المقترحات والتوصيات نلخصها فيما يلي:

أولاً: النتائج والاستنتاجات

1. من خلال استقراء التنظيم الدستوري للسلطة التنفيذية في جمهورية العراق يعطي تصوراً أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لا يأخذ بثنائية السلطة التنفيذية المطلقة، إذ تزاوِل السلطة التنفيذية اختصاصاتها وصلاحياتها بصورة لا تتسق مع طبيعة الدولة الفدرالية.
2. في ثنائية السلطة التنفيذية التي تُعرف بأنها السلطة التي يمنح فيها لرئيس الدولة حق تعيين وعزل الوزراء، ولهذا الرئيس حق حل مجلس النواب وإستفتاء الناخبين كلما شعر بخروج الهيئة التشريعية عن حدود اختصاصاتها، أو كلما قام بين السلطتين نزاع جدي، وجل مجلس النواب هو سلاح قوي في يد رئيس الدولة ضد هذه المجالس وتصدر أعمال السلطة التنفيذية بمراسيم ممضاة من الرئيس بعد أن تتداول فيها وتوافق عليها الوزارة، ولكن دستور جمهورية العراق لم يمنح هذه الحقوق لرئيس الجمهورية، وهو لا يستطيع تعيين وعزل الوزراء، ولا يستطيع حل مجلس النواب، ومراسيمه لا يوقع عليها الوزراء، وهو مسؤول سياسياً أمام مجلس النواب وتقرير مسؤوليته لا تنعقد بسبب تمتعه بسلطات حقيقية وفعلية أو باعتباره صاحب سياسة خاصة في شؤون الحكم، إستناداً لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية.
3. إن حق الاعتراض يكون مميتاً من الناحية القانونية في ثنائية السلطة التنفيذية لا يتفق مع ما تستلزمه هذه الثنائية ويكون سبباً للاضطرابات ما دام كل خلاف جدي بين الوزارة والأغلبية يؤدي إلى سقوط الوزارة.
4. من خلال هذا البحث أتضح أن آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء المنصوص في المادة (76) من دستور جمهورية 2005 شديدة المرونة من ناحية التوقيتات الزمنية، ولم يكن قاطعاً في تحديد هذه الآلية مما قد يقود إلى نشوب النزاع بين الكتل السياسية وعرقلة تشكيل الحكومة وتضييع مصالح الدولة، بالإضافة إلى ذلك إن الواقع العملي لسريان هذا الأسلوب تتحكم به الاعتبارات السياسية والقومية والطائفية، خاصة عندما لا تمتلك كتلة محددة الغالبية في البرلمان، وهو امر مؤكد في ظل تقاسم السلطة.

5. اتضح لنا إن عدم إصدار نظام داخلي لمجلس الوزراء حتى الآن، ويتم إدارة أعماله طبقاً لعرف جرى العمل عليه، إذ تجهز الامانة العامة لمجلس الوزراء جدول أعمال المجلس بعد إطلاع رئيس مجلس الوزراء عليه قبل ارساله الى اعضاء المجلس، ولا تنعقد جلسات المجلس الا بعد تحقق النصاب القانوني والنصاب المطلوب لانعقاد الجلسة ولاتخاذ القرار هو الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس الوزراء مع ملاحظة ان من يشغل منصبين او اكثر في مجلس الوزراء بالاصالة والوكالة يكون له اصوات بعدد المناصب التي يشغلها سواء من حيث الانعقاد أم التصويت وهو ما لا يتوافق مع قواعد النظام البرلماني، والاصل أن رئيس مجلس الوزراء يترأس جلسات المجلس وله ان يعهد الى نائبه الاقدم ترأس الجلسة في حالة غيابه لأي سبب من الأسباب، كما يترأس الجلسة النائب الاقدم في حالة مغادرته الجلسة لأمر طارئ.
6. اتضح لنا من خلال البحث ان الدستور العراقي لعام 2005 أشار في المادة (81/اولاً) منه الى حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه لأي سبب، وفي الحقيقة أن هذا الامر يثير تساؤلاً لماذا لم يعطي هذه الصلاحية لنائب رئيس مجلس الوزراء.
7. أوكلت المادة (64/اولاً) من الدستور لرئيس مجلس الوزراء حق الطلب من رئيس الجمهورية حل مجلس النواب، بيد أن رئيس الجمهورية يكون مخير بين الموافقة والرفض، فاذا اقترن الطلب بموافقة رئيس الجمهورية بعدها يحال الى مجلس النواب، ويبقى الامر متروكاً للمجلس، وذلك يفيد بأن مجلس النواب يتمتع بصلاحية حل نفسه بوصفه الجهة التي تفصل وتتخذ قرار الحل، وهو ما يصطاح عليه الفقه بالحل الذاتي، وبذلك فقد رئيس مجلس الوزراء والوزارة عموماً طريقة قانونية ضرورية كان يمكن ان تحقق التوازن لو انها نظمت إستناداً لقواعدها الاصلية المقررة في النظم البرلمانية، مما يتضح ان صلاحية رئيس مجلس الوزراء في طلب حل البرلمان بموجب المادة (64/اولاً) من الدستور هي صلاحية ذات سمة شكلية.
8. إستناداً للدستور فإن صلاحيات إصدار العفو الخاص والمصادقة على الإعدام تكون من قبل رئيس الجمهورية بناءً على طلب من رئيس مجلس الوزراء أي إن هذه الصلاحية مشتركة بينهما.
9. لم يمنح الدستور حق الاعتراض على مشروعات القوانين لرئيس الجمهورية وهي من الصلاحيات الهامة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في ظل الأنظمة البرلمانية.
10. في حال فشل رئيس مجلس الوزراء بتأليف الحكومة خلال ثلاثون يوماً من تاريخ تكليفه من رئيس الجمهورية، فيكلف رئيس الجمهورية مرشحاً آخر لتولي هذا المهام، شريطة أن يكون منتزماً للكتلة النيابية الأكثر عدداً على غرار ما نصت عليه المادة (1/76) من الدستور.

11. وضع الدستور شرط الترشح لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ان يكون عراقياً بالولادة وكذلك من أبوين عراقيين بالولادة، وهذا يعني انه لا يمكن للمتجنسين الترشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء.

12. أوضحت لنا من البحث أن الدستور وضع شرط المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء أن يكون قد أتم الخامسة والثلاثون من العمر، بينما اشترط في رئيس الجمهورية أن يكون قد أتم الأربعين من العمر.

13. وضع الدستور لرئيس مجلس الوزراء بعض الصلاحيات المعينة التي يستطيع اتخاذها بنفسه من دون الرجوع إلى رئيس الجمهورية أو مجلس النواب كالقيادة العامة للقوات المسلحة، وترأس وإدارة جلسات مجلس الوزراء، بينما صلاحية إعلان الحرب وحالات الطوارئ واقتراح العفو الخاص كانت مشتركة مع رئيس الجمهورية.

14. إن السائد في الأنظمة البرلمانية إن رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً سواء كان ملك أم رئيس جمهورية ولكن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قد وضع مسؤولية رئيس الجمهورية في حالات نص عليها بصريح العبارة وأعطيت مهمة اتهامه لمجلس النواب طبقاً لأحكام المادة (61/سادساً) ولكنه لم يبين طبيعة تلك المسؤولية هل هي مسؤولية سياسية أم مسؤولية جنائية.

ثانياً: المقترحات

1. منح رئيس الجمهورية حق الحل الرئاسي لكي يقوم بدوره كحكم بين السلطات ويحل مجلس النواب في حالة إذا رأى أنه لا يمثل أغلبية الناخبين.

2. نقترح بتعديل المادة (76/أولاً) من الدستور المرتبطة باختيار رئيس مجلس الوزراء وذلك بتحديد الكتلة التي تتولى ترشيح رئيس مجلس الوزراء بشكل واضح وصريح كأن تكون الكتلة التي نالت على أكثرية الاصوات في الانتخابات أو التي تتشكل بعد الانتخابات، لقطع الطريق على الاختلافات والاجتهادات التي تؤدي إلى تأخير تشكيل مجلس الوزراء.

3. كان على المشرع تحديد سن المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء أن يكون قد أتم الأربعين عاماً، على غرار المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، لأن منصب مجلس الوزراء ذو أهمية بالغة.

4. نوصي بتوسيع الصلاحيات التي يتفرد رئيس مجلس الوزراء بمزاوتها إلى أوسع من الصلاحيات الحالية على اعتبار أنه يمثل رأس الهرم في السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية، حيث إن الصلاحيات التي يزاولها بشكل منفرد تكاد تكون متواضعة، قياساً بالدور الذي من المفترض أن يوكل به رئيس مجلس

الوزراء في الأنظمة البرلمانية، وبما يمكنه من قيادة السلطة التنفيذية، وأدائه للواجبات المرسومة له بموجب الدستور، لاسيما في ظل الظروف الاستثنائية التي يشهدها البلاد.

5. نوصي تعديل المادة (81/أولاً) من الدستور على النمط الذي يحل فيه النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء محل رئيس مجلس الوزراء بدلاً من رئيس الجمهورية إذا خلا منصب رئيس مجلس الوزراء لأي سبب من الأسباب مراعاة للاختصاص الوظيفي وملازمة النائب لرئيس مجلس الوزراء بحكم الوظيفة، لتصبح المادة (81/أولاً) من الدستور على النحو الآتي " يقوم النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان وفي حالة شغور منصب النائب الأول أو غيابه يحل النائب الثاني محله لحين اختيار رئيس جديد لمجلس الوزراء".

6. نقترح تعديل المادة (61/سادساً) من الدستور لأن الصيغة الحالية للمادة لا تمنع مجلس النواب من مساءلة رئيس الجمهورية سياسياً وذلك بخلاف السائد في الأنظمة البرلمانية في العالم.

المصادر

أولاً: الكتب القانونية:

1. ابراهيم عبد العزيز شيجا و د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري والنظم السياسية، الفتح للطباعة والنشر، الاسكندرية، 2001.
2. إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الاداري، ط1، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1991.
3. ابراهيم عبد العزيز شيجا، وضع السلطة التنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة دراسة تحليلية بين النصوص والواقع، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2006.
4. أبو الحجاج عبد الغني السيد، المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الاسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
5. احمد سعيقان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط1، 2008.
6. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الثاني، دار العلم للملايين، بيروت، 2004.
7. اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993.
8. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظام السياسية، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1982.
9. ايمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
10. تافكه عباس البستاني، مبدأ الأختصاص العالمي في القانون العقابي، ط1، مطبعة أراس، اربيل، 2009.
11. ثامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، ط1، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، 2004.

12. ثروت بدوي، النظم السياسية، تطور الفكر السياسي والنظرية العامة للنظم السياسية، الكتاب الأول، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1961.
13. جميل عبد الله القانفي، سلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006.
14. جندي عبد الملك، الموسوعة الجنائية، ج5، ط1 مطبعة الاعتماد، مصر، 1942.
15. جورج شفيق، قواعد وأحكام القضاء الإداري، المكتبة العصرية، المنصورة، ط6، 2006.
16. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009.
17. حسن محمد الهداوي و د. غالب علي الداودي، القانون الدولي الخاص، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد، دون سنة طبع.
18. حسنين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية الاتجاهات الحديثة في دراستها، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005.
19. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
20. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، البرلمان، الغدير للطباعة، البصرة، الطبعة الأولى، 2008.
21. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام البرلماني النيابي، دراسة مقارنة، مكتبة الثقافة الدينية، بيروت، 1997.
22. خيرى عبد القوي، دراسة السياسة العامة، ذات السلاسل، الكويت، ط1، 1989.
23. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، ط3، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.
24. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، الجزء الأول، بدون دار طبع ومكان طبع، 2006.
25. ساجد محمد الزامل، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، العراق، ط1، 2014.

26. سامي جمال الدين، القانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية، دار المعارف، الاسكندرية، 2005.
27. سامي جمال الدين، اللوائح الادارية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003.
28. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2005.
29. سعد عصفور النظام الدستوري المصري ودستور سنة 1971، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1981.
30. سليمان الطماوي، الوجيز في نظم الحكم والادارة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط1، 1962.
31. السيد صبري، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، القاهرة، 1953.
32. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط4، مكتبة عبد الله وهبة، القاهرة، 1949.
33. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995.
34. عبد الغني بسيوني، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطابع السعدني، بدون مكان نشر، 2004.
35. عبد الفتاح ياغي، السياسات العامة، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة، ط1، 2010.
36. عبد الكريم علوان، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999.
37. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2010.
38. العلامة رنيه غارو، موسوعة قانون العقوبات العام والخاص، المجلد الثالث، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003 .
39. علي عبد القادر القهوجي، شرح قانون اصول المحاكمات الجزائية دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
40. علي يوسف الشكري، المنظمات الدولية، المكتبة الحيدرية، النجف الاشرف، ط1، 2008.

41. علي يوسف شكري، محمد علي الناصري، محمود الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، مؤسسة آفاق للدراسات والابحاث العراقية، ط1، 2008.
42. فائز عزيز أسعد، إنحراف النظام البرلماني في العراق، مطبعة سندباد، بغداد، 1984.
43. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1965-1966.
44. مجموعة باحثين، الموسوعة السياسية، بدون دار ومكان وسنة طبع.
45. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة بيروت، 1987.
46. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي، ط4، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
47. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2007.
48. محمد سليم محمد غزوي، الوجيز في التنظيم السياسي والدستوري، ط4، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2008.
49. محمد عبد المطلب، الوضع القانوني لرئيس الدولة في القانون الدولي العام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية، 2005.
50. محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، العاتك لطباعة الكتب، القاهرة، بدون سنة نشر.
51. مصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 2012.
52. مورييس دوفرجه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، ط1، ترجمة: د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، 1992.
53. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2010.
54. نورة فرغلي عبد الرحمن السناري، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، ط1، دون مكان نشر، 2007.
55. وحيد رافت و د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، 1937.

56. ياسين بن بريح، الاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الجزائري والمصري، دراسة مقارنة، ط1، مكتبة الوفاء القانونية، 2009.

ثانياً: الرسائل والاطاريح الجامعية

1. أثيل خزل عبد الحميد، المركز القانوني لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة ماجستير، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، 2010.

2. تغريد عبد القادر الدليمي، الاختصاصات التشريعية الاعتيادية لرئيس الدولة في بعض الدساتير العربية - دراسة مقارنة - كلية القانون، جامعة بغداد، رسالة ماجستير، 2003.

3. ثائر محمد خضير القيسي، صلاحية إعلان الحرب في بعض الدساتير المعاصرة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية القانون، 1993.

4. عصام العبيدي، المركز القانوني لرئيس مجلس الوزراء في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الموصل، 1999.

5. فالأ فريد ابراهيم، حماية الحقوق والحريات الدستورية في ضوء المسؤولية السياسية والجنائية للسلطة التنفيذية - النظام البرلماني نموذجاً، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل، 2008.

6. لطيف مصطفى أمين، العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة السليمانية، 2008، ص 79.

7. ليلي حنتوش ناجي الخالدي، تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم الدستورية، كلية القانون، جامعة بابل، رسالة ماجستير، 2009، ص 114.

8. منال يوسف عبد الرزاق الالوسي، المؤسسة التشريعية في العراق في ظل دستوري 1925 - 1970، دراسة مقارنة، كلية القانون، جامعة بغداد، أطروحة دكتوراه، 1997.

ثالثاً: البحوث والدوريات العلمية

1. اسماعيل علوان التميمي، اختصاصات مجلس الوزراء في دستور 2005، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، السنة السادسة، العدد الخامس عشر، 2010.

2. تافكة عباس البستاني و د. طارق صديق طه ردي، العفو العام والقوانين الصادرة من برلمان كوردستان بصده، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة صلاح الدين.
3. حميد حنون خالد، سلطات رئيس الدولة في الاعتراض على مشروعات القوانين، مجلة القانون المقارن، العدد 35، 2004.
4. سحر كامل خليل، السياسة العامة ووسائل مؤسسات المجتمع المدني في صنعها، مجلة كلية التربية للبنات، جامعة بغداد، المجلد 23، العدد 2، 2013.
5. سليمان الطماوي، النظام الدستوري المصري، مجلة العلوم الادارية، القاهرة، السنة السابعة والعشرون، العدد 2، 1985.
6. سين كان، رئاسة الوزراء، ترجمة مصطفى الحيدري، مجلة حوار الفكر، المعهد العراقي لحوار الفكر، السنة السادسة، العدد الرابع عشر، 2010، ص265.
7. عامر عياش، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام 2005 النافذ، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد 4، العددان 13 و14، العراق، 2011.
8. علي يوسف الشكري ود. ساجد محمد الزامل، صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء ومواقف دساتير الدول حيالها، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، السنة الثانية، العدد الرابع، 2012.
9. علي يوسف الشكري، رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس في نظام برلماني أم مختلط، مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية، جامعة الكوفة، السنة الأولى، العدد الأول، 2005.
10. مالك منسي الحسيني ومصدق عادل طالب، التنظيم الدستوري والقانوني لاعلان الحرب وحالة الطوارئ، مجلة الحقوق، كلية القانون، جامعة المستنصرية، السنة (5)، المجلد (3)، العددان (8-9)، 2010.
11. مروج هادي الجزائري، حل المجلس النيابي وموقف دستور العراق لسنة 2005 منه، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد الرابع والعشرون، العدد الثاني، 2009.
12. مها بهجت يونس، تولية رئيس الجمهورية وسلطته في دستورية جمهورية العراق لسنة 2005، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، مجلد 17، العدد 3، العراق، 2015.

رابعاً: الدساتير

1. دستور جمهورية العراق لسنة 2005.

خامساً: القوانين

1. قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 المعدل
2. قانون المعهد القضائي رقم (3) لسنة 1976.
3. قانون التنظيم القضائي رقم (160) لسنة 1979
4. امر الدفاع عن السلامة الوطنية العراقي رقم (1) لسنة 2004.
5. قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005.
6. قانون مكافحة الارهاب رقم (13) لعام 2005.
7. قانون المحكمة الجنائية العراقية العليا رقم (10) لسنة 2005.
8. قانون العفو العام رقم (19) لسنة 2008.
9. قانون النزاهة رقم (30) لسنة 2011.
10. قانون الاوسمة والانواط رقم (15) لسنة 2012.
11. قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (8) لسنة 2013.

سادساً: القرارات

1. القرار رقم (1) و (2) الصادر من رئيس مجلس الوزراء نوري المالكي، الوقائع العراقية، العدد 4033 في 2006/6/12.
2. القرار رقم (3) الصادر من رئيس مجلس الوزراء نوري المالكي، الوقائع العراقية، العدد 4024 في 2006/7/19.

سابعاً: محاضر جلسات مجلس النواب العراقي

1. محضر جلسة رقم (1)، الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الأولى، الدورة الأولى، سنة 2006.

ثامناً: المواقع الالكترونية

1. د. ضياء الجابر الاسدي، رئيس الجمهورية وحق الاعتراض على القوانين، مقال منشور على الموقع الالكتروني الآتي:

<http://www.annabaa.org/nbanews/2011/05/093.htm>

2. الرأي التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا، العدد 23/اتحادية/2007، في 2007/10/21. متاح على الموقع الالكتروني التالي:

<http://www.iraqidevelopers.com/iraqfsc/ar/node/131>

تاسعاً: المصادر الأجنبية

1. Carl J.friedrick, man and his government, newyork ,mac Grow-Hill, 1963
2. George H. Sabine, A History of Political Theory \$ colt London, 1969.
3. Maurice Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel, Les grands systemes politiques, Presses Universitaires de France, Paris 13 edition, 1973,

Federal Irak'ta merkezi yürütme otoritesinin ikiliği 2005 yılı Irak anayasası ışığında bir çalışma

ORIGINALITY REPORT

4%	2%	0%	3%
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	Submitted to Petroleum Research & Development Center Student Paper	1 %
2	www.aljazeera.net Internet Source	1 %
3	Submitted to College of Education for Pure Sciences/IBN Al-Haitham/ Baghdad University Student Paper	<1 %
4	Submitted to University of Babylon Student Paper	<1 %
5	Submitted to University of Kufa Student Paper	<1 %
6	Submitted to University of Duhok Student Paper	<1 %
7	www.ankawa.com Internet Source	<1 %
8	Submitted to University of Mosul Student Paper	<1 %