



الرئاسات الثلاث بين الانتخاب ومنح الثقة الجزء الثالث منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء

بقلم

الباحث إيـاس حسام الساموك



تأسس مركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية عام 2008 بمدينة بابل (الحلة)، وحصل على شهادة التسجيل من دائرة المنظمات غير الحكومية المرقمة 1Z71874 بتاريخ 2012/12/25، بوصفه مركزاً علمياً بحثياً يهتم بدراسة الموضوعات السياسية والاجتماعية، فضلاً عن الاهتمام بالقضايا والظواهر الراهنة والمحتملة في الشأن المحلي والإقليمي والدولي، ويتعامل مع باحثين من مختلف التخصصات داخل العراق وخارجه، وتحتضن بغداد المقر الرئيسي للمركز.

- لا يجوز إعادة نشر أي من هذه الأوراق البحثية الا بموافقة المركز، وبالإمكان الاقتباس بشرط ذكر المصدر كاملاً.
- لا تعبر الآراء الواردة في الورقة البحثية عن الاتجاهات التي يتبناها المركز وإنما تعبر عن رأي كاتبها.
- حقوق الطبع والنشر محفوظة لمركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية.

للتواصل

مركز حمورابي

للبحوث والدراسات الاستراتيجية

العراق - بغداد - الكرادة

+964 7810234002

hcrsiraq@yahoo.com

www.hcrsiraq.net

المقدمة

يُعدّ منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء المرحلة الأخيرة في عملية اختيار الرئاسات الثلاث في العراق، وهي عملية معقّدة تعاني من إشكاليات عدّة، أبرزها غموض بعض النصوص الدستورية التي تنظّمها خصوصاً ما يتعلق بالجهة التي تتولى تقديم المرشح لهذا المنصب، وما ترتّب على ذلك من اجتهادات قضائية وفقهية وعملية من جهة، فضلاً عن عدم الالتزام بتطبيق النصوص الدستورية حتى الواضحة منها في بعض الأحيان من جهة أخرى.

وتبدأ عملية منح الثقة بعد انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب، وتمرّ بأربع مراحل. تتمثل المرحلة الأولى في قيام الجهة المعنية، وهي الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتسمية مرشحها لمنصب رئيس مجلس الوزراء. أما المرحلة الثانية فتتمثل في قيام رئيس الجمهورية بتكليف هذا المرشح رسمياً.

وبما أن مرحلة التكليف مقترنة بالمدة المحددة في المادة (76/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (النافذ)، وهي خمسة عشر يوماً، فإن ذلك يعني أن عملية الترشيح يجب ألا تتجاوز هذه المدة بأي حال من الأحوال. ويفهم من هذا النص أن المدة تبدأ رسمياً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية أيضاً.

إلا أن الواقع العملي قد يؤدي إلى تأخر عملية التكليف، وليس بسبب رئيس الجمهورية، الذي لا يملك سلطة التكليف من تلقاء نفسه، بل بسبب الجهة المسؤولة عن الترشيح، إذ إن الترشيح يسبق التكليف ويُعدّ شرطاً لازماً له.

أما المرحلة الثالثة فتتمثل في قيام رئيس مجلس الوزراء المكلف، خلال مدة زمنية محددة دستورياً، بتقديم أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري إلى مجلس النواب لغرض نيل الثقة. وهنا تثار تساؤلات جوهرية بشأن مدى إمكانية تجزئة عرض أسماء أعضاء الوزارة، وتأجيل البتّ ببعضها إلى ما بعد انقضاء المدة الدستورية، أو رفض عدد من هذه الأسماء، ولا سيّما أن الدستور لم يتناول هذه الجزئيات بالتنظيم، سواء من حيث جواز التأجيل أو حدوده، أو من حيث النسبة التي يمكن رفضها أو تأجيلها.

وللإحاطة بهذا الموضوع بصورة متكاملة، سنقسّم هذا الجزء وهو الأخير من الدراسة إلى مبحثين: يتناول المبحث الأول مسألة ترشيح وتكليف رئيس مجلس الوزراء، في حين يُخصّص المبحث الثاني لبحث إجراءات الموافقة على أعضاء الوزارة والمنهاج الوزاري، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول

ترشيح وتكليف رئيس مجلس الوزراء

نصت المادة (76/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (النافذ) على الآتي: "يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية". ومن خلال قراءة هذا النص يظهر لنا أن الوصول إلى تكليف شخص بمنصب رئيس مجلس الوزراء، لا بدّ ابتداءً من إتمام عملية ترشيحه ومن ثم تكليفه. إذ إن الترشيح والتكليف يُعدّان عمليتين مترابطتين ومتداخلتين في التطبيق

العملي، الأمر الذي يقتضي فكّ الاشتباك بينهما من خلال إيضاح طبيعة كلّ منهما، وبيان الحدود الدستورية الفاصلة بين مرحلتي الترشيح والتكليف. ومن ثمّ يتعيّن تناول هاتين العمليتين بشيء من التفصيل، وذلك في ضوء النصوص الدستورية ذات الصلة.

وبناءً على ما تقدم، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، يخصص الأول لترشيح المكلف بتشكيل مجلس الوزراء، والمطلب الثاني لتكليفه من قبل رئيس الجمهورية، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

ترشيح المكلف بتشكيل مجلس الوزراء

أنط دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (النافذ) مهمة اختيار المرشح لتشكيل مجلس الوزراء، إلى الكتلة النيابية الأكثر عدداً. وقد اثار لفظ (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) خلافاً في التطبيق، خصوصاً بعد انتخابات الدورة الثانية لمجلس النواب، إثر حصول إحدى القوائم على 91 مقعداً، والأخرى على 89 مقعداً، لكنها تحالفت بعد إعلان نتائج هذه الانتخابات مع قائمتين أخريتين ليدخل هذا التحالف بـ 159 مقعداً.

حيث تم اللجوء إلى المحكمة الاتحادية العليا حينها لمعرفة من هي الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وأصدرت في ضوء ذلك قراراً أفادت فيه بأن "تعبير ((الكتلة النيابية الأكثر عدداً)) يعني: أما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة، دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر من المقاعد، أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب، أيهما أكثر عدداً"⁽¹⁾.

وقد اثار هذا التفسير جدلاً فقهياً حتى يومنا هذا بين مؤيد لما صدر عن المحكمة الاتحادية العليا ومعارض له. ويؤيد البعض اتجاه المحكمة الاتحادية العليا في التفسير، إذ يرى أصحاب هذا الاتجاه أنه ليس بالضرورة أن تكون الكتلة الفائزة في الانتخابات هي الأكثر عدداً في المجلس النيابي، إذ إنّ الصحيح هو ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا في رؤيتها لتفسير الدستور، على أساس أن النص الدستوري ذكر عبارة (الكتلة النيابية) ولم يذكر عبارة (الكتلة الانتخابية) والفرق بينهما كبير لأن الكتلة النيابية الأكثر عدداً هي التي سيكلف رئيس الجمهورية مرشحها لرئاسة مجلس الوزراء لتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة (76) الفقرة أولاً والتي عادة ما تتشكل عقب اجتماع مجلس النواب⁽²⁾.

ويستند أصحاب هذا الرأي إلى أن قرار المحكمة الاتحادية العليا قد انطلق من التفسير اللفظي للنص الدستوري، معتمداً على عبارات النص وألفاظه لاستخلاص المعنى المقصود، إذ أوضح القرار أن منهج التفسير اتجه إلى تعريف الكتلة النيابية استناداً إلى دلالة العبارات الواردة في متن النص ذاته⁽³⁾.

⁽¹⁾ قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (25/ اتحادية/ 2010).

⁽²⁾ د. رافع خضير صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، 2016، ص95.

⁽³⁾ سالم روضان الموسوي، دراسات في القضاء الدستوري، مكتبة صباح، بغداد، 2019، ص69.

فيما يذهب اتجاه آخر إلى أن قرار المحكمة الاتحادية العليا ينطوي على قلب المعايير المعتمدة في تكليف مرشح الحزب الفائز بالانتخابات في النظام البرلماني، ويجزم بان ذلك يخالف الإرادة الشعبية التي اختارت القائمة الفائزة لتشكيل مجلس الوزراء⁽¹⁾. ومن أبرز الحجج التي أوردها المعارضون على القرار أن المحكمة لم تعتمد منهج التفسير التكاملي للنصوص الدستورية القائم على ربط النصوص بعضها ببعض، بوصفه معبراً عن الرؤية التي حكمت صياغة النص الدستوري. فلا يمكن فهم أي نص دستوري بمعزل عن النصوص الأخرى المرتبطة به. وعند الرجوع إلى المادة (76) من الدستور، تتجلى إرادة المشرع الدستوري في إسناد مهمة تشكيل مجلس الوزراء إلى مرشح الكتلة الفائزة في الانتخابات، وذلك ضمن المدة المحددة دستورياً⁽²⁾.

كما يرى المعارضون أن المحكمة الاتحادية العليا لم تكن موفقة، حيث اعطت رأياً يحتمل التأويل، لأنها لم تحسم الأمر وتركت الخيار لتفسيرات مختلفة، وهذا التفسير يمكن القول عنه "توفيقي" للكتل السياسية الفائزة في الانتخابات العراقية⁽³⁾. إلا أن هناك اتجاه ثالث أشار إلى أن قرار المحكمة الاتحادية العليا هو صحيح في موضوعه، لكنه معتل في تسببه كما يصحبه الابتسار والاختصار المخل.

ويرى هذا الاتجاه أنه على الرغم من أهمية الحكم المتعلق بتفسير الكتلة النيابية الأكثر عدداً، إذ أنه تناول أمراً عظيماً، إلا أنه كان مبتسراً ومختصراً، ويقارن بينه وبين الأحكام الأخرى الصادرة من المحاكم الدستورية المقارنة، موضحاً أن حكم المحكمة الاتحادية العليا قد زايه الوضوح وغاب عنه التفصيل، مبيناً أن المحكمة لو أجهدت نفسها بإيراد تفصيلات الحكم وحيثياته لكان مقنعاً وواضحاً للمتنازعين وللجمهور، وينصح هذا الاتجاه المحكمة بأن تولي اهتماماً في تسبب قراراتها وتفصل أكثر في أحكامها وتعمق⁽⁴⁾.

وبما أن التطبيقات العملية قد جرت على الأخذ بان الكتلة النيابية الأكثر عدداً هي التي تضم أكثر عدد من النواب بعد ترديد اليمين، فإن ذلك يطرح تساؤلين لا يقلان أهمية عن بيان تعريف هذه الكتلة.

السؤال الأول بالكيفية التي يتم فيها الإعلان عن الكتلة النيابية الأكثر عدداً، خصوصاً وإنها قد لا تكون هي الفائزة في الانتخابات إنما نتيجة تحالف عدد من القوائم.

وقد أجابت المحكمة الاتحادية العليا على هذا التساؤل عندما ذكرت في قرار لها ما نصه: أن "تسمية المرشح المكلف بتشكيل الشق الثاني (مجلس الوزراء) هو من الكتلة النيابية الأكثر عدداً فإن القائمة التي تتضمن هذه الكتلة تقدم الى رئاسة مجلس النواب لتدقيقها والتأكد من كونها فعلاً تضم العدد الأكثر من النواب ثم ترسل الى رئيس الجمهورية ليمارس دوره بموجب المادة (٧٦) من الدستور"⁽⁵⁾.

(1) د. علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق تاريخ وتجربة، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2022، ص222.

(2) د. كرار هادي سهر الجبوري، الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا، دروب المعرفة للنشر والتوزيع، الاسكندرية، 2024، ص352-235.

(3) د. فلاح مصطفى صديق، الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري، الطبعة الأولى، مكتبة القانون المقارن، 2019، ص198.

(4) د. عدنان عاجل عبيد، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، الطبعة الأولى، منشورات دار السلام القانونية الجامعة، النجف الأشرف،

2021، ص35-36.

(5) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (7 وموحدتها 9 و 10 اتحادية/ 2022).

1. أن تتقدم الكتلة التي تدعي أنها الأكثر عدداً من النواب بطلب رسمي إلى رئاسة مجلس النواب، يتضمن قائمة بأسماء نوابها.
2. تتولى رئاسة مجلس النواب تدقيق قائمة الأسماء، واتخاذ الإجراءات اللازمة للتأكد من أن الكتلة التي قدمت الطلب هي فعلاً الكتلة الأكثر عدداً من حيث عدد النواب.
3. أن تُرسل رئاسة مجلس النواب كتاباً رسمياً إلى رئيس الجمهورية، تُعلمه فيه بالكتلة النيابية الأكثر عدداً، ليتولى تكليف مرشحها بتشكيل مجلس الوزراء.

أما السؤال الثاني فيتعلق بالوقت الذي يمكن فيه الإعلان عن الكتلة النيابية الأكثر عدداً، خصوصاً وأن هذه الكتلة، كما أوضحنا، قد تتكون من تحالفات، ويمكن أن يزداد عدد نوابها أو يقل نتيجة سحب الاتفاقات السياسية.

وبالنظر إلى قرارات المحكمة الاتحادية العليا، نجدها انها تضمنت اجتهادين مختلفين في بيان الموعد الذي يتم فيه الاعلان عن الكتلة النيابية الأكثر عدداً وفقاً للآتي:

الاتجاه السابق: قضت المحكمة الاتحادية العليا بموجبه بأن تعبير (الكتلة النيابية الاكثر عدداً) الواردة في المادة (76) من الدستور تعني اما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة، او الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من قائمتين او اكثر من القوائم الانتخابية ودخلت مجلس النواب واصبحت مقاعدها بعد دخولها المجلس وحلف اعضاؤها اليمين الدستورية في الجلسة الاولى الاكثر عدداً من بقية الكتل⁽¹⁾.

الاتجاه الحالي: قضت المحكمة الاتحادية العليا بموجبه بعدم وجود مانع يمنع من أن تقدم قائمة الكتلة النيابية الاكثر عدداً في أية جلسة لمجلس النواب حتى وإن كانت بعد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية لأن قائمة الكتلة النيابية الاكثر عدداً عرضة للتغيير بحسب التحالفات بين الاحزاب والقوائم لحين الاعلان عن هذه الكتلة الاكثر عدداً من قبل رئاسة مجلس النواب ثم رفعها الى رئيس الجمهورية⁽²⁾.

المطلب الثاني

تكليف المرشح بتشكيل مجلس الوزراء

يمثل تكليف المرشح بتشكيل مجلس الوزراء، العملية الثانية بعد ترشيحه، ويكون المسؤول عنها رئيس الجمهورية خلال مدة زمنية حددها الدستور بخمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه⁽³⁾. وبتحليل هذا النص، نجد أنه يفرض التزاماً على رئيس الجمهورية بأن يقوم بمهمة التكليف خلال سقف زمني المشار إليه آنفاً، تبدأ من يوم انتخابه، لكن هذا الالتزام كما هو واضح في النص معلق على شرط، وهو أن تتقدم الكتلة النيابية الأكثر عدداً بمرشحها.

⁽¹⁾ قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (25/ اتحادية/ 2010) وقرار رقم (45/ ت. ق/ 2014) وقرارها رقم (170/ اتحادية/ 2019).

⁽²⁾ قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (7/ وموحدتها/ 9 و 10/ اتحادية/ 2022).

⁽³⁾ المادة (76/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (النافذ).

لكن ماذا لو لم يحصل هذا التكاليف خلال المدة المنصوص عليها في الدستور، نجد أن السبب في هذه الحالة لا يخرج عن الاحتمالات الآتية:

الاحتمال الأول: هو أن تمتنع الكتلة النيابية الأكثر عدداً عن ترشيح المكلف بتشكيل مجلس الوزراء، لأسباب تتعلق إما بعدم تحديد هذه الكتلة نتيجة غموض النص الدستوري، وفق ما تم بيانه آنفاً، أو أن هذه الكتلة قد تم تحديدها فعلياً لكنها لم تقدم مرشحها نتيجة خلافات داخلية أو موقف سياسي معين، أو أنها تأخرت في ذلك إلى ما بعد المدة الدستورية.

ونجد أن هذا الفرض لا يتحملة رئيس الجمهورية، لأنه لا يستطيع في ضوء قراءة المادة (76/ أولاً) من الدستور أن يبادر إلى التكاليف من تلقاء نفسه، طالما أن الكتلة المعنية لم يتم تحديدها أو إنها لم تقدم مرشحها، وإن مسؤوليته تنهض بعد أن تقدم الكتلة مرشحها فعلياً إلى رئيس الجمهورية بشكل رسمي.

وقد حصل ذلك فعلاً في الدورة الانتخابية الثالثة، عندما تأخرت الكتلة النيابية الأكثر عدداً في تقديم مرشحها لتشكيل مجلس الوزراء إلى ما بعد انتهاء المدة الدستورية، إذ جرى انتخاب رئيس الجمهورية بتاريخ (24/7/2014) في حين قام الأخير بتكاليف مرشحها بتاريخ (11/8/2014)⁽¹⁾.

ونعتقد أن النص الدستوري بحاجة إلى تعديل أو إلى تفسير من المحكمة الاتحادية العليا وفق اختصاصها في تفسير نصوص الدستور بحسب المادة (93/ ثانياً) منه، بما يجعل مدة الخمسة عشر يوماً المذكورة آنفاً غير مُلزمة لرئيس الجمهورية فحسب، وإنما للكتلة النيابية الأكثر عدداً أيضاً.

وبناءً على ما تقدم، فإن عدم التزام الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتقديم مرشحها خلال تلك المدة، سيترتب عليه قيام رئيس الجمهورية بتكاليف أي مرشح دون التقيّد بكتلة نيابية معينة. ونجد أن هذا الحل يمكن له أن يُغلق الباب أمام أي محاولة لإبقاء عمليتي الترشيح أو التكاليف بسقف زمني مفتوح، وبما يحول دون تعطيل تشكيل مجلس الوزراء.

الاحتمال الثاني: أن يتأخر رئيس الجمهورية في تكاليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً لما بعد انتهاء المدة الدستورية.

وفي هذه الحالة يجب ان نَميّز بين فرضين، الأول وجود عارض حقيقي حال دون التكاليف، وبذلك فإن الرئيس يلتزم بالتكاليف بمجرد زوال هذا العارض.

والفرض الآخر، هو أن يتأخر أما نتيجة الإهمال أو التعمد وحينها يقع في خانة مخالفة الدستور ويمكن مساءلته من قبل مجلس النواب، وإعفاءه بعد إدانته المحكمة الاتحادية العليا.

الاحتمال الثالث: وهو أن يمتنع رئيس الجمهورية عن تكاليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً نهائياً، وذلك يمكن مساءلته أيضاً من قبل مجلس النواب واعفاءه من منصبه بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا.

(1) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (3) المنعقدة بتاريخ (24/7/2014).

(2) تم نشر مرسوم التكاليف في الوقائع العراقية بالعدد: 4332 بتاريخ (18/8/2014).

الاحتمال الرابع: أن يقوم رئيس الجمهورية برفض مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً ويطلب استبداله بآخر، ونعتقد أن ذلك الرفض ليس له سند من الدستور، فالنص الدستوري المتعلق بالتكليف يلزمه بذلك ولا يمنحه خياراً آخر، وبخلافه فإن رفضه يُعدُّ مخالفة صريحة للدستور.

ويتحدث الفقه عن حالة مشابهة حصلت في الدورة الانتخابية الرابعة، عندما رفض رئيس الجمهورية تكليف مرشح كتلة البناء، وقد أكد مجلس النواب أن هذه الكتلة هي الأكثر عدداً بموجب الرسائل المرقمة (م.ر.2494) في (16/9/2018) و (م.ر.1360) في (23/12/2019)، فيما أقر رئيس الجمهورية بهذه المخالفة بموجب رسالته المؤرخة (26/12/2019) المرسلة إلى مجلس النواب حيث أورد فيها: "... وبما أن هذا الموقف المتحفظ من الترشيح الحالي يعد إخلالاً بنص دستوري لذلك أضع استعدادي للاستقالة من منصب رئيس الجمهورية أمام أعضاء مجلس النواب"، ويرى أصحاب هذا الرأي أن مخالفة رئيس الجمهورية لواجبه الدستوري تعد كافية لإدانته من المحكمة الاتحادية العليا ومن ثم اعفائه من منصبه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب باعتباره ارتكاب الحالتين المنصوص عليهما في المادة (61/سادساً ب/ و2) والمقصود بذلك الحث باليمين الدستورية وانتهاك الدستور⁽¹⁾.

ونجد أن في الحالات التي تمثل تقصيراً من رئيس الجمهورية، كأن يرفض مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، أو أنه يتأخر إهمالاً أو عمداً في التكليف، أو أنه يرفض التكليف نهائياً، يمكن معالجتها من خلال إقامة دعوى أمام المحكمة الاتحادية العليا على وفق اختصاصها المنصوص عليه في المادة (93/ثالثاً) من أجل الحصول على قرار يلزمه بالتكليف.

وفي حال عدم التزامه بقرار المحكمة الاتحادية العليا يمكن إقامة دعوى جزائية بحقه عن جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية⁽²⁾.

إلا أن موضوع مساءلة رئيس الجمهورية ومن ثم اعفائه بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا من قبل مجلس النواب وفقاً للمادة (61/سادساً) من الدستور، يبقى معلقاً، كما أوضحنا في موضع سابق من هذه الدراسة على صدور قانون ينظم نظر هذه المحكمة في التهم الموجهة إلى رئيس الجمهورية عن الحث باليمين الدستورية أو انتهاك الدستور والخيانة العظمى، وفق اختصاصها المنصوص عليه في المادة (93/سادساً) من الدستور⁽³⁾.

(1) د. فائق زيدان، رقابة القضاء الدستوري على الحدود الدستورية بين السلطات، دار الوارث، كربلاء المقدسة، 2021، ص 133-134.

(2) سبق أن أوضحنا في الجزء الأول من هذه الدراسة أن المادة (329) من قانون العقوبات رقم (111) تنص على الآتي: "1- يعاقب بالحبس وبالغرامة أو باحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة امة استغل وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ الاوامر الصادرة من الحكومة او احكام القوانين والانظمة او اي حكم او امر صادر من احدى المحاكم او اية سلطة عامة مختصة او في تأخير تحصيل الاموال او الرسوم ونحوها المقررة قانونا.
2- يعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف او مكلف بخدمة عامة امتنع عن تنفيذ حكم او امر صادر من احدى المحاكم او من اية سلطة عامة مختصة بعد مضي ثمانية ايام من اذاره رسميا بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم او الامر داخلا في اختصاصه".

(3) تنص المادة (93) من الدستور على الآتي: "تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: ... سادساً: الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون".

والملاحظ أن موضوع خلو منصب رئيس الجمهورية لا يشكل تحدياً كبيراً في عملية تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء، حتى مع عدم وجود نائب له، كالذي يشكله موضوع الدعوة لعقد الجلسة الأولى لمجلس النواب. ويعود السبب في ذلك، إلى أن مجلس النواب في هذه المرحلة يكون قد انتخب رئيسه ونائبه الأول والثاني، وبإمكانه أن يحل محل رئيس الجمهورية عند خلو المنصب وعدم وجود نائب له⁽¹⁾.

ولم يحدّد دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (النافذ) شكلاً معيّناً أو آلية محددة لإجراء تكليف رئيس مجلس الوزراء، إلا أن العمل جرى على اعتماد صيغ تحريرية مختلفة بحسب توقيت التكليف.

فإذا تم التكليف في اليوم ذاته الذي يُنتخب فيه رئيس الجمهورية، فإن الإجراء يكون عادةً بموجب كتاب رسمي، كما حصل عند تكليف الدكتور عادل عبد المهدي بتشكيل مجلس الوزراء، إذ تم ذلك في اليوم نفسه الذي انتُخب فيه الدكتور برهم صالح رئيساً للجمهورية⁽²⁾.

وقد يُعزى ذلك إلى أن رئيس الجمهورية المنتخب لا يكون قد باشر مهامه الدستورية فعلياً بعد، ولم يصدر بحقه مرسوم جمهوري يتضمن مباشرته لمهام المنصب وفقاً لما جرى عليه العمل، الأمر الذي يحول دون قيامه بإصدار مرسوم جمهوري بتكليف رئيس مجلس الوزراء في اليوم ذاته.

أما إذا تم التكليف في يوم لاحق على يوم الانتخاب، أي بعد مباشرة رئيس الجمهورية لمهامه الدستورية فعلياً، فإن التكليف يتم بموجب مرسوم جمهوري، كما حصل عند قيام الرئيس الدكتور محمد فؤاد معصوم بتكليف الدكتور حيدر العبادي بتشكيل مجلس الوزراء⁽³⁾. وينسحب هذا الإجراء أيضاً على حالات تكليف مرشح جديد لرئاسة مجلس الوزراء نتيجة استقالة رئيس مجلس الوزراء أثناء الدورة الانتخابية⁽⁴⁾.

وينص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (النافذ) على الآتي: "يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية وان يكون حائزاً الشهادة الجامعية أو ما يعادلها واتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره"⁽⁵⁾.

ويُفهم من هذا النص أن شروط تولي منصب رئيس مجلس الوزراء هي ذاتها شروط تولي منصب رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (68) من الدستور، إذ يُشترط أن يكون عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين، كامل الأهلية، ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية، ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن، وغير محكوم بجريمة مخلة بالشرف.

كما يشترط في رئيس مجلس الوزراء أن يكون غير مشمولٍ بإجراءات اجتثاث البعث أو أية إجراءات تحل محلها (المعروفة حالياً بإجراءات المساءلة والعدالة) وفق المادة (135/ ثالثاً) من الدستور.

(1) المادة (75/ رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (النافذ).

(2) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (4) المنعقدة بتاريخ (2/ 10/ 2018).

(3) تم نشر مرسوم التكليف في الوقائع العراقية بالعدد: 4332 بتاريخ (18/ 8/ 2014).

(4) ومن ذلك المرسوم الجمهوري رقم (7) لسنة 2020 المتضمن تكليف محمد توفيق علاوي المنشور في الوقائع العراقية بالعدد: 4576 بتاريخ: (3/ 3/ 2020)، والمرسوم الجمهوري رقم (11) لسنة 2020 المتضمن تكليف عدنان عبد خضير عباس الزرقي، والمرسوم الجمهوري رقم (12) لسنة 2020 المتضمن تكليف مصطفى عبد اللطيف الكاظمي المنشورين في الوقائع العراقية بالعدد: 4584 بتاريخ: (4/ 5/ 2020).

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

وقد جرى بيان مفهوم كل من هذه الشروط في الجزء المخصص لانتخاب رئيس الجمهورية من الدراسة، إلا أن ثمة اختلافات بين شروط المرشح لمنصب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء. ويتمثل الاختلاف الأول في وجوب أن يكون رئيس مجلس الوزراء حائزاً على شهادة جامعية أو ما يعادلها.

ويلاحظ أن النص الدستوري لم يحدّد نوع هذه الشهادة، سواء أكانت أولية أم عليا، وهذا يعني أنه أجاز الاكتفاء بالشهادة الجامعية الأولية. في حين لم يشترط الدستور تحصيلاً دراسياً معيناً في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية.

غير أنه، ووفقاً لاجتهادات المحكمة الاتحادية العليا بشأن إمكانية تشديد شروط الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية بموجب قانون، فإن هذا الاتجاه يمكن أن ينسحب أيضاً على منصب رئيس مجلس الوزراء، إذ لا نجد ما يمنع من سنّ قانون يفرض أن يكون رئيس مجلس الوزراء حائزاً على شهادة عليا.

ويتمثل الاختلاف الثاني في أن قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (8) لسنة 2012 (النافذ)، عندما أضاف شرط حصول المرشح لهذا المنصب على شهادة جامعية أولية معترف بها من قبل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في العراق⁽¹⁾، فإنه لم ينص على قبول ما يعادلها.

وبالمقارنة مع النص الدستوري المتعلق بالتحصيل الدراسي لرئيس مجلس الوزراء، نجد أنه سمح صراحةً بقبول ما يعادل الشهادة الجامعية، وهو ما يُظهر اتساع نطاق الشرط بالنسبة لهذا المنصب.

ورغم أن تحديد المؤهل الجامعي ينسجم مع منصب رئيس مجلس الوزراء، لكن هناك من يعترض على عبارة "ما يعادلها"، باعتباره مؤهل علمي غير معروف في نظام الشهادات والمؤهلات العلمية العراقي، إذ لا يوجد ما يعادل المؤهل الجامعي، لذا كان من الأفضل الاكتفاء بإيراد شرط الشهادة الجامعية وعدم إضافة عبارة "أو ما يعادلها"⁽²⁾.

ويتضح الاختلاف الثالث في شرط السن، إذ يُشترط في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية أن يكون قد أتمّ الأربعين سنة من عمره، في حين اشترط الدستور أن يكون رئيس مجلس الوزراء قد أتمّ الخامسة والثلاثين سنة وهناك اتجاه يرى أن المشرع الدستوري كان الأجدر به عدم تحديد سن معين في رئيس مجلس الوزراء لأن هذا الأمر بحسب أنصار هذا الرأي من المفترض أن تحدده الكتلة النيابية الأكثر عدداً، فمن غير الممكن أن تضحي بأصوات ناخبيها أو سمعتها من خلال إسناد هذا المنصب إلى شخص غير مؤهل⁽³⁾.

في مقابل ذلك، يعترض اتجاه على التمييز في السن بين منصب رئيس مجلس الوزراء والمرشح لمنصب رئيس الجمهورية.

ويستند هذا الرأي إلى أن منصب رئيس مجلس الوزراء في ظل الدساتير البرلمانية ومن بينها الدستور العراقي أكثر أهمية وخطورة من منصب رئيس الجمهورية، باعتبار أن من يتولى هذا المنصب يعد الرئيس الفعلي للسلطة

(1) المادة (1/ رابعاً) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (8) لسنة 2012 (النافذ).

(2) د. علي يوسف الشكري، العلاقة بين قطبي السلطة التنفيذية في الدساتير العربية، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2022، ص73.

(3) د. أحمد يحيى الزهيري، العملية السياسية في العراق بعد 2003، مكتبة السنهوري، بيروت، 2017، ص221.

التنفيذية، ومن جانب آخر فإن تحديد هذا السن لا يتلاءم مع منصب رئيس مجلس الوزراء والخبرات الواجب توافرها في من يتولاه⁽¹⁾.

أما الاختلاف الرابع فيتعلق بوقت توافر هذه الشروط؛ فبالنسبة لرئيس الجمهورية يتعين توافرها في وقت الترشيح، أما بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء، فيُفهم أن العبرة تكون بنيل الثقة، إذ قد لا تكون الشروط متحققة وقت التكليف، لكنها يجب أن تكون متوافرة عند تصويت مجلس النواب بالموافقة على أعضاء الوزارة والمنهاج الوزاري، إذ أن النص جاء بعبارة يشترط في رئيس مجلس الوزراء، وليس يشترط في المكلف بتشكيل مجلس الوزراء.

لا بد من الإشارة إلى مسألة بالغة الأهمية، تتمثل في مدى سريان ما أقرته المحكمة الاتحادية العليا من إمكانية وضع شروط قانونية إضافية للمرشح لمنصب رئيس الجمهورية على شروط تولي منصب رئيس مجلس الوزراء أيضاً.

وبعبارة أخرى، إذا قام مجلس النواب بتعديل قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية وأضاف شرطاً جديداً في المرشح، فهل يسري هذا الشرط على رئيس مجلس الوزراء كذلك، استناداً إلى نص المادة (77/ أولاً) من الدستور التي قررت، من حيث المبدأ، تماثل شروط المنصبين؟

نجد أنه وبالرغم أن الشروط الواردة في المادة (77/ أولاً) جاءت بصيغة عامة، بما قد يوحي بشمولها الشروط الدستورية والقانونية معاً، إلا أن التدقيق في النص وفي إرادة المشرع الدستوري يدل على أن المقصود بهذه الشروط الواردة في المادة (68) من الدستور، دون غيرها من الشروط القانونية التي قد يضيفها المشرع العادي ما لم يتم الافصاح عن ذلك صراحة.

وبكل الأحوال، يتعين عند إضافة أي شروط، سواء على المرشح لمنصب رئيس الجمهورية أم لمنصب رئيس مجلس الوزراء، ألا تكون هذه الشروط متعارضة مع أحكام الدستور.

المبحث الثاني

الموافقة على أعضاء الوزارة والمنهاج الوزاري

لإنجاز متطلبات منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء المكلف، يشترط الدستور حصول موافقة مجلس النواب على أسماء أعضاء الوزارة منفردين، وكذلك الموافقة على المنهاج الوزاري بعد تقديمهما خلال المدة المحددة. يعرف شراح القانون الدستوري منح الثقة الوارد في دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (النافذ)، بأنه إجراء يمارسه مجلس النواب، يتضمن الموافقة على التشكيلة الوزارية والمنهاج الوزاري، ويكون ذلك على اثر طلب رسمي يتقدم إلى المجلس من قبل رئيس مجلس الوزراء المكلف، ويترتب على منح الثقة بدء مدة ولاية الوزارة ومباشرة أعمالها رسمياً⁽²⁾.

(1) د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال إلى الاستقلال، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2018، ص160.

(2) د. عدنان عاجل عبيد، د. مصدق عادل طالب، منح الثقة الجزئي للوزارة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة العلوم القانونية، كلية

وبناءً على ما تقدم، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين يخصص الأول لإجراءات الموافقة على أسماء أعضاء الوزارة، فيما يناقش الثاني الإجراءات الموافقة على المنهاج الوزاري، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

الموافقة على أعضاء الوزارة

يقع على عاتق رئيس مجلس الوزراء المكلف التزام أول خلال مدة التكليف، وهي تقديم أسماء أعضاء وزارته خلال ثلاثين يوماً على مجلس النواب، من أجل التصويت عليهم منفردين بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء. ويرى اتجاه فقهي أن الدستور العراقي، عندما اشترط الحصول على الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري، فإنه قد اتخذ خياراً بالغ الصعوبة بالنظر إلى تعدد الكتل واختلاف الآراء والأذواق بشأن الوزراء، بخلاف ما استقرت عليه دساتير بعض الدول العربية، التي اكتفت في موضوع منح الثقة بالتصويت على المنهاج الوزاري أو الحكومة دفعة واحدة، أو أن يتم تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء بمفرده بإرادة رئاسية منفردة، أو منحت أعلى سلطة في الدولة الحق في تعيين رئيس مجلس الوزراء⁽¹⁾.

وبالنظر إلى النص الدستوري الذي يحكم مسألة مهمة رئيس مجلس الوزراء المكلف في تقديم أسماء الوزارة تظهر لنا الملاحظات الآتية:

1. لم يبيّن النص الدستوري ما إذا كان رئيس مجلس الوزراء المكلف ملزماً بعرض جميع أسماء الوزراء دفعةً واحدة، أم يجوز له تأجيل عرض بعضهم إلى ما بعد انتهاء مدة التكليف، وفي حال جواز ذلك، ما هي نسبة الوزراء الذين يمكن تأجيل عرض أسمائهم؟.

وقضت المحكمة الاتحادية العليا بأنه "لا وجوب على رئيس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته جميعهم خلال المدة المنصوص عليها في المادة (76/ ثانياً) ويجوز له تأخير تسمية بعضهم على أن تشغل المناصب الوزارية التي لم يسم لها وزير بصورة مستقلة من رئيس الوزراء نفسه أو أحد الوزراء وكالة لحين تعيين الوزير الأصيل بعد ترشيحه من رئيس الوزراء وموافقة مجلس النواب ولو تم ذلك بعد فوات المدة المنصوص عليها في المادة (76/ ثانياً) من الدستور، وأن الدستور لم يمنع رئيس الوزراء المكلف بتسمية أعضاء وزارته- أصالة او وكالة- على دفعات بشرط أن لا تتجاوز المدة المنصوص عليها في المادة (76/ ثانياً) وهذا الجواز يسري على مجلس النواب فله حق التصويت بالموافقة على الوزراء بشكل دفعات وليس دفعة واحدة"⁽²⁾.

وتُظهر التطبيقات العملية أن المكلف بتشكيل مجلس الوزراء يلجأ، في بعض الأحيان، إلى تأجيل عرض عددٍ من الأسماء. حيث منح مجلس النواب، في الدورة الانتخابية الرابعة، الثقة لأربعة عشر وزيراً، فيما جرى تأجيل التصويت على ثمانية وزراء إلى ما بعد انتهاء المدة الدستورية⁽³⁾.

(1) د. علي يوسف الشكري، المتفق والمختلف عليه في المجالس التشريعية العربية الدنيا، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2021، ص534-536.

(2) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (93/ اتحادية/ 2010).

(3) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (9) المنعقدة بتاريخ (24/ 10/ 2018).

غير أن هذا التأجيل في عرض الأسماء، وإن لم يُجزه الدستور صراحةً، ينبغي أن يُمارس في أضيق الحدود، ولأسبابٍ ملحّة، وبعديٍّ محدودٍ من الوزراء.

وعلى أي حال، يتعيّن ألا يتجاوز عدد من يُؤجّل عرضهم نصف مجموع أعضاء الوزارة، إذ إن تجاوز هذه النسبة يُعدّ دليلاً على إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في إنجاز مهمته الدستورية، بما يستوجب تكليف مرشّحٍ آخر بدلاً عنه.

2. لم يبيّن النص الدستوري آلية منح الثقة للوزراء، سواء أكان ذلك بالتصويت السري، أم برفع الأيدي، أم عبر التصويت الإلكتروني.

وقد جرى العمل داخل مجلس النواب على أن عملية منح الثقة للوزراء تكون بالتصويت عبر رفع الأيدي، إلا أن هناك حالة واحدة حصلت في الدورة الانتخابية الثالثة حيث تم عرض عدد من الوزراء المرشحين والتصويت عليهم إلكترونياً⁽¹⁾.

وسبق للمحكمة الاتحادية العليا قد أكدت أن اختيار وسائل التصويت بنحو عام تكون من تقدير مجلس النواب حيثما يرى مصلحة عامة⁽²⁾.

ويرى اتجاه أهمية اللجوء إلى التصويت الإلكتروني وليس برفع الأيدي، وذلك لضمان الحرية في التصويت بعيداً عن تأثير الأحزاب والكتل السياسية فضلاً عن أن هذه الآلية تؤكد نيل الوزير الثقة بحصوله على الأصوات المؤيدة اللازمة⁽³⁾.

3. كما لم يبيّن النص الدستوري النصاب المطلوب لحصول الوزارة على الثقة، وهل يشترط أن ينال جميع الوزراء الثقة، أم يكفي بحصول نسبةٍ منهم عليها.

إلا أن التطبيقات العملية أظهرت أن رفض مجلس النواب لعددٍ من أعضاء الوزارة الذين يقدّمهم رئيس مجلس الوزراء المكلف لا يؤثر في منح الثقة للوزارة بصورةٍ عامة؛ فعلى سبيل المثال، قام مجلس النواب في الدورة الانتخابية الرابعة برفض منح الثقة لمرشّحة وزارة التربية⁽⁴⁾، لكنه صوت لاحقاً على منح الثقة لمرشّحة أخرى⁽⁵⁾.

وقد يكون ذلك ممكناً في حدود رفض عددٍ محدودٍ من الوزراء، إلا أن رفض مجلس النواب لأكثر من نصف أعضاء التشكيلة الوزارية يُعدّ قرينةً واضحةً على عدم نيل الوزارة الثقة، بما يترتب عليه سقوطها كلياً، وإخفاق جميع المرشحين في نيل الثقة، بمن فيهم أولئك الذين سبق أن حظوا بموافقة المجلس.

4. إنّ النصّ الدستوري، وإن حدّد مدّةً لعرض أسماء الوزارة والمنهاج الوزاري، إلا أنه لم يحدّد مدّةً للموافقة عليهما.

وعلى هذا الأساس، إذا قدّم رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء الوزراء أو المنهاج الوزاري في اليوم الأخير من المدّة، فهل يجوز لمجلس النواب أن يصوّت عليهما بالموافقة أو الرفض خارج هذه المدّة؟

(1) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (15) المنعقدة بتاريخ (14/9/2014).

(2) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (74) وموحدتها /75 اتحادية/ (2017).

(3) د. علي يوسف الشكري، التجربة النيابية في العراق تاريخ وتجربة، مصدر سابق، ص 219.

(4) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (28) المنعقدة بتاريخ (27/6/2019).

(5) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (9) المنعقدة بتاريخ (10/10/2019).

وقد أجابت المحكمة الاتحادية العليا عن هذا الفرض في أحد قراراتها، إذ جاء فيه: "من حق مجلس النواب الموافقة على الوزراء و المنهاج الوزاري خارج المدة المنصوص عليها في المادة (76/ ثانياً) من الدستور اذ لا يوجد نص في دستور جمهورية العراق يلزم مجلس النواب بالموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري خلال المدة المنوه عنها أنفاً إضافة إلى أن المنطق يؤيد هذا الاتجاه اذ ان الدستور قد أجاز لرئيس الوزراء المكلف تقديم أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري الى مجلس النواب لغاية اليوم الأخير من المدة المنصوص عليها في المادة (76/ ثانياً) من الدستور وفي هذه الحالة سينظر مجلس النواب يطلب الموافقة خارج المدة المنصوص عليها في المادة (76/ ثانياً) لان هذه المدة تقيد رئيس الوزراء المكلف ولا تقيد مجلس النواب"⁽¹⁾.

ويُفهم من قرار المحكمة الاتحادية العليا أن المدة الواردة في المادة (76/ ثانياً) من الدستور تفرض على رئيس مجلس الوزراء تقديم أسماء الوزارة والمنهاج الوزاري، ويجوز له الوفاء بهذين الالتزامين في أي يوم، سواء كان الأول أو الأخير من المدة. أما مجلس النواب، فهو غير مقيد بمدة محددة للموافقة على الوزراء والمنهاج الوزاري، وبالتالي منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء المكلف.

ويلاحظ أن هذا القرار يتفق مع المنطق السليم، إذ ليس من المعقول أن تُرهن مهمة المكلف بتشكيل مجلس الوزراء بأفعال جهة أخرى، تتمثل في تأخر أو امتناع مجلس النواب عن التصويت، بالموافقة أو عدمها، على الوزراء منفردين وعلى المنهاج الوزاري، رغم التزام المكلف بتقديمهما خلال مدة زمنية محددة قدرها ثلاثون يوماً.

ومع ذلك، نرى أن مجلس النواب، وإن لم يكن ملزماً بمدة نص عليها دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (النافذ) لإبداء موقفه من الوزراء والمنهاج الوزاري، فعليه التعجيل وعدم المماطلة، لكي يتخذ قراره بالموافقة أو الرفض، إذ إن تعطل المجلس دون سبب يترك آثاراً سلبية على تشكيل مجلس الوزراء.

المطلب الثاني

الموافقة على المنهاج الوزاري

يعد دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (النافذ) المنهاج الوزاري هو الالتزام الثاني الذي يقع على عاتق رئيس مجلس الوزراء المكلف تقديمه إلى جانب اسماء أعضاء وزارته.

ويلاحظ أن الدستور لم يُعطِ تعريفاً أو توصيفاً كاملاً للمنهاج الوزاري، بل أورده بصورة مقتضبة.

غير أن الفقه الدستوري قد تناول هذا المفهوم بتعريفات متعددة تدور في مجملها حول كونه الخطة الحكومية الشاملة للسنوات الأربع المقبلة، والتي تتضمن الأهداف والسياسات العامة للدولة على مختلف المستويات، ولا سيما الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والخدمية، فضلاً عن الجوانب الأمنية وغيرها من المجالات ذات الصلة⁽²⁾.

⁽¹⁾ قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (93/ اتحادية/ 2010).

⁽²⁾ د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور 2005، مكتب السيسبان، بغداد، 2014، ص 43.

وأولت تطبيقات القضاء الدستوري في العراق اهتماماً بالغاً بالمنهاج الوزاري، إذ استقرت قرارات المحكمة الاتحادية العليا على أن مقترحات القوانين التي يقدمها عشرة أعضاء من مجلس النواب، أو لجنة نيابية متخصصة تعد متعارضة مع مبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي يتم الحكم بعدم دستوريته، إذا ما جاءت متقاطعة مع المنهاج الوزاري⁽¹⁾.

بالنظر إلى دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (النافذ)، فإنه لم يتضمن آليةً تُبين كيفية عرض المنهاج الوزاري، ولا موعداً محدداً له، باستثناء النص على التزام المكلف بتشكيل مجلس الوزراء بتقديمه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تكليفه.

في المقابل، يعترض اتجاهٌ فقهيٌّ على تحميل رئيس مجلس الوزراء المكلف التزام تقديم منهاجه الوزاري ضمن المدة الدستورية ذاتها التي تُلزمه بتقديم أسماء أعضاء وزارته، ويرى أن في ذلك مغالاة، على أساس أنه ليس من المتصور إعداد مثل هذا المنهاج بعجالة بالتزامن مع حُصَى تشكيل الوزارة، ولا سيما في ظلّ الاختلافات السياسية الكبيرة والسعي إلى تحقيق التوافقية بين الكتل في مجلس النواب⁽²⁾.

وقد أورد النص الدستوري المنهاج الوزاري معطوفاً على أسماء أعضاء الوزارة، من دون أن يشترط صراحةً أن يكون تقديمهما في جلسة واحدة، إلا أن وروده جاء تالياً للأسماء.

ومن ذلك يُفهم أن رئيس مجلس الوزراء المكلف يعرض أولاً أسماء وزرائه كلاً على حدة، ثم يقدم المنهاج الوزاري، بوصفه الشرط الدستوري الثاني لنيل الوزارة الثقة عند موافقة مجلس النواب عليه بالأغلبية المطلقة. لكن الواقع العملي يظهر أن مجلس النواب يقوم أولاً بالموافقة على المنهاج الوزاري، ومن ثم يتولى الموافقة على أعضاء الوزارة منفردين⁽³⁾.

وقد ألزم قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018 (النافذ)، إحالة المنهاج الوزاري إلى لجنة خاصة يرأسها أحد نائبي الرئيس لإعداد تقرير يقدم للمجلس قبل التصويت عليه، وهو ما نص عليه أيضاً النظام الداخلي للمجلس رقم (1) لسنة 2022 (النافذ)⁽⁴⁾.

ويمكن اعتبار أن منح لجنة في مجلس النواب الحق بإعداد تقرير بشأن المنهاج الوزاري يتضمن في الوقت ذاته الحق في مناقشته، وليس مجرد التصويت عليه من عدمه، على أساس أن إعداد تقرير يمثل مقدمة لمناقشة هذا المنهاج، وبخلافه فإن هذا الاجراء سيكون مفرغاً من محتواه وليس له أي مبرر⁽⁵⁾.

إلا أننا نرى أن مجلس النواب لا يملك تعديل فقرات المنهاج الوزاري إلا بعد الحصول على موافقة رئيس مجلس الوزراء المكلف.

(1) استقرت المحكمة الاتحادية العليا على هذا الاتجاه منذ قرارها رقم (21) وموحدتها 29/ اتحادية/ 2015.

(2) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص 45.

(3) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (7) المنعقدة بتاريخ (27/ 10/ 2022).

(4) المادة (43/ ثانياً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018 (النافذ) والمادة (49/ ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (1) لسنة 2022 (النافذ).

(5) د. لؤي كريم عبد، اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تحديد قيمة المنهاج الوزاري، مجلة نينوى للدراسات القانونية، كلية القانون، جامعة نينوى، المجلد: 2، العدد: 3، حزيران، 2025، ص 133-134.

وقد تجسّد هذا الأمر فعلياً في جلسة منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء المكلف للدورة الانتخابية الخامسة، محمد شياع السوداني، عندما تم التوافق مع مجلس النواب على إجراء تعديلات في المنهاج الوزاري استناداً إلى ملاحظات اللجنة التي شكلت للنظر في المنهاج قبل عرضه للتصويت⁽¹⁾.

ونربط هذا الرأي بموقف المحكمة الاتحادية العليا، التي قضت بأن تشريع مقترحات القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري يُعدّ انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات، ويترتب عليه عدم دستورية تلك القوانين⁽²⁾.

ومن المفترض أن يكون المنهاج الوزاري العقبة الأكبر على طريق منح الثقة للوزارة، إلا أن التجارب في العراق اثبتت أن مناقشته مسألة شكلية بحثة عن الغالب من النواب⁽³⁾.

وبعد منح الثقة، يؤدي رئيس واعضاء مجلس الوزراء اليمين الدستورية امام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور.

وجرى العمل على صدور مرسوم جمهوري بشأن منح الثقة لرئيس وأعضاء مجلس الوزراء، لكنه جاء بصيغ مختلفة. إذ جاء في بعض الصيغ أن يُصدر المرسوم متضمناً تعيين رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ويُنفذ المرسوم اعتباراً من تاريخ منح الثقة، وينشر في الجريدة الرسمية⁽⁴⁾.

وفي صيغ أخرى، يتضمن المرسوم تشكيل مجلس الوزراء اعتباراً من تاريخ صدوره، وليس من تاريخ منح الثقة من مجلس النواب، وينشر في الجريدة الرسمية⁽⁵⁾. أما إذا لم ينجح رئيس مجلس الوزراء المكلف في الوفاء بمتطلبات تكليفه، سواء بعدم تسميته أعضاء وزارته خلال مدة ثلاثين يوماً، أو إذا لم يوافق مجلس النواب على الوزراء منفردين، أو لم يوافق على المنهاج الوزاري، فإن رئيس الجمهورية يقوم بتكليف مرشح آخر لتشكيل الوزارة خلال مدة خمسة عشر يوماً.

وهذا الاجراء يفتح المجال إلى تساؤلين مهمين، الاول يتعلق الجهة التي تتولى الترشيح، هل أنها الكتلة النيابية الاكثر عدداً، أم إن رئيس الجمهورية يكون له حرية الاختيار في تكليف أي مرشح.

وسبق للمحكمة الاتحادية العليا قد قضت بأن إن "المرحلة التي تلت اعتذار المكلف بتشكيل مجلس الوزراء وفق المادة (76) من الدستور، يكون بعدها الخيار حصرياً لرئيس الجمهورية وفق الفقرة (ثالثاً) من المادة (76) من الدستور بتكليف مرشحاً جديداً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتذار المرشح السابق الدكتور محمد توفيق علاوي وفق مسؤوليته الدستورية ليتولى المرشح الجديد بتشكيل الوزارة وعرضها على مجلس النواب خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً"⁽⁶⁾. إلا أن هذا التفسير لاقى اعتراضاً يقوم على أساس وجود فرق بين التكليف والترشيح

(1) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (7) المنعقدة بتاريخ (2022 / 10 / 27).

(2) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (21) وموحدتها / 29 اتحادية / 2015.

(3) د. علي يوسف الشكري، المتفق والمختلف عليه في المجالس التشريعية العربية الدنيا، مصدر سابق، ص 534.

(4) من ذلك: المرسوم الجمهوري رقم (19) لسنة 2020 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد: 4586 بتاريخ: (2020 / 5 / 18) والرسوم الجمهوري رقم

(15) لسنة 2019 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد: 4536 بتاريخ: (2019 / 4 / 15).

(5) من ذلك: المرسوم الجمهوري رقم (36) لسنة 2022 المنشور في الوقائع العراقية بالعدد: 4696 بتاريخ: (2022 / 10 / 31).

(6) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (29) اتحادية / 2020.

وبما أن الدستور ينص على أن رئيس الجمهورية يقتصر على التكليف عند عدم نيل الوزارة الثقة، فإن حق الترشيح يبقى للكتلة النيابية الأكثر⁽¹⁾.

ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن الدستور استخدم لفظ "مرشّح" في عمليتي التكليف الأولى والثانية عقب إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف، من دون حاجة إلى تكرار النص صراحةً على أنه مرشّح الكتلة النيابية الأكثر عدداً. وبناءً على ذلك، لا يملك رئيس الجمهورية، بأي حالٍ من الأحوال، تجاوز مرشّح الكتلة النيابية الأكثر عدداً في أي عملية تكليف، سواء أكانت الأولى أم الثانية أم الثالثة⁽²⁾.

أما التساؤل الآخر، فيتعلّق بعدد المرات التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية تكليف مرشّح بتشكيل مجلس الوزراء، نتيجة إخفاق المرشّح السابق في إنجاز المتطلبات الدستورية اللازمة لمنحه الثقة من قبل مجلس النواب. ويلاحظ أن الدستور لم يحدّد عدداً لهذه المحاولات، الأمر الذي يجعلها مفتوحة إلى أن ينجح أحد المكلفين في نيل ثقة مجلس النواب.

غير أنّ هذا التنظيم الدستوري ينطوي على جملة من السلبيات، إذ قد يُسهم في تعطيل تشكيل مجلس الوزراء، ويتيح لمجلس النواب استغلال سلطة منح الثقة على نحوٍ تعسفي.

ومن هنا، تبرز ضرورة تعديل النص بما يضع حداً لعدد محاولات التكليف، وبما يحقق التوازن بين السلطات، وذلك من خلال النص على حلّ مجلس النواب في حال عدم منح المرشح الثاني الثقة. وعليه، نقترح أن يتضمّن النص الآتي:

"إذا لم يحصل المرشح الثاني على ثقة مجلس النواب، عدّ المجلس منحلّاً، ويدعو رئيس الجمهورية إلى انتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل".

إن إيجاد مثل هذا التوازن في التنظيم الدستوري المتعلّق بمنح الثقة لرئيس مجلس الوزراء يكتسب أهمية كبيرة، إذ من شأنه أن يحدّ المكلف، من جهة، على الإيفاء بتقديم متطلبات منح الثقة، ومن جهة أخرى يدفع مجلس النواب إلى عدم استغلال سلطته بصورة سلبية في رفض أسماء أعضاء الوزارة والمنهاج الوزاري، لأن هذا الخيار لن يكون متاحاً له إلا مرة واحدة، أما في المرة الثانية فسيؤول مصيره إلى الحل، ومن ثم الذهاب إلى انتخابات مبكرة.

(1) د. فائق زيدان، الترشيح والتكليف دستورياً، الموقع الإلكتروني لمجلس القضاء الأعلى بتاريخ: (18 / 3 / 2020).

(2) د. محمد طه الحسيني، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2016، ص 243.

الخاتمة

بعد الانتهاء من الجزء الثالث والأخير من دراستنا الموسومة بـ (الرئاسات الثلاث بين الانتخاب ومنح الثقة)، والذي حُصِّص لبحث آلية منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء، توصلنا إلى هذه الخاتمة التي ارتأينا تقسيمها إلى استنتاجات ومقترحات، وذلك على النحو الآتي:

أولاً: الاستنتاجات

1. يثير مصطلح "الكتلة النيابية الأكثر عدداً" الوارد في المادة (76/ أولاً) من الدستور غموضاً واضحاً، وذلك قد أدى إلى تعدد الاجتهادات القضائية وتباين الآراء الفقهية، وانعكس بصورة ملموسة على مسار التداول السلمي للسلطة في العراق. كما أن تكليف مرشح هذه الكتلة، وإن كان محدداً بنص دستوري ملزم لرئيس الجمهورية، إلا أن الدستور لم يُلزم الكتلة النيابية الأكثر عدداً بسقف زمني لتقديم مرشحها، بما يفضي إلى تأخير تشكيل مجلس الوزراء لأسباب سياسية.
2. إن التجارب العملية أظهرت، في كثير من الأحيان، قيام بعض المكلفين بتشكيل مجلس الوزراء بتأخير تقديم أسماء الوزراء إلى ما بعد انقضاء المدة الدستورية الملزمة لعرضها، الأمر الذي يستدعي وجود نص دستوري حاكم يُلزم المكلف بتقديم جميع أسماء أعضاء الوزارة ضمن المدة المحددة، وهي ثلاثون يوماً.
3. إن الدستور لم يُحدد حداً لعدد المحاولات لمنح الثقة لمجلس الوزراء رغم تقديم أكثر من مكلف، الأمر الذي قد يفتح المجال أمام تعسف محتمل من قبل مجلس النواب في عدم منح الثقة. ويستدعي ذلك وجود إجراء دستوري يخلق حالة توازن، وينهي هذا الجدل، سواء بمنح الثقة للوزارة المرشحة الثانية في حال فشل الأولى، أو بحل مجلس النواب تلقائياً.

ثانياً: المقترحات

1. تعديل المادة (76/ أولاً) الدستور ، و يقرأ النص بالنحو الآتي:
أ- يكلف رئيس الجمهورية مرشح القائمة الفائزة الأولى في الانتخابات بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.
ب- إذا امتنع رئيس الجمهورية عن تكليف مرشح القائمة الفائزة الأولى في الانتخابات رغم مضي المدة المشار إليها في الفقرة (أ)، فيتم تكليفه بقرار صادر من مجلس النواب
ج- إذا لم تقدّم القائمة الفائزة الأولى مرشحها خلال المدة المحددة في الفقرة (أ)، يتم تكليف مرشح القائمة الفائزة الثانية في الانتخابات وفق الآليات المشار إليها في الفقرتين (أ) و(ب)."
2. تعديل المادة (76/ رابعاً) من الدستور، و يقرأ النص بالنحو الآتي: "يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته بالكامل، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقته، عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة".

3. تعديل المادة (76/ خامساً) الدستور، ويقرأ النص بالنحو الآتي (في حال عدم منح مجلس النواب الثقة للوزارة، يتم تكليف مرشح القائمة الفائزة الثانية في الانتخابات بتشكيل الوزارة وفق الآليات المنصوص عليها في المادة (76/ أولاً)، وإذا لم تنل هذه الوزارة الثقة أيضاً، يُعتبر مجلس النواب منحللاً، ويدعو رئيس الجمهورية لإجراء انتخابات عامة مبكرة للبلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً).

المصادر

أولاً: الكتب

1. د. أحمد يحيى الزهيري، العملية السياسية في العراق بعد 2003، مكتبة السنهوري، بيروت، 2017.
2. د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور 2005، مكتب السيسبان، بغداد، 2014.
3. د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، 2016.
4. سالم روضان الموسوي، دراسات في القضاء الدستوري، مكتبة صباح، بغداد، 2019.
5. د. عدنان عاجل عبيد، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، الطبعة الأولى، منشورات دار السلام القانونية الجامعة، النجف الأشرف، 2021.
6. د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال إلى الاستقلال، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2018.
7. د. علي يوسف الشكري، المتفق والمختلف عليه في المجالس التشريعية العربية الدنيا، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2021.
8. د. علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق تاريخ وتجربة، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2022.
9. د. علي يوسف الشكري، العلاقة بين قطبي السلطة التنفيذية في الدساتير العربية، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2022.
10. د. فائق زيدان، رقابة القضاء الدستوري على الحدود الدستورية بين السلطات، دار الوارث، كربلاء المقدسة، 2021.
11. د. فلاح مصطفى صديق، الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري، الطبعة الأولى، مكتبة القانون المقارن، 2019.
12. د. كرار هادي سهر الجبوري، الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا، دروب المعرفة للنشر والتوزيع، الاسكندرية، 2024.
13. د. محمد طه الحسيني، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، 2016.

ثانياً: الدراسات المنشورة

1. د. عدنان عاجل عبيد، د. مصدق عادل طالب، منح الثقة الجزئي للوزارة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة 2005، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد: 2، 2020.
2. د. فائق زيدان، الترشيح والتكليف دستورياً، الموقع الالكتروني لمجلس القضاء الاعلى بتاريخ: (18/3/2020).
3. د. لؤي كريم عبد، اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تحديد قيمة المنهاج الوزاري، مجلة نينوى للدراسات القانونية، كلية القانون، جامعة نينوى، المجلد: 2، العدد: 3، حزيران، 2025.

ثالثاً: التشريعات

1. دستور جمهورية العراق لسنة 2005 (النافذ).
2. قانون العقوبات رقم (111) لسنة 1969 (المعدل).
3. قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (8) لسنة 2012 (النافذ).
4. قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018 (النافذ).
5. النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (1) لسنة 2022 (النافذ).

رابعاً: القرارات القضائية

1. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (25/ اتحادية/ 2010).
2. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (93/ اتحادية/ 2010).
3. وقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (45/ ت. ق/ 2014).
4. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (21 و موحدتها/ 29 اتحادية/ 2015).
5. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (74 و موحدتها/ 75 اتحادية/ 2017).
6. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (170/ اتحادية/ 2019).
7. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (29/ اتحادية/ 2020).
8. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (7 و موحدتها/ 9 و 10/ اتحادية/ 2022).

خامساً: المراسيم الجمهورية

1. المرسوم الجمهوري رقم (15) لسنة 2019
2. المرسوم الجمهوري رقم (7) لسنة 2020.
3. المرسوم الجمهوري رقم (11) لسنة 2020.
4. والمرسوم الجمهوري رقم (12) لسنة 2020
5. المرسوم الجمهوري رقم (19) لسنة 2020.