

# حدود اختصاص رئيس الجمهورية في تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء في الدستور العراقي لسنة 2005

كاظم صليهب عبيد الجبوري\*

## ملخص

يمثل رئيس الجمهورية الرئيس الأعلى للدولة العراقية وهو رمز وحدة الوطن، وهو يملك العديد من الاختصاصات التي عُهدت إليه بموجب الدستور، والى جانبه يوجد مجلس للوزراء يكون مسؤولاً أمام البرلمان، حيث ركز الدستور العراقي لسنة 2005 أغلب الصلاحيات التنفيذية بيد هذا المجلس ورئيسه. وأصبح رئيس الجمهورية رئيساً تشریفياً للسلطة التنفيذية، على اعتبار أن السلطة الحقيقية هي للشعب، ودور السلطة التنفيذية هو تسيير أمور الدولة بما يروونه مناسباً. ومن المبادئ المهمة في هذا السلوك الديمقراطي هو الاعتراف بالتداول السلمي للسلطة، وفرض تداول السلطة يعني تغيير البرامج السياسية والنظم السياسية الحاكمة، وليس فقط تغيير الأشخاص القائمين على السلطة. الا أن نظام الحكم بدا مرتبكاً وغير مستقر نتيجة لظروف كثيرة منها ضغوط خارجية وأخرى صراعات سياسية داخلية، أو صراعات داخلية وُلدت تأثيرات خارجية. وفي هذا البحث نستعرض الآليات القانونية في طريقة اختيار رئيس مجلس الوزراء ومدى ملائمتها لفقهاء الدستوري وتأثيرها على الواقع السياسي، والحدود القانونية لرئيس الجمهورية في تكليف المرشح لشغل هذا المنصب المهم.

**الكلمات المفتاحية:** دستور جمهورية العراق، صلاحيات تنفيذية، صلاحيات رئيس الجمهورية، اختيار رئيس مجلس الوزراء، تكليف المرشح، استقالة، السلطة التشريعية.

---

\* حاصل على شهادة الماجستير في القانون العام تخصص القانون الدستوري من كلية القانون بجامعة القادسية في العراق

30	..... مقدمة
30	..... القسم الأول: اختصاص رئيس الجمهورية في تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء
31	..... أولاً: اختصاص رئيس الجمهورية في الدستور العراقي لسنة 2005
33	..... ثانياً: حق رئيس الجمهورية في تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء
36	..... القسم الثاني: آليات اختيار رئيس مجلس الوزراء
36	..... أولاً: الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء
38	..... ثانياً: الحالات الطارئة على تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء
40	..... القسم الثالث: الرقابة على مشروعية تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء
43	..... الخاتمة
45	..... قائمة المراجع

## مقدمة

إن تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء الذي يُعد الشخصية الرئيسية في البلاد التي ترسم السياسة التنفيذية العامة الداخلية والخارجية بما له من سلطات، من قبل رئيس الجمهورية، هو من المواضيع الدقيقة في القانون الدستوري. كما أن ما يجري على الساحة السياسية في العراق يثير العديد من التساؤلات حول مدى تصدي المشرع العراقي لمعالجة أحقية رئيس الجمهورية في تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء، ويهدف هذا البحث لدراسة صلاحيات رئيس الجمهورية العامة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005، وخاصة في ما يتعلق بتكليف مرشح لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء، ومدى توافق الفقه الدستوري مع اتجاه المشرع. تكمن مشكلة البحث في مدى أحقية رئيس الجمهورية في تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء في حالة عدم اتفاق المجلس النيابي على تسمية مرشح خلال المدة القانونية المحددة في الدستور لأي سبب كان. وتعرض لها في سياق نقاش أوسع حول سلطات الرئيس في ما يتعلق بالبرلمان وتوازن السلطات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. تبدأ المقالة ببيان صلاحيات رئيس الجمهورية بشكل عام وفي ما يتعلق بحقه في تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء (القسم الأول)، ومن ثم تنظر في آليات اختيار رئيس مجلس الوزراء وذلك بمناقشة الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء والحالات الطارئة على تكليفه (القسم الثاني)، ومن ثم الرقابة على مشروعية تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء (القسم الثالث). ويشير التحليل إلى كل من الأحكام ذات الصلة في الدستور العراقي لعام 2005 والتشريعات ذات الصلة.

## القسم الأول: اختصاص رئيس الجمهورية في تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء

تضمن الفصل الثاني من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النص على بيان ماهية السلطة التنفيذية وطبيعة اختصاصاتها فاشتملت على منصبتين هما رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء. وعزف رئيس الجمهورية بأنه: "رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور"<sup>1</sup>.

إلا أن ما يميز دستور جمهورية العراق لسنة 2005 هو سعي المشرع الدستوري إلى عدم تركيز السلطة بيد شخصية واحدة (رئيس الجمهورية)، تكريساً للنهج الديمقراطي من جانب وحرصاً على رفض المنهج الذي سارت عليه دساتير الجمهوريات السابقة،<sup>2</sup> حيث أن الاختصاصات الممنوحة إلى رئيس الجمهورية اختصاصات شكلية في الغالب أما الاختصاصات الفعلية فهي اختصاصات مشتركة بينه وبين سلطات أخرى.<sup>3</sup> وفي ضوء ذلك يمكن دراسة اختصاص رئيس الجمهورية في الشكل الوارد أدناه.

1 المادة 67 من دستور جمهورية العراق (2005).

2 عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ط 2 (النجف الأشرف: مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، 2013)، ص 279.

3 علي يوسف الشكري، انتهاء ولاية الرئيس في الدساتير العربية، ط 1 (عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2012)، ص 23.

## أولاً: اختصاص رئيس الجمهورية في الدستور العراقي لسنة 2005

قد انتهج المشرع الدستوري في الدستور العراقي لسنة 2005 نهجاً مختلفاً عن التشريعات الدستورية السابقة،<sup>4</sup> وذلك بمنح رئيس الجمهورية اختصاصات مشتركة مع جهات أخرى ومن جملة هذه الاختصاصات صلاحية تقديم المشروعات القانونية سواء كانت مشروعات قوانين عادية أو مالية،<sup>5</sup> أما مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي فقد حصر المشرع اختصاصها بمجلس الوزراء.<sup>6</sup>

ومثل ما منح المشرع الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحية تقديم مشروعات القوانين فقد منحه سلطة المصادقة على القوانين وإصدارها، إلا أن النص الدستوري على ذلك يبدو مرتبكاً إذ نص على أنه " ... يصادق ويصدر القوانين التي يستأها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها"،<sup>7</sup> الأمر الذي يعني أن اختصاص رئيس الجمهورية في المصادقة على القوانين هو اختصاص شكلي وليس فعلي فيُعد التشريع مصادقاً عليه حكماً، وذلك بمضي خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالته إلى مجلس رئاسة الجمهورية في حالة عدم المصادقة عليه فعلياً.<sup>8</sup>

ولرئيس الجمهورية اختصاصات متعلقة بالجانب التشريعي في الظروف الاستثنائية، إذ حوّل له الدستور بالاشتراك مع رئيس مجلس الوزراء طلب إعلان حالة الطوارئ وهي حالة يكون الهدف منها تمكين الإدارة من مواجهة ظرف استثنائي معين بصورة مؤقتة نظراً لوجود هذا ظرف.<sup>9</sup> فهي نظام قانوني يستند إلى قانون دستوري عاجل لغرض حماية المصالح الوطنية، يُلجأ إليه بصورة مؤقتة واستثنائية لمواجهة الظروف الطارئة،<sup>10</sup> ونظراً لخطورة هذا الإجراء فإن المشرع الدستوري قد أحاطه بجملة من الضمانات منها أن يكون ذلك بطلب مقدم من رئيس الجمهورية بالاشتراك مع رئيس مجلس الوزراء لمجلس النواب ويقتضي موافقة المجلس بأغلبية الثلثين،<sup>11</sup> مما يعني أن هذا الإختصاص وإن كان لرئيس الجمهورية إلا أنه ليس من اختصاصاته المنفردة.<sup>12</sup>

ولا بد من الإشارة الى أن لرئيس الجمهورية اختصاصات فعلية منفردة تارةً ومشاركة مع مجلس الوزراء تارةً أخرى، متعلقة بالسلطين التشريعية والتنفيذية منها دعوة مجلس النواب للانعقاد في دورة عادية إذ تكون الدعوة إلى الانعقاد بمرسوم جمهوري،

4 ساجد محمد الزاملي، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط 1 (الديوانية: دار نيبور للطباعة والنشر، 2014)، ص 432.

5 المادة 60 (أولاً) من دستور جمهورية العراق (2005).

6 المادة 62 (أولاً) من دستور جمهورية العراق (2005). أنظر أيضاً: ليلي حنتوش ناجي الخالدي، "تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم السياسية" (رسالة ماجستير، جامعة بابل، 2009)، ص 114.

7 المادة 73 (ثالثاً) من دستور جمهورية العراق (2005).

8 دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة؛ ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، ط 1 (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013)، ص 103.

9 المادة 61 (تاسعاً) من دستور جمهورية العراق (2005).

10 مالك منسي الحسيني، مصادق علي طالب، "التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان حال الحرب والطوارئ في العراق"، مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية 3، العدد 8-9 (2010).

11 المادة 61 (تاسعاً) من دستور جمهورية العراق (2005).

12 جعفر عبد السادة بهير الدراجي، "العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة 2005"، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية 8، العدد 4 (2016): ص 469.

وتكون هذه الدعوة للجلسة الأولى فقط، وخلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات،<sup>13</sup> كما أن له حق دعوة المجلس للانعقاد في دور استثنائي في حالة ظهور موضوعات توجب ذلك،<sup>14</sup> وله حق طلب تمديد الفصل التشريعي ولا تخضع صلاحياته في ذلك للتوقيع المجاور. ومع أن الفصل التشريعي لدورة الانعقاد مدته أربعة أشهر،<sup>15</sup> لرئيس الجمهورية طلب تمديد تلك المدة في حالة وجود مهمات لم يتم إنجازها ضمن المدة الدستورية المحددة.<sup>16</sup>

كما أن له حل مجلس النواب وهو اختصاص مشترك، وشكلي كونه لا يتم إلا بناء على طلب من رئيس مجلس الوزراء.<sup>17</sup> ويذهب رأي إلى أنه يمكن أن يُنظر له على أنه اختصاص فعلي باعتبار أن له القول الفصل في حل مجلس النواب. فإن أيد الطلب حل المجلس، وإذا رفضه استمر المجلس في ممارسة مهام عمله.<sup>18</sup> كما أن له الدعوة لإنتخابات عامة في حالة حل مجلس النواب بقرار رئاسي بناء على طلب ثلث أعضاء مجلس النواب، أو طلب رئيس مجلس الوزراء، فيمارس رئيس الجمهورية اختصاصه هذا خلال مدة أقصاها ستين يوماً من تاريخ حل المجلس.<sup>19</sup> وله حق اقتراح تعديل الدستور وهو أيضاً من الاختصاصات المشتركة مع مجلس الوزراء مشفوعاً بتوافر شروط محددة نص عليها الدستور.<sup>20</sup> ولرئيس الجمهورية سلطة التصديق على المعاهدات إذ نص الدستور على أنه:

”يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية ... المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس

النواب، وتُعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها“.<sup>21</sup>

حيث أخضع المشرع الدستوري صلاحية المصادقة على المعاهدات إلى موافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه، ثم تُرفع إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليها،<sup>22</sup> ولا تعدو أن يكون هذا الاختصاص سوى اختصاص شكلي إذ أن المعاهدة تعتبر مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.<sup>23</sup>

ومن صلاحياته الأخرى قبول السفراء وإصدار المراسيم الخاصة بتعيينهم بعد اقتراح يقدم من مجلس الوزراء،<sup>24</sup> وينص الدستور كذلك على أن قبول السفراء يعد ضمن صلاحيات الرئيس.<sup>25</sup>

13 المادة 54 من دستور جمهورية العراق (2005). أنظر أيضاً: أحمد جاسم كاظم الشمري، “النظام القانوني لانعقاد مجلس النواب العراقي وفقاً لدستور 2005 دراسة مقارنة” (رسالة ماجستير، معهد العلمين، 2019)، ص 58.

14 المادة 58 (أولاً) من دستور جمهورية العراق (2005). أنظر أيضاً: الشمري، “النظام القانوني لانعقاد مجلس النواب العراقي”، ص 82.

15 المادة 57 من دستور جمهورية العراق (2005).

16 أثيل خزعل عبد الحميد، “المركز القانوني لرئيس الدولة في النظام البرلماني” (رسالة ماجستير، جامعة المستنصرية، 2010)، ص 113.

17 المادة 64 (أولاً) من دستور جمهورية العراق (2005).

18 زينه صاحب كوزان عبد العباس، “المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور 2005 العراقي” (رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، 2010)، ص 184.

19 المادة 58 (ثانياً) من دستور جمهورية العراق (2005).

20 المادة 126 من دستور جمهورية العراق (2005).

21 المادة 73 (ثانياً) من دستور جمهورية العراق (2005).

22 المادة 61 (رابعاً) من دستور جمهورية العراق (2005).

23 المادة 73 (ثانياً) من دستور جمهورية العراق (2005).

24 المادة 61 (خامساً - ب) و80 (خامساً) من دستور جمهورية العراق (2005).

25 المادة 73 (سادساً) من دستور جمهورية العراق (2005).

كما أن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة "لأغراض التشريعية والاحتفالية"<sup>26</sup> وهذا الاختصاص هو اختصاص شكلي بروتوكولي، إذ منح الدستور العراقي لرئيس مجلس الوزراء قيادة القوات المسلحة لأغراض فعلية،<sup>27</sup> ومنح المشرع هذا الاختصاص لرئيس الجمهورية يمكن أن يكون لتقوية مركزه السياسي أو الحيلولة دون انفراده بقيادة القوات المسلحة.<sup>28</sup>

ومن الاختصاصات الأخرى هو منح الأوسمة والنياشين وهو اختصاص شرفي بتوصية من رئيس مجلس الوزراء.<sup>29</sup>

وتضمن الدستور العراقي صلاحيات أخرى لرئيس الجمهورية منها ما نص عليه في المادة 69 (ثانياً) الخاصة بتنظيم قانون لإختيار نائب أو أكثر من نائب لرئيس الجمهورية، وحصل فعلاً وصدر قرار نواب رئيس الجمهورية رقم 1 لسنة 2011، إذ حدد اختصاص رئيس الجمهورية في اختيار نوابه وقد نص على أنه "يختار رئيس الجمهورية عند تسلمه مهامه الدستورية نائباً أو أكثر على أن لا يزيد على ثلاثة ويعرض هذا الترشيح على مجلس النواب للمصادقة عليه بالأغلبية المطلقة"<sup>30</sup> وهو ما يبدو أنه منهج حسن من المشرع العراقي كون رئيس الجمهورية هو الأكثر اطلاعاً على التكاليف والمهام الملقة على عاتق النائب وشرط مصادقة مجلس النواب هو حرص المشرع على إيلاء الاهتمام بمبدأ التوازن والتعاون، ولكي لا ينفرد رئيس الجمهورية بالاختيار دون ملاحظة الحاجة الفعلية.

### ثانياً: حق رئيس الجمهورية في تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء

نصت المادة 76 (أولاً) من دستور جمهورية العراق على أنه.

"يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية..."

ويتبين من هذا النص أنه يكون المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء، مرشحاً من الكتلة النيابية الأكثر عدداً، كما يبدو جلياً دور رئيس الجمهورية في تكليف هذا المرشح، والذي لا يعدو كونه اختصاص شكلي يمارسه رئيس الجمهورية في ضوء الاختيار الذي تحدده الكتلة الأكبر في المجلس النيابي إذ إن فناعة رئيس الجمهورية واختياراته الشخصية ليس لها دخلاً في اختيار المرشح لرئاسة مجلس الوزراء فهو بذلك مجبر على هذا التكليف، وهذا ما مقتضى النص التشريعي.<sup>31</sup>

26 المادة 73 (تاسعاً) من دستور جمهورية العراق (2005).

27 المادة 78 من دستور جمهورية العراق (2005).

28 الدراجي، "العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب"، ص 466.

29 المادة 73 (خامساً) من دستور جمهورية العراق (2005).

30 المادة 1 من قرار رقم 1 (2011).

31 علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال الى الاستقلال (بيروت: منشورات زين الحقوقية، 2018)، ص 173.

في الواقع، منذ صدور دستور 2005، فإن اختيار رئيس مجلس الوزراء دائماً ما يكون خاضعاً لتوافقات الكتل السياسية إذ أن الكتلة النيابية الأكبر عدداً لا يمكن لها وحدها اختيار المرشح إذا لم توافق عليه الكتل النيابية الأخرى.<sup>32</sup> وفي هذا الحال يمكن أن يكون لرئيس الجمهورية أو الكتلة التي يتبعها دور مفصلي في قبول أو عدم قبول مرشح الكتلة الأكبر عدداً في البرلمان. وهو ما يثبتته الواقع السياسي كدليل عملي في الدورة البرلمانية الأولى لمجلس النواب إذ رفض رئيس الجمهورية والكتل السياسية تكليف (الدكتور إبراهيم الجعفري) مرشح الكتلة النيابية الأكبر عدداً وهي كتلة الائتلاف العراقي الموحد مما ألزما على سحب الترشيح واختيار مرشح آخر.<sup>33</sup>

وفي الدورة النيابية الرابعة وعلى اثر استقالة رئيس مجلس الوزراء (السيد عادل عبد المهدي) في أواخر سنة 2019 أعلن رئيس الجمهورية رفضه لتكليف (السيد أسعد عبد الأمير العيداني) مرشح الكتلة النيابية الأكبر (كتلة البناء) وأشار إلى استعداده لتقديم الاستقالة إذا ما عدّ هذا الرفض إخلالاً بنص المادة 76 (أولاً) من الدستور، وقد عصف ذلك بمجمل العملية السياسية في العراق.<sup>34</sup> إن منشأ هذا الاختلاف من الناحية القانونية يرجع في الحقيقة إلى تعدد التفسيرات لمفهوم الكتلة الأكبر عدداً وعدم وجود تعريف محدد في الدستور أو القوانين في العراق ووجود اتجاه يمضي أن دور الكتلة النيابية الأكبر عدداً ينتهي عند فشلها في تسمية مرشح رئاسة مجلس الوزراء أو عدم نيل مرشحها للثقة المطلوبة أو في حالة استقالة مرشحها كما حصل في حكومة السيد عادل عبد المهدي.<sup>35</sup> وفي كل تلك الحالات يحق لرئيس الجمهورية تكليف مرشح من اختياره بعيداً عن الكتلة الأكبر عدداً، استدلالاً بنص المادة 76 (ثالثاً وخامساً) من الدستور.<sup>36</sup>

إن العملية السياسية الجديدة منذ بدايتها انتهجت طابعاً فئوياً أو طائفيّاً إذ جرى تقسيم المناصب العليا على القوائم الانتخابية والطائفية والقومية، وفي ضوء ذلك يذهب رأي إلى عدم الحاجة إلى النص على أن يكون رئيس مجلس الوزراء مرشحاً من الكتلة النيابية الأكثر عدداً لأن أمر الترشيح بالضرورة محسوم بتأييد الأغلبية،<sup>37</sup> بينما يذهب آخر إلى ضرورة تعديل نص الفقرة الأولى من المادة 76 ليشير صراحة إلى أن اختيار المرشح يكون بالتوافق بين الكتل النيابية الرئيسية التي حصلت على أعلى الأصوات في الانتخابات العامة، ليكون لكل كتلة من هذه الكتل الحق في اختيار مرشح لشغل منصب احدي الرئاسة الثلاثة وذلك لأجل موافقة النص للواقع السياسي،<sup>38</sup> وهذا الرأي يبدو مطلب واقعي في الحقيقة إذ أن تعديل النص بما يوحي صراحة بطريقة اختيار مرشحين المناصب العليا سوف يمنع التأويل والتفسير أو تحميل النص ما لا يطاق.

32 أحمد علي عبود الخفاجي، "ثنائية السلطة التنفيذية في دستور العراق لسنة 2005"، مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية 8، العدد 2 (2017): ص 234.

33 ساجد محمد الزامل، علي يوسف الشكري، "صلاحيات رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء وموقف دساتير الدول حياها"، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية 1، العدد 4 (2010): ص 55.

34 "الرئيس يره صالح يحتفظ على ترشيح العيداني رئيساً للوزراء ويلوح بالاستقالة"، فرانس 24، 26 كانون الأول/ديسمبر 2019.

35 "صالح قد يكاف رئيساً للحكومة من خارج الكتلة الأكبر"، العربية، 12 كانون الأول/ديسمبر 2019.

36 المادة 76 من دستور جمهورية العراق (2005) نصت على التالي: "... ثالثاً: يكلف 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 ... خامساً: يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً في حالة عدم نيل الوزارة الثقة".

37 الدراجي، "العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب"، ص 465.

38 الخفاجي، "ثنائية السلطة التنفيذية"، ص 234.

لكن واقع النص الدستوري مع عدم وجود التعديل يقتضي التعامل معه كما هو، وهو الأمر الذي يعني أن رئيس الجمهورية لا بد أن يكلف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وسلطته في تكليف رئيس مجلس الوزراء هي سلطة مقيدة بموافقة الأغلبية وهذا التقييد هو تقييد واقعي يفرضه النص الدستوري وذلك لأنه من الناحية النظرية فإن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الشخصي في اختيار رئيس مجلس الوزراء، لكن في الواقع يتقيد هذا الاختيار بمن له الأغلبية في البرلمان، إذ لا بد لرئيس مجلس الوزراء في سبيل تولي المنصب واستمراره أن يكون محل ثقة البرلمان، وقدرته على الفوز بالأغلبية المطلوبة وبخلاف ذلك سوف يقوم مجلس النواب بطرح الثقة فيه في أول جلسة يعقدها.<sup>39</sup>

ويُشترط في رئيس الجمهورية عند ممارسة اختصاصه هذا، الالتزام بالتوقيتات الزمنية لاختيار المرشح بمدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه كرئيس للجمهورية ويقوم بإصدار المرسوم الجمهوري الخاص بتكليف المرشح فيتم بذلك التزامه الذي حدده الدستور.<sup>40</sup> ويذهب رأي إلى أن لرئيس الجمهورية التزام آخر تجاه المرشح في هذه المرحلة، وهو تقديم النصح والإرشاد للمكلف في اختيار الوزراء الذي ألزم المشرع على رئيس مجلس الوزراء تقديمهم خلال مدة ثلاثين يوم من تاريخ تكليفه وعرضهم على مجلس النواب،<sup>41</sup> وفق آلية حددها الدستور حيث نصت المادة 76 من الدستور 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...“.<sup>42</sup>

وبناء على ما تقدم فإن آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء تكون باختيار مرشح من الكتلة البرلمانية الأكبر عدداً ثم يقوم رئيس الجمهورية بتكليف المرشح خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية بمرسوم جمهورية ثم يقوم رئيس مجلس الوزراء بإصدار أمر ديواني يتضمن تشكيل الوزارة، وتعرض على مجلس النواب للتصويت عليها فإذا ما حصلت الموافقة على الوزراء منفردين وتم التصويت بالموافقة بالأغلبية المطلقة على المنهاج الوزاري اعتُبرت الوزارة محلاً للثقة وتباشر عملها.

## القسم الثاني: آليات اختيار رئيس مجلس الوزراء

من الواضح أن الأوضاع القانونية بما فيها تشكيل الحكومة واختيار رئيس مجلس الوزراء تتأثر بصورة كبيرة بالأوضاع السياسية في معظم الدول ذات الأنظمة البرلمانية، والعراق من الدول التي كان لتوجه الكتل السياسية المؤثرة والفاعلة في

39 إقبال عبد الله أمين الجبلاوي، "آلية تكليف رئيس مجلس الوزراء واختصاصاته في ظل الدستور العراقي لعام 2005"، *المجلة السياسية والدولية* 33، العدد 33 (2016): 241.

40 المادة 76 من دستور جمهورية العراق (2005).

41 لقاء مهدي سلمان، "أقطاب الحكومة دراسة مقارنة في الولاية وبعض الاختصاصات العراق ولبنان نموذجاً"، *مجلة كلية التربية للعلوم التربوية والإنسانية* 41 (2018): ص 2353.

42 المادة 76 (رابعاً) من دستور جمهورية العراق (2005).



البرلمان،<sup>43</sup> الدور المباشر في اختيار رئيس مجلس الوزراء حيث اتجهت إرادة المشرع الدستوري إلى منح اختصاص تكليف رئيس مجلس الوزراء إلى رئيس الجمهورية لمن ترشحه الكتلة الأكبر، وعلى أساس هذا التكليف تقوم ثنائية السلطة التنفيذية المفروضة في ظل النظام البرلماني والقائمة على مبدأ التعاون والتوازن، ويتناول هذا المطلب البحث في الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء والحالات الطارئة على تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء في الشكل الوارد أدناه.

### أولاً: الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء

نص الدستور العراقي على ثنائية السلطة التنفيذية في الفصل الثاني من الدستور ثم نص في المادة 77 (أولاً) على أنه "يُشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يُشترط في رئيس الجمهورية، وأن يكون حائزاً الشهادة الجامعية أو ما يعادلها، وأتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره"،<sup>44</sup> واستناداً إلى هذا النص فإن المشرع قد اشترط توافر الشروط ذاتها المتوافرة في رئيس الجمهورية وأضاف على ذلك حيازته لشهادة جامعية، وإن لا يكون عمره دون سن الخامسة وثلاثين سنة، وبالرجوع إلى المادة 68 من الدستور العراقي وفي ضوء ذلك يمكن إجمال هذه الشروط بما يأتي :

1. **الجنسية:** اشترط الدستور العراقي في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء "أن يكون عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين ..."، مما يعني أن يكون المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء عراقياً بالولادة أي أن أب وأم رئيس مجلس الوزراء لابد وأن يكونا عراقيين، سواء كانا عراقيين بالولادة أو اكتسبا الجنسية العراقية وفق القواعد التي قررها قانون الجنسية العراقية رقم 43 لسنة 1963 الملغى.<sup>45</sup> فليس للعراقي المتجنس الحق في الترشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء ويُقصد من إيلاء هذا الشرط التأكد من درجة الولاء التي يحملها المتجنس للعراق قياساً إلى تلك التي يُفترض توافرها في العراقي بالولادة.<sup>46</sup> قد يكون لهذا الشرط هدف حسن النية وهو السعي لحماية مصالح الأمة.
2. **العمر:** يُشترط في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء أن يكون قد "...أتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره"،<sup>47</sup> وبهذا التحديد فقد ميّز الدستور بين السن الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء عن المرشح لرئيس الجمهورية فاشترط في الأخير أن يكون قد أتم الأربعين من عمره.<sup>48</sup> ويرى أحد الباحثين أن التمييز بين المنصبين في شرط العمر ليس له معنى، ذلك لأن منصب رئيس مجلس الوزراء هو بنفس أهمية منصب رئيس الجمهورية، بل أن المشرع قد اعتبر رئيس مجلس الوزراء هو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية.<sup>49</sup>

43 صبيح وحوح العطوانى، "رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور 2005 دراسة مقارنة" (رسالة ماجستير، جامعة الكوفة، 2010)، ص 103.

44 المادة 77 من دستور جمهورية العراق (2005).

45 المادة 2 من قانون الجنسية العراقية رقم 26 (2006).

46 علا عبد العزيز، "دور رئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء وأنهاء ولايته في دستور العراق لعام 2005 دراسة تحليلية مقارنة"،

مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية 1، العدد 19 (2014): ص 248.

47 المادة 77 (أولاً) من دستور جمهورية العراق (2005).

48 المادة 68 (ثانياً) من دستور جمهورية العراق (2005).

49 علي يوسف الشكري، "رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس في نظام برلماني أم مختلط"، مجلة كلية التربية للنبات للعلوم الإنسانية 1 (2007): ص 95.

- 3. حسن السمعة والخبرة السياسية:** اشترط المشرع في المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء أن يكون "ذا سمعةٍ حسنةٍ وخبرةٍ سياسيةٍ ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن"<sup>50</sup> وهذا الشرط وضعه المشرع عاماً وغير محدد إذ تُرك دون بيان المقصود من حسن السمعة لاسيما وأن المشرع قد أفرد نص خاص لعدم المحكومية مما يعني أن هذا الشرط غير ذلك كما أنه لم يبيّن الضابطة من "الخبرة السياسية"<sup>51</sup>. ثم اشترط في نفس النص النزاهة والاستقامة والإخلاص للوطن، وهو ما يبدو أن المشرع يسرد مجموعة من الفرضيات يؤاخذ عليها عدم تحديد معيار واضح ومحدد لها أو تركها لتحديد الفقه والقضاء.<sup>52</sup>
- 4. عدم الحكم عليه بجريمة مخرّبة بالشرف:** وهذه الجرائم تمثل خطورة كبيرة نظراً إلى وقوعها على أموال الناس وحقوقهم<sup>53</sup> كالسرقة وخيانة الأمانة والاحتيال، أو نتيجة إخلالها بالثقة العامة كما في جرائم التزوير، أو إخلالها بالوظيفة العامة كجرائم الرشوة والاختلاس، أو لمساسها بالأخلاق العامة كجرائم هتك العرض. وقد مثل المشرع للجرائم المخرّبة في قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969.<sup>54</sup> وهذا الشرط قد يكون مسلماً به لحساسية المنصب الذي سوف يشغله والذي يتطلب السيرة الحسنة والسلوك القويم، وكان الأولى بالمشرع دمج هذا الشرط مع شرط حسن السمعة، وتحديد معيار واضح لـ "حسن السمعة والسلوك"<sup>55</sup>.
- 5. المؤهل العلمي:** يعني أن يكون المرشح لمنصب رئيس مجلس الوزراء حائز على شهادة جامعية أو ما يعادلها.<sup>56</sup> ومن الشروط الأخرى الواجب توافرها في المرشح هو أن دترك حزب البعث المنحل قبل سقوطه بعشر سنوات إذا كان عضواً فيه<sup>57</sup> وأن لا يكون قد شارك في قمع الانتفاضة لسنة 1991، أو الأنفال، ولم يقترف جريمةً بحق الشعب العراقي.<sup>58</sup> وهذه الشروط المنصوص عليها في متن الدستور يجب أن تتوافر في المرشح ابتداءً فلا يمكن بحال من الأحوال التنازل عنها أو عن بعضها إلا أن يكون خرقاً واضحاً وصريحاً للدستور.

### ثانياً: الحالات الطارئة على تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء

عالج المشرع العراقي حالات يمكن تصورها في تكليف المرشح فقد يفشل التكليف ويكون ذلك إما بالفشل في اختيار المرشح أو إخفاقه في تشكيل الوزارة بعد انقضاء فترة الثلاثين يوماً من تاريخ التكليف أو أن يعتذر المرشح عن التكليف أو

50 المادة 68 من دستور جمهورية العراق (2005).  
 51 الشكري، "رئيس مجلس الوزراء في العراق"، ص 96.  
 52 العطوان، "رئيس مجلس الوزراء"، ص 98.  
 53 المادة 68 (رابعاً) من دستور جمهورية العراق (2005).  
 54 المادة 21 (سادساً) من قانون العقوبات العراقي رقم 111 (1969).  
 55 الجبلاوي، "آلية تكليف رئيس مجلس الوزراء"، ص 245.  
 56 المادة 77 (أولاً) من دستور جمهورية العراق (2005).  
 57 المادة 138 (ثالثاً) من دستور جمهورية العراق (2005).  
 58 المادة 138 (ثالثاً) من دستور جمهورية العراق (2005).

يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته، وهو الأمر الذي عالجته المشرع الدستوري بإسهاب في نص المادة 76 فقد نص على حالة إخفاق رئيس مجلس الوزراء على تشكيل الوزارة على أنه "... يُكَلَّف 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..." واستناداً إلى هذا النص فإن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص في تكليف المرشح الجديد، ويجب مراعاة ما ورد في الأحكام المنصوص عليها من حيث التوقيتات الزمنية. وحصل الخلاف في وجوب أن يكون رئيس المجلس مرشحاً من الكتلة النيابية الأكبر،<sup>59</sup> إذ أن النص الدستوري لم يشير إلى ذلك صراحة إلا أن هنالك من يذهب إلى وجوب ذلك كون الإخفاق الحاصل هنا هو من شخص المكلف وليس من كتلته النيابية بسبب عدم موافقة الكتل الأخرى في البرلمان على الشخص المرشح.<sup>60</sup>

وعالج الدستور العراقي حالة أخرى يمارس فيها رئيس الجمهورية اختصاصه في تكليف مرشح جديد، وهي حالة عدم نيل الثقة للوزارة حيث نص في ذات المادة 76 (خامساً) على أنه "... يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة، خلال خمسة عشر يوماً، في حالة عدم نيل الوزارة الثقة".<sup>61</sup>

وهذا النص يبدو واضحاً في معالجة عدم قدرة المرشح المكلف على نيل ثقة مجلس النواب سواء كان ذلك في مناهجة الوزاري أو في اختياره لأعضاء وزارته، ومنح الدستور لرئيس الجمهورية ميقات زمني آخر من أجل تكليف مرشح آخر على أن لا يتجاوز الخمسة عشر يوم، وهذا النص لم يشير أيضاً إلى اشتراط أن يكون للكتلة الأكبر أحقية اختيار مرشح آخر، والواقع أن عدم نيل الثقة يدل بشكل واضح إلى عدم اتفاق الكتل الفاعلة أو فشل المرشح في الحصول على موافقة مجلس النواب،<sup>62</sup> وهنالك من يذهب إلى إمكانية اختيار رئيس الجمهورية لمرشح آخر من خارج مجلس النواب، في حال اتفاق الكتل السياسية على اعتباره مرشحاً تسوية لأن سلطة رئيس الجمهورية هنا غير مقيدة،<sup>63</sup> خلافاً لما عليه الحال في نص الفقرة الأولى من المادة 76، ولكن ما يؤخذ على هذه الطريقة أن الوزارة سوف تكون خاضعة لهيمنة الكتل السياسية على عمل الوزارة الأمر الذي يؤدي إلى عرقلة أعمالها.<sup>64</sup>

بينما يذهب رأي آخر إلى أن إخفاق المرشح أو فشله في نيل الثقة سوف يؤدي إلى الرجوع إلى القاعدة الأصلية في تكليف المرشح وهي تكليف مرشح الكتلة الأكبر عدداً<sup>65</sup> واختصاص رئيس الجمهورية في الفقرتين الثالثة والخامسة، هو اختصاص مقيد باختيار الكتلة الأكبر للمرشح. إن هذه الإشكالية الدستورية وإن كان لها جذور تعود إلى الدورة الأولى لمجلس النواب العراقي إلا أنها طغت على سطح العملية السياسية في الدورة الرابعة لمجلس النواب، وبالخصوص بعد تقديم

59 الشكري، "رئيس مجلس الوزراء في العراق"، ص 9.

60 الخفاجي، "ثنائية السلطة التنفيذية"، ص 234.

61 المادة 76 (خامساً) من دستور جمهورية العراق (2005).

62 الدراجي، "العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب"، ص 465.

63 الخفاجي، "ثنائية السلطة التنفيذية"، ص 234.

64 سلمان، "أقطاب الحكومة"، ص 2354.

65 حسين شعلان حمد، "صلاحية رئيس الجمهورية بتكليف المرشح لتشكيل مجلس الوزراء"، ناس نيوز، 18 آذار/مارس 2020.

رئيس مجلس الوزراء استقالته بتاريخ 29/11/2011 إلى رئيس مجلس النواب العراقي، على اثر احتجاجات حصلت في البلاد في تشرين الأول/أكتوبر لسنة 2019،<sup>66</sup> ويعتبر ذلك سابقة جديدة في العملية السياسية التي قامت فيها الحكومة بتقديم استقالتها قبل انتهاء عمرها الانتخابي، منذ تشكيل أول حكومة عراقية برلمانية في سنة 2006 ولغاية 2019.

إن الاستقالة بصورة عامة تعني "إبداء الموظف رغبته في ترك العمل الوظيفي بصورة نهائية"،<sup>67</sup> وحق الاستقالة أمر مسلم به لمن يشغل منصب عام أو وظيفة عامة، إلا أن المشرع العراقي لم يبين آلية استقالة رئيس مجلس الوزراء، ولا الجهة التي يُقدّم لها طلب الاستقالة ولا الجهة المختصة بالبت بها، وكذلك لم يتم تحديد المهلة الزمنية ما بين تقديم الاستقالة والبت بها حتى تكون نافذة بشكل تلقائي، وهي الفترة المناسبة لغرض إعادة النظر بالاستقالة أو التراجع عنها، وهذا بخلاف ما نص عليه في المادة 75 التي نظمت استقالة رئيس الجمهورية. إلا أن المشرع تلافى ذلك في تشريع النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم 2 لسنة 2019 حيث اشترط أن يُقدّم طلب الإعفاء إلى رئيس الجمهورية وهذا التوجه وجيه كون رئيس الجمهورية هو الجهة المرجعية التي كلفت رئيس المجلس بمهام رئاسة المجلس، وبالتالي يُفترض أن الإعفاء من هذه المهام يُقدّم إليها.<sup>68</sup> إلا أن هنالك من يذهب إلى "أن الأدق هو أن التوجه بطلب الاستقالة يكون إلى مجلس النواب، ذلك أن منصب رئيس الوزراء هو منصب سياسي بالدرجة الأولى، يتولاه الرئيس عن طريق منح الثقة له من قبل مجلس النواب، فيكون من المنطق القانوني أن الجهة التي منحت الثقة هي الجهة التي لها أن تسحبها أو تقبل استقالتها، وإن علاقة رئيس الجمهورية برئيس مجلس الوزراء لا يمكن قياسها على أساس العلاقة بين الموظف والمرجع الإداري، وإن رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية، كلاهما يمثلان شطري السلطة التنفيذية".<sup>69</sup>

ويُثار في قبول الاستقالة تساؤل مفاده هل يُشترط أن يتم التصويت عليها في مجلس النواب؟ وللإجابة على هذا التساؤل نجد أن بعض الآراء اتجهت إلى أن استقالة رئيس مجلس الوزراء لا تحتاج إلى قبول، فلا حاجة لتصويت المجلس عليها قياساً إلى نص المادة 75 من الدستور المتعلقة باستقالة رئيس الجمهورية، إذ تُعتبر استقالة رئيس الجمهورية نافذة بمضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب.<sup>70</sup>

بينما يذهب رأي آخر إلى أن اشتراط تصويت مجلس النواب على قبول الاستقالة من عدمه يمنح الحق لمجلس النواب في التصويت على عدم قبولها لما لهذا المنصب من دور محوري قد يستدعي رفض استقالة رئيس الحكومة، كما في حالة الحاجة إلى استجواب رئيس الحكومة واعتبار الإستقالة نافذة من حين إيداعها لدى المجلس يحول دون إتمام الاستجواب.<sup>71</sup>

66 علي مهدي، "استقالة رئيس مجلس الوزراء والأثر المترتب عليها"، شبكة النبا المعلوماتية، 1 كانون الثاني/يناير 2022.

67 حسان عبد الله بونس الطائي، انقضاء الرابطة الوظيفية والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها دراسة مقارنة، ط 1 (الجيزة: مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، 2017)، ص 280.

68 ساجد محمد الزالمي، "نظرة في صورة استقالة رئيس الوزراء بين الدستوريين الفرنسي والعراقي"، مجلة جامعة القادسية للقانون والعلوم السياسية، 6، العدد 1 (2015): 61.

69 ميسون طه الزهيري، "استقالة رئيس مجلس الوزراء من منظور دستوري"، شبكة النبا المعلوماتية، 10 كانون الأول/ديسمبر 2019.

70 حسن الياسري، "القول الفصل في حكم الدستور باستقالة رئيس الوزراء"، الصباح، 4 كانون الأول/ديسمبر 2019.

71 الزهيري، "استقالة رئيس مجلس الوزراء".

ونقف مع هذا الرأي كونه الأصوب من وجهة نظرنا باعتبار أنه يحقق الإرادة الشعبية من خلال ممثلي الشعب في البرلمان ويحول دون عدم القدرة على استمرار المجلس النيابي في مساءلة رئيس مجلس الوزراء عن أعماله من خلال الاستجواب.

### القسم الثالث: الرقابة على مشروعية تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء

كرّس المشرّع العراقي في دستور 2005 ضرورة مهمة للنظام الديمقراطي، تمثّلت بتعدّد السلطات واستقلالها فنص على أن السلطات "تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات"،<sup>72</sup> ثم نظم شؤون السلطة القضائية في الفصل الثالث من الباب الثالث من الدستور، فأوجد نظام قضائي قائم بذاته مستقلاً عن السلطات الأخرى مالياً وإدارياً لا سلطان على القضاة في قضائهم إلا القانون، مفصلاً بذلك تشكيلاته حيث نص على أنه "تتكون السلطة القضائية الاتحادية، من مجلس القضاء الأعلى، والمحكمة الاتحادية العليا، ومحكمة التمييز الاتحادية، وجهاز الادعاء العام، وهيئة الإشراف القضائي، والمحاكم الاتحادية الأخرى" ويبدو واضحاً أن نية المشرّع تتّجه إلى اعتبار هذا النظام يمثل تسلسل هرمي وازعماً المحكمة الاتحادية العليا في رأس الهرم وقاعدته المحاكم الاتحادية الأخرى.<sup>73</sup>

لقد وفّرت الاختصاصات المحددة في الدستور للمحكمة الاتحادية العليا سلطة الرقابة على مشروعية تكليف مرشح لرئاسة الوزراء، ويدور محور رقابتها في فض المنازعات التي تحصل بين السلطات الثلاث وتفسير النص الدستوري إلى غيرها من الاختصاصات التي نصت عليها المادة 93.

إن اختصاص المحكمة في تفسير نصوص الدستور برز في تفسير المحكمة لنص المادة 76 من الدستور حول تحديد مفهوم الكتلة الأكبر عدداً بتاريخ 25/3/2010، إذ أصدرت رأيها التفسيري بالقرار المرقم 25/اتحادية/2010 الذي فسرت بموجبه تعبير "الكتلة النيابية الأكثر عدداً" الوارد في نص المادة وملخص هذا الرأي "أن تعبير الكتلة النيابية الأكثر عدداً يعني: إما الكتلة التي تكوّنت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة... أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر... أيهما أكثر عدداً".<sup>74</sup>

ويتّضح من هذا التفسير أن المحكمة ألزمت رئيس الجمهورية بتكليف المرشح المقدم من الكتلة الأكبر عدداً لكي يكون التكليف مشروعاً، والكتلة الأكبر هي الكتلة التي تعلن تسجيل ذلك بصراحة في جلسة الانعقاد الأولى لمجلس النواب وهذا ما جرى عليه العمل في المجلس النيابي إذ أرسل مجلس النواب العراقي في دورته الرابعة كتاباً إلى رئيس الجمهورية تضمن إعلان الكتلة الأكبر عدداً وإعلان مرشحها لتكليفه لمنصب رئاسة مجلس الوزراء.<sup>75</sup>

72 المادة 47 من دستور جمهورية العراق (2005).

73 صلاح خلف عبد، "المحكمة الاتحادية العليا في العراق تشكيلها واختصاصاتها" (رسالة ماجستير، جامعة النهدين، 2011)، ص 32.

74 قاسم حسن العبودي، "قراءة في قرار المحكمة الاتحادية بشأن تفسير المادة 76 من الدستور العراقي النافذ"، النور، 3 تموز/يوليو 2010.

75 كتاب رئيس مجلس النواب العراقي بالعدد 2535 بتاريخ 2/10/2018 بشأن تكليف مرشح لرئاسة مجلس الوزراء.

إن هذا الرأي التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا هو رأي بات وملزم للجميع استناداً إلى نص المادة 94 من الدستور ولا يمكن مخالفته إلا ويُعتبر أن هذا التكليف غير مشروع فيمكن حينها الطعن بهذا التكليف أمام ذات المحكمة.<sup>76</sup> وتجدر الإشارة إلى أن الدستور العراقي بالرغم من إسهابه في توضيح اختصاصات المحكمة إلا أنه لم يبيّن الجهة التي تقدّم طب التفسير وتركها للتشريع العادي، إذ يُفهم ضمناً من نص المادة 47 من الدستور التي نصّت على أن السلطات الاتحادية هي السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وعند عطف النظر على نص المادة 15 من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005، فإن هذه السلطات هي الجهات التي يحق لها طلب التفسير إذ لا يصح أن تقوم المحكمة بتفسير الدستور من تلقاء نفسها لان هذا يخالف قاعدة عدم جواز اتصال القاضي بالمنازعة من تلقاء نفسه، كما أنها لا تتبري لتفسير النص الدستوري إلا اذا كان هنالك نزاع حقيقي، وهذا ما حصل في تفسيرها لمفهوم "الكتلة الأكبر عدداً".

عقدت المحكمة الاتحادية جلسة للنظر في طلب مقدم من رئيس الجمهورية حول تحديد مفهوم الكتلة الأكبر، وأصدرت قرارها بتاريخ 22/12/2019، الذي تضمن أنه:

"وُضع الطلب المُدرجة صيغته في أعلاه موضع التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا بجلستها المنعقدة بتاريخ 22/12/2019 وتوصّلت بعد المداولة والتدقيق وبعد الرجوع إلى أوليات تفسيرها لحكم المادة 76 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 وذلك بموجب قرارها الصادر بتاريخ 25/3/2010 بالعدد 25/ اتحادية/2010 والذي أكّده بموجب قرارها الصادر بتاريخ 11/8/2014 بالعدد 45/ ت. ق/ 2014 ومضمونها، أن تعبير "الكتلة النيابية الأكثر عدداً" الوارد في المادة من الدستور يعني إما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة، أو الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية ودخلت مجلس النواب وأصبحت مقاعدها بعد دخولها المجلس وحلف أعضاؤها اليمين الدستورية في الجلسة الأولى الأكثر عدداً من بقية الكتل".<sup>77</sup>

كما تقدّم رئيس الجمهورية السابق، برهم صالح، إلى المحكمة الاتحادية العليا بطلبه لغرض تفسير نص المادة 76 وأحقيّته في مشروعية تكليف من يشاء دون العودة إلى الكتلة الأكبر،<sup>78</sup> فأصدرت المحكمة مخلص قرارها بأن:

"المرحلة التي تلت اعتذار المكلف بتشكيل مجلس الوزراء وفق المادة 76 من الدستور، يكون بعدها الخيار حصرياً لرئيس الجمهورية وفق الفقرة الثالثة من المادة 76 من الدستور بتكليف مرشّح جديد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتذار المرشّح السابق وفق مسؤوليته الدستورية ليتولى المرشّح الجديد بتشكيل الوزارة وعرضها على مجلس النواب خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً".<sup>79</sup>

76 عبد، "المحكمة الاتحادية العليا"، ص 128.

77 بيان المحكمة الاتحادية العليا.

78 كتاب رئاسة الجمهورية بالعدد 799 بتاريخ 16/ 3/ 2020 بشأن تكليف مرشّح لرئاسة مجلس الوزراء.

79 قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 29/ اتحادية/ 2020 بتاريخ 16/03/2020.

وتحوّل هذا القرار إلى أزمة سياسية انعكست بالضرورة إلى إشكالية قانونية، ومنشأ هذه الإشكالية هو وجود قاضي متقاعد في الهيئة المشكّلة التي أصدرت القرار أعلاه.<sup>80</sup>

إذ يذهب رأي إلى أن قرار المحكمة التفسيري بتكليف مرشّح جديد من غير الكتلة الأكبر يُعتبر مُلغى وليس له قيمة دستورية،<sup>81</sup> والسبب في ذلك أن عضو الهيئة المشكّلة لإصدار هذا القرار التفسيري تقدّم بطلب إلى المحكمة من أجل إعفائه من منصبه، وإعادته إلى التقاعد فصدر قرار المحكمة الاتحادية العليا بكتابها رقم 22 في 16/3/2020، بالموافقة على إصدار قرار بإلغاء المرسوم الجمهوري رقم 4 لسنة 2020 والمعيّن بموجبه القاضي عضو الهيئة، عضواً أصيلاً بناء على كتاب صادر من رئاسة الجمهورية تضمّن سحب قرار التعيين أعلاه، بالعدد ذ. و 1/42/1112 بتاريخ 16/3/2020.

وبناء عليه، يكون القرار التفسيري مُلغاً، بإقرار إحالة القاضي على التقاعد بنفس تاريخ صدور القرار التفسيري، ذلك لأن استمرار قاضي محال على التقاعد في عضوية المحكمة سوف يؤدي إلى بطلان قراراتها، وهذا ما أيّده قرار محكمة بداءة الكرخ في حكمها الصادر بالعدد 568/ب/2020 في 9/2/2020 بناء على دعوى تقدم بها مجلس القضاء الأعلى ضد المحكمة الاتحادية العليا ورئاسة الجمهورية، والذي اكتسب الدرجة القطعية بموجب قرار الهيئة العامة في محكمة التمييز الاتحادية بالعدد 5/4/الهيئة العامة/2020 بتاريخ 17/3/2020 الذي تقرر فيه اعتبار الحكم الصادر من محكمة بداءة الكرخ صحيح وموافق للقانون فقررت تصديقه، وعلى اثره تم سحب قرار تعيين القاضي.<sup>82</sup>

إن السبب المباشر لهذه الإشكالية القانونية هو إلغاء المحكمة الاتحادية للمادة 3 من قانون المحكمة رقم 30 لسنة 2005 وهذا ما ركز عليه بيان لمجلس القضاء الأعلى في أن حصول الفراغ الدستوري هو بسبب إلغاء المحكمة الاتحادية للمادة أعلاه والذي يتم بموجبها تعيين أعضاء المحكمة، ولا بد لمجلس النواب من الإسراع في تشريع نص يقوم مقام النص الملغى، بهدف معالجة الفراغ الدستوري المتمثل بعدم وجود محكمة مكتملة النصاب، يُحتكم إليها في المنازعات الدستورية.<sup>83</sup> وهو ما حصل فعلاً حيث تم تعديل قانون المحكمة الاتحادية بموجب القانون رقم 25 لسنة 2021.<sup>84</sup>

ويبقى السؤال المطروح حول القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية في أحقية رئيس الجمهورية في ترشيح من يشاء دون الرجوع إلى الكتلة الأكبر عدداً في مجلس النواب، إذ أن الجهة المدعية لم تطعن بشكل مباشر في القرار التفسيري - لأنه من اختصاص المحكمة الاتحادية - وإنما حصل الطعن في صلاحية الهيئة لإصدار القرار التفسيري وشرعيته من الناحية الدستورية، بناء على عدم اكتمال نصابها. والجواب على هذا التساؤل يُرشّح من الاعتقاد باختصاص رئيس

80 قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 29.

81 "قرار تكليف الزرقي لاغياً ولا قيمة دستورية له"، السومرية، 4 نيسان/أبريل 2020.

82 كتاب المحكمة الاتحادية العليا بالعدد 22 بتاريخ 16/3/2020 بشأن سحب مرسوم جمهوري.

83 بيان مجلس القضاء الأعلى.

84 جريدة الوقائع العراقية، العدد 4635، 7 حزيران/يونيو 2021.

الجمهورية في ترشيح من يشاء لشغل منصب رئيس الوزراء كما نص عليه الدستور العراقي في الفقرة الثالثة والخامسة من المادة 76، وهذا يعني أن ترشيح التكليف موافق للقانون ولا شائبة فيه، ويدعمه الرأي القائل بأن الهيئة المشكلة التي أصدرت القرار التفسيري بأحقية رئيس الجمهورية في تكليف أي مرشح هو قرار صحيح لا إشكال فيه كون القاضي لا يتحمل مسؤولية الخطأ بين أطراف النزاع، وبالتالي فإن ما صدر من قرارات خلال الفترة التي كان عضواً في المحكمة صحيحة ولا شائبة فيها، كما أن سحب المرسوم الجمهوري كان بموجب طلب إعفاء مقدّم من القاضي وهذا يجب أن لا يؤثر بصحة القرارات التي أصدرتها المحكمة الاتحادية.<sup>85</sup>

وتجدر الإشارة إلى أن هذه المباراة القضائية انتهت بتوافقات سياسية أدت إلى اعتذار المرشح الذي تم تكليفه من قبل رئيس الجمهورية السابق برهم صالح وتكليف بديل بناء على هذه التوافقات.<sup>86</sup> وخلاصة القول أن صلاحية رئيس الجمهورية في تكليف مرشح لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء ليست مطلقة فلا بد أن توافق ما نص عليه الدستور، وإلا فتكون تحت طائلة المساءلة القضائية، طعناً بهذا التكليف.

## الخاتمة

بعد أن تناولنا موضوع "حدود اختصاص رئيس الجمهورية في تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء في الدستور العراقي لسنة 2005" من خلال استعراض اختصاص رئيس الجمهورية في تكليف المرشح لرئاسة مجلس الوزراء وآليات اختياره وتحليل معطيات البحث بشكل نرجو أن يكون قد اقترب من الدقة واستيفاء المنهج العلمي نعرض أهم النتائج التي تضمنها البحث، ونحدد أهم المقترحات التي نرجو أن يكتب لها المساهمة في تعزيز الديمقراطية وترسيخ التداول السلمي للسلطة، فقد تبين لنا أن من أبرز ما يميّز به دستور جمهورية العراق لسنة 2005 هو سعي المشرع الدستوري إلى عدم تركيز السلطة بيد شخصية واحدة (رئيس الجمهورية)، وتقييد اختصاصات رئيس الجمهورية إلى حد كبير، وهذا ما يؤدي إلى عدم تطابق واقع منصب رئيس الجمهورية مع وصفه في التعريف الذي أورده المشرع وكحل لذلك نقترح على المشرع العراقي تعديل النص الوارد في تعريف رئيس الجمهورية لأجل تلافي عدم تطابق واقع الاختصاصات الممنوحة لرئيس الجمهورية مع الوصف من خلال إيجاد تعريف يكون مانعاً جامعاً لا يؤدي إلى هذا الاختلاف.

ومن الواضح أن المشرع الدستوري العراقي لم يورد تعريف محدد لمفهوم الكتلة الأكبر عدداً في المجلس النيابي مما جعله عرضة للتأويل والتفسير القضائي والفقهني وحتى السياسي فقد تبين أن العملية السياسية لها تأثير مباشر على الأوضاع القانونية في البلاد وهذا يشمل بطبيعة الحال تشكيل الحكومة واختيار رئيس مجلس الوزراء، فهو دائماً ما يكون متأثراً

85 زياد خلف عوده، "مسؤولية الدولة في التعويض عن أخطاء القضاة"، مجلة لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية 3، العدد 31 (2018): 522.

86 المرسوم الجمهوري بالعدد 12 بتاريخ 9/4/2020 بشأن تكليف مرشح لرئاسة مجلس الوزراء.



بتوجه الكتل السياسية المؤثرة والفاعلة في البرلمان. وهو ما يجعل عملية الانتقال السلمي للسلطة تسير بصورة بطيئة، لذا نلفت عناية المشرع الدستوري العراقي إلى ضرورة تعديل نص الفقرة الأولى من المادة 76 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 بما يبين بصراحة طريقة اختيار مرشحي المناصب العليا وإيجاد تعريف محدد وواضح لمفهوم الكتلة الأكبر عدداً لمنع التأويل والتفسير أو تحميل النص ما لا طاقة له، كما أن تعديل النص لموافقة الواقع السياسي القائم لا تكفي لوحدها لأن التجارب العملية أثبتت بما لا يقبل الجدل عدم قدرة الكتل السياسية على اختيار مرشح يمتلك المؤهلات الناجحة في شغل منصب رئاسة مجلس الوزراء.

وتبين من خلال البحث أن حدود اختصاص رئيس الجمهورية في تكليف مرشح لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء ليست مطلقة فلا بد أن توافق ما نص عليه الدستور، وإلا فتكون تحت طائلة المساءلة القضائية، طعناً بهذا التكليف. كما أنه مما يؤخذ على المشرع العراقي عدم تبيان آلية محددة لاستقالة رئيس مجلس الوزراء، ولا الجهة التي يُقدم لها طلب الاستقالة ولا الجهة المختصة بالبت بها، وكذلك لم يتم تحديد المهلة الزمنية ما بين تقديم الاستقالة والبت بها حتى تكون نافذة بشكل تلقائي. ونقترح لذلك - إن كان ثمة تعديل لدستور جمهورية العراق لسنة 2005 - أن ينص المشرع على آليات محددة تنظم استقالة رئيس مجلس الوزراء والجهة التي يُقدم لها طلب الاستقالة والجهة المختصة بالبت بها، وكذلك تحديد المهلة الزمنية ما بين تقديم الاستقالة والبت بها، كون التجربة السياسية أثبتت إمكانية حصول مثل هذا الأمر والنص على ذلك في صلب الدستور أسوة برئيس الجمهورية أمر مستحسن.

## قائمة المراجع

- الجيلاوي، إقبال عبد الله أمين. "آلية تكليف رئيس مجلس الوزراء واختصاصاته في ظل الدستور العراقي لعام 2005." *المجلة السياسية والدولية* 33، العدد 33 (2016): 239-260.
- الحسيني، مالك منسي، مصدق علي طالب. "التنظيم الدستوري والقانوني لإعلان حال الحرب والطوارئ في العراق." *مجلة الحقوق، جامعة المستنصرية* 3، العدد 8-9 (2010): 431-451.
- الخالدي، ليلي حنتوش ناجي. "تأثير البرلمان على رئيس الدولة في بعض النظم السياسية." رسالة ماجستير. جامعة بابل، 2009.
- الخفاجي، أحمد علي عبود. "ثنائية السلطة التنفيذية في دستور العراق لسنة 2005." *مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية* 8، العدد 2 (2017): 229-263.
- الدراجي، جعفر عبد السادة بهير. "العلاقة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب في دستور جمهورية العراق لسنة 2005." *مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية* 8، العدد 4 (2016): 448-487.
- الزالملي، ساجد محمد. *القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق*. ط 1. الديوانية: دار نيبور للطباعة والنشر، 2014.
- ———. "نظرة في صورة استقالة رئيس الوزراء بين الدستوريين الفرنسي والعراقي." *مجلة جامعة القادسية للقانون والعلوم السياسية* 6، العدد 1 (2015): 57-78.
- ———. "صلاحيات رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء وموقف دساتير الدول حيالها." *مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية* 1، العدد 4 (2010): 55-101.
- سعيد، دانا عبد الكريم. *دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة؛ ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية*. ط 1. بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، 2013.
- سلمان، لقاء مهدي. "أقطاب الحكومة دراسة مقارنة في الولاية وبعض الاختصاصات العراق ولبنان نموذجاً." *مجلة كلية التربية للعلوم التربوية والإنسانية* 41 (2018): 2345-2387.
- الشكري، علي يوسف. *انتهاء ولاية الرئيس في الدساتير العربية*. ط 1. عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2012.
- ———. *مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال الى الاستقلال*. بيروت: منشورات زين الحقوقية، 2018.

- ———. "رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس في نظام برلماني أم مختلط." مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية 1 (2007): 83-111.
- الشمري، أحمد جاسم كاظم. "النظام القانوني لانعقاد مجلس النواب العراقي وفقاً لدستور 2005 دراسة مقارنة." رسالة ماجستير. معهد العلمين، 2019.
- الطائي، حسان عبد الله يونس. *انتقضاء الرابطة الوظيفية والرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأنها دراسة مقارنة*. ط 1. الجيزة: مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، 2017.
- عبد الحميد، أثيل خزعل. "المركز القانوني لرئيس الدولة في النظام البرلماني." رسالة ماجستير. جامعة المستنصرية، 2010.
- عبد العباس، زينه صاحب كوزان. "المركز الدستوري لرئيس الدولة في ظل دستور 2005 العراقي." رسالة ماجستير. جامعة الكوفة، 2010.
- عبد، صلاح خلف. "المحكمة الاتحادية العليا في العراق تشكيلها واختصاصاتها." رسالة ماجستير. جامعة النهدين، 2011.
- عبيد، عدنان عاجل. *القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق*. ط 2. النجف الأشرف: مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، 2013.
- العزيز، علا عبد. "دور رئيس الدولة في اختيار رئيس مجلس الوزراء وأنهاء ولايته في دستور العراق لعام 2005 دراسة تحليلية مقارنة." مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية 1، العدد 19 (2014): 244-285.
- العطواني، صبيح وحوح. "رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور 2005 دراسة مقارنة." رسالة ماجستير. جامعة الكوفة، 2010.
- عوده، زياد خلف. "مسؤولية الدولة في التعويض عن أخطاء القضاة." مجلة لارك للفلسفة واللسانيات والعلوم الاجتماعية 3، العدد 31 (2018): 515-535.