مجلة الكندي

مجلة قانونية سياسية مختصة بنشر الابحاث والدراسات القانونية والدولية المعاصرة

العدد الرابع - السنة الاولى - المجلد الاول / شوال 1447 الموافق نيسان 2026

توجه جميع الملاحظات الى رئيس لجنة التحرير على العنوان

مجلة الكندي - أربيل - العراق

الهاتف : 9647500100017+

البريد الالكتروني : alkindi-journal.com

تتوفر نصوص البحث على الموقع التالي

alkindi-journal.com

رقم الايداع ISSN : 3005 -6578-2693

مجلة الكندي

مجلة قانونية سياسية تختص بنشر الأبحاث والدراسات القانونية والسياسية المعاصرة

مجلة الكندي
دراسات قانونية برؤية مستقبلية

رئيس التحرير:

أ.د مالك دحام متعب حمادي الجميلي
جامعة المشرق – العراق

مدير التحرير:

أ.د أحمد سمير محمد ياسين الجبوري
جامعة كركوك – العراق

هيئة التحرير:

أ.د. عصمت عبد المجيد بكر
أستاذ قانون محاضر في عدد من الجامعات–العراق
أ.د.عمر محمد شحادة
الجامعة اللبنانية – لبنان
أ.د. محمد رياض دغمان
الجامعة اللبنانية – لبنان
د. رواد غالب سليقة
جامعة بيروت العربية – لبنان
د. عمار ممدوح البيك
جامعة حلب – سورية
أ.د. حسن فضالة موسى حسن التميمي
الجامعة العراقية – العراق
أ.د. أحمد نوار نصيف
جامعة تكريت – العراق

أ.د رشيد مجيد محمد الربيعي
جامعة بغداد–العراق
أ.د. بشير سعد زغلول
جامعة قطر – قطر
أ.د. محمد حمد مصطفى القطاطشة
الجامعة الأردنية – الأردن
د. محمد بن طريف
جامعة عمان العربية – الأردن
أ. د. وسام حسين غياض
الجامعة اللبنانية – لبنان
أ.م.د. مروان عامر نصيف جاسم
جامعة تكريت – العراق

سياسة النشر

تُعنى مجلة الكندي بمشاركات الأبحاث الرصينة والدراسات والتعليقات على الأحكام القضائية وملخصات رسائل الماجستير وأطاريح الدكتوراه والتقارير العلمية عن الندوات والمؤتمرات وعرض الكتب الجديدة ومراجعتها باللغة العربية والإنكليزية، كما تدعوكم المجلة للتفاعل معها وإغناء الأعداد الصادرة عنها وفق سياسة النشر الخاصة بها والمتمثلة بالآتي:

1- مجلة الكندي هي مجلة دورية تصدر شهرياً عن دار هاتريك للنشر والتوزيع في أربيل- العراق.

2- المجلة مختصة بنشر أبحاث العلوم الإجتماعية (القانونية والسياسية والاقتصادية)، أو عرض رسائل الماجستير وأطاريح الدكتوراه، أو التعليقات على الأحكام القضائية، أو التقارير العلمية عن الندوات والمؤتمرات، أو عرض الكتب الجديدة ومراجعتها في العلوم القانونية والسياسية وباللغتين العربية والإنكليزية.

3- تحتفظ المجلة بحقوق النشر والطبع كافة، كما تعبر جميع آراء المؤلفين الواردة في البحث أو المادة العلمية عن وجهة نظرهم، ولا تُعَدُّ المجلة مسؤولة عنها، استناداً لمبدأ استقلالية الرأي، وتلتزم المجلة بالحفاظ على حقوق الملكية الفكرية للمؤلفين..

4- المجلة غير ملزمة برد أصول البحوث أو التعليقات على الأحكام القضائية أو ملخصات الكتب ورسائل الماجستير أو أطاريح الدكتوراه سواء نشرت أم لم تنشر، مع خصم جميع المصاريف في حال عدم النشر.

5- تكون الأولوية بالنشر حسب الأسبقية بالحصول على قبول نشر للبحوث، وفي حال رغبة الباحث بالنشر المستعجل يستوفى مبلغ إضافي على أجور النشر النهائية للبحث، طبقاً لما متاح على موقع المجلة الإلكتروني.

6- يشترط بالمادة العلمية المراد نشرها بالمجلة، أن لا تكون قد سبق نشرها في مجلة أو دورية أو مؤتمر علمي، بتعهد يقدمه الباحث، وبخلافه يتحمل الباحث المسؤولية القانونية والمالية كافة.

7- يلتزم الباحث بعدم إرسال بحثه أو مادته العلمية إلى أي جهة أخرى لغرض النشر، حتى يصله رد المجلة بصلاحية بحثه أو مادته العلمية للنشر من عدمه خلال مدة شهرين من تاريخ استلام المجلة للبحث أو المادة العلمية، وبخلافه تحتفظ المجلة بحقوقها القانونية والمالية كافة.

8- يتعين على الباحث أن يلتزم بشروط وأسلوب النشر المعتمد من المجلة والمتاح على موقع المجلة الإلكتروني (https:// alkindijournal.com)، وبخلافه لا تتحمل المجلة مسؤولية التأخر بقبول أو نشر البحث أو المادة العلمية.

9- يجب على الباحث مراعاة الأمانة العلمية في البحث العلمي والدراسة الأكاديمية وفي مقدمتها أخلاقيات البحث العلمي وبنود لجنة أخلاقيات النشر (Committee On Publication Ethics) مثال ذلك، توثيق المراجع والمصادر والنصوص القانونية والعلمية ومراعاة الموضوعية والمنهجية في الكتابة، وبخلافه يتحمل الباحث المسؤولية القانونية والإدارية والمالية الكاملة عن أي انتهاك أو تجاوز لهذه الأخلاقيات طبقاً للقوانين والتعليمات الوطنية أو الدولية.

10- تخضع جميع البحوث العلمية المراد نشرها بالمجلة لتدقيق نسبة الانتحال (turnitin) ضماناً لعدم نشر البحوث مسروقة النص جزئياً أو كلياً، وبخلافه يتحمل الباحث المسئولية القانونية والمالية والإدارية الكاملة.

11- تخضع المادة العلمية التي تنشرها المجلة للتحكيم الشفاف والمراجعة العلمية المتخصصة (Peer-reviewed process) فضلاً عن التدقيق اللغوي (للغة العربية واللغة الإنكليزية)، ويكون للمجلة صلاحية الموافقة على النشر فيها من عدمه استناداً إلى الآراء الأولية لهيئة تحرير المجلة أو آراء المحكمين المتخصصين.

13- يمنح كل باحث نسخة ورقية من العدد المنشور فيه بحثه، فضلاً عن نسخة مستلة عن بحثه، ولا تتحمل المجلة أجور إرسال النسخة الورقية للباحث.

14- تعمل المجلة وفق آلية وسياسة النشر المفتوح (Open Access).

15- تلتزم المجلة بمنح الباحث قبول النشر حين استكمال جميع المتطلبات على أن يذكر فيه المجلد والعدد وسنة النشر. باستثناء البحوث المستلة من رسائل الماجستير وأطاريح الدكتوراه.

الازدواجية الدستورية في النظام البرلماني العراقي

إعداد زينة عارف رشيد

المستخلص

يناقش البحث إشكاليتين رئيستين في النظام الدستوري العراقي لعام 2005؛ أولاهما الثنائية التنفيذية وأثرها في تفسير مفهوم "الكتلة النيابية الأكثر عدداً" والصلاحيات التشريعية المشتركة، وثانيهما التناقض البنيوي في آلية إعفاء رئيس الجمهورية. ويخلص إلى أن تعليق القرار القضائي البات على الإرادة السياسية لمجلس النواب يُحدث ازدواجية حادة تُضعف الحجية الدستورية.

الكلمات المفتاحية : الثنائية التنفيذية - الإعفاء الدستوري- الكتلة النيابية الأكثر عدداً- المحكمة الاتحادية العليا- الخيانة العظمى

Abstract

This research addresses two main dilemmas in the Iraqi Constitution of 2005: the dual executive authority and its impact on interpreting the "largest parliamentary bloc," and the structural contradiction in the presidential immunity mechanism. It concludes that conditioning the binding judicial decision of the Federal Supreme Court on a political vote by Parliament creates a sharp duality that undermines constitutional authority and legal certainty.

Keyword: Executive Dualism-Constitutional Dismissal-The Largest Parliamentary Bloc- The Federal Supreme Court-High Treason.

المقدمة

يقوم النظام الدستوري العراقي على أسس ديمقراطية برلمانية، إلا أن الممارسة كشفت عن إشكاليات بنيوية في النصوص المنظمة للسلطة التنفيذية وآليات المساءلة الرئاسية، مما يستدعي تحليلًا نقديًا لضمان الانسجام الدستوري.

أولاً: أهمية البحث

تبرز أهمية البحث في تحليله لتناقضات جوهرية تمس استقرار النظام السياسي؛ فهو يدرس مركز الثقل التنفيذي وآليات إنفاذ قرارات القضاء الدستوري، وهي مسائل ترتبط مباشرة بتحقيق التوازن بين السلطات.

ثانياً: إشكالية البحث

تتمحور الإشكالية حول سؤال مركبي: كيف انعكست الثنائية التنفيذية على تفسير النص الدستوري في التكليف والتشريع؟ وما أثر تعارض حجية قرار المحكمة الاتحادية البات مع اشتراط التصويت النيابي في آلية الإعفاء؟

ثالثاً: منهجية البحث

يعتمد البحث المنهج التحليلي النقدي باستقراء النصوص الدستورية (المواد 61، 72، 76، 94) وتفسيرات المحكمة الاتحادية، مع مقارنة الآراء الفقهية، لاستخلاص أوجه التناقض واقتراح حلول لضمان الانسجام التشريعي.

رابعاً: خطة البحث

ينقسم البحث إلى مبحثين: يتناول الأول "الثنائية التنفيذية" وتفسير "الكتلة الأكثر عدداً" والصلاحيات التشريعية المشتركة. ويدرس الثاني "الازدواجية في آلية الإعفاء" عبر مطلبَي الإدانة والقرار النيابي، والانتهاك الدستوري.

المبحث الأول

الثنائية التنفيذية في الدستور العراقي

التكليف والتشريع

يقوم النظام الدستوري العراقي لعام 2005 على ثنائية تنفيذية تتقاسم بموجبها السلطة بين رئيس الجمهورية بوصفه رأس الدولة، ورئيس مجلس الوزراء بصفته رأس الحكومة. وتثير هذه الثنائية جملةً من الإشكاليات الدستورية والعملية، لا سيما في مجالين رئيسيين: أولهما آلية تكليف رئيس مجلس الوزراء وما رافقها من جدل في تفسير عبارة "الكتلة النيابية الأكثر عدداً"، وثانيهما الصلاحيات التشريعية المشتركة بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في اقتراح القوانين والمصادقة عليها وتعديل الدستور.

وعليه نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نخصص الأول لدراسة **آلية تكليف رئيس مجلس الوزراء وإشكالية تفسير النص الدستوري ، أما المطلب الثاني نسلط فيه الضوء على الصلاحيات التشريعية المشتركة بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.**

المطلب الأول

آلية تكليف رئيس مجلس الوزراء وإشكالية تفسير النص الدستوري

تتمثل هذه الصلاحيات بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء؛ وعند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً الرئاسة مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً؛ وطلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء؛ ودعوة مجلس الوزراء للانعقاد ورئاسة جلساته؛ وإعلان حالة الطوارئ. اما قواعد تكليف المرشح الجديد فهي ذات القواعد في المرشح لمنصب الرئاسة الوزراء الا أن رئيس الجمهورية يختار من المرشحين ما يضمن توافق باقي الكتل على ترشحه لضمان فوزه وتشكيل الحكومة الجديدة وهو ما حصل في انتخاب حيدر العبادي وكذلك عادل عبد المهدي [1].

تكليف رئيس مجلس الوزراء

إن الدستور العراقي منح رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء[2]، والمقصود بالكتلة النيابية الأكثر عدداً، هي الكتلة التي تتكون من النواب، وليس القائمة التي تحصل على أكبر عدد من الأصوات

---

[1] حميد حنون الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق، ص255.

[2] المادة (1/76) من دستور العراق لعام 2005.

الانتخابية، قياساً إلى الأصوات التي تحصل عليها القوائم الانتخابية الأخرى منفردة، وفقاً لما قضت به المحكمة الاتحادية العليا في تفسيرها لنص المادة (76) من الدستور، في جلستها المنعقدة بتاريخ 2010/3/25[1]، وان هذا الاختصاص في الدساتير البرلمانية هو اختصاص شكلي محض يقتصر على تكليف مرشح الكتلة النيابية الحائزة على أعلى نسبة من مقاعد البرلمان بتشكيل الحكومة وعلى المرشح لمنصب رئاسة الحكومة، تقديم تشكيل حكومته خلال ثلاثين يوما من تاريخ التكليف، واذا ما اخفق بتشكيل الحكومة خلال المدة المذكورة يكلف رئيس الجمهورية مرشح آخر لتشكيل الحكومة وفي حالة عدم نيل الوازرة الثقة، يتولى رئيس الجمهورية، تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال مدة خمسة عشر يوماً[2].

وقد أثارت عبارة "الكتلة النيابية الأكثر عدداً جدلاً واختلافاً في التفسير بعد اعلان المفوضية العليا المستقلة للانتخابات نتائج الانتخابات لمجلس النواب العراقي مساء يوم 29 آذار 2010 وقد

---

[1] قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم 25/اتحادية 2010، الصادر بتاريخ 2010/3/25.

[2] المادة (5/76) من دستور العراق لعام 2005.

فازت كتلة القائمة العراقية بالمرتبة الأولى من حيث عدد المقاعد وحصلت على 91 مقعداً ثم قائمة دولة القانون وبلغ عدد مقاعدها 89 وجاءت قائمة الائتلاف الوطني بالمرتبة الثالثة حيث بلغت مقاعدها 71 مقعداً ثم قائمة التحالف الكوردستاني وفازت ب (43) مقعداً.

حيث نشأ اختلاف كبير في تفسير نص المادة 76 من الدستور في تحديد مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً)، فبينما تذهب القائمة العراقية إلى القول بأنها الفائزة بعدد أكثر للأصوات في الانتخابات وبالتالي فإن من حقها أن يكون ترشيح رئيس الوزراء من بين صفوفها الذي سيتولى تشكيل الحكومة المقبلة، يرى ائتلاف دولة القانون بأن من سيتولى تشكيل الحكومة هي الكتلة النيابية التي تضم الأكثر عددا بعد الانتخابات وتشكيل التحالفات بين القوائم في مجلس النواب.

إن حل الخلاف حول تفسير النص الدستوري يستلزم الرجوع إلى مرجعية قضائية وهي السلطة القضائية العليا (أي المحكمة الاتحادية العليا) التي خصها الدستور في المادة (92/ثانياً) بوظيفة تفسير نصوصه، وفعلاً فقد أرسل مكتب رئيس الوزراء إلى المحكمة الاتحادية كتابة برقم (م. ره.ن 1979) وبتاريخ 2010/3/21 طالباً فيه رأي المحكمة (ص ٩٠) بخصوص المادة (76) من دستور جمهورية العراق وتفسيرها لعبارة (الكتلة النيابية الأكثر عدداً).

حيث نظرت المحكمة الاتحادية العليا في تفسير هذا النص ووجدت من استقراء نص المادة (76) من دستور جمهورية العراق بفقراتها الخمسة ومن أستقرأ بقية النصوص الدستورية ذات العلاقة. وان تطبيق أحكام المادة (76) من الدستور يأتي بعد انعقاد مجلس النواب بدورته الجديدة بناء على دعوة رئيس الجمهورية وفقا لأحكام المادة (54) من الدستور، وبعد انتخاب مجلس النواب في أول جلسة له رئيسا للمجلس ثم نائباً أول ونائباً ثانياً له وفق أحكام المادة (55) من الدستور. بعدها يتولى المجلس انتخاب رئيس الجمهورية الجديد وفق ما هو مرسوم في المادة (70) من الدستور، وبعد أن يتم انتخاب رئيس الجمهورية يكلف وخلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه مرشح (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) بتشكيل مجلس الوزراء [1].

ووجدت المحكمة الاتحادية العليا أن تعبير (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) يعني: أما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة، دخلت الانتخابات بإسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر من المقاعد، أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب،

---

[1] عامر عياش، القانون الدستوري، المكتبة القانونية، بغداد، 2012، ص24.

أيهما أكثر عددا، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي أصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عددا من الكتلة أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء استناداً إلى أحكام المادة (76) من الدستور .

المطلب الثاني

الصلاحيات التشريعية المشتركة بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء

حدد الدستور العراقي النافذ لعام 2005 مجموعة من الصلاحيات التي يتشارك فيها رئيس الجمهورية مع رئيس الحكومة، سنبين هذه الصلاحيات المشتركة من خلال النقاط الآتية:

اقتراح مشاريع القوانين والمصادقة عليها:

لقد منح الدستور العراقي النافذ لعام 2005 في المادة (60) منه:

أولاً: الرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء أن يتقدم بمشاريع القوانين. ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة.

يتبين لنا من نصوص المادة الدستورية أعلاه أن سلطات رئيس الجمهورية قد جاءت متوازية وموازنة مع سلطات مجلس الوزراء في اقتراح مشاريع القوانين، وهذا يدل على أن رئيس الدولة في العراق له حق مجلس الوزراء نفسه في اقتراح

القوانين، وأن مشاركته مجلس الوزراء في اقتراح القوانين دليل على ممارسته للسلطة التشريعية بصورة فعلية وحقيقية وقد ميز الدستور بين مشاريع القوانين التي يقدمها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومقترح القانون المقدم من مجلس النواب ويعود السبب في التمييز.

يعد مشروع القانون المقدم من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء يكون جاهزا للمناقشة والتصويت ويعرض على البرلمان [1] أما مقترح القانون فهو المبادرة التي تأتي من أعضاء مجلس النواب أو إحدى لجانه المتخصصة في شان اقتراح قانون. وقد تناول النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي مسالة اقتراح القوانين في الفصل الرابع عشر منه إذ يحق لعشرة من أعضاء المجلس التقدم باقتراح القوانين إلى رئيس مجلس النواب منظم بصيغة مواد تتضمن الأسباب التي دعت إلى اقتراح القانون ويقوم رئيس مجلس النواب بإحالة المقترح إلى اللجنة القانونية التي تقوم بدراسة المقترح وتقديم رأيها [2].

---

[1]وقد أكد الدستور العراقي لعام 2005 النافذ في المادة (2/80) على (يختص مجلس الوزراء بعملية اقتراع القوانين).

[2]المادة (120-129) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

ومنح الدستور رئيس الجمهورية الحق في تقديم مشاريع القوانين سواء في المسائل العادية أم المسائل المالية عدا ما يتعلق بإعداد مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الذي خص به مجلس الوزراء والذي يتولى تقديمه إلى مجلس النواب لإقراره [1].

ومقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى (لجانه المختصة) كما جاء في المادة (60) من الدستور الدائم وقد ميز الدستور بين مشروع القانون المقدم من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وبين مقترح القانون المقدم من قبل عشرة أعضاء من مجلس النواب على الأقل أو إحدى لجانه المتخصصة [2].

أما قانون المرحلة الانتقالية لعام2004 في المادة (42) منه أناط حق اقتراح مشاريع القوانين بمجلس الوزراء والجمعية الوطنية وربما وقف وراء حرمان رئيس الجمهورية من حق الاقتراع مراعاة كون القانون نافذا لمرحلة انتقالية محدودة، ومن ثم وجد واضعو القانون أن لا حاجة لمنح الرئيس هذا الحق أو للخشية من

---

[1] المادة (62/1-2) من الدستور العراق لعام 2005.

[2] نصت المادة (60/1-2) من الدستور العراق لعام 2005 على: (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء).

تدخل الرئيس في العملية التشريعية وهيمنته على باقي السلطات في هذا الجانب لاسيما في ظل التجربة السابقة له (1970 الملغى) كانت قاسية حيث هيمن الرئيس في ظل ذلك الدستور على المقدرات التشريعية كما في الصلاحيات الممنوحة له. ومن هنا ربما انعكست هذه التجربة الاستبدادية على فكر واتجاه واضعى قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية [1]. كما يختص رئيس الجمهورية في دستور 2005 النافذ بالمصادقة على القوانين التي يسنها مجلس النواب وإصدارها ويعد مصادقاً عليها بعد مرور (15 يوماً) من تاريخ تسلمها [2].

فإذا مضت هذه المدة من دون أن يبدي رأيه قبولاً أو اعتراضاً يعد المشروع مصادقا عليه، وقد نظم الدستور العراقي لعام2005 سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين المرفوعة إليه من مجلس النواب على وفق المادة (138/خامسا)[3] واستناداً لذلك فان القوانين التي يسنها مجلس النواب ترسل إلى الرئيس لغرض الموافقة عليها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه فإذا وافق

---

[1] حميد حنون الساعدي، قراءة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، مطبعة العاني، بغداد، 2017، ص27.

[2] المادة (3/73) من الدستور العراقي الدائم.

[3] رحيم حسين موسى، اعتراض رئيس الدولة على مشروعات القوانين، المنتدى الوطني لأبحاث الفكر والثقافة القاهرة، العدد 2، 2011، ص139.

عليها المجلس بالإجماع خلال تلك المدة قام بإصدارها[1]، وفي حالة عدم موافقته تعاد القوانين إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي التي يعترض الرئيس ومن ثم التصويت عليها وإرسالها إلى الرئيس، وفي حالة عدم موافقة الرئيس مرة ثانية خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه فانه يتولى إعادتها إلى مجلس النواب، وفي هذه الحالة يشترط لأجل موافقته صدور موافقة مجلس النواب بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابلة للاعتراض وتعد مصادقا عليها، ونحن من جانبنا نؤيد منح رئيس الجمهورية حق الاعتراض التوفيقي لأن الاعتراض التوفيقي لا يمنع من إصدار القانون الذي اعترض عليه رئيس الدولة و إعادته إلى البرلمان خلال المدة المحددة دستوريا إذ يستطيع البرلمان التغلب على هذا الاعتراض.

---

[1] المادة (5/138) من الدستور العراقي عام 2005.

المبحث الثاني

الازدواجية في آلية الإعفاء الدستوري

جدلية القرار القضائي والتقدير النيابي

يكشف هذا المبحث عن تناقض بنيوي في صلب آلية الإعفاء الدستوري؛ إذ يضع المشرع الدستوري العراقي قرار الإدانة الصادر عن المحكمة الاتحادية العليا – وهو حكمٌ باتٌّ وملزمٌ للسلطات كافة بنص المادة (94)– تحت رحمة تصويتٍ سياسي لاحق في مجلس النواب. تتحول الإدانة القضائية بذلك من حقيقة قانونية ناجزة إلى مجرد توصية مُعلّقة على إرادة الأغلبية النيابية، مما يُفضي إلى حالة من الازدواجية الحادة بين حجية الحكم القضائي وسلطة التقدير السياسي، ويُهدد بإرباك النظام الدستوري برمّته حال امتنع المجلس عن إعمال قرار الإدانة.

وعليه نقسم هذا المبحث إلى مطلبين ندرس في المطلب الأول **الإعفاء الدستوري لرئيس الجمهورية بين الإدانة والقرار النيابي ، أما المطلب الثاني نخصصه لدراسة الانتهاك الظاهر والمستتر للدستور.**

المطلب الأول

الإعفاء الدستوري لرئيس الجمهورية بين الإدانة والقرار النيابي

اتجه المشرع العراقي اتجاه واضحاً وصريحاً منع فيه تولي منصب رئاسة الجمهورية بأكثر من ولايتين رئاسيتين، وهو ما قضت به المادة (1/72) بنصها (تحدد ولاية رئيس الجمهورية باربع سنوات ويجوز إعادة انتخابه لمرة ثانية فحسب) وهذا يعني أن الدستور لم يسمح بالتجديد للرئاسة بشكل مطلق، وإنما إجازة لمرة واحدة (متصلة أو منفصلة) فجعل بذلك الحد الأدنى لولاية الرئيس ثمان سنوات، بجواز إعادة انتخابه لمرة ثانية. وبانتهاء الأربع سنوات تنتهي ولاية الرئيس من الناحية الدستورية ويستمر بممارسة مهام عمله لحين انتخاب مجلس جديد وانعقاده وانتخابه رئيسا جديدا خلال ثلاثين يوما من تاريخ الانعقاد الأول.

وتنتهي ولاية الرئيس بعدة حالات أشار الدستور لبعض منها من دون البعض الآخر، النهاية الطبيعية لولاية رئيس الجمهورية، الاستقالة، الإعفاء، خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب.

النهاية الطبيعية لولاية الجمهورية [1] وتحصل بانتهاء مدة ودورة مجلس النواب كما بينتها الفقرة (أ) في ثانياً من المادة (72) (تنتهي ولاية رئيس الجمهورية بانتهاء دورة مجلس النواب).

الاستقالة على أن تقدم تحريرياً إلى رئيس مجلس النواب وتعد الاستقالة نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب

الإعفاء بقرار يصدر بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب بإعفاء رئيس الجمهورية من منصبة عند أدانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا بارتكاب أحد الأفعال الآتية [2]:

الحنث في اليمين الدستورية:

---

[1] تمثل النهاية الطبيعية لولاية رئيس الجمهورية في انتهاء مدة أربع سنوات تقويمية من تاريخ انعقاد أول جلسة لمجلس النواب مع عدم ترشيح الرئيس لولاية ثانية أو إكمال مدة ولايتين.

[2] المادة (6/60/ب) من دستور العراق لعام 2005.

وهو إتيان رئيس الدولة لعمل يخالف اليمين الدستورية [1] التي أقسم بها أثر تبوئه عملها [2]، واليمين هو ذو أصل شرعى ودبلي فهي في الواقع تتصل لتكوين النفس البشرية وما تنطوي عليه من عوامل العجز والخوف وما تشعر به من ضرورة الالتجاء الى قوة تعلو القوة البشرية كما في قوله تعالى في محكم كتابه العزيز (كانوا يصيرون على الحقت العظيم) [3].

---

[1]الحنث: نقض العهد المؤكد في اليمين و المأخوذ على رئيس ومحتوي هذا العهد ورد في صيغة اليمين الدستورية التي يؤديها رئيس الجمهورية. أورد ذلك: رافع شبر، اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات المجلسين التشريعيين، مجلة بابل للعلوم الإنسانية، كلية التربية، جامعة بابل، العراق، العدد 9، 2012، ص119. والحنث هوة الميل إلى الباطل وفي اليمين لم يوف بموجبها وهو من الذنوب الكبيرة ضرها البعض بأنها الكبائر والبعض الاخر قال انها اليمين الغموس فالحنث هو مخالفة الميثاق الذي قطعه الإنسان على نفسه.

[2] هشام قبلان، الدستور واليمين الدستورية، منشورات عويدات، بيروت، 1958، ص109.

[3]سورة الواقعة الآية (46) وقد جاء في تفسير هذه الآية الكريمة يصرون بمعنى يداومون ويقيمون على الحنث العظيم ومصطلح الحنث العظيم قد يراد به الشرك او نقض العهد أو يمين الغموس. محمد بن علي بن الشوكاني، فتح الغدير الجامع، بيروت، دار احياء التراث العربي،2001، ص 166.

واليمين اشهاد الله تعالى على صدق ما يقول الحالف وتقوية لهذا القول وتعزيزا له وذو طبيعة شرعية وقد أخذت به التشريعات الوضعية [1].

وهناك من ألزم رئيس الدولة بأداء اليمين الدستورية من دون أن يضمنها عبارة كفالة احترام الدستور أو حمايته أو الدفاع عن أحكامه كالدستور العراقي لعام 2005 في مادته (71) من الدستور على أن (يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (50) من الدستور [2] من دون أن يضمنها عبارة كفالة احترام الدستور أو حمايته أو الدفاع عن أحكامه.

---

[1] التشريعات الوضعية : قانون الإثبات العراقي رقم 107 لسنه 1979. في الفصل السادس منه تحديدا المواد (108129) كونه احد ادلة الإثبات.

[2] المادة (50) من الدستور 2005 النافذ والتي نصت على (أقسم بالله العظيم أن أودي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بشقان وإخلاص وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته وأرعى مصالح شعبه و اسهر على سلامة أرضه وسمائه =ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة واستقلال القضاء و التزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد والله على ما أقول شهيد).

وان الجهة المختصة بالمحاكمة [1] هي المحكمة الاتحادية العليا وذلك طبقا للفقرة سادسة من المادة (93) من الدستور والتي نصت على أنه (تختص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل بالاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وينظم ذلك بقانون) وبعد صدور قرار الإدانة من المحكمة يختص مجلس النواب بإعفاء رئيس الجمهورية من منصبه بقرار يصدر بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه [2].

وهنا نلاحظ تناقض واضح لأن إدانة المحكمة الاتحادية العليا لرئيس الدولة تم تعليق الإدانة على موافقة مجلس النواب أي الكلمة النهائية ستكون لمجلس النواب وليس للمحكمة الاتحادية العليا ومن وذلك حسب المادة (61/ 6/ ب) من الدستور والتي نصت على:

---

[1]أما دستور العراق الصادر في 29 نيسان 1964 فقد نصت مادته (60) على أن (.....لا يجوز اتهام بسبب هذه الجرائم أو بسبب خرق الدستور أو الخيانة العامة إلا من مجلس الوزراء بقرار من أكثرية التي المجموع لأعضائه ولا يجوز محاكمته إلا من قبل محكمة خاصة و على الوجه المبين بالقانون).

[2]المادة (61/6/ب) من دستور العراق لعام2005.

(إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الاتية:

الحنث في اليمين الدستورية 2-انتهاك الدستور 3-الخيانة العظمى.

فمن المحتمل ألا يصوت المجلس على قرار الإدانة ويبقى رئيس الدولة في منصبه لأن هناك من يدعمه في المجلس النيابي، وهذا يؤدي إلى إرباك الوضع السياسي في الدولة فلا يمكن الرئيس دولة أن يستمر في مباشرة مهام منصبه وهو مدان من أعلى جهة قضائية في البلد إذ نصت المادة 94 من الدستور على أن قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة).

المطلب الثاني

الانتهاك الظاهر والمستتر للدستور

انتهاك الدستور:

وهو أي عمل يصدر عن رئيس الجمهورية ويعد خرقا للأحكام الواردة في وثيقة الدستور وتتمثل بالآتي:

مخالفة القواعد الدستورية (أي مخالفة نص من النصوص الدستورية)

وهذه المخالفة قد تكون مخالفة شكلية تدور شروط الاختصاص (فالقرار أو التصرف حتى يتسم بالمشروعية يجب أن يصدر ممن يملك ولاية إصداره طبقا

للقواعد الدستورية، وطبقا لقواعد الشكل والإجراءات وفي المواعيد المحددة دستوريا لذلك. (وهذا يمثل الشكل والإجراءات) [1]. أما المخالفات الموضوعية للدستور فتتحقق عندما تكون القرارات والتصرفات الصادرة من رئيس الدولة مخالفة لمضمون القواعد الدستورية أو متجاوزة في غايته الروح الوثيقة الدستورية وقد تكون المخالفة ظاهرة أو مستترة فالمخالفة أو الانتهاك الظاهر للقواعد الدستورية يكون عندما لا يلتزم رئيس الدولة بالقيود الموضوعية التي وضعها الدستور والتي ينبغي لرئيس الدولة مراعاتها أو عندما يمس المبادئ أو الأحكام المنصوص عليها في الدستور، فعند تعديل الدستور (تعديل المبادئ الأساسية للدستور سواء كان التعديل جزئيا أو كليا) التي حظر الدستور تعديلها بعد تصرف رئيس الدولة خرق للحظر الموضوعي أو انه يقوم بتعديل النصوص الدستورية خلال المدة الزمنية التي كان المشرع الدستوري قد حظر تعديل الدستور خلالها يكون رئيس الدولة قد خرق الحظر الزمني وفي كلتا الحالتين يكون تصرف الرئيس انتهاكا لأحكام الدستور [2].

---

[1] رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مرجع سابق، ص 129

[2] رافع خضر صالح شبر، المرجع نفسه، ص 130.

أما الانتهاك المستتر للقواعد الدستورية وهو أن يظهر رئيس الدولة إلى إصدار قرار أو تشريع يتضمن غاية غير مشروعة ويؤطر عمله هذا بإطار من الشرعية الخارجية وتحقيق المصلحة العامة فيبدو القرار صحيحا في ظاهره، ولكن بالبحث عن النية الحقيقية لرئيس الدولة تظهر الغاية التي كان يسعى إلى تحقيقها، وهذا يعتبر انتهاك للدستور.

وقف العمل كلياً أو جزئياً بأحكام الدستور (تعطيل الدستور)

وهو وقف العمل ببعض نصوص الدستور لمدة زمنية معينة قد تطول أو تقصر في حين يرى بعض من الفقه أن تعطيل الدستور (أو تعليقه) يتمثل بإمكانية رئيس الدولة أن يتدخل في المجال الدستوري أثناء تطبيق المواد الدستورية التي تعالج حالة الضرورة.

والتي تجيز لرئيس الدولة أن يوقف أو يعطل العمل ببعض القواعد الدستورية خلال مدة الأزمة التي تمر بها الدولة[1] وان تعطيل الدستور قد يكون رسمياً كلياً أو جزئياً، وهذا يكون عندما يلجأ رئيس الدولة إلى معالجة أزمة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية تمر بها البلاد أو حالات الحرب أو العصيان المسلح[2]

---

[1] أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة (مصر، فرنسا، انكلترا)، مرجع سابق، ص483 – 484.

[2] صالح جواد كاظم وعلي غالب، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص192.

وقد يكون غير رسمي (واقعياً) لا يستند إلى الدستور نفسه وإنما إلى إرادة رئيس الدولة فيترك العمل ببعض نصوص الدستور بإرادته الذاتية، وقد يستمر ذلك الترك لمدة معينة بالرغم من أن النصوص الدستورية مازالت قائمة ولم يتم إلغاءها أو تعديلها[1].

فرئيس الدولة بعد منتهكاً للدستور في ظل هذه الظروف العادية وعلق الدستور في الظروف الاستثنائية من دون التقييد بالإجراءات والشكليات والقواعد الموضوعية التي أوردها الدستور [2].

الخيانة العظمى

اختلف الفقه في تحديد مفهوم الخيانة العظمى، فمنهم من حاول وضع تعريف مانع جامع لهذه الجريمة كالفقيه (موريس ديفرجيه) الذي عرفها بأنها: (إساءة

---

[1] إحسان المفرجي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، 2012، ص292.

[2] رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، مرجع سابق، ص 132.

استعمال الرئيس لوظيفته التحقيق عمل ضد الدستور أو المصالح العليا لبلاده)[1] وعرفها أيضا الفقيه (هوريو) هي (الجرائم السياسية التي تتناول المؤسسات والمصالح العليا للدولة) [2] وعرفها العميد (فيدل) هي (إهمال شديد للالتزامات الوظيفية وانتهاك جسيم للواجبات الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية).

أما الفقه العربي فقد وضع تعريفات متعددة لجريمة الخيانة العظمى منها : (هي كل جريمة تمس سلامة الدولة أو أمنها الخارجي أو الداخلي أو النظام العام، وكذلك كل ما يصدر من رئيس الجمهورية، ويعتبر إهمالاً جسيماً في الحفاظ على سيادة الدولة أو استقلالها أو اعتداء على أحكام الدستور)"، فبعض الدساتير ذهبت إلى عدم تحديد الخيانة العامة بشكل مطلق كالدستور المصري 1971، وهناك الدساتير لم تحدد المقصود بالخيانة العظمى بشكل مطلق فلم توضع المبادئ العامة والقواعد الأساسية، ولم تمنع السلطة التشريعية الحق بإصدار قانون مكمل الدستور يبين المقصود بالخيانة العظمى، ومن أبرز تلك الدساتير

---

[1] وجدي ثابت غبريال، سلطات رئيس الجمهورية طبقا للمادة (74) من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها دراسة مقارنة مع المادة (16) من الدستور الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015، ص379

[2]اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الاول مترجمة علي مقلد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1979، ص491.

كانت الدساتير الفرنسية للأعوام (1875–1946–1958) ودرجت بعض الدساتير العراقية على ذات النهج كدستور 29 نيسان 1964 في المادة (60) المذكورة سابقاً ودستور 2005 الذي وصفها (حالة الخيانة العظمى) احد المسوغات الموجبة لإعفاء رئيس الجمهورية، (مادة 61 / فقرة ب).

الخاتمة

ويخلص البحث إلى أن استقرار النظام البرلماني العراقي مرهون بإزالة التناقضات التشريعية؛ فلا يستقيم ممارسة السيادة الشعبية إن علقت حجية الحكم القضائي البات على حسابات التصويت السياسي في مجلس النواب.

أولاً : النتائج

1. أدى الغموض في تفسير نص "الكتلة النيابية الأكثر عدداً" (المادة 76) إلى انتقال مركز الثقل السياسي من إرادة الناخب إلى تحالفات ما بعد الانتخابات داخل قبة البرلمان، مما أضعف فكرة التفويض الانتخابي المباشر.

2. كشف البحث عن وجود ازدواجية تشريعية تمنح رئيس الجمهورية صلاحيات اقتراح قوانين موازية لمجلس الوزراء، مما يجعله شريكًا فعليًا في السلطة التشريعية لا مجرد رئيس شرفي في النظام البرلماني.

3. يمثل اشتراط تصويت مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لإعفاء رئيس الجمهورية بعد إدانته قضائياً (المادة 61/سادساً/ب) تعطيلًا فعليًا لحجية أحكام المحكمة الاتحادية الملزمة بموجب المادة (94).

4. يخلق التعارض بين بطلان حكم الإدانة ووجوب إنفاذه حالة "إعدام سياسي" للرئيس المُدان، حيث يفقد شرعيته الدستورية أمام الشعب مع بقائه شاغلًا للمنصب فعليًا، مما يهدد هيبة الدولة.

ثانياً: التوصيات

1. تعديل نص المادة (61/سادساً/ب): نحث المشرع العراقي على حذف عبارة "المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب" ليكون الإعفاء وجوبيًا بمجرد صدور قرار الإدانة من المحكمة الاتحادية، حسمًا للتناقض بين السلطتين القضائية والتشريعية.

2. توضيح مفهوم الكتلة الفائزة: ضرورة تعديل قانون الانتخابات بما يلزم بتشكيل "الكتلة النيابية الأكثر عدداً" قبل يوم الاقتراع، ليكون المواطن على دراية بمن سيكلف بتشكيل الحكومة، مما يعزز الاستقرار السياسي.

3. استحداث قانون المحكمة الاتحادية: الإسراع في تشريع قانون خاص بالمحكمة الاتحادية ينظم آليات محاكمة رئيسي الجمهورية والوزراء، ويحدد تعريفات قانونية دقيقة لجريمتَي "الخيانة العظمى" و"انتهاك الدستور" لرفع الغموض الفقهي.

4. إعادة تعريف الصلاحيات الرئاسية: التوصية بتعديل دستوري يعيد تعريف دور رئيس الجمهورية في اقتراح القوانين، بحيث تكون صلاحياته تنسيقية لا موازية لمجلس الوزراء، ضمانًا لوحدة السلطة التنفيذية ومنعًا للازدواجية في التشريع.

قائمة المصادروالمراجع

أولاً: المصادر العربية

١. إحسان المفرجي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، 2012.

٢. أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الاول، مترجمة علي مقلد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، 1979.

٣. حميد حنون الساعدي، قراءة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، مطبعة العاني، بغداد، 2017.

٤. حميد حنون الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مرجع سابق.

٥. رافع شبر، اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في الدساتير ذات المجلسين التشريعيين، مجلة بابل للعلوم الإنسانية، كلية التربية، جامعة بابل، العراق، العدد 9، 2012.

٦. رحيم حسين موسى، اعتراض رئيس الدولة على مشروعات القوانين، المنتدى الوطني لأبحاث الفكر والثقافة، القاهرة، العدد 2، 2011.

٧. عامر عياش، القانون الدستوري، المكتبة القانونية، بغداد، 2012.

٨. محمد بن علي بن الشوكاني، فتح القدير الجامع، بيروت، دار إحياء التراث العربي، 2001.
٩. هشام قبلان، الدستور واليمين الدستورية، منشورات عويدات، بيروت، 1958.
١٠. وجدي ثابت غبريال، سلطات رئيس الجمهورية طبقا للمادة (74) من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها دراسة مقارنة مع المادة (16) من الدستور الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015.

ثانياً: الدساتير والقوانين

١. دستور العراق الصادر في 29 نيسان 1964.
٢. دستور العراق لعام 2005.
٣. قانون الإثبات العراقي رقم 107 لسنة 1979.
٤. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

ثالثاً: القرارات القضائية

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم 25/اتحادية 2010، الصادر بتاريخ 2010/3/25.