

اشكالية تداخل السلطين التشريعية والتنفيذية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ دراسة تحليلية

م.د. ناصر كاظم خلف

sser.kadhim22@gmail.com

كلية العلوم (السياسية-جامعة ميسان)

الملخص

أدت الأحداث السياسية التي مر بها العراق بعد عام ٢٠٠٣ الى عملية وضع دستور يعكس بنية النظام السياسي الجديد والذي بني على أساس التوافق بين القوى والأحزاب الفاعلة في الواقع السياسي العراقي ، وكانت العديد من بنوده مثار خلاف بين الفرقاء السياسيين وانعكس ذلك على باقي اطياف الشعب في الوقت الذي يفترض بالدستور ان يكون الأصرة التي تجمع كل تلك الأطياف والمكونات .

فقد أثر الغموض والتشوه والبنود المتناقضة الى تعميق الخلاف بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، من جهة ، والعلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان من جهة اخرى ، كما الحق هذا التناقض والغموض كل مجالات الواقع السياسي كالانتخابات وغيرها ، بالشكل الذي اصبح فيه الدستور غير قادر على تنظيم العملية السياسية بشكل ناجح وهو بحاجة الى تعديل لأغلب بنوده بما يتوافق مع استمرار عملية التحول الديمقراطي في العراق .

الكلمات الإفتتاحية : الدستور، السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، النظام البرلماني، السلطات.

The problem of overlapping the legislative and executive powers in the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005: an analytical study

Dr. Nasser Kazem Khalaf Maysan
University - College of Political Science

Abstract:

The political events that Iraq went through after 2003 led to the process of drawing up a constitution that reflects the structure of the new political system, which built consensus between the active forces and parties in the Iraqi political reality. It is supposed in the constitution to be the link that brings together all these spectra, components, ambiguity, distortion, and contradiction deepening the dispute between the legislative authority and the executive authority, on the one hand, and the relationship between the federal government and the Kurdistan Regional Government, on the other hand. This contradiction affected all areas of political reality as elections and others. The political process has been successful and it needs to amend most of its provisions in line with the continuation of the process of democratic transition in Iraq.

Keywords: constitution, legislative authority, executive authority, parliamentary system, separation of powers.

المقدمة

بعد إنهيار النظام الشمولي عام ٢٠٠٣ في العراق وبغية السعي لبناء نظام سياسي ديمقراطي برلماني فيدرالي بعد عهود من الإستبداد السياسي والفكري والإجتماعي ، جاءت المادة (٦١) من قانون ادارة الدولة بإلزام سلطات التشريع اللاحقة بكتابة دستور جديد للدولة في موعد أقصاه منتصف آب من عام ٢٠٠٥ ، وعلى إثرها أجريت الإنتخابات العامة لإضفاء الشرعية على العملية الدستورية، وقد اثرت التحولات الهيكلية التي أحاطت بالواقع السياسي في العراق من الإحتلال الأمريكي وضغوطاته وضعف اتجاه عقلية التأسيس للنخبة

السياسية، فضلا عن تحول الدستور الى فرض ارادات لتمرير مصالح بعض القوى السياسية، وقد انعكست هذه المسببات على مواد الدستور التي تضمنت الكثير من المواد الخلافية والغامضة والضبابية ، ومنها مايتعلق بالعلاقة بين تلك السلطات، حتى ابتعدت في بعض بنوده عن السياق المعمول به في النظم البرلمانية .

أهمية البحث : تتركز أهمية البحث في الأمور الآتية :

١- مقارنة النصوص الدستورية مع الواقع العملي تقضي الى وجود خلل في العلاقة بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية .

٢- ان قرارات المحكمة الاتحادية لم تسهم في حسم بعض الإشكاليات في تلك النصوص بل ساهمت في تعقيدها.

٣- ابراز النقاط الخلافية في الدستور العراقي فيما يخص السلطات ، ومدى انعكاس هذه الخلافات على الواقع السياسي في العراق.

٤- دراسة نقاط التباعد والتقارب بين تلك السلطات، تضع اجوبة لأسئلة حول الدستور العراقي برمته.

إشكالية البحث : تتلخص إشكالية البحث في الآتي:

١- هناك خلل في العلاقة بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة من جهة ،

وبينهما وبين البرلمان من جهة اخرى ، بما يبتعد عن الأسس والمبادئ

التي أقرتها الأنظمة البرلمانية مما كرس حالة عدم الإستقرار السياسي .

٢- في الوقت الذي منح الدستور العراقي حصانة مطلقة لمجلس النواب،

وذلك لغياب مسأئلته مع منحه الحق في مسائلة الحكومة إسقاطها على

خلاف سياق النظام البرلماني.

٣- ان الدستور أعطى لرئيس الدولة اختصاصات لا تتفق مع الصفة التشريعية له كما يفترض ان تكون مقيدة بموافقات جهات اخرى كما هو معمول في النظام البرلماني.

٤- لما كانت نصوص الدستور هي بمثابة احكام عامة وضع نصوصه بشكل يصعب تفسيرها، وعلى الرغم من كثرتها فأنها بحاجة الى التفسير وذلك عند دخولها حيز النفاذ ، وهذا ما حصل مع بعض النصوص ، وقد يحصل ذلك مع نصوص اخرى مستقبلا .

فرضية البحث: تفترض الدراسة ان النظم البرلمانية تستند على الأسس التي تقر إزدواج السلطة التنفيذية ، إذ تمنح رئيس الوزراء استقلاله العضوي والوظيفي في مواجهة رئيس الدولة او البرلمان ، غير ان الدستور العراقي الذي انبثق من خلال ظروف استثنائية ابتعد عن تلك الأسس في الكثير من بنوده ، الأمر الذي كان له الأثر البالغ في خلخلة موازين المعادلة السياسية بين السلطات ، ونتجت عنه عقبات ومشكلات كثيرة أثرت على الواقع السياسي في العراق.

منهجية البحث: إعتد البحث على منهج التحليل الوصفي الذي يفسر المواد الخلفية في دستور جمهورية العراق، وهي تتعلق بالسلطات التشريعية والتنفيذية، ويعتمد هذا المنهج إستعراض جزئيات القوانين وتفسيرها، مع الإستناد الى المنهج المقارن لمقارنة النصوص الدستورية النافذة في العراق مع مثيلاتها في النظم البرلمانية الأخرى



المبحث الاول: الأطر الدستورية للمؤسستين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة البرلمانية

تُعد سمة الفصل بين السلطات من أهم سمات الديمقراطية في النظام السياسية الديمقراطية المعاصرة، اذ يبين حدود كل سلطة من سلطات الدولة وعلاقتها بالسلطات الأخرى. إذ ان التعاون بين السلطات يجسد مبدأ الفصل بينهما في النظام البرلماني ، ولابد لنا ان نستعرض صلاحيات كل سلطة على حدة حتى نتعرف على حدود تلك السلطات وصلاحياتها واختصاصاتها .

المطلب الأول : بنية المؤسسة التشريعية وأختصاصاتها في النظم البرلمانية .

أولاً : السلطة التشريعية في النظم البرلمانية : تبرز اهمية المجالس النيابية - وهي الركن الثاني من اسس النظم البرلمانية - بدور مهم كونها تمثل الشعب وتعبر عن ارادته ومكوناته، وهي تمثل محور السلطات في الديمقراطيات البرلمانية بما تملكه من اختصاصات متعددة ووظائف دستورية مختلفة المدى والآثار، وان بيان طبيعة القرارات الصادرة عن مجلس النواب يترتب عليها نتائج مهمة، والحكومة تنبثق من هذه المجالس، وهي تراقب أعمال الحكومة وتحاسبها عن اي تقصير في مهامها ، وتعزل من قبلها، ومن خلال المجالس ينتخب رئيس الدولة ويحاسب ويعزل من قبلها عند اي تقصير^(١). كما ان المسائلة السياسية للحكومة تكون امام البرلمان وهي تتخذ مظاهر عدة منها حق السؤال والإستيضاح وحق اجراء التحقيق وحق الإستجواب وسحب الثقة .

^١ ، اندروج ماندليروم ، تعزيز المسائلة البرلمانية ومشاركة المواطنين والوصول الى المعلومات ، المعهد الديمقراطي البريطاني الوطني ومعهد البنك الدولي ، النسخة العربية، ٢٠١٣، ص٣.

كما ان من المسلم به ان وظيفة البرلمان هي، التصديق على المعاهدات، وقرار القوانين المالية ومنها الموازنة العامة للدولة التي يتم إقرارها باصدار قانون الموازنة العامة، بذات الإجراءات التي يتم فيها اقرار قوانين الدولة، وقرار الموازنة من قبل البرلمان يكسبها صفة المشروعية، وهي الصفة التي لا تتم إلا بعد موافقة الاخير، وإلا تبقى مجرد مشروعات وتصورات غير قابلة للتنفيذ على ارض الواقع، كما ان مشاركة البرلمان في اقرار الموازنة يعطي ضمان الشفافية والمسؤولية المتبادلة بين السلطات (٢).

ثانياً :- السلطة التنفيذية في النظم البرلمانية : يرتكز النظام البرلماني على ازدواجية السلطة التنفيذية والتي تشمل:

١- رئيس الدولة :- يقوم اساس السلطات التنفيذية في النظم البرلمانية على مبدأ التفريق بين منصب رئيس الدولة سواء كان رئيساً للدولة، أو ملكاً، ورئاسة الحكومة، إذ ان رئيس الدولة أو الملك فيها غير مسؤول سياسياً، بيد انه مسؤول جنائياً بخلاف ما اذا كان ملكاً، ويكون الملك غير مسؤول من الناحية السياسية او الجنائية، وسبب عدم تحميل الرئيس، المسؤولية السياسية لأنه -كقاعدة عامة -لايتمتع بسلطة تنفيذية حقيقية ودوره في ممارسة السلطة لايتعدى مجرد النصح والإرشاد،

^٢ ميرزا سيروان عدنان الزهاوي: الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، الدائرة الإعلامية في مجلس النواب العراقي، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٢٨، نقلاً عن محمد جمال مطلق ذبيات، المالية العامة والتشريع المالي، ط١، الدار العلمية الدولية، عمان، الأردن، ٢٠٠٣، ص ٢٦٦.



ويترتب على وضع عدم المسؤولية السياسية لهذا الرئيس، نتيجتان هامتان^(٣):

أ- عدم جواز انتقاده لإنعدام مسؤوليته وعدم ممارسته لأي سلطة تنفيذية ترتب مسؤوليته، وفقاً للقاعدة العامة، السلطة توازي المسؤولية، وهذه المسؤولية لا تتحقق إلا في حالة ممارسة رئيس الدولة لمهام معينة بطريقة مخالفة للقانون.

ب- وجوب أن يكون توقيع رئيس الحكومة والوزير المختص بجوار توقيع رئيس الدولة عملاً بأساس التوقيع الوزاري المجاور، لأن الأوامر الصادرة عن رئيس الدولة لا تخلي الوزارة من المسؤولية، وعليه فإن توقيع رئيس الدولة إذا لم يقتصر بتوقيع الوزارة المختصة يجعل هذا العمل أو القرار بمنأى عن الطعن بهن ويحرم البرلمان من حق توجيه النقد إليه كون متخذه غير مسؤول عن أعماله سياسياً .

كما أن هنالك شكلاً لأنظمة البرلمانية ، فهناك النظام البرلماني شبه الرئاسي إذ يمارس الرئيس صلاحيات مهمة يتدخل في صلب مهام النظام السياسي مثل تعيين الوزراء أو عزلهم وهؤلاء مسؤولين سياسياً أمامه ، وهو لا ينفرد بهذه الصفة ، فالبرلمان له حق مساءلة الوزراء كذلك يمتلك الرئيس حق حل البرلمان دون الرجوع إلى الحكومة، وهذا النوع من النظام البرلماني موجود في فرنسا وأغلب الدول العربية^(٤) .

^٣ عامر عياش : طبيعة النظام البرلماني في العراق ، في ظل دستور جمهورية العراق ، لعام ٢٠٠٥ النافذ ، مجلة الحقوق ، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية ، المجلد (٤)، العدد (١٣، ١٤)، ٢٠١٢، ص ٤.

^٤ حنان محمد القيسي: ثنائية المجلس التشريعي في العراق ، منشورات بيت الحكمة ، بغداد، ٢٠١٢، ص ٤٦.

وهناك النظام البرلماني الفردي ، الذي يعد الأكثر كمالاً" أو تقليداً" والأكثر إنتشاراً" ، إذ لا يؤدي رئيس الدولة سوى دور شرفي ، وفي هذا النظام لا يملك البرلمان حق مساءلة الحكومة ووزراءها، بل ان الأخيرة لها حق حل البرلمان، حتى لو كان هذا الحق يمارسه رئيس الدولة من الناحية الشكلية فإنه يتوجب عليه الرضوخ للإرادة الحكومية من دون ان يملك أية سلطة تقديرية في ذلك وهذا النظام مطبق في إنكلترا ومعظم الدول الأوروبية والديمقراطيات في العالم^(٥).

ويذهب الفقه الدستوري الى ان النظم البرلمانية التقليدية، لا يمكن ان تتحقق إلا في الأنظمة الملكية وذلك لأنه في النظم الجمهورية يتم إختيار رئيس الدولة أما عن طريق الشعب مباشرة أو عن طريق البرلمان ، وهذا يخل بمقتضيات المساواة والتوازن التي تقوم عليه النظم البرلمانية ، اذ ان إختيار رئيس الدولة من الشعب يقوي مركزه وبالتالي يجعله أعلى مرتبة من البرلمان ، أما إذا اختير عن طريق البرلمان فسيكون بمركز التابع للبرلمان ، إلا انه في الأنظمة الملكية فأن رئيس الدولة يتبوء منصبه بالوراثة ، وهذا يكفل الإستقلال والمساواة بالشكل الذي لا يخل بمبادئ النظام البرلماني ^(٦) .

وفي مقابل هذا الإتجاه يذهب جانب آخر من الفقه الى إن انتخاب رئيس الدولة من البرلمان لا يخل بمبدأ المساواة والتوازن ويبقى الرئيس مستقلاً ولا يمكن النيل من هذا الإستقلال إستناداً الى الأسس التي تنص على عدم مسؤوليته أمام البرلمان وبعبارة أخرى لا يستطيع البرلمان عزل رئيس الدولة،

^٥ المصدر السابق، ص ٤٧.

^٦ مصطفى ابو زيد فهمي: النظام البرلماني في لبنان والبلدان العربية ، الشركة الشرقية للنشر والتوزيع، بيروت ، ط ١، ١٩٦٩، ص ٢٢.



وهذا يقود بطبيعة الحال الى إنسجام النظام البرلماني مع الأنظمة الملكية والجمهورية وهذا واقع فعلا ^(٧).

أما فيما يتعلق بإختصاصات رئيس الدولة في النظم البرلمانية، إذ ترى بعض الاتجاهات ان الدساتير التي أخذت في تلك النظم لم تتوانى عن منح رئيس الدولة، العديد من الإختصاصات -بعد التنسيق مع الوزارة - التي تتطلب الدقة والتشخيص في أدائها احتراماً ووفاء لما رده من قسم على إحترام الدستور والمحافظة على سلامة البلاد ووحدها ، واصحاب هذا الرأي يرون ان الدور الإيجابي الذي يؤديه رئيس الجمهورية لايتنافى مع القواعد العامة للنظام البرلماني خاصة اذا كان ذلك دوراً مشتركاً مع الوزارة مما يتطلب ان تتقبل رئاسة مجلس الوزراء مشاركته في تحمل مسؤوليته امام السلطة التشريعية وان يقوم رئيس الوزراء بتغطية دور رئيس الدولة بالشكل الذي يمنع مناقشة اعمال الرئيس امام البرلمان كونه غير مسؤول امامها ^(٨).

٢- مجلس الوزراء:- يعد مجلس الوزراء الطرف الثاني في السلطة التنفيذية ، وهمزة وصل بين رئيس الدولة والبرلمان ، وتتكون من : كلا من رئيس المجلس، وعدد من الوزراء ، وهو صاحب السلطة الفعلية والمهيمن على إدارة شؤون الدولة ويترتب على ذلك مسؤوليتها أمام البرلمان ، وقد ذهب بعض الفقهاء الى تسمية النظام البرلماني بحكومة الوزارة لما لها من أهمية في النظام السياسي البرلماني ^(٩)، وإذا كان انتقاء رئيس المجلس الوزاري

^٧ مروان حسين عطية : مجلس الوزراء في دستور العراق . . رسالة ماجستير (غير منشورة) ، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٤، ص١٥.

^٨ منذر الشاوي: فلسفة الدولة ، منشورات دار الذاكرة ، ط٢، عمان، ٢٠١٣، ص١٩٩.

^٩ يحيى غازي عبد المحمدي ، النظام البرلماني العراقي في ظل دستور ٢٠٠٥ ، رسالة ماجستير (غير منشورة)، جامعة الشرق الأوسط، كلية القانون، عمان، الأردن، ٢٠١٧، ص١٧.

مقيدا بقاعدة تكليف (مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا) بتشكيل الحكومة، إلا ان اختيار مجلس الوزراء لأعضاء المجلس ينبغي له التفرقة فيه بين حالتين^(١٠) :

أ- **حكومة الأغلبية** : وفي هذه الحكومة يتمتع رئيس مجلس الوزراء بحرية نسبية في إختيار اعضاء المجلس ، وفي الغالب يختار هؤلاء الأعضاء من بين قياداته حزبه ويكون لقيادة الحزب دورا مؤثرا في عملية الإختيار.

ب- **الحكومة الإئتلافية** : في ظل هذه الحكومة لا يتمتع رئيس الحكومة المكلف بحرية إختيار أعضاء حكومته من نواب ووزراء ، بل يتم اختيارهم بالتوافق فيما بين الأحزاب والكتل البرلمانية من دون أن يختص الرئيس بإختيارهم على وفق برنامجه .

ويتميز التشكيل الوزاري في النظم البرلمانية الى خصائص عدة أهمها^(١١) :

- منح الثقة للوزارة ، وهو أمر يستند الى البرلمان ، إذ تستمد الوزارة مشروعيتها من البرلمان الذي يمثل الأمة والشعب ، شريطة حصول رئيسها على الأغلبية البرلمانية من أجل تسميته .

- تكون الوزارة وحدة متضامنة ومتجانسة في تحمل المسؤولية ، إذ يجب أن تكون هناك تضامنا كليا للوزارة، في مواجهة المسؤولية السياسية أمام سلطة التشريع .

^{١٠} حميد حنون خالد ، الأنظمة السياسية . مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص٩٣.

^{١١} دلشاد إحسان أحمد ملا : دور السلطة التنفيذية في النظام الفدرالي (العراق مابعد ٢٠٠٥ كحالة للدراسة)، رسالة ماجستير (غير منشورة) جامعة الشرق الأدنى ، كلية ادراستات العليا للعلوم الإجتماعية ، نيقوسيا، قبرص، ٢٠٢٠، ص٩.



- تواجد الوزراء داخل البرلمان يكون بصفتهم الوزارية ، إذ ان الوزراء هم من ضمن نواب المجلس -في أغلب النظم البرلمانية - ويجمعون بين عضوية السلطة التشريعية فضلا عن التنفيذية .
- في أغلب النظم البرلمانية يحق للوزراء المشاركة في مناقشات البرلمان وإبداء رأيهم والدفاع عن سياسة الحكومة .
- ان رئيس الحكومة ، هو المهيمن على الدولة -وفق النظام البرلماني - وهو الذي يصنع سياستها العامة وينفذها .

المبحث الثاني: اختصاصات السلطين التشريعية والتنفيذية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

- تتعدد اختصاصات السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في الدستور العراقي النافذ عام ٢٠٠٥ على وفق سياقات الأنظمة البرلمانية وهي كما يأتي :
- المطلب الاول:- إختصاصات السلطة التشريعية وفق دستور عام ٢٠٠٥ .**
- يختص مجلس النواب العراقي حسب الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، بالإختصاصات الآتية ^(١٢) :
- ١- تشريعه للقوانين الاتحادية .
 - ٢- مراقبته لأداء الحكومة .
 - ٣-: إنتخاب رئيس الدولة .
 - ٤-: تنظيم عملية المصادقة على الإتفاقيات الدولية المعاهدات ، وتسن بقانون بعد موافقة أغلبية ثلثي أعضاء البرلمان .
 - ٥-: الموافقة على تعيين كل من :

^{١٢} المادة (٦١) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

أ- ورئيس الإدعاء العام ورئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ، ورئيس هيئة الإشراف القضائي بعد التصويت على تعيينهم بأغلبية مطلقة ، بإقتراح من مجلس الوزراء .

ب- أصحاب الدرجات الخاصة والسفراء ، بإقتراح من مجلس الوزراء .

ج -رئيس جهاز المخابرات ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ، ، بناء على إقتراح من مجلس الوزراء .

٦-أما فيما يتعلق برئيس الدولة ، فهي كالآتي:

أ- يتعين على المجلس-وبأغلبية مطلقة لأعضاءه- مسائلة رئيس الدولة، بناء على طلب مسبب .

ب- ، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا ، في إحدى الحالات الآتية :

١- حنثه في اليمين الدستورية .

٢- إنتهاكه الدستور .

٣- الخيانة العظمى .

يعفى رئيس الدولة بأغلبية عدد اعضاء المجلس المطلقة .

٧-حق الإستجواب لرئيس الحكومة ، والوزراء .

٨: أ- يمكن للبرلمان -وبأغليبيته المطلقة لعدد نوابه-سحب الثقة من أي وزير في الحكومة .

ب-كما يمكن للبرلمان وبناء على طلب من خمس اعضاءه، لمجلس النواب بناء على طلب خمس عدد اعضاءه سحب الثقة من رئيس الحكومة ، ولايحق لأعضاء البرلمان تقديم هذا الطلب إلا بعد استجواب رئيس الحكومة وبعد سبعة ايام من تقديم الطلب.

أ- حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة .



٩- من صلاحيات البرلمان هي موافقته حالات الطوارئ أو إعلان الحرب ، بأغلبية الثلثين من عدد أعضائه، بناء على طلب مشترك من رئيس الدولة ، ورئيس الحكومة".

المطلب الثاني: اختصاصات السلطة التنفيذية في النظام السياسي العراقي وفق دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

١- رئيس الجمهورية .

يشترط في المرشح لرئيس الجمهورية، أن يكون ^{١٣}:"

أولاً : عراقياً بالولادة ، ومن أبوين عراقيين .

ثانياً : أهليته كاملة ، وقد أتم (٤٠) سنة من عمره.

ثالثاً : يشهد له بنزاهته واستقامته وسمعته الحسنة .

أما أهم الصلاحيات لرئيس الجمهورية ، بحسب المادة (٧٣) من الدستور العراقي هي ما يأتي ^(١٤):"

أولاً : بإستثناء ما يتعلق بالحق الخاص والمحكومين بإرتكاب جرائم الإرهاب، والجرائم الدولية والفساد المالي والإداري يحق له إصدار العفو الخاص بهذه الأحكام، بعد توصية من رئيس الوزراء .

ثانياً: له حق المصادقة على، الإتفاقيات الدولية، والمعاهدات، بعد موافقة مجلس النواب عليها، ويعد مصادقاً عليها بعد مضي (١٥) يوماً.

ثالثاً: كذلك له حق المصادقة على ما يشرع من قوانين من قبل مجلس النواب، ويعد مصادقاً عليها بعد مضي (١٥) يوماً من تاريخ تسلمها .

^{١٣} المادة (٦٨) ، من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

^{١٤} المادة (٧٣) ، من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

رابعاً: دعوة المجلس النيابي المنتخب ، للإنعقاد خلال مدة لا تتجاوز (١٥) يوماً، من تاريخ المصادقة على نتائج الإنتخابات ، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور .

خامساً : له صلاحية منح النياشين، والأوسمة ، بتوصية من رئيس الحكومة، وفقاً للقانون .

سادساً تسلم مهام السفراء .

سابعاً : له سلطة إصدار المراسيم الجمهورية .

ثامناً : يصادق على أحكام الإعدام ، التي تصدرها المحاكم المختصة .

تاسعاً : للأغراض التشريعية والإحتفالية فقط، يقوم الرئيس بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة .،

عاشراً : ممارسة صلاحيات رئاسية أخرى، واردة في هذا الدستور " .

٢- رئيس مجلس الوزراء، والوزراء في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

تمارس السلطة التنفيذية الى جانب رئيس الجمهورية ، بحسب الدستور، حقيبة وزارية تتألف منها العديد من المهام، والوظائف، التي نظمها الدستور ويستند في سلطته الى ثقة البرلمان ، ويسمي رئيس مجلس الوزراء المكلف أعضاء وزارته خلال مدة لا تتجاوز الـ (٣٠)، من تاريخ تكليفه، ثم يعرض أسماء أعضاء وزارته ، ومنهاجه الوزاري على مجلس النواب ، ويعد حائزاً ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة ، أما في حالة عدم نيّله لثقة البرلمان، فيكلف رئيس الجمهورية، مرشح آخر بتشكيل الحكومة خلال (١٥) يوماً ، ولا تكفي توافر الثقة البرلمانية في الحكومة عند تشكيلها، بل يجب ان تستمر هذه الثقة طيلة



فترة قيام الوزارة بعملها ، تحت طائلة حلها من قبل البرلمان وسحب الثقة منها^{١٥}.

وتتأط برئيس مجلس الوزراء، المسؤولية التنفيذية المباشرة ، عن كل مايتعلق بالسياسة العامة للدولة، ويعد كذلك قائدا عاما للقوات المسلحة ، ويرأس اجتماعات المجلس الوزاري ويدير جلساته، كما ان له سلطة وله الحق بإقالة اي وزير بموافقة مجلس النواب^(١٦) . وبنفس خصائص اختيار رئيس الجمهورية يشترط في رئيس مجلس الوزراء، مايشترط في رئيس الجمهورية ، مثل حيازته على الشهادة الجامعية أو مايعادلها ، وان يتم (٣٥) عام من عمره، ويشترط في الوزير، ما يشترط في عضو البرلمان، بحيازته للشهادة ذاتها^(١٧). ويمارس المجلس الوزاري ، الصلاحيات الآتية^(١٨) :
أولا : ، تنفيذ سياسة الدولة العامة، ، واشرافه على عمل جميع الوزارات ، وكذلك الجهات غير المرتبطة بوزارة .

ثانيا : اعداد صيغ اقتراح لمشروعات القوانين .

ثالثا: بهدف تنفيذ القوانين يمارس رئيس مجلس الوزراء صلاحية إصدار القرارات ، والتعليمات والأنظمة المتعلقة بذلك .

رابعا: يشرف رئيس مجلس الوزراء على إعداد مشروع الموازنة العامة والحسابات الختامية، وخطط التنمية .

خامسا : يرفع توصية الى المجلس النيابي حول موافقته على تعيين السفراء وكلاء الوزارات ، وأصحاب الدرجات الخاصة ، ورئيس أركان الجيش

^{١٥} المادة (٧٦) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥

^{١٦} المادة (٧٨) ، من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

^{١٧} المادة (٧٧) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

^{١٨} المادة (٨٠) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورؤساء الأجهزة الأمنية، ورئيس جهاز المخابرات الوطني.

سادسا: تفاوضه بشأن الإتفاقيات الدولية والمعاهدات وصلاحيته في التوقيع عليها، أو من يخوله".

٣: التداخل بين صلاحيات رئيس الدولة ورئيس الحكومة

تنص المادة (٦٨) على ان "ينتخب رئيس الدولة، من قبل المجلس النيابي، بأغلبية ثلثي أعضائه، ويشترط لإنتخابه: ان يكون عراقيا بالولادة، ومن أبوين عراقيين، وكامل الأهلية وقد اتم (٤٠) عاما، من عمره، وذا سمعة حسنة، ويتمتع بالنزاهة والإستقامة والعدالة والإخلاص لوطنه"^(١٩).

ولم يحدد الدستور في مادته (٥٩أولا) النصاب المطلوب لإنتقاد المجلس بجلسته الخاصة بانتخاب رئيس الدولة، وفيما اذا كان يتحقق وفق القاعدة العامة الواردة في نص المادة ذاتها بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه أو انه يتطلب أغلبية موصوفة تتناسب مع اغلبية تمرير الترشيح المطلوبة في جولته الأولى^(٢٠).

وبالرغم من وجود أداة التنفيذ المتمثلة بـ(المجلس الوزاري)، تمتلك السلطات الفعلية في الدولة، فأن لرئيس الدولة، بعضا من سلطات يمارسها بشكل منفردا عن الوزارة، كإقتراح بعض المشروعات القانونية، وتقديم الطلبات المتعلقة بسحب الثقة من الحكومة، ودعوة المجلس النيابي، للإنتقاد خلال خمسة عشر يوما، من تاريخ المصادقة على نتائج الإنتخابات، وكذلك

^{١٩} المادة (٦٨) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

^{٢٠} حسن كريم، وآخرون: تعديل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، (أزمة التعديلات الدستورية السياسية)، ندوة معهد العلمين، ٢٠٢٠، ص١٧٨.



دعوته لجلسة استثنائية للمجلس، وتمديد مدة إنعقاده، والمصادقة على المعاهدات، والإتفاقيات الدولية، ومصادقته على القوانين، التي يسنها المجلس النيابي، وقبول سفراء الدول، وإصداره للمراسيم الجمهورية، والمصادقة على احكام الإعدام، الصادرة من المحاكم العراقية المختصة، وقيادته الإحتفالية للقوات المسلحة بصورة تشريفية، وتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل الحكومة، والحلول محل رئيس مجلس الوزراء، عند خلو مجلس الوزراء من المنصب لأي سبب كان، ولحين تشكيل الحكومة^(٢١). إنَّ هذه الصلاحيات تخالف ما هو معمول في الأنظمة البرلمانية التي لا يمارس فيها الرئيس أيّاً من اختصاصاته منفردة تتقاطع مع اختصاصات الوزارة، فهو لا يملك السلطة إلا وفق تعبير الفقه الإنكليزي (The King can not act alone)، أما الجانب الفعلي فيكون للوزارة، فوجود الإختصاصات للرئيس يؤدي الى التصادم، ويخلق حالة من اللاتوازن، بين الوزارة والمجلس النيابي، التي هي ملزمة دستورياً بإحترامها، فدعوة الرئيس للمجلس النيابي الى جلسة استثنائية -حسب المادة (٥٨أولاً) من الدستور، ودعوة منحه حق التمديد للفصل التشريعي، لدورة إنعقاد مجلس النواب بما لا يزيد عن (٣٠) يوماً لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك، بحسب المادة (٧٥أولاً)، وقد منح رئيس الدولة، هذين الحقين بصورة مستقلة، ومنفردة، ولم يقرن المشرع بأن يكون بطلب من رئيس الحكومة، كما هو مفترض في النظم البرلمانية^(٢٢)، كما ان المادة (٦٠أولاً)، والتي تنص على: "ان مشروعات القوانين تقدم من رئيس مجلس الوزراء، والمجلس

^{٢١} حنان محمد القيسي: مصدر سبق ذكره، ص ٤٧.

^{٢٢} فائز عزيز أسعد: دراسة ناقدة للدستور العراقي، منشورات البستان، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٣٧.

الوزاري" ، وبهذا يكون له الحق في تقديم المشروعات للقوانين بصورة منفردة، كما لرئيس مجلس الوزراء الحق نفسه ، وكان يفترض بالمشروع ان يعطي الحق في تقديم مشروعات القوانين من رئيس الجمهورية بأقتراح من مجلس الوزراء، لأن ذلك يجعل رئيس الجمهورية، يمارس إختصاصا تشريعيا، ومعنى ذلك إزدواج الصلاحيات بين رئيس الجمهورية، والوزارة، وإرباك العلاقة بينهما من جهة، وإرباك العلاقة بين الوزارة والبرلمان ، من جهة أخرى^(٢٣). أو ان تقدم مشروعات القوانين من المؤسستين معا، ولا تقدم من جهة تنفيذية معينة من دون ان تطلع عليها الجهة التنفيذية الأخرى ، اصف الى ذلك لايوجد نص دستوري يلزم المجلس الوزاري، لإشراك رئيس الجمهورية في جلسات المجلس الوزاري، أو يتحتم اطلاعه على القرارات الصادرة من المجلس، وهذا يعد استخدام مقلوب، لمبادئ الفصل بين السلطات^(٢٤) أما بالنسبة الى طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، فقد اجازت المادة (٦١/ثامنا/ب/١) الحق ل"رئيس الجمهورية، الطلب الى المجلس النيابي، سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء"، ولم تقرر هذه المادة، ما اذا كان الطلب مسببا، أو غير مسببا، كما لم تقرر الأغلبية الواجبة لمناقشة هذا الطلب وقبوله في قبة البرلمان، وفي الحقيقة: فأن هذه الصلاحية، هي صلاحية خطيرة، لأنها تحول رئيس الجمهورية، من حكم بين السلطات العامة، والساھر على ضمان الإلتزام بين الدستور، الى طرف سياسي إعتيادي يمارس صلاحيات سياسية يمكن ان تؤدي الى اشكالات عديدة منها

^{٢٣} رافع خضر شبر صالح دراسات في مسؤولية رئيس الدولة العراقية ، دراسات في الدستور العراقي، مركز العراق للدراسات، بغداد، ٢٠٠٩، ص٤٥.

^{٢٤} نديم الجابري ، البعد السياسي والفكري ، في كتابة الدستور ، منشورات مؤسسة الفضيلة ، ٢٠١٨، ص٣٧.



احراج رئيس مجلس الوزراء واضعاف مركزه بسبب صعوبة التوفيق بين رئيس الجمهورية والمجلس النيابي ، قد تعرضه الى الإقالة ، خصوصا في الواقع السياسي العراقي الحالي ، اذ ان الرئيس ليس محايدا بين الكتل البرلمانية ، بل هو رأس الكتل الكردية والتحالف الكردستاني في دورات سابقة ، وتلك الكتل تشكل نسبة كبيرة من تشكيلة الحكومة مما يجعل رئيس مجلس الوزراء ضعيفا تجاه طلبات هذه الكتلة ، خصوصا في موضوعة كركوك^(٢٥).

إنَّ اصلاحية السابقة تخرج رئيس الجمهورية ذاته، لأن رفض المجلس لإقتراحه يجعله غير قادر على التعاون مع رئيس مجلس وزراء طلب اقالته وفشل كما يجعله عاجزا عن العمل مع مجلس النواب الذي رفض اقتراحه مما يضطره الى الإستقالة كما ان هذا الطلب يخرج مجلس النواب ويؤدي الى انقسام بين رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، لأنه هو الذي اختار كلا منهما لمنصبه ، فضلا عن كون سحب يد رئيس مجلس الوزراء ، هو كحق اصيل للبرلمان ، واهم خصائص النظم البرلمانية، التي تحقق التكافؤ والتوازن، البرلمان والوزارة خاصة و ان سحب الثقة من رئيس مجلس النواب ، يعني سحب الثقة من الوزارة بكاملها واستقالتها وهو ما اقرته المادة (٦١/ثامنا/ج)^(٢٦) ، كما ان المادة (٨١) من الدستور تنص على ان "يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء، عند خلو المنصب لأي سبب

^{٢٥} حمد عبدالله ناهي: صلاحيات رئيس الجمهورية في الدستور العراقي الدائم، مجلة قضايا سياسية، جامعة النهرين، العدد(٥٠)، ٢٠١٧، ص ١٥٦.

^{٢٦} المصدر نفسه، ص ١٥٦، كذلك تنظر المادة (٦١/ثامنا/ج) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥..

كان^{٢٧}، ويكلف مرشح آخر، بتشكيل الوزارة خلال مدة قانونية لاتزيد عن (١٥) يوما ، وفقا لأحكام المادة (٧٦) من الدستور^(٢٨) .

ويلاحظ ان هذا النص : يعالج مسألة الخلو الدائم ، وليس المؤقت ، وان إناطة هذه المهمة برئيس الجمهورية تتعارض مع مبدأ مسؤوليته السياسية وكان الأفضل ان يحل نائب رئيس الوزراء دفعا للإجراج .ومجمل تشكيل الوزارة او قبول استقالتها او اقالتها او إستقالة اي وزير فيها بصورة منفردة ، او اقالته تبقى غامضة، فلم يحدد الدستور التي تبت بذلك ، وبذلك خالف الدستور ركن مهم من من اركان النظم البرلمانية، والتي تجعل ذلك مكفولا برئيس الدولة (ملكا أم رئيس جمهورية)، وإن كان الأمر لايتعدى الجانب الإجرائي^(٢٩) .

ولدى الرجوع الى آلية التشكيل الوزاري، بعد صدور دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، يلاحظ صدور المرسوم الجمهوري بالرقم(١)، وهو يقضي بتكليف السيد (نوري المالكي) بتشكيل الحكومة،وتلاه، قرار رقم (٢)، قبل المجلس الوزاري، بإحالة رئيس وأعضاء الحكومة العراقية الإنتقالية الى التقاعد، ولم يشير القرار الى السند القانوني لذلك، استند في ذلك بحسب المادة (٧٦) من دستور،جمهورية العراق، مع ان المادة المذكورة، لم تشير الى تخويل رئيس مجلس الوزراء لسلطة اصدار قرار بتشكيل الوزارة، ولا إحالة الوزراء السابقين الى التقاعد وانما تتضمن آلية تشكيل المجلس الوزاري، بدءا بالتكليف وانتهاء بالحصول على ثقة المجلس النيابي^(٣٠) .

^{٢٧} المادة (٨١) ، من دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

^{٢٨} المادة (٧٦)، والمادة (٨١)، من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

^{٢٩} حميد حنون خالد: مبادئ القانون الدستوري ، ، مكتبة السهوري، ٢٠١٢، ص٣٧٣.

^{٣٠} المصدر نفسه، ص ٣٧٣.



المبحث الثالث : اشكاليات تداخل السلطين التنفيذية والتشريعية في دستور

جمهورية العراق النافذ لعام ٢٠٠٥

إن اشكال التعاون بين السلطات ، لا يمكن لها ان تتم، مالم يكن هناك تفاهم متبادل بينهما وهذا التفاهم يتم بإمتلاك كل سلطة وسائل ضغط وتأثير وهذا ما يجعل السلطة الأخرى تقف عند حد معين ولا تتدخل بمبدأ التوازن ، فالتوازن والتأثير المتبادل هو الذي يميز النظام البرلماني عن باقي الأنظمة ، فالتوازن بين السلطات هو لتجنب الخلاف الحاصل بينهما، كما يمنع انحراف وتمدد كل سلطة بما يتجاوز اختصاصها ، مع حفظ مركز كل منهما (٣١) .

إنّ النظم البرلمانية تعمل على تحقيق التوازن بين سلطة التشريع، وسلطة التنفيذ، عن طريق تزويد البرلمان بسلاح سحب الثقة من الحكومة وإثارة المسؤولية السياسية لها ، وتزويد الحكومة بسلاح حل مجلس النواب ، وهذا لم يتحقق ، في ظل نصوص الدستور ، وهذا مخالف لما ورد في اسس الأنظمة البرلمانية المقارنة ، وخلاف فكرة التلازم بين السلطة والمسؤولية ، وبالتالي لابد من خضوع من يمارس السلطة ، للمسؤولية ، ولما كان البرلمان يمارس سلطات فعلية (تشريعية ورقابية) عندئذ لابد من خضوعه للمساءلة ، وحل البرلمان يعني انتهاء ولايته قبل انتهاء المدة القانونية للدورة الانتخابية، ولكن نجد ان المادة (٦٤) من الدستور خالفت كل ذلك وأخذت بالحل الذاتي واذا تحقق يفقد غايته كما حصل في حل مجلس النواب عام ٢٠٢١ نتيجة انتخابات تشرين المبكرة(٣٢)، وقد حمل الدستور العراقي للعام ٢٠٠٥، والذي

^{٣١} حيدر محمد حسن: اختلال التوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية ، في دستور جمهورية العراق لسنة

٢٠٠٥. دراسة مقارنة. مجلة العلوم القانونية ، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد الأول، ٢٠١٨، ص١٥.

^{٣٢} المصدر نفسه، ص١٦.

حل محل قانون إدارة الدولة، الصادر عن سلطة الائتلاف عام ٢٠٠٤، سلبيات عديدة وخاصة فيما يتعلق في التناقض بين نصوصه حول طبيعة العلاقة بين سلطاته وخاصة ما بين سلطات التشريع والتنفيذ.

إن رئاسات مجلس النواب المتعاقبة بحكم التجربة العراقية -مالت أما الى الصراع الدائم مع صانع القرار التنفيذي، الأمر الذي عطل التعاون المتوازن بين السلطتين، أو انها مالت أحيانا الى التعاون المطلق مع السلطة التنفيذية، الأمر الذي أضعف من الفصل بين هاتين السلطتين، وأضعف من الإختصاص الرقابي للمشرعون، ويلاحظ أن تلك الميول كانت تحدد حسب الخلفية السياسية أو الفئوية لرئيس البرلمان وربما حسب مزاجه الشخصي وطبيعته السايكولوجية، فضلا عن ان هيمنة رؤساء الكتل على أعضاء البرلمان، دفع عدد من الأعضاء نحو محاباة صانع القرار التنفيذي، والدفاع عنه، الأمر الذي أضعف من الرقابة البرلمانية والمبادرة التشريعية على حد سواء مما تسبب في الكثير من حالات الإختناق بين السلطات (٣٣).

وقد دأبت تلك السلطتين على تجاوز الإلتزام ببنود الدستور كجزء من ارغام السلطة الأخرى للرضوخ لقراراتها، على سبيل المثال، تنص المادة (٦٢/ثانيا) من الدستور، على ان "للبرلمان إجراء المناقلة، بين فصول أو أبواب الموازنة العامة، وتخفيض مبالغها، وله ان يقترح -عند الضرورة- على المجلس الوزاري، بزيادة مبالغ النفقات" (٣٤)، وليس من صلاحيته تلك الزيادة عند الضرورة، إلا إذا تم طرح المقترح على المجلس الوزاري، كما يقتضي الشطر الثاني من نفس المادة وقد بينت المحكمة الاتحادية ان

^{٣٣} نديم الجابري، مصدر سبق ذكره، ص ٣٨.

^{٣٤} المادة (٦٢/ثانيا)، من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.



مجلس النواب لم يتقيد بما ورد في المشروع المصادق عليه في مجلس الوزراء -عند تشريعه لقانون الموازنة العامة لجمهورية العراق للسنة المالية لعام ٢٠١٢-، بل أضاف عليها بعض الأمور وأجرى بعض التعديلات على المبالغ المرصودة، خلافاً لنص المادة (٦٠) من الدستور وتجاوزاً على إختصاصات مجلس الوزراء المقررة في المادتين (٧٨، ٨٠) من الدستور وهو ما يشكل خرقاً لمبدأ (الفصل بين السلطات) المذكور في مادة (٤٧) من الدستور^(٣٥)، وللوقوف على بعض النقاط المتداخلة التي تمثل تلك الإشكاليات، لا بد لنا ان نستعرض بعض مواد الدستور:

١- انتخاب رئيس الجمهورية.

نظمت المادتان (٧٠، ٧٢) من الدستور، وكذلك قانون الأحكام الخاصة بترشيح رئيس الجمهورية، رقم (٨) لسنة ٢٠١٢، الإجراءات الخاصة بانتخابه، وهي كالآتي^(٣٦):

أ- انعقاد أول جلسة لمجلس النواب الجديد بعد (٣٠) يوماً من أول جلسات البرلمان.

ب- أن تكون هناك جولتان للانتخاب، في الجلسة الأولى: حصول احد المرشحين على ثلثي أصوات المجلس وفي الجلسة الثانية يكون التنافس بين اثنين حصلاً على الأصوات في الجولة الأولى، ويفوز من يحوز على أكثرية الأصوات".

^{٣٥} اسماعيل فاضل خلاص،: طبيعة قرارات مجلس النواب العراقي القانونية، رسالة ماجستير (غير منشورة)، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥، ص ٤٧. كذلك ينظر المواد (٤٧، ٦٠، ٧٨، ٨٠) من دستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

^{٣٦} المادة (٧٠، ٧١)، من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

ولم تحدد نصوص المواد المذكورة ، وما نصت المادة (٥٩ أولاً)
النصاب المطلوب في اجتماع المجلس ،لإنتخاب رئيس الجمهورية ،فالمادة
الأخيرة لم تفسر، هل تعني الأغلبية المطلقة لأعضاء البرلمان؟، أم يتطلب
أغلبية موصوفة ، تتناسب مع الأغلبية المطلوبة لتمرير الترشيح في الجولة
الأولى^(٣٧)

ولم يستعرض الإجراءات المترتبة على عقد جلسة لمجلس النواب،
لإنتخاب رئيس الجمهورية ضمن المدة المحددة -والتي هي (٣٠) يوماً من
الجلسة الأولى من تاريخ أول جلسة للمجلس، وهذا نقص في التشريع
الدستوري، كان بالإمكان تلافيه عند تشريع قانون رقم (٨) لسنة ٢٠١٢،
الآنف الذكر، وفي ظل هذا النقص كان للمحكمة الاتحادية العليا المعنية
بتفسير النصوص الدستورية رأيها، إذ إجتهدت ان يكون نصاب المجلس
بحضور ثلثي الأعضاء في المجلس وفق قرار رقم (١٦) / اتحادية / ٢٠٢٢
بتاريخ ٢٠٢٢/٢/٣ والذي أدى الى تشكيل ما يسمى بالثلث المعطل الذي
استطاع كسر النصاب لمرتين متتاليتين لعقد جلسة المجلس ،لإنتخاب الرئيس
والتي ادت الى تعطيل احدى (المؤسسات الدستورية) في الدولة ^(٣٨)

وفي الوقت الذي حدد النص الدستوري وفق المادة (٧٢ أولاً) والمادة
(٧٢ ثانياً) ولاية الرئيس ،بأربع سنوات تنتهي بإنتهاء دورة المجلس ،
وإجتماعاته بإشترط اتمام عملية انتخاب الرئيس الجديد خلال مدة (٣٠) يوماً

^{٣٧} المادة (٥٩ أولاً، ثانياً) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

^{٣٨} علي مهدي،: تشكيل الحكومة والإجراءات المترتبة على مجلس النواب المعطل، من الرابط الآتي :

<https://annabaa.org/arabic/rights/23741> في ١٣/٤/٢٠٢٢.



من تاريخ انعقاد المجلس دون ان يبين الأثر المترتب على عدم الإلتزام الدستوري خلال المدة المحددة (٣٩).

إن انتخاب الرئيس بواسطة المجلس، يضعف من مركزه السياسي ويجعله خاضعا له، فلا يكون في الواقع ندا له لإن المتبوع يقيد التابع، ويكون رئيس الدولة في مركز التابع للبرلمان، وهو ما يتعارض تماما مع النظام البرلماني بل انه يغير من طبيعته ليحوّله اقرب الى نظام الجمعية العامة كما في سويسرا^(٤٠). ومع ان الدستور حدد ولاية الرئيس بـ(٤) أعوام بالتزامن مع ولاية مجلس النواب، إلا انه عاد في المادة (٧٢/ثانيا/ب) ليقرر "ان رئيس الدولة، يستمر في مهام عمله الى ما بعد انتهاء الإنتخابات للمجلس الجديد واجتماعه، وان يتم انتخاب رئيس جديد في سقف مدة (٣٠) يوما من تاريخ اول انعقاد البرلمان"^(٤١). وظاهر هذا النص، ان المشرع قبل بإمتداد ولاية الرئيس الى وقت اطول من ولاية مجلس النواب لأن ولاية الأول تنتهي بالمصادقة على نتائج الإنتخابات وفي ابعد مدى بإكمال دورته مدة (الأربع سنوات)، اما ولاية الرئيس فتتمتد الى ابعد من ذلك والسبب هو ضرورة الحفاظ على ديمومة واستمرارية عمل مؤسسات الدولة ولايأتي ذلك اذا ما اوقف عمل رئيس مؤسسة المؤسسات اي رئيس الدولة (٤٢).

^{٣٩} حسن كريم: مصدر سبق ذكره، ص

^{٤٠} أسعد فائز عزيز، مصدر سبق ذكره، ص٣٤، كذلك ينظر، محمد كامل ليلة، ص٦٥٢.

^{٤١} المادة (٧٢/ثانيا/ب)، من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.

^{٤٢} رائد حمدان المالكي،: التداول السلمي للسلطة في النظم الدستورية والوضعية، مكتبة السنهوري، ٢٠١٦، ص٣١٥. وما تؤيد المحكمة الاتحادية هذا الرأي، في القرار المرقم (٥١/ /٢٠١٠) الصادر، بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٥ ردا على المذكرة التي تقدم بها السيد رئيس الدولة، بتاريخ ٢٠١٠/٧/١٢ طالبا فيها الفتوى، بشأن انتهاء ولاية مجلس الرئاسة بعد انتهاء شهر من اول انعقاد البرلمان، الذي هو ٢٠١٠/٧/١٤، فكان رأي

٢-إعفاء رئيس الجمهورية

تنص المادة (٦١) على ما يأتي (٤٣):

- أ- مساءلة الرئيس، بناء على طلب، بأغلبية مطلقة، لعدد أعضاء المجلس.
 ب- إعفاء الرئيس، بأغلبية عدد أعضاء مجلس النواب المطلقة، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية:

١- حنثه في اليمين الدستورية.

٢- إنتهاكه الدستور.

٣- خيانتة العظمى.

والطريقة التي إتبعها المشرع العراقي في إقالة الرئيس، تبدأ من البرلمان، وهو الجهة التي تختص بتقديم طلب مسبب لمساءلة رئيس الجمهورية من قبل أغلبية عدد أعضائه، ليأتي دور المحكمة الاتحادية العليا التي لها الفصل في الإتهامات الموجهة الى الرئيس، وإذا وجدته مداناً في أحد الحالات السابقة يكون قرار إعفائه من قبل الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب- وهذه النسبة محل نظر لأن طلب المساءلة هي نفس نسبة قرار الإعفاء بينما سحب الثقة من رئيس الحكومة، يحتاج الى خمس (١/٥) عدد أعضاء البرلمان، كما ان تعليق نفاذ ادانة المحكمة الاتحادية العليا

المحكمة الاتحادية ان يستمر مجلس النواب بممارسة مهام رئيس الدولة، حتى انتخاب الرئيس الجديد، وقد عللت قرارها بأسباب تلتخص في الآتي:

-عدم وجود نص يبين حكم حالة عدم انتخاب رئيس للدولة، في مدة اقصاها ثلاثون يوماً، من تاريخ اول اجتماع البرلمان.

- ان مدة (٣٠) يوماً، هي مدة تنظيمية وليست مدة سقوط مبدأ انتخاب رئيس الدولة، وبالرغم من ان تجاوز هذه المدة يعد خرقاً دستورياً.

- حسب مقتضيات مصلحة البلاد العليا.

^{٤٣} المادة (٦١) سادساً، من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.



لرئيس الجمهورية فيها بعض الإشكالية ، فمن المستغرب ان تدين المحكمة الاتحادية العليا رئيس الجمهورية -وهي قراراتها ملزمة وغير قابلة للطعن- وتكون معلقة على قرار مجلس النواب والذي قد يرفض قرار المحكمة لأسباب سياسية تتعلق بالكتلة التي تدعم الرئيس ، وهذا يتنافى مع المادة (٩٤) التي توجب ان تكون القرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا ملزمة للسلطات كافة ، وكيف يستمر رئيس الجمهورية في مباشرة مهامه وهو مدان من أعلى سلطة قضائية ^(٤٤) . كما ان المشرع لم يذكر ماهي الأفعال التي تدرج ضمن مفهوم الخيانة العظمى، كما لم يتضمن الدستور اي نص يمنح الرئيس ، حصانة عن الأفعال التي ترتكب من قبله وتعد جريمة جنائية ، فضلا عن عدم وجود نص قانوني عقابي يحدد مسائلته الرئيس ،عن الأفعال التي تقع منه أثناء تأديته وظيفته وتشكل هذه الأفعال بدورها جرائم معاقب عليها جنائيا ^(٤٥) .

ومن الملاحظ ان المادة ((٧٢/ج) لم تنظم لمنصب الرئيس حالة العجز الدائم أو الوفاة وشغل نائبه لوظيفته ، وهل تحسب المدة الزمنية لشغل المنصب من قبل نائبه ولاية ، والحقيقة ان مصطلح (خلو) لم يوضح بشكل صريح .ويمكن القول قد يكون استفتاء الشعب طريقا لإنهاء ولاية رئيس الدولة بصورة غير مباشرة ، وذلك عندما لاينصب موضوع الاستفتاء على انتهاء ولاية الرئيس

^{٤٤} علي مهدي،: تنظيم مسؤولية رئيس الجمهورية وفق الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، من الرابط الإلكتروني الآتي: <https://annabaa.org/arabic/rights/23741> في ٧/٤/٢٠٢٠.

^{٤٥} ، ميثم حسين الشافعي، المسؤولية السياسية للقائمين بأعباء السلطة التنفيذية، مجلة أهل البيت (ع)، العدد (١٢)، ٢٠١٢، ص ١٩٩.

بل على مسألة اخرى يكون فيها الإستفتاء بمثابة الحكم على بقاء الرئيس او عدم بقاءه في منصبه^(٤٦).

٣- إختيار رئيس مجلس الوزراء

تنص المادة (٧٦ أولا) على ان "يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتل النيابية، الأكثر عددا، بتشكيل الحكومة، في مدة (١٥) يوما من تاريخ انتخاب رئيس الدولة"^(٤٧)، وهي صلاحية شكلية، فالبرلمان له سلطة الإختيار الفعلية لرئيس مجلس الوزراء والرئيس ينتظر موافقة البرلمان وحقه في ذلك مقيد ومرهون بموافقة المجلس النيابي وإن لم يكن محل رضا الرئيس شخصا^(٤٨). وأثارت المادة السابقة الكثير من اللغط ، فقد بدت غامضة في صياغتها في تحديد تكليف رئيس مجلس الوزراء، فهل يكلف رئيس الجمهورية، زعيم الأغلبية الفائزة في الإنتخابات ، ام الأغلبية التي تتشكل في البرلمان، من إئتلاف اكثر من قائمة ومما زاد الأمر تعقيدا رأي المحكمة الاتحادية العليا عقب انتخابات ٢٠١٠ ، اذ بينت فيه ان بإمكان رئيس الجمهورية، تكليف زعيم الأغلبية الفائزة بالإنتخابات ، أو تكليف زعيم الأغلبية التي ستتشكل خلال انعقاد أول جلسة للمجلس ، وهو تفسير يتقاطع مع قواعد الأنظمة البرلمانية العريقة والمستقرة من ان يكلف الرئيس ، زعيم الأغلبية الفائزة في الانتخابات وفتح الباب على مصراعيه لتقديم تنازلات لبعض القوى السياسية لكسب ودها ومشاركتها في تشكيل الحكومة وضعف الإداء الحكومي

^{٤٦} رائد حمدان المالكي، مصدر سبق ذكره، ص ٣١٨.

^{٤٧} المادة (٧٦) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

^{٤٨} احمد سعيفان: الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ، (دراسة مقارنة) . منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٨، ص٤٤٣.



وجاءت الفقرة الثالثة من المادة (٧٦) بإشكالية أكبر، وهي تكليف مرشح آخر عند عجز المرشح عن تشكيل الحكومة، إذ نصت على أن "تكليف رئيس الجمهورية، لمرشح جديد لرئاسة مجلس الوزراء خلال (١٥) يوما عند اخفاق رئيس الحكومة الذي كلف بتشكيل الوزارة، خلال تلك المدة التي تم النص عليها في البند ثانيا من هذه المادة "وتتبع الإشكالية في أن نص المادة لم يحدد المكلف الثاني، هل هو من ترشحه الكتلة الأكبر عددا؟، أم إنه من يختاره الرئيس، وهو ما حصل بعد إستقالة السيد عبدالمهدي، إذ كلف الرئيس مرشحا إختاره هو، ولا ينتمي الى الكتلة الأكثر عددا مما حدا بمجلس النواب الى استخدام سلاح عدم الحضور وكسر النصاب في حالة اصرار رئيس الجمهورية على قراره، وعزز ذلك اقرار المحكمة الاتحادية بأن تفسيرها الأول لنص الفقرة أولا هو ملزم ولا يمكن التراجع عنه أو استبداله بتفسير آخر^(٤٩).

وإذا كان التكليف حسب المادة (٧٦) من الدستور للكتلة الأكثر عددا نجد أن رئيس الجمهورية العراقية (برهم صالح) اختار في ١٧/٣/٢٠٢٠ النائب عدنان الزرفي وهو ليس ضمن الكتلة الأكثر عددا وهذا ليس وفق سياق الدستور^(٥٠). وعند الرجوع الى المادة ذاتها في الفقرة (ثالثا)، نجد أن الوضع اختلف كلياً، أن الدستور منح الرئيس الصلاحية الكاملة بأن يختار مرشحا جديدا دون الرجوع الى الكتلة الأكثر عددا، بشرط اخفاق التكليف الأول، (وهذا يدل على أن خطوات رئيس الدولة في اختيار الزرفي صحيحة- بحسب الدستور-)، لكن

^{٤٩} ميثاق غازي فيصل، مصدر سبق ذكره.

^{٥٠} طارق عبدالحافظ الزبيدي، الصلاحيات الدستورية لرئيس جمهورية العراق، مركز المستقبل للدراسات الاستراتيجية، ٢٠٢١، ص ٣.

من جانب اخر تحتاج هذه المادة الى وقفة وتعديل، كما ان هذه الصلاحيات تجاوزا على اسس النظام البرلماني الذي يعد الرئيس مركزا شرفيا. وقد استمرت حكومة تصريف الأعمال بممارسة اختصاصها-بعد اختيار مصطفى الكاظمي رئيسا للمجلس الوزراء- من ٧مايس عام ٢٠٢٠ وحتى ٢٧تشرين الأول من عام ٢٠٢٢، وهو خرق واضح خلق فراغا تشريعيا خطيرا عطل فيه الكثير من المهام المصيرية مثل مشروع قانون الموازنة الذي لم يقر معطلا البت بالمشروعات والقرارات التي تتعلق بصرف المستحقات المالية، وتخصيص الأموال لنقل الملاكات الوظيفية والعقود والتعيينات وغيرها هذا من جهة، من جهة اخرى فتح الفراغ التشريعي ابواب الفساد واستشراءه، من قبل حكومة (تصريف الأعمال) لعدم امكانية استجواب الوزير كونه مستقيل من الوزارة وفقا للمسؤولية التضامنية. وقد عمقت الخلافات الحاصلة بين التيار الصدري والإطار التنسيقي حول حل البرلمان من عدمه الى أزمة سياسية خطيرة وضعت المحكمة الاتحادية العليا والقضاء العراقي برمته على المحك أمام امتحان صعب للبت في القرارات التي تنتقي حلولاً واقعية في ايجاد منفذ لهذه الأزمة، التي ادت الى تعطيل عمل البرلمان.

٤- الرقابة البرلمانية

تعد الرقابة البرلمانية احدة المهام الجوهرية للمجالس النيابية الى جانب وظيفتها الرئيسية في التشريع، ومن المؤكد ان رقابة البرلمان تختلف من نظام سياسي الى اخر، والعراق مثل باقي الدول، مورست فيه الرقابة البرلمانية على وفق ماتنص عليه الفقرة (ثانيا) من المادة (٦١) من الدستور لعام ٢٠٠٥، وخلال الدورتين الأولى للمجلس كان يخلو من اي معارضة سياسية، والجميع مشاركون في الحكومة، وفق المحاصصة والتوافق، التي



اضعفت الرقابة وغابت فيها محاسبة السلطة التنفيذية واستجوابها ، وهناك عدة عوامل قد تكون سببا في تعطيل مراقبة البرلمان لها، وتحقيق اهدافها، مثل الأوضاع السياسية القائمة وبنية النظام السياسي وثقافة المواطن السياسية والنظام الحزبي والانتخابي فضلا عن الأوضاع الإجتماعية والإقتصادية، اما اهم ادوات رقابة البرلمان، فهي طرح السؤال من قبل البرلمانين، طرح موضوعة النقاش، استجواب السلطة التنفيذية، والتحقيق، وحجب الثقة عن الحكومة^(٥١). وتضمنت المادة (٦١سابع/ب) "يجوز لـ(٢٥) عضوا، على الأقل، من أعضاء المجلس، طرح موضوعات عامة، للمناقشة لإستيضاح أداء الحكومة وعملها، أو وزارة من وزاراتها ويقدم هذا الإستيضاح الى رئيس المجلس النواب ، ويحدد رئيس مجلس الوزراء، أو الوزير موعدا للحضور، أمام المجلس للمناقشة"^(٥٢). كما تشير المادة (٥٥) من النظام الداخلي للمجلس، الى آلية وشروط عرض الموضوع العام للمناقشة ،دون أن تحدد سقف زمني للحضور^(٥٣).

ان عدم تحديد سقف زمني للحضور أعطى ذريعة للحكومة، بالتسويق والمماطلة وعدم الإلتزام بالقدوم، ومثال على ذلك ،عندما تقدم أحد أعضاء المجلس، بطلب مكتوب الى رئيس المجلس يقضي بإستضافة كلا من-وزير المالية، ومحافظ البنك المركزي، لطرح موضوعة عامة للمناقشة، لم يحضر

^{٥١} حسن تركي عمير ، الرقابة البرلمانية ، ومستقبل النظام السياسي في العراق. مجلة القانون والعلوم السياسية ، المجلد الخامس، العدد(١)، ٢٠١٦، ص٥٨-٧٨.

^{٥٢} المادة (٦١/سابع/ب) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

^{٥٣} المادة (٥٥) من نظام مجلس النواب الداخلي. .

أي منهما الى البرلمان على الرغم من تحديد موعد الحضور الى البرلمان وفق كتاب رسمي، مما اعطى انطباعا بعدم وجود تعاون بين السلطتين^(٥٤). وقد يتحول موضع المناقشة الى استجواب كما حدث في الجلسة ال(٦٩) لمجلس النواب في عام ٢٠٠٧، اذ تحولت جلسة الإستماع لوزير الدفاع الى استجواب خرج عن السيطرة، وهذا يدل على ضعف الثقافة البرلمانية لدى أعضاء مجلس النواب^(٥٥).

٥- الجمع بين منصب الوزارة وعضوية المجلس

حظر المشرع الدستوري العراقي الجمع بين رئاسة أو نيابة رئاسة مجلس الوزراء او المنصب الوزاري، بل أي عمل أو منصب رسمي آخر وعضوية مجلس النواب وهو مسلك لا مثيل له في الانظمة البرلمانية في الدول الاخرى، بينما اجاز لرئيس الوزراء والوزراء حضور جلسات البرلمان، بصفتهم الوزارية، للمشاركة في المناقشات التي تخص الوزارتهم^(٥٦).

٦- اعضاء الوزراء ورئيس مجلس الوزراء

منح الدستور العراقي المجلس النيابي، حق اقالة أي وزير، بل واقالة الوزارة جميعها بحسب المادة (٦١/ثامنا/أ/ب/ج)، وهذا يتنافى مع اسس النظام البرلماني، فرئيس مجلس الوزراء له سلطة التقدير وحق اقالة الوزراء، فلو افترضنا رفض البرلمان توصية رئيس مجلس الوزراء بإقالة أحد وزراءه، فهذا يعني انعدام ثقة البرلمان في رئيس مجلس الوزراء، لاسيما ان

^{٥٤} حسن تركي عمير: المصدر السابق، ص ٧٣.

^{٥٥} المصدر نفسه، ص ٧٤.

^{٥٦} عامر عياش، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠١.



طلب اقالة رئيس مجلس الوزراء للوزراء ، تعني عدم رغبته في بقائهم معه في مجلس واحد ، وعدم رضاه عن ادائهم ، وعدم اقتناعه بهم ، ورفض البرلمان لمقترحه في اقالته وعزلهم يعني إلزامه بالعمل مع وزراء وجد انه لافائدة من عملهم ، ومن ثم فأن ذلك يعني إجباره على ما لايرضى ، ولايمكن ان تتصور كيف سيستطيع رئيس الوزراء العمل مع وزير يفرضه البرلمان عليه ، بعد ان قرر رئيس حكومة إقالته ؟، ان رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية، هو القائد والمنسق لفريق يجب ان يكون متضامنا ، فالتضامن الوزاري من الخصائص الرئيسية في النظام البرلماني (٥٧) .

٧- تعيين الدبلوماسيين والقادة العسكريين والدرجات الخاصة.

اشتراط موافقة المجلس على تعيين كبار الموظفين العاملين في الدولة والعاملين في السفارات، فضلا عن الموظفين المدنيين، والعسكريين (٥٨) . وهذه الإختصاصات (غير التشريعية) - اقحمت اقحاما بالمجلس، وبدون أي مسوغ قانوني، بل ان تعيين رئيس الأركان، ومعاونيه وقادة الفرق، ورئيس المخابرات العامة، من قبل البرلمان أفقدها الكثير من المهنية وأدخل التوافقات السياسية الموجودة داخل مجلس النواب الى هذه المفاصل الحساسة، أما بالنسبة للسفراء، والسلك الدبلوماسي وأصحاب الدرجات الخاصة ، فكان على المشرع الدستوري ان يحيل صلاحيات تعيينهم الى الرئيس التنفيذي، بكونه، القائد العام لعموم القوات المسلحة، وهو من يرسم السياسة البلد

^{٥٧} فائز عزيز أسعد ، مصدر سبق ذكره، ص ٣٦.

^{٥٨} المادة (٦١/ب/ج) من الدستور العراقي النافذ .

الداخلية والخارجية، وهو المسؤول على الجانب الإداري والحكومي داخل الدولة وخارجها وله الحق في إختيار الأشخاص المناسبين لهذه المناصب^(٥٩).

٨- خلو منصب رئيس مجلس النواب .

لم يعالج الدستور موضوع خلو منصب رئيس المجلس ، او كيفية انتخاب بديل له او لمنصب احد نائبيه في حالة خلو هذه المناصب لأي سبب، إلا اننا نجد ان النظام الداخلي قد عالج هذه الحالات في المادة (١٢) منه لكنها لم تعالج حالة عدم توصل المجلس لإنتخاب رئيس جديد في أول جلسة يعقدها المجلس بعد شغور المنصب - وعدم الإتفاق هي سمة بارزة من سمات مجلس النواب العراقي - وقد أيدت المحكمة الاتحادية سعي المجلس لإنتخاب رئيسا له حتى وان استغرق الأمر وقتا طويلا ، إلا ان خلو منصب رئيس مجلس النواب يؤثر في جوانب كثيرة على عمل المجلس لتحقيق التوازن والعدالة بين القوى السياسية في المجلس ، وبالتالي هذا الأمر يحتاج الى تعديل دستوري ، لاسيما وان المحكمة الاتحادية العليا قد طعنت في جانب اخر بالمادة (١٢) فيما يتعلق بوضع المجلس لقواعد موضوعية في نظامه الداخلي تختص بكيفية اختيار رئيس مجلس جديد او نائبيه في حالة خلو منصب اي منهما لأي سبب كان^(٦٠) .

٩- استقالة عضو مجلس النواب .

لم يتناول الدستور ، ولا حتى نظام البرلمان الداخلي ، موضوع استقالة العضو من عضويته ، ويعتقد ان النائب لا يحمل صفة العضوية، إلا كونه

^{٥٩} حيدر عبدالرضا عبدعلي الظالمي وآخرون، تعديل اختصاصات السلطة التشريعية في العراق، (ازمة التعديلات الدستورية)، ملتقى بحر العلوم، معهد المعلمين، شباط، ٢٠٢٢، ١٩٩.

^{٦٠} اسماعيل فاضل خلوص: الطبيعة القانونية لقرارات مجلس النواب العراقي، مصدر سبق ذكره، ٢٠١٥، ص ١٩١.



ممثلاً عن الشعب وبهذه الصفة لا يملك الحق في التنصل من مسؤوليته كممثل للشعب ويترك عضوية المجلس بتقديمه إستقالته بدون سند قانوني أو مبرر مقبول، لذلك ان معظم الساتير لم تتناول موضوع استقالة النائب، إلا اننا نجد ان القانون الخاص بإستبدال الأعضاء تناول موضوع الإستقالة، وقرر تخصيص راتب تقاعدي إن كانت مدة عضويته في المجلس لا تقل عن سنة، وهذا حكم غريب في البرلمانات في النظم المقارنة، ذلك ان عضو المجلس هو ممثل الشعب وبالتالي مكلف بتمثيل ناخبيه وهي ليست وظيفة أو خدمة عامة يقوم بها للدولة حتى يمكن ان تقرر له راتب تقاعدي بعد انتهائها بل هي تكليف ونيابة عن الشعب ليحقق ماتصبو اليه من اختيارهم له ليكون وكيلا لهم في المجلس النيابي^(٦١).

١٠- حل البرلمان .

حل البرلمان لنفسه (الحل الذاتي) إذ تنص المادة (٦٥/أولاً) على ان "يحل البرلمان بأغلبية عدد اعضاء المطلقة ، وبناءا على طلب ثلثي أعضائه، أو بطلب من رئيس مجلس الوزراء، وبموافقة رئيس الدولة ، وعدم اجازة حل المجلس أثناء مدة إستجواب رئيس الحكومة " (٦٢) .

ويترتب على هذا الحل اجراء إنتخابات مبكرة لإختيار برلمان جديد يحل محل البرلمان المنحل، وبالتالي تتحول الوزارة الى وزارة تصريح أعمال مثل حكومة مصطفى الكاظمي، ان حل البرلمان هو أحد وسائل رئيس الحكومة الذي يعد مناظرا لحق البرلمان في ان يحجب الثقة عن الحكومة

^{٦١} المصدر السابق، ص ٢١٠.

^{٦٢} المادة (٦٥/أولاً) من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

واحد دعائم النظام البرلماني ويفسر فلسفة الموازنة بين السلطات، ويمكننا ان نستنتج عدة نقاط أهمها ^(٦٣):

أ- ان نظام الحل الذاتي غير واقعي ، فلا يمكن على ارض الواقع ان يلجأ المجلس الى حل ذاته ، وهي تعني خسارة النائب لإمتهاداته التي منحه عضوية المجلس وسط تباين مصالح الكتل الرئيسية التي تشكل البرلمان .

ب- ان حل مجلس النواب هو اقرار المجلس بتقصيره وعجزه عن أداء مهامه ومسؤولياته وهو ما يستبعد اعترافه بذلك .

ت- ان حل المجلس لذاته يجعل أداء مجلس النواب ضعيفا لعدم وجود رادع دستوري يحد من تجاوزات بعض الأعضاء .

١١- مشروعات القوانين .

تعد مشروعات القوانين من اهم سمات التوازن في الأنظمة البرلمانية ، فقد تبنى الدستور العراقي على وفق المادتين (٦٠/أولا) و(٨٠/ثانيا) واللذان نصتا على ان مجلس الوزراء هو الذي يمتلك صلاحية اقتراح القوانين لترسل تلك القوانين المقترحة الى مجلس النواب الذي يحيلها الى لجانه المختصة للبت فيها ولها حق التعديل ، ثم يعرض مشروع القانون على أعضاء المجلس للنظر فيه ومن ثم التصويت عليه ، وقد اصدرت المحكمة الاتحادية حكمها ، برفض اصدار القوانين بناء على مقترحات القوانين، إلا وفق مشروع معد من الحكومة حصرا ، اي ان البرلمان لا يمارس تشريع القوانين إلا بواسطة الحكومة، وهذا سلب لحقه في تقديم مقترحات القوانين إذ ان هذا القانون يرهن إرادة سلطة بسلطة أخرى، ويتناقض مع مبادئ النظم البرلمانية في

^{٦٣} علي مهدي ، في تنظيم مجلس النواب، من الموقع الإلكتروني :

في ١٣/٦/٢٠٢٠. 2374131. <https://annabaa.org/arabic/rights/2374131>



تعادل السلطات، فكيف يجيز القانون لرئيس الجمهورية بمركزه الشرفي، وهو اصلا لا يمارس السلطة الفعلية ويجهل سياستها بينما يحرم البرلمان، من هذا الحق وهو محور النظام البرلماني ويمتلك الأدوات الرقابية واللجان المختصة^(٦٤).

١٢- التصديق على المعاهدات

سلك الدستور العراقي اتجاها فريدا في التعامل مع الإتفاقيات والمعاهدات الدولية، وهو ان جميع الإتفاقيات، والمعاهدات، يجب ان تعرض على البرلمان، للموافقة عليها، وبالتالي تكون المصادقة على جميع المعاهدات، السياسية منها وغير السياسية من اختصاصه، ويصادق رئيس الدولة على قانون التصديق دون حق الإعتراض أو الرفض مصادقا عليها بعد (١٥) يوما، من تاريخ استلامها من قبل البرلمان^(٦٥).

ان المعاهدات او الإتفاقيات بحكم طبيعتها ترسم حقوقا والتزامات جماعية على اطرافها، ولا يمكن تصور اجراء اخر سوى التصديق عليها بالقبول او الرفض او التحفظ دون تعديل لأن التعديل يمس أطراف المعاهدة أو الإتفاق ولا يتم ذلك إلا بالإرادة المشتركة لهم، ومن الواجب اصدار قانون للتصديق يخضع للشروط والإجراءات المتطلبية في تشريع القوانين، ومن المهم اصدار قرار تشريعي يماثل اقرار مشروعات ومقترحات القوانين الصادرة^(٦٦).

^{٦٤} مروان حسن عطية العيساوي، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٩.

^{٦٥} المادة (٧٣): من الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥.

^{٦٦} علي الصاوي،: دليل النائب، بعض الأعراف الدولية المستقرة، في العمل البرلماني. الجمعية المصرية لنشر وتنمية الوعي القانوني، ٢٠٠٣، ص ٢٦. وينظر كذلك، اسماعيل فاضل خلوص: مصدر سبق ذكره، ص ٩٩.

الخاتمة

يعد دستور ٢٠٠٥ -والذي اعد على نهج قانون ادارة الدولة العراقية عام ٢٠٠٤، وبالإمكان ملاحظة ذلك في بنوده، مما كان احد معرقلات بناء الدولة العراقية ما بعد ٢٠٠٣، اذ كانت نصوصه عبارة عن حقول الغام غير قابلة للتعديل او المساس بحسب ما ينص الدستور على ذلك.

ومن ضمن هذه العقبات ما آلت اليه العلاقة بين السلطات -وخاصة التنفيذية والتشريعية- وتحولت -بحكم الدستور -الى علاقة يشوبها الغموض وبحاجة الى اعادة ترتيب الأوراق والنصوص، وقد يرى بعض الباحثين ان المشرع العراقي قد نأى بنفسه عن اختصاصات الجهاز التنفيذي ليحوّله الى سلطة التشريع، خوفاً من طغيان الأول وعودة الإستبداد والدكتاتورية واعترافاً باسناد الصلاحيات الى ممثلي الشعب، وهو ما يشبه الدستور التونسي الذي اقر في عام ٢٠١٤، الذي ثار من الحقب الإستبدادية، بتهميش عمل صانع القرار التنفيذي على حساب البرلمان، وقد كشف الإختلال في الدستور العراقي عن واقع سياسي يفتقر الى الإستقرار السياسي وبنهايات مفتوحة ومجهولة، وانسداد سياسي انتج صراعات ومحاوله كل كتلة او حزب تحقيق مكتسباتها وفق ظاهرة الطائفية والمحاصصة التي اصبحت عنواناً متميزاً للمشهد السياسي العراقي.

الإستنتاجات

١- ان الدستور العراقي لم يمثل مطالب الشعب العراقي، وهو كتب في ظروف مرحلية قاهرة، في وقت لم يألّف المواطن العراقي الواقع السياسي الجديد وارهاساته، ولم تفهم القوى السياسية تبعات ما اتفقوا عليه ، بإستثناء الأكراد الذين لهم حضور واضح في تحقيق مكتسباتهم عبر الدستور، فاصبح



- الدستور اداة معرقله، وليس خيمة تتجمع القوى السياسية تحت افيائها، وبدلا من ان يكون الحل اصبح هو المشكلة .
- ٢- ان سلطات رئيس الجمهورية في الدستور العراقي أخذت اكثر مما حدد لها وفق النظام البرلماني، وتجاوزت على سلطات رئيس مجلس الوزراء في الوقت الذي يجب ان تكون سلطاته لا تتعدى ان تكون ذات طابع شرفي.
- ٣- ان بعض مواد الدستور ونصوصه متشابهة في توزيع الادوار والصلاحيات ، والبعض الاخر منها غامض وغير واضح ، وهناك نصوص مهمة كان من المفترض ان تكون اكثر وضوحا لكن المشرع انهاها بعبارة (وينظم ذلك بقانون) كما ان هناك اكثر من ٥٠ مادة من الدستور بحاجة الى تعديل .
- ٤- تعديل المادة (١٤) ، التي اقرها نظام البرلمان الداخلي ، والتي تمنع النائب البرلماني ان يجمع بين عضويتين (الوزارة والبرلمان)، او العمل على الغائها كما هو متعارف عليه في الدول التي اتخذت بهذا النوع من الأنظمة.
- ٥- وجود خلل في الدور الرقابي للمشرع العراقي ، اذ ألزمت المادة (٦١): المسؤولين بالحضور دون تحديد سقف زمني جعل المسؤولين يتصلون من التزامهم بالحضور ، وعلى الأغلب يمتنعون عن الحضور، ومما يشجعهم على هذا الفعل الثقل العددي لكتلهم في مجلس النواب .

التوصيات

- ١- - كان المفترض اولا ان لا يكون دستورا جامدا ، لإن الواقع السياسي بعد عام ٢٠٠٣ كان واقعا جديدا غير مألوف للإنسان العراقي، وليس بالإمكان ان تقيد بدستور جامد في الوقت التي افرزت المرحلة السياسية ما بعده على تغيرات وارهاسات .

٢- لا بد من اعادة النظر بالكثير من مواد الدستور ، اذ ان تلك المواد اصبحت مؤشرا او دليلا على عدم الإستقرار السياسي في العراق ، وخاصة فيما يتعلق بالعلاقة بين السلطات .

٣- من الواجب تعديل الفقرة السادسة من المادة (٦١)، وان يكون قرار المحكمة الاتحادية العليا ملزم بإدانة الرئيس عند ارتكابه احد الحالات المشار اليها في المادة (٦١/سادسا) .

٤- كثيرا ما يذكر الدستور عبارة (ينظم ذلك بقانون) والمفترض ان بعض المواد المهمة ، لا بد ان يكون لها صيغة دستورية لاقانونية لفك الإلتباس الحاصل في معناها .

٥- إعادة النظر في المادة (٧٦) من الدستور والتي تتضمن ترشيح رئيس الحكومة ، من قبل الكتلة الأكبر، واستبدالها ب(الكتلة الفائزة)، لمنع الإصطفافات الحزبية ، وتلافي ما يحدث من أزمات ، تنجم عن تبعات هذه المادة ، كما يكون من الأفضل اللجوء الى الإستفتاء الشعبي وهو الحل الأنجع .

٦- اعادة النظر في نص المادة (٦٤) لتكون بالصيغة الآتية (على مجلس الوزراء أن يتخذ قرارا بحل البرلمان ، عند امتناع الأخير عن النظر في القوانين التي يتطلبها تنفيذ البرنامج الحكومي ، أو تلك التي نص عليها الدستور، وأحال تشريعها الى المجلس، على ان يتم تقديم الطلب الى رئيس الجمهورية، وعلى الأخير إصدار مرسوم جمهوري بالحل، خلال (١٥) يوما من ايداع الطلب لدى الرئيس، وللمجلس الطعن في القرار).