

الرئاسات الثلاث

بين الانتخاب ومنح الثقة

كراسة استراتيجية

العدد ٣٢ - ٢٠٢٦

الرئاسات الثلاث

بين الانتخاب ومنح الثقة

إياس حسام حمودي الساموك

٢٠٢٦



مركز حمودي
للمحوث والدراسات الاستراتيجية

كراسة استراتيجية

تعنى بالمواضيع الساخنة في العراق والمنطقة والعالم

رئيس التحرير

أ.د. سعد عبيد السعدي

هيئة التحرير

د. عمار عباس الشاهين

نور نبيه جميل

حنين محمد أحمد

المدقق اللغوي: د. باسم محمد ناصر

عنوان الكراسة: الرئاسات الثلاث بين الانتخاب ومنح الثقة

تأليف: إياس حسام حمودي الساموك

العدد ٣٢ / الطبعة الأولى - ٢٠٢٦

رقم الایداع في دار الكتب والوثائق ببغداد (٣٣٧١) لسنة ٢٠٢٣

ISBN: 978-9922-8363-3-1

رقم الایداع الدولي

جميع الحقوق محفوظة لمركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(وَادْعُوْا نِعْمَةَ اللَّهِ عَلَيْكُمْ وَمِيثَقَهُ الَّذِي وَأَفْعَلْتُمْ

بِهِ إِذْ قُلْتُمْ سَمِعْنَا وَأَطَعْنَا وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ

بِذَاتِ الْصَّدْوِرِ)

صَدَقَ اللَّهُ الْعَلِيُّ الْعَظِيمُ

سورة المائدة: الآية (7)

المحتويات

الصفحة	الموضوع
٩	المقدمة
٤٠-١٣	الفصل الأول: انتخاب رئيس مجلس النواب
١٦	المبحث الأول: دعوة مجلس النواب للجلسة الأولى.....
١٧	المطلب الأول: تحديد موعد الجلسة الأولى.....
٢٣	المطلب الثاني: صدور الدعوة بموجب مرسوم جمهوري
٢٤	المبحث الثاني: انعقاد الجلسة الأولى.....
٢٥	المطلب الأول: تأدية اليمين الدستورية
٣٠	المطلب الثاني: إجراءات انتخاب رئيس مجلس النواب
٧٠-٤١	الفصل الثاني: انتخاب رئيس الجمهورية
٤٤	المبحث الأول: شروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية
٤٤	المطلب الأول: الشروط الدستورية للترشح لمنصب رئيس الجمهورية
٥٥	المطلب الثاني: الشروط القانونية للترشح لمنصب رئيس الجمهورية
٥٩	المبحث الثاني: إجراءات ترشيح وانتخاب رئيس الجمهورية

٥٩	المطلب الأول: إجراءات الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية.....
٦٥	المطلب الثاني: إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية.....
٩٨-٧١	الفصل الثالث: منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء.....
٧٤	المبحث الأول: ترشيح وتكليف رئيس مجلس الوزراء.....
٧٥	المطلب الأول: ترشيح المكلف بتشكيل مجلس الوزراء.....
٧٩	المطلب الثاني: تكليف المرشح بتشكيل مجلس الوزراء.....
٨٨	المبحث الثاني: الموافقة على أعضاء الوزارة والمنهاج الوزاري ...
٨٨	المطلب الأول: الموافقة على أعضاء الوزارة
٩٣	المطلب الثاني: الموافقة على منهاج الوزاري
١٠١	الخاتمة
١٠١	أولاًً: الاستنتاجات
١٠٤	ثانياً: المقترنات
١٠٧	المصادر

المقدمة

الحمد لله رب العالمين، الذي هدانا لما فيه الخير والصلاح، وأفضل الصلاة وأتم السلام على سيد الخلق وختام النبيين، محمد صلى الله عليه وآله وسلم، النبي الأمي الأمين، الذي جاءت سنته هداية ورحمة للناس كافة.

أقدم للقارئ الكريم دراسة موجزة حول تنظيم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) لمسألة اختيار ما يُعرف بـ"الرئاسات الثلاث"، ويقصد بهذا المصطلح كل من: رئيس مجلس النواب ورئيس الجمهورية، اللذين يُنتخبا من قبل مجلس النواب وفق الدستور، بالإضافة إلى رئيس مجلس الوزراء، الذي يتولى رئيس الجمهورية تكليفه بتشكيل الوزارة ويحصل على ثقة مجلس النواب. لقد خضع اختيار هذه الرئاسات إلى اتجهادات قضائية متعددة ووجهات نظر فقهية متباعدة، وذلك بالنظر إلى التطبيقات العملية للنصوص المنظمة لها، سواء أكانت في الدستور أو مستمدّة من التشريعات الأخرى، مع الإشارة إلى وجود عيوب واضحة في صياغتها تتطلب التدقيق والمعالجة. وقبل ذلك، لابد من التأكيد أن إنشاء السلطات يُعدّ من أهم الموضوعات التي ينظمها الدستور، إذ يوضح مكوناتها وأدبيات اختيار من يتبوأ هذه المناصب والمراكز في الدولة. وبالنظر إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ)، فقد حدد شكل الدولة بأنها اتحادية واحدة ذات سيادة كاملة، ونظام الحكم فيها نيابي برلماني ديمقراطي.

كما نص الدستور على أن الشعب هو مصدر السلطات وشرعيتها، ويمارس هذه السلطات بالاقتراع السري المباشر والعام من خلال مؤسساته الدستورية،

كما ألزم بتداول السلطة بطريقة سليمة ومنظمة عبر الوسائل المنصوص عليها في نصوص الدستور. وكان من البديهي أن يتضمن الدستور أيضاً شكل السلطات الاتحادية وبيان تقسيمها، إذ نص على تشكيل السلطة التنفيذية، التي تضم رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وفق مخرجات الانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب. كما أورد الدستور تسلسلاً لاختيار رئاسات هذه المكونات، وهي: رئاسة مجلس النواب، ورئيسة الجمهورية، ورئيسة مجلس الوزراء، وربط هذا التسلسل بمدد زمنية محددة، تبدأ بعد مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على التائج النهائي للانتخابات العامة لعضوي مجلس النواب.

ومع ذلك، لم يتضمن الدستور نصاً واضحاً حول العواقب أو الآثار المترتبة على تخطي أغلب هذه المدد، مما ترك ثغرات تنظيمية تحتاج إلى تفسير وتطبيق دقيق لضمان استقرار العملية الدستورية وتحقيق مقتضيات التداول السلمي للسلطة. فالحديث عن انتخاب رئيس مجلس النواب، يرتبط ببيان إجراءات الدعوة للجلسة الأولى ومتطلباتها الدستورية، مروراً بفتح باب الترشح، ومن ثم توضيح عملية الانتخاب والأغلبية المطلوبة لفوز أحد المرشحين. ومن خلال الاطلاع على النصوص المنظمة لعملية انتخاب رئيس مجلس النواب، يتضح أن هذه النصوص جاءت مقتضبة ولا تستوعب جميع الحالات التي قد تظهر في التطبيق العملي، وهو الأمر الذي سيتم التطرق إليه تفصيلياً في الفصل الأول من هذه الدراسة.

ثم تأتي المرحلة الثانية، المتمثلة في انتخاب رئيس الجمهورية، والتي سيتناولها الفصل الثاني من الدراسة، إذ تبدأ هذه المرحلة بفتح باب الترشح،

حيث يقوم الراغبون بتقديم أوراقهم الرسمية إلى الجهة المختصة، يلي ذلك النظر في الطعون المتعلقة بقبول أو رفض بعض الطلبات.

وستكمل العملية بتحديد يوم الانتخاب، وبيان النصاب المطلوب لعقد الجلسة، بالإضافة إلى توضيح الأغلبية الالزامية لفوز أحد المرشحين، سواء في الجولة الأولى أو الجولات اللاحقة، بما يضمن تطبيق الدستور بدقة واستقرار العملية الانتخابية.

أما المرحلة الثالثة والأخيرة، فتتمثل في منح الثقة إلى مجلس الوزراء، والتي سيتناولها الفصل الثالث من الدراسة. تبدأ هذه المرحلة بتحديد الكتلة النيابية الأكثر عدداً، ومن ثم تقديم مرشحها إلى رئيس الجمهورية، الذي يلزم الدستور بتكليفه بتشكيل مجلس الوزراء، ولا يجوز له استبداله بمرشح آخر.

إلا أن التطبيقات العملية أظهرت خلاف ذلك، رغم أن بعض الفقهاء يرون أن ذلك يرتب مسؤولية على رئيس الجمهورية، تستدعي توجيه التهم المنصوص عليها في الدستور ومحاكمته، وصولاً إلى إدانته وإعفائه. أما إذا تم التكليف بالشكل الصحيح، فإن المكلف بتشكيل مجلس الوزراء يواجه مهمتين لا تقل أي منهما صعوبة عن الأخرى، تتمثل الأولى في تقديم أسماء الوزراء، والثانية في تقديم المنهاج الوزاري، ويجب أن يحظى كلاهما بموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء. وفي هذا السياق، ظهرت اجتهادات قضائية وأفكار فقهية سمحت لرئيس مجلس الوزراء المكلف بتأجيل أو تجزئة بعض الترشيحات إلى ما بعد انتهاء مدة التكليف، كما أن هذه العملية تعاني من غياب نص دستوري يعالج تكرار حالات الفشل في منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء، وهو ما يطرح تحديات عملية تتطلب معالجة واضحة.

وفي الختام، أسائل الله تعالى أن أكون قد وفقت في هذه الدراسة، وأن أكون قد أحظت موضوعاتها إحاطة كافية، وأجبت عن التساؤلات التي قد تُطرح بشأن النصوص الدستورية والتشريعية المتعلقة بانتخاب كل من رئيس مجلس النواب ورئيس الجمهورية، ومنح الثقة لرئيس مجلس الوزراء.

وأنقدم إلى القارئ الكريم بالاعتذار عن أي نقص أو خطأ قد يكون وقع في الصياغة أو التحليل، وأسأل الله وحده، الكامل الموفق، أن يجزي الجميع خير الجزاء.

الفعل الأول

انتخاب
رئيس مجلس النواب

انتخاب رئيس مجلس النواب

تمثل عملية انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه أولى مراحل تشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية في ضوء نتائج الانتخابات العامة.

وبما أن انتخاب رئيس المجلس ونائبيه يتم في الجلسة الأولى لمجلس النواب، فإن ذلك يقتضي البحث في آلية الدعوة إلى عقد هذه الجلسة، والجهة المختصة بتوجيهها، والكيفية التي تُجرى بها تلك الدعوة، فضلاً عن تحديد المواعيد الالزمة لانعقادها، والآثار المترتبة على تجاوز تلك المواعيد.

ولا سيما أن الواقع العملي أفرز بعض التجارب التي أظهرت تجاوزاً واضحاً للمدة الدستورية المنصوص عليها، الأمر الذي يستوجب بيان ما إذا كانت هذه المدة مخصصة لتوجيه الدعوة إلى عقد الجلسة الأولى، أم أنها تتعلق بموعد انعقادها الفعلي.

وبالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ)، نجد أنه تضمن متطلبات دستورية يتعين إنجازها في الجلسة الأولى لمجلس النواب، تتمثل بوجوب انتخاب رئيس للمجلس ونائبيه الأول والثاني.

إلا أن ذلك يقتضي، ابتداءً، البحث في طبيعة ترديد اليمين الدستورية من قبل الفائزين في الانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب، والمصادق على نتائج فوزهم من قبل المحكمة الاتحادية العليا، وذلك لبيان ما إذا كان هذا الإجراء يُعد جزءاً من الجلسة الأولى، أم أنه إجراء إداري سابق على انعقادها، ولا سيما في ظل عدم حسم الدستور لهذه المسألة، والتباس القائم بين التشريعات الأخرى، والاجتهادات القضائية والفقهية بشأنها.

ومن جانب آخر، فإن الوصول إلى انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه تسبق إجراءات أغفل الدستور النص عليها، وتولّت تنظيمها نصوص تشريعية أخرى، فضلاً عن التطبيقات العملية، التي ارتقى بعضها إلى مصاف العُرف الدستوري المُكمل.

وبناءً على ما تقدم، سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين؛ يُخصص المبحث الأول لمناقشة الدعوة الموجهة إلى مجلس النواب الجديد للانعقاد، وذلك من خلال بيان موعد هذه الدعوة والشكلية التي تُوجه بموجبها. أما المبحث الثاني، فيعني بيان الجلسة الأولى لمجلس النواب، عبر تحديد طبيعة ترديد اليمين الدستورية، ثم استعراض إجراءات الترشيح لمنصب رئيس مجلس النواب ونائبيه، آلية انتخابهم، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول

دعوة مجلس النواب إلى الجلسة الأولى

عند انتخاب مجلس نواب جديد من قبل الشعب، لا بد من وجود جهة تتولى دعوته إلى الانعقاد، ولا سيما في ظل عدم وجود رئاسة له، وعدم تأدية أعضائه اليمين الدستورية التي تُمكّنهم من مباشرة مهامهم. وعلى هذا الأساس، تُنطّط هذه المسئولية برئيس الجمهورية بوصفه رئيس الدولة، والمتمتع بصلاحياته الدستورية الكاملة، رغم انتهاء الدورة الانتخابية السابقة.

وانطلاقاً من ذلك، حدد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) لرئيس الجمهورية مواعيد معينة يوجه فيها الدعوة إلى المجلس الجديد للانعقاد، كما رسم شكلية خاصة لتوجيه هذه الدعوة. إلا أن النص الحاكم لموضوع دعوة مجلس النواب إلى الجلسة الأولى يعاني من عيوب في الصياغة، انعكست آثارها على التطبيقات العملية، وهو ما سيتم بحثه في المطلبين الآتيين؛ إذ خُصّص المطلب الأول لتحديد موعد الجلسة الأولى، فيما خُصّص المطلب الثاني لبيان شكلية توجيه الدعوة، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

تحديد موعد الجلسة الأولى

أناط دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ)، بموجب المادة (٥٤) برئيس الجمهورية صلاحية الدعوة لانعقاد الجلسة الأولى، إذ نصت على الآتي: «يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب لانعقاد بمرسوم جمهوري، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سنًا لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفًا». آلية هذه الدعوة تكررت أيضاً في المادة (٧٣/رابعاً) من الدستور ضمن بيان صلاحيات رئيس الجمهورية إذ نصت على الآتي: «دعوة مجلس النواب المنتخب لانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الأخرى المنصوص عليها في الدستور».

وبطبيعة الحال، فإن توجيه الدعوة لعقد الجلسة الأولى يختص به رئيس الجمهورية للدورة الانتخابية السابقة، وذلك لعدم انتخاب رئيس للجمهورية في الدورة الجديد بعد إذ ذلك عقب قيام مجلس النواب الجديد بانتخاب رئيسه ونائبيه. وبالنظر إلى المادة (٥٤) من الدستور، نجد أنها تتضمن قدرًا كبيراً من الالتباس والغموض. وأول إشكال تثيره هو: هل إن المدة المشار إليها مخصصة لتوجيه الدعوة بمرسوم جمهوري، أم لانعقاد الفعلي لمجلس النواب؟

أما الإشكال الثاني فيتعلق بعبارة: «لا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفًا»، إذ يثور التساؤل عما إذا كانت تنصرف إلى عدم جواز تجاوز هذه المدة، بحيث يكون اليوم الخامس عشر هو الحد الأقصى، أم أن المقصود منها هو جواز التمديد، ولكن لمدة تقل عن المدة المذكورة.

ويذهب اتجاه فقهي إلى أن صلاحية رئيس الجمهورية في الدعوة إلى عقد الجلسة الأولى هي صلاحية بروتوكولية، مقيدة بمدة خمسة عشر يوماً، ويتربّ على عدم

الالتزام بها إمكانية مساءلته عن انتهاك الدستور أو الحنث باليمن الدستورية، ما لم تحول دون ذلك ظروف استثنائية، كنشوب حرب أو وقوع كارثة طبيعية حالت دون انعقاد المجلس^(١). ولمناقشة هذا الرأي يجب أن نميز بين حالتين: الأولى تمثل في تأخر رئيس الجمهورية عن توجيه الدعوة لعقد الجلسة الأولى، وفي هذه الحالة يمكن لمجلس النواب، بعد تأدية أعضائه اليمين الدستورية، تفعيل المسؤولية بحقه وفق أحكام المادة (٦١ / سادساً) من الدستور، غير أن ذلك يظل معلقاً على صدور قانون ينظم اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، عملاً بأحكام المادة (٩٣ / سادساً) من الدستور.

والحالة الثانية، وهي امتناع رئيس الجمهورية نهائياً عن إصدار مرسوم الدعوة لعقد الجلسة الأولى.

والسؤال الذي يثار في مواجهة هذا الطرح يتمثل في: من هي الجهة التي تتولى تحريك المسؤولية، على اعتبار أنها مناطة حضراً بمجلس النواب؟ إذ لا تُعقد الجلسة الأولى إلا بدعوة من رئيس الجمهورية، كما لا يستطيع الفائزون في الانتخابات، بعد المصادقة الرسمية على نتائجها، مساءلة رئيس الجمهورية وفق الآليات المنصوص عليها في أحكام المادة (٦١ / سادساً) من الدستور، قبل انعقاد جلسة يؤدون فيها اليمين الدستورية، بما يتيح لهم اكتساب الصفة النيابية كاملاً و مباشرة مهامهم الدستورية.

فالشعب لا يملك وسيلة لتفعيل مساءلة رئيس الجمهورية، لذلك يدعوه اتجاه إلى تعديل الدستور، بما يتضمن منح عدد معين من الناخبين حق تحريك المسؤولية الدستورية ضد رئيس الجمهورية^(٢). ونعتقد أن مواجهة هذه الحالة تكون من خلال إقامة

(١) د. علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق تاريخ وتجربة، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٢، ص ١٩٢.

(٢) د. رافع خضر صالح شبر، الاختصاص القضائي للبرلمان، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ٢٦٣.

دعوى بحق رئيس الجمهورية أمام المحكمة الاتحادية العليا، استناداً إلى اختصاصها المنصوص عليه في المادة (٩٣ / ثالثاً) من الدستور، وذلك لإلزامه بإصدار مرسوم الدعوة^(١).

ولا سيما أن المحكمة الاتحادية العليا لديها سوابق قضائية ألزمت فيها رئيس الجمهورية بإصدار قوانين كان قد امتنع عن إصدارها^(٢).

وإذا ما امتنع رئيس الجمهورية عن تنفيذ قرار المحكمة الاتحادية العليا القاضي بإلزامه بإصدار مرسوم الدعوة لعقد الجلسة الأولى، فيمكن عندئذ إقامة دعوى جزائية بحقه وفقاً للقواعد العامة المتعلقة بالامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية^(٣). ويظهر الواقع العملي أن أغلب مواعيد انعقاد الجلسات الأولى تكون خلال مدة الخمسة عشر يوماً، وبذلك يُفهم أن هذه المدة مخصصة للدعوة والانعقاد الفعلي.

إلا أن هناك تطبيقات أخرى تجاوز فيها موعد الانعقاد الفعلي المدة المحددة في المادة (٥٤) من الدستور.

(١) تختص المحكمة الاتحادية العليا بموجب هذه الفقرة بـ«الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكتفى القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة».

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣٧ / اتحادية/ ٢٠٢٣).

(٣) تنص المادة (٣٢٩) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ (المعدل) المنشور في الواقع العراقي بالعدد ١٧٧٨ بتاريخ (١٥/١٢/١٩٦٩) على الآتي: «١- يعاقب بالحبس وبالغرامة او بحدى هاتين العقوبتين كل موظف او مكلف بخدمة امة استغل وظيفته في وقف او تعطيل تنفيذ الاوامر الصادرة من الحكومة او احكام القوانين والأنظمة او اي حكم او امر صادر من احدى المحاكم او اية سلطة عامة مختصة او في تأخير تحصيل الاموال او الرسوم ونحوها المقررة قانونا».

٢- 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 انذاره رسمياً بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم او الامر داخلاً في اختصاصه».

إذ أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرار المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب في دورته السادسة بتاريخ (١٤/١٢/٢٠٢٥).^(١)

فيما قام رئيس الجمهورية بإصدار مرسوم جمهوري حدد بموجبه موعد الجلسة الأولى لمجلس النواب بتاريخ (٢٩/١٢/٢٠٢٥).^(٢)

وبالنظر إلى المادة (٥٤) من الدستور، فإن النص الدستوري جاء بعبارة (من تاريخ المصادقة)، وهذا يعني أن يوم المصادقة يتم احتسابه من المدة، وبذلك تنتهي يوم (٢٨/١٢/٢٠٢٥).

وهنا تكون أمام ثلاث حالات محتملة: إما أن يكون رئيس الجمهورية غير ملتزم بالمدة عند إصدار مرسوم الدعوة، إذا ما فُسرت المدة على أنها تشمل الدعوة والانعقاد الفعلي معاً، أو أن يكون ملتزماً بالمدة إذا ما جرى تفسيرها على أنها مخصصة للدعوة فقط دون الانعقاد الفعلي، أو أنه مارس حقه في التمديد، إذا ما فُسرت عبارة "ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفًا" على أنها تتطوي على جواز ضمني للتمديد لمدة أقل من المدة المحددة، ولا سيما أن التمديد المفترض لم يتجاوز يوماً واحداً. لذا يدعو اتجاه من شراح القانون إلى تعديل دستوري مفاده أن المجلس يعد منعقداً بحكم الدستور في اليوم التالي لانتهاء المدة المذكورة^(٣)، وبذلك يتضح أن النص، على هذا النحو، يدل دلالة قاطعة على أن المقصود من تحديد هذه المدة هو انعقاد الجلسة فعلياً، لا مجرد توجيه الدعوة إليها، إذ تنتفي حينها الحاجة إلى النص على عدم جواز التمديد لأكثر من المدة المذكورة، لكونه قد بين الأثر المترتب على عدم توجيه الدعوة أو عدم انعقاد الجلسة، والمتمثل باعتبار مجلس النواب في حالة انعقاد فعليه بحكم

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣٥) / اتحادية/ ٢٠٢٥.

(٢) المرسوم الجمهوري رقم (٥٤) لسنة ٢٠٢٥ المنشور في الوقائع العراقية بتاريخ (٢٢/١٢/٢٠٢٥).

(٣) د. مصدق عادل طالب، بيداء عبد الحسن ردام، شرح دستور جمهورية العراق، مكتبة السنهرى، بغداد، ٢٠١٦، ص ١١٠.

الدستور. كما تبرز مشكلة أخرى في هذا السياق، تتمثل في تحديد الجهة التي تتولى الدعوة إلى الانعقاد في حال غياب رئيس الجمهورية أو خلو منصبه، ولا سيما في ظل اتجاه العراق إلى عدم انتخاب نائب لرئيس الجمهورية خلال الدورتين الانتخابيتين الرابعة والخامسة. خصوصاً وأن الواقع العملي أظهر لنا حالة مشابهة، إذ أصدر نائب رئيس الجمهورية دعوة انعقاد الجلسة البرلمانية الأولى للدورة الرابعة^(١)، عندما حل محل رئيس الجمهورية بسبب غيابه والذي كان حينها خارج العراق وي الخضوع للعلاج.

وما يزيد الأمر تعقيداً هو أن ولاية مجلس النواب تنتهي من تاريخ إجراء الانتخابات، وذلك بحسب تفسير المحكمة الاتحادية العليا لنص المادة (٥٦ / ثانياً) من الدستور^(٢).

وبذلك، لا يستطيع رئيس مجلس النواب للدورة المنتهية أن يحل محل رئيس الجمهورية، وفقاً لأحكام المادة (٧٥ / رابعاً) من الدستور التي تنص على ما يلي: “في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائب له، على أن يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو، وفقاً لأحكام هذا الدستور”.

ويشكل هذا تحدياً مهماً ينبغي الالتفات إليه خلال المرحلة المقبلة، من أجل انتخاب نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة (٦٩ / ثانياً) من الدستور، وعدم الاستمرار في إغفال شغل هذا المنصب الدستوري الحيوي.

(١) المرسوم الجمهوري رقم (٨٦) لسنة ٢٠١٤ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد: ٤٣٢٨ بتاريخ: ٢٠١٤/٧/٧.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢١٣ / اتحادية/ ٢٠٢٥).

المطلب الثاني

صدور الدعوة بموجب مرسوم جمهوري

يلزم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) أن تكون الدعوة لعقد الجلسة الاولى لمجلس النواب بموجب مرسوم جمهوري^(١).

وهذا يعني أن الدستور الزم رئيس الجمهورية بشكلية معينة في الدعوة لعقد الجلسة الأولى، وهي ان تكون بموجب مرسوم جمهوري. والمرسوم الجمهوري هو صيغة شكلية لإصدار بعض القرارات تخلوها الدساتير الرئاسية والبرلمانية والمخالطة والخاصة لرئيس الدولة، ولا تعد امتيازاً أو صلاحية فعلية مؤثرة يتمتع بها الرئيس ويتميز بها من باقي السلطات^(٢).

وعلى هذا الأساس، لا يملك رئيس الجمهورية توجيه الدعوة لانعقاد مجلس النواب بأي وسيلة أخرى، مهما بلغت درجة تحقق العلم للكافية بها. فالإجراء الدستوري المنظم لهذه الدعوة مرتبط بشكل حصري بصدور المرسوم الجمهوري، ويجب أن يتوافق فيه الشكل الرسمي المقرر.

ولا يُعني عن هذا المرسوم أن يوجّه الرئيس خطاباً عبر وسائل الإعلام المرئية أو المسموعة، أو من خلال وكالات الأنباء أو منصات التواصل الاجتماعي، حتى وإن كان موضوع الدعوة محل اهتمام واسع من الرأي العام، إذ إن مجرد الإعلان أو الإشعار العام لا يحل محل الصياغة الرسمية للمرسوم الجمهوري. كما لا يُعني عن المرسوم الجمهوري أن يعقد رئيس الجمهورية اجتماعاً مع المرشحين الفائزين في الانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب، والمصادق على نتائج فوزهم من قبل المحكمة

(١) المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد: ٤٠١٢ بتاريخ (٢٨/١٢/٢٠٠٥).

(٢) د. علي يوسف الشكري، الرئاسة في البلاد العربية، الطبعة الثانية، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠، ص ٢٧٧.

الاتحادية العليا، أو أن يبلغهم بموعد الجلسة شفهياً أو عبر رسالة ورقية أو الكترونية أو عبر الاتصال الهاتفي أو الفيديوي. ولا يعني كذلك توجيه الدعوة بصيغة تحريرية لا ترتفقى إلى مستوى المرسوم الجمهوري، كأن يوجّه كتاب رسمي إلى مجلس النواب لغرض الانعقاد، ما لم تُمنَح وثيقة الدعوة الصيغة المقررة للمرسوم الجمهوري. كما لا يحق لأعضاء مجلس النواب الاعتداد بمعرفتهم بوجود دعوة من رئيس الجمهورية لعقد الجلسة الأولى ما لم يصدر مرسوم جمهوري رسمي يثبت ذلك.

الأمر الذي يعكس أهمية الشكل الرسمي كضمانة لالتزام بالإجراءات الدستورية وقطع الطريق أمام أي طعون أو جدل حول شرعية انعقاد الجلسة.

ويلزم المشرع العراقي نشر المراسيم الجمهورية في الجريدة الرسمية^(١)، وهي الوقائع العراقية التي تتولى وزارة العدل إصدارها باللغتين العربية والكردية^(٢). وحيث إن المشرع يعُدُّ جميع ما يُنشر في الواقع العراقي نصاً رسمياً يعتمد ويعمل به من تاريخ نشره، إلا إذا نص فيه على خلاف ذلك^(٣).

ومن ذلك على سبيل المثال المراسيم الخاصة بدعوة الجلسة الأولى التي عادةً ما يُنص فيها صراحةً أن تنفيذها يكون من تاريخ صدورها.

فعلى سبيل المثال، المرسوم الخاص بدعوة مجلس النواب لدورته الخامسة حدد يوم (٩/١/٢٠٢١) موعداً لانعقاد الجلسة الأولى، ورغم أن نشره في الجريدة الرسمية جاء بعد هذا الموعد بيوم واحد، فقد تضمن المرسوم في الفقرة الثانية عبارة: «ينفذ هذا المرسوم من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية»^(٤).

(١) المادة (٢/رابعاً) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ (المعدل) المنشور في الواقع العراقي بالعدد: ٢٥٩٤ بتاريخ ٢٠/٦/١٩٧٧ (٢٠).

(٢) المادة (١/أولاً) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ (المعدل).

(٣) المادة (١/ثانية) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ (المعدل).

(٤) المرسوم الجمهوري رقم (٦٦) لسنة ٢٠٢١ المنشور في الواقع العراقي بالعدد: ٤٦٦٣ بتاريخ: ١٠/١/٢٠٢٢.

المبحث الثاني

انعقاد الجلسة الأولى

تُعقد الجلسة الأولى لمجلس النواب برئاسة أكبر الأعضاء سنًا، وقد جرى العرف على أن يحل محله من يليه في السن في حال عدم قدرته على مواصلة الجلسة، كإصابته بعارض صحبي، أو في حال اعتذاره^(١)، وهو أمر يمكن أن يسري على حالة عدم حضوره للجلسة لأي سبب كان. إلا أن هناك رأيًا ذهب إلى عدم وجود نص دستوري أو قانوني يعالج مسألة اعتذار رئيس السن عن تسمّن المنصب.

وبناءً على ذلك يرى هذا الاتجاه عدم دستورية أو قانونية تتحّي أكبر الأعضاء سنًا عنه، لكونه لا يمارس حقًا خوله إيهاد الدستور أو النظام الداخلي، وإنما يضطلع بوظيفة دستورية لا يجوز له التنصّل منها.

وعليه، يؤكّد أصحاب هذا الاتجاه أن رئيس السن لا يمتلك حق الاعتذار عن الرئاسة أو التتحّي عنها لمن يليه في السن^(٢). وبحسب النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ (النافذ)، فإن مهمّة رئيس السن، الذي يُطلق عليه لقب "الرئيس المؤقت"، تقتصر على أمرين: إدارة أعمال المجلس، وإجراء انتخابات رئيس المجلس ونائبيه^(٣).

وبناءً على ما تقدم، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نخصص الأول لتأدية الفائزين في الانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب اليمين الدستورية قبل مباشرة مهامهم، والثاني لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه.

(١) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (١) المنعقدة بتاريخ (٩/١/٢٠٢٢).

(٢) د. مصدق عادل طالب، رئيس السلطة التشريعية في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، دار السنّهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ٩٢.

(٣) المادة (٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد: ٤٦٩٤ بتاريخ: (١٧/١٠/٢٠٢٢).

المطلب الأول

تأدية اليمين الدستورية

يلزم الدستور عضو مجلس النواب بأن يؤدي اليمين الدستورية قبل أن يباشر مختلف مهامه المنصوص عليها في الدستور. وأوجد الدستور صيغة لهذه اليمين نصت عليها المادة (٥٠)، جاء فيها: «اقسم بالله العلي العظيم أن أؤدي مهامي ومسؤولياتي القانونية، بتفانٍ واحلاص، وان احافظ على استقلال العراق وسيادته، وارعى مصالح شعبه، واسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي، وان اعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة، واستقلال القضاء، والتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد، والله على ما اقول شهيد».

وقد استقر العمل في مجلس النواب على تأدية اليمين الدستورية باللغة العربية، ومن ثم اللغة والكردية، كما حصل في الدورة الانتخابية السادسة^(١).

ويجد هذا الاجراء سنه في المادة (٤ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) التي تنص على الآتي: «اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق...». كما أن المادة (٥) من قانون اللغات الرسمية رقم (٧) لسنة ٢٠١٤ (النافذ) تنص على الآتي: «تستخدم اللغتان العربية والكردية في الاجتماعات الرسمية ومجلس النواب ورئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء الاتحادي ومجلس القضاء الأعلى والهيئات والمؤسسات الاتحادية الأخرى والاجتماعات الرسمية في إقليم كوردستان وبرلمانه ورئاسته وحكومته»^(٢).

وبالعودة إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) نجد أنه لم يبين طبيعة تأدية اليمين الدستورية، هل أنها تدخل ضمن الجلسة الأولى أم هي مجرد إجراء إداري يسبقها؟، وهذا السؤال وجدها مهمًا تعيين الإجابة عليه نوعًا من التفصيل. خصوصاً وإن

(١) من ذلك: محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (١) المنعقدة بتاريخ (٢٠ / ٣٠ / ٢٠٢٦).

(٢) الواقع العراقي بالعدد: ٤٣١١ بتاريخ: (٢٤ / ٢ / ٢٠١٤).

جدول أعمال الجلسة الأولى دائمًا ما يتضمن فقرتين: الأولى تأدية اليمين الدستورية لأعضاء مجلس النواب، والثانية انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه.

وبطبيعة الحال، فإن الجلسة الأولى لمجلس النواب، أسوةً بغيرها من الجلسات، تتعقد بحضور الأغلبية المطلقة للأعضاء^(١)، التي عرفتها المحكمة الاتحادية العليا بأنها أكثر من نصف مجموع العدد الكلي لعدد أعضاء مجلس النواب^(٢). إلا أن النظر إلى قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ (النافذ) يظهر أنه نص صراحة على أن يؤدي النائب اليمين الدستورية أمام المجلس في الجلسة الأولى بدعوة من رئيس الجلسة^(٣). كما أن القانون ذاته نص على أن المرشح الفائز يكتسب صفة النائب ويتمتع بجميع حقوقه النيابية باستثناء المالية منها بعد مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على النتائج ويصدر مرسوم جمهوري بذلك، إلا أن مباشرة مهامه مقتنة بتأدية اليمين الدستورية^(٤).

ومن ذلك يفهم أن الجلسة، بحسب قانون مجلس النواب وتشكيلاته، تبدأ قبل تأدية اليمين الدستورية، ويرأسها أكبر الأعضاء سنًا، وهو الذي يوجه الدعوة لبدء تأدية اليمين الدستورية. والواقع العملي قد أظهر بأن رئيس السن هو الذي يتولى الدعوة لتأدية اليمين الدستورية ويرأس الجلسة قبل هذا الإجراء، ومن ذلك ما حصل في الدورة الانتخابية السادسة^(٥). لكن القول بأن الجلسة تبدأ قبل تأدية اليمين يقتضي أن تكون شرعيتها الدستورية مرهونة بتوافر النصاب الذي حدده الماده (٥٩) من الدستور.

(١) تنص المادة (٥٩ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) على الآتي: «يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه».

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٠ / اتحادية/ ٢٠١٩).

(٣) المادة (٤ / أولاً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ (النافذ) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد: ٤٤٩٩ بتاريخ: ٢٠١٨/٧/١٦.

(٤) المادة (٤ / ثانياً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ (النافذ).

(٥) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (١) المنعقدة بتاريخ: ٢٩ و ٣٠ / ١٢ / ٢٠٢٥.

وماذا لو أن النصاب لم يتحقق؟، ما هو مصير هذه الجلسة؟، بالتأكيد أنها سوف ترفع، وبقرار من رئيس الجلسة (أكبر الأعضاء سنًا)، وذلك وفقاً للقواعد العامة في النظام الداخلي الذي ينص على عدم جواز افتتاح الجلسة إلا بحصول النصاب القانوني، وإذا أُتيَّن أن النصاب لم يتحقق أَجَّل الرئيس افتتاحها لمدة لا تقل عن نصف ساعة، فإذا لم يكتمل يعلن الرئيس عن تأجيل الجلسة ويعين موعداً آخر لانعقادها^(١).

وفي هذه الحالة تكون أمام تسؤال جديد، من الذي يحدد الجلسة الأولى مجدداً، هل هو رئيس الجمهورية بوصفه صاحب الدعوة لعقد الجلسة الأولى، أم رئيس السن لأنَّه هو الذي يرأسها بناء على تفويض دستوري ومرسوم جمهوري، والمسؤول عن إدارة الجلسة الأولى وله أن يمارس القواعد العامة المتعلقة بإدارة الجلسات. فالقول إن رئيس الجمهورية هو من يصدر مرسوماً آخر لتحديد موعد جديد للجلسة الأولى لا يستند إلى سند دستوري، إذ لم يجز له الدستور ذلك صراحة.

والذهب إلى القول إن رئيس السن هو الذي يتولى تحديد الموعد الجديد، يصطدم بأمرتين، الأول هو أن مهمته تبدأ بافتتاح الجلسة الأولى وليس تحديد موعد لافتتاحها من جهة، والآخر هو الاصطدام بالمادة (٥٠) من الدستور التي تنص صراحة على أن عضو مجلس النواب يؤدي اليمين الدستورية أمام المجلس، قبل أن يباشر عمله.

وهذا يعني أن رئيس السن لا يستطيع أن يباشر أي مهمة قبل أن يؤدي اليمين، بما في ذلك ترأسه الجلسة الأولى.

والأخذ بهذا القول يعني أن النص في قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ (النافذ) على أن تأدية اليمين يدخل ضمن الجلسة الأولى قد ينطوي على شبهة العوار الدستوري، إلا أننا نجد أنه النافذ حالياً

(١) المادة (٢٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ (النافذ).

لأنه يتمتع بقرينة دستورية التشريع^(١).

أما بشأن تطبيقات القضاء الدستوري في هذا المجال، فقد ذهبت المحكمة الاتحادية العليا إلى صيغة المرشح الفائز نائباً، تتطلب اجتياز المراحل الآتية: إعلان نتائج الانتخابات من المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وبعد مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على النتيجة المعلنة وبعد حلف اليمين المنصوص عليه في المادة (٥٠) من الدستور^(٢).

وقد عززت ذلك الموقف عندما قضت بعدم دستورية المادة (١١ / رابعاً) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨، التي اعتبرت عضو مجلس النواب الذي يتخلف عن أداء اليمين متغياً، إذ وجدت المحكمة أن هذا النص يتعارض مع المادة (٥٠) من الدستور التي تلزم قبل مباشرة النائب عمله أداء اليمين وفق أصولها وقبل أدائها فإنه يبقى مجرد فائز بعملية الانتخابات العامة ولا يكتسب صفة النائب إذا تخلف قبل أداء اليمين عن حضور الجلسات^(٣). إلا ان المحكمة عدلت نسبياً عن هذا التوجّه، عندما ذكرت ان إقالة الفائز في الانتخابات نتيجة عدم حضور الجلسات وعدم أدائه اليمين يتطلب معالجة تشريعية في القوانين ذات الصلة^(٤).

وهذا الاتجاه قد فتح المجال لتنظيم هذه الحالة، عندما تم النص في قانون

(١) يقصد بقرينة دستورية التشريع بان الأصل في كل ما يصدر عن السلطة التشريعية من قوانين أنه صحيح وصادر بموافقة الدستور، وفي الحدود التي رسماها لتلك السلطة ووالواجب على القضاء عند فحصه لأعمال السلطة التشريعية أن يضع في اعتباره ذلك ويراعي ذلك في وجهتين: الاولى أن يمتنع القضاء الدستوري عن الحكم عدم الدستورية إلا إذا كان هناك وضوح وقطع، والثانية أنه عند التفسير يجب على القضاء الدستوري إن كان هناك أكثر من تفسير أن يأخذ بالتفسير الذي يوافق الدستور. للمزيد ينظر: د. عبد العزيز محمد سالمان، قيود الرقابة الدستورية، دار نهضة القانون للمطبوعات القانونية والاقتصادية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٩٩.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٦ / اتحادية/٢٠١١).

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٤٠ وموحدتها ١٤١ / اتحادية/٢٠١٨).

(٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٠ / اتحادية/٢٠١٨).

الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ (الملغى) على أن المرشح الفائز يتلزم بتأدية اليمين الدستوري خلال مدة اقصاها شهر من تاريخ الجلسة الأولى وبخلافه يحصل على المقدد النيابي بديله وفقاً للآليات التي رسمها القانون ذاته^(١). وهو أمر تكرر في القانون (٤) لسنة ٢٠٢٣ (المعدل) قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ (النافذ)، على ذات التوجه يلزم المرشح الفائز في الانتخابات بتأدية اليمين خلال مدة اقصاها شهر من تاريخ الجلسة الأولى وبخلافه يحل البديل محله وفقاً للآليات التي رسمها القانون ذاته^(٢).

ونجد من استعراض الاتجاهات القضائية للمحكمة الاتحادية العليا فإنها تدور حول أن المرشح لن يصبح نائباً إلا بعد أن يتم تأدية اليمين المنصوص عليها في الدستور.

ولكن يبقى السؤال نفسه: هل تعني اجتهادات المحكمة الاتحادية العليا أن تأدية اليمين لا يدخل ضمن الجلسة الأولى؟

حقيقةً إن الأخذ بهذا القول قد يصطدم بالمادة (٥٠) من الدستور التي تنص على أن عملية تأدية اليمين تتم (أمام المجلس)، ويمكن تفسير عبارة (أمام المجلس)، على أنها خلال جلسة رسمية مكتملة النصاب، وهي التي يرأسها أكبر الأعضاء سنًا، وهو المسؤول عن إدارتها، وإذا ما لاحظ أن نصاب غير مكتملة له الحق في تحديد موعد لاحق لها على النحو الذي بیناه آنفاً.

تعود جميع تلك الافتراضات إلى عدم وضوح النص الدستوري المتعلق بمتطلبات الجلسة الأولى، وهل تقتصر على انتخاب رئيس مجلس النواب ونائيه، أم تشمل أيضاً أداء اليمين الدستورية، وبما يستلزم بدوره تحقق النصاب المحدد في الدستور، فضلاً

(١) المادة (٤٦) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ (الملغى) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد: ٤٦٠٣ بتاريخ: ٤٦٠٣/٩/٢٠٢٠.

(٢) المادة (١٩ / ثانية) القانون (٤) لسنة ٢٠٢٣ (المعدل) قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ (النافذ) المنشور في الواقع العراقي بالعدد: ٤٧١٨ بتاريخ: ٤٧١٨/٥/٢٠٢٣.

عن تحديد الجهة المختصة بتحديد موعد آخر لها إذا ما وجد عارض حال دون عقدها،
كعدم تحقق النصاب، وعلى السلطة المختصة بتعديل الدستور ان تأخذ بنظر الاعتبار
تلك الأمور لتلافي أي نقص فيها.

نرى أن الأفضل، هو أن يتم النص صراحة في الدستور على أن تأدية اليمين
الدستورية لا يدخل ضمن الجلسة الأولى، من خلال اعتباره إجراء يتم أمام جهة قضائية
عليها، مثل رئيس مجلس القضاء الأعلى أو رئيس المحكمة الاتحادية العليا. فالنص
على أن اليمين الدستورية تكون أمام المجلس، هو الذي أحدث نوعاً من الغموض،
وجعل المشرع العادي والتطبيق العملي يشمله بالجلسة الأولى.

المطلب الثاني

إجراءات انتخاب رئيس مجلس النواب

بعد الانتهاء من تأدية اليمين الدستورية مباشرة، يعلن رئيس السن فتح باب الترشيح
لمناصب رئيس المجلس^(١).

وهذا يعني إتاحة فترة زمنية مناسبة لتمكين الراغبين من تقديم أسمائهم للترشيح،
يعقبها إغلاق باب الترشيح بصورة نهائية. وجرى العمل على إتاحة الفرصة أمام
المرشحين لإلقاء كلمة بشأن ترشيحهم، وقد يحدث أحياناً أن يعلن أحدهم سحب
ترشيحه. ووفقاً للسيارات المتبعة في الانتخاب، يقوم الأمين العام لمجلس النواب
بالمناداة على النواب واحداً تلو الآخر، ليحصل كل نائب على بطاقة تسجيل وبطاقة
اقتراع، ثم يُدلي بصوته سراً من خلال وضع ورقة الاقتراع في الصندوق المخصص
لذلك. وعقب انتهاء عملية التصويت، يعلن رئيس السن اختتام الاقتراع، لتبدأ عملية
فرز الأصوات ومعرفة مجموعها، حيث تُوضع سبورة على منصة القاعة يُدون عليها

(١) المادة (٥٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) والمادة (٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ (النافذ).

أسماء المرشحين، ثم تُفتح أوراق الاقتراع ويُحسب لكل مرشح عدد الأصوات التي حصل عليها^(١). ويعلن رئيساً من يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، وبنفس الإجراءات يتم انتخاب النائب الأول والنائب الثاني لرئيس مجلس النواب^(٢).

ويُلاحظ من خلال قراءة المادة (٥٥) من الدستور التي تنص على الآتي: «يتخَبَ مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً، ثم نائباً أول ونائباً ثانياً، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، بالانتخاب السري المباشر»، ومقارنته بالتطبيقات العملية، نجد أن مجلس النواب يُجري ثلات عمليات انتخاب مستقلة، ولا يقوم باختصارها في عملية واحدة يُدلي فيها كل نائب بصوته دفعَةً واحدة للرئيس ونائبه الأول ونائبه الثاني أو دفعتين الأولى تكون للرئيس والثانية تخصص لنائبه الأول والثاني. غير أن الاستدلال اللغوي في لاحظ النص الدستوري آنف الذكر يشير إلى أن حرف (ثم) هو حرف عطف يحمل دلالة وجود مدة زمنية بين حدثين وليس التعقيب الفوري كما يحمل معنى المشاركة أيضاً، والتراخي هنا هو (البطء) وما حرف (الواو) في النص بعد عباره (ونائباً ثانياً..) إلا دليل آخر على المشاركة فحرف (الواو) حرف عطف يدل على المشاركة.

ويعني ذلك أن عملية انتخاب رئيس مجلس النواب يجب أن تُجرى بشكل منفصل، ثم تُجرى عملية انتخاب واحدة لكل من النائب الأول والنائب الثاني، وليس كما يحدث في الواقع التطبيقي، حيث تُجرى ثلات عمليات انتخاب متتابعة. غير أن النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ (النافذ) قد أورد نصاً جاء فيه: «بعد غلق باب الترشيح يتَخَبَ مجلس النواب رئيساً له ثم نائباً أولاً ثم نائباً ثانياً بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بالانتخاب السري المباشر».^(٣).

(١) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (١) المنعقدة بتاريخ (٢٩/٣٠/٢٠٢٥).

(٢) المادة (٥٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) والمادة (٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ (النافذ).

(٣) المادة (٧/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ (النافذ).

ويُفهم من ذلك أن لجوء مجلس النواب إلى إجراء ثلاث عمليات انتخاب مستقلة إنما يستند إلى أحکام نظامه الداخلي، وليس إلى الدستور الذي من المفترض أن تكون له الأولوية في التطبيق بحكم ما يتمتع به من سمو على باقي التشريعات؛ إذ إن الدستور يقرر إجراء عملية انتخاب فقط، تكون الأولى مخصصة لانتخاب رئيس مجلس النواب، فيما تُخصص الثانية لانتخاب نائب الرئيس الأول والثاني.

وبالنظر إلى أحکام الدستور، نجد أنه لم يضع سوى شرط واحد يخص المرشح لمنصب رئيس مجلس النواب، يتمثل في ألا يكون مشمولاً بإجراءات اجتثاث البعث (المساءلة والعدالة حالياً)، وهو يسري أيضاً على المرشح لمنصب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وأعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس الاتحاد والموقع المتناظرة في الأقاليم وأعضاء الهيئات القضائية والمناصب الأخرى المشمولة باجتثاث البعث وفقاً للقانون^(١).

أما بالنسبة للشروط الأخرى، فيُشترط في رئيس مجلس النواب أن يكون عضواً في مجلس النواب، أي أن يكون قد فاز في الانتخابات العامة، وصادقت المحكمة الاتحادية العليا على فوزه، وأدى اليمين الدستورية قبل مباشرته مهامه.

ولذا، فإن ما يسري من شروط على المرشح لعضوية مجلس النواب، يسري أيضاً على رئيس مجلس النواب.

وشروط الترشح لعضوية مجلس النواب البعض منها أورده الدستور في المادة (٤٩ / ثالثاً)، وهي أن يكون عراقياً كامل الأهلية.

بالنسبة لـكامل الأهلية، فهو شرط مشترك مع المرشح لمنصب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وسوف يتم بحثه في موضع آخر من الدراسة.

أما بالنسبة لشرط أن يكون عراقياً، بالنظر إلى نصوص الدستور، نجد أنه لا يشترط

(١) المادة (١٣٥ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ).

أن يكون رئيس مجلس النواب من أبوين عراقيين، إذ إن المادة (١٨ / ثانياً) من الدستور اعتبرت عراقياً كل من ولد لأبٍ عراقي أو لأمٍ عراقية.

في حين سمح قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ (النافذ) لمن حصل على الجنسية العراقية بطريق التجنس، وفقاً للقانون، بأن يكون عضواً في مجلس النواب بعد مضي عشر سنوات من تاريخ اكتسابه الجنسية العراقية^(١).

إلا أن السؤال الذي يطرح هنا هو: هل يمكن للمتجنس، وفقاً لما تقدم، أن يشغل منصب رئيس مجلس النواب؟

نعتقد أن النص الوارد في قانون الجنسية يتحدث عن العضوية في هيئة برلمانية، ولا يمتد ليشمل تولي رئاستها، غير أنه في ظل عدم وجود حظر صريح في الدستور، يمكن إجراء تعديل على قانون الجنسية بما يسمح بذلك أيضاً.

والبعض الآخر من شروط الترشيح لعضوية مجلس النواب والتي تسري أيضاً على رئيس مجلس النواب، أحالها الدستور إلى القانون^(٢).

إذ تبانت وجهات نظر الفقه بين مؤيد لهذه التجزئة في توزيع الشروط بين الدستور والقانون؛ لكونها تراعي المرونة وتغيير الظروف^(٣)، وآخر يفضل حصرها في مكان واحد، إما في الدستور أو في القانون الانتخابي^(٤)، واتجاه ثالث يذهب إلى تفضيل قصر هذه الشروط على الدستور، من أجل إضفاء السمو الشكلي والموضوعي عليها، وإبعادها عن تدخل المشرع العادي^(٥).

(١) المادة (٩ / ثانياً) من قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ (النافذ) المنشور في الواقع العراقي بالعدد: ١٩٤ بتاريخ: (٢٠٠٦/٣/٧).

(٢) المادة (٤٩ / ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ).

(٣) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، الطبعة الأولى، دارس السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ٣٤٦.

(٤) د. مصدق عادل، بيداء عبد الحسين ردام، مصدر سابق، ص ١٠٩.

(٥) د. سمير داود سليمان، زيد داود سالم، ملامح النظام السياسي في العراق، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٢، ص ٤٥.

ولعل أبرز أمرين أحالهما الدستور إلى القانون الانتخابي هما سن المرشح والتحصيل الدراسي. إذ أوردت القوانين الانتخابية أكثر من اتجاه في تحديد سن الترشح، فعلى سبيل المثال، حدد قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ (الملغى) سن المرشح بثمانية وعشرين عاماً يوم الاقتراع^(١). في حين حدد القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ (النافذ)، بثلاثين عاماً يوم الاقتراع^(٢).

أما الموضوع الآخر، فهو التحصيل الدراسي وظهرت في القوانين الانتخابية عدداً من الاتجاهات، منها قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ (الملغى) الذي اشترط أن يكون المرشح حاصلاً على الشهادة الاعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها^(٣).

إلا أن القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٨ قانون التعديل الأول لقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ (الملغى)، اشترط شهادة البكالوريوس أو ما يعادلها^(٤). في حين أن القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ (النافذ) اشترط أن يكون المرشح حاصلاً على شهادة البكالوريوس أو ما يعادلها باستثناء كوتا المكونات تكون الشهادة إعدادية فأعلى، كما أعطى للقوانين الانتخابية تخصيص

(١) المادة (٨/أولاً) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ (الملغى).

(٢) المادة (٦/أولاً) من القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ (النافذ).

(٣) المادة (٨/رابعاً) قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد: ٤٣٠٠ بتاريخ: (٢٠١٣/١٢/٢).

(٤) المادة (٢/رابعاً) من القانون رقم (١) لسنة ٢٠١٨ قانون التعديل الأول لقانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ (الملغى)، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد: ٤٤٨١ بتاريخ: (٢٠١٨/٢/١٩).

نسبة لا تزيد على (٢٠٪) من عدد المرشحين لشراحت المجتمع من حملة شهادة الدبلوم أو الإعدادية أو ما يعادلها^(١).

مع الإشارة إلى أن المحكمة الاتحادية العليا اعتبرت أن اشتراط مستوى التحصيل الدراسي للمرشح لعضوية مجلس النواب، سواء بالشهادة الجامعية أو ما يعادلها فقط، أو بتحصيص نسبة في قوائم المرشحين لحملة شهادة الدبلوم أو الإعدادية أو ما يعادلها، يُعد خياراً تشعرياً يندرج ضمن السلطة التقديرية لمجلس النواب^(٢).

وهو الأمر نفسه الذي ينطبق على تحديد سن المرشح؛ إذ رأت المحكمة أن رفع سن الترشح من ثمانية وعشرين عاماً إلى ثلاثين عاماً يندرج كذلك ضمن نطاق الخيار التشريعى الذى لا يمس جوهر حق الترشيح كحق مقرر بموجب الدستور^(٣).

ورغم أننا نجد أن منصب رئيس مجلس النواب لا يقل أهمية، من حيث المكانة الدستورية، عن منصبي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، إلا أن القول بفرض سن معين لشغل هذا المنصب يصطدم بفرضية مفادها أن تسفر الانتخابات عن فوز مرشحين تتوافر فيهم شروط السن المطلوبة لعضوية مجلس النواب وفقاً للقانون الانتخابي، أو حتى إذا نص على ذلك في الدستور، في حين قد لا يكون أيٌ منهم قد بلغ السن المطلوبة لشغل منصب رئيس مجلس النواب. وعندئذ لن يتمكن أي نائب من الترشح لهذا المنصب.

وكذلك الحال بالنسبة للتحصيل الدراسي؛ إذ إن الحل الأمثل الذي يضمن تبؤ منصب رئيس مجلس النواب من قبل أشخاص حاصلين على شهادة جامعية على

(١) المادة (٦ / ثانية) من القانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٣ قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والأقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ (النافذ)، المنشور في الوقائع العراقية بالعدد: ٤٧١٨ بتاريخ: (٢٠٢٣ / ٥ / ٨).

(٢) ينظر بهذا الشأن: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٥) / اتحادية رقم (٢٠١٨) وموحداتها ١٦ و ١٧ و ١٩ و ٢٠ اتحادية رقم (٢٠١٨) وقرارها رقم (٣٢) اتحادية رقم (٢٠١٨).

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢١٩) اتحادية رقم (٢٠٢٣).

الأقل، يتمثل في النص دستورياً على اشتراط أن يكون المرشح لعضوية مجلس النواب حاصلاً على شهادة جامعية أو ما يعادلها، مع النص أيضاً على تخصيص نسبة معينة لأصحاب شهادات الدبلوم أو الإعدادية. ثم يفرد نصًّا خاصًّا يُشترط فيه أن يكون رئيس مجلس النواب حاصلاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها، وبذلك يُضمن أن يقتصر الترشح لهذا المنصب على النواب الحاصلين على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها.

إضافة إلى ما تقدم، وبالنظر إلى النص المتعلق بانتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه، نجد أنه يعاني من نقص في الصياغة لعم احتوائه على عبارة «من بين أعضائه». لذلك، نقترح أن تكون صياغة المادة (٥٥) من الدستور كما يلي:

«يتخَّب مجلس النواب في أول جلسة له من بين أعضائه رئيساً، ثم النائب الأول والنائب الثاني، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، وبالانتخاب السري المباشر».

والسؤال الذي يُطرح هنا: ماذا لو أن أحد المرشحين لمنصب رئيس مجلس النواب أو نائبيه لم يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب؟ فكيف سيكون الإجراء؟

نجد أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) لم ينظم هذه الحالة، كما فعل بالنسبة لانتخاب رئيس الجمهورية، وفق ما سنبيّنه لاحقاً.

وهذا يعني، بطبيعة الحال، إعادة إجراء الانتخاب مرةً أخرى بين المرشحين أنفسهم، بغضّ النظر عن عدد الأصوات التي حصلوا عليها في الجولة السابقة، ويستمر الأمر على هذا النحو إلى أن يحصل أحدهم على الأغلبية المطلقة من الأصوات.

وفي مقابل ذلك، فإن المحكمة الاتحادية العليا لم تُجز فتح باب الترشيح مجدداً بعد الشروع بإجراءات التصويت، وأوجبت حصر المنافسة بين المرشحين الذين جرى التنافس بينهم في الجولة الأولى، باستثناء من يطلب الانسحاب^(١). لكن الواقع العملي

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٢٢) / اتحادية/ ٢٠٢٣.

أفرز إشكالات تتعلق بخلافات سياسية على مرشحين، ما يستدعي استبدالهم بأخرين، وهنا كان لابد من البحث عن حلول لهذه الإشكالية.

وهنا يمكن البحث على ثلاثة مستويات، الأول هو وضع نص في النظام الداخلي لمجلس النواب يتيح فتح باب الترشيح. إلا أن هذا الحل يصطدم بأمررين، الأول هو أن طبيعة الجلسة الأولى لمجلس النواب لا تسمح بالقيام بأي أعمال تشريعية منها تعديل النظام الداخلي، لأنها تقتصر على فتح باب الترشيح وانتخاب الرئيس ونائبيه، والآخر، هو قرار المحكمة الاتحادية العليا الذي ينص فيه على أن الغرض من وضع النظام الداخلي لمجلس النواب هو «وضع قواعد تنظيمية لسير الجلسات وانعقادها والحضور والغياب وغير ذلك من الأمور الشكلية التي تؤمن حسن سير العمل في المجلس. ولا يجوز وضع قواعد موضوعية في النظام الداخلي تختضن بكيفية اختيار رئيساً لمجلس النواب او أي من نائبيه إذا خلا منصب أي منهم لأي سبب كان، لأن هذه المهمة لا تعتبر من باب تنظيم سير العمل في المجلس المنصوص عليها في المادة (٥١) من الدستور إذ أن تعين رئيس جديد للمجلس او تعين أحد نائبيه عند شغور منصب أي منهم، يلزم أن ينص عليه في صلب الدستور وليس في النظام الداخلي، وهذا ما اتبعه وضع الدستور في المادة (٥٥) منه حيث رسمت كيفية انتخاب مجلس النواب رئيس له ونائبين للرئيس عند بدء الدولة الانتخابية والسياق الدستوري يلزم أن يكون انتخاب رئيس جديد للمجلس أو لأحد نائبيه خلال الدورة الانتخابية ينص في للدستور وليس بنص في النظام الداخلي، وإن وضع مثل هذا النص في النظام الداخلي يخرج عن مهام النظام الداخلي المنصوص عليها في المادة (٥١) من الدستور»^(١).

ويُفهم من قرار المحكمة الاتحادية العليا المشار إليه آنفًا، أن متعلقات انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه، سواء في بدء الدورة الانتخابية أو أثناءها، تُعد من اختصاصات المشرع الدستوري، ويجب النص عليها في وثيقة الدستور، في حين يقتصر

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠) / اتحادية / ٢٠٠٩.

واجب النظام الداخلي لمجلس النواب على القواعد التنظيمية والأمور الشكلية التي تؤمن حسن سير الجلسات، مثل الانعقاد والحضور والغياب.

ويعنى آخر، أن وضع قواعد تنظم آلية تقليل عدد المرشحين إلى المرشحين الأعلى أصواتاً، أو إعادة فتح باب الترشيح، يقتضي إجراء تعديل دستوري، ولا يمكن تنظيم ذلك من خلال النظام الداخلي أو التشريعات العادية.

أما الخيار الثاني، فيتمثل في انسحاب جميع المرشحين، وعندئذ لا بد من إعادة فتح باب الترشيح مجدداً بحكم واقع الحال، إلا أن هذا الخيار يتطلب توافقاً سياسياً عالياً المستوى، وقد يصطدم برغبة أحد المرشحين في الاستمرار.

كما قد يفتح هذا المسار باب التساؤل حول إمكانية عودة المرشح الذي سحب ترشيحه للتقدم مجدداً عند إعادة فتح باب الترشيح، وهو ما يقود إلى جدلية أخرى ويشير افتراضات أكثر تعقيداً.

في حين يتمثل الخيار الثالث في أن يتخذ مجلس النواب قراراً بإعادة فتح باب الترشيح، وهو ما حصل في الدورة الانتخابية السادسة، عندما لم تُفضِ جولتان إلى انتخاب النائب الثاني لرئيس مجلس النواب؛ إذ كان التنافس بين مرشحين اثنين، ولم يحصل أيٌّ منهما في الجولتين على الأغلبية المطلوبة للفوز، فذهب الاتفاق السياسي إلى استبدال المرشح الأول بأخر، نتيجة تمسّك المرشح الثاني بموقفه وعدم انسحابه^(١).

وبما أن واقعة إعادة فتح باب الترشيح قد حصلت بموجب قرار لمجلس النواب في حالة انتخاب رئيس الجمهورية، والتي سيجري بيانها في موضع آخر من هذه الدراسة، وكذلك واقعة انتخاب النائب الثاني لرئيس مجلس النواب المشار إليها آنفأ، فإن هاتين الواقعتين يمكن أن تُشكّلا مستقبلاً عرفاً دستورياً مكملاً، ينصرف إلى تنظيم موضوعات لم يعالجها المشرع الدستوري. فمتى ما أغفلت الوثيقة الدستورية معالجة

(١) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (١) المنعقدة بتاريخ ٢٩/٣٠/٢٠٢٥.

أمر من الأمور، نشأت القاعدة العرفية لتكميله هذا النص؛ وبمعنى آخر، يتمثل العرف الدستوري المكمل في ملء الفراغ الذي تركه المشرع الدستوري في شأن من الشؤون، وتنظيم المسائل الدستورية التي أغفل تنظيمها^(١). واختلف الفقه في الزامية هذا النوع من الاعراف الدستورية، إذ يرى اتجاه أنه لا يعد معدلاً لنصوص الدستور، وإنما هو أقرب إلى العرف المفسّر، وبالتالي يأخذ مرتبة الدستور المكتوب ويكون له قوته الملزمة^(٢).

إلا أن اتجاهًا آخر يرى أن للعرف المكمل قوة محدودة، فهو لا يرتقي في نظرهم إلى مرتبة النصوص الدستورية، وأقصى قوة يعترفون بها له هي قوة التشريعات العادلة^(٣).

وعلى أية حال، فإنه بعد إجراء الانتخاب يعلن السن نتيجة الاقتراع، ويدعو الرئيس الفائز ونائبه إلى تبوء المكان المخصص لكل منهم^(٤).

وهذا يعني أن الرئيس المنتخب لا يمارس مهامه كرئيس لمجلس النواب إلا بعد إنجاز جميع متطلبات الجلسة الأولى، والمتمثلة بانتخاب نائبه الأول ثم نائبه الثاني. فإذا ما تقرر رفع الجلسة إلى يوم آخر بسبب عدم الاتفاق على انتخاب النائب الأول أو النائب الثاني وهذا ما حصل الدورة الانتخابية السادسة، فإن رئيس السن هو من يتولى استئناف الجلسة وإدارتها إلى حين إتمام انتخابهما.

وهذا يقودنا إلى طرح سؤال مفاده: هل هناك إلزام بإنجاز المتطلبات الدستورية لعقد الجلسة الأولى من تأدية اليمين الدستورية إلى انتخاب رئيس المجلس ونائبه في اليوم ذاته، أم يمكن استمرارها لأيام أخرى؟ وفي هذا الصدد، فرقت تطبيقات المحكمة الاتحادية العليا بين حالتين، وهما:

(١) د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة السادسة دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠، ص ٤٢٢.

(٢) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبع السعدني، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٤٦١.

(٣) د. سعد عصافور، القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار المعارف، الإسكندرية، ١٩٥٤، ص ٤٤.

(٤) المادة (٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١١) لسنة ٢٠٢٢ (النافذ).

الجلسة المفتوحة: هي الجلسة التي تُرفع إلى زمن غير محدد ودون سند دستوري، ويُعد قرار جعلها مفتوحة غير دستوري، لأنّه يشكّل خرقاً لأحكام الدستور ويصادر مفهوم الجلسة الأولى والمرامي التي قصدتها المادة (٥٥) منه^(١).

ويشكّل هذا الخرق انتهاكاً فاضحاً للدستور وتحالياً عليه، رغم كونه القانون الأسّمي والأعلى في البلاد، ومع تكرره لن تبقى للقانون حرمة، ولا للدستور أعلىية^(٢).

الجلسة الممتدّة: هي الجلسة التي يُحدّد لها موعد لاحق لاستئنافها، ويُلتمّ بهذه المواعيد، وذلك لأسباب معينة، مثل تأخّر الوقت حتّى ساعة متّأخّرة من الليل. ويُعد قرار جعل الجلسة ممتدّة غير مخالف للدستور^(٣).

وعلى خلاف رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء كما سنوضح ذلك لاحقاً، فإن رئيس مجلس النواب ونائبيه لا يؤدون اليمين الدستورية مرة أخرى بعد انتخابهم، وهذا أمر طبيعي، باعتبار أنّهم قد أدوا هذه اليمين سابقاً قبل مباشرة مهامهم كأعضاء في مجلس النواب، وبالتالي لا داعي لتكرار هذا الإجراء.

وليس هناك ما يمنع الرئيس المنتخب ونائبيه من الاستمرار في الجلسة الأولى لممارسة اختصاصات مجلس النواب الدستورية الطبيعية.

والدليل على ذلك، إن مجلس النواب في دورته السادسة، أعلن عن فتح باب الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية في الجلسة الأولى وذلك بعد انتخاب رئيس المجلس ونائبيه^(٤).

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٥) / اتحادية/ ٢٠١٠.

(٢) د. علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق تاريخ وتجربة، مصدر سابق، ص ١٩٤.

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٩٤) / اتحادية/ ٢٠١٨.

(٤) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (١) المنعقدة بتاريخ ٢٩ و ٣٠ / ١٢ / ٢٠٢٥.

الفصل الثاني

انتخاب
رئيس الجمهورية

انتخاب رئيس الجمهورية

يعد رئيس الجمهورية، هو المكون الأول في السلطة التنفيذية، وقد عرفته المادة (٦٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ)، بأنه «رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يمثل سيادة البلاد، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور، والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة اراضيه، وفقاً لأحكام الدستور». وقد رسم الدستور الآليات العامة والخطوط العريضة لاختيار رئيس الجمهورية إذ يتولى انتخابه مجلس النواب، فيما تكفل المشرع العادي بتنظيم تفاصيلها بموجب قانون، رغم أن الأنظمة البرلمانية الحديثة اتجه نحو إسناد انتخاب رئيس الجمهورية إلى الشعب مباشرة. وبحسب التسلسل الدستوري، فإن انتخاب رئيس الجمهورية يأتي تالياً لانتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه.

وعلى هذا الأساس، رسمت التشريعات النافذة مواعيد محددة لفتح باب الترشيح، وتقديم طلبات الترشح، والنظر فيها وقبولها، فضلاً عن إتاحة الطعن في قرارات الرفض أمام جهة قضائية عليا، على أمل أن تُستكمم جميع هذه الإجراءات خلال مدة ثلاثة أيام من تاريخ انتهاء عملية انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه.

إلا أن الاجتهادات القضائية والتطبيقات العملية أجازت امتداد عملية الانتخاب إلى مدة أطول من ذلك.

يأتي ذلك بالتزامن تفسير النصاب المطلوب لعقد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية على أنه يقتضي حضور أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، إذ إن عدم تحقق هذه النسبة قد يؤدي، بطبيعة الحال، إلى تعطيل انعقاد الجلسة وقد يصل هذا التعطيل إلى أشهر، كما حصل في بعض الدورات الانتخابية.

وبناءً على ما تقدم، سُنُقِّسُمُ هذا الفصل إلى مبحثين؛ يُخَصُّ الأول لمناقشة الشروط الواجب توافرها في المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية، فيما يُعْنِي الثاني بإجراءات فتح باب الترشح وقبول الطلبات، وكذلك إجراءات الانتخاب، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول

شروط الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية

أفرد الدستور بأغلب شروط الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية، وقد كررها قانون أحکام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ)، وأضاف لها شرطاً جديداً.

وقضت المحكمة الاتحادية العليا بأن «تلك الشروط تمثل شروط قبول وشروط ملزمة لاستمرار تولي رئيس الجمهورية لمنصبه باعتبار أن رئيس الجمهورية يمثل سيادة البلاد ورمز لوحدة الوطن ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته وسلامة أراضيه استناداً لأحكام المادة (٦٧) من الدستور»^(١).

وبناءً على ما تقدم، سُنُقِّسْمَ هذِّ المبحث إلى مطلين، الأول لبيان الشروط الدستورية والثاني للشروط القانونية، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

الشروط الدستورية للترشح لمنصب رئيس الجمهورية

أحاط دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) الترشح لمنصب رئيس الجمهورية بمجموعة من الشروط الصارمة، التي تعد في بعض جوانبها أكثر تشديداً مقارنة بالشروط المقررة لنفس المنصب في الدول المجاورة. وقد حددت هذه الشروط المادة (٦٨) من الدستور. لكن النص الدستوري يشير سؤالاً مهماً: متى يجب أن تتوافر هذه الشروط؟ هل في وقت تقديم أوراق الترشح، أم في وقت قبول الترشح، أم في وقت الانتخاب؟

وتتبين الأفضلية للتحقق من الشروط عند قبول الترشح، لأن هذه المرحلة تُعد عملية فنية تقوم بها جهة مختصة، ويكون قرارها قابلاً للطعن أمام جهة قضائية تصدر حكمها بشكل بات وملزم.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤١) وموحدتها رقم (٥٨) و(٦٤) اتحادية/٢٠٢٢.

وبصفة عامة، تشمل الشروط الدستورية التي يجب توفرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية ما يلي:

أولاً: الجنسية

إن منصب رئيس الجمهورية يتضمن بالأهمية البالغة، لهذا من الطبيعي أن يكون من يتولى هذا المنصب الخطير عراقياً أصيلاً وليس بالتجنيس^(١)، لذا فإن الدستور أشترط في المرشح أن يكون عراقياً بالولادة من أبوين عراقيين^(٢).

ويثار التساؤل هنا: هل يُشترط أن يكون الأبوان متمتعين بالجنسية الأصلية أم المكتسبة؟ إذ نجد أن الدستور العراقي لم يحسم هذه المسألة.

وهناك من يرى أن خطورة هذا المنصب وحساسيته تقتضي أن يكون الوالدان متمتعين بالجنسية الأصلية، وألا يكفي في شأنهما باكتساب الجنسية عن طريق التجنيس. ورغم ما ينطوي عليه هذا الرأي من تقدير للمصلحة العامة، لكن يُردد عليه بأن عدم نص الدستور على طبيعة جنسية والدي رئيس الجمهورية، سواء أكانت أصلية أم مكتسبة، لا يحتمل تفسيراً يتجاوز منطوق النص، وهو ما يتعارض مع منطق التفسير الدستوري. ومع ذلك، يمكن اعتبار هذا الأمر نقصاً يتعين تداركه من قبل سلطة تعديل الدستور بالنص صراحةً على اشتراط الجنسية الأصلية في والدي رئيس الجمهورية^(٣).

وقد تبانت آراء شراح القانون إزاء التشديد من شرط الجنسية في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية.

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مصدر سابق، ص ٧٥٧.

(٢) المادة (٦٨ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) والمادة (١ / أولاً) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد: ٤٢٣١ ب تاريخ: ٢٠١٢/٢/٢٧).

(٣) د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٥٧ . ٣٥٨

ويرى اتجاه أن اشتراط عراقية أبي المرشح لرئاسة الجمهورية تتعارض مع المادة (١٨ / ثانياً) من الدستور التي نصت على الآتي: «يعد عراقياً كل من ولد لأب عراقي أو لأم عراقية، وينظم ذلك بقانون»، ويذهب إلى أن المشرع الدستوري كان عليه الاكتفاء بأن يكون المرشح حامل الجنسية العراقية، ومضى على تجنيسه مدة معينة إذا كان حامل الجنسية العراقية بالاكتساب، ويستدل بأن هناك شروط أخرى من شأنها التتحقق من ولاء المرشح، وإن شرط الجنسية ليس الشرط الوحيد للترشح^(١).

في مقابل ذلك، يذهب اتجاه آخر إلى أن اشتراط كون المرشح عراقياً بالولادة دون المتogenesis، مع إضافة شرط أن يكون والداه عراقيين أيضاً، إنما يهدف إلى الاطمئنان إلى صدقية الاتماماء إلى الدولة والإخلاص لشعبها. وبناءً على هذا الاتجاه، لا يصح السماح بالترشح لمنصب رئيس الجمهورية لمن لا يكون والداه عراقيين، أو إذا كان أحدهما غير عراقي^(٢).

ولكن ماذا عن إمكانية تحقق عناصر شرط الجنسية في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، مع كونه يمتلك جنسية أخرى مكتسبة غير عراقية؟

بالنظر إلى شروط الترشح لمنصب الرئيس لم نجد هناك ما يحظر أن تكون لدى المرشح جنسية أخرى مكتسبة، لكن المادة (١٨ / رابعاً) من الدستور نصت على الآتي: «يجوز تعدد الجنسية للعربي، وعلى من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً، التخلص عن أية جنسية أخرى مكتسبة، وينظم ذلك بقانون».

والواضح من هذا النص أنه أجاز تعدد الجنسية للعربي، أي انه يحتفظ بجنسية

(١) د. علي يوسف الشكري، الرئاسة في البلدان العربية بين التجديد والتقليل، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢١، ص ١٢٥.

(٢) د. رافع خضر صالح شير، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، مكتبة السنهروري، بغداد، ٢٠١٦، ص ٨١.

أخرى مكتسبة، لكنه الزم من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً، التخلی عن أية جنسية مكتسبة، وبالنظر إلى هاتين الطائفتين من المناصب نجد أنهما تنطبقان على رئيس الجمهورية، فمن الناحية السيادية هو رئيس الدولة^(١)، ومن الناحية الأمنية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والاحتفالية^(٢).

إلا أن إعمال هذا النص بحاجة إلى تنظيم يصدر بقانون من مجلس النواب وفقاً لاختصاصه في تشريع القوانين الاتحادية المنصوص عليه في المادة (٦١ / أولاً) من الدستور.

وهو ما أكدته المحكمة الاتحادية العليا التي جاء في قرار لها ما نصه: أن «موضوع التخلی عن الجنسية الأجنبية من قبل العراقي الذي يتبوأ منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً قد نصت عليه المادة (١٨ / رابعاً) من الدستور والمادة (٩ / رابعاً) من قانون الجنسية العراقية إلا أن المادة الدستورية المذكورة قد اشترطت أن يكون التخلی عن الجنسية الأجنبية المكتسبة بقانون يصدر تطبيقاً لأحكام المادة المذكورة (١٨ / رابعاً) من الدستور وهذا ما يقتضيه حسن ودقة تطبيقها لأن المادتين الدستورية والقانونية اللتان سبق ذكرهما لم تحدد ماهية (المناصب السيادية) أو (الأمنية الرفيعة) ولم تبينا كيفية ووقت التخلی عن الجنسية المكتسبة وتركت ذلك إلى القانون الذي يصدر كما قضت بذلك أحكام المادة (١٨ / رابعاً) من الدستور، والتي لا يمكن إعمال حكمها إلا بصدور ذلك القانون»^(٣).

ويُفهم من قرار المحكمة الاتحادية العليا أن القانون المتعلق بتنظيم تخلی أصحاب المناصب السيادية والأمنية العليا عن جنسياتهم المكتسبة، يتعين أن يحدد ماهية تلك المناصب، وكيفية ووقت التخلی عن الجنسية المكتسبة.

(١) المادة (٦٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ).

(٢) المادة (٧٣ / تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ).

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٩٥ / اتحادية ٢٠١٨).

ثانياً: الأهلية

من المنطقي أن ينص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) على شرط الأهلية فيمن يترشح لمنصب رئيس الجمهورية^(١)، باعتبار أن شاغل هذا المنصب السيادي لا بد أن يكون كامل الأهلية ومتمنعاً بحقوقه المدنية والسياسية، إذ لا يستقيم إتاحة الترشح لمن جُرد من هذه الحقوق أو انتقص منها^(٢).

ويميز الفقهاء عادة بين أهلية الوجوب وهي صلاحية الإنسان لثبت الحقوق له ولو جب الالتزامات عليه، وأهلية الاداء وهي صلاحية الشخص لصدور العمل القانوني منه على وجه يعتد به، أي صلاحيته لمباشرة التصرفات القانونية^(٣).

وبهذا، فإن استبعاد من تعرضهم عوارض الأهلية، كالمجانين والمصابين بأمراض عقلية، يُعد أمراً طبيعياً، لافتقارهم الأهلية القانونية التي تُعد أحد الشروط الأساسية لترشح لمنصب رئيس الجمهورية^(٤).

ويرى اتجاه أن هذا الشرط قد حُشر في غير موضعه أو مناسبته؛ فمن كان فقد الأهلية، أو اعتبرت أهليته عوارض، ولا يملك إدارة شؤونه القانونية بنفسه، فمن باب أولى لا يُسمح له بالاشتراك في إدارة الشأن السياسي بتفاصيله وتفرعاته إجمالاً، ومن ذلك الترشح لأعلى منصب في الدولة، وهو منصب رئيس الجمهورية^(٥).

(١) د. عبد المجيد الحكيم، د. عبد الباقى البكري، د. محمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدنى العراقي، الجزء الأول، منشورات وزارة التعليم العالى والبحث العلمي، بغداد، ١٩٨٠، ص ٦٣ ٦٤.

(٢) المادة (٦٨ / ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) والمادة (١ / ثانياً) من قانون احکام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ).

(٣) د. عبد المجيد الحكيم، د. عبد الباقى البكري، د. محمد طه البشير، مصدر سابق، ص ٦٤ ٦٣.

(٤) د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٢٩٣ ٢٩٢.

(٥) د. علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق تاريخ وتجربة، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٢٠٢، ص ٥٥.

في المقابل، يذهب اتجاه آخر إلى التأكيد على أهمية هذا الشرط، الذي جعله الدستور من موجبات الترشيح لمثل هذه المواقع في الدولة، بالنظر إلى جسامته المهام والمسؤوليات التي يضطلع بها شاغل هذا المنصب^(١).

ثالثاً: سن المرشح

يشترط دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) أن يكون المرشح لمنصب رئيس الجمهورية اتم الأربعين سنة من عمره^(٢). والغرض من تحديد هذا السن هو أن يكون المرشح لرئاسة الجمهورية على درجة معينة من النضج والوعي والاهتمام بالأمور العامة لتي تؤهله للقيادة والزعامة^(٣).

وُتعد سن الأربعين سن اكتمال النضج العقلي والقدرة على تحمل المسؤولية الجسيمة والأعباء الكبيرة الملقاة على عاتق من يشغل هذا المنصب^(٤).

وبذلك، فإن تحديد هذا السن منطقي، فهو ليس منخفضاً بحيث يصل قليل الخبرة إلى سدة الرئاسة، ولا مرتفعاً بحيث يُقتصر تولي هذا المنصب على الكهول ويُحرم منه الشباب الذين قد يمتلكون قدرًا كبيراً من الدراسة والكفاءة في شؤون السياسة^(٥).

ويرى البعض أن النص على اتمام الأربعين هو نقطه إيجابية، لأنه حدد السن على وجه الدقة ولا يشمل ذلك من دخل في الأربعين^(٦)، إلا أنها نلاحظ أن مسألة السن، رغم أنها كغيرها من الشروط، لكنه يتمتع بخصوصية. وكان من الضروري أن يحدد المشرع

(١) د. محمد طه الحسيني، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٦١٠٢، ص ٢٢٠.

(٢) المادة (٦٨ / ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) والمادة (١ / ثانياً) من قانون احکام الترشیح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ).

(٣) د. حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري وفقاً لدستور ٢٠١٤، مشاورة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٦، ص ٥٤.

(٤) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مصدر سابق، ص ٨٤.

(٥) د. علي يوسف الشكري، الرئاسة في البلدان العربية بين التجديد والتقليل، مصدر سابق، ص ١٢٦.

(٦) فاضل جبير لفتة، وليد حسن حميد، دور السن في اختيار رئيس الدولة، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العدد: ٣١، ص ٣٠-٣١.

الدستوري بشكل دقيق الوقت الذي يجب أن يكون فيه المرشح قد بلغ هذا السن. لاسيما وإن هناك من يرى أن العبرة بتوافر شرط السن يكون عند يوم إجراء انتخابات رئيس الجمهورية؛ لأن القول بغير ذلك قد يؤدي إلى حرمان شخص توافر فيه كافة الشروط عدا شرط السن الذي لم يتحقق إلا يوم الانتخاب^(١).

رابعاً: السمعة والخبرة

أورد الدستور مجموعةً من الصفات التي يشترط أن يتمتع بها المرشح لرئاسة الجمهورية ضمن نص واحد، وهي أن يكون ذا سمعة حسنة، وخبرة سياسية، ومشهوداً له بالتزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن^(٢).

وحيث يجد البعض إمكانية لدمج الشروط المتعلقة بالتزاهة والاستقامة مع الشرط المتعلق بسلامة الموقف القانوني الذي سيتم إيضاحه لاحقاً^(٣)، إلا أن الواقع يُظهر لنا اختلافاً بين هذين الشرطين.

إذ إن المحكمة الاتحادية العليا اعتبرت سحب مجلس النواب الثقة عن أحد الوزراء بعد استجوابه مانعاً من ترشحه لمنصب رئيس الجمهورية، لكونه يتعارض مع شرط السمعة الحسنة والخبرة السياسية والشهادة بالتزاهة والاستقامة^(٤).

وهذا يعني أن المحكمة الاتحادية العليا ترى أن ثبوت المسؤولية السياسية ضد الوزير يكفي لزوال هذا الشرط، دون الحاجة إلى إثبات مسؤوليته الجنائية، وفقاً للمحددات التي يبينها شرط سلامة الموقف القانوني للمرشح لمنصب رئيس الجمهورية. ويعترض البعض على إدراج شرط حسن السمعة، باعتباره غير محدد وعام ولا يوجد معيار يمكن الركون إليه لمعرفة كون المرشح حسن أم سيء السمعة، وقد يستخدم هذا الشرط استخدام سيء لاستبعاد بعض المرشحين بذرية السمعة السيئة، ويجد هذا الاتجاه أنه كان الأفضل عدم إطلاق هذا الشرط على هذا النحو وإيراد شرط

(١) د. يحيى الجمل، أنور احمد رسلان، القانون الدستوري والنظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ٣٠١٣٠٠.

(٢) المادة ٦٨ / ثالثاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) والمادة ١١ / ثالثاً من قانون احکام الترشیح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ).

(٣) د. علي يوسف الشكري، الرئاسة في البلاد العربية، مصدر سابق، ص ١٢٦.

(٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٧ / اتحادية ٢٠٢٢).

أكثر تحديداً بموجب^(١). إلا أننا نجد أن القضاء المختص كفيل بمنع أي تعسف يحصل في استخدام شرط حسن السمعة أو غيره لـإقصاء المرشحين.

والملاحظ أن شرط القانون الدستوري في العراق قد اختلفوا في بيان شرط الخبرة السياسية في المرشح.

حيث يجد اتجاه أن الخبرة تحمل في طياتها شرطاً ضمنياً وهو أن يكون المرشح من شغلوا موقعاً سياسياً في الدولة؛ لأن الخبرة لا تكتسب إلا بالعمل^(٢). إلا أن هناك اتجاه آخر يذهب إلى أن الدستور لم يضع معياراً للخبرة السياسية هل تعني زعامة حزب سياسي أو كتلة نيابية أو قائمة فائزة في الانتخابات، لذا يفضل هذا الاتجاه عدم إيراد هذا الشرط على أساس أنه من غير المتصور أن يرشح لرئاسة الدولة شخص لا يمتلك الخبرة السياسية أو الحزبية العريقة^(٣).

خامساً: سلامه الموقف القانوني

يشترط الدستور إلا يكون المرشح لمنصب رئيس الجمهورية ملحوظاً عن جريمة مخلة بالشرف^(٤).

والمقصود بـ«الملحوظ» في هذا السياق، أن يكون قد صدر بحق المرشح حكم قضائي يتضمن إدانته بجريمة مخلة بالشرف، بغضّ النظر عن نوع العقوبة أو مدتتها، كما لم يميّز اللفظ هنا بين ما إذا كان الحكم حضورياً أم غيابياً، باتّأ أم ما زال خاضعاً لإجراءات الطعن أو التدقيقات التمييزية.

والملاحظ أن النص الدستوري أورد لفظ (جريمة)، وهي كل فعل غير مشروع صادر عن إرادة جريمة يقرر له القانون عقوبة أو تدبير احترازياً^(٥)، دون أن يميز بين درجة جسامتها، سواء أكانت جنائية أو جنحة أو مخالفه.

(١) د. علي يوسف الشكري، العلاقة بين قطبي السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ٦٦.

(٢) د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص ٣٦٤.

(٣) د. علي يوسف الشكري، الرئاسة في البلاد العربية، مصدر سابق، ص ١٢٧.

(٤) المادة (٦٨ / رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) والمادة (١ / خامساً) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ).

(٥) د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات اللبناني القسم العام، المجلد الأول، طبعة ثالثة معدلة ومتقدمة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٨، ص ٦٠.

ورغم أن الدستور حصر سلامة الموقف القانوني بمجموعةٍ من الجرائم، وهي الجرائم المخلة بالشرف، إلا أن القوانين العقابية لم تضع، على نحوٍ عام، معياراً يميزها عن سواها. وبالنظر إلى المنظومة التشريعية العراقية، فنجد أنها ذكرت بعض الجرائم ووصفتها بأنها مخلة بالشرف، ومن ذلك قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ (المعدل) الذي ذكر بعض الأمثلة عن الأمثلة عن الجرائم، وهي السرقة والاختلاس والتزوير وخيانة الأمانة والاحتيال والرشوة وهتك العرض^(١). والملاحظ أن شرّاح القانون متذمرون على صعوبة وضع قاعدة عامة لتحديد الجرائم المخلة بالشرف، نظراً لدقة الفاصل لهذه الصفة. وقد جرت بعض المحاولات لتعريف هذه الزمرة من الجرائم، منها اعتبارها جرائم التي يستهجنها المجتمع ويستنكرها، والتي لا تحبذها الثقافة العامة والأعراف والقيم الاجتماعية المتعارف عليها^(٢).

ويدعو اتجاهٌ إلى إعادة صياغة هذا النص الدستوري المتعلق بسلامة الموقف القانوني للمرشح لمنصب رئيس الجمهورية، إذ إن مفهوم الجريمة يشمل المخالفات والجناح والجنایات، بينما وصف «المخلة بالشرف» لا يغطي جميع هذه الأنواع. ويقترح وضع معيار واضح لما يندرج تحت هذا الوصف، لا سيما أن بعض التشريعات النافذة تصنّف جرائم عادية على أنها مخلة بالشرف لأسبابٍ سياسية^(٣).

ونجد أن عدم اشتراط الدستور أن يكون الحكم القضائي باتاً يُعدّ مسألة تتمّ عن إجحاف بحق المرشحين؛ إذ من غير المعقول استبعاد شخص صدر بحقه حكم قضائي قابل للطعن، ثم يُنقض لاحقاً بعد أن يتبيّن أن القرار الابتدائي غير صحيح ومخالف للقانون. لذا يتبيّن الالتفات إلى هذه المسألة عند تعديل الدستور، وذلك باشتراط أن

(١) المادة (٢٠) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ (المعدل).

(٢) اسيل عمر مسلم سلمان الخالد، المعيار القانوني للجرائم المخلة بالشرف، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العدد: ٤٣، ٢٠١٩، ص ٤٣.

(٣) د. علي يوسف الشكري، الرئاسة في البلاد العربية، مصدر سابق، ص ١٢٧ ١٢٨.

يكون الحكم القضائي باتّاً. كما يمكن أيضاً معالجة هذا الإشكال من خلال تفسيره من قبل المحكمة الاتحادية العليا، التي تمارس اختصاص تفسير نصوص الدستور بموجب المادة (٩٣ / ثانياً) منه، على أن تُوضّح أن المقصود بلفظ «المحكوم» المنصوص عليه في المادة (٦٨ / رابعاً) من الدستور هو الحكم البات.

مع ملاحظة أن الحكم البات هو الحكم الذي يحوز حجية الأمر القضي به، ويتمكن معه، كقاعدة عامة، الرجوع إلى إجراءات الخصومة الجنائية بالنسبة للمتهم أو الواقعة التي حوكم من أجلها^(١).

سادساً: عدم الشمول بإجراءات المساءلة والعدالة

يشترط في المرشح إلى منصب رئيس الجمهورية أن يكون غير مشمول بأحكام اجتثاث البعث^(٢).

وقد صدر في وقت لاحق على إقرار الدستور، قانون يتضمن الغاء هيئة اجتثاث البعث، واستبدلها بقانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة^(٣). وعلى هذا الأساس أورد قانون أحکام الترشیح لمنصب رئيس الجمهورية شرطاً بأن لا يكون المرشح من المشمولين بأحكام إجراءات قانون المساءلة والعدالة أو أية إجراءات تحل محلها^(٤). ومن ذلك يُفهم بوضوح أن شرط عدم الشمول في إجراءات المساءلة والعدالة هو شرط دستوري، باعتباره حلّ محل إجراءات اجتثاث البعث، وسيظل نافذاً طالما أن هناك هيئة مستمرة في هذا النوع من التدقيق، بغض النظر عن مسمياتها.

(١) د. آمال عبد الرحيم عثمان، شرح قانون الاجراءات الجنائية، الهيئة المصرية العامة للكتب، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٩٨٧.

(٢) المادة (١٣٥ / ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ).

(٣) المادة (٢) من قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ) المنشور في الوقائع العراقية بالعدد (٤٠٦١) بتاريخ: (٢٠٠٨/٢/١٤).

(٤) المادة (١ / سادساً) من قانون أحکام الترشیح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢.

سابعاً: عدد الولايات

نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) على الآتي: «تحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات، ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب»^(١).

لذا يمكن اعتبار ذلك شرطاً مفاده ألا يكون المرشح لمنصب رئيس الجمهورية قد شغل هذا المنصب لأكثر من ولايتين، سواء كانت هاتان الولايات متصلتين أم منفصلتين.

ويُلاحظ أن الدستور لم يحسم مسألة بالغة الأهمية، تتمثل في تحديد ما إذا كانت المدة التي يقضيها رئيس الجمهورية في إكمال مدة سلفه تُعدّ ولاية مستقلة، بحيث لا يحق له سوى ولاية واحدة لاحقة، أم أنها لا تُعدّ ولاية قائمة بذاتها، فيبقى للرئيس حق الترشح لولايتين كاملتين.

وبعبارة أخرى، إذا انتهت ولاية رئيس الجمهورية قبل موعدها لأي سبب كان، كالاستقالة أو الوفاة أو الإعفاء أو غير ذلك، فهل يُعد تولي خلفه إكمال المدة المتبقية ولاية مستقلة، وبالتالي لا يحق له التجديد إلا لمرة واحدة؟ أم لا تُعد كذلك، فيجوز له شغل المنصب لولايتين دستوريتين كاملتين؟

وكان من الأفضل أن يتولى الدستور تنظيم هذه المسألة ذات الأهمية البالغة تنظيماً صريحاً وحاسمًا، منعاً لأي خلاف سياسي قد يثار بشأنها، ويسيراً لعمل المحكمة الاتحادية العليا عند نظرها في مثل هذه القضايا، إذ سيكون بين يديها نص دستوري واضح تفصل بموجبه بعيداً عن الاعتبارات السياسية، ولا سيما في ظل عملية سياسية تهيمن عليها في الغالب اعتبارات التوافق والمحاصصة^(٢).

(١) المادة (٧٢ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ).

(٢) د. علي يوسف الشكري، الرئاسة في البلاد العربية، مصدر سابق، ص ١٣٧.

المطلب الثاني الشروط القانونية للترشح لمنصب رئيس الجمهورية

لم يتضمن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) شرط التحصيل الدراسي في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية.

وهذا أكدته المحكمة الاتحادية العليا في قرار لها جاء فيه: أن «الدستور لم يشترط فيمن يتولى منصب رئيس الجمهورية أن يكون حاصلاً على شهادة جامعية أو ما يعادلها كون المنصب المذكور هو منصباً سياسياً»^(١). إلا أن هذا الشرط تم وضعه في قانون أحكام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ) بأن لا يقل التحصيل الدراسي للمرشح عن الشهادة الجامعية الأولية المعترف بها من قبل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في العراق^(٢).

وبالنظر إلى هذا الشرط، يتضح أنه لم يُجز في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية الاكتفاء بالحصول على شهادة معادلة للشهادة الجامعية الأولية، على خلاف ما هو مقرر بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء الذي اشترط الدستور وفقاً للمادة (٧٧/أولاً) منه أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية الأولية أو ما يعادلها، فضلاً عن اشتراط أن تكون هذه الشهادة معترف بها من وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في العراق، وإلا فلا يُقبل ترشيحه.

إلا أن المحكمة الاتحادية العليا عادت لتوكيد أن إضافة هذا الشرط لا يخالف الدستور، حيث جاء في قرار لها: إن «الشروط التي يجب أن تتوافر في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية والمنصوص عليها في المادة (٦٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ تمثل في ذاتها الحد الأدنى الذي يجب أن يتوافر في المرشح لهذا المنصب

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣/٢٠١٦) اتحادية/٢٠١٦.

(٢) المادة (١/رابعاً) من قانون أحكام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (المعدل).

المهم وفق ما قضى به المشرع الدستوري، وهذا لا يمنع الجهة التشريعية التي يمثلها مجلس النواب إضافة شرط آخر تفرضه طبيعة المهام الجسامية التي يضطلع بها رئيس الجمهورية... ولا شك في أن هذه المهام تتطلب فيمن يتقدم لتقليد هذا المنصب المهم في الدولة أن يكون في مستوى علمي وثقافي لا يقل في ذلك عن الشهادة الجامعية لكي يساعده ذلك بالنهوض بمهاماته الدستورية القانونية، ولهذا فإن المشرع الدستوري وفي المادة (٦٩ / ١٥١) أوجب أن تنظم أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية بقانون تسمى السلطة التشريعية، فإن ذلك يعد تخوياً دستورياً للسلطة التشريعية لتنظيم هذا الموضوع وهذا يسوغ لهذه السلطة إضافة شرط جديد بشرط أن لا يتناطح ذلك مع النصوص الدستورية الأخرى، وأن يكون في تقدير هذا الشرط ما يحقق المصلحة العامة وأن هذا النظر من المحكمة لا يتعارض مع قرار هذه المحكمة الصادر بالعدد (٣) اتحادية/٢٠١٦ في ٩/٨/٢٠١٦ الذي ورد فيه (أن الدستور لم يشترط فيمن يتولى منصب رئيس الجمهورية أن يكون حاصلاً على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها...) وذلك لأن هذا القرار يتطرق إلى الشروط الدستورية وليس القانونية^(١).

ويرى البعض من شراح القانون أن وضع شرط التحصيل الدراسي ليس فيه خروجاً عن الدستور، ذلك أن الدستور نفسه منح القانون تنظيم الترشيح لهذا المنصب، وأن من عناصر تنظيمه النص على الشروط اللازم توافرها في المرشح، لذا يمكن القول إن هناك تفويض ضمني من الدستور للمجلس النيابي بأن يضع ما يراه مناسباً من الشروط بما لا يتنافي مع مبادئ الديمقراطية في قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية^(٢).

إلا أن اتجاهها آخر يرى أن الدستور قد ألغى عن شرط التحصيل الدراسي في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، ويجد فيه قصوراً يتquin معالجته في نصوص الدستور وليس بمحض قانون كما فعله مجلس النواب^(٣).

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٤٢) / اتحادية/٢٠٢٣.

(٢) د. محمد طه الحسيني، مصدر سابق، ص ٢٣٥.

(٣) د. مصدق عادل طالب، بيداء عبد الحسن ردام، مصدر سابق، ص ١١٥.

وفي مقابل هذين الرأيين، يذهب اتجاه ثالث إلى أن المادة (٦٨) من الدستور، التي تُبيّن شروط المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، لم تتضمن نصاً يلزم بتوافر مؤهل جامعي، ولو كان المشرع الدستوري يقصد ذلك لَنَصَّ عليه صراحةً ضمن متطلبات الترشيح لهذا المنصب^(١).

نعتقد أن إرادة المشرع الدستوري كانت واضحة في عدم إدراج شرط التحصيل الدراسي في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، ويتبين ذلك من نص المادة (٧٧) من الدستور التي جاء فيها: «يُشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يُشترط في رئيس أولاً من الدستور التي جاء فيها: «يُشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يُشترط في رئيس الجمهورية، وأن يكون حائزًا الشهادة الجامعية أو ما يعادلها، وأتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره».

ويُفهم من هذا النص أن شروط رئيس مجلس الوزراء هي ذاتها شروط رئيس الجمهورية، باستثناء شرطين: الأول يتعلق بالسن، إذ يُشترط في رئيس مجلس الوزراء إتمام الخامسة والثلاثين من العمر، في حين حُدد سن المرشح لمنصب رئيس الجمهورية بإتمام الأربعين سنة؛ والثاني يتعلق بالتحصيل الدراسي، إذ اشترط في رئيس مجلس الوزراء الحصول على شهادة جامعية أو ما يعادلها، بينما لم يُحدد ذلك بالنسبة للمرشح لمنصب رئيس الجمهورية.

ومن ثم، يُستدل على وجود إرادة دستورية صريحة بعدم فرض شرط التحصيل الدراسي على المرشح لمنصب رئيس الجمهورية في الدستور، وليس مجرد إغفال غير متعمد.

في مقابل ذلك، نجد أن إدراج مجلس النواب هذا الشرط في قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية يستند، إضافة لما ذكرته المحكمة الاتحادية العليا في قرارها، إلى المادة (٤٦) من الدستور، التي تجيز تقييد الحقوق والحريات الواردة فيه بقانون أو بناءً عليه، شريطة ألا يمس هذا التقييد جوهر الحق أو الحرية. وينسحب هذا الحكم

(١) د. علي يوسف الشكري، العلاقة بين قطبي السلطة التنفيذية في الدساتير العربية، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٢، ص ٧٣.

على حق الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية، إذ فُرض بموجبه قيدٌ يتعلّق بالتحصيل الدراسي لشاغل المنصب، نظراً لأهمية الموقع، من دون أن يؤدي ذلك إلى المساس بجوهر حق الترشيح.

وهناك اتجاه يتحدث عن شرطٍ أفرزه التطبيق العملي في انتخابات رئيس الجمهورية، وهو الاتماء الحزبي؛ إذ يرى هذا الاتجاه أن هذا الشرط، رغم عدم النص عليه دستورياً، يُعد شرطاً لا غنى عنه، بل لا بد أن يكون رئيس الدولة رئيساً لقائمة انتخابية كبيرة، أو أحد أعضائها البارزين. ويستدل أصحاب هذا الرأي بما أفرزته انتخابات منصب رئيس الجمهورية منذ الدورة الأولى، إذ غالباً ما تسفر عن فوز مرشح أحد الأحزاب السياسية^(١).

غير أننا لا نتفق مع هذا الرأي؛ ذلك أن مدار البحث يتعلّق بشروط الترشيح ابتداءً، لا بشروط الفوز في الانتخابات. فالواقع العملي أفرز عشرات المرشحين، سواء أكانوا مستقلين أم متمميين إلى أحزاب سياسية.

أما ما تسفر عنه نتائج الانتخابات، فذلك شأنٌ آخر؛ إذ إنها تجري داخل مجلس النواب، ومن الطبيعي أن يحظى المرشح لمنصب رئاسة الدولة بدعمٍ سياسي، أو أن يكون متممياً إلى حزبٍ يتمتع بثقلٍ مؤثر داخل مجلس النواب.

(١) د. علي يوسف الشكري، الوجيز في النظام الدستوري العراقي، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ٢٢٠.

المبحث الثاني إجراءات ترشيح وانتخاب رئيس الجمهورية

أحتجز الدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) لنفسه بعض إجراءات ترشيح وانتخاب رئيس الجمهورية، إلا أنه قد أحال تنظيم الجزء الأكبر من هذه الإجراءات إلى قانون وفقاً للمادة (٦٩ /أولاً) من الدستور، وعلى أساس ذلك سن مجلس النواب قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ).

وبناءً على ما تقدم، ستقسم هذا المبحث إلى مطلين: المطلب الأول يناقش إجراءات الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية، أما المطلب الثاني فيخصص لإجراءات الانتخاب، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول

إجراءات الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية

يُعدّ انتخاب رئيس الجمهورية العملية الثانية التي تلي عملية انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه. وقد أورد الدستور حكماً بشأن ولاية رئيس الجمهورية، إذ تنتهي بانتهاء دورة مجلس النواب^(١)، وهو حسب تفسير المحكمة الاتحادية العليا يوم الانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب. إلا أن الدستور يستدرك لاحقاً بأن يستمر رئيس الجمهورية بممارسة مهماته إلى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه، على أن يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثة أيام من تاريخ أول انعقاد للمجلس^(٢). وبالنظر إلى هذا النص نجد أنه يتضمن حكمين، الأول هو استمرار الرئيس للدورة السابقة في ممارسة مهماته، وهو لم يتحدد بمدة معينة، والحكم الآخر هو التزام على مجلس النواب بان يتتخب رئيساً جديداً خلال مدة ثلاثة أيام من تاريخ أول انعقاد للمجلس.

(١) المادة (٧٢/ ثانياً/أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ).

(٢) المادة (٧٢/ ثانياً/ب) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ).

وكما هو الحال بالنسبة لأغلب المدد التي نص عليها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ)، فإنها لم تقترب بجزء يترتب على تخطيها. وبتخطيط تلك المدة سنكون أمام حالتين، الأولى هي استمرار رئيس الجمهورية في مهماته حتى مع انتهاء المدة المحددة في الدستور إلى حين انتخاب رئيس جديد.

الحالة الثانية هي وجوب أن يخلِّي رئيس الجمهورية منصبه، لكونه أمام حالة خلو منصب رئيس الجمهورية التي يتربَّع عليها حلول رئيس مجلس النواب محله لانتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو^(١)، إذ لا يمكن أن يحل بدلاً عنه نائب رئيس الجمهورية؛ لأن ولايته تنتهي بانتهاء ولاية الرئيس^(٢).

وقد حسمت المحكمة الاتحادية العليا هذه الحالة عندما أصدرت قراراً جاء فيه «بذلك فإن المشرع الدستوري أوجب حلول رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية وعدم وجود نائب له، وإن خلو منصب رئيس الجمهورية يختلف عن انتهاء ولاية رئيس الجمهورية وإن الخلو يتحقق اثناء فترة ولاية رئيس الجمهورية لأي سبب كان، وبناء على ما تقدم تجد المحكمة الاتحادية العليا أن رئيس الجمهورية يستمر بممارسة مهماته لحين انتخاب رئيساً جديداً رغم انتهاء ولايته بانتهاء ولاية دورة مجلس النواب».

وعن مبررات ذلك، ذكرت المحكمة أن «الضرورة تستوجب الموازنة بين وجود رئيس للجمهورية تحت命ها المصلحة العليا في البلاد وبين انتهاء ولايته بأربع سنوات وعدم إمكانية تجاوزها، وحيث إن عدم حضور أعضاء مجلس النواب في الموعد المحدد لانتخاب رئيس الجمهورية وعدم تحقق النصاب أدى إلى عدم انتخاب رئيساً جديداً للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول انعقاد لمجلس النواب يستلزم استمرار رئيس الجمهورية بممارسة مهماته لحين انتخاب رئيساً جديداً للجمهورية»

(١) المادة ٧٥ (رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ).

(٢) المادة (٤) من قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١ (النافذ) المنصور في الواقع العراقي بالعدد: ٤١٧٤ بتاريخ: (٢٤/١/٢٠١١).

يحل محله، حيث أن التناوب بين ما تقتضيه الضرورة والمصلحة العامة وحفاظاً على المبادئ الدستورية بممارسة السلطات الاتحادية اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات فإن ذلك موجب لاستمرار رئيس الجمهورية بممارسة مهماته لحين انتخاب رئيساً جديداً^(١).

وأحال الدستور الجوانب المتعلقة بأحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية إلى قانون يشرعه مجلس النواب وفقاً لاختصاصه المنصوص عليه في المادة (٦١ / أولاً) من الدستور^(٢).

بحسب قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ)، يتم الإعلان عن الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية، خلال مدة ثلاثة أيام من تاريخ انتخاب رئيس مجلس النواب في دورته التشريعية الجديدة^(٣).

والملاحظ إن القانون لم يبين الجهة التي تولى إعلان فتح باب الترشيح ولكن الواضح من سياق النصوص أن هذه الجهة هي رئاسة مجلس النواب، كما لم يبين القانون آلية هذا الإعلان، وكان من المفترض أن يتم تفضيل ذلك من أجل ضمان إحاطة الكافية بالعلم، خصوصاً وإن أبواب الترشيح مفتوحة أمام من تتوفر فيهم الشروط كافة.

ويقدم الراغبون بالترشح ممن تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها في الدستور أو القانون طلباتهم التحريرية مشفوعة بالوثائق الرسمية التي ثبت توافر تلك الشروط فيهم مع سيرهم الذاتية إلى رئاسة مجلس النواب خلال موعد أقصاه ثلاثة أيام من بدء الإعلان عن التقديم^(٤). ويزود مقدم الطلب بوصول يثبت فيه تقديمها الطلب وتاريخ التقديم ومرافقاته من الوثائق^(٥)، ومن ثم تعلن رئاسة مجلس

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٤ / اتحادية / ٢٠٢٢).

(٢) المادة (٦٩ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ).

(٣) المادة (٢) من قانون أحكام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ).

(٤) المادة (٣ / ثالثاً) من قانون أحكام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ).

(٥) المادة (٣ / ثالثاً) من قانون أحكام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ).

النواب اسماء المرشحين الذين توافرت فيهم الشروط القانونية^(١).

ونجد أنه من الأفضل أن يتم النص على توافر الشروط الدستورية والقانونية، لضمان دقة الصياغات وعلى اعتبار أن أغلب تلك الشروط مصدرها الدستور والذي له الأعليوية في الهرم القانوني.

وقد جرى العمل بأن يتم الإعلان عن فتح باب الترشيح، وذلك في بيان يتم نشره على الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب، إلا أن التطبيقات تظهر اختلافاً بشأن ما يتضمنه البيان وأآلية التقديم.

ففي بعض الأحيان يتضمن البيان دعوة المرشحين إلى إرسال صورة ضوئية من طلباتهم التحريرية مشفوعة بالوثائق الرسمية التي ثبت توافر الشروط فيهم مع سيرهم الذاتية إلى رئاسة مجلس النواب عبر البريد الإلكتروني الخاص بالدائرة القانونية في المجلس. وبعد التتحقق من توافر الشروط والبيانات المرسلة، يتم دعوة المرشحين لمقابلتهم في مقر الدائرة القانونية في مجلس النواب لاستلام الوثائق الأصلية المطلوبة منهم^(٢).

وفي أحيان أخرى، يتضمن البيان دعوة الراغبين بالترشح ممن توافر فيهم الشروط إلى تقديم طلباتهم التحريرية مشفوعة بالوثائق الرسمية الأصلية التي ثبت توافر تلك الشروط فيهم مع سيرهم الذاتية إلى رئاسة مجلس النواب وتسليمها إلى دائرة الشؤون القانونية في مجلس النواب خلال أوقات الدوام الرسمي لقاء وصل تسلیم يثبت فيه تقديمهم الطلب وتاريخ التقديم ومرافقاته من الوثائق^(٣).

(١) المادة (٤) من قانون أحکام الترشیح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ).

(٢) فتح باب الترشح لتولي منصب رئيس الجمهورية، بيان رسمي منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب بتاريخ: ٢٠٢٢/٣/٦.

(٣) مجلس النواب يعلن عن فتح باب الترشیح لمنصب رئيس الجمهورية، بيان رسمي منشور على الموقع الإلكتروني لمجلس النواب بتاريخ: ٢٠٢٥/١٢/٣١).

ويكمن الفرق بين الآليتين في أن الأولى تعتمد على تقديم الطلبات إلكترونياً في مرحلة أولى للتحقق من استيفاء الشروط، ثم تُستكمل الإجراءات لاحقاً من خلال مقابلة المرشحين الذين توفر فيهم تلك الشروط، في حين تتطلب الآلية الثانية تسليم الطلبات بصورة مباشرة منذ البداية، من دون أن يتضمن بيان الدعوة إشارة إلى إجراء مقابلات مع المرشحين. ونرى ضرورة أن يتولى قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية بيان وتنظيم جميع الإجراءات المتعلقة بآلية التقديم والمقابلة والتحقق من استيفاء الشروط الدستورية والقانونية، وذلك بما يضمن وضوح الإجراءات وتحقيق المساواة بين جميع المرشحين.

ويمنح القانون لمن لم يظهر اسمه في اعلان اسماء المرشحين حق الاعتراض لدى المحكمة الاتحادية العليا بطلب تحريري معفو من الرسم خلال مدة لا تزيد على ثلاثة أيام من تاريخ الإعلان^(١). وبحسب القانون، فإن المحكمة الاتحادية العليا تفصل في الاعتراض المقدم إليها خلال مدة ثلاثة أيام من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها ويكون قرارها باتاً وملزماً^(٢)، ثم تبلغ رئاسة مجلس النواب قرارها في شأن الاعتراض خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره^(٣).

وبعد ذلك، تعلن رئاسة مجلس النواب اسماء المرشحين ممن أقرت المحكمة الاتحادية العليا قبول ترشيحهم جراء الاعتراض^(٤).

وبالنظر إلى تطبيقات المحكمة الاتحادية العليا نجد أنها ردت شكلاً اعترافات لمرشحين لم تظهر اسمائهم في قوائم المقبولين أو المستبعدين، على أساس أنها

(١) المادة (٥/٥) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ).

(٢) المادة (٥/٥) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ).

(٣) المادة (٥/٥) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ).

(٤) المادة (٥/٤) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ).

تنظر فقط في الأسماء التي تظهر في قوائم المستبعدين^(١).

ونجد أن إنطة نظر الاعتراض بالمحكمة الاتحادية العليا تُعد مخالفة لأحكام الدستور، الذي حدد اختصاصاتها على سبيل الحصر بموجب المادتين (٥٢ / ثانياً) و(٩٣)، وهو ما يفهم منه عدم جواز إضافة اختصاصات أخرى لها خارج ما نص عليه صراحة. والأخذ بما نص عليه القانون ومقارنته بالواقع العملي أفضى إلى تجزئة في طبيعة الاختصاص، رغم وحدة الموضوع، وهو الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية، ورغم أن كليهما يكون أمام المحكمة الاتحادية العليا. فقرار رئاسة مجلس النواب بالرفض يكون خاصعاً للاعتراض وفقاً للمادة (٥ / أولاً) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢، وذلك خلال مدة زمنية محددة لا تتجاوز ثلاثة أيام من تاريخ إعلان أسماء المرشحين الذين توافرت فيهم الشروط.

في المقابل، يكون النظر في الاعتراض على قرار قبول الترشيح مستنداً إلى المادة (٩٣ / ثالثاً) من الدستور، وهو غير خاضع لأي مدة زمنية محددة، وهو ما حصل عندما أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قراراً بعدم صحة قرار مجلس النواب على قبول ترشيح هشيار محمود محمد زبياري لمنصب رئيس الجمهورية وإلغائه وعدم قبول ترشيحه مستقبلاً لمخالفته أحكام المادة (٦٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ)^(٢).

وبذلك، نجد ضرورة تعديل قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية، بإحالة النظر في الاعتراضات على قرارات قبول الترشيح أو رفضه إلى جهة قضائية مختصة، خلال مدة زمنية معينة، كأن تكون ثلاثة أيام.

ونقترح أن تكون الهيئة القضائية للانتخابات هي الجهة المختصة، باعتبارها المكلفة بنظر الطعون الانتخابية، على أساس أن انتخاب رئيس الجمهورية يبقى ضمن نطاق

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧١ / اتحادية ٢٠٢٢).

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٧ / اتحادية ٢٠٢٢).

هذا الاختصاص، وأن تحسم تلك الاعتراضات خلال مدة زمنية لا تتجاوز ثلاثة أيام من تاريخ إعلان قبول المرشح أو رفضه؛ لضمان عدم تجاوز المدد الدستورية المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية

أسند دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) مهمة انتخاب رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب، إلا أن هذه الآلية تُعد من الطرق التقليدية للوصول إلى منصب الرئاسة في النظام البرلماني. إذ إن الصورة المتطورة لهذا النظام، ولا سيما في ظل اتساع صلاحيات رئيس الجمهورية، تميل إلى جعل انتخابه من قبل الشعب هو الخيار الأساسي^(١). رغم ما أثير من نقاشٍ في لجنة كتابة الدستور، إذ رأى بعضهم إسناد انتخاب رئيس الجمهورية إلى الشعب ليكون الرئيس معبراً عن تطلعاته، إلا أن الخيار استقر على أن يتولى مجلس النواب انتخابه. ولعل المبرر الأبرز لذلك هو التوصل إلى شخصية تحظى بتوافق الكتل السياسية، بوصف هذا المنصب جزءاً من عملية تقاسم المناصب السيادية واختيار من يشغلها^(٢).

لذا نجد ضرورة أن يشمل أي تعديل دستوري إسناد مهمة انتخاب رئيس الجمهورية إلى الشعب بالاقتراع المباشر السري أسوة بانتخاب أعضاء مجلس النواب.

ويلزم قانون أحکام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ) مجلس النواب بالانعقاد، بدعوة من رئاسة المجلس لانتخاب رئيس الجمهورية من بين المرشحين الذين توافرت فيهم الشروط، وذلك قبل انتهاء مدة ثلاثين يوماً من

(١) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٥، ص ١٠٣.

(٢) د. علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق تاريخ وتجربة، مصدر سابق، ص ٢١٧-٢١٨.

تاريخ أول انعقاده الأول. وجرى العمل على أن يعلن مجلس النواب عن جدول أعمال الجلسة ويضم منه فقرة انتخاب رئيس الجمهورية، حيث يتولى رئيس المجلس إعلان أسماء الذين تم قبول ترشحهم للمنصب، وأسماء الذين تم رفضهم وتم تصديق هذا الرفض بمحض قرارات المحكمة الاتحادية العليا^(١).

والملاحظ أن كلاً من الدستور والقانون لم يحدّد آلية انتخاب رئيس الجمهورية، وهو ما ينبغي الانتباه إليه ومعالجته.

أما الواقع العملي، فيتم انتخاب رئيس الجمهورية على غرار عملية انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه، أي بالانتخاب السري المباشر، حيث يُنادى على كل نائب، ويقوم بتسجيل اسمه، والحصول على ورقة الاقتراع، والذهاب إلى منصة التصويت، ويدلي بصوته، ثم يضع الورقة في صندوق الاقتراع الموجود داخل قاعة المجلس^(٢).

ويعد رئيساً منتخبًا للجمهورية من حصل على أغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب^(٣)، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على تلك الأغلبية فيعاد الاقتراع ثانية ويتم التنافس بهذه الحالة بين المرشحين الذين حصلا على أعلى الأصوات ويعد منتخبًا للجمهورية من حصل على أكثريّة الأصوات في الاقتراع^(٤).

وقضت المحكمة الاتحادية العليا بأن النص الدستوري الخاص بإجراء عملية انتخاب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي الأعضاء هو نص خاص بانتخاب رئيس الجمهورية، وغير مرتبط بأحكام المادة (٥٩ / ٥٩) من الدستور المتعلق بنصاب

(١) إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية للدورة الانتخابية الخامسة في الجلسة السادسة لمجلس النواب المنعقدة بتاريخ: (١٣ / ١٠ / ٢٠٢٢).

(٢) إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية للدورة الانتخابية الخامسة في الجلسة السادسة لمجلس النواب المنعقدة بتاريخ: (١٣ / ١٠ / ٢٠٢٢).

(٣) المادة (٧٠ / ٧٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) والمادة (٨) من قانون أحكام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ).

(٤) المادة (٧٠ / ٧٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) والمادة (٨) من قانون أحكام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ).

انعقاد الجلسات، وخلصت إلى أن تفسير المادة (٧٠ / أولاً) من الدستور هو الآتي: “يتخَّب مجلس النواب رئيْساً للجمهُورِيَّة من بين المرشحين لرئاسة الجمهُورِيَّة بأغلبيَّة ثلثي مجموع أعضاء مجلس النواب الكلِّي ويتحقَّق النصاب بحضور ثلثي مجموع عدد أعضاء مجلس النواب الكلِّي”^(١).

ونعتقد أن هذا القرار قد ساوى بين النصاب، وهو عدد الأعضاء الذي يجب أن يحضر الجلسة ليكون انعقادها سليماً والأغلبية، وهي عدد الأعضاء الذين يتعيَّن حصول موافقتهم لصحة صدور القرار^(٢)، فهو لم يضع تميِّزاً بين المفهومين رغم أن الفقه يفرق بينهما.

والملاحظ أيضاً أن المحكمة الاتحادية العليا نظرت في تفسير المادة (٧٠ / أولاً) المتعلقة بالجولة الأولى بمعزل عن الفقرة (ثانياً) المتعلقة بالجولة الثانية رغم الارتباط بين الفقرتين، إذ لم تحسِّم النصاب المطلوب لجولة الاقتراع الثانية إذا لم يتمكَّن أحد من المرشحين الحصول على أغلبية ثلثي عدد الأعضاء: هل تتطلَّب هي الأخرى الأغلبية ذاتها (الثلثين)، أم يكتفى فيها بالأغلبية البسيطة؟ ولا سيما أن الظاهر من النص يجيز انتخاب رئيس الجمهُورِيَّة في هذه الجولة بالأغلبية البسيطة، بوصفها تقوم على حصول المرشح على أكثرية عدد الأصوات فقط.

إلا أن قانون أحْكام الترشُّح لمنصب رئيس الجمهُورِيَّة نصَّ على أنه إذا أُسْفِر الترشُّح عن مرشح واحد لمنصب رئيس الجمهُورِيَّة، تُجرى الاقْتِرَاعات ويُعُد المرشح منتخباً إذا حصل على أغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب. وفي حال عدم حصوله على تلك النسبة، يستمر انعقاد المجلس في جلساته ويُعُد رئيْساً منتخباً للجمهُورِيَّة من حصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني^(٣). ويُفهَّم من هذا النص بوضوح أن

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٦ / اتحادية/ ٢٠٢٢).

(٢) د. محمد عبد اللطيف، إجراءات القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩، ص ٢٠٦.

(٣) المادة (٩) من قانون أحْكام الترشُّح لمنصب رئيس الجمهُورِيَّة رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ).

عملية الاقتراع تتمان في جلسة واحدة، في حين أن الأخذ بتفسير المحكمة الاتحادية العليا يعني أن النصاب المطلوب لكل من الجولة الأولى والثانية هو ثلثا عدد أعضاء مجلس النواب.

ويلزم القانون رئيس الجمهورية المنتخب أمام مجلس النواب بحضور رئيس المحكمة الاتحادية العليا اليمين الدستورية بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور^(١).

وهناك اتجاه اعتبر اشتراط القانون أن يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية بحضور رئيس المحكمة الاتحادية العليا مخالفة دستورية واضحة، على اعتبار أن المادة (٧١) من الدستور لم تشترط في أداء اليمين سوى أن يكون أمام مجلس النواب ولم يشر من قريب أو بعيد إلى أن يكون ذلك أمام رئيس المحكمة الاتحادية العليا^(٢).

وقد اختلف العمل بشأن الجهة المختصة بإصدار المرسوم الجمهوري بتعيين رئيس الجمهورية الجديد بعد انتخابه، وما إذا كان يصدر عنه شخصياً أم عن رئيس الجمهورية السابق. ففي بعض الدورات، يقوم الرئيس المنتخب بإصدار مرسوم جمهوري لنفسه، يتضمن تعينه رئيساً لجمهورية العراق اعتباراً من تاريخ انتخابه من قبل مجلس النواب وأدائه اليمين الدستورية، على أن ينفذ المرسوم اعتباراً من تاريخ الانتخاب ذاته، وينشر في الجريدة الرسمية^(٣).

وفي أحيان أخرى يصدر رئيس الجمهورية للدورة المتمة مرسوماً جمهورياً، استناداً إلى المادتين (٧٠) و(٧٣) من الدستور، يتضمن تكليف خلفه الذي انتخبه مجلس النواب بمهام رئيس الجمهورية ابتداءً من تاريخ تأديته اليمين

(١) المادة (٥٠) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ).

(٢) د. محمد طه الحسيني، مصدر سابق، ص ٢٣٦ ٢٣٧.

(٣) من ذلك: المرسوم الجمهوري رقم (١٥٠) لسنة ٢٠١٤ المنشور في الوقائع العراقية بتاريخ: ١٨/٢٠١٤.

الدستورية، وينفذ المرسوم من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية^(١).

وبكل الأحوال، يقوم رئيس الجمهورية الجديد بإصدار مرسوم جمهوري يتضمن إحالة الرئيس السابق إلى التقاعد اعتباراً من تاريخ تأدية الأوليمين الدستورية، وينفذ المرسوم من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية، مع الإيعاز إلى الجهات ذات العلاقة بتنفيذها^(٢).

ولكن السؤال الذي يثار هنا، هل تخطي المدة الدستورية لانتخاب رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (٧٢/ ثانياً ب) من الدستور يعني أن مجلس النواب يستمر في إجراء الانتخاب، أم إنه يعيد فتح باب الترشيح مرة أخرى؟

وبالنظر إلى التطبيقات العملية، نجد أن رئاسة مجلس النواب أصدرت قراراً بالرقم (٤) لسنة ٢٠٢٢ تضمن إعادة فتح باب الترشح لمنصب رئيس الجمهورية، وسببت ذلك القرار بتجاوز المدة المنصوص عليها في الدستور.

وقد قضت المحكمة الاتحادية العليا بعدم صحة هذا القرار، والرمت عرضه على مجلس النواب والتصويت عليه بالموافقة من عدمه وفقاً لما جاء في المادة (٥٩/ أولأً وثانياً) من الدستور ولمرة واحدة فقط وعدم تجديدها، على أن يتم انتخاب رئيس الجمهورية خلال مدة وجيزة تتناسب مع إرادة المشرع الدستوري والمصلحة العليا للشعب التي توجب استكمال تشكيل السلطات الاتحادية ضمن الاستحقاقات المنصوص عليها في الدستور على أن لا يمس ذلك بإجراءات الترشح الأول الذي تم ضمن المدد القانونية^(٣).

(١) من ذلك: المرسوم الجمهوري رقم (٣٢) لسنة ٢٠٢٢ المنشور في الواقع العراقي بتاريخ: (٢٤/٢٠٢٢/١٠).

(٢) من ذلك: المرسوم الجمهوري رقم (٣٣) لسنة ٢٠٢٢ المنشور في الواقع العراقي بتاريخ: (٤/٢٠٢٢/١٠).

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣) وموحدتها (٢٥/٢٠٢٢/١٥).

نجد أن قرار المحكمة الاتحادية العليا قد صدر في ظل ظروف معينة، تمثلت في إصدار المحكمة قراراً سابقاً يتضمن عدم قبول ترشيح أحد مرشحي الأحزاب المهمة داخل مجلس النواب، الأمر الذي فتح المجال أمام هذا الحزب لتقديم مرشح بديل، رغم انتهاء المدة القانونية المخصصة لتقديم المرشحين، والدليل على ذلك أن قرار تضمن الإبقاء على إجراءات الترشيح الأولى التي تم ضمن المدد القانونية، أي أنها لم تقضي بـإلغائها بداعي انتهاء تلك المدد.

وبالتالي، نرى أن اجتهاد المحكمة الاتحادية العليا المتضمن إعادة فتح باب الترشيح مرة واحدة بقرار صادر من مجلس النواب رغم انتهاء المدة المحددة في الدستور للانتخاب رئيس الجمهورية والمدة المحددة في القانون لفتح باب الترشيح، جاء لمعالجة هذه الحالة تحديداً، وليس هناك إمكانية لاعتماده في مواجهة الحالات المستقبلية.

إلا أن ذلك يمكن اعتباره عرفاً مكملاً للدستور، لكونه قد جرى العمل به في حالات سابقة، كما أوضحنا ذلك في موضوع انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه.

ويعني ذلك أن تجاوز المدة المنصوص عليها دستورياً لانتخاب رئيس الجمهورية لا يترتب عليه، من حيث الأصل، انتهاء إجراءات الترشيح، بل تستمر هذه الإجراءات بذات المرشحين الذين قبلت ترشيحاتهم إلى حين انتخاب رئيس جديد للجمهورية، مع إمكانية فتح باب الترشح مجدداً لإضافة مرشحين جدد، وذلك بقرار يصدر عن مجلس النواب.

الفصل الثالث

منح الثقة
لرئيس مجلس الوزراء

منح الثقة رئيس مجلس الوزراء

يُعدّ منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء المرحلة الأخيرة في عملية اختيار الرئيسات الثلاث في العراق، وهي عملية معقدة تعاني من إشكاليات عدّة؛ أبرزها غموض بعض النصوص الدستورية التي تنظمها خصوصاً ما يتعلق بالجهة التي تتولى تقديم المرشح لهذا المنصب، وما ترتب 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، وتمر بأربع مراحل. تتمثل المرحلة الأولى في قيام الجهة المعنية، وهي الكتلة النيابية الأكبر عدداً، بتسمية مرشحها لمنصب رئيس مجلس الوزراء. أما المرحلة الثانية فتتمثل في قيام رئيس الجمهورية بتكليف هذا المرشح رسمياً.

وبما أن مرحلة التكليف مقتربة بالمرة المحددة في المادة (٧٦ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (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 البت ببعضها إلى ما بعد انقضاء المدة الدستورية، أو رفض عدد من هذه الأسماء، ولا سيما 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، ستنقسم هذا الفصل إلى مبحثين: يتناول المبحث الأول مسألة ترشيح وتكليف رئيس مجلس الوزراء، في حين يخصص المبحث الثاني لبحث إجراءات الموافقة على أعضاء الوزارة والمنهاج الوزاري، وذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول

ترشيح وتكليف رئيس مجلس الوزراء

نصت المادة (٧٦ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) على الآتي: "يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددًا، 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 بد ابتداءً من إتمام عملية ترشيحه ومن ثم تكليفه.

إذ إن الترشيح والتكليف يُعدان عمليتين متراقبتين ومترادختين في التطبيق العملي، الأمر الذي يقتضي فك 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، ستنقسم 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 ٢٠٠٥ (النافذ) مهمة اختيار المرشح لتشكيل مجلس الوزراء، إلى الكتلة النيابية الأكثر عدداً.

وقد أثار لفظ (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) خلافاً في التطبيق، خصوصاً بعد انتخابات الدورة الثانية لمجلس النواب، إثر حصول إحدى القوائم على ٩١ مقعداً، والأخرى على ٨٩ مقعداً، لكنها تحالفت بعد إعلان نتائج هذه الانتخابات مع قائمتين اخريتين ليدخل هذا التحالف بـ ١٥٩ 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 الأكبر 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" ^(١).

وقد أثار هذا التفسير جدلاً فقهياً حتى يومنا هذا بين مؤيد لمن 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 إن 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

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥/٢٠١٠) اتحادية/٢٠١٠.

خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة (٧٦) الفقرة أولاً والتي عادة ما تتشكل عقب اجتماع مجلس النواب^(١).

ويستند أصحاب هذا الرأي إلى أن قرار المحكمة الاتحادية العليا قد انطلق من التفسير اللغوي 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^(٢).

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^(٣).

ومن أبرز الحجج التي أوردها المعارضون على القرار أن المحكمة لم تعتمد منهج التفسير التكاملية 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 (٧٦) من الدستور، تتجلى إرادة المشرع الدستوري في إسناد مهمة تشكيل مجلس الوزراء إلى مرشح الكتلة الفائزة في الانتخابات، وذلك ضمن المدة المحددة دستورياً^(٤).

كما يرى المعارضون أن المحكمة الاتحادية العليا لم تكن موفقة، حيث اعطت رأياً

(١) د. رافع خضر صالح شبر، *فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني*، مصدر سابق، ص ٩٥.

(٢) سالم روضان الموسوي، *دراسات في القضاء الدستوري*، مكتبة صباح، بغداد، ٢٠١٩، ص ٦٩.

(٣) د. علي يوسف الشكري، *الحياة النيابية في العراق تاريخ وتجربة*، مصدر سابق، ص ٢٢٢.

(٤) د. كرار هادي سهر الجوري، *الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا*، دروب المعرفة للنشر والتوزيع، الاسكندرية، ٢٠٢٤، ص ٣٥٢ ٣٥٢.

يتحمل التأويل؛ لأنها لم تحسم الأمر وتركت الخيار لتفسيرات مختلفة، وهذا التفسير يمكن القول عنه "توفيقي" للكتل السياسية الفائزة في الانتخابات العراقية^(١).

إلا أن هناك اتجاه ثالث أشار إلى أن قرار المحكمة الاتحادية العليا هو صحيح في موضوعه، لكنه معتل في تسببيه 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 زايله الوضوح وغاب عنه التفصيل، مبيناً أن المحكمة لو أجهدت نفسها بإيراد تفصيات الحكم وحيثياته لكان مقنعاً وواضحاً للمتنازعين وللجمهور، وينصح هذا الاتجاه المحكمة بأن تولي اهتماماً في تسبب قراراتها وتفصل أكثر في أحكامها وتعتمق^(٢).

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 أجبت 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 إلى رئاسة مجلس

(١) د. فلاح مصطفى صديق، الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري، الطبعة الاولى، مكتبة القانون المقارن، ٢٠١٩، ص ١٩٨.

(٢) د. عدنان عاجل عيد، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، الطبعة الأولى، منشورات دار السلام القانونية الجامعية، النجف الأشرف، ٢٠٢١، ص ٣٦٣٥.

النواب لتدقيقها والتتأكد من كونها فعلاً تضم العدد الأكثـر من النواب ثم ترسل إلى رئيس الجمهورية ليمارس دوره بموجب المادة (٧٦) من الدستور^(١).

١- أن تقدم الكتلة التي تدعي أنها الأكثـر عدـاً من النواب بطلبٍ رسمي إلى رئـاسة مجلس النواب، يتضـمن قائـمةً بـأسـماء نوابـها.

٢- تتولـى رئـاسة مجلس النواب تـدقيق قائـمة الأـسمـاء، واتـخـاذ الإـجرـاءـات الـلاـزـمة للـتـأـكـدـ منـ أنـ الكـتـلـةـ التيـ قدـمـتـ الـطـلـبـ هيـ فـعـلـاـ الكـتـلـةـ الأـكـثـرـ عـدـاـًـ منـ حـيـثـ عـدـدـ النـوـابـ.

٣- أن تـرـسلـ رـئـاسـةـ مجلسـ النـوـابـ كتابـاـ رـسـميـاـ إـلـىـ رـئـيسـ الـجـمـهـورـيـةـ،ـ تـعـلـمـهـ فـيـهـ بـالـكـتـلـةـ الـنـيـابـيـةـ الأـكـثـرـ عـدـاـًـ،ـ ليـتـولـىـ تـكـلـيفـ مـرـشـحـهاـ بـتـشـكـيلـ مـجـلـسـ الـوـزـراءـ.

أما السـؤـالـ الثـانـيـ فـيـتـعـلـقـ بـالـوقـتـ الـذـيـ يـمـكـنـ فـيـهـ الإـلـاعـانـ عـنـ الـكـتـلـةـ الـنـيـابـيـةـ الأـكـثـرـ عـدـاـًـ،ـ خـصـوصـاـًـ وـأـنـ هـذـهـ الـكـتـلـةـ،ـ كـمـاـ أـوـضـحـنـاـ،ـ قـدـ تـكـوـنـ مـنـ تـحـالـفـاتـ،ـ وـيـمـكـنـ أـنـ يـزـدـادـ عـدـدـ نـوـابـهاـ أـوـ يـقـلـ نـتـيـجـةـ سـحـبـ الـاتـفـاقـاتـ السـيـاسـيـةـ.ـ وـبـالـنـظـرـ إـلـىـ قـرـارـاتـ الـمـحـكـمـةـ الـاتـحـادـيـةـ الـعـلـيـاـ،ـ نـجـدـهـاـ اـنـهـاـ تـضـمـنـ اـجـتـهـادـيـنـ مـخـلـفـيـنـ فـيـ بـيـانـ الـموـعـدـ الـذـيـ يـتـمـ فـيـهـ الـإـلـاعـانـ عـنـ الـكـتـلـةـ الـنـيـابـيـةـ الأـكـثـرـ عـدـاـًـ وـفـقـاـًـ لـلـأـتـيـ:

الاتـجـاهـ السـابـقـ:ـ قـضـتـ الـمـحـكـمـةـ الـاتـحـادـيـةـ الـعـلـيـاـ بـمـوـجـبـهـ بـأـنـ تـعـبـيرـ (ـالـكـتـلـةـ الـنـيـابـيـةـ الأـكـثـرـ عـدـاـًـ)ـ الـوـارـدـةـ فـيـ المـاـدـةـ (٧٦)ـ مـنـ الدـسـتـورـ تـعـنـيـ اـمـاـ الـكـتـلـةـ الـتـيـ تـكـوـنـ بـعـدـ الـاـنـتـخـابـاتـ مـنـ خـلـالـ قـائـمةـ اـنـتـخـابـيـةـ وـاحـدـةـ،ـ اوـ الـكـتـلـةـ الـتـيـ تـكـوـنـ بـعـدـ الـاـنـتـخـابـاتـ مـنـ قـائـمـيـنـ اوـ اـكـثـرـ مـنـ الـقـوـائـمـ الـاـنـتـخـابـيـةـ وـدـخـلـتـ مـجـلـسـ النـوـابـ وـاـصـبـحـتـ مـقـاعـدـهاـ بـعـدـ دـخـولـهـ الـمـجـلـسـ وـحـلـفـ اـعـضـاؤـهـ الـيـمـينـ الدـسـتـورـيـةـ فـيـ الـجـلـسـةـ الـاـولـىـ الـاـكـثـرـ عـدـاـًـ مـنـ بـقـيـةـ الـكـتـلـ.

(١) قـرـارـ الـمـحـكـمـةـ الـاتـحـادـيـةـ الـعـلـيـاـ رـقـمـ (٧)ـ وـمـوـحدـتـهـاـ (٩)ـ وـ(١٠)ـ /ـ اـتـحـادـيـةـ /ـ (٢٠٢٢).

(٢) قـرـارـ الـمـحـكـمـةـ الـاتـحـادـيـةـ الـعـلـيـاـ رـقـمـ (٢٥)ـ /ـ اـتـحـادـيـةـ /ـ (٢٠١٠)ـ وـقـرـارـ رـقـمـ (٤٥)ـ /ـ تـ.ـ قـ /ـ (٢٠١٤)ـ.ـ وـقـرـارـهـ رـقـمـ (١٧٠)ـ /ـ اـتـحـادـيـةـ /ـ (٢٠١٩).

الاتجاه الحالي: قضت المحكمة الاتحادية العليا بموجبه بعدم وجود مانع يمنع من أن تقدم قائمة الكتلة النيابية الأكثر عدداً في أية جلسة لمجلس النواب حتى وإن كانت بعد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية لأن قائمة الكتلة النيابية الأكثر عدداً عرضة للتغيير بحسب التحالفات بين الأحزاب والقوائم لحين الإعلان عن هذه الكتلة الأكثر عدداً من قبل رئاسة مجلس النواب ثم رفعها إلى رئيس الجمهورية^(١).

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^(٢).

وبتحليل هذا النص، نجد أنه يفرض التزاماً على رئيس الجمهورية بأن يقوم بمهمة التكليف خلال سقف زمني المشار إليه آنفأ، تبدأ من يوم انتخابه، لكن هذا التزام كما هو واضح في النص متعلق على شرط، وهو أن تقدم الكتلة النيابية الأكثر عدداً بمرشحها.

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

الاحتمال الأول: هو أن تمنع 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 آنفأ، 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.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧) وموحدتها رقم (٩) و (١٠) / اتحادية (٢٠٢٢).

(٢) المادة (٧٦ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ).

ونجد أن هذا الفرض لا يتحمله رئيس الجمهورية، لأنه لا يستطيع في ضوء قراءة المادة (٧٦ / أولًا) من الدستور أن يبادر إلى التكليف من تلقاء نفسه، طالما أن الكتلة المعنية لم يتم تحديدها أو إنها لم تقدم مرشحها، وإن مسؤوليته تنهض بعد أن تقدم الكتلة مرشحها فعليًا إلى رئيس الجمهورية بشكل رسمي.

وقد حصل ذلك فعلاً في الدورة الانتخابية الثالثة، عندما تأخرت الكتلة النيابية الأكبر عدداً في تقديم مرشحها لتشكيل مجلس الوزراء إلى ما بعد انتهاء المدة الدستورية، إذ جرى انتخاب رئيس الجمهورية بتاريخ (٢٤ / ٧ / ٢٠١٤)^(١)، في حين قام الأخير بتكليف مرشحها بتاريخ (١١ / ٨ / ٢٠١٤)^(٢).

ونعتقد أن النص الدستوري بحاجة إلى تعديل أو إلى تفسير من المحكمة الاتحادية العليا وفق اختصاصها في تفسير نصوص الدستور بحسب المادة (٩٣ / ثانياً) منه، بما يجعل مدة الخمسة عشر يوماً المذكورة آنفًا غير ملزمة لرئيس الجمهورية فحسب، وإنما للكتلة النيابية الأكبر عدداً أيضاً.

وبناءً على ما تقدم، فإن عدم التزام الكتلة النيابية الأكبر عدداً بتقديم مرشحها خلال تلك المدة، سيترتب عليه قيام رئيس الجمهورية بتكليف أي مرشح دون التقييد بكتلة نيابية معينة.

ونجد أن هذا الحل يمكن له أن يغلق الباب أمام أي محاولة لإبقاء عمليتي الترشيح أو التكليف بسقف زمني مفتوح، وبما يحول دون تعطيل تشكيل مجلس الوزراء.

الاحتمال الثاني: أن يتاخر رئيس الجمهورية في تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكبر عدداً لما بعد انتهاء المدة الدستورية.

(١) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (٣) المنعقدة بتاريخ (٢٤ / ٧ / ٢٠١٤).

(٢) تم نشر مرسوم التكليف في الوقائع العراقية بالعدد: ٤٣٣٢ بتاريخ (١٨ / ٨ / ٢٠١٤).

وفي هذه الحالة يجب ان نميز بين فرضين، الأول وجود عارض حقيقي حال دون التكليف، وبذلك فإن الرئيس يتلزم بالتكليف بمجرد زوال هذا العارض.

والفرض الآخر، هو أن يتأخر أما نتيجة الإهمال او التعمد وحيثها 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 تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً نهائياً، وذلك يمكن مساءلته ايضاً من قبل مجلس النواب واعفاءه من منصبه بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا.

الاحتمال الرابع: أن يقوم رئيس الجمهورية برفض مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً ويطلب استبداله بأخر، ونعتقد أن ذلك الرفض ليس له سند من الدستور، فالنص الدستوري المتعلق بالتكليف يلزم به ذلك ولا يمنحه خياراً آخر، وبخلافه فإن رفضه يُعد 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.٢٤٩٤) في (١٦/٩/٢٠١٨) و (م.١٣٦٠) في (٢٣/١٢/٢٠١٩)، فيما أقر رئيس الجمهورية بهذه المخالفة بموجب رسالته المؤرخة (٢٦/١٢/٢٠١٩) 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 (٦١/٢١) والمقصود بذلك الحنث باليدين الدستورية وانتهاك الدستور^(١).

(١) د. فائق زيدان، رقابة القضاء الدستوري على الحدود الدستورية بين السلطات، دار الوارث، كربلاء المقدسة، ٢٠٢١، ص ١٣٣ - ١٣٤.

ونجد أن في الحالات التي تمثل تقصيراً من رئيس الجمهورية، كأن يرفض مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، أو أنه يتأخر إهاماً 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 (٩٣ / 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^(١).

إلا أن موضوع مسألة رئيس الجمهورية ومن ثم اعفائه بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا من قبل مجلس النواب وفقاً للمادة (٦١ / 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 باليدين الدستورية أو انتهاك الدستور والخيانة العظمى، وفق اختصاصها المنصوص عليه في المادة (٩٣ / سادساً) من الدستور^(٢).

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

(١) سبق أن أوضحنا أن المادة (٣٢٩) من قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ (المعدل) تنص على الآتي: «١- يعاقب بالحبس وبالغرامة او باحدى هاتين العقوبتين كل موظف او مكلف بخدمة امة استغل وظيفته في وقف او تعطيل تنفيذ الاوامر الصادرة من الحكومة او احكام القوانين والأنظمة او اي حكم او امر صادر من احدى المحاكم او من اية سلطة عامة مختصة او في تأخير تحصيل الاموال او الرسوم ونحوها المقررة قانوناً.

٢- 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 انذاره رسمياً بالتنفيذ متى كان تنفيذ الحكم او الامر داخلاً في اختصاصه».

(٢) تنص المادة (٩٣) 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».

وجود نائب له، كالذى 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^(١).

ولم يحدّد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) شكلاً معيناً 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 بمحض كتاب رسمي، كما حصل عند تكليف الدكتور عادل عبد المهدى بتشكيل مجلس الوزراء، إذ تم ذلك في اليوم نفسه الذي انتُخب فيه الدكتور برهام صالح رئيساً للجمهورية^(٢).

وقد يعزى ذلك إلى أن رئيس الجمهورية المنتخب لا يكون قد باشر مهامه الدستورية فعلياً بعد، ولم يصدر بحقه مرسوم جمهورى يتضمن مباشرته لمهام المنصب وفقاً لما جرى عليه العمل، الأمر الذي يحول دون قيامه بإصدار مرسوم جمهورى 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 بمحض مرسوم جمهورى، كما حصل عند قيام الرئيس الدكتور محمد فؤاد معصوص بتكليف الدكتور حيدر العبادي بتشكيل مجلس الوزراء^(٣). وينسحب هذا الإجراء أيضاً على حالات تكليف مرشح جديد لرئاسة مجلس

(١) المادة (٧٥/رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ).

(٢) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (٤) المنعقدة بتاريخ (٢٠١٨/١٠/٢).

(٣) تم نشر مرسوم التكليف في الواقع العراقية بالعدد: ٤٣٣٢ بتاريخ (٢٠١٤/٨/١٨).

الوزراء نتيجة استقالة رئيس مجلس الوزراء أثناء الدورة الانتخابية^(١).

وينص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) على الآتي: "يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية وان يكون حائزًا الشهادة الجامعية أو ما يعادلها واتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره"^(٢).

ويُفهم من هذا النص أن شروط تولي منصب رئيس مجلس الوزراء هي ذاتها شروط تولي منصب رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (٦٨) من الدستور، إذ يُشترط أن يكون عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين، كامل الأهلية، ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية، ومشهوداً له بالتزاهة والاستقامة والعدالة والأخلاق للوطن، وغير محكوم بجريمة مخلة بالشرف.

كما يشترط في رئيس مجلس الوزراء أن يكون غير مشمول بإجراءات اجتثاث البعث أو أية إجراءات تحل محلها (المعروفة حالياً بإجراءات المساءلة والعدالة) وفق المادة (١٣٥ / ثالثاً) من الدستور.

وقد جرى بيان مفهوم كل من هذه الشروط في موضع سابق 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 يحدد نوع هذه الشهادة، سواءً كانت أولية أم علياً، وهذا يعني أنه أجاز الالتفاء بالشهادة الجامعية الأولية. في حين لم يشترط الدستور

(١) ومن ذلك المرسوم الجمهوري رقم (٧) لسنة ٢٠٢٠ المتضمن تكليف محمد توفيق علاوي المنشور في الوقائع العراقية بالعدد: ٤٥٧٦ بتاريخ: ٢٠٢٠/٢/٣، والمرسوم الجمهوري رقم (١١) لسنة ٢٠٢٠ المتضمن تكليف عدنان عبد خضير عباس الزرفي، والمرسوم الجمهوري رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٠ المتضمن تكليف مصطفى عبد اللطيف الكاظمي المنشورين في الوقائع العراقية بالعدد: ٤٥٨٤ بتاريخ: ٢٠٢٠/٥/٤).

(٢) المادة (٧٧/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ).

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 (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ)، عندما أضاف شرط حصول المرشح لهذا المنصب على شهادة جامعية أولية معترف بها من قبل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي في العراق^(١)، 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 يتعرض 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 الالكتفاء بإيراد شرط الشهادة الجامعية وعدم إضافة عبارة "أو ما يعادلها"^(٢).

ويتضح الاختلاف الثالث في شرط السن، إذ يُشترط في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية أن يكون قد أتم الأربعين سنة من عمره، في حين اشترط الدستور أن يكون رئيس مجلس الوزراء قد أتم الخامسة والثلاثين سنة

(١) المادة (١١ / رابعاً) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ).

(٢) د. علي يوسف الشكري، العلاقة بين قطبي السلطة التنفيذية في الدساتير العراقية، مصدر سابق، ص ٧٣.

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^(١). 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 التنفيذية، ومن جانب آخر فإن تحديد هذا السن لا يتلاءم مع منصب رئيس مجلس الوزراء والخبرات الواجب توافرها في من يتولاه^(٢).

أما الاختلاف الرابع فيتعلق بوقت توافر هذه الشروط؛ فبالنسبة لرئيس الجمهورية يتغير توافرها في وقت الترشيح، أما بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء، فيُفهم أن العبرة تكون ببنيل الثقة، إذ قد لا تكون الشروط متحققة وقت التكليف، لكنها يجب أن تكون متوفرة 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، تمثل في مدى سريان ما أقرته المحكمة الاتحادية العليا من إمكانية وضع شروط قانونية إضافية للمرشح لمنصب رئيس الجمهورية على شرط توقي منصب رئيس مجلس الوزراء أيضاً.

(١) د. أحمد يحيى الزهيري، العملية السياسية في العراق بعد ٢٠٠٣، ٢٠١٧، مكتبة السنهاوري، بيروت، ٢٠٢١، ص ٢٢١.

(٢) د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال إلى الاستقلال، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ١٦٠.

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 (٧٧/أولاً) من الدستور التي قررت، من حيث المبدأ، تماثيل شروط المنصبين؟

نجد أنه وبالرغم أن الشروط الواردة في المادة (٧٧/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 (٦٨) من الدستور، دون غيرها من الشروط القانونية التي قد يضيفها المشرع العادي ما لم يتم الفصاح 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 منهاج الوزاري بعد تقديمهم خالل المدة المحددة.

يعرف شراح القانون الدستوري منح الثقة الوارد في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (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 و المباشرة أعمالها رسمياً^(١).

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

المطلب الأول

الموافقة على أعضاء الوزارة

يقع على عاتق رئيس مجلس الوزراء المكلف التزام أول خالل مدة التكليف، وهي تقديم أسماء أعضاء وزارته خلال ثلاثة يومناً 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

(١) د. عدنان عاجل عبيد، د. مصدق عادل طالب، منح الثقة الجزئي للوزارة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد: ٢، ٢٠٢٠، ص. ٧.

الدول العربية، التي اكتفت في موضوع منح الثقة بالتصويت على المنهاج الوزاري أو الحكومة دفعة واحدة، أو أن يتم تعيين رئيس مجلس الوزراء والموزراء بمفرده بارادة رئاسية منفردة، أو منحت أعلى سلطة في الدولة الحق في تعيين رئيس مجلس الوزراء^(١).

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

١- 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 بأنّ "لا وجوب على رئيس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته جميعهم خلال المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦ / 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 (٧٦ / ثانياً) من الدستور، وأن الدستور لم يمنع رئيس الوزراء المكلف بتسمية أعضاء وزارته أصلحة أو وكالة على دفعات بشرط أن لا تتجاوز المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦ / ثانياً) وهذا الجواز يسري على مجلس النواب فله حق التصويت بالموافقة على الوزراء بشكل دفعات وليس دفعة واحدة"^(٢).

وُتّمَّ التبيّنات العمليّة أن المكلف بتشكيل مجلس الوزراء يلجأ، في بعض الأحيان، إلى تأجيل عرض عددٍ من الأسماء.

(١) د. علي يوسف الشكري، المتفق والمختلف عليه في المجالس التشريعية العربية الدنيا، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢١، ص ٥٣٦-٥٣٤.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٣ / اتحادية ١٠ / ٢٠١٠).

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^(١).

غير أن هذا التأجيل في عرض الأسماء، وإن لم يُجزء الدستور صراحةً، ينبغي أن يُمارس في أضيق الحدود، ولأسبابٍ ملحةً، ويُعد محدود من الوزراء.

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

٢- 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 الكترونياً^(٢).

وسبق للمحكمة الاتحادية العليا قد أكدت أن اختيار وسائل التصويت بنحو عام تكون من تقدير مجلس النواب حيثما يرى مصلحة عاممة^(٣). 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 تؤكّد نيل الوزير الثقة بحصوله على الأصوات المؤيدة الالزامية^(٤).

٣- كما لم يبيّن النص الدستوري النصاب المطلوب لحصول الوزارة على الثقة، وهل يشترط أن ينال جميع الوزراء الثقة، أم يكتفى بحصول نسبةٍ منهم

(١) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (٩) المنعقدة بتاريخ (٢٠١٨/١٠/٢٤).

(٢) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (١٥) المنعقدة بتاريخ (٢٠١٤/٩/١٤).

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٤) وموقتها (٧٥) اتحادية/٢٠١٧).

(٤) د. علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق تاريخ وتجربة، مصدر سابق، ص ٢١٩.

عليها. إلا أن التطبيقات العملية أظهرت أن رفض مجلس النواب لعدد من أعضاء الوزارة الذين يقدمهم رئيس مجلس الوزراء المكلف لا يؤثر في منح الثقة للوزارة بصورة عامة؛ فعلى سبيل المثال، قام مجلس النواب في الدورة الانتخابية الرابعة برفض منح الثقة لمرشحة وزارة التربية^(١)، لكنه صوت لاحقاً على منح الثقة لمرشحة أخرى^(٢).

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

٤- إنَّ النصَّ الدستوري، وإن حَدَّدَ مدةً لعرض أسماء الوزارة والمنهاج الوزاري، إلا أنه لم يحدِّد مدةً للموافقة عليهما.

وعلى هذا الأساس، إذا قَدِمَ رئيسُ مجلس الوزراء المكلف أسماء الوزراء أو منهاج الوزاري في اليوم الأخير من المدة، فهل يجوز لمجلس النواب أن يصوت عليهما بالموافقة أو الرفض خارج هذه المدة؟

وقد أجبت 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 (٧٦ / ثانياً) من الدستور اذ لا يوجد نص في دستور جمهورية العراق يلزم مجلس النواب بالموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري خلال المدة المنوّه عنها أتفاً إضافة إلى أن المنطق يؤيد هذا الاتجاه اذ ان الدستور قد أجاز لرئيس الوزراء المكلف تقديم أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري الى مجلس

(١) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (٢٨) المنعقدة بتاريخ (٢٠١٩/٦/٢٧).

(٢) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (٩) المنعقدة بتاريخ (٢٠١٩/١٠/١٠).

النواب لغاية اليوم الأخير من المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦ / ثانياً) من الدستور وفي هذه الحالة سينظر مجلس النواب يطلب الموافقة خارج المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦ / ثانياً) لأن هذه المدة تقيد رئيس الوزراء المكلف ولا تقيد مجلس النواب»^(١).

ويُفهم من قرار المحكمة الاتحادية العليا أن المدة الواردة في المادة (٧٦ / 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 منهاج الوزاري، رغم التزام المكلف بتقديمهما خلال مدة زمنية محددة قدرها ثلاثة شهور يوماً.

ومع ذلك، نرى أن مجلس النواب، وإن لم يكن ملزماً بمدة زمناً نص عليها دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (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.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٣ / اتحادية ٢٠١٠).

المطلب الثاني الموافقة على المنهاج الوزاري

يعد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) المنهاج الوزاري هو الالتزام الثاني الذي يقع على عاتق رئيس مجلس الوزراء المكلف تقديمها إلى جانب اسماء اعضاء وزارته. ويلاحظ أن الدستور لم يعط تعريفاً أو توصيفاً كاملاً للمنهاج الوزاري، بل أورده بصورة مقتضبة.

غير أن الفقه الدستوري قد تناول هذا المفهوم بتعريفات متعددة تدور في محملها 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^(١).

وأولت تطبيقات القضاء الدستوري في العراق اهتماماً بالغاً بالمنهاج الوزاري، إذ استقرت قرارات المحكمة الاتحادية العليا على أن مقتراحات القوانين التي يقدمها عشرة أعضاء من مجلس النواب، أو لجنة نيابية متخصصة تعد متعارضة مع مبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي يتم الحكم بعدم دستوريتها، إذا ما جاءت متقارضة مع المنهاج الوزاري^(٢).

بالنظر إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ)، فإنه لم يتضمن آية تُبيّن كيفية عرض المنهاج الوزاري، ولا موعداً محدداً له، باستثناء النص على التزام المكلف بتشكيل مجلس الوزراء بتقاديمه خلال ثلاثة أيام من تاريخ تكليفه.

(١) د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتب السيسبان، بغداد، ٢٠١٤، ص ٤٣.

(٢) استقرت المحكمة الاتحادية العليا على هذا الاتجاه منذ قرارها رقم (٢١) وموحدتها رقم (٢٩) / اتحادية / ٢٠١٥.

في المقابل، يعرض اتجاهٌ فقهيٌ على تحميل رئيس مجلس الوزراء المكلَّف التزام تقديم منهاجه الوزاري ضمن المدة الدستورية ذاتها التي تُلزمه بتقديم أسماء أعضاء وزارته، ويرى أن في ذلك مغalaة، على أساس أنه ليس من المتصور إعداد مثل هذا المنهاج بعجلة بالترامن مع حُمّى تشكيل الوزارة، ولا سيّما في ظلّ الاختلافات السياسية الكبيرة والسعوي إلى تحقيق التوافقية بين الكتل في مجلس النواب^(١).

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

ومن ذلك يُفهم أن رئيس مجلس الوزراء المكلَّف 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^(٢).

وقد ألزم قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ (النافذ)، إحالة المنهاج الوزاري إلى لجنة خاصة يرأسها أحد نواب الرئيس لإعداد تقرير يقدم للمجلس قبل التصويت عليه، وهو ما نص عليه أيضاً النظام الداخلي لمجلس رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ (النافذ)^(٣).

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

(١) د. حنان محمد القيسي، مصدر سابق، ص ٤٥.

(٢) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (٧) المنعقدة بتاريخ ٢٠٢٢/١٠/٢٧.

(٣) المادة (٤٣/ ثانية) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ (النافذ) والمادة (٤٩/ ثانية) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ (النافذ).

عدمه، على أساس أن إعداد تقرير يمثل مقدمة لمناقشة هذا المنهاج، وبخلافه فإن هذا الإجراء سيكون مفرغاً من محتواه وليس له أي مبرر^(١).

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

وقد تجسّد هذا الأمر فعلياً في جلسة منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء المكلف للدورة الانتخابية الخامسة، محمد شيع 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^(٢).

ونربط هذا الرأي بموقف المحكمة الاتحادية العليا، التي قضت بأن تشرع مقتراحات القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري يُعد انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات، ويتربّ عليه عدم دستورية تلك القوانين^(٣).

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^(٤). وبعد منح الثقة، يؤدي رئيس واعضاء مجلس الوزراء اليمين الدستورية امام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) 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 يصدر المرسوم متضمناً

(١) د. لؤي كريم عبد، اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تحديد قيمة المنهاج الوزاري، مجلة نينوى للدراسات القانونية، كلية القانون، جامعة نينوى، المجلد: ٢، العدد: ٣، حزيران، ٢٠٢٥، ص ١٣٣ - ١٣٤.

(٢) محضر جلسة مجلس النواب المرقمة (٧) المنعقدة بتاريخ (٢٧/١٠/٢٠٢٢).

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢١) وموحدتها (٢٩) / اتحادية/ ٢٠١٥.

(٤) د. علي يوسف الشكري، المتفق والمختلف عليه في المجالس التشريعية العربية الدنيا، مصدر سابق، ص ٥٣٤.

تعين رئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ويُنفذ المرسوم اعتباراً من تاريخ منح الثقة، وينشر في الجريدة الرسمية^(١).

وفي صيغ أخرى، يتضمن المرسوم تشكيل مجلس الوزراء اعتباراً من تاريخ صدوره، وليس من تاريخ منح الثقة من مجلس النواب، وينشر في الجريدة الرسمية^(٢). أما إذا لم ينجح رئيس مجلس الوزراء المكلف في الوفاء بمتطلبات تكليفه، سواء بعدم تسميته أعضاء وزارته خلال مدة ثلاثة أيام، 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 الإجراء يفتح المجال إلى تسؤالين مهمين، الأول يتعلق بالجهة التي تتولى الترشيح، هل أنها الكتلة النيابية الأكثر عدداً، أم إن رئيس الجمهورية يكون له حرية الاختيار في تكليف أي مرشح.

وسبق للمحكمة الاتحادية العليا قد قضت بأن إن "المراحلة التي تلت اعتذار المكلف بتشكيل مجلس الوزراء وفق المادة (٧٦) من الدستور، يكون بعدها الخيار حصرياً لرئيس الجمهورية وفق الفقرة (ثالثاً) من المادة (٧٦) 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 ثلاثة أيام"^(٣).

إلا أن هذا التفسير لاقى اعترافاً يقوض على أساس وجود فرق بين التكليف والترشيح، وبما أن الدستور ينص على أن رئيس الجمهورية يقتصر على التكليف عند

(١) من ذلك: المرسوم الجمهوري رقم (١٩) لسنة ٢٠٢٠ المنشور في الوقائع العراقي بالعدد: ٤٥٨٦ بتاريخ: (١٨/٥/٢٠٢٠) والمرسوم الجمهوري رقم (١٥) لسنة ٢٠١٩ المنشور في الوقائع العراقي بالعدد: ٤٥٣٦ بتاريخ: (١٥/٤/٢٠١٩).

(٢) من ذلك: المرسوم الجمهوري رقم (٣٦) لسنة ٢٠٢٢ المنشور في الوقائع العراقي بالعدد: ٤٦٩٦ بتاريخ: (٣١/٣/٢٠٢٢).

(٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٩/٢٠٢٠) اتحادية.

عدم نيل الوزارة الثقة، فإن حق الترشيح يبقى للكتلة النيابية الأكثر^(١).

ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن الدستور استخدم لفظ "مرشح" في عمليتي التكليف الأولى والثانية عقب إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف، من دون حاجة إلى تكرار النص صراحةً على أنه مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً. وبناءً على ذلك، لا يملك رئيس الجمهورية، بأي حالٍ من الأحوال، تجاوز مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً في أي عملية تكليف، سواء أكانت الأولى أم الثانية أم الثالثة^(٢).

أما التساؤل الآخر، فيتعلق بعدد المرات التي يجوز فيها لرئيس الجمهورية تكليف مرشح بتشكيل مجلس الوزراء، نتيجة إخفاق المرشح السابق في إنجاز المتطلبات الدستورية الالزمه 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 تعسفيٍ.

ومن هنا، تبرز ضرورة تعديل النص بما يضع حدّاً 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 يتضمن النص الآتي:

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

(١) د. فائق زيدان، الترشح والتکلیف دستوریاً، الموقع الالكتروني لمجلس القضاء الاعلى بتاريخ: ٢٠٢٠/٣/١٨.

(٢) د. محمد طه الحسيني، مصدر سابق، ص ٢٤٣.

إن إيجاد مثل هذا التوازن في التنظيم الدستوري المتعلق بمنح الثقة لرئيس مجلس الوزراء يكتسب أهمية كبيرة، إذ من شأنه أن يحث 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.

الخاتمة و المصادر

الخاتمة

بعد الانتهاء من دراستنا المعنونة بـ ”الرئيسات الثلاث بين الانتخاب ومنح الثقة“، توصلنا إلى الاستنتاجات والمقررات التالية، التي رأينا تقسيم إلی ثلاثة محاور: الأول يتعلق بانتخاب رئيس مجلس النواب، والثاني بانتخاب رئيس الجمهورية، والثالث بمنح الثقة لرئيس مجلس الوزراء، وذلك على النحو الآتي:

أولاًً: الاستنتاجات

١- محور انتخاب رئيس مجلس النواب:

أ- إن الدستور لم يُبيّن الأثر المترتب على تجاوز المدة المحددة لدعوة مجلس النواب إلى عقد جلسته الأولى، وهي الجلسة التي يُنتخب فيها رئيس المجلس ونائبه، الأمر الذي فتح الباب أمام تعدد الاجتهدات، ولا سيما أن النص الوارد في المادة (٥٤) يشوبه قدر من الغموض وعدم الدقة، إذ ينطوي على إشكالٍ في التفسير يتمثل في تحديد المقصود بمدة الخمسة عشر يوماً الواردة فيه، وما إذا كانت هذه المدة تتعلق بتوجيه الدعوة إلى عقد الجلسة أم بانعقاد الجلسة الأولى فعلياً.

ب- إن المادة (٥٥) من الدستور، التي تناولت انتخاب مجلس النواب رئيساً ثم نائباً أول ونائباً ثانياً، يعاني من قصور في الصياغة، إذ أغلق صراحةً النص على عبارة ”من بين أعضائه“، بما قد يثير إشكالات تفسيرية بشأن نطاق الترشيح لشغل هذه المناصب.

ج- إن الدستور لم يعالج حالة تعدد المرشحين لمنصب رئيس مجلس النواب أو أحد نائبيه، وعدم تمكّن أيٌّ منهم من الحصول على الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، الأمر الذي يفضي إلى إعادة عملية الانتخاب بالعدد ذاته من المرشحين وبذات شرط الأغلبية لأكثر من مرة، من دون أن يضع آلية حاسمة أو ضابطاً إجرائياً ينهي هذا التنافس، مكتفياً بترك الأمر لإرادة أعضاء مجلس النواب أنفسهم.

-٢ محور انتخاب رئيس الجمهورية:

- أ- إن الدستور، وإن نصّ على شرط سنّ الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية بإتمام الأربعين من العمر، إلا أنه لم يُبيّن التوقيت الذي يجب أن يتوافر فيه هذا الشرط، فهو عند فتح باب الترشيح، أم عند غلقه، أم عند إجراء الانتخاب الفعلي.
- ب- إن الدستور، وإن اشترط ألا يكون المرشح لمنصب رئيس الجمهورية محكوماً بجريمة مخلة بالشرف، إلا أن هذا الشرط جاء بصيغة عامة، من شأنها أن تفتح المجال لاستبعاد المرشح الذي صدرت بحقه أحكام من هذا النوع ولو لم تكن باتة ونهائية، وهي أحكام قد تكون قابلة للطعن أو النقض لاحقاً. ويتربّ على ذلك احتمال حرمان المرشح من حقه الدستوري في الترشح استناداً إلى حكم قد يصدر بصورة مخالفة للقانون أو يثبت عدم سلامته عند مراجعته قضائياً.
- ج- خلا الدستور من وضع شرط التحصيل الدراسي للترشح لمنصب رئيس الجمهورية، وبغض النظر عما إذا كان ذلك نتيجة تعمّد أو إغفال غير مقصود، فإن هذا المنصب، وبحكم كونه رأس الدولة وحامى الدستور، يستلزم وضع شرط دستوري واضح، وهو الحصول على شهادة جامعية، وعدم ترك تحديد هذا الشرط إلى إرادة المشرع العادي.
- د- إن إسناد الدستور مهمة انتخاب رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب يُعدّ خياراً تقليدياً في النظم البرلمانية، ولا سيما في ظل اتجاه عدد من هذه النظم الحديثة إلى إسناد انتخاب رئيس الدولة إلى الشعب مباشرة، بما يجعل هذا المنصب معبراً بصورة أوضح عن الإرادة الشعبية. وفي المقابل، يحدّ هذا الاتجاه من خضوع منصب رئيس الدولة للتواوفقات السياسية وتقاسم المناصب بين القوى الفائزة في الانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

٣- محور منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء:

- أ- يشير مصطلح "الكتلة النيابية الأكثر عدداً" الوارد في المادة (٧٦/١) من الدستور غموضاً واضحاً، وذلك قد أدى إلى تعدد الاجتهادات القضائية وتباین 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 يلزم الكتلة النيابية الأكثر عدداً بصفة زمني لتقديم مرشحها، بما يفضي إلى تأخير تشكيل مجلس الوزراء لأسباب سياسية.
- ب- 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 يلزم المكلف بتقديم جميع أسماء أعضاء الوزارة ضمن المدة المحددة، وهي ثلاثةون يوماً.
- ج- إن الدستور لم يحدد 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: المقترفات

في ضوء الاستنتاجات التي تم التوصل إليها في دراستنا سنقدم عدداً من المقترفات تتضمن تعديلات في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ) موزعة على المحاور الآتية:

١- محور انتخاب رئيس مجلس النواب:

أ- تعديل المادة (٥٤) من الدستور، ويقرأ النص بالنحو الآتي: ”أولاً: يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، فإذا لم تتم الدعوة، يجتمع المجلس بحكم الدستور في اليوم التالي للمرة المذكورة آنفأً. ثانياً: يرأس الجلسة الأولى أكبر أعضائه سنّاً، وتخصص لانتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه. وإذا تذرّع انتخابهم، تؤجل الجلسة لمدة لا تزيد على سبعة أيام. وفي حال لم يُنجذ الانتخاب خلال المدة المشار إليها، يُعتبر مجلس النواب منحلاً، ويُدعى رئيس الجمهورية لإجراء انتخابات عامة مبكرة للبلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ انقضاء هذه المدة.“.

ب- تعديل المادة (٥٥) من الدستور، ويقرأ النص بالنحو الآتي: ”أولاً: ينتخب مجلس النواب في أول جلسة له من بين أعضائه رئيساً، ثم النائب الأول والنائب الثاني، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، وبالانتخاب السري المباشر.“.

ج- إضافة فقرة إلى المادة (٥٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ)، ويقرأ النص بالنحو الآتي: ”ثانياً: إذا لم يحصل أي مرشح للموقع المشار إليها في الفقرة (أولاً) على الأغلبية المطلوبة، يتم

التنافس بين صاحبي أعلى الأصوات، ويُعتبر فائزًاً لكل موقع من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني.“.

٢- محور انتخاب رئيس الجمهورية:

أ- تعديل المادة (٦٨ / ثانياً) من الدستور، ويقرأ النص بالنحو الآتي: ”كامل الأهلية واتم الاربعين سنة يوم فتح الترشيح“.

ب- تعديل المادة (٦٨ / رابعاً) من الدستور، ويقرأ النص بالنحو الآتي ”غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف بقرار قضائي بات“.

ج- إضافة فقرة إلى المادة (٦٨) من الدستور، ويقرأ النص بالنحو الآتي: ”خامساً: أن يكون حائزًا على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها“.

د- تعديل المادة (٧٠) من الدستور، ويقرأ النص بالنحو الآتي: ”يتخّب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام السري المباشر“.

٣- محور منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء

أ- تعديل المادة (٧٦ / أولاً) الدستور ، ويقرأ 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 تقدم 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)“.

- ب- تعديل المادة (٧٦ / رابعاً) من الدستور، ويقرأ النص بالنحو الآتي:
- ”يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء أعضاء وزارته بالكامل، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، وبعد حائزأ ثقتها، عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة“.
- ج- تعديل المادة (٧٦ / 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 (٧٦ / أولاً)، وإذا لم تnel هذه الوزارة الثقة أيضاً، يعتبر مجلس النواب منحلاً، ويدعو رئيس الجمهورية لإجراء انتخابات عامة مبكرة للبلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً).

المصادر

أولاًً: القراء الكريمة

ثانياً: المؤلفات

- د. أحمد يحيى الزهيري، العملية السياسية في العراق بعد ٢٠٠٣، ٢٠٠٣، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.
- د. آمال عبد الرحيم عثمان، شرح قانون الاجراءات الجنائية، الهيئة المصرية العامة للكتب، القاهرة، ١٩٨٧.
- د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦.
- د. حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري وفقاً لدستور ٢٠١٤، ٢٠١٤، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٦.
- د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣.
- د. حنان محمد القيسى، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، ٢٠٠٥، مكتب السيسبان، بغداد، ٢٠١٤.
- د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.
- د. رافع خضر صالح شبر، الاختصاص القضائي للبرلمان، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧.
- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٢٠.

- ١٠ - سالم روضان الموسوي، دراسات في القضاء الدستوري، مكتبة صباح، بغداد، ٢٠١٩.
- ١١ - د. سعد عصفور، القانون الدستوري، الطبعة الاولى، دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٥٤.
- ١٢ - د. سمير داود سلمان، زيد داود سالم، ملامح النظام السياسي في العراق، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٢.
- ١٣ - د. عبد العزيز محمد سالمان، قيود الرقابة الدستورية، دار نهضة القانون للطبعات القانونية والاقتصادية، القاهرة، ١٩٩٩.
- ١٤ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، الطبعة الاولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٥.
- ١٥ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبع السعدني، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ١٦ - د. عبد المجيد الحكيم، د. عبد الباقى البكري، د. محمد طه البشير، الوجيز في نظرية الالتزام في القانون المدنى العراقى، الجزء الأول، منشورات وزارة التعليم العالى والبحث العلمى، بغداد، ١٩٨٠.
- ١٧ - د. عدنان عاجل عبيد، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، الطبعة الأولى، منشورات دار السلام القانونية الجامعية، النجف الأشرف، ٢٠٢١.
- ١٨ - د. علي يوسف الشكري، الوجيز في النظام الدستوري العراقي، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧.

- ١٩- د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال إلى الاستقلال،
الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.
- ٢٠- د. علي يوسف الشكري، الرئاسة في البلاد العربية، الطبعة الثانية، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠.
- ٢١- د. علي يوسف الشكري، الرئاسة في البلدان العربية بين التجديد والتقليد،
مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢١.
- ٢٢- د. علي يوسف الشكري، المتفق والمختلف عليه في المجالس التشريعية
العربية الدنيا، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢١.
- ٢٣- د. علي يوسف الشكري، الحياة النيابية في العراق تاريخ وتجربة، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٢.
- ٢٤- د. علي يوسف الشكري، العلاقة بين قطبي السلطة التنفيذية في الدساتير
العربية، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٢.
- ٢٥- د. فائق زيدان، رقابة القضاء الدستوري على الحدود الدستورية بين السلطات،
دار الوارث، كربلاء المقدسة، ٢٠٢١.
- ٢٦- د. فلاح مصطفى صديق، الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري، الطبعة
ال الأولى، مكتبة القانون المقارن، ٢٠١٩.
- ٢٧- د. كرار هادي سهر الجبوري، الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية
العليا، دروب المعرفة للنشر والتوزيع، الاسكندرية، ٢٠٢٤.
- ٢٨- د. محمد طه الحسيني، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري، الطبعة
ال الأولى، مكتبة زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦.

- ٢٩- د. محمد عبد اللطيف، إجراءات القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩.
- ٣٠- د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات اللبناني القسم العام، المجلد الأول، طبعة ثالثة معدلة ومنقحة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٨.
- ٣١- د. مصدق عادل طالب، رئيس السلطة التشريعية في النظام البرلماني، الطبعة الأولى، دار السنهروري، بيروت، ٢٠١٧.
- ٣٢- د. مصدق عادل طالب، بيادع عبد الحسن ردام، شرح دستور جمهورية العراق، مكتبة السنهروري، بغداد، ٢٠١٦.
- ٣٣- د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
- ٣٤- د. يحيى الجمل، أنور احمد رسلان، القانون الدستوري والنظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.

ثالثاً: الدراسات والمقالات المنشورة

- ١- د. عدنان عاجل عبيد، د. مصدق عادل طالب، منح الثقة الجزئي للوزارة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد: ٢، ٢٠٢٠.
- ٢- د. فائق زيدان، الترشيح والتکلیف دستوریاً، الموقع الالكتروني لمجلس القضاء الاعلى.
- ٣- فاضل جبیر لفتة، ولید حسن حميد، دور السن في اختيار رئيس الدولة، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العدد: ٣١.

٤- د. لؤي كريم عبد، اتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تحديد قيمة المنهاج الوزاري، مجلة نينوى للدراسات القانونية، كلية القانون، جامعة نينوى، المجلد: ٢، العدد: ٣، حزيران، ٢٠٢٥.

رابعاً: التشريعات

- ١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ (النافذ).
- ٢- قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ (المعدل).
- ٣- قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ (المعدل).
- ٤- قانون الجنسية العراقية رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٦ (النافذ).
- ٥- قانون الهيئة الوطنية العليا للمساءلة والعدالة رقم (١٠) لسنة ٢٠٠٨ (النافذ).
- ٦- قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١.
- ٧- قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ (النافذ).
- ٨- قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ وتعديلاته (الملغى).
- ٩- قانون اللغات الرسمية رقم (٧) لسنة ٢٠١٤ (النافذ).
- ١٠- قانون مجلس النواب وتشكيياته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ (النافذ).
- ١١- قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ (الملغى).
- ١٢- القانون (٤) لسنة ٢٠٢٣ (المعدل) قانون التعديل الثالث لقانون انتخابات مجلس النواب ومجالس المحافظات والاقضية رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ (النافذ).

- ١٣- النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.
- خامساً: قرارات المحكمة الاتحادية العليا**
- ١- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠ / اتحادية/ ٢٠٠٩).
 - ٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥ / اتحادية/ ٢٠١٠).
 - ٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٥ / اتحادية/ ٢٠١٠).
 - ٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٦ / اتحادية/ ٢٠١١).
 - ٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤٥ / ت. ق/ ٢٠١٤).
 - ٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣ / اتحادية/ ٢٠١٦).
 - ٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٥ / وموحداتها ١٦ و١٧ و١٨ و١٩ و٢٠ / اتحادية/ ٢٠١٨).
 - ٨- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٢ / اتحادية/ ٢٠١٨).
 - ٩- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٨٠ / اتحادية/ ٢٠١٨).
 - ١٠- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٤٠ وموحدتها ١٤١ / اتحادية/ ٢٠١٨).
 - ١١- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٩٤ / اتحادية/ ٢٠١٨).
 - ١٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٩٥ / اتحادية/ ٢٠١٨).
 - ١٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩٠ / اتحادية/ ٢٠١٩).
 - ١٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٧٠ / اتحادية/ ٢٠١٩).
 - ١٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧ وموحدتها ٩ و١٠ / اتحادية/ ٢٠٢٢).
 - ١٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٦ / اتحادية/ ٢٠٢٢).

- ١٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٧/ اتحادية/ ٢٠٢٢).
- ١٨- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥ وموحدتها ٢٣/ اتحادية/ ٢٠٢٢).
- ١٩- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٤/ اتحادية/ ٢٠٢٢).
- ٢٠- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٤١ وموحدتها ٥٨ و٦٤/ اتحادية/ ٢٠٢٢).
- ٢١- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧١/ اتحادية/ ٢٠٢٢).
- ٢٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢١٩/ اتحادية/ ٢٠٢٣).
- ٢٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٢٢/ اتحادية/ ٢٠٢٣).
- ٢٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣٧/ اتحادية/ ٢٠٢٣).
- ٢٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٤٢/ اتحادية/ ٢٠٢٣).
- ٢٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢١٣/ اتحادية/ ٢٠٢٥).
- ٢٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣٥/ اتحادية/ ٢٠٢٥).

سادساً: المراسيم الجمهورية

- ١- المرسوم الجمهوري رقم (٨٦) لسنة ٢٠١٤.
- ٢- المرسوم الجمهوري رقم (١٥) لسنة ٢٠١٩.
- ٣- المرسوم الجمهوري رقم (٧) لسنة ٢٠٢٠.
- ٤- والمرسوم الجمهوري رقم (١١) لسنة ٢٠٢٠.
- ٥- المرسوم الجمهوري رقم (١٢) لسنة ٢٠٢٠.
- ٦- المرسوم الجمهوري رقم (١٩) لسنة ٢٠٢٠.

- ٧ المرسوم الجمهوري رقم (٦٦) لسنة ٢٠٢١.
- ٨ المرسوم الجمهوري رقم (٣٦) لسنة ٢٠٢٢.
- ٩ المرسوم الجمهوري رقم (٥٤) لسنة ٢٠٢٥.

سابعاً: محاضر جلسات مجلس النواب

- ١ محاضر جلسة مجلس النواب المرقمة (٣) المنعقدة بتاريخ (٢٤/٧/٢٠١٤).
- ٢ محاضر جلسة مجلس النواب المرقمة (١٥) المنعقدة بتاريخ (١٤/٩/٢٠١٤).
- ٣ محاضر جلسة مجلس النواب المرقمة (٢٨) المنعقدة بتاريخ (٢٧/٦/٢٠١٩).
- ٤ محاضر جلسة مجلس النواب المرقمة (٤) المنعقدة بتاريخ (٢٠١٨/١٠/٢).
- ٥ محاضر جلسة مجلس النواب المرقمة (٩) المنعقدة بتاريخ (٢٤/١٠/٢٠١٨).
- ٦ محاضر جلسة مجلس النواب المرقمة (٩) المنعقدة بتاريخ (١٠/١٠/٢٠١٩).
- ٧ محاضر جلسة مجلس النواب المرقمة (١) المنعقدة بتاريخ (٩/١/٢٠٢٢).
- ٨ محاضر جلسة مجلس النواب المرقمة (٧) المنعقدة بتاريخ (٢٧/١٠/٢٠٢٢).
- ٩ محاضر جلسة مجلس النواب المرقمة (١) المنعقدة بتاريخ (٣٠/٢٩ و ٣٠/١٢).