

## المقدمة

يقوم النظام البرلماني على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، فأساس هذا النظام هو التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكأصل عام تتقف كافة السلطات في هذا النظام على قدم المساواة من دون أن تتبع أو تسيطر احدهما على الأخرى، وللمحافظة على هذا التوازن بين السلطتين كان لا بد من إيجاد عنصر وسط محايد يعمل على استقرار هذا التوازن ويوجهه ، وأنيقت هذه المهمة برئيس الدولة، بل أن دور رئيس الدولة هذا أصبح من خصائص ومميزات النظام البرلماني، ويترتب على كون رئيس الدولة عنصر موازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية نتيجتين أولاهما شكلية المهام المناطة به، كما يترتب على هذه النتيجة عدم مسؤوليته عن نتائج عمله، إذ تنهض المسؤولية مع وجود السلطة، وحيث لا سلطة ولا مسؤولية، وعلى الرغم من شكلية المهام التي يمارسها رئيس الدولة في النظام البرلماني إلا أن ذلك لا يمنع من أن تنشأ علاقة متبادلة بينه وبين سلطات الدولة الأخرى، ومنها مجلس الوزراء وهو المسؤول الحقيقي عن إدارة شؤون السلطة التنفيذية.

وبذلك يتضح أن النظام البرلماني يعتمد على مبدأ جوهرية ألا وهو ثنائية السلطة التنفيذية، إذ تتكون هذه السلطة من طرفين هما رئيس الدولة غير مسؤول، ووزارة مسؤولة تكون صاحبة السلطة التنفيذية الحقيقية، وهذا لا يعني إعدام دور أو تقليل أهمية مركز رئيس الدولة الشرفي والأدبي كحكم موجه للسلطات في الدولة يمثل حلقة الوصل والتوفيق، لذا سنسلط الضوء في هذا البحث على علاقة رئيس الجمهورية برئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

## المبحث الأول

**الإطار الشكلي لعلاقة رئيس الجمهورية برئيس مجلس الوزراء**  
يراد بالشكلية المظهر الخارجي والإجراءات التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد<sup>(١)</sup> ويحدد القانون بمعناه العام قواعد الشكل والإجراءات بما ينص عليه الدستور أو التشريع العادي أو الأنظمة وكذلك ما تؤديه المبادئ القانونية في ابتداع قواعد الشكلية غير المنصوص عليها في القواعد والأنظمة بالاستناد إلى روح التشريع بما يمليه العقل وحسن التدبير وتقدير الأمور<sup>(٢)</sup> وبذلك فإن الشكل قانوناً يكون أسلوباً محدداً يفرضه

المشرع بصورة إلزامية يتعلق بالشكل المادي للتعرف القانوني من دون المعنوي وبذا فإنه تعبير عن شكل الإرادة.

ووفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي تبناه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بموجب المادة (٤٧) منه التي نصت على أنه (تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات).

وطبقاً لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية التي نصت عليها المادة (٦٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء تمارس صلاحياتها وفق للدستور والقانون) والتي هي أساس عمل النظام البرلماني<sup>(٣)</sup>، الذي أخذ به العراق في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، فإننا سنبحث الإطار الشكلي لعلاقة رئيس الجمهورية برئيس مجلس الوزراء في ثلاثة مطالب. يخصص المطلب الأول فيها لتكليف رئيس الجمهورية لشخصية طبيعية بتشكيل مجلس الوزراء، فيما سيكون المطلب الثاني مخصصاً لحلول رئيس الجمهورية في حالة خلو منصب رئيس مجلس الوزراء، وسيكون المطلب الثالث مخصصاً لطلب سحب الثقة الذي يقدمه رئيس الجمهورية لمجلس النواب بخصوص سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

### المطلب الأول

#### التكليف بتشكيل مجلس الوزراء

يعد ترشيح شخص ما من قبل رئيس الجمهورية وتكليفه بمهمة تشكيل مجلس الوزراء محور السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بوصف أن رئيس مجلس الوزراء ووزرائه سيكونون مسؤولين مسؤولية فردية وتضامنية عن أعمال حكومتهم أمام البرلمان<sup>(٤)</sup>.

ويعدّ هذا الترشيح لهكذا منصب من المهمات الصعبة التي تقع على عاتق رئيس الجمهورية، لذا سنبحث هذا التكليف في فرعين، إذ سنتناول التكليف المباشر في الفرع الأول، ونخصص الفرع الثاني للتكليف الضمني.

### الفرع الأول

#### التكليف المباشر بتشكيل مجلس الوزراء

يقصد بالتكليف المباشر هو التكليف الذي نص عليه الدستور بصورة مباشرة وصريحة وهو ما نصت عليه المادة (٧٦ / أولاً) من الدستور:

(يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من انتخاب رئيس الجمهورية).  
وبهذا فإن المشرع الدستوري العراقي قد ساير الأنظمة البرلمانية التي تمنح البرلمان الدور الأكبر في اختيار رئيس مجلس الوزراء إذ تقتصر مهمة رئيس الجمهورية على مجرد التكليف الشكلي بتوقيع المرسوم الجمهوري القاضي بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً في البرلمان، وهذا التقليد يتماشى مع تزايد الاتجاه الديمقراطي الذي يهدف إلى تقوية دور البرلمان بما يضمن التمثيل الديمقراطي الصحيح لإرادة الشعب.  
إضافة إلى أن التجربة التاريخية المريرة التي مر بها الشعب العراقي في ظل الفترة الجمهورية الأولى ذات الدساتير المؤقتة (١٩٥٨-٢٠٠٣) والتي أنتجت واقعا مريراً تمثل في تركيز السلطة واحتكارها بيد مجموعة من الضباط المغامرين القابضين على السلطة جعلت المشرع الدستوري العراقي ينحو منحى جديداً في تقليل دور الرئيس في ممارسة السلطة التنفيذية<sup>(٥)</sup>.

وقد بين الدستور الشروط اللازم توافرها في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء والتي هي شروط رئيس الجمهورية ذاتها وقد نصت عليها المادة (٦٨) من الدستور يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون:  
أولاً. عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين.  
ثانياً. كامل الأهلية وأتم الأربعين سنة من عمره.  
ثالثاً. ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن.

رابعاً. غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف.  
وقد أضافت المادة (٧٧/أولاً) شروطاً أخرى هي حيازة الشهادة الجامعية أو ما يعادلها إلا أنها خفضت من عمر المرشح لرئاسة مجلس الوزراء فقد نصت على أنه (وأتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره) بخلاف ما هو منصوص في المادة (٦٨/ثانياً) التي اشترطت في المرشح لرئيس الجمهورية أن يكون قد أتم الأربعين سنة من عمره ، كما أن المادة (١٣٨/ثالثاً/ج ، د) قد أوجبت عدم شمول المرشح بقانون اجتثاث البعث أو شارك في قمع الانتفاضة في عام ١٩٩١م والأطفال ولم يقترف جريمة بحق الشعب العراقي إضافة إلى الشروط العامة التي يتوجب توافرها بأي شخص كالأهلية الكاملة والجنسية العراقية<sup>(٦)</sup>.

وبهذا فإن تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء من قبل رئيس الجمهورية قد تم تقيده بضرورة أن يكون المرشح مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً كما أن عليه الالتزام بالتوقيتات الزمنية لاختيار المرشح إذ حددها الدستور بمدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه رئيساً للجمهورية كما أن عليه مراعاة الشروط العامة التي يتوجب توافرها في المرشح المكلف والتي أشار لها الدستور في المواد (٧٧، ٦٨، ١٣٨) وعلى الرئيس أن يصدر المرسوم الجمهوري الخاص بالتكليف.

وبصدور مرسوم التكليف للمرشح يكون الرئيس قد أوفى بالتزام رئيس أوجبه الدستور عليه وبكل تأكيد فإن عليه واجب تقديم النصح والإشراف والمساعدة وإبداء المشورة للمرشح في اختيار الوزراء.

وبهذا الصدد لنا فإن لنا أن نقترح أن يكون مرشح الكتلة الأكثر عدداً أن تكون له شخصية اعتبارية مؤثرة قادر على التفاعل والأخذ بالرأي والرأي الآخر وأن يكون أساس عمله خدمة العراق الاتحادي كما أنه يمتلك الشجاعة في تقديم الاستقالة عند حدوث أي خلل في أداء عمله.

وقد أسهب الدستور في توضيح الخطوات اللاحقة للتكليف سواء في حالة نجاح المرشح باختيار أعضاء حكومته خلال فترة الثلاثين يوماً الممنوحة له من تاريخ التكليف، إذ أنه في حالة نجاحه باختيار وزراءه فإنه ملزم دستورياً بعرضهم على مجلس النواب للتصويت عليهم.

وتعد الوزارة حائزة على ثقة البرلمان عند الموافقة على الوزراء منفردين وعلى المنهاج الوزاري عند الحصول على الأغلبية المطلقة، إذ نصت المادة (٧٦/رابعاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقته، عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة).

و يصدر رئيس مجلس الوزراء امراً ديوانياً لتشكيل الوزارة ، وبذلك نرى أن تشكيل الوزارة يتضمن تكليف بمرسوم جمهوري لمرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً وحسن اختيار أعضاء الوزارة ومنهاج عملي يتضمن دليل عمل الوزارة وموافقة البرلمان بأغلبه المطلقة وأداء اليمين الدستورية أمام مجلس النواب وبذا تباشر الوزارة أعمالها<sup>(٧)</sup>.

أما في حالة فشل المرشح وإخفاقه في تشكيل الوزارة بعد انقضاء فترة الثلاثين يوماً من تاريخ التكليف وهو أمر محتمل جداً فإن على

الرئيس أن يكلف مرشحاً جديداً بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إخفاقه إذ نصت المادة (٧٦/ ثالثاً) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه (يُكلف رئيس الجمهورية، مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً، عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة، خلال المدة المنصوص عليها في البند "ثانياً" من هذه المادة).

ويبدو أن التكليف الجديد منحصر هو الآخر بمرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً مرة أخرى وإن لم ينص المشرع الدستوري على ذلك صراحة إذ أنه يستخلص ضمناً إذ يبدو أن الإخفاق مرتبط بشخص المكلف وليس بذات الأغلبية النيابية لعدم ارتياح أو موافقة بقية الكتل الفاعلة في البرلمان لشخص المرشح ويستعمل رئيس الجمهورية صلاحياته الدستورية مرة أخرى لتسمية مرشح جديد لتشكيل الوزارة إذا لم تتل الوزارة ثقة مجلس النواب إذ نصت (المادة ٧٦/ خامساً) من الدستور على أنه (يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة، خلال خمسة عشر يوماً، في حالة عدم نيل الوزارة الثقة) والملاحظ أن المشرع جاء بنص مطلق فيما ذهب إليه فلم يحدد كون المرشح هذه المرة هو مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً أم لا؟ كما أنه لم يحدد له مدة زمنية معينة لتشكيل الحكومة<sup>(٨)</sup>.

ولعل التساؤل المثار هنا إذا لم تتفق الكتل النيابية الفاعلة في البرلمان على اختيار مرشح لها لتشكيل الوزارة أو أخفق هذا الأخير في الحصول على الأغلبية اللازمة في البرلمان للموافقة على وزارته ومنهجه الوزاري هل بإمكان رئيس الجمهورية اختيار مرشح من خارج البرلمان لتشكيل الوزارة؟ ونعتقد أن الإجابة ستكون بالإيجاب إذا اتفقت الكتل البرلمانية على اختياره كمرشح تسوية حتى لو كان من خارجها ولكن عمل وزارته في هذه الحالة سيخضع لمشيئة الكتل والأحزاب النافذة إذ بإمكانها عرقلة العمل التشريعي إذا لم يتفق مع مصالحها.

ويمكن أن يتم معالجة هذا الإشكال الدستوري بأن ترشح الكتلة الأكثر عدداً الفائزة في الانتخابات أكثر من شخص واحد ترشحه لشغل وتولي منصب رئيس مجلس الوزراء وبما لا يزيد على ثلاثة مرشحين لشغل المنصب وتترك الحرية لرئيس الجمهورية في اختيار احدهم لتشكيل الوزارة .

## الفرع الثاني

### التكليف الضمني بتشكيل مجلس الوزراء

ويُقصد به أن يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح لتشكيل الوزارة من دون أن ينص الدستور صراحةً على ذلك وإنما يستخلص ضمناً من الإشارات الدستورية ويتم ذلك في حالتين:

**الأولى:** عند موافقة الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب على طلب رئيس الجمهورية بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وهذا أمر مستبعد إلا إذا فقد رئيس مجلس الوزراء ثقة أغلبته أنيابية وإلا قد تلجأ كتلة رئيس مجلس الوزراء وهي الأكثر عدداً بالمقابل إلى طلب إقالة رئيس الجمهورية بتهمة عدم الكفاءة والنزاهة<sup>(١)</sup>، فقد نصت المادة (١٣٨/ثانياً/ج) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أنه (لمجلس النواب إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة، بأغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه، بسبب عدم الكفاءة أو النزاهة).

**الثانية:** اشترط الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء موافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بناءً على طلب خمس أعضاء مجلس النواب<sup>(١٠)</sup>.

وفي هذه الحالة أيضاً يستبعد الحصول على الأغلبية المطلقة لإقالة رئيس مجلس الوزراء إلا إذا فقد ثقة كتلته النيابية أيضاً، إذ يخضع اقتسام الرئاسة الثلاث (النواب، الجمهورية، مجلس الوزراء) للتوافقات السياسية بين الكتل وهي قائمة على أساس قومي ومذهبي فلا يمكن التجاوز عليها على الأقل في الوقت الحاضر، و مما يجدر ذكره ان حالة التوافق السياسي مخالفة لنصوص الدستور حيث يطغى الجانب السياسي على الجانب القانوني .

### المطلب الثاني

#### حلول رئيس الجمهورية عند خلو منصب رئيس مجلس الوزراء

إن الحلول لغَةً: أن يحل أحد الشيين في الآخر وهو أما حلول عام هو الاعتقاد بأن الله قد حل في كل مكان، أو حلول خاص إذ أنه الاعتقاد بأن الله قد حل في بعض مخلوقاته .

و يقصد بالحلول قانوناً: قيام شخص بعمل شخص آخر عند غيابه أو عند قيام مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه أو هو يمتنع عن ممارسة اختصاصاته ويكون الحل بقوة القانون.

اما الخلو فيعني إشغال رئيس الجمهورية منصب رئيس الوزراء بصفة مؤقتة وممارسته اختصاصاته بسبب خلو هذا المنصب<sup>(١١)</sup>.  
وقد أشار الدستور في المادة (٨١/أولاً) إلى إمكانية قيام رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصب رئيس مجلس الوزراء لأي سببٍ كان ولم يحدد أو يشر الدستور لحالات الخلو، ولذا سنحاول أن نحدد عدد حالات الخلو وهذا ما سيكون محور دراستنا في الفرع الأول ونخصص الفرع الثاني لرأي الفقه.

### الفرع الأول حالات الخلو

جاء خلو منصب رئيس مجلس الوزراء بشكل مطلق في الدستور العراقي، إذ نصت المادة (٨١/ أولاً) على أنه (يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء، عند خلو المنصب لأي سببٍ كان)، فلم تشر أو تحدد الحالات التي يمكن أن يحل بها رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء<sup>(١٢)</sup>، ويلاحظ أن هذا النص يعالج حالة الخلو الدائم من دون المؤقت إذ لم يفرق الدستور بين الخلو والغياب وعليه فإننا سنبين حالات الخلو.

**أولاً: الاستقالة:** يُعرّف (Deforges) الاستقالة بأنها إعلان الشخص عن إرادته الحرة والصريحة في تركه الوظيفة بصفة نهائية، فهي تعني إبداء الرغبة التحريرية بترك العمل في الوظيفة بشكل نهائي، ولذا تعد الاستقالة طريق لإنهاء الوظيفة بصورة طوعية<sup>(١٣)</sup>، فإذا كان للموظف في القطاع العام وللمستخدم في القطاع الخاص الحق في الاستقالة من الوظيفة وفقاً لشروط يحددها القانون، فمن باب أولى أن يكون لرئيس مجلس الوزراء الحق في الاستقالة، حيث يتقدم بها رئيس مجلس الوزراء إلى مجلس النواب ولهذا الأخير قبولها أو رفضها وفي حالة قبولها يمكن أن يمتنع رئيس مجلس الوزراء عن الاستمرار في تصريف أعمال الوزارة لحين نجاح المرشح الجديد الذي سيكلفه رئيس الجمهورية لتشكيل الوزارة الجديدة إذ نصت المادة (٨١/ثانياً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أنه (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، ووفقاً لأحكام المادة (٧٦) من هذا الدستور)، إذ تعد الوزارة مستقلة عند قبول استقالة رئيس مجلس الوزراء، ففي هذه الحالة

(عدم رغبة رئيس مجلس الوزراء في تصريف أعمال الوزارة) سيحل رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء.

**ثانياً: سحب الثقة:** هو إجراء عقابي دستوري يتخذه مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ضد الوزير أو الوزارة بأجمعها بناءً على تحقق شروط المسؤولية الوزارية سواء كانت فردية أو جماعية أمام البرلمان، ورغم أن المسؤولية الوزارية الجماعية تعني إقالة<sup>(١٤)</sup> الوزارة بكاملها فإن على رئيس مجلس الوزراء والوزراء الاستمرار في تصريف الأعمال لحين تشكيل الوزارة الجديدة إلا أنه قد يحدث أن يترك رئيس مجلس الوزراء مهمة تصريف الأعمال فأن رئيس الجمهورية يحل محله.

**ثالثاً: الوفاة:** وهي أمر طبيعي يؤدي إلى انتهاء الوظيفة سواء أشار إليها المشرع أم لم يشر لها، فقد تكون نهاية الإنسان بالموت الطبيعي له وذلك بانتهاء أجله أو بحادث جنائي أو ارهابي ، ففي هذه الحالة ولغرض تصريف الأعمال فإن رئيس الجمهورية سيحل محل رئيس مجلس الوزراء.

**رابعاً: الانتحار:** هو تعمد الإنسان إزهاق روحه بيده. وتوجد سابقة تاريخية عندما انتحر رئيس مجلس الوزراء عبد المحسن السعدون في عهد الملك فيصل الأول في ١٩٢٨<sup>(١٥)</sup>.

**خامساً: الغياب أو فقدان:** عُرف الغائب أنه الشخص الذي غادر العراق ولم يعرف له مقام لمدة تزيد على سنة من دون أن تنقطع أخباره، أما المفقود: فهو الغائب الذي انقطعت أخباره ولا تعرف حياته أو مماته<sup>(١٦)</sup>.

**سادساً: الأسر:** عُرف الأسير: هو كل شخص يقع في يد العدو بسبب عسكري لا بسبب جريمة هو ارتكبها والقاعدة العامة في القانون الدولي توجب منح حق الأسر للشخص الذي يتمتع بصفة المقاتل وحجبه عن الشخص الذي لا يتمتع بتلك الصفة<sup>(١٧)</sup>، ويشار إلى أن رئيس مجلس الوزراء يعد مقاتلاً عسكرياً بوصفه القائد العام للقوات المسلحة<sup>(١٨)</sup>.

**سابعاً: العجز الدائم أو المرض المستعصي:** تعد مسألة العوق أو العجز الذي يمنع رئيس مجلس الوزراء من أداء مهامه مسألة متروك تقديرها إلى اللجان الطبية التي تقرر أنه غير قادر على القيام بمهامه ومسؤولياته في مجلس الوزراء، إذ بموجب تقارير طبية تفيد عدم إمكانية رئيس مجلس الوزراء من ممارسة عمله الاعتيادي فإن رئيس الجمهورية سيحل محله<sup>(١٩)</sup>.



**ثامناً: صدور حكم قضائي بات ضد رئيس مجلس الوزراء:** وهذا يعني أنه في حالة اكتساب الحكم القضائي الصادر بحق رئيس مجلس الوزراء الدرجة القطعية فإنه يؤدي إلى انتهاء وظيفته، ومن الجدير بالذكر أن الدستور العراقي جعل المحكمة الاتحادية العليا صاحبة الاختصاص في الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس مجلس الوزراء<sup>(٢٠)</sup>.  
أما حالات الخلو المؤقت والتي تعني فراغ المنصب بشكل مؤقت لتمتع صاحب المنصب الأصلي بإجازة أو قيامه بزيارة خارجية فلم نجد نص دستوري لها و ينبغي النص عليها في الدستور في اطار التعديلات الدستورية المرتقبة .

### الفرع الثاني

**موقف الفقه من حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء**  
على الرغم من أن حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء هو حالة مؤقتة الهدف منها الحيلولة من دون وجود فراغ دستوري في إدارة أجهزة الدولة التنفيذية كما أشارت لها المادة (٨١/ ثامناً) إذ ألزمت هذه الفقرة بأن يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح لتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

إلا أن جانباً من الفقه العراقي لم يؤيد هذه الفكرة، للأسباب التالية:  
أولاً: أنه يتعارض مع مبادئ النظام البرلماني الذي تتكون فيه السلطة التنفيذية من رئيس الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية) وهيئة جماعية تسمى مجلس الوزراء إذ يكون رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً فهو مصون غير مسؤول ولا يمارس الوظيفة التنفيذية بشكل فعلي وحقيقي فسلطته اسمية أو شرفية والقاعدة العامة حيث توجد المسؤولية توجد السلطة وحيث لا مسؤولية فلا سلطة<sup>(٢١)</sup>.

ثانياً: إن الدستور العراقي لم ينظم علاقة رئيس الجمهورية بمجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس مجلس الوزراء إذ لا دور له في أعمال المجلس فلم يشر الدستور إلى إمكانية حضوره لاجتماعات مجلس الوزراء، وهل له حق التصويت؟ فضلاً عن انه لا دور له في اختيار الوزراء أو أقالمتهم بشكل مباشر ومن ثم فإن إقحامه في العمل التنفيذي الفعلي فجأة ولو بصورة مؤقتة كما نص الدستور على ذلك فإنه سيؤدي إلى عرقلة مسيرة أعمال الدولة خصوصاً إذا تم الحلول في ظروف غير اعتيادية.

ثالثاً: وجود نائب لرئيس مجلس الوزراء واحد أو أكثر في أغلب الوزارات التي تم تشكيلها بعد سنة ٢٠٠٥ وهذا النائب على تماس مع معطيات العمل التنفيذي المباشر لتواجهه بمعية رئيس مجلس الوزراء وحضوره ومتابعته للمجلس وأعمال الوزارات المختلفة خلافاً لدور رئيس الجمهورية الذي لا علاقة حقيقية تربطه مع مجلس الوزراء وإذا لم يكن لرئيس مجلس الوزراء نائب كما هو الحال في الوقت الحاضر بعد أن تم إقالة نواب رئيس الوزراء تماشياً مع حملة الإصلاحات الإدارية التي قام بها رئيس مجلس الوزراء مؤخراً فإنه يمكن أن يحل أقدم وزير في الوزارة أو أكبر الأعضاء سناً في محله ليدير مجلس الوزراء كما هو الحال في من يدير الجلسة الأولى عند افتتاح مجلس النواب<sup>(٢٢)</sup>، خصوصاً وأن حالة الحل هي حالة مؤقتة تنتهي بنجاح المرشح المكلف في تشكيل الوزارة ، فهذا النص يعالج حالة الخلو المستمر و هو ما يخالف المبدأ الدستوري الذي يقرر عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني .

### المطلب الثالث

#### طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء

يعدّ رئيس مجلس الوزراء بموجب دستور ٢٠٠٥ هو الرئيس الإداري الأعلى لمجلس الوزراء ورمز الحكومة، لذا فإن قرار سحب الثقة منه يكون بمثابة قيام المسؤولية السياسية الجماعية للوزارة وتعدّ هذه الأخيرة ركيزة النظام البرلماني وجوهره، ومن ثم فإن المسؤولية التضامنية تشمل الحكومة كلها كوحدة واحدة خصوصاً إذا كان هذا التصرف متصلاً بالسياسة العامة للحكومة<sup>(٢٣)</sup> إذ نصت المادة (٨٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أنه (تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب، تضامنية وشخصية).

وتثور المسؤولية التضامنية للوزارة عندما يكون الأمر متعلقاً بالسياسة العامة للوزارة، أو إذا كان التصرف الموجب للمسؤولية منسوباً إلى رئيس الوزراء لأنه يرمز للوزارة بأكملها، فمسؤوليته تعني مسؤوليتها، أو أنها تضامن الوزارة مع أحد وزرائها عند إثارة مسؤوليته الفردية أو أن يكون الهدف منها الضغط على البرلمان حتى يعدل عن مساءلة أحد الوزراء<sup>(٢٤)</sup>.  
وتعد المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان سواء أكانت فردية أم تضامنية من المميزات الجوهرية للنظام البرلماني لذا فقد أحاطتها الدساتير بضمانات مهمة.

فيرى البعض أن منح رئيس الجمهورية حق سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء هو أمر مستحدث في الأنظمة البرلمانية كما أنه يعد خروجاً من المبادئ الأساسية التي تحكم النظام البرلماني الذي تبناه الدستور صراحةً في المادة الأولى باعتبار أن نظام الحكم جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، فمن المفترض أن يمثل رئيس الدولة نقطة توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومقرباً لوجهات النظر في النظام البرلماني<sup>(٢٥)</sup>.  
لذا سنبحث طلب رئيس الجمهورية بسحب الثقة في الفرع الأول فيما سيكون الفرع الثاني منصباً على آثار سحب الثقة.

### الفرع الأول

**حق رئيس الجمهورية في طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء**  
لقد خولت المادة (٦١/٦١/ثامنا/ب/١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ رئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وبذلك فإنه يمكن القول:

**أولاً:** لما كانت مسؤولية الوزارة السياسية أمام مجلس النواب هي عماد الرقابة التي يمارسها البرلمان تجاه الوزارة في النظام البرلماني لذا فإن المشرع الدستوري العراقي قد أعطى صلاحية مهمة لرئيس الجمهورية في فرض نوع من الرقابة السياسية على أعمال الوزارة بحكم كونه يسهر على ضمان الالتزام بالدستور، إذ أن المادة (٦٧) من الدستور العراقي أشارت إلى أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور.

لذا فقد ساوى المشرع الدستوري بين الطلب المقدم من رئيس الجمهورية والطلب المقدم من خمس أعضاء مجلس النواب في طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بل أنه أعطى تخفيفاً للقيود في طلب رئيس الجمهورية<sup>(٢٦)</sup> لعدم مروره بالإجراءات التي يمر بها طلب أعضاء مجلس النواب من وجود استجواب مسبق ومدة زمنية هي سبعة أيام تسبق إجراءات سحب الثقة، إلا أن الواقع السياسي يقر علينا صعوبة هذا الطلب إلا إذا سحبت كتلة رئيس الوزراء البرلمانية تأييدها له<sup>(٢٧)</sup>.

ولم يشر الدستور إلى الحالات التي يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب فيها من مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولكن واقع الحال يشير إلى أن ذلك لا يحدث إلا إذا فقد رئيس مجلس الوزراء أغلبيته

البرلمانية أو وقع في خلاف أو تصادم مع الكتل المؤيدة له في البرلمان والواضح أن هذا لا يتم إلا عند وجود صراعات وتنافس سياسي بين الكتل وبذا فإنه لا يمكن لرئيس الجمهورية من غير حصوله على الضوء الأخضر أن يطلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء لأنه سيفقد مركزه الأدبي وهيبته الاعتبارية بوصفه حكماً وقاضياً بين الخصماء وكما أن ذلك يعدّ تجديداً للثقة ولو بصورة غير مباشرة برئيس مجلس الوزراء وبمصادقية نهجه الوزاري.

**ثانياً:** إن حق رئيس الجمهورية في طلب الإقالة لرئيس مجلس الوزراء هو حق مختلف عليه فقهيّاً، فيقر بعض الفقه إن من يمتلك حق التعيين فإن له حق الإعفاء فصلاحيّة التكليف بالترشيح هي صلاحيّة مساوية لصلاحيّة طلب الإقالة وسحب الثقة ويبدو هذا المنحى في سحب الثقة غريباً إذ يجعل من رئيس الجمهورية لاعباً سياسياً فضلاً عن أن النص لم يوضح كيفية مناقشة الطلب ومن يتولى عرضه وبيان أسبابه والدفاع عنه في حين أن جانباً من الفقه<sup>(٢٨)</sup> يشير إلى أن صلاحيّة التكليف مغايرة تماماً لصلاحيّة الإقالة، ولكن تبقى الدوافع السياسية هي المسيطرة على الجانب الدستوري رغم مخالفتها للدستور إلا أن هناك عوامل ضاغطة على رئيس الجمهورية منها مثلاً حجم الكتلة التي ينتمي إليها رئيس الوزراء و توجه الرأي العام المحلي و الاقليمي و الدولي بهذا الخصوص.

### الفرع الثاني

#### الآثار المترتبة على طلب سحب الثقة

**أولاً:** في حالة موافقة مجلس النواب على الطلب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاءه، فإن الأثر المترتب على ذلك هو إقالة الوزارة بأجمعها وهذا لا يمنع من استمرار رئيس مجلس الوزراء والوزراء من البقاء مناصبهم لتصرف الأمور اليومية، ولمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً لحين تشكيل مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من الدستور<sup>(٢٩)</sup>، وهذا ما أشارت إليه المادة (٦١/٦١ ثامناً/د) بقولها (في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله، يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصرف الأمور اليومية، لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من هذا الدستور) ويترتب على قيام المسؤولية الوزارية أثراً مهماً وهو إمكانية سحب الثقة بصورة فردية من وزير معين بذاته أو سحب الثقة من

الوزارة بأجمعها وذلك عند قيام المسؤولية التضامنية عندما يتعلق التصرف الموجب للمسؤولية بالسياسة العامة للحكومة أو لشخص رئيس مجلس الوزراء أو بأحد الوزراء إذا أعلنت الحكومة تضامنها معهم. وقد أشار المشرع العراقي إلى جهتين يحق لهما تقديم طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وهما:

١- رئيس الجمهورية: وقد أشار إلى هذا الحق الدستور العراقي في المادة (٦١/ثامنا/ب/١) بالنص على أن لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

٢- مجلس النواب: لقد أشار إلى هذا الحق الدستور العراقي في المادة (٦١/ثامنا/ب/٢) بالنص على أن لمجلس النواب بناءً على طلب خمس أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب.

**ثانياً:** في حال فشل الطلب وعدم حصوله على الأغلبية المطلوبة في مجلس النواب فإنه تأكيد لمصادقية الوزارة وصحة نهجها الوزاري ومن ثم تجديد الثقة بها وبرئيس مجلس الوزراء شخصياً<sup>(٣٠)</sup>.

ولا نرى أن رئيس الجمهورية يغامر بمستقبله السياسي أو سمعته الشخصية فيطلب من البرلمان سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء من دون أن يكون واثقاً تمام الثقة من نجاح طلبه وهذا مبني على التوافقات السياسية والبرلمانية التي تجري بين الكتل البرلمانية.

خصوصاً وأن عرفاً دستورياً في طريقه للنشوء بتقاسم المناصب السيادية إذ يكون منصب رئيس الجمهورية للمكون الكردي ومنصب رئيس الوزراء للطائفة الشيعية ومنصب رئيس البرلمان للطائفة السنية، الأمر الذي سيؤدي إلى الإخلال بالتوازنات التي تقوم عليها العملية السياسية بالعراق<sup>(٣١)</sup>. ورغم عدم الميل إلى استخدام هذه المصطلحات إلا أن الواقع العملي يشير إلى التعدد العرقي والطائفي وبما لا يخل بالحفاظ على الحقوق القومية والدينية لجميع الأفراد إذ أشارت المادة (٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ إلى ذلك بقولها (العراق بلدٌ متعدد القوميات والأديان والمذاهب....) رغم ان الدستور يفترض به كأى دستور ان يكون ضامن لوحدة البلاد و يحوي من الضمانات الدستورية التي تحول دون حتى التفكير بالتقسيم .

## المبحث الثاني

### الإطار الموضوعي لعلاقة رئيس الجمهورية برئيس مجلس الوزراء

إن رئيس الدولة في النظام البرلماني غير مسؤول سياسياً بصورة عامة، ورغم إسباغ الدستور لعدد من الصفات المثالية لشخص رئيس الجمهورية بوصفه ساهراً على ضمان الدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادة ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور<sup>(٣٢)</sup>. ولذا فلا بد من بيان طبيعة العلاقة الوظيفية التي تربطه مع رئيس مجلس الوزراء بوصفهما يمثلان رأسي السلطة التنفيذية في البلد، وقبل هذا فلا بد من تعريف الموظف في القانون العراقي إذ يعرف الموظف: بأنه كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة لقاء أجر يتقاضاه<sup>(٣٣)</sup>.

وبتطبيق هذا التعريف على الوزير أو رئيس مجلس الوزراء لا نجده ينطبق تماماً عليهما باعتبار إن آلية اختيارهما تختلف عن طريقة اختيار الموظف العمومي إذ إن آلية الاختيار لهما لا تخضع إلى نفس الشروط العامة التي تخضع لها صيغ اختيار الموظف العام إذ يلعب العامل السياسي والفوز في الانتخابات ونظام المحاصصة الطائفية والائتلافات التي تتم بعد الانتخابات الدور الرئيسي في اختيارهما.

ويمكن عدّ الوزير أو من هو بمقامه شخص مكلف بخدمة عامة باعتبار عدم اكتسابه صفة الديمومة والاستمرار التي هي مرتبطة بتحديد عنوان الموظف إذ عرّفت المادة (٢/١٩) من قانون العقوبات المعدل (١١١) سنة ١٩٦٩ المكلف بخدمة عامة أنه (كل موظف أو مستخدم أو عامل أنيطت به مهمة عامة في خدمة الحكومة ودوائرها الرسمية وشبه الرسمية والمصالح التابعة لها والموضوعة تحت رقابتها ويشمل بذلك رئيس الوزراء والوزراء وأعضاء المجالس النيابية والإدارية) ويلاحظ أنها جاءت مطلقة لتشمل كل من يقوم بخدمة عامة بأجر أو بغير أجر، وأنها نصت بشكل واضح وصريح على أن رئيس الوزراء والوزراء هم أشخاص مكلفون بخدمة عامة، بالإضافة إلى أن طريقة اختيارهم كما أسلفنا لا تخضع إلى الطرق التي يخضع لها الموظف العام عند اختياره.

لذا فإن السؤال المثار هنا هو شكل العلاقة أو طبيعتها ما بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء فهل هي علاقة سلطة رئاسية ما بين رئيس ومروّوس تقوم على أساس الخضوع والتنفيذ وإطاعة الأوامر التي

يصدرها رئيس الجمهورية إلى رئيس مجلس الوزراء أم غير ذلك؟ لا شك أن الجواب إن هذا غير جائز قانوناً باعتبار أن الدستور قد حدد صلاحيات واختصاصات كلا الطرفين<sup>(٣٤)</sup>.

فبالنسبة للسلطة الرئاسية على شخص مرؤوس يكون للرئيس الحق فيه أن يخصص المرؤوس للقيام بعمل معين وأن ينقله ويرقيه أو يوقع عليه العقوبات الوظيفية كذلك فإن للرئيس سلطة سابقة وسلطة لاحقة وليس للمرؤوس صلاحية الاعتراض على أعمال الرئيس في هذا الصدد.

وهذا لا نجده في علاقة رئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء أو الوزراء والأصل أن الرقابة الرئاسية أما أن تكون سابقة أو لاحقة على اتخاذ القرار الإداري إلا إذا وجد نص يقضي بخلاف ذلك، كأن يمنح القانون اختصاصاً نهائياً لأحد الموظفين وفي هذه الحالة لا يجوز للرئيس الإداري أن يعقب على ممارسة الموظف لهذا الاختصاص<sup>(٣٥)</sup>.

وعليه فلا يمتلك رئيس الجمهورية سلطة رئاسية لا على رئيس مجلس الوزراء ولا على الوزراء إذ يعد رئيس مجلس الوزراء والوزراء أعلى سلطة تنفيذية في الحكومة أو الوزارة وهذا لا يعني بأي حال الاستقلال المطلق لرئيس مجلس الوزراء أو وزرائه وإنما يعني أن قرارات الوزير الصادرة في حدود اختصاصاته تكون نافذة من دون الحاجة إلى مصادقة من سلطة عليا ما دامت تدور في نطاق السياسة العامة للوزارة وإطار المشروعية القانونية.

ولكن هذا لا يمنع من القول أن ثمة تعاوناً واجباً وضرورياً ما بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء برئيسه وكافة الوزراء خدمةً للصالح العام ولغرض خدمة الشعب والمجتمع وتسهيل أعمال الإدارة على كافة الصعد وتحقيق البرنامج الانتخابي للكتل الفائزة التي استطاعت كسب رضا وأصوات الناخبين.

ويبقى رئيس الجمهورية ذو دور فعال في إيجاد نوع من التوازن وحل المشاكل التي تواجه السلطة التنفيذية في علاقاتها مع بقية السلطات وخصوصاً مع السلطة التشريعية.

## المطلب الأول الاختصاصات المنفردة

لقد انقسم رأي الفقه الدستوري بشأن تحديد دور رئيس الدولة في النظام البرلماني إلى اتجاهين، فقد ذهب الاتجاه الأول إلى أن طبيعة النظام البرلماني تستلزم دوراً شكلياً سلبياً باختصاصات شرفية واسمية، أما الاتجاه الثاني فيرى أن النظام البرلماني لا يتقاطع ومنح رئيس الدولة صلاحيات فعلية في السلطة التنفيذية، إذ إن النظام البرلماني لم يمنح الوزارة الصلاحية لوحدها وإنما يشترك معها رئيس الدولة<sup>(٣٦)</sup>، ويبدو أن الرأي الراجح هو أن مسألة منح أو حجب الصلاحيات عن رئيس الدولة في النظام البرلماني هي مسألة نسبية تختلف باختلاف الدساتير، كما ويلعب الدور والحضور الشخصي لرئيس الدولة دوراً في مدى اتساع أو محدودية صلاحيات رئيس الدولة.

أما رئيس مجلس الوزراء فهو مرشح الكتلة الفائزة الأكبر عدداً ومن ثم فهو ممثل لإرادة الشعب التي أفرزتها صناديق الانتخابات<sup>(٣٧)</sup>. حيث إن المعيار الصحيح و العادل هو الانتخابات إذا كانت نزيهة و شفافة و مراقبة دولياً و إقليمياً حيث لا معيار أفضل من صناديق الانتخابات للتعبير عن الإرادة الشعبية ، لذا سيتم بحث الاختصاصات المنفردة لرئيس الجمهورية في فرع أول و الاختصاصات المنفردة لرئيس مجلس الوزراء في فرع ثان.

### الفرع الأول

#### الاختصاصات المنفردة لرئيس الجمهورية

لقد نص الدستور العراقي في عام ٢٠٠٥ في المادة (٧٣) منه على الصلاحيات المنفردة لرئيس الجمهورية وهي:

أولاً :- إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري.

ثانياً: - المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.

ثالثاً :- يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.



رابعاً :- دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور.  
خامساً :- منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، وفقاً للقانون.

سادساً :- قبول السفراء.

سابعاً :- إصدار المراسيم الجمهورية.

ثامناً :- المصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.

تاسعاً :- يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية

والاحتفالية.

عاشرأ :- ممارسة أية صلاحيات رئاسية أخرى واردة في هذا

الدستور.

لذا يمكن القول إن صلاحيات رئيس الجمهورية التي حددها الدستور العراقي هي صلاحيات تشريفية وليست تنفيذية بالمعنى الحقيقي إذ لا تتعدى في أغلبها المصادقة على القوانين أو المراسيم المعدة سلفاً من مجلس النواب أو المرفوعة إليه من مجلس الوزراء كل حسب اختصاصه. كما أن مصادقة رئيس الجمهورية ليست بالضرورة المهمة وهذا ما ورد في الفقرة ثانياً وثالثاً من المادة (٧٣) من الدستور العراقي إذ إنها حاصلة بحلول الأجل البالغ خمسة عشر يوماً.

## الفرع الثاني

### الاختصاصات المنفردة لرئيس مجلس الوزراء

بموجب النظام البرلماني ودستور ٢٠٠٥ يعد رئيس مجلس الوزراء الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية وبذا فإنه يرتبط بعدد من الروابط مع رئيس الجمهورية ومجلس النواب، بينها الدستور في اطار اختصاصات رئيس مجلس الوزراء و اختصاصات رئيس الجمهورية اضافة الى اختصاصات السلطة التشريعية ، كما أن الدستور لم يفرد رئيس مجلس الوزراء إلا ببعض الاختصاصات التي حددتها المادة ٧٨ وهي (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويتأسس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب).

حيث أن السلطة التنفيذية فعلاً هي السلطة التي منحها الدستور إلى مجلس الوزراء حسبما نص عليها الدستور العراقي النافذ .

### المطلب الثاني

#### الاختصاصات المشتركة

يقصد بالاختصاصات المشتركة هي تلك الاختصاصات التي لا تمارس بصورة منفردة لا من قبل رئيس الجمهورية ولا من قبل رئيس مجلس الوزراء بل تقتضي أن يتم اقتراحها من قبل رئيس مجلس الوزراء ورفعها إلى رئيس الجمهورية ليتم تنفيذه بعد اقترانها بموافقة رئيس الجمهورية ومثل هذا النوع من الاختصاصات ذكرها الدستور العراقي في موضعين هما إصدار العفو الخاص ومنح الأوسمة والنياشين ولذا سنفرد لكل اختصاص فرعاً خاصاً به.

### الفرع الأول

#### العفو الخاص

أشارت المادة (٣٠٠) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١ إلى أن العفو عن الجريمة يعد من بين الطرق التي تنتقضي بها الدعوى الجزائية ويترتب على هذا العفو العام سقوط الحكم الصادر بالإدانة مع سقوط جميع العقوبات الأصلية والتبعية والاحترافية<sup>(٣٨)</sup>.

والعفو العام يصدر بقانون تسنه السلطة التشريعية ولعل هذا ما يميزه عن العفو الخاص الذي هو إعفاء أشخاص أو شخص معين بذاته من العقوبات الجزائية كلها أو في جزء منها وما يترتب عليه من سقوط للعقوبات الأصلية والفرعية من دون المساس بالحكم الصادر بالرد أو التعويض أو المصادرة<sup>(٣٩)</sup>، وعلى هذا نصت المادة (١٥٣/١) من قانون العقوبات المرقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ بقولها (العفو العام يصدر بقانون..)، وفي الفقرة (٢) من هذه المادة (وإذا صدر قانون العفو العام عن جزء من العقوبة المحكوم بها اعتبر في حكم العفو الخاص، وسرت عليه أحكامه)<sup>(٤٠)</sup>.

وحق العفو الخاص هو حق تباشره السلطة التنفيذية إذ يتولى رئيس مجلس الوزراء تقديم توصية بأسماء المدانين المراد إصدار العفو الخاص بحقهم ويرفعها إلى رئيس الجمهورية الذي له حق القبول أو الرفض وفي حالة قبوله التوصية فإنه سيصدر مرسوماً جمهورياً بالإعفاء من العقوبة ،

مع الحق للشخص المتضرر من هذا العفو اللجوء للمحاكم المدنية للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي أصابه.

كذلك أن العفو الخاص قُيِّد بعدم شمول المحكومين بالجرائم الدولية المشار لهم بالمادة (١٣) من قانون العقوبات العراقي المعدل رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ كجرائم المخدرات والاتجار بالنساء أو الصغار أو الرقيق أو تخريب المواصلات الدولية<sup>(٤١)</sup>.

كما أنه لا يشمل المحكومين بجرائم إرهابية وهي الجرائم المشمولة بقانون الإرهاب رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٥، كذلك فإنه لا يشمل جرائم الفساد الإداري والمالي وهي المشمولة بقانون النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١ التي تشمل الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة وهي الرشوة والاختلاس وتجاوز الموظفين حدود وظائفهم أو أية جريمة أخرى منصوص عليها بالمواد (٢٣١، ٢٣٤، ٢٧١، ٢٧٢، ٢٧٥، ٢٧٦، ٢٩٠، ٢٩٣، ٢٩٦) من قانون العقوبات (١١١) لسنة ١٩٦٩ وأية جريمة أخرى يتوافر فيها أحد الظروف المشددة المنصوص عليها في الفقرات (٥، ٦، ٧) من المادة (١٣٥) من قانون العقوبات النافذ المعدل بالقسم (٦) من قانون التضمين الصادر عن مجلس الحكم المنحل الملحق بأمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة المرقم (٥٥) سنة ٢٠٠٤<sup>(٤٢)</sup>.

وتكمن فكرة العفو في أن الدولة كما تمتلك سلطة العقاب فأن لها بالمقابل حق التنازل عنه بالعفو لأسباب اجتماعية أو صحية أو إنسانية أو سياسية وقد منح دستور ٢٠٠٥ حق إصدار العفو الخاص إلى رئيس الجمهورية بناء على توصية رئيس مجلس الوزراء بموجب المادة (٧٣/أولاً) التي نصت على أن لرئيس الجمهورية (إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري) وما يميز العفو الخاص أيضا انه يصدر بمرسوم جمهوري .

## الفرع الثاني

### منح الأوسمة والنياشين

من أجل تكريم من يقوم بأعمال مشرفة في وحدات وتشكيلات القوات المسلحة العراقية أو أجهزة الأمن الوطني ومن أجل تكريم من يقوم بعمل بطولي مشرف أو يتفانى في أداء واجبه من العسكريين والمدنيين وفق أسس عادلة تحفظ التوازن بين التضحية والمبادئ الدستورية الخاصة بمساواة تكافئ الفرص بما لا يتعارض مع نهج العراق الجديد<sup>(٤٣)</sup>.

وقد أنيطت صلاحية منح الأوسمة والنياشين في الدستور العراقي برئيس الجمهورية بناء على توصية من رئيس مجلس الوزراء، فلقد نصت المادة (٧٣/خامساً) من الدستور العراقي ٢٠٠٥ على أنه (يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية ... خامساً: منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، وفقاً للقانون).

وقد نظم قانون الأوسمة والأنواط رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢ أنواع الأنواط وكيفية منحها.

وتوجد ثلاثة أنواع من الأوسمة والأنواط التي تمنح من رئيس الجمهورية وهي:

أولاً- وسام الوطن.

ثانياً- وسام الشجاعة.

ثالثاً- نوط التكاتف الوطني.

وقد فصل القانون أعلاه الفئات المستحقة لهذه الأوسمة والأنواط سواء أكانوا من العسكريين أو من المدنيين الذين قاموا بأعمال مشرفة من منتسبي القوات العسكرية أو المؤسسات المدنية أو المدنيين في أثناء التصدي للعمليات الإرهابية أو أثناء الحروب التي يخوضها العراق.

كذلك فإن الأوسمة تمنح لرؤساء الدول والحكومات الأجنبية والمسؤولين فيها الذين يقدمون خدمات جليلة لجمهورية العراق.

فيما يمنح وسام الشجاعة للعسكريين والمدنيين ممن يبذلون شجاعة فائقة بعمل بطولي مشروع أو ممن يتفانون في أداء الواجبات المكلفة لهم في خدمة الوطن ويتميزون في أعمال علمية أو فنية أو ثقافية.

أما نوط التكاتف الوطني فقد خصه المشرع إلى المدنيين الذين يقدمون خدمات جليلة إلى الأجهزة الأمنية بالشكل الذي يمكنها للتصدي للعمليات الإرهابية أو القبض على مرتكبي الجرائم الأخرى.

ورغم شرفية الاختصاص إلا أن المشرع بإصداره القانون أعلاه لم يكتفِ بجعله مرهوناً بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وإنما علق ممارسة هذه التوصية على مقترح من الوزير المختص<sup>(٤٤)</sup>.

ورغم صدور القانون منذ مدة طويلة إلا أننا لم نسمع بتكريم لأي شخص عسكري أو مدني ممن شاركوا في التصدي للحرب مع الإرهاب رغم كثرة البطولات والأحداث المشرفة التي سطرها أبناء القوات المسلحة والحشد الشعبي في تصديهم للإرهاب وتحريرهم لأغلب المناطق التي دنسها الإرهاب ولعل من الضروري تفعيل هذا القانون لتكريم الأبطال في القوات المسلحة والحشد الشعبي ومن قدم خدمات جليلة للوطن إذ أن التكريم سيكسب الشخص وعائلته فخراً وعزاً بالإضافة إلى أنه سيحفز الآخرين للاندفاع نحو تأدية واجباته خدمة للوطن.

### المطلب الثالث

#### حق رئيس الجمهورية في اختيار رئيس مجلس الوزراء

من المقضيات الشكلية لثنائية السلطة التنفيذية هي تمايز تولية رئيس مجلس الوزراء عن رئيس الدولة في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني. وإذا كانت أغلب الدساتير تعترف لرئيس الدولة بحق تسمية رئيس الوزراء فإنها تختلف في الحق الممنوح له باختيار رئيس مجلس الوزراء فالحق<sup>(٤٥)</sup> يتراوح بين المطلق بأن يكون من دون استشارة لأي جهة وإنما يكون برغبة الرئيس المنفردة وإرادته المطلقة أو أنه حق مقيد خاضع للاعتبارات الحزبية أو السياسية أو الشخصية أو التوافقات البرلمانية.

ولذا فإننا سنقسم المطلب على فرعين يتناول الأول حق الرئيس الشكلي في اختيار رئيس مجلس الوزراء فيما سيكون الثاني مخصصاً لحق الرئيس الفعلي في اختيار رئيس مجلس الوزراء.

#### الفرع الأول

#### حق الرئيس الشكلي في اختيار رئيس مجلس الوزراء

ساير المشرع الدستوري العراقي في دستور عام ٢٠٠٥ الأنظمة البرلمانية التي تمنح البرلمان الدور الأكبر في اختيار رئيس مجلس الوزراء على حساب رئيس الدولة، إذ أن الاتجاه الغالب في هذه الأنظمة يتمثل بمنح الدور الأساس للبرلمان وتقليص دور رئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء<sup>(٤٦)</sup>.

وعليه يمكن القول أن حق رئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء قد يكون حقاً مطلقاً، أو مقيداً لرئيس الجمهورية، وهذا ما سنبحثه في النقطتين الآتيتين:

### أولاً. حق مطلق:

إن الأصل في اختيار رئيس مجلس الوزراء من قبل رئيس الدولة هو أن الأخير يكون حراً في اختياره لمن يشغل هذا المنصب لا يقيد به في ذلك غير واقع الحياة الحزبية الذي يفترض عليه مراعاته فيصبح حقاً مطلقاً في الاختيار عندما ينعدم التنظيم الحزبي في الدولة أو يكون هنالك حزب واحد أو أحزاب شكلية تابعة لرئيس الدولة.

وقد تفرض عوامل أخرى ثقلها عند اختيار المرشح فلا بد للرئيس من الأخذ بها ومنها احترام رأي الأغلبية البرلمانية من خلال تسمية رئيس مجلس الوزراء منها أو على الأقل أن يحظى هذا الأخير بموافقتها لامتلاكها الأغلبية البرلمانية اللازمة لإنجاح الوزارة<sup>(٤٧)</sup>.

و بذلك فإن النصوص الدستورية هي التي تحدد مدى السلطة التي يملكها رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء و بالتالي تشكيل الحكومة .

### ثانياً. حق مقيد:

ويُقصد به أن تكون صلاحية رئيس الجمهورية مقيدة بحيث تتحول أحياناً إلى صلاحية شكلية لا تعدو عن توقيع مرسوم التكليف بتشكيل الوزارة لما للبرلمان من سلطة فعلية في حق اختيار رئيس مجلس الوزراء الذي غالباً ما يكون رئيس الكتلة البرلمانية الأكثر عدداً ولعل هذا التقيد في الصلاحية متأت من أساسيات العمل البرلماني والذي نشأ في بريطانيا إذ حاول هذا النظام وبنجاح المزاجية بين ملكية وراثية للعرش لا دخل للشعب في اختيارها وبين أرادة الشعب والتعبير عن رأيه من خلال البرلمان<sup>(٤٨)</sup>.

وبموجب نظام ثنائية الأحزاب الذي عرفته بريطانيا منذ وقت سابق فالشعب يختار ممثليه في البرلمان الذين بدورهم يختارون الحكومة، وقد نجح البريطانيون في ذلك بأن جعلوا هذا النظام ممثلاً للبريطانيين وبنجاح من دون تدمير أو شكوى منه. وقد أخذت غالبية دول أوربا الغربية وغيرها من دول العالم ذات الأنظمة الملكية بثوابت هذا النظام ومنها أخذ العراق ومصر في عهديهما الملكي.

وقد تبنى دستور ٢٠٠٥ الأخذ بالاتجاه المقيد لحق الرئيس في اختيار مرشح الكتلة البرلمانية الأكثر عدداً بتشكيل الوزارة وهذا يتوافق مع

مسؤولية الوزارة أمام البرلمان ابتداءً وبقاءً وهذا يتماشى مع الاتجاه الديمقراطي الذي يهدف إلى تقوية دور البرلمان بأن يضمن اختيار رئيس مجلس الوزراء من الأغلبية البرلمانية ومن ثم يكون رئيس مجلس الوزراء صدىً لرأي الشعب.

ويرجع سبب محدودية الحق الممنوح الاختيار لرئيس الجمهورية إلى إن الوزارة هي المسؤولة أمام البرلمان فلا بد أن يكون رئيس مجلس الوزراء ووزراءه حاصلين على ثقة البرلمان لأن بإمكان الأخير سحب الثقة عنهم ومن ثم إقالتهم.

### الفرع الثاني

#### حق الرئيس الفعلي في اختيار رئيس مجلس الوزراء

رغم أن الدساتير البرلمانية في أغلبها قد حددت آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء بأنها جعلت دور رئيس الدولة في الاختيار لا يعدو أن يكون شكلياً للغاية كما أسلفنا، إلا أن الواقع الفعلي والسياسي وخصوصاً في دول العالم الثالث وفي تجربة حديثة العهد كما هو حال العراق يلقي بظلاله في تحديد شخصية المكلف بتشكيل الوزارة ولذا سنحاول أن نبحث ذلك في النقطتين الآتيتين العوامل المؤثرة في حق أو دور الرئيس الفعلي في اختياره لرئيس مجلس الوزراء.

#### أولاً. محاولة الهيمنة لرئيس الدولة على السلطة التنفيذية:

يتميز النظام البرلماني بثنائية السلطة التنفيذية حيث تتكون من رئيس دولة بلا سلطات حقيقية ورئيس حكومة يباشر العمل التنفيذي بصورة واقعية حيث يعتبر رئيس الوزراء المسؤول التنفيذي الأول الذي يباشر سلطاته بصورة بشكل فعلي.

وفي جميع بلدان العالم الثالث ومنها العراق لم يكن الملك في العهد الملكي (١٩٢١-١٩٥٨) قانعاً بأنه يملك ولا يحكم بل كان كثيراً ما يتدخل لفرض اسم رئيس الوزراء وأسماء الوزراء من دون أن ينقيد برأي الأكثرية البرلمانية منطلقاً من مصلحته الشخصية وقناعته الذاتية<sup>(٤٩)</sup>.

وتبدو مشكلة تجاوز الصلاحيات في دول العالم الثالث متوقعة لأن أصل النظام البرلماني الذي نشأ في بريطانيا لم يأت فجأة بل تطور بصورة تدريجية ومرحلية وخلال عدة قرون من الزمن بحيث لم يبق للملوك سوى سلطة أسمية شرفية غير حقيقية مقابل نقل الاختصاصات إلى مجلس الوزراء أما في دول العالم الثالث ومنها العراق بسبب ضغط العوامل

الاجتماعية والشخصية والسياسية فإنها أفرزت واقعاً فعلياً مغايراً لذلك، ورغم أن الدستور لسنة ٢٠٠٥ قد ألزم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء إلا أن الواقع العملي قد أشار إلى تجاوز رئيس الجمهورية على هذا النص رغم قصر عمر التجربة البرلمانية. فما حدث من امتناع رئيس الجمهورية السابق (٢٠٠٦-٢٠١٤) من رفضه لتكليف السيد إبراهيم الجعفري مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بسبب موقفه من تطبيق المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ بشأن تطبيع الأوضاع في كركوك الأمر الذي أضطر الائتلاف إلى استبداله بمرشح آخر<sup>(٥٠)</sup>.

كما أن رئيس الجمهورية السيد فؤاد معصوم امتنع عام ٢٠١٤ عن تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الوزارة رغم فوزها بالانتخابات مستجيباً لضغوط الكتل النيابية الأخرى بتتحية مرشحها عن تشكيل الوزارة ويكشف لنا هذا عن محاولة هيمنة الرئيس وتجاوزه الصلاحيات الممنوحة له في اختياره لرئيس مجلس الوزراء و هو يعتبر بالنتيجة مخالفه لنصوص الدستور و حسب الاستحقاق الانتخابي و تغييب الارادة الشعبية التي نتجت عنها الانتخابات.

### ثانياً. التنافس الحزبي:

إن النظام البرلماني يعتمد على فكرة التنافس بين الأحزاب والكتل السياسية ويعتمد على تعدد القوى وتبادل أدوارها في ممارسة الحكم بحيث تكون الأحزاب في سدة الحكم و احيانا اخرى في المعارضة ويكتسب تواجد الأحزاب وتعددتها في النظام البرلماني أهمية كبيرة إلا أن تشكيل وزارة حائزة على ثقة البرلمان تكون أكثر يسراً في الدول التي تتبنى سياسة الحزبين كما هو الحال في بريطانيا، لكن طبيعة تكوين المجتمع واختلاف توجهاته وتباين أفكاره أدى إلى التعددية الحزبية والأخذ بها في كثير من الدول وخصوصاً دول العالم الثالث، ورغم أنها حالة صحية في الحياة السياسية للدولة إلا انه غالباً ما يثير أزمة في تشكيل الوزارة أو استمرار الثقة فيها داخل مجلس النواب وعادةً ما تكون هذه الأحزاب والكتل غير منسجمة ومتجانسة فيما بينها ولنا في الأزمات الوزارية التي عاشتها إيطاليا واليابان وتركيا والهند خير دليل على ذلك<sup>(٥١)</sup>.

ورغم كون الحكم السياسي الديمقراطي هو حكم غير أبدي ينتقل من مجموعة أحزاب سياسية إلى أخرى ومن تحالف حزبي لآخر ومن مدة إلى



مدة أخرى حسب رغبات الشعب، إلا إن عدم استقرار الوزارة وعدم مكوثها في الحكم فترة طويلة نسبياً يجعلها فاشلة في تحقيق أهدافها. وقد حاول المشرع العراقي تنظيم عمل الأحزاب بموجب قانون الأحزاب رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥ فقد عرّف الحزب والتنظيم السياسي: هو مجموعة من المواطنين منظمة تحت أي مسمى على أساس مبادئ وأهداف ورؤى مشتركة تسعى للوصول إلى السلطة لتحقيق أهدافها بطريقة ديمقراطية بما لا يتعارض مع أحكام الدستور .

وقد أشار القانون بشكل صريح إلى مبدأ التعددية الحزبية التي بدت واضحة في مادته (٣/ثامناً) لتحقيق مبدأ التعددية السياسية والحزبية على الشرعية الدستورية، كما أن القانون أشار إلى ضمان حرية المواطنين في تأسيس الأحزاب والانضمام إليها والانسحاب منها، وكذلك فإنه لم يفرق بين الرجال والنساء في التأسيس أو المشاركة أو الانضمام أو الانسحاب من الأحزاب، كما أنه أشار إلى أن الانتماء على أساس المواطنة وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور، ومنع تأسيس الأحزاب على أساس عنصري أو إرهابي أو تكفيري<sup>(٥٢)</sup>.

ولعل من المزايا المهمة التي أشار لها هذا القانون أن الأحزاب ستكون أداة الرأي العام في التعبير عن آرائه، كما أنها ستنشط الحياة السياسية في البلد إذ أن أصول العملية السياسية في البلد تقوم على أساس الرأي والرأي الآخر، كما أنها ستكون حلقة وصل ما بين النواب وناخبهم وسيكون لها دوراً مهماً في التصدي للاستبداد الحكومي<sup>(٥٣)</sup>.

ويبدو أن التعددية الحزبية وتداول السلطة على وفق الوثيقة الدستورية مسألتان مترابطتان، فالتعددية وتداول السلطة الرسمي تعني عدم حجب حق القوى أو الأفراد أو القوميات أو الأقليات عن المشاركة في السلطة وهو يعني الاتفاق على قواعد مشتركة لأطراف العملية السياسية سواء من هم في الحكم أم خارجه والتزام الأطراف كافة بها وسيؤدي ذلك إلى أن تصبح السلطة قانونية وليست فعلية<sup>(٥٤)</sup>.

ان صدور قانون الاحزاب السياسية النافذ خطوة متقدمة على طريق الممارسة الديمقراطية حيث سيجعل أطراف العملية الديمقراطية في منأى عن التدخل من أي طرف كما أنه سيجعل الوزارة متحررة وذات صلاحيات فعلية واسعة جداً في ممارسة أعمالها بعيداً عن التأثيرات وسيؤدي إلى أن تكون العلاقة محكومة بنطاق الدستور والقوانين.

كما أن فاعلية أحزاب المعارضة ستكون فعّالة لكونها تمتلك سلطة الرقابة على أعمال الوزارة و هذا من ركائز النظام البرلماني الذي يركز على المسؤولية المتبادلة بين الوزارة و البرلمان مما يؤدي الى تحجيم دور رئيس الجمهورية و جعله يمارس اختصاصاته الدستورية وفق الحدود و الصلاحيات المرسومة له و ان كانت غير شرفية في دستورنا النافذ بل هي اختصاصات عمليه ، مما يجعل دور الرئيس محددًا باختيار رئيس مجلس الوزراء من الكتلة النيابية الأكبر عدداً .

### خاتمة

رغم أن السلطة التنفيذية الفعلية في النظام البرلماني تتمثل في مجلس الوزراء من دون رئيس الدولة إلا أن شخصية رئيس الدولة بوصفه يمثل حكماً بين سلطات الدولة بعلاقاته المتشعبة مع النخبة السياسية والاجتماعية الحاكمة تجعله شخصية لا غنى عنها ولا يمكن تجاهله في أي حال من الأحوال.

ويلعب الحضور الشخصي لرئيس الجمهورية دورا كبيرا في العملية السياسية التي انبثقت بعد التغيير الذي حدث في العراق في نيسان ٢٠٠٣ .

### أولاً: النتائج:

١- إن آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء المنصوص عليها في المادة ٧٦ من الدستور العراقي تقوم على أساس اختيار الكتلة النيابية الأكبر عدداً وبذلك فإنه لا خيار لرئيس الجمهورية بهذه المسألة إذ أنه ملزم بنص صريح لا يقبل اللبس أو الغموض ورغم التفسيرات المختلفة لمفهوم الكتلة النيابية الأكبر عدداً باعتبارها الكتلة التي تشكلت قبل أو بعد إجراء الانتخابات إلا إن هذا لا يمنع من القول بان رئيس الجمهورية لا يستطيع إلا أعمال وتنفيذ مواد الدستور وفقراته.

٢- لا يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة رئاسية على شخص رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء إذ ليس من حقه مراقبة ومتابعة أعمال مجلس الوزراء ولكن هذا لا يمنع من التأكيد أن أعمالهما يجب أن تكون متكاملة ومترابطة.

٣- لا يستطيع رئيس الجمهورية الاعتراض على أعمال مجلس الوزراء ولا يستطيع حضور اجتماعاته ذلك أن رئيس مجلس الوزراء ووزرائه مسؤولين مسؤولية فردية أو تضامنية مباشره أمام مجلس النواب، ورغم حق رئيس الجمهورية بطلب سحب الثقة من رئيس مجلس

الوزراء إلا إن هذا الحق حق مقيد يقوم على أساس توافق الأحزاب والكتل السياسية إذ تلعب التوافقات السياسية والمحاصصة العرقية والطائفية دورها الرئيس في اختيار رئيس مجلس الوزراء واختيار مجلس الوزراء وهذا ما تم لمسه في الوزارات التي تشكلت في ظل دستور ٢٠٠٥.

٤- إمكانية حلول رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصبه لأي سبب من الأسباب وهذا ما أشارت إليه المادة (٨١/أولاً) وهذا الأمر يثير تساؤلاً واستغراباً ألا وهو كيف يمكن أن يحل رئيس الجمهورية ذو الاختصاصات التشريعية المحدودة محل رئيس مجلس الوزراء ذي الاختصاصات التنفيذية الواسعة؟

وكان الأجدر أن يحل أحد نواب رئيس مجلس الوزراء عند غيابه وهذا ما أشارت له المادة ١٣٩ من الدستور إذ نصت أن يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبان في الدورة الانتخابية الأولى.

#### ثانياً: التوصيات:

١- نقترح أن يدرج تفسير المحكمة الاتحادية العليا لمفهوم الكتلة النيابية الأكبر عدداً في صلب الدستور منعاً من الاختلافات والاجتهادات التي تؤدي إلى تأخير تشكيل مجلس الوزراء.

٢- نقترح أن يتم ترشيح أكثر من مرشح من قبل الكتلة النيابية الأكثر عدداً لتشكيل مجلس الوزراء، على أن لا يتجاوز العدد على ثلاثة أسماء ويقوم رئيس الجمهورية باختيار الشخص الذي يعتقد أنه أكثر كفاءة وجدارة ومقبولية لدى الأطراف السياسية الأخرى لتشكيل مجلس الوزارة.

٣- نقترح تعديل المادة (٨١/أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على النحو الذي يجعل فيه نائب رئيس مجلس الوزراء يحل محل رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان وذلك لأن نائب رئيس مجلس الوزراء يكون أكثر قرباً من رئيس الجمهورية في التعامل مع السلطة التنفيذية بحكم حضوره اجتماعات مجلس الوزراء وتواجهه اليومي والمستمر مع رئيس مجلس الوزراء، وإذا لم يوجد نائب لرئيس مجلس الوزراء فإنه يمكن أن يحل أكبر الوزراء سناً أو أقدمهم في تولي المنصب الوزاري لاسيما وأن الحلول سيكون مؤقتاً.

## الهوامش:

- (١) تستهدف الإدارة العمل على تيسير الموارد والطاقات البشرية لنظام معين للحصول على ما يحتاجه المجتمع بأرخص التكاليف وأكبر الفوائد وأقل استهلاك للطاقة والنفقات والجهد وذلك بالتنسيق مع بقية الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية للمجتمع، د. هشام الوندأوي: الإدارة البيروقراطية، مركز البحوث الإدارية والاقتصادية، جامعة بغداد، ١٩٧٦، ص ٢.
- (٢) د. وسام صبار العاني: القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٢٢٩؛ وكذلك د. علي محمد بدير، د. عصام عبد الوهاب البرزنجي، د. مهدي ياسين: مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار العربية للقانون، بغداد بلا سنة طبع، ص ٤٢٨.
- (٣) نصت المادة (١) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ نصت على أنه (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق).
- (٤) نصت المادة (٨٣) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه (تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب، تضامنية وشخصية).
- (٥) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري والنظرية العامة للنظام الدستوري في العراق، ط ٢، مؤسسة النبراس، النجف الأشرف، ص ٢١٢.
- (٦) تنظر المادة (٧٧/أولاً) و المادة (١٣٨/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥
- (٧) نصت المادة (٧٩) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على أنه (يؤدي رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، اليمين الدستورية أمام مجلس النواب، بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور) ومن الجدير بالذكر أن المادة (٥٠) من الدستور نصت على أنه (يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية أمام المجلس، قبل أن يباشر عمله، بالصيغة الآتية: (أقسم بالله العلي العظيم، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية، بتفان وإخلاص، وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته، وأرعى مصالح شعبه، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما أقول شهيد)).
- (٨) ومما تجدر الإشارة إليه أن كتلة الائتلاف العراقي الموحد كانت قد رشحت الدكتور إبراهيم الجعفري لمنصب رئيس مجلس الوزراء واعترض رئيس الجمهورية جلال الطالباني على هذا المرشح معبراً عن رأي كتلته النيابية (التحالف الكردستاني) بحجة زيارة الأخير لتركيا، أما السبب الحقيقي فيرجع إلى اتهام التحالف الكردستاني للجعفري بالتكؤ والتساهل في تطبيق المادة (٥٨) من قانون

إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ بشأن تطبيع الأوضاع في كركوك.

(٩) د.علي يوسف الشكري و د.ساجد الزامل: صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء و موقف الدستور حولها، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية ، العدد (٤)، السنة الثانية، كلية القانون، ٢٠١٢، ص٥٨.

(١٠) نصت المادة (٦١/ثامناً/ب/٣،٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أنه (...)  
٢- لمجلس النواب، بناءً على طلب خمس (٥/١) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجوابٍ موجهٍ إلى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب.٣- يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه).

(١١) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القانون الإداري، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١، ص١٣٥.

(١٢) د.حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ط١، ٢٠١٣، ص٢٧٣.

(١٣) د. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، ج١، بدون اسم المطبعة والمكان، ٢٠٠٦، ص٦٥٤.

(١٤) المادة (٦١ / ثامناً - ج) والمادة (٦١ / ثامناً/ب /٣) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

(١٥) عبد المحسن السعدون: رئيس وزراء عراقي (١٨٧٩-١٩٢٩) استوزر لأربع مرات في عهد الملك فيصل الأول قال في وصيته المعربة من اللغة التركية التي كتبها قبيل انتحاره ((الأمة تنتظر الخدمة والإنكليز لا يوافقون))، للمزيد من التفاصيل ينظر: السيد عبد الرزاق الحسيني: تاريخ الوزارات العراقية، ج٢، ط٧، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٨٨، ص٢٨٤.

(١٦) د. عبد المجيد الحكيم، عبد الباقي البكري، محمد طه البشير: الموجز في نظرية الالتزام، ج١، ط٤، العاتك لطباعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٠، ص٧٣.

(١٧) د. عامر الزمالي: المدخل إلى القانون الدولي الإنساني، يصدر من مكتبة دار السلام القانونية، العراق- النجف، بدون سنة طبع، ص٤٢.

(١٨) نصت المادة (٧٨) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أنه (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب).

(١٩) فيما يتعلق في الأجازة المرضية الخاصة فقد عالجها مجلس قيادة الثورة المنحل بقراره المرقم ٣٩٢ في ١٦/٣/١٩٨٠ الذي يشير إلى أن الموظف الذي يصاب بمرض يستوجب علاجه لمدة طويلة يمنح إجازة مرضية خاصة براتب تام لمدة أقصاها ثلاث سنوات وذلك بقرار من اللجنة الطبية المختصة وإذا لم يتمكن

- الموظف من استئناف عمله يحال على التقاعد مهما كانت خدمته. د. محمد علي بدير، وآخرون: مصدر سابق، ص ٣٤٥.
- (٢٠) نصت المادة (٩٣/سادساً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أنه (تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: سادساً- الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، وينظم ذلك بقانون).
- (٢١) د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، العاتك لطباعة الكتاب، القاهرة، ص ١٢٤.
- (٢٢) نصت المادة (٥٤) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على أنه (يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً).
- (٢٣) تعرّف السياسة العامة للحكومة أنها خطة عمل متناسقة هادفة يعقبها أداء جماعي تتضمن الخطوة العامة لآلية عمل الدول في المجالين الداخلي والخارجي وهي تشمل التخطيط والإقرار بالتنفيذ ثم التقويم والمنهج الذي أعتمده دستور ٢٠٠٥ يجسد التعاون بين الوزارة ومجلس النواب في تحديد معالم السياسة العامة للدولة وذلك من خلال اقتراح مشروعات القوانين من قبل الوزارة وتحويلها إلى قوانين واجبة التنفيذ من خلال التصويت عليها في مجلس النواب ثم تنفيذها في الوزارات فالدور هنا تكاملي ومتسلسل ما بين الجهة التنفيذية والتشريعية على حد سواء، مراون حسن عطية العيساوي: مصدر سابق، ص ٥٧.
- (٢٤) د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٣٣.
- (٢٥) نور محمد فرحان: الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٤، ص ١٢٦.
- (٢٦) المادة (٦١/ثامناً/ب/٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- (٢٧) د. علي يوسف الشكري و د. ساجد الزامل: مصدر سابق، ص ٨٦.
- (٢٨) حسين نعمة خشان الزامل: علاقة رئيس الدولة بالمجلس النيابي في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٢، ص ٣٢.
- (٢٩) تلاحظ المادة (٦١/ثامناً/ب/٣) و المادة (٦١/ثامناً/ج) و المادة (٦١/ثامناً/د) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
- (٣٠) د. محمد كاظم المشهداني: مصدر سابق، ص ١٥٥.
- (٣١) حسين نعمة خشان الزامل: مصدر سابق، ص ٣٥.
- (٣٢) المادة (٦٧) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- (٣٣) د. شادي علي الفقيه: اختيار الموظف، دار نوبليس للنشر والتوزيع، بيروت- لبنان، ط ١، ٢٠٠٥، ص ٥.

- (٣٤) د. حسين حريم: مبادئ الإدارة الحديثة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان-الأردن، ط١، ٢٠٠٦، ص٢٧٧.
- (٣٥) د. نجيب خلف احمد ود. محمد علي جواد كاظم: القضاء الإداري، ط٣، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٢، ص٤٦.
- (٣٦) د.علي يوسف الشكري و د.محمد علي الناصري و محمود الطائي: دراسات حول الدستور العراقي، ط١، الناشر مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، ٢٠٠٨، ص٢٨.
- (٣٧) المادة (٧٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- (٣٨) د. سليم إبراهيم حربا و عبد الأمير العكيلي: شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، ج١، دار العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، بلا سنة طبع، ص٥٨.
- (٣٩) المادة (٣٠٦) من قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١.
- (٤٠) د. فخري عبد الرزاق الحديثي: شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ٢٠١٥، ص١١١.
- (٤١) تعرّف الجرائم الدولية أنها تلك الجرائم التي يقبض على مرتكبها في إقليم دولة العراق أياً كان الإقليم الذي ارتكبت فيه وأياً كانت جنسية مرتكبها، ينظر: د.جمال الحيدري: شرح أحكام القسم الخاص من قانون العقوبات، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، بلا سنة طبع، ص٥٩٦.
- (٤٢) عرّفت المادة رقم (١) من قانون مكافحة الإرهاب رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٥ الجريمة الإرهابية: بأنها كل فعل إجرامي يقوم به فرد أو جماعة منظمة استهدفت فرداً أو مجموعة أفراد أو جماعات أو مؤسسات رسمية أو غير رسمية أو الإضرار بالممتلكات العامة أو الخاصة بغية الإخلال بالوضع الأمني أو الاستقرار والوحدة الوطنية أو إدخال الرعب والخوف والفرع بين الناس أو إثارة الفوضى تحقيقاً لغايات إرهابية.
- (٤٣) الأسباب الموجبة لإصدار قانون منح الأوسمة والأنواط رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢.
- (٤٤) المادة (١) و ٥/اولاً و ١٠/ و ٤/ و ٢/اولاً) من قانون الأوسمة والأنواط رقم (١٥) لسنة ٢٠١٢.
- (٤٥) د. علي يوسف الشكري و د. ساجد محمد الزامل: مصدر سابق، ص٨٨.
- (٤٦) زينة صاحب كوزان عبد العباس السيلوي: المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور ٢٠٠٥ العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص١٦٤.
- (٤٧) مروان حسن العيساوي: اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الكوفة، العدد (١٨)، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٤، ص٥٤.
- (٤٨) د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، مصدر سابق، ص ١٧٨.

- (٤٩) حنا بطاطو: العراق الطبقات الاجتماعية والحركات الثورية، الجزء الأول، الناشر روح الأمين، ط١، ١٤٢٧هـ، ص٢٢٨.
- (٥٠) د. علي يوسف الشكري: رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس نظام برلماني أم مختلط، بحث منشور في مجلة كلية التربية للبنات، جامعة الكوفة، العدد (١) السنة الأولى، ٢٠٠٧، ص٧٧.
- (٥١) د. علي يوسف الشكري: الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، ط١، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان/الأردن، ٢٠١٢، ص٢٣٠.
- (٥٢) تلاحظ المادة (٢/أولاً و ٣/ثالثاً و ٤/أولاً و ٥/أولاً و ٥/ثانياً) من قانون الأحزاب السياسية رقم ٣٦ لسنة ٢٠١٥.
- (٥٣) علي حسين حسن الساعدي: آلية صنع السياسة العامة في النظام السياسي البرلماني، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة النهرين، ٢٠١٣، ص٤٥.
- (٥٤) د. خميس البدري: تداول السلطة، بحث منشور في مجلة أوراق عراقية، العدد (٢)، تصدر عن مركز الفجر للدراسات والبحوث، ٢٠٠٥، ص١٨.

### المصادر

#### أولاً: الكتب القانونية:

- ١- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: القانون الإداري، ط١، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩١.
- ٢- د. إحسان حميد المفرجي و د. كطران زغير نعمة و د. رعد ناجي الجدة: النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١.
- ٣- د. براء منذر كمال عبد اللطيف: شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، دار ابن الأثير للطباعة والنشر، جامعة الموصل، ط٢، ٢٠١٠.
- ٤- د. جمال إبراهيم الحيدري: شرح أحكام القسم الخاص من قانون العقوبات، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.
- ٥- د. جميل أحمد توفيق: إدارة الأعمال، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت/لبنان، ط١، ١٩٨٦.
- ٦- د. حسين حريم: مبادئ الإدارة الحديثة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان/الأردن، ط١، ٢٠٠٦.
- ٧- د. حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ٢٠١٣.
- ٨- حنا بطاطو: العراق الطبقات الاجتماعية والحركات الثورية، الجزء الأول، الناشر روح الأمين، ط١، ١٤٢٧هـ.
- ٩- د. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، ج١، بدون اسم المطبعة والمكان، ٢٠٠٦.



- ١٠- د. شادي علي الفقيه: اختيار الموظف، دار نوبليس للنشر والتوزيع، بيروت/لبنان، ط١، ٢٠٠٥.
- ١١- د. عامر الزمالي: المدخل إلى القانون الدولي الإنساني، مكتبة دار السلام القانونية، العراق/النجف، بدون سنة طبع.
- ١٢- السيد عبد الرزاق الحسني: تاريخ الوزارات العراقية، ج٢، دار الشؤون الثقافية، بغداد، ١٩٨٨.
- ١٣- د. عبد المجيد الحكيم و عبد الباقي البكري و محمد طه البشير: الموجز في نظرية الالتزام، ج١، العاتك لطباعة الكتاب، القاهرة، ط٢٠١٠، ٤.
- ١٤- د. عدنان عاجل عبيد: القانون الدستوري والنظرية العامة للنظام الدستوري في العراق، مؤسسة النبراس، النجف الأشرف، ط٢، بدون سنة طبع.
- ١٥- د. علي محمد بدير و عصام عبد الوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين: مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار العربية للقانون، بغداد، بدون سنة طبع.
- ١٦- د. علي يوسف الشكري: الوسيط في الأنظمة السياسية المقارنة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان/الأردن، ط١، ٢٠١٢.
- ١٧- د. علي يوسف الشكري و د. محمد علي الناصري و محمود الطائي: دراسات حول الدستور العراقي، ط١، الناشر مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، ٢٠١١.
- ١٨- فائز عزيز أسعد: انحراف النظام البرلماني في العراق، منشورات وزارة الإعلام، الجمهورية العراقية.
- ١٩- د. فخري عبد الرزاق صليبي الحديثي: شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية، مكتبة السنهوري، بغداد، ط١، ٢٠١٥.
- ٢٠- د. محمد كاظم المشهداني: النظم السياسية، العاتك لطباعة الكتاب، القاهرة، بدون سنة طبع.
- ٢١- د. نجيب خلف احمد و د. محمد علي جواد كاظم، القضاء الإداري، الجامعة المستنصرية، ط٣، ٢٠١٣.
- ٢٢- د. هشام الوندائي: الإدارة البيروقراطية، مركز البحوث الإدارية والاقتصادية، جامعة بغداد، ١٩٧٦.
- ٢٣- د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.

### ثانياً: الأطاريح والرسائل الجامعية:

- ١- حسين نعمة خشان الزاملي: علاقة رئيس الدولة بالمجلس النيابي في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٢.
- ٢- زينة صاحب كوزان عبد العباس السيلوي: المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور ٢٠٠٥ العراقي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠.

- ٣- علي حسين حسن الساعدي: آلية صنع السياسة العامة في النظام السياسي البرلماني، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة النهدين، ٢٠١٣.
- ٤- مروان حسن عطية العيساوي: مجلس الوزراء في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٤.
- ٥- نور محمد فرحان: الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٤.

### ثالثاً: البحوث:

- ١- د. خميس البدري: تداول السلطة، بحث منشور في مجلة أوراق عراقية، تصدر عن مركز الفجر للدراسات والبحوث، العدد (٢)، نيسان ٢٠٠٥.
- ٢- د. عامر عياش: طبيعة النظام البرلماني في ظل دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة القانون، العدد (١٣-١٤)، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١١.
- ٣- د. علي يوسف الشكري: رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس نظام برلماني أم مختلط، بحث منشور في مجلة كلية التربية للبنات، جامعة الكوفة، العدد (١) السنة الأولى، ٢٠٠٧.
- ٤- د. علي يوسف الشكري و د. ساجد محمد الزاملي: صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء ومواقف دساتير الدول حياها، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، السنة الثانية، العدد (٤)، ٢٠١٢.
- ٥- مروان حسن العيساوي: اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الكوفة، العدد (١٨)، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٤.