

القواعد الاجرائية لتكوين السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)

Rules of procedure for the formation of the executive authority (Comparative Study)

الباحث: عباس حميد ظاهر
كلية القانون – جامعة القادسية
Iaw23.Mas16@qu.edu

أ.د. غانم عبد دهش
كلية القانون – جامعة القادسية
Ghanim.abd@qu.edu.iq

تاريخ قبول النشر ٢٠٢٤/٧/١٨

تاريخ استلام البحث ٢٠٢٤/٤/١٠

الملخص

ان عملية تولي المناصب الخاصة بالسلطة التنفيذية ذات طبيعة خاصة ومن الضروري ان تخضع الى مجموعة من الضوابط القانونية التي يجب ان تحدد طريقة وصول الاشخاص المرشحين لمناصب السلطة التنفيذية. سواء فيما يخص انتخاب رئيس الجمهورية او عند تعيين رئيس واعضاء مجلس الوزراء، وعليه تحرص الدول على اختلاف انظمتها بما فيها العراق على اللجوء الى استخدام اطر مناسبة لغرض الترشح لهذه المناصب، من خلال تحديد وقت الترشح واجراءات الترشح لهذه المناصب، حيث لا يكفي ان تتوفر بهؤلاء الاشخاص الشروط القانونية المطلوبة لقبول ترشيحهم. بل لابد ان تمر عملية اختيارهم بمراحل واجراءات كثيرة يتم من خلالها التوصل الى اشخاص مؤتمنين على مصالح الافراد.

الكلمات المفتاحية: السلطة التنفيذية، الضوابط القانونية، مجلس الوزراء.

abstract

The nomination process for positions of the executive branch is of a special nature and it is necessary to be subject to a set of legal controls that must determine the method of access of persons nominated for positions of executive authority. Whether with regard to the election of the President of the Republic or when appointing the President and members of the Council of Ministers, and accordingly, countries are keen on different systems, including Iraq to resort to the use of appropriate frameworks for the purpose of candidacy for these positions, by determining the time of candidacy and the procedures for candidacy for these positions, as it is not enough for these people to meet the legal conditions required to accept their candidacy.

Keywords: executive authority, legal controls, cabinet.



المقدمة

ان البحث بالقواعد الاجرائية لتكوين السلطة التنفيذية هو امر غاية في الاهمية، كون الترشح لشغل المناصب العامة في الدولة بشكل عام والمتعلقة بأعضاء السلطة التنفيذية بشكل خاص هو عمل اختياري يتطلب بداية من المرشح الافصاح عن الرغبة بالترشيح، وعليه يتطلب ان يقوم المرشح بعدة اجراءات ومن اهم هذه الاجراءات بعد ابداء الرغبة هو تقديم السيرة الذاتية للمرشح وكل ما يتوجب للترشيح او التعيين من وثائق ومعلومات شخصية، ونظرا لحساسية هذه المناصب وخطورتها فان هذه الاجراءات يجب ان تكون منضبطة ومنظمة، ويقع على عاتق ممثلين الشعب أي اعضاء السلطة التشريعية مراعاة هذه الاجراءات سواء ما كان منصوص عليها في الدستور او ما نصت عليها القوانين العادية، كون هذه الاجراءات هي الضمان لوصول الاشخاص المؤهلين لتسلم هذه المناصب ذات الاهمية الكبرى، من خلال مراعاة هؤلاء الاشخاص مصلحة الشعب وصيانة المال العام.

اولا: اهمية الموضوع: تتجلى اهمية هذا البحث بأهمية الموضوع ذاته كون اجراءات اشغال المناصب في السلطة التنفيذية للدولة العراقية ضرورة لازمة كونها عند تنفيذها بصورة صحيحة من قبل اصحاب الشأن سوف تمكننا من ايصال الاشخاص الكفؤين الذين يتمتعون بدرجة عالية من الكفاءة لهذه المناصب الحساسة.

ثانيا: اشكالية الموضوع: تتمحور اشكالية البحث في قصور النصوص الدستورية المنظمة لإجراءات تكوين السلطة التنفيذية وغموضها، كون دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ترك الباب مفتوحا امام التأجيل والتفسير فيما يخص النصوص الدستورية المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية وتكليف رئيس مجلس الوزراء وعضائه، مما تطلب من مجلس النواب الذهاب كثيرا الى المحكمة الاتحادية العليا لرفع الالتباس والجدل بين الفرقاء السياسيين.

ثالثا: منهج البحث: اتبعنا في بحثنا الموسوم (القواعد الاجرائية لتكوين السلطة التنفيذية) المنهج التحليلي المقارن، من خلال تحليل النصوص الدستورية المتعلقة بالموضوع واتبعنا المنهج المقارن، حيث قارنا ما اورده المشرع العراقي في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مع ما اورده كل من المشرع الايطالي واللبناني.

رابعا: هيكلية البحث: تتضح هيكلية بحثنا من خلال بيان تقسيمه الى مبحثين نخصص الاول منه لدراسة القواعد الاجرائية الخاصة بتولية رئيس الجمهورية ونتناول في الاخر القواعد الاجرائية المتعلقة بمجلس الوزراء.

المبحث الأول: القواعد الاجرائية الخاصة بتولية رئيس الجمهورية

ان اختيار المرشح لمنصب رئاسة الجمهورية تسبقه اجراءات يتم اتباعها من خلال استخدام طرق قانونية وذلك لغرض وصول الشخص المناسب لشغل منصب رئاسة الجمهورية. ولا يتوقف الامر على ان يتوفر في الشخص المرشح الشروط القانونية للترشح لمنصب رئيس الجمهورية فحسب وانما لا بد ان تمر عملية اختيار ذلك الشخص بمراحل واجراءات محددة، والتي في كثير من الاحيان تبدأ بالإعلان عن فتح باب الترشح لهذا المنصب يتلوها فحص طلبات المرشحين من قبل الجهة المختصة قانونيا بهذا.

بالإضافة الى ان هذه الاجراءات قد تحصل بصورة طبيعية عندما تنتهي المدة المحددة دستوريا لولاية رئيس الجمهورية او عندما تنتهي ولايته بصورة غير طبيعية عندما يتم اعفاء رئيس الجمهورية من منصبه او عند تقديم استقالته اوفي حالة الوفاة وبناء على ذلك سيتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في الاول القواعد الاجرائية الخاصة بتولية رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وندرس في الثاني القواعد الاجرائية الخاصة بتولية رئيس الجمهورية في الدول المقارنة وكما يأتي:-

المطلب الأول: القواعد الاجرائية الخاصة بتولية

رئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

يعتبر الترشح لمنصب رئيس الجمهورية من الاعمال الاختيارية التي تتطلب قيام الشخص بالإفصاح عن رغبته بالترشح لهذا المنصب . تتمثل هذه الاجراءات بتقديم الطلب الى الجهة المختصة مرفقاً بالسيرة الذاتية وكل ما يتطلب تقديمه من معلومات ووثائق^(١). وتعد عملية تولية رئيس الجمهورية في العراق من اهم العمليات السياسية حيث تتبع هذه العملية اجراءات دقيقة تحدد الخطوات والليات الازمة للانتخاب وكما هو معروف يتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب بأغلبية الثلثين ويتم تولية رئيس الجمهورية لمدة اربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط من خلال سلسلة اجراءات تشمل ترشيح الاشخاص لهذا المنصب واجراء التصويت عليهم الى ان يتم اعلان النتائج وتحدد لكل عملية فترة زمنية محددة بموجب القانون^(٢).

الفرع الأول: الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية

تختلف الاجراءات المحدد لغرض فتح باب الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية عند انتهاء المدة المحددة لولايته البالغة اربع سنوات بصورة طبيعية، عن الاجراءات التي يتم اتباعها في الحالات الغير طبيعية (الحالات الاستثنائية) عندما يتعرض الشخص الذي يشغل منصب رئيس الجمهورية لظروف وحالات قاهرة تمنعه من اكمال المدة المتبقية لولايته، لذا سنتعرض لتفاصيل هذا الموضوع وكما يأتي:-

اولا- الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية عند انتهاء ولايته نهاية طبيعية:

يعد احد اهم المبادئ الاساسية في الانظمة البرلمانية هو تحديد مدة الرئاسة لولاية رئيس الجمهورية لغرض تحقيق فكرة التداول السلمي للسلطة، ولمنع رئيس الجمهورية من البقاء في منصبه الى اجل غير محدد، وعندما يتم انتهاء ولاية رئيس الجمهورية البالغة اربع سنوات استنادا لنص المادة (٧٢/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي نصت على ان ((تحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات ويجوز اعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب))^(٣) فعلى البرلمان العراقي انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال فترة ثلاثين يوماً تبدأ من تاريخ اول انعقاد للمجلس التشريعي استنادا لما نص عليه الدستور وكذلك احكام قانون الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢، والواضح ان مدة الاربعة سنوات تبدأ ببداية الدورة التشريعية لمجلس النواب وتنتهي بانتهاء دورة مجلس النواب وتعتبر هذه الحالة هي الحالة الوحيدة للترشح لمنصب رئيس الجمهورية في الظروف العادية^(٤).



ثانياً- الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية عند انتهاء ولاية الرئيس السابق نهاية مبسرة:

الحالة الثانية التي تنتهي بها ولاية رئيس الجمهورية فهي النهاية غير الطبيعية والتي تنتهي قبل انتهاء المدة المحددة دستوريا عند تحقق احد الحالات الاستثنائية كالاستقالة او الاقالة او الوفاة او العجز الصحي وعند حدوث احدي هذه الحالات يتوجب ان يكون هناك ترشيح جديد لغرض تولي مهام الرئاسة مما يتطلب القيام بانتخاب رئيسا جديدا للجمهورية لذا سوف يتم البحث في هذه الحالات تباعا:

أ- الاستقالة: اشار دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة (٧٥/اولا) ((لرئيس الجمهورية تقديم استقالته التحريرية الى رئيس مجلس النواب)) لذا فان المشرع الدستوري نص صراحة على الاستقالة بوصفها احد الحالات الاستثنائية لانتهاء ولاية رئيس الجمهورية التي يترتب عليها قيام مجلس النواب بانتخاب رئيس جديد للجمهورية على الرغم من ان المشرع الدستوري العراقي لم يمنح مجلس النواب السلطة في قبول او عدم قبول الاستقالة لذا كان الاولى بالمشرع اعطاء مجلس النواب الفرصة لمناقشة الاستقالة كونها قد تتزامن مع ظروف سياسية وامنية مضطربة خصوصا وان بعض البرلمانات لا تقبل الاستقالة مباشرة لأنها تحتاج الى وقت لتحديد الامور وترتيبها خشية ان تتسبب الاستقالة بمشاكل سياسية وامنية^(٥).

ب- الاقالة: تضمن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نصين منفصلين لإعفاء رئيس الجمهورية واقالته اذ اعطى الحق لمجلس النواب بإعفاء رئيس الجمهورية من منصبه وانهاء مدة ولايته في حالات الخيانة العظمى وانتهاك الدستور والحنث باليمين الدستورية وكذلك اشار الى حالتي عدم الكفاءة والنزاهة بوصفها احدى المسببات لإقالة رئيس الجمهورية على الرغم من عدم بيان المشرع الدستوري الجرائم التي يترتب عليها اعفاء رئيس الجمهورية من منصبه الا ان الفقه طرح عدة تعاريف لهذه المفردات فعرف الخيانة العظمى بانها الجرائم السياسية التي تستهدف مؤسسات الدولة وعرف الحنث باليمين بانه نقض اليمين والنكث به اما انتهاك الدستور فيعني مخالفة حكم من احكام الدستور او نص من نصوصه^(٦).

ج- الوفاة والعجز الصحي: وتعني الوفاة انتهاء حياة رئيس الجمهورية سواء كان ذلك بصورة طبيعية ام بفعل فاعل كالاغتيال وغيره ولم يشر المشرع العراقي الى هذه الحالة بشكل صريح حيث اشارت اليه المادة (٧٥/ثالثا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على نحو عام حيث نصت على ((يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لاي سبب كان وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما من تاريخ الخلو)) لذا فان المشرع الدستوري اشار الى جميع حالات الخلو ولم يشر الى حالة الوفاة بصورة مستقلة . اما العجز الصحي فيعني نقصان او انعدام القدرة على مزاولة الاعمال المكلف بها بشكل جزئي اوكلي بسبب المرض وبالتالي يتحتم انتهاء ولاية رئيس الجمهورية والذهاب الى انتخاب رئيس جديد^(٧).

ولم يرى الباحث أي اشارة من قبل المشرع العراقي الى حالة العجز بالرغم من اهمية هذه الحالة ونرى ان المشرع الدستوري قد اشار اليها ضمنا من خلال المادة (٧٥/ثالثا) من خلال اعتبار هذه الحالة ضمن الحالات التي تنطوي ضمن حالات خلو المنصب.

١. فتح باب الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية: يقوم مجلس النواب بفتح باب الترشيح لأشغال منصب رئيس الجمهورية وخلال ثلاثة ايام ابتداءً من تاريخ انتخاب رئيس مجلس النواب استناداً لنص المادة (٢) من قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ التي نصت على ان ((يعلن الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية خلال مدة ثلاثة ايام من تاريخ انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه في دورته التشريعية الجديدة))^(٨).

ويقوم البرلمان بتولي مهمة استلام طلبات المرشحين الذين يرؤمون اشغال منصب رئيس الجمهورية من الراغبين بالترشح لهذا المنصب من خلال تقديم الطلبات التحريرية معززه بجميع الوثائق الرسمية التي تؤيد توفر الشروط القانونية المطلوبة فيهم بالإضافة الى ضرورة ان ترفق سيرتهم الذاتية على ان تقدم الطلبات لرئاسة مجلس النواب خلال مدة ثلاثة ايام من تاريخ الاعلان وتقوم الجهة ذات الاختصاص بتزويد مقدم الطلب بوصل يؤيد استلام طلب الترشيح مثبتاً عليه تاريخ التقديم مع ذكر الوثائق المرفقة^(٩). شريطة ان يقوم مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اول جلسة نيابية تم عقدها ويتم ذلك كل اربع سنوات وهذا في الحالات الطبيعية اما في الحالات الاستثنائية عند خلو منصب رئيس الجمهورية لاي سبب كان فيتم فتح باب الترشيح لانتخاب رئيساً جديداً للجمهورية لإكمال المدة المتبقية وفق نفس الآلية التي يتم اعتمادها استناداً لنص المادة (٧٢/ثانياً/ج) والتي نصت على انه ((في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لاي سبب من الاسباب يتم انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية))^(١٠).

٢. المدة الدستورية لتقديم طلبات الترشيح: نص قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ في المادة (ثانياً) ((يعلن الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية خلال مدة (٣) ثلاثة ايام من تاريخ انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه في دورته التشريعية الجديدة)) اي ان مدة الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية العراقي هي ثلاثة ايام من تاريخ انتخاب رئيس مجلس النواب ونوابه، على ان يتم انتخاب الرئيس خلال ثلاثين يوماً من تاريخ انتخاب رئاسة مجلس النواب^(١١).

ويرى الباحث ان المدة التي حددها قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ هي مدة غير كافية لاستيفاء جميع طلبات الراغبين بالترشيح لهذا المنصب، ولقد بادر مجلس النواب العراقي في الولاية الاخيرة لمجلس النواب في عام ٢٠٢١ باستقبال طلبات الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية عن طريق الرابط الالكتروني ومع هذا فان المدة لا تكفي وعليه نرى ضرورة تعديل المادة (٢) من هذا القانون.

٣. اعلان اسماء المرشحين والاعتراض عليها: تضمن قانون الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية ان يكون هناك اعلان لأسماء المرشحين بعد ان يتم تدقيقها وفحصها من قبل رئاسة مجلس النواب ليتم اعلان اسماء المرشحين الذين تتوفر فيهم المؤهلات المطلوبة للترشيح^(١٢).

وللمرشح الحق في الاعتراض عندما لم يظهر اسمه في الاعلان الخاص بالمرشحين الذين تتوفر فيهم شروط الترشيح امام المحكمة الاتحادية العليا ويتم ذلك بتقديم طلب الاعتراض تحريرياً امام المحكمة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة ايام من تاريخ اعلان الاسماء وتقوم المحكمة بالبت بالاعتراض خلال ثلاثة ايام ايضاً^(١٣).



اما عن قيمة قرار المحكمة فيكون قرارها باتاً وملزماً و تقوم المحكمة الاتحادية العليا بعد ان تصدر القرار بشأن الاعتراضات بتبليغ رئاسة مجلس النواب بمضمون القرار وخلال مدة ثلاثة ايام من تاريخ صدور لتقوم رئاسة المجلس بإعلان اسماء المرشحين النهائية بعد ان تبت المحكمة بشأن الاعتراضات المقدمة اليها^(١٤).

الفرع الثاني: مرحلة الموافقة على اختيار رئيس الجمهورية

اولاً/ الجهة المختصة بانتخاب رئيس الجمهورية: ان نظام الحكم المتبع في العراق هو النظام النيابي البرلماني وحسب ما اشار اليه المشرع الدستوري، من خلال اعتماده النظام الجمهوري البرلماني وتضمينه بشكل صريح في متن الوثيقة الدستورية وفقاً للمادة الاولى التي نصت على ان ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ونظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق))^(١٥). ويعتبر من الاسس التقليدية المعتمدة في الانظمة البرلمانية هو ان يكون انتخاب رئيس الجمهورية من قبل البرلمان، وهذه العملية هي الاكثر شيوعاً في الجمهوريات التي اعتمدت النظام البرلماني، وخلال بدايات كتابة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اثير الجدل بين اعضاء اللجنة المختصة بكتابة الدستور حول الطريقة الواجب اتباعها لغرض اختيار رئيس الجمهورية، حيث رأى الاتجاه الاول ان يتم اختيار رئيس الجمهورية من قبل الشعب بشكل مباشر، كون هذا الاسلوب في الانتخاب يعطي المجال بشكل واسع للشعب لإبداء رأيهم بعيداً عن الضغوطات الحزبية التي تواجه اعضاء البرلمان في مجلس النواب، ولكي يتخلص الرئيس المنتخب من جانب الشعب من هيمنة البرلمان الذي صوت لصالحه. بينما رأى الاتجاه الاخر رايًا اخر في ان النظام البرلماني الذي تمت الموافقة عليه يستوجب انتخاب رئيس الجمهورية من قبل البرلمان، كون هذا الرئيس لا يتمتع الا بدور وصلاحيات محدودة، كما ان البرلمان الذي يتولى انتخاب رئيس الجمهورية هو ممثل الشعب بكافة اطرافه، يضاف الى ذلك اختصار الوقت والجهد عند انتخاب رئيس الجمهورية، وبعد هذه النقاشات انتهت اللجنة بان يكون انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب فقط^(١٦). دون ان يكون هنالك اشارة الى منح الحق الى مجلس الاتحاد بالاشتراك في عملية انتخاب رئيس الجمهورية، بل ذهب الى ابعاد ذلك عندما ترك امر تشريع مجلس الاتحاد لمجلس النواب عن طريق قانون يتولى تنظيم عمل وصلاحيات مجلس الاتحاد الذي لم يرى مشروعه النور لغاية الساعة وهذا يعود بسبب عدم التوافق على تشريع قانون مجلس الاتحاد من قبل النخب السياسية المتصدية للحكم^(١٧).

ولقد نصت المادة (٦١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على اختصاصات مجلس النواب ((يختص مجلس النواب بما يأتي: ثالثاً: انتخاب رئيس الجمهورية)) وكذلك نص المادة (٧٠/ اولاً) التي نصت على ((اولاً: ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً لجمهورية)) لذا فان مجلس النواب هي الجهة الوحيدة المختصة بانتخاب رئيس الجمهورية^(١٨).

ثانياً/ احكام جلسة التصويت لاختيار رئيس الجمهورية:- ان جلسة التصويت التي تتعقد لغرض انتخاب رئيس الجمهورية تتمتع بإجراءات خاصة تختلف من دولة الى اخرى وحسب طبيعة النظام

السياسي المتبع ففي العراق عند اختيار رئيس الجمهورية في الحالات الطبيعية لانتهاه ولاية الحكومة السابقة التي تبلغ اربع سنوات يتوجب على مجلس النواب ان يقوم بانتخاب رئيساً جديداً للجمهورية ضمن مدة لا تتعدى ثلاثين يوماً من تاريخ اول انعقاد للمجلس النيابي استنادا لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وقانون احكام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (١٩).

اما في الحالات الاستثنائية عندما يتم خلو منصب رئيس الجمهورية فيتم انعقاد جلسة لمجلس النواب يتم خلالها انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو (٢٠). ويتم عقد جلسة التصويت لغرض اختيار احد المرشحين لرئاسة الجمهورية بدعوة من رئيس مجلس النواب خلال المدة المحددة دستوريا (٢١) ويقوم رئيس مجلس النواب برئاسة الجلسة المخصصة لانتخاب رئيس الجمهورية وافتتاحها (٢٢). اما بالنسبة لنصاب الجلسة التي يتم خلالها التصويت لغرض انتخاب رئيس الجمهورية فان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يحدد نصاب محدد للجلسة الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية وانما اشار الى نصاب الجلسات التي يعقدها مجلس النواب بشكل عام عن طريق اشتراطه حضور الأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب لضمان صحة انعقاد الجلسة (٢٣).

الا ان المحكمة الاتحادية العليا في قرارها ذي العدد (١٦ / اتحادية / ٢٠٢٢) اعتبرت النصاب القانوني لانعقاد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية يتطلب ثلثي العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب الحاضرين. (رأولاً: ينتخب مجلس النواب رئيساً للجمهورية من بين المرشحين لرئاسة الجمهورية بأغلبية ثلثي مجموع عدد اعضاء مجلس النواب الكلي ويتحقق النصاب بحضور ثلثي مجموع عدد اعضاء مجلس النواب الكلي) (٢٤) ولقد اثار هذا القرار جدلية واسعة بين الاوساط السياسية.

حيث يرى بعض الفقه ان هذا القرار مخالف للنص الدستوري الذي تحدثت به المادة (٥٩) الذي تحدثت عن نصاب الجلسات، كما انها اكدت على ان اتخاذ القرارات تكون بالأغلبية البسيطة مالم ينص على خلاف ذلك ولم تأتي المادة (٧٠) بنصاب جديد لانتخاب رئيس الجمهورية. حيث ان اغلبية الثلثين التي جاءت بها المادة (٧٠) هي اغلبية اصوات وليست اغلبية نصاب جلسات (٢٥). ويرى جانب اخر من الفقه عند التمعن بقرار المحكمة نكتشف بصورة واضحة مدى مجانبتها للصواب لان نص المادة (٥٩) حددت الاغلبية المطلقة كنصاب لانعقاد جلسات مجلس النواب في جميع قراراته التي يتخذها مالم ينص على غير ذلك الا ان المحكمة الاتحادية لم تعير المادة (٥٩) بل انها ابتدعت من نفسها اغلبية نصاب من خلال المادة (٧٠) التي تحدثت عن اغلبية اصوات وليست اغلبية نصاب (٢٦).

ويرى الباحث ان المحكمة الاتحادية العليا استندت على نص المادة (٧٠) وجعلته سندا لتسبيب قرارها مع ان هذه المادة لم تأتي بأغلبية نصاب جديدة بل ان اغلبية النصاب ذاتها التي نصت عليها المادة (٥٩) وعليه فان المادة (٧٠) ذكرت اغلبية اصوات فقط . لذا فان قرار المحكمة الاتحادية يميل الى ركون النخب السياسية للتوافقات السياسية، كون هذا القرار جعل من اليسير معارضة تشكيل الحكومة من خلال مقاطعة ثلث اعضاء مجلس النواب لجلسة انتخاب رئيس الجمهورية لذا ندعو محكمتنا الموقرة الى العدول عن قرارها لما يحمله من اثار سيئة في الدورات الانتخابية القادمة.



ويرى الباحث ان دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ اغفل تنظيم بعض الحالات عند انتخاب رئيس الجمهورية حيث انه لم ينظم موضوع الطعن بنتيجة الانتخابات لرئيس الجمهورية وكذلك لم يعالج مسألة عدم انتخاب رئيس الجمهورية خلال المدة المحددة دستوريا .

اما بخصوص مسألة سرية او علنية جلسة اختيار رئيس الجمهورية فان مبدأ السرية هو مبدأ دستوري في العراق الا ان المشرع الدستوري العراقي لم ينص صراحة على تطبيق مبدأ السرية في انتخاب رئيس الجمهورية حيث ان ما نلاحظه في الواقع العراقي يشير الى تطبيق مبدأ السرية في جميع جلسات مجلس النواب التي يتم بها انتخاب رئيس الجمهورية منذ نفاذ دستور ٢٠٠٥ ولغاية يومنا هذا^(٢٧).

وما يعزز ذلك هو اعتناق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ مبدأ السرية في الاقتراع العام في المادة (٥) منه التي نصت على «السيادة للقانون والشعب مصدر السلطات وشرعيتها يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية» علاوة على ما قررت من مبدأ السرية في انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه بمقتضى نص المادة (٥٥) منه بنصها على ان «ينتخب مجلس النواب في اول جلسة له رئيسا ثم نائبا اولاً ونائباً ثانياً بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء المجلس بالانتخاب السري المباشر»^(٢٨).

المطلب الثاني: القواعد الاجرائية الخاصة بتولية رئيس الجمهورية في الدول المقارنة

تخضع القواعد الاجرائية الى ضوابط قانونية لغرض وصول الشخص المناسب الذي تنطبق عليه الضوابط. لذا يجب اتباع هذه الاجراءات من قبل الاشخاص الراغبين لتولي هذا المنصب عندما يتم فتح باب الترشح ليتم عرض هذه الاسماء على الجهة المختصة للتصويت عليهم وهذا ما اعتمدته الدول المقارنة محل دراسة بحثنا والتي سنتناولها من خلال تقسيم هذا الفرع الى فئتين نخصص الاولى منه لدراسة القواعد الاجرائية الخاصة بتولية رئيس الجمهورية في ايطاليا اما الثانية فسندرس فيها القواعد الاجرائية الخاصة بتولية رئيس الجمهورية في لبنان.

الفرع الأول: القواعد الاجرائية الخاصة بتولية رئيس الجمهورية في ايطاليا

اولاً- فتح باب الترشيح لمنصب رئيس جمهورية :- اشار الدستور الايطالي الى وجوب انتخاب رئيساً للجمهورية قبل مدة شهر من انتهاء ولاية رئيس الجمهورية السابق ويتم فتح باب الترشيح من خلال لجنة مختصة في مجلس النواب لغرض استلام طلبات المرشحين الذين يرومون اشغال منصب رئيس الجمهورية من خلال تقديم الطلبات التحريرية معززة بجميع الوثائق الرسمية التي تؤيد توفر الشروط القانونية المطلوبة فيهم بالإضافة الى جلب سيرتهم الذاتية وتقوم اللجنة المختصة بتدقيق الطلبات المستوفية وذلك لتحديد موعد جلسة خاصة لانتخاب رئيس جديد للجمهورية ويتم انتخاب رئيس الجمهورية قبل شهر من انتهاء ولاية الرئيس السابق في الحالات والظروف الطبيعية عند انتهاء المدة المحددة دستورياً^(٢٩). اما في الحالات الاستثنائية التي يمكن اجمالها بحالات الوفاة او الاستقالة فيقوم مجلس النواب بالدعوة لانتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال خمسة عشر يوماً وفي الحالات التي يكون فيها احد المجلسين او كلاهما منحلًا او ان المدة المتبقية من ولاية المجلسين اقل من ثلاثة اشهر يتوجب ان تقرر مدة

اطول من خلال نص المادة (٨٦) من دستور جمهورية ايطاليا لسنة ١٩٧٤ المعدل ((في حالة عجز رئيس الجمهورية عن انجاز مهامه يطلع بها رئيس مجلس الشيوخ وعند اصابة رئيس الجمهورية بعلة دائمة او في حالة موته او استقالته يعلن رئيس مجلس النواب انتخاب الرئيس الجديد للجمهورية في غضون خمسة عشر يوما الا اذا تم اقرار فترة اطول لكون المجلسين منحلين او ان تلك الفترة تقل عن ثلاثة اشهر))^(٣٠).

ثانيا- الجهة المختصة بانتخاب رئيس الجمهورية :- يتم انتخاب رئيس الجمهورية في ايطاليا عن طريق الهيئة الانتخابية التي تجمع بين اعضاء المجلسين التشريعيين (مجلس النواب ومجلس الشيوخ بالإضافة الى مندوبين عن كل اقليم يتم انتدابهم من قبل المجالس التشريعية في الاقاليم) لذا فقد منح الدستور الإيطالي دورا كبيرا للأقليات القومية واللغوية في ايطاليا من خلال انتخاب رئيس الجمهورية وذلك عن طريق انتداب ممثلين لهم في مجلس النواب ومجلس الشيوخ الذين يشاركون مع بقية اعضاء البرلمان الايطالي في انتخاب الرئيس من جهة اخرى هنالك مندوبين عن كل اقليم تنتخبهم مجالسهم التشريعية داخل اقاليمهم لتمثيلهم من خلال الاقتراع لضمان تمثيل الاقليات في الاقاليم ليشاركوا في انتخاب رئيس الجمهورية^(٣١).

ويتم انتخاب رئيس الجمهورية في ايطاليا لمدة سبع سنوات من خلال التصويت عليه بأغلبية ثلثي اعضاء الهيئة الانتخابية من خلال التصويت عليه في الجولات الثلاثة الاولى اما بعد الجولة الثالثة فيتم اعتماد الاغلبية المطلقة ونتيجة لهذا لا بد من حصول المرشح على ما لا يقل عن (٦٦٩) صوتا لغرض الفوز بالدورة الاولى وهذا العدد من مجموع اعضاء الهيئة الانتخابية البالغ عددها (١٠٠٣) عضوا يمثل اعضاء مجلس الشيوخ منهم (٣١٥) نائبا ومجلس النواب (٣٦٠) نائبا اضافة الى (٥٨) نائبا يتم اعتمادهم من قبل مجالس اقاليم ايطالية على اساس ثلاثة مندوبين لكل اقليم باستثناء منطقة فالي دا اوسته التي لها مندوب واحد فقط واذا تعذر الحصول على اغلبية الثلثين في جولات الثلاثة الاولى يجب ان يحصل المرشح على (٥٠٢) صوتا في الجولات اللاحقة^(٣٢).

ففي عام ٢٠٠٦ جرى انتخاب رئيس الجمهورية الايطالي في جلسة مشتركة بحضور اعضاء مجلس النواب البالغ عددهم (٦٢٩) عضوا ورئيسه واطالبا ومجلس الشيوخ البالغ عددهم (٣٢٢) عضوا ورئيسه مع عدد من الممثلين المعيّنين من قبل المناطق الايطالية والبالغ عددهم (٥٨) ممثلا اقليميا وانتخب رئيسا للجمهورية وكان الناخبون مجموعهم (١٠٠٩) عضوا ولقد جرت الانتخابات في مقر مجلس النواب ولم يتمكن الرئيس من الحصول على (٦٧٣) صوتا من اصوات الناخبين بما يساوي ثلثي اصوات الناخبين في جميع الجولات الثلاث الاولى اما في الجولة الرابعة والتي يتطلب فيها الحصول على الاغلبية المطلقة من اصوات الناخبين وقد فاز المرشح بحصوله على (٥٤٣) صوتا ليفوز برئاسة الجمهورية^(٣٣).

١. سرية التصويت: فالطريقة والاجراءات البرلمانية غريبة بعض الشيء حيث ان لوائح مجلس النواب تتطلب التصويت السري عند الموافقة على التصويت اما عن مجلس الشيوخ فلم يرد في شيء عن اجراءات



التصويت السري على الرغم من ان المجلسين يلجؤون اليه في جميع المسائل المهمة مثل انتخاب رئيس الجمهورية وتتخلص طريقة الاقتراع في اعطاء كل نائب كرتين الاولى بيضاء والاخرى سوداء فان كان التصويت بالإيجاب فيستخدم الكرة البيضاء ليضعها في الوعاء الابيض والكرة السوداء في الوعاء الاسود اما في حالة التصويت بالرفض فعليه ان يضع الكرتين في الوعاء الذي يختلف لونه عن لونهما ويرى البعض ان التصويت السري يخالف المبدأ الديمقراطي الذي يمنع الناخب من معرفة كيفية تصويت ممثليه في البرلمان الا ان الايطاليين يرون ان هذه هي الطريقة الصحيحة التي تحرر ممثلهم من التصويت طبقا لإرادة الحزب ويرى البعض ان هذه الطريقة غير مقنعة ويطالبون بإلغائها وحثهم في ذلك لتشجيع الاحزاب على توفير قدر اكبر من الحرية للأعضاء بحيث تقتصر مطالب الاحزاب بضرورة مراعاة التصويت على المسائل الجوهرية لذا يتم انتخاب رئيس الجمهورية بطريقة التصويت السري وبأغلبية الثلثين في الاقتراعات الثلاث الاولى جميعها اما في حالة اللجوء الى اقتراعات اخرى فيتم الاكتفاء بالاقتراع بالأغلبية البسيطة (٣٤).

الفرع الثاني: القواعد الاجرائية الخاصة بتولية رئيس الجمهورية في لبنان

اولا/ اجراءات الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية : ان اجراءات الترشيح وفق دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل تتم قبل الموعد المحدد بانتهاء ولاية رئيس الجمهورية بشهر او شهرين تتم هذه الاجراءات في حالة الوضع الطبيعي لنهاية ولاية رئيس الجمهورية البالغة (٦) سنوات اما عند حدوث ظروف استثنائية تؤدي الى نهاية ولاية رئيس الجمهورية قبل انتهاء الاجل المحدد فيتوجب على مجلس النواب ان يجتمع فورا لغرض انتخاب رئيس جديد للجمهورية وعندما يكون مجلس النواب منحلا فيتم اجراء الانتخابات وينتخب الرئيس مباشرة بعد الانتهاء من عملية الانتخابات (٣٥). يدعو رئيس مجلس النواب لغرض الاجتماع لانتخاب رئيس الجمهورية خلال فترة الشهر او الشهرين التي تسبق انتهاء ولاية رئيس الجمهورية وعند عدم قيام رئيس المجلس النيابي بدعوة مجلس النواب للاجتماع فيجب على المجلس ان يجتمع تلقائيا في اليوم العاشر قبل الانتهاء وهذا يؤدي الى ان رئيس مجلس النواب سيفقد حقه الدستوري لدعوة مجلس النواب للاجتماع ولم يشر الدستور اللبناني على اجراءات تسبق البدء بعملية الانتخابات ولم يتطلب وثائق تقدم قبل عملية الانتخابات لذا بإمكان عضو مجلس النواب انتخاب أي مرشح دون ترشيح مسبق (٣٦).

ويرى الباحث ان هذا يعد قصور دستوري وقع به المشرع الدستوري اللبناني وكان الاولى تنظيم اجراءات الترشيح السابقة على الانتخابات من حيث الالية للتقديم وفحصها كونها مؤثرة في ايصال الشخص المناسب لمنصب رئاسة الجمهورية.

ثانيا/ الجهة المختصة بانتخاب رئيس الجمهورية في لبنان:- تعد طريقة التصويت على اختيار رئيس الجمهورية من قبل البرلمان هي الطريقة الاكثر اعتمادا في الدول التي اعتمدت الاسس التقليدية للنظام البرلماني. اذ ان عملية اختيار رئيس الجمهورية من قبل البرلمان هي احدى صور الاستقرار السياسي وهذا ما سار عليه المشرع اللبناني عندما نص على جعل اختيار رئيس الجمهورية من مهام البرلمان اللبناني (٣٧).

ولقد اشارت المادة (٤٩) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل على ان ينتخب رئيس الجمهورية اللبناني من قبل البرلمان وكانت هذه المادة قبل تعديلها عام ١٩٢٧ تمنح صلاحية انتخاب رئيس الجمهورية الى مجمع نيابي مؤلف من جميع اعضاء مجلس النواب ومجلس الشيوخ مجتمعين وهذه هي الطريقة المتبعة آنذاك في فرنسا زمن الجمهورية الثالثة والتي تأثرت بها لبنان^(٣٨).

ثالثا/ الاحكام الخاصة بالتصويت على انتخاب رئيس الجمهورية اللبناني:- اشار دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل على ان يتم انتخاب رئيس الجمهورية من قبل البرلمان لذا فان مجلس النواب هو الجهة المختصة التي يمكنها انتخاب رئيس الجمهورية . وعليه يجتمع مجلس النواب اللبناني بدعوة من رئيس البرلمان قبل شهر او شهرين على انتهاء ولاية رئيس الجمهورية وفي حالة لم يتم دعوة مجلس النواب من قبل رئيسه للاجتماع فانه يجتمع حكما في اليوم العاشر قبل انتهاء المدة المحددة لانتهاء ولاية رئيس الدولة^(٣٩).

وعند دعوة رئيس البرلمان للمجلس النيابي لغرض الاجتماع تتعقد الجلسة في العاصمة بيروت . ولقد اشار المشرع الدستوري اللبناني الى ان الاغلبية المطلوبة في الجلسة المختصة لانتخاب رئيس الجمهورية هي اغلبية الثلثين في الدورة الاولى اما في حالة عدم فوز احد المرشحين بمقعد الرئاسة في الدورة الاولى فيذهب الى دورات لاحقة يكتفي بالاقتراع فيها بالأغلبية المطلقة لعدد الاصوات ليتم التصويت داخل المجلس النيابي وبعدها تعلن اسم المرشح الفائز حيث يحصل على اغلبية الثلثين في الجولة الاولى ويكتفي بالأغلبية المطلقة في الجلسات اللاحقة^(٤٠).

ويرى الباحث ان المشرع العراقي كان موفقا في تنظيمه الاجراءات المتعلقة بالترشح لمنصب رئيس الجمهورية مقارنة بما انتهجه المشرع الايطالي واللبناني في هذا النهج الا انه يؤخذ عليه انه لم ينظم وسائل الاعلان عن فتح باب الترشح ولم يحدد مدة فحص طلبات الترشيح بالإضافة الى انه لم يوضح الوثائق المطلوب تقديمها من المرشح كذلك لم يبين حالة سحب طلب الترشح من احد المرشحين او حالة انسحاب جميع المرشحين وما يترتب عليهما من اثار قانونية لذى نرى من الضروري تعديل نص المادة (٣، ٤، ٥) من قانون احكام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ وتضمنه هذه الفقرات.

المبحث الثاني: القواعد الاجرائية الخاصة بتشكيل مجلس الوزراء

يختلف موقف رئيس الدولة في اختيار رئيس الحكومة حسب نظام الاغلبية البرلمانية المتبعة في البلد لذا يكون رئيس الدولة حرا في اختياره عندما لا توجد اغلبية برلمانية قوية وتكون المقاعد البرلمانية متوزعة بين الاحزاب المتقاربة في القوة بحيث لا يكون لحزب معين اغلبية واضحة يتجه الاحزاب والقوائم لتكوين ائتلاف مكون من عدة احزاب او كتل سياسية صغيرة ليتولى ترشيح رئيس مجلس الوزراء ليتم تقديم هذا المرشح الى رئيس الجمهورية ليتولى تقديمه الى السلطة التشريعية لكي يحوز نقتها^(٤١).

ولبيان القواعد الاجرائية المتعلقة بتشكيل مجلس الوزراء اقتضى تقسيم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في الاول القواعد الاجرائية الخاصة بتشكيل مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وندرس في الثاني القواعد الاجرائية الخاصة بتشكيل مجلس الوزراء في الدول المقارنة. وكما يأتي:-



المطلب الأول: القواعد الاجرائية الخاصة

بتشكيل مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

يعد مجلس الوزراء الركيزة الاساسية في النظامين البرلماني والمختلط حيث تتجسد فيه السلطة التنفيذية والفعلية فهو بحد ذاته يعتبر جهاز الحكم المقرر والمنفذ الذي يتحمل وحده تبعة الحكم والمسؤولية امام البرلمان لذا يجب ان تتناسب اهميته في النظام البرلماني والمختلط بقدر ما له اهمية تشكيله لارتباطه في الواقع السياسي والقانوني والاجتماعي في الدولة حيث يعد مجلس الوزراء الطرف الثاني المكون للسلطة التنفيذية والتي يتكون من رئيس الوزراء واعضاء حكومته . لذا اقتضى تقسيم هذا المطلب الى فرعين ندرس في الاول القواعد الاجرائية المتعلقة باختيار رئيس مجلس الوزراء ونبحث في الثاني القواعد الاجرائية المتعلقة باختيار الوزراء وعلى الشكل التالي:-

الفرع الأول: القواعد الاجرائية المتعلقة باختيار رئيس مجلس الوزراء

لغرض السير بإجراءات اختيار رئيس مجلس الوزراء وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يتوجب المرور بمراحل عدة للتوصل الى شخصية متوافق عليها من قبل الكتل البرلمانية الممثلة للشعب وتحقق الغاية الاساسية المتمثلة بقيادة البلد بالاتجاه السليم وهذه المراحل هي:-

اولا- الترشيح: استلزم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بموجب المادة (٧٦/اولا) التي نصت على ((يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوما من انتخاب رئيس الجمهورية)) لذا فقد منح المشرع الدستوري العراقي الحق للكتلة النيابية الاكثر عددا من تقديم مرشحها الى رئيس الجمهورية ليقوم الاخير بتكليفه بتشكيل الحكومة على الرغم من ان النص لم يشترط في رئيس مجلس الوزراء بان يكون زعيم الكتلة النيابية الاكثر عددا او منتما لها بل اكتفى فقط بان يكون مرشحها سواء كان من داخل الكتلة او خارجها^(٤٢).

الا ان ما نلاحظه من خلال الواقع السياسي ان الكتلة النيابية الاكثر عددا لم تكن يوما من الايام حرة في اختيار مرشحها لمنصب رئيس مجلس الوزراء، حيث انها غالبا ما تكون محكومة بالتوافقات السياسية التي تجريها مع الكتل والاحزاب البرلمانية التي حصلت على عدد لا بأس به من المقاعد داخل مجلس النواب، لذا فان الكتلة الاكبر في حالة عدم الاخذ برأي الكتل النيابية الاخرى والحصول على موافقتهم اثناء المشاورات على المرشح الذي تروم تقديمه سوف يتعرض مرشحهم للرفض، بالإضافة الى انه سوف يفشل في التصويت لصالح حكومته لمنحهم الثقة من قبل مجلس النواب مما تضطر الكتلة النيابية الاكثر عددا الى سحب مرشحها وتقديم بديلا عنه^(٤٣).

وقد اثارت عبارة (الكتلة النيابية الاكثر عددا) التي نصت عليها المادة(٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ جدلا واسعا واختلافا كبيرا في تفسيرها ضمن الاوساط السياسية بعد ان تم الاعلان عن نتائج انتخابات ٢٠١٠ مما استلزم تفسير النص الدستوري من خلال الذهاب الى مرجعية قضائية وهي المحكمة الاتحادية العليا التي خصها الدستور بالتفسير^(٤٤).

وعندما نظرت المحكمة الاتحادية العليا في تفسير هذا النص وجدت من خلال استقراء نص المادة (٧٦) بجميع فقراتها. ان تعبير ((الكتلة النيابية الاكثر عددا)) يعني: اما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الاكثر من المقاعد او الكتلة التي تجمعت من قائمتين او اكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وارقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب ايها اكثر عددا، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي اصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الاولى لمجلس النواب اكثر عددا من الكتلة او الكتل الاخرى بتشكيل مجلس الوزراء استنادا الى احكام المادة (٧٦) من الدستور^(٤٥).

وقد كان هذا القرار سببا في انقسام الآراء الفقهية بشكل كبير بين مؤيد ومعارض لقرار المحكمة الاتحادية العليا، اذ يرى الراي المؤيد انه ليس من الضروري ان تكون الكتلة الفائزة في الانتخابات هي نفسها الكتلة التي احزمت اكثر عدد من المقاعد في مجلس النواب ويرون صحة ما ذهبت اليه المحكمة في قراءتها للنص الدستوري اعلاه، حيث ان الدستور لم يذكر عبارة الكتلة الانتخابية وانما ذكر الكتلة النيابية، ويرون ان هنالك فرق بين العبارتين لان الكتلة النيابية هي التي يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشحها وهي عادة ما تتشكل بعد اجتماع مجلس النواب^(٤٦).

بينما يرى اصحاب الراي المعارض لقرار المحكمة الاتحادية العليا من شراح وفقهاء القانون الدستوري ان هذا القرار يعتبر انقلابا على الاليات المعتمدة في الانظمة الديمقراطية، التي تعمل على تكليف مرشح الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية، ويرون اصحاب هذا الاتجاه ضرورة ان يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة الفائزة بأكثر عدد من المقاعد البرلمانية ليتولى تشكيل الحكومة، لان تفسير المحكمة لم يعالج المشكلة بل زاد من تعقيدها، كون هذا الراي يشكك به من قبل البعض لأنه صدر لصالح طرف من اطراف القوى السياسية، مما احال هذا الراي دون تشكيل الحكومة من خلال التأخير في تشكيلها لمدة طويلة من الزمن^(٤٧).

ويرى الباحث تايد الراي المعارض لقرار المحكمة الاتحادية العليا لان المقصود بالصفة النيابية في النظم التي اعتمدت الانظمة البرلمانية هي الصفة التي منحها القانون للكتلة النيابية بعد فوزها بالانتخابات مباشرة وليس بعد دخولها جلسة البرلمان، وعليه فان صفة النيابة تحققت منذ اعلان الكتلة الفائزة بالانتخابات لأول مرة.

ثانيا- التكليف: عادة ما تنص الدساتير البرلمانية على الية محددة في عملية اختيار رئيس مجلس الوزراء وذلك للأهمية البالغة التي يوليها المشرع الدستوري لهذا المنصب في الدولة بصفة عامة، وقد اعتمد دستور جمهورية العراق ما سلكته الانظمة البرلمانية في منح الحق لرئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا، حيث نصت المادة (٧٦/اولا) على ان ((يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوما من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية)) والواضح من هذا النص ان رئيس الجمهورية لا يكلف من يراه هو مناسباً ليشغل هذا



المنصب بل يكلف ما تقدمه له الكتلة النيابية الاكثر عددا باعتبارها هي من خصها الدستور بتقديم مرشحها لتشكيل الحكومة^(٤٨). وما نلاحظه من استقرار هذا النص ان المشرع الدستوري العراقي منح رئيس الجمهورية دورا شكليا في عملية تكليف رئيس مجلس الوزراء، حيث انه وفقا لهذا النص لا يملك أي حق في اختيار رئيس مجلس الوزراء وانما ينحصر اختصاصه بتكليف مرشح الكتلة الاكبر، الا ان ما نراه في ظل الواقع السياسي ان التوافقات والتجاوزات السياسية اثبتت غير ذلك، كون الرئاسات الثلاث (رئاسة مجلس النواب ورئاسة الجمهورية، ورئاسة مجلس النواب، ونوابهما) مرتبطا احدهما بالآخر فلا يمكن انتخاب احدهما دون ان تتم التوافق عليهما بالكامل، وعليه فان رئيس مجلس الوزراء في ظل نظام التعددية الحزبية وعدم تمكن الكتلة النيابية الاكثر عددا من تحقيق الاغلبية البرلمانية التي تؤهلها من تحقيق الاغلبية المطلقة داخل مجلس النواب، يخضع لتوافقات الكتل البرلمانية الصغيرة كي تضمن الاغلبية المطلوبة^(٤٩). وقد ظهر لنا جليا خطورة الدور الذي لعبه رئيس الجمهورية في الدورة الانتخابية الاولى لمجلس النواب في عام ٢٠٠٦ والذي تجاوز الدور الشكلي الذي رسمه له المشرع الدستوري، وبشكل غير قابل للتفسير عندما اعلن عن رفضه لمرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا (كتلة الائتلاف الوطني الموحد) لمنصب رئيس مجلس الوزراء، مما ادى الى دخول العراق في ازمة سياسية، اضطرت على اثرها الكتلة النيابية الاكبر الى تغيير مرشحها وتقديم مرشحا بديلا عنه منعا لتجاوز المدد الدستورية^(٥٠). وعندما لم يتمكن رئيس مجلس الوزراء المكلف من تشكيل الحكومة خلال المدة المحددة دستوريا بثلاثين يوما من تاريخ التكليف يتوجب على رئيس الجمهورية تكليف مرشح اخر لرئاسة الحكومة، وقد اغفل المشرع الدستوري بيان ما اذا كان المرشح الجديد من نفس الكتلة النيابية ام من كتلة اخرى، وربما قد اتجهت نية المشرع الدستوري ضمنا الى انها نفس الكتلة، وكان الاولى بالمشرع ايراد نصا صريحا لحسم الخلاف بشأن تفسير هذا النص، كما ان المشرع لم يعالج مسألة اخفاق رئيس الوزراء المكلف الجديد بتشكيل الحكومة خلال الفترة المنصوص عليها دستوريا، واذا كان بالإمكان استنتاج هذه المدة ضمنا بتكليف مرشح جديد فما هي المدة التي يمكن تشكيل الحكومة خلالها^(٥١). اجابت المحكمة الاتحادية العليا عن هذا الموضوع في قرارها المرقم ٢٩/اتحادية/٢٠٢٠ في ١٦/٣/٢٠٢٠ الذي جاء فيه ما يأتي: «ان المرحلة التي تلت اعتذار المكلف بتشكيل مجلس الوزراء وفق المادة (٧٦) من الدستور يكون بعدها الخيار حصريا لرئيس الجمهورية وفق الفقرة ثانيا من المادة (٧٦) من الدستور بتكليف مرشح جديد خلال خمسة عشر يوما من تاريخ اعتذار المكلف وفق مسؤوليته الدستورية ليتولى المرشح الجديد بتشكيل الوزارة وعرضها على مجلس النواب خلال مدة اقصاها ثلاثون يوما. صدر القرار بالاتفاق في ١٦/اذار ٢٠٢٠»^(٥٢). وسرعان ما تسبب هذا القرار بأزمة سياسية وقانونية وضعت البلد على كفة الهاوية، حيث اعتبره البعض مجافاة لمبادئ الانظمة البرلمانية الراسخة في ان الكتلة النيابية التي حصلت على اغلبية المقاعد البرلمانية هي نفسها الكتلة المعنية بترشيح المكلف لرئاسة مجلس الوزراء، وكان تعليق رئيس مجلس القضاء الاعلى على هذا القرار ان المادة (٧٦) نصت على تكليف رئيس الجمهورية

مرشح الكتلة الأكبر وكلمة مرشح تعني ان جهة اخرى تقوم بالترشيح لرئيس الجمهورية وهي ما حددتها الفقرة اولا من المادة (٧٦) اما ما يخص الفقرات ثالثا التي اشارت الى (مرشحا جديدا) وخامسا التي نصت على (مرشح اخر) من نفس المادة فأنها تعني استبدال المرشح من قبل نفس الكتلة الاكثر عددا فلا يعقل ان يقوم بتكليف مرشحا من قبله، لان هذا يعني ان رئيس الجمهورية يرشح ويكلف، لذا فلا يمكن ان ينتقل اليه حق الترشيح، ولا نتفق مع تفسير المحكمة في خصوص نقل صلاحية ترشيح مرشح جديد من قبل رئيس الجمهورية ليقوم هو بتكليفه^(٥٣).

ويرى الباحث ان قرار المحكمة الاتحادية العليا ليس له اساس من الدستور لان المادة (٧٦) من الدستور بكل فقراتها لم تمنح رئيس الجمهورية الا حق التكليف فمن اين استمدت المحكمة سندها في اعطاء الحق لرئيس الجمهورية كما ان النص الدستوري حصر حق الترشيح بيد الكتلة النيابية الاكثر عددا وهذا ما اعتمدته الانظمة البرلمانية من خلال منح حق الترشيح للكتلة البرلمانية الاكثر عددا لذا ندعوا محكمتنا الموقرة في العدول عن قرارها.

الفرع الثاني: القواعد الاجرائية الناظمة لاختيار اعضاء مجلس الوزراء

يمكن حصر القواعد الاجرائية المتعلقة باختيار اعضاء مجلس الوزراء بإجرائيين فقط الاول يتمثل بعملية الترشيح للوزراء والآخر هو عملية الموافقة على الوزراء منفردين، لذا سيتم التعرف على هاتين الإجراءين من خلال تقسيمهما الى فقرتين وكما يأتي :

اولا- الترشيح: ان عملية اختيار اعضاء مجلس الوزراء هي الخطوة التالية التي يتم مباشرة بها بعد اختيار رئيس الحكومة من قبل رئيس الجمهورية لذا يجب التأكيد على ان عملية تشكيل الحكومة بصورة نظرية وفق النصوص الدستورية تختلف عندما يتم الغوص في تفاصيل تشكيل الحكومة والتطبيق العملي يشير من حيث الواقع الى الحثييات التي ترافق عملية تشكيل الحكومة بالإضافة للصعوبات التي ترافقها مع كل تشكيل وزاري جديد والتي قد تؤدي احيانا الى عدم الاستقرار الحكومي وعدم منح الحرية الكافية لرئيس الوزراء عند اختيار اعضاء حكومته^(٥٤). وعلى الرغم من ان الانظمة البرلمانية غالبا ما تمنح الحق في اختيار اعضاء مجلس الوزراء لرئيس مجلس الوزراء المكلف، حيث يمكن له انتقاء اعضاء حكومته من خلال منحة السلطة، كونهم اعوانه في مهمة تنفيذ السياسة العامة لمجلس الوزراء، غير ان هذه السلطة غير مطلقة، باعتبارها تتأثر بنظام التعددية الحزبية، ففي جميع البلدان ذات التعددية الحزبية يجب ان يتم التوافق من خلال التشاور الذي يمارسه رئيس مجلس الوزراء المكلف مع قادة الكتل والاحزاب السياسية الفائزة بالانتخابات وتكون حصة كل كتلة حسب ما تمثله من ثقل انتخابي^(٥٥).

ان تقييد حرية رئيس مجلس الوزراء في انتقاء وزارته ترجع الى اعتبارات اجتماعية او دينية او سياسية مختلفة، كما ان المبدأ المعتمد في غالبية الانظمة البرلمانية هو حق مجلس النواب في منح الثقة للوزراء كما اشارت اليه المادة (٧٦/رابعاً)^(٥٦). ويتولى رئيس مجلس الوزراء بعد تكليفه من قبل رئيس الجمهورية بالعمل على تشكيل الحكومة، من خلال قيامه بتسمية اعضاء حكومته خلال مدة الثلاثين يوما



من تاريخ تكليفه من قبل رئيس الجمهورية استنادا لما نصت عليه المادة (٧٦/ ثانيا) «يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية اعضاء وزارته خلال مدة اقصاها ثلاثون يوما من تاريخ التكليف» ومن خلال النظر الى هذا النص يتضح ان رئيس مجلس الوزراء المكلف هو من يقوم بتسمية اعضاء مجلس الوزراء، الا ان الواقع السياسي يشير الى غير ذلك حيث ان الكتلة النيابية الفائزة في الانتخابات النيابية هي من تقوم باقتراح اسماء الأشخاص المرشحين لشغل المناصب الوزارية اعتمادا على النسب المقررة لها بما ينسجم مع مقدار استحقاقها الانتخابي في مجلس النواب^(٥٧).

ويعتمد وفق معيار احتساب النقاط لتوزيع الحقائق الوزارية، حيث تمنح كل كتلة نيابية عدد من النقاط يتفق مع ما حصلت عليه من مقاعد برلمانية، وبموجب هذه النقاط تحصل على استحقاقها من المناصب الوزارية بعد تحديد النقاط المطلوبة للوزارات من خلال تصنيف الوزارات الى ثلاث فئات . السيادة والخدمية ووزارات الدولة^(٥٨)، ولقد جرى العمل منذ اول وزارة تشكلت بعد عام ٢٠٠٣ على اختيار الوزراء على نحو تمثيل القوميات، او على الاقل القوميات الثلاث الرئيسية في البلاد، اضافة للسعي لغرض تحقيق التوازن بين المذهبين الرئيسيين، كما جرى العمل على ان تقوم الكتل البرلمانية بتقديم ثلاثة مرشحين لكل منصب وزاري ويقوم رئيس مجلس الوزراء باختيار واحدا منهم، وقد يبقى المنصب شاغرا اذا لم تتوافق ارادة الكتل البرلمانية مع ارادة رئيس مجلس الوزراء وهذا ما حدث في الدورة البرلمانية الثانية في عام ٢٠١٠ عندما لم يتم التوافق على مرشحي وزارة الدفاع ووزارة الداخلية، حينها تم اسناد حقيبة وزارة الدفاع لوزير الثقافة بالوكالة وحقيبة وزارة الداخلية لرئيس مجلس الوزراء بالوكالة ايضا^(٥٩).

ويرى اتجاه من الفقه انه يجب على من يتقلد المناصب الوزارية ان يكون من (التكنوقراط) ذوي الكفاءة وذات المؤهل العلمي العالي وان يتصف بالخبرة الفنية في تخصص وزارته التي يتولاها اكثر مما يكون مرتبطا بالأحزاب والكتل السياسية والمجلس النيابي^(٦٠) . وهناك رأي من الفقه يرى عدم وجود الزام ان يكون الوزير متخصصا في مهام وزارته التي يترأسها بل يكفي ان يكون الوزير ذو افق واسع في التفكير ويتمتع بادراك سليم ومقدرة في الحكم على الخبرات الفنية التي تعرض عليه معللين ذلك بوجود وكلاء للوزير من ذوي الخبرة الذين يمارسون مهامهم الى جانبه في الوزارة^(٦١) .

ويرى الباحث ضرورة ان يكون الوزير من ذوي الخبرة والكفاءة العلمية العالية في مجال تخصص وزارته حتى وان كان لديه المستشارين والوكلاء الذين لديهم الخبرة في مجال عمل الوزارة كون المستشارين قد يضلون الحقيقة ولا ينقلون الصورة الصحيحة الى اسماع ومرئى الوزير بالإضافة الى ان عملية النقل سوف تؤدي الى تأخير الاجراءات، كما ان الباحث لا يرى فرقا في كون الوزير من ضمن اعضاء مجلس النواب او من خارجه مادام سيتخلى عن مقعده في البرلمان شرط ان يكون متخصصا ومهنيا في مجال عمل الوزارة التي يشغلها.

ثانيا- الموافقة: نصت المادة (٧٦/ رابعا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان «يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء اعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزا نقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة»^(٦٢). ونرى ان المنهاج

الوزاري يمثل رؤية رئيس مجلس الوزراء المكلف لإدارة الدولة ومؤسساتها في المرحلة القادمة لمدة ولايته، سواء كانت هذه الرؤية خاصة به ام من خلال البحث والتشاور مع باقي الكتل والاحزاب النيابية المشتركة معه في تكوين الحكومة، حيث ان منح الثقة بناء على ما جاءت به المادة (٧٦) يتوجب على رئيس مجلس لوزراء ان يراعي ما تراه الكتل النيابية للمرحلة القادمة وسياساته ومشروعاتها، وبالخصوص الكتلة النيابية الاكثر عددا التي قامت بترشيحه وعند تقديم المنهاج الحكومي الى مجلس النواب لا يجوز له التعديل عليه، حيث يحق له اما الموافقة عليه من خلال التصويت عليه بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب او التصويت برفض المنهاج الوزاري ككل . وفي حال ان حصل رئيس الوزراء على ثقة البرلمان على الوزراء منفردين، وعلى المنهاج الوزاري من خلال حصوله على الاغلبية المطلقة استنادا لنص المادة(٧٦) من الدستور والمادة (٤٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي^(٦٣). فانه يتوجب على رئيس مجلس الوزراء واعضاء حكومته ترجمة المنهاج الوزاري الى ما يسمى البرنامج الحكومي الذي يعتبر قاعدة العمل التي تبنى عليها خطط وبرامج الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، وما جرت عليه العادة ان يوعز رئيس مجلس الوزراء الى الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة ان تعمل على تنفيذ البرنامج الحكومي كل حسب تخصصه^(٦٤). وعليه فان مجلس النواب عندما تقدم اليه اسماء الوزراء والمنهاج الوزاري من قبل رئيس الحكومة يتوجب عليه تشكيل لجنة خاصة برئاسة احد نائبي رئيس مجلس النواب تتولى دراسة المنهاج الوزاري وتقديم تقرير مبينة فيه رايها في صلاحية هذا المنهاج من عدمه، ثم تعرض هذه المسألة على مجلس النواب وفي حالة ان تم نيلها الثقة بالأغلبية المطلقة من خلال التصويت على المنهاج الحكومي والوزراء منفردين تذهب الى اداء اليمين الدستوري امام مجلس النواب وفق ما تضمنتها المادة(٥٠) من الدستور ليمارس مجلس الوزراء مهامه التي اسندها الدستور له^(٦٥).

وقد اثرت مشكلة صدور قرار تشكيل الحكومة في العراق دون تسمية جميع اعضائها وذلك عن طريق اشغال الوزارات المتبقية بالوكالة من قبل رئيس الحكومة الى حين اكمال الوزارات المتبقية لاحقا لكون المشرع الدستوري لم يقيد رئيس الوزراء في عدد الاسماء التي يتم تقديمها الى مجلس النواب حيث جاء الحكم مطلقا وعاما وليس محدد بعدد معين^(٦٦). وهذا ما وجد تأييدا من المحكمة الاتحادية العليا التي اصدرت قرارها التفسيري المتضمن ((بصدد الاستفسار الوارد في (اولا) من كتاب مجلس النواب المنوه عنه انفا تجد المحمة الاتحادية العليا ان لا وجوب على رئيس الوزراء المكلف تسمية اعضاء وزارته جميعهم خلال المدة المنصوص عليها بالمادة (٧٦/ثانيا) ويجوز له تأخير تسمية بعضهم على ان تشغل المناصب الوزارية التي لم يسم لها وزير بصورة مستقلة من رئيس الوزراء نفسه او احد الوزراء وكالة لحين تعين الوزير الاصيل بعد ترشيحه من رئيس الوزراء وموافقة مجلس النواب ولو تم ذلك بعد فوات المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانيا) من الدستور – بصدد الاستفسار الوارد في (ثانيا) من كتاب مجلس النواب المنوه عنه انفا تجد المحكمة الاتحادية العليا ان الدستور لم يمنع رئيس الوزراء المكلف بتسمية اعضاء وزارته-اصالة او وكالة – على دفعات بشرط ان لا تتجاوز المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانيا) وهذا الجواز يسري على مجلس النواب فله حق التصويت



بالموافقة على الوزراء بشكل دفعات وليس دفعة واحدة. -بصدد الاستفسار الوارد في (ثالثا) من كتاب مجلس النواب المنوه عنه انفا تجد المحكمة الاتحادية العليا ان من حق مجلس النواب الموافقة على الوزراء والمنهاج الوزاري خارج المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانيا) من الدستور اذ لا يوجد نص في دستور جمهورية العراق يلزم مجلس النواب بالموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري خلال المدة المنوه عنها انفا اضافة الى ان المنطق يؤيد هذا الاتجاه اذ ان الدستور قد اجاز لرئيس الوزراء المكلف تقديم اسماء اعضاء وزارته والمنهاج الوزاري الى مجلس النواب لغاية اليوم الاخير من المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانيا) من الدستور وفي هذه الحالة سينظر مجلس النواب بطلب الموافقة خارج المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانيا) لان هذه المدة تقيد رئيس الوزراء المكلف ولا تقيد مجلس النواب. و صدر القرار باتا بالاتفاق في ٢٠١٠/١٢/١٩ (١٧).

وهناك من ينتقد هذا القرار من حيث ان المحكمة افتت دون سند من الدستور او القانون والملاحظ من هذه المادة ان الاصل في تعيين الوزراء ان يكون هناك التزام من رئيس الحكومة بتسمية اعضاء حكومته خلال المدة المحددة دستوريا وليس هناك اشارة الى انصراف نية المشرع الدستوري بتعيين الوزراء خارج اطار المدة الدستورية من خلال اشغال الوزارات بالوكالة كما ان اشغال بعض الوزارات بالوكالة ام منتقد من الناحية العملية والناحية القانونية، فمن الناحية العملية اضافة وزارة الى وزير اخر او الى رئيس الوزراء سوف يؤثر في سير العمل الحكومي ويولد اعباء اضافية على الوزارة الاخرى، ومن الناحية القانونية فان المادة (٧٦) لم تبدي اي اشارة بالسماح لرئيس الوزراء في تأخير تسمية بعض الوزراء (١٨). ويرى الباحث ان رأي المحكمة الاتحادية العليا لا يوجد له سند من القانون في ترك بعض الوزارات تدار عن طريق الوكالة اصف الى ذلك ان قرار المحكمة هذا يعطي المبرر لرئيس الوزراء في تأخير بعض وزرائه وابقاءها تدار بالوكالة وهذا ما يعزز من مبدا التوافقات السياسية.

ويرى الباحث ان اجراءات تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء شابها بعض الغموض والنقص مقارنة بإجراءات انتخاب رئيس الجمهورية على الرغم من ان مجلس الوزراء في الانظمة البرلمانية له الدور الفاعل والمهم وفقا لما اسنده له دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ من مهام واختصاصات.

المطلب الثاني: القواعد الاجرائية الخاصة بتشكيل مجلس الوزراء في الدول المقارنة

انققت غالبية البلدان ذات النظام البرلماني على ضرورة تضمين تشريعاتها الدستورية وتشريعاتها العادية القواعد الاجرائية لبيان الاجراءات الواجب اتباعها لتولي اصحاب المناصب الوزارية في البلد، سواء كان عند انتهاء ولاية مجلس الوزراء واجراء انتخابات جديدة او بعد حصول استقالة المجلس لاي سبب كان، كون مجلس الوزراء يمثل عصب الحياة في البلدان التي اعتمدت النظام البرلماني ومن الواجب ان تتبنى الدولة ايضا الاجراءات الواجب اتباعها عند تعيين الاشخاص في المناصب الوزارية لارتباطه بالواقع السياسي والاجتماعي (١٩). لذا سيتم بحث هذا الموضوع من خلال تقسيمه الى فرعين نتناول في الاول القواعد الاجرائية الخاصة بتشكيل مجلس الوزراء في ايطاليا ونخصص الثاني للقواعد الاجرائية الخاصة بتشكيل مجلس الوزراء في لبنان وكما يأتي:

الفرع الأول: القواعد الاجرائية الخاصة بتشكيل مجلس الوزراء في ايطاليا

سيتم دراسة مجلس الوزراء في ايطاليا من خلال تقسيمه الى فترتين نخصص الاولى لبحث القواعد الاجرائية المتعلقة باختيار رئيس مجلس الوزراء والثانية لدراسة القواعد الاجرائية المتعلقة باختيار الوزراء وكما يأتي:

أولاً- القواعد الاجرائية المتعلقة باختيار رئيس مجلس الوزراء:

١. ان تعدد الاحزاب في ايطاليا وعدم توفر ثنائية حزبية كما هو الحال في بريطانيا وعدم استقرار الحكومات يجعلان من رئيس الحكومة الايطالي شخصية سياسية اقل مهابة من نظيره الفرنسي والبريطاني. على الرغم من ان مركزه بوصفه رئيسا لمجلس الوزراء والمسؤول الاول عن برنامج الحكومة يمنحانه سلطات تفوق بكثير سلطات رئيس الحكومة الفرنسي. ولقد استمر الحزب الديمقراطي المسيحي بالحكم منذ نفاذ دستور جمهورية ايطاليا لسنة ١٩٤٧ ولغاية عام ١٩٩٤، وتشكيل الحكومة في ايطاليا خلال هذه الفترة يتم اما عن طريق حكومة ائتلافية او عن طريق حكومة خالصة له وحده الى ان ظهرت الطوائف داخل الحزب نفسه مما ادى الى ظهور الانقسامات وتعدد الاحزاب. وعلى اثرها تم سن قانون انتخابي جديد في عام ١٩٩٤ يتيح للأحزاب الصغيرة المشاركة في العملية السياسية مما ادى الى انهيار سلطة الحزب التي كانت تتفرد بالسلطة. ان تعدد الاحزاب في ايطاليا اصبح من ظواهر عدم الاستقرار في الحكومات^(٧٠). ولقد سائر المشرع الدستوري الايطالي ما اعتمدته الانظمة البرلمانية التي اخذت بقاعدة تكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عددا او تكليف زعيم الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية، حيث اشارت المادة (٩٢) من دستور جمهورية ايطاليا على ((تتكون حكومة الجمهورية من رئيس مجلس الوزراء ومن الوزراء الذين يشكلون الحكومة . يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء والوزراء بتسبيب منه)) وعلى الرغم من ان رئيس مجلس الوزراء يعين من قبل رئيس الجمهورية الا ان دوره يعتبر سوريا وشكليا، كونهم يمنحون الثقة بعد عرضهم على مجلسي البرلمان للتصويت عليهم، ويقوم رئيس الجمهورية بعد الانتهاء من الانتخابات بالتشاور مع قادة الأحزاب السياسية لتحديد من المرشح صاحب الحظ الاوفر الذي يمكنه قيادة حكومة مستقرة^(٧١)، على الرغم من انه عادة ما يتم تكليف زعيم الائتلاف الفائز بالانتخابات، او شخصا امره الرئيس بتشكيل حكومة وحدة وطنية في البلاد في أوقات الازمات السياسية وبعد ان يتم تكليف مرشح الحزب الفائز الذي حضي بأغلبية المقاعد من قبل رئيس الجمهورية يتم اصدار مرسوم جمهوري من قبل رئيس الجمهورية ليقوم بعدها رئيس الحكومة المكلف بالمشاورات على اختيار أعضاء حكومته، الا ان الحزب الفائز بالانتخابات ليس من الضروري ان يحظى بالأغلبية المطلوبة وانما يقوم بالحصول على الأغلبية عن طريق التحالفات مع بعض الأحزاب الفائزة في الانتخابات. ومن المشاكل التي تعانيها الحكومات الإيطالية هو عدم الثبات والاستقرار كون الحزب الفائز بالانتخابات يتولى الائتلاف مع بعض الأحزاب لتشكيل حكومته ومنحها الثقة داخل مجلسي البرلمان، لذا فان هذه الأحزاب المؤتلفة يمكنها في أي وقت الانسحاب من تقديم دعمها بمنح الثقة في حالة نشوب خلاف بينهما^(٧٢).



ثانياً - القواعد الإجرائية المتعلقة باختيار الوزراء في إيطاليا:

١. بعد ان يتم تكليف رئيس الجمهورية لرعيمة الائتلاف الفائز بالانتخابات يذهب رئيس الوزراء المكلف الى اجراء المشاورات مع قيادات الأحزاب التي فازت بالانتخابات ورؤساء مجالس البرلمان والشيوخ ليتمكن من تشكيل حكومته، وقد يفشل رئيس الوزراء المكلف من الوصول الى التفاهات مع الأحزاب السياسية او في المفاوضات مع رئيس الجمهورية كون المادة (٩٢) من الدستور اشارت الى ان يتم تعيين رئيس الوزراء والوزراء بتتسيب منه^(٧٣)، لذا فان اهم الاستشارات التي يجريها رئيس الحكومة حول التشكيلة الحكومية هي مشاوراته مع الرئيس وفي حالة فشله في ذلك فيقوم بتخليه عن التكليف كما ان الحكومة بعد منحها الثقة قد تخفق في الاحتفاظ بثقة احد المجلسين مما يتطلب عليها ان تقدم استقالتها والملاحظ على الحكومات انها تمتاز بقصر مدة توليها للحكم حيث ان عدد الحكومات في مدة خمسين عاما بلغ خمس وخمسون حكومة ويتم اختيار الوزراء في العادة من اعضاء الهيئة التشريعية كما يجوز اختيارهم من خارج السلطة التشريعية كما هو متبع في اغلب الانظمة البرلمانية والحكومة صاحبة الباع الطويل في رسم السياسة العامة للدولة ما دامت تحظى بثقة البرلمان^(٧٤) وفي حالة ان سياسة الحكومة لا تتفق مع رؤيا السلطة التشريعية يعمد البرلمان على سحب الثقة من الحكومة وفي هذه الحالة يجب على الحكومة ان تقدم استقالتها والواضح ان مجلس الوزراء هو محور ارتكاز الحكومة الايطالية في رسم السياسة والتشريع والادارة اما الاجهزة الاخرى مثل رئيس الجمهورية والبرلمان والمحكمة الدستورية فمهمتهما الاشراف والرقابة حيث يعمل رئيس الجمهورية والمحكمة الدستورية على المحافظة على حركة الحكومة ضمن نطاق الدستور ويعمل البرلمان على وضع حد لسلطة الحكومة ويوجه بموجب ارادة الناخبين لذا فان الحكومة تعمل والاجهزة الاخرى محكمين ومستشارين^(٧٥).

وتتألف الوزارة في ايطاليا من الوزراء وامناء الدولة ويراسهم رئيس مجلس الوزراء الذي يكون له دور كبير في ادارة الحياة السياسية للدولة حيث يعمل على تحديد السياسة العامة . واذا كان تعيين رئيس الحكومة من اختصاص رئيس الجمهورية الا اننا نرى انه غير مقيد في اختيار الرئيس كما هو الحال في بريطانيا بسبب عدم اماكن تحقق الاغلبية في البرلمان مما يعطيه مجالا اكبر للمناورة^(٧٦).

حيث ان رئيس مجلس الوزراء المكلف ليس من الضرورة ان يكون منتما الى حزب معين، وانما قد يقترحه الحزب الفائز بالمركز الاول بالانتخابات كحل وسط ترتضيه الأطراف المتنازعة لتشكيل اقلية تتولد بعد الانتخابات، كون الأحزاب السياسية الإيطالية تعاني من كثرة الانقسامات والانشقاقات لتيارات مختلفة، وهذا السبب يجعل رئيس الجمهورية يتحاشى الانتخابات المبكرة عند استقالة الحكومة دون ان تكمل ولايتها لأنها لا توصلهم الى نتائج مختلفة عن سابقتها بل تظل الصراعات نفسها يضاف الى ذلك ان الذهاب الى انتخابات مبكرة تؤدي الى كثرة النفقات غير المبررة، لذا يتصدى رئيس الجمهورية الى الموقف ويلجا الى حكومة انقاذ وطني من خلال تكليف شخصية سياسية تحظى بقبول واسع من قبل الأطراف المتنازعة على السلطة، ومن هنا يبرز الدور الكبير لرئيس الجمهورية بوصفه حامي الدستور^(٧٧).

ان عملية منح الثقة للحكومة (رئيس مجلس الوزراء والوزراء) مصيرها مرتبط بمصير الائتلاف البرلماني الذي يتمثل بانتلافات حزبية معرضة للانهييار بسبب نشوب الصراعات السياسية والاختلافات في وجهات النظر بسبب امور كثيرة يتوجب على الحكومة ان تتخذ قرارا بشأنها وفي حالة عدم اتخاذ الحكومة إجراءات واضح سوف يؤدي ذلك الى استقالة وزراء من الحكومة او الى عدم حصولهم على دعم من البرلمان الذي يمكنهم من تنفيذ برنامجهم وسياساتهم التي طرحت من قبلهم ضمن البرنامج الحكومي مما يضطر الحكومة الى تقديم استقالتها حتى في حالة عدم حجب البرلمان ثقته عنها^(٧٨). لذا نجد ان عدد الحكومات التي توالى على الحكم منذ عام ١٩٤٧ الى عام ٢٠٠٨ بلغ (٦٣) حكومة بمعدل عمر لا يتجاوز سنة لكل حكومة. مما دعى الى محاولة علاج حالة عدم الاستقرار الحكومي من خلال العمل على اصلاح النظام الانتخابي القائم آنذاك وذلك عن طريق الجمع بين الاقتراع النسبي والاقتراع الاكثري في النظام المعتمد بهدف الحصول على اغلبيه برلمانية تنبثق عنها حكومة منسجمة في توجهاتها وتطلعاتها^(٧٩).

ويرى الباحث على المشرع العراقي ان يقتبس التجربة الإيطالية فيما يتعلق بالنظام الانتخابي والجمع بين نظام الأثرية ونظام التمثيل النسبي لإضفاء نوع من الاستقرار السياسي والتخفيف من الآثار السلبية للتوافقات السياسية.

١. الموافقة: لم يشترط المشرع الدستوري الايطالي في الجلسة المخصصة لمنح الثقة لأعضاء الحكومة ان يتم انتخابهم بطريقة الهيئة الانتخابية كما هو الحال في جلسة انتخاب رئيس الجمهورية فعلى الرغم من تعيين رئيس الجمهورية لرئيس الوزراء والوزراء بالتنسيق منه الا انهم يجب ان يحضوا بثقة المجلسين وليس الهيئة الانتخابية من خلال جلسة مشتركة تجمع مجلس النواب ومجلس الشيوخ ليتم التصويت سواء في حالة منح الثقة للحكومة المشكله حديثا او في حالة سحب الثقة عن الحكومة، من خلال تقديم مذكرة ثقة مسببة عن طريق المناداة على اسماء النواب في غضون عشرة أيام اعتبارا من تاريخ تشكيل الحكومة، شرط ان تتولى الحكومة تقديم نفسها الى رئيس الجمهورية ليقوم بدوره عرضها على البرلمان^(٨٠)، على ان تكون هذه المذكرة موقعة من قبل عشر أعضاء البرلمان ولا يمكن ان تقدم للمداوله قبل ثلاثة أيام من تقديمها ولم يبين المشرع الدستوري الاغلبية المطلوبة في جلسة منح الثقة هل هي اغلبيه مطلقة ام اغلبيه الثلثين. اما فيما يخص جلسة التصويت سرية ام علنية فلم يعتبرها المشرع من المسائل التي تستوجب السرية كون المشرع تطلب ان يكون التصويت بالمناداة على كل نائب. وبعد ان تحظى الحكومة بالأغلبية المطلوبة لكسب الثقة يقوم رئيس مجلس الوزراء وأعضاء حكومته قبل ان يتولوا مهام عملهم بأداء القسم امام رئيس الجمهورية^(٨١).

٢. ويرى الباحث ان رئيس الجمهورية الايطالي يتمتع بسلطة واسعة في تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء مقارنة بنظيره في العراق الذي يقتصر دوره على تكليف مرشح الكتلة البرلمانية الأكثر عدد ولا يكون له أي دور يذكر في حالة تأخر البرلمان من الاتفاق على الشخص المرشح لرئاسة مجلس الوزراء.



الفرع الثاني: القواعد الاجرائية المتعلقة بمجلس الوزراء في لبنان

اقتضى البحث في القواعد الاجرائية المتعلقة باختيار رئيس مجلس الوزراء والوزراء من خلال تقسيمها الى فترتين بحث في الاولى القواعد الاجرائية المتعلقة باختيار رئيس مجلس الوزراء وفي الثانية القواعد الاجرائية المتعلقة باختيار الوزراء وكما يأتي:

أولاً- القواعد الاجرائية المتعلقة باختيار رئيس مجلس الوزراء :-

١. الترشيح: استقر العرف الدستوري على ان يتولى رئيس الجمهورية الذي يستوجب ان يكون من الطائفة المسيحية المندائين، وفقاً للطائفية السياسية المتبعة في لبنان، بتكليف رئيس مجلس الوزراء الذي يتطلب ان يكون من الطائفة المسلمين السنة. شرط ان يكون من الشخصيات المقبولة من قبل الراي العام، والا فسرعان ما تتشكل ازمة سياسية حتمية^(٨٢).

اما بعد عام ١٩٩٠ عندما تم تعديل المادة (٥٣/ثانيا) اصبحت كالاتي ((يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استنادا الى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها)) ومن خلال النظر الى هذا النص قبل وبعد التعديل نرى الاختلاف الكبير في صياغة المادة قبل التعديل عن ما هو بعد التعديل، كما نرى ان الدستور قنن العرف الدستوري السائد الذي جرت عليه العادة في لبنان فاصبح النص ينص بصراحة على ان يكون تسمية رئيس الحكومة قبل الوزراء، يضاف الى ذلك ان الدستور بعد التعديل قد اقر العرف السائد في الاستشارات النيابية. حيث الزم رئيس الجمهورية بأجراء تلك الاستشارات. ويجدر الاشارة الى ان بعض النواب لا يدلون برايهم في عملية اختيار رئيس مجلس الوزراء وانما يقومون بتفويض رئيس الجمهورية مما دفع بعض الفقه الى القول بعدم دستورية هذا التفويض^(٨٣).

وبالرغم من ان المادة (٥٣/ثانيا) بعد التعديل عالجت المشاكل التي اوجدتها الصياغة السابقة للمادة في تسمية رئيس الحكومة، الا انها قد اوجدت مشاكل اخرى وانقسامات فقهية حول طبيعة هذه الاستشارات النيابية، حيث يرى بعض الفقه وهو الغالبية ان الاستشارات النيابية ملزمة لرئيس الجمهورية من حيث النتيجة تحسبا بعدم تقييد الرئيس برأي الاكثرية البرلمانية، بينما يرى البعض الاخر من الفقه ان هذه الاستشارات ملزمة من خلال اجرائها فقط، حيث يرون ان معنى الاستشارات يختلف عن معنى الالزام^(٨٤).

٢. الموافقة: تتلخص اجراءات الموافقة على شخصية رئيس مجلس الوزراء في لبنان والذي من الضروري ان يكون من الطائفة المسلمين السنة وحسب العرف السائد في لبنان، ليتم الموافقة على رئيس مجلس الوزراء من خلال ادلاء اعضاء مجلس النواب برايهم حول شخصية رئيس الحكومة الذي يجب ان يحظى بقبول من قبل النواب كونهم هم من سيمنحون الثقة لحكومته، على الرغم من ان بعض النواب قد يفوضون امر اختيار رئيس الحكومة الى رئيس الجمهورية دون ان يدلون برائهم، ثم يقوم رئيس الجمهورية بإصدار وتوقيع مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء لغرض تشكيل الحكومة بمفرده ليتولى المباشرة بالاستشارات النيابية لغرض اختيار اعضاء حكومته^(٨٥). وعلى الرغم من ان رئيس مجلس

الوزراء بعد ان يتم تكليفه من قبل رئيس الجمهورية يتم التصويت عليه داخل مجلس النواب خلال المشاورات النيابية الملزمة التي يجريها رئيس الجمهورية الا انه غالبا ما يواجه الكثير من المشاكل عند تشكيل الحكومة، حيث ان رئيس مجلس الوزراء المكلف من قبل رئيس الجمهورية في عام ٢٠١٣ حضي ب(١٢٤) صوتا من اصل (١٢٨) من عدد اعضاء مجلس النواب خلال المشاورات النيابية، الا انه في ظل الكثير من المشاكل والعراقيل، واجه صعوبة بالغة ولم يتمكن من تشكيل الحكومة الا بعد فترة طويلة من الزمن استمرت اكثر من عشرة اشهر^(٨٦).

ثانيا- القواعد الاجرائية المتعلقة باختيار الوزراء:

١. الترشيح: ان اختيار الوزراء في لبنان طبقا لدستور عام ١٩٢٦ قبل تعديل ١٩٩٠ كان حكرا لرئيس الجمهورية حيث كان يتولى تعيين رئيس الوزراء والوزراء، حيث نصت المادة (٥٣) قبل التعديل على ان ((رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيسا ويقيلهم))، ويرى بعض الفقه ان هذا الامر لا يتناسب مع النظام البرلماني السائد والذي اخذت به لبنان، كون النظام البرلماني السائد يتولى فيه رئيس الجمهورية تعيين رئيس الوزراء فقط ويقوم بالخير باختيار وزرائه^(٨٧). وبعد تعديل عام ١٩٩٠ اصبح رئيس الجمهورية يعين رئيس الحكومة فقط ليقوم بإجراء استشارات نيابية قبل اختيار الوزراء واصبح مرسوم تشكيل الحكومة يصدر بالاشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، على الرغم من ان الدستور الذي نص على الاتفاق والاشترك بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في عملية تشكيل الحكومة اهل ايراد معالجة حالة عدم الاتفاق بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة عند تشكيل الحكومة^(٨٨).

وفيما يتعلق بشروط المرشحين لعضوية الوزارة فهذه مرتبطة بالواقع السياسي والاجتماعي في البلد اكثر من ارتباطها بنظام الحكم وعلاقتها بالسلطات الدستورية، فقد يكون الوزير جمع بين مهمته تلك وبين كونه عضوا في البرلمان، وهذا يعتبره البعض في نظرهم يعزز العلاقة بين مجلس النواب والحكومة ويزيد من مبدا التعاون بينهما، كما يمكن ان يكون الوزير من خارج مجلس البرلمان ويتمتع بالكفاءة العلمية والتخصص الفني، ولا يرغب البعض من الفقه اختيار جميع الوزراء من داخل مجلس البرلمان، لانهم يرون ان البعض من الاعضاء لا يمتلكون الكفاءة في تولي المناصب الوزارية كونهم قد جرفوا للبرلمان جرفا وهم لا يتمكنون من تولي امور الوزارة^(٨٩). ولقد اشار الدستور اللبناني في المادة (٢٨) منه على ان ((يجوز الجمع بين النيابة ووظيفة الوزارة اما الوزراء فيجوز انتقائهم من اعضاء المجلس النيابي او من اشخاص خارجين عنه او من كليهما))، ولم يميز المشرع بين شروط العضوية في مجلس النواب وشروط العضوية في مجلس الوزراء، كون الدستور لم يشترط في الوزير سوى الجنسية ووجوب حيازة الشروط المؤهلة للنيابة^(٩٠). الا انه لا يجوز للوزير في لبنان ان يمارس مهنة حرة على العكس من النائب الذي يمكن له ان يمارس المهن الحرة^(٩١). وتجدر الاشارة الى ان عملية تشكيل الحكومة في لبنان غالبا ما يرافقها ازمة تستغرق فترة طويلة . وهذا يرجع بلا شك الى الطائفية في لبنان، على الرغم من ان الفقرة (ج) من مقدمة الدستور اللبناني نصت على ان ((الغاء الطائفية السياسية هدف وطني اساسي يقتضي



العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية)) وكذلك تكررت فكرة الغاء الطائفية السياسية في المادة (٩٥) من الدستور التي نصت ((على مجلس النواب المنتخب على اساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الاجراءات الملائمة لتحقيق الغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية، تظم بالإضافة الى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية . مهمة الهيئة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها الى مجلسي النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية. وفي المرحلة الانتقالية: تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة.....))^(٩٢). غير ان هذه المادة خلفت ازمة بين الطوائف والاحزاب في لبنان عند تشكيل الحكومة، فالحكومة التي تشكلت في عام ٢٠١١ بعد تكليف رئيسها بخمسة اشهر تأخرت في منحها الثقة قرابة العشرة اشهر، وتتكون الحكومة في لبنان من (٣٠) وزير يتم تقسيمهم مناصفة بين المسلمين والمسلمين، فالمسلمين الذين لهم (١٥) وزير يتم تقسيمهم ايضا الى ثلاث وزارات من الطائفة الدرزية وخمس وزارات من الطائفة الشيعية وستة وزارات الى جانب رئيس مجلس الوزراء من الطائفة السنية (١٥) وزير من الطائفة المسيحية على اختلاف طوائفهم^(٩٣).

٢. الموافقة: ألزمت المادة (٦٤/ثانيا) من دستور جمهورية لبنان لعام ١٩٢٦ رئيس مجلس الوزراء المكلف بعد ان يتم تكليفه من قبل رئيس الجمهورية وبعد ان يتم التوافق عليه واصدار مرسوم تكليفه من قبل رئيس الجمهورية، الذهاب الى اجراء الاستشارات النيابية داخل مجلس النواب لغرض تشكيل الحكومة ومعرفة رأي مجلس النواب حول تسمية الوزراء، لان مرد هذه الحكومة الى مجلس النواب الذي يجب ان تعرض عليه لمنحها الثقة. وفي حالة عدم حصول التوافق داخل البرلمان فلا يمكن ان تحضى الحكومة بالأغلبية المطلوبة، وبعد ان يتم التوافق على اسماء الوزراء الذين من الضروري ان يكون خاضعا لمبدأ الطائفية الذي اشرنا اليه يتم اصدار مرسوم تشكيل الحكومة موقعا من رئيس الجمهورية بالاشتراك مع رئيس مجلس الوزراء^(٩٤)، وقد اشترط النص الدستوري ضرورة تقديم طلب الى مجلس النواب من قبل رئيس مجلس الوزراء مرفقا بالمرسوم الجمهوري لعرض اعضاء مجلس الوزراء على مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز الثلاثين يوما، مع وجوب طرح السياسة العامة لمجلس الوزراء على البرلمان، ويكون التصويت بالاقتراع السري المباشر وبطريقة المناذاة على اعضاء مجلس النواب بأسمائهم وبصوت عال ل يتم منح الثقة بالأغلبية البسيطة اي (النصف زائد واحد) وتكون الجلسة المخصصة لمنح الثقة بحضور الاكثية من اعضاء مجلس النواب. ولا يمكن للحكومة ان تمارس مهامها وصلاحياتها الا بعد ان تتال الثقة من قبل مجلس النواب وتقوم بأداء اليمين الدستورية من قبل اعضاء الحكومة^(٩٥).

ويرى الباحث ان المشرع الدستوري اللبناني قد افترض في حالات استقالة الحكومة فقد جعل من استقالة الحكومة في حالة استقالة رئيسها او وفاته وحالة ان فقدت اكثر من ثلث اعضاءها وعند البدء بولاية رئيس الجمهورية وكذلك البدء بولاية مجلس النواب على الرغم من عدم تطابق مدة ولاية رئيس الجمهورية مع مجلس النواب. مما تسبب بعدم استقرار الحكومات وقصر عمرها.

يرى الباحث ان اسلوب تشكيل الحكومة في العراق لا يختلف كثيرا عن ما هو متبع في الدول محل دراستنا لبنان وايطاليا من حيث تقسيم المناصب السيادية في تشكيل الحكومة بين الطوائف والاحزاب الكبيرة بالرغم من عدم نص الدستور اللبناني او الدستور العراقي او الايطالي على هذا التقسيم الا ان هذا السياق اصبح عرفا في تشكيل الحكومة حيث ان تقسيم المناصب اصبح منهاجا ساريا على جميع المناصب بما فيها المؤسسات العامة في الدولة ففي العراق مثلا لا يستطيع ابناء طائفة معينة من ترشيح انفسهم لشغل منصب عائدا الى طائفة أخرى.

الخاتمة

بعد الانتهاء من دراسة بحثنا الموسوم (القواعد الاجرائية لتكوين السلطة التنفيذية) توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والمقترحات تتمثل بالاتي:

اولا: الاستنتاجات

1. اتضح لنا ان القواعد الاجرائية التي ينص عليها المشرع الدستوري والعادي ذات اهمية كبيرة في تشكيل السلطة التنفيذية، وعلى الجهات المختصة باختيار الاشخاص المرشحين لهذه المناصب بالالتزام بها حرفيا وعدم الخروج عنها.
2. تجلى لنا بكل وضوح ان اجراءات الترشيح والتعيين التي تضمنتها النصوص الدستورية والعاوية المختصة بمناصب السلطة التنفيذية يكتنفها الغموض وعدم الوضوح، مما يؤدي الى كثرة الصراعات والنزاعات بين النخب السياسية.
3. تبين لنا ان النخب السياسية عند انتخاب اصحاب المناصب التنفيذية لا يستطيعون العمل بالإجراءات التي نص عليها المشرع الا من خلال الركون الى مبدا التوافقات السياسية، كون المشرع لا يستطيع الالمام بهذه الاجراءات، مما يؤثر في عدم توضيح بعض الامور المهمة مثال على ذلك عدم تحديد الكتلة النيابية الاكثر عددا هل هي بعد عقد الجلسة الاولى او بعد اعلان نتائج الانتخابات البرلمانية.
4. توصلنا من خلال دراستنا الى معرفة الدور الكبير الذي تلعبه المحكمة الاتحادية العليا في تفسير النصوص الدستورية وفقا لاختصاصها الذي حددته المادة (٩٣/ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وما يمثله هذا التفسير عند كافة اطراف العملية السياسية.

ثانيا: المقترحات

1. نوصي بتعديل النصوص الدستورية المتعلقة بتكوين السلطة التنفيذية وتضمينها الاجراءات بصورة واضحة، بما لا يترك مجال للتفسير والتأويل امام جميع الاطراف السياسية التي تشترك في تكوين السلطة التنفيذية.
2. ندعو بان يكون انتخاب رئيس الجمهورية من قبل الشعب مباشرة او من قبل لجنة مختصة بهذا الامر للخلاص من موضوع الصراعات والتوافقات السياسية بين الاطراف السياسية عن طريق تعديل الدستور العراقي.



٣. نرى ضرورة ابعاد المناصب السيادية الحساسة في الدولة العراقية من مبدأ التقسيم الطائفي بين المكونات السياسية والركون الى اختيار مرشحين يتمتعون بالكفاءة والخبرة السياسية في مجال عملهم، وخاصة فيما يتعلق بالوزراء. اذ نقترح ان يكونوا قد عملوا ضمن وزاراتهم مدة لا تقل عن عشرة سنوات ولديهم الخبرة الكافية في طبيعة عمل الوزارة دون اللجوء الى المستشارين.

٤. ندعو الى تضمين المادة (٧٠) من الدستور العراقي نصاب جلسة انتخاب رئيس الجمهورية لكي لا يترك مجال للتفسير والتأويل ولمنع تعطيل جلسة انتخاب رئيس الجمهورية، التي تؤدي حتما الى تعطيل السلطة التنفيذية بكاملها.

الهوامش

- (١) د. مطهر محمد اسماعيل العزي، المبادي الدستورية والنظام الدستوري في الجمهورية اليمنية واثار التعديلات على نظام الحكم، ط١، منشورات دار الجامعة اليمنية، صنعاء، ١٩٩٧، ٢٢٤-٢٢٥
- (٢) محمد عبد الكاظم عوفي، احكام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية وفقاً لدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة رسالة الحقوق، السنة الثالثة، العدد الثالث، رئاسة جامعة بغداد، ٢٠١٧، ص ٣٠٣
- (٣) المادة (٧٢/اولا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
- (٤) المادة (٧٢/ثانيا/ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي نصت على (يستمر رئيس الجمهورية بممارسة مهامه الى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه، على ان يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اول انعقاد له) والمادة (٦) من قانون احكام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ التي نصت على (ينعقد مجلس النواب قبل انتهاء المدة المحددة في الفقرة (ب) من البند (ثانيا) من المادة (٧٢) من الدستور بدعوة من رئاسة المجلس لانتخاب رئيس الجمهورية من بين المرشحين الذين توافرت فيهم الشروط القانونية).
- (٥) زينة صاحب كوزان، المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور جمهورية العراق، المصدر السابق، ص ١٨٨.
- (٦) د. علي الشكري، الرئاسة في البلاد العربية بين التجديد والتقليد، المصدر السابق، ص ٤٥٧.
- (٧) د. علي محسن مهدي، حدود السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مطبعة الرواد، بغداد، ٢٠١٧، ص ١٢٥-١٢٦.
- (٨) د. علي الشكري، الرئاسة في البلاد العربية بين التجديد والتقليد، المصدر السابق، ص ٤٥٥.
- (٩) ايمن خليل شوكان، التنظيم القانوني للترشح لمنصب رئيس الجمهورية في العراق، المصدر السابق، ص ٧٧.
- (١٠) المادة (٧٢/ثانياً / أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (١١) المادة (٢) من قانون الترشح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ والتي نصت على ((يعلن الترشح لمنصب رئيس الجمهورية خلال مدة ثلاثة ايام من تاريخ انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه في دورته التشريعية الجديدة))، المادة (٣/اولاً) من ذات القانون التي نصت على ((يقدم الراغبون بالترشيح ممن تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها في المادة (١) من هذا القانون طلباتهم التحريرية مشفوعة بالوثائق الرسمية التي تثبت توافر تلك الشروط فيهم مع سيرهم الذاتية الى رئاسة مجلس النواب خلال موعده اقصاه ثلاثة ايام من بدء الاعلان عند التقديم))
- (١٢) المادة (٤) من قانون احكام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ والتي نصت على ((تعلن رئاسة مجلس النواب اسماء المرشحين والذين توافرت فيهم الشروط القانونية))
- (١٣) المادة (٥) من قانون احكام الترشح لمنصب رئيس جمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ والتي جاء فيها ((اولاً: لمن لم يظهر اسمه في الاعلان المنصوص عليه في المادة (٤) من هذا القانون حق الاعتراض لدى المحكمة الاتحادية العليا

- بطلب تحريري معفو من الرسم القانوني خلال مدة لا تزيد عن ثلاثة ايام من تاريخ الاعلان. ثانياً: تبت المحكمة في الاعتراض المقدم اليها خلال ثلاثة ايام من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها ويكون قرارها باتاً وملزماً))
- (١٤) المادة (٥/ ثالثاً ورابعاً) من قانون احكام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢
- (١٥) المادة الاولى من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
- (١٦) محاضر لجنة كتابة الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ الجزء الاول، ص ٥٨٧
- (١٧) د. رافع شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٨، ص ١٧١.
- (١٨) د. حميد حنون، خلو منصب رئيس الجمهورية في دساتير العراق وبعض الدساتير المقارنة، بحث منشور، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الثاني، ٢٠١٣، ص ١٨-٢٠.
- (١٩) المادة (٧٢/ ثانياً / ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والمادة (٦) من قانون الترشح لمنصب رئيس جمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢.
- (٢٠) د. رائد حمدان عاجب، التداول السلمي للسلطة في النظم الدستورية الوضعية، ط١، مكتبة السنهوري، ٢٠١٩، ص ٣١٨.
- (٢١) المادة (١٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦
- (٢٢) المادة (٣٤/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦
- (٢٣) المادة (٥٩/ اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والتي جاء فيها ((يتحقق نصاب انعقاد جالسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة للعدد اعضائها))
- (٢٤) د. ليلي حنتوش الخالدي، مشاركة البرلمان في اختيار رئيس الدولة، مجلة كلية التربية الاساسية للعلوم التربوية والانسانية، جامعة بابل، العدد ٤٣، نيسان ٢٠١٩، ص ١٦١٩.
- (٢٥) د. غانم عبد دهش، المحكمة الاتحادية العليا واتجاهاتها الحديثة في ميزان الفقه الدستوري، المصدر السابق، ص ٥٢.
- (٢٦) د. كمال كركوكي، المحكمة الاتحادية شرعيتها تناقضات قراراتها راديو كردستان، <https://www.kurdistan24.net/ar/opinion> تاريخ الزيارة ٢٠/٦/٢٠٢٤
- (٢٧) ايمن خليل شوكان، التنظيم القانوني للترشح لمنصب رئيس الجمهورية في العراق، المصدر السابق، ص ١٠٩
- (٢٨) المادة (٥٥ / ٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
- (2)john clark adams . system of government in the Italian republic previous source. P.120
- (٣٠) المادة (٦٨) من دستور ايطاليا لسنة ١٩٤٧ المعدل
- (٣١) the president of the republic is the head of the state and represents national unity,the.constion.of.the. Italian.republicin1948,article87
- (٣٢) Andrew Reynolds and others. Types of electoral systems . mokryani foundation for research and studies . 1st edition. 2007. P.166
- (٣٣) حافظ علوان حمادي، النظم السياسية في اوربا الغربية والولايات المتحدة الامريكية، المصدر السابق، ص ١٧٥.
- (٣٤) jon clark adams. The system of government in the republic of Italy. Previous source. p.119
- (٣٥) المادة (٧٤) من دستور جمهورية لبنان لسنة ١٩٢٦ المعدل
- (٣٦) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٢، ص ٣١٥
- (٣٧) د. سمير الصباغ، الدستور اللبناني من التعديل الى التبديل، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٣٧٩
- (٣٨) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الاول، بدون سنة نشر، ٢٠٠٦، ص ٦٢١.



- (٣٩) د. وسام اللحام، المبسط في الدستور اللبناني، منشورات مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٤٨.
- (٤٠) سليم جريصاني، اراء في الدستور، مجموعة مقالات واستشارات في الدستور والمجلس الدستوري، ط١، منشورات صادر الحقوقية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٢٩
- (٤١) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت، بدون سنة نشر، ص ٩٣٨.
- (٤٢) المادة (٧٦/اولا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٤٣) د. علي يوسف الشكري، رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس في نظام برلماني ام مختلط، المصدر السابق، ص ٩٢.
- (٤٤) تختص المحكمة الاتحادية العليا بموجب المادة (٩٣/ثانيا) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بوظيفة تفسير نصوص الدستور
- (٤٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٥/٣/٢٠١٠
- (٤٦) د، رافع شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، المصدر السابق، ص ٢٠١-١٠٢
- (٤٧) د، غانم عبد دهش، المحكمة الاتحادية العليا واتجاهاتها الحديثة في ميزان الفقه الدستوري، المصدر السابق، ص ٦٠-٦١
- (٤٨) د. علي يوسف الشكري، رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس في نظام برلماني ام مختلط، المصدر السابق، ص ٩٦
- (٤٩) نور محمد فرحان، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، المصدر السابق، ص ١١٩
- (٥٠) د. رافع شبر، وضع السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي، المصدر السابق، ص ٩٢
- (٥١) د. جواد الهنداوي، النظام السياسي على ضوء الدستور الاتحادي العراقي، دراسة مقارنة، دار الرافدين، بيروت، ط١، ٢٠٠٦، ص ٤٨
- (٥٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٩/اتحادية/٢٠٢٠ في ١٦/٣/٢٠٢٠ المنشور على الموقع الرسمي للمحكمة
- (٥٣) د، غانم عبد دهش، المحكمة الاتحادية العليا واتجاهاتها الحديثة في ميزان الفقه الدستوري، المصدر السابق، ص ٦٤
- (٥٤) د. عصام علي الدبس، النظم السياسية، الكتاب الرابع، السلطة التنفيذية، المؤسسة الدستورية الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ١٩٧
- (٥٥) د. ابراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، المصدر السابق، ص ٢٢٠
- (٥٦) المادة (٧٦/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي نصت على (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسما أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة)
- (٥٧) د. رافع شبر، المصدر السابق، ص ٩٥
- (٥٨) د. ساجد الزامل، المصدر السابق، ص ٨٦
- (٥٩) صبيح وحوح العطوان، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥، المصدر السابق، ص ٩٨
- (٦٠) د. ساجد الزامل، سلطات رئيس الجمهورية على الوزراء في فرنسا المصدر السابق ص ٨٢
- (٦١) د. حميد الساعدي الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي، دار عطوة للطباعة، القاهرة، ١٩٨١، ص ١١٩
- (٦٢) المادة (٧٦/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥
- (٦٣) المادة (٤٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي التي نصت على (اولاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسما أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب. ثانياً: يحال المنهاج الوزاري الى لجنة خاصة يرأسها احد نائبي رئيس المجلس لأعداد تقرير يقدم للمجلس قبل التصويت. ثالثاً: تعد الوزارة حائزة على ثقة المجلس عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة)

(٦٤) جميل عودة ابراهيم، الاليات الدستورية والقانونية لتطبيق المنهاج الوزاري والبرنامج الحكومي، المرصد،

<https://marsaddaily.cob/news.aspx/id> تاريخ دخول الرابط ٢٠٢٤/٦/١٥

(٦٥) المادة (٥٠) من دستور جمهورية العراق التي نصت على (يؤدي عضو مجلس النواب اليمين الدستورية امام المجلس قبل ان يباشر عمله بالصيغة الاتية: اقسم بالله العظيم ان اؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتقاني واخلاص وان احافظ على استقلال العراق وسيادته، وارعى مصالح شعبه واسهر على سلامة ارضه وسمائه ومياهه وثوراته ونظامه الديمقراطي الاتحادي وان اعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة واستقلال القضاء والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد والله على ما اقول شهيد)

(٦٦) طارق حرب، الوجيز في الوزارة العراقية، دار الحكمة للنشر والتوزيع، لندن، ٢٠١٠، ص٢٢٢

(٦٧) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد(٩٣) في ١٢/١٩ / ٢٠١٠ المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة

(٦٨) مها بهجت يونس، المركز القانوني للوزير في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، كلية القانون، المجلد الثامن والعشرون، العدد الثاني، ٢٠١٣، ص١٠٧

(٦٩) د. وضاح زيتون، المعجم السياسي، دار اسامة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، ص١٩٧

(70) john clark adams . the system of government in the republic of itajy. Previous source . p.143

(٧١) د. حسان محمد شفيق، النظم السياسية في الجزائر وإيطاليا وفرنسا، جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، ١٩٨٨، ص١٤٠

(72) Andrew Reynolds and , other . types of electoral system. Mukriati research and studies foundation . ist edition . 2007 . p .165

(73) nicholas haysom. Nation building and constitution-making in divided societies. New England journal of public policy ;2005. Vol . 2 . p866.

(٧٤) د. حافظ علوان حمادي، النظم السياسية في اوربا الغربية والولايات المتحدة الامريكية، المصدر السابق، ص١٧٦

(٧٥) د. حسان محمد شفيق، المصدر السابق، ص١٤٧

(٧٦) فلاح مصطفى صديق، اصول تكوين السلطة الاجرائية في النظامين البرلماني والرئاسي، المصدر السابق، ص١٨٨.

(77) ef genvieve bibes. op. cit . p, 150 et suivant,

(٧٨) صالح جواد كاظم، المصدر السابق، ص١٤٦.

(٧٩) د. عصام سليمان، المصدر السابق، ص٢٣٢

(80) jon clark adams. The system of government in the republic of Italy. previous source. p.122

(٨١) المادة (٩٣) من دستور جمهورية ايطاليا لعام ١٩٢٦ التي نصت على (يقوم رئيس مجلس الوزراء والوزراء قبل تولي وظائفهم بأداء القسم امام رئيس الجمهورية)

(٨٢) د، زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري الايطالي، المصدر السابق، ص٢٢٢-٢٢٤

(٨٣) د. احمد سعيغان، المصدر السابق، ص٤٤٧

(٨٤) انطوان اسعد، المصدر السابق، ٣٥٨

(٨٥) المادة (٥٣/ثالثا ورابعا) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦

(٨٦) شكلت الحكومة في(٢٠١٤/٢/١٥) على اثر تنازل الطائفة الشيعية عن احد وزرائها الخمسة من اجل تشكيل حكومة وحدة وطنية، خلال كلمة الامين العام لحزب الله السيد حسن نصر الله في (٢٠١٤/٢/١٦).

(٨٧) د، حيدر المولى، المصدر السابق، ص٤٣٨

(٨٨) د، محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، المصدر السابق، ص٣٣٢

(٨٩) ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي، المصدر السابق، ص٤٢



- (٩٠) المادة (٦٦) من دستور لبنان لعام ١٩٢٦
- (٩١) ربيع مفيد، المصدر السابق، ص ٩٢
- (٩٢) المادة (٩٥) من دستور لبنان لسنة ١٩٢٦
- (٩٣) نور محمد سلمان، الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، المصدر السابق، ص ٦٩
- (٩٤) ابراهيم عبد العزيز، النظام الدستوري اللبناني، المصدر السابق، ص ٥٢٨
- (٩٥) المادة (٦٤/ثانيا) من دستور لبنان التي نصت على ان رئيس مجلس الوزراء (يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها وعلى الحكومة ان تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوما من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها او اعتبارها مستقيلة الا بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال.