

منح الثقة الجزئي للوزارة

في ظل دستور جمهورية العراق

لسنة ٢٠٠٥

Granting Partial Confidence to The Ministry in Constitution of The Republic of Iraq 2005

أ.م.د. مصدق عادل طالب^٢

كلية القانون

جامعة بغداد

Ass.Prof. Musadaq Adel Talib

College of Law

University of Baghdad

Musadaq111@yahoo.com

أ.د. عدنان عاجل عبيد^١

كلية القانون

جامعة القادسية

Prof.Dr. Adnan Ajil Obaid

College of Law

University of Qadisiyah

المخلص

يُعد موضوع منح الثقة للوزارة من المواضيع المتجددة في الواقع الدستوري والعملي، وتتجلى هذه الأهمية إذا ما علمنا أنه رغم عدم معالجة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لهذه المسألة، غير أن المحكمة الاتحادية العليا في العراق قد ارسدت أحكاماً جديدة تتعلق بمنح الثقة الجزئي للحكومة رغم وضوح وصراحة نص المادة (٧٦) من الدستور، ومن ثم فإن هذه الدراسة تحاول أن تجيب على التساؤلات الآتية: هل تملك المحكمة الاتحادية العليا تعديل النص الدستوري المتعلق بتشكيل الوزارة؟ وهل يمكن اعتبار القرار الصادر من المحكمة الاتحادية عرفاً دستورياً معدلاً بالحذف إذا ما علمنا تواتر الحكومات العراقية المشكلة من الدورة الانتخابية الأولى لعام ٢٠٠٦ وانتهاء بالدورة الانتخابية الرابعة لعام ٢٠١٨ بالسير على هذه المبادئ؟ وهل أن مسلك الدساتير المقارنة فيما يتعلق بمنح الثقة للوزارة جاء متماثلاً مع موقف المشرع الدستوري من عدمه؟

الكلمات المفتاحية: دستور- الوزارة - منح الثقة - ثقة جزئية - سلطة تنفيذية.

Abstract

The Topics of Granting Confidence to the Ministry is a Renewed Issue in the Constitutional and Practical Reality. This is important if we know that although the Constitution of the Republic of Iraq does not address this issue, the Federal Supreme Court of Iraq has established new provisions regarding the granting of partial confidence to the Government despite the clarity and openness of the text of the article (76) of the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, and therefore this study attempts to answer the following questions: Does the Federal Supreme Court have the amendment of the constitutional text? Is it possible to consider the decision of the Federal Court a customary constitutional custom of deletion if we know the frequency of Iraqi governments formed from the first electoral cycle in 2006 and ending the fourth electoral cycle in 2018 to follow these principles? Is the conduct of the comparative constitutions regarding the granting of confidence to the ministry is consistent with the position of the constitutional legislator or not?

key words: Constitution - The Ministry - Granting Confidence - Partial Confidence - executive authority.

المقدمة

يُعد موضوع منح الثقة للوزارة من المواضيع المتجددة في فقه القانون الدستوري، كونه يُعد من الأركان الرئيسية للأنظمة البرلمانية والأنظمة المختلطة على حد سواء، إذ إنَّ المبادئ البرلمانية المستقرة تقضي بضرورة حصول الوزارة على ثقة المجلس النيابي قبل ممارسة مهامها، ومن هذا المنطلق نجد ظهور هذا المبدأ واستقراره منذ البدايات الأولى لنشأة النظام البرلماني في بريطانيا، فضلاً عن تواتر دساتير غالبية الدول التي اعتنقت النظام البرلماني أو المختلط في النص على هذا المبدأ بنصوص صريحة في صلب الوثيقة الدستورية، وعلى الرغم مما تقدم غير أنه يلاحظ أنَّ التطبيق العملي لمنح الثقة للوزارة في العراق قد اسفر عن وجود فرضية جديدة تتمثل بمنح الثقة الجزئي للوزارة رغم قيام غالبية الدساتير بتحديد مدة زمنية لاستكمال التشكيلة الوزارية والتصويت على المنهاج أو البرنامج الوزاري خلالها، لذا فإنَّ هذه الدراسة جاءت لتعالج أحكام هذا الموضوع.

أولاً: أهمية الدراسة:

إنَّ لدراسة إجراءات منح الثقة الجزئي العديد من صور الأهمية النظرية والعملية، فمن النواحي النظرية نجد أنَّ غالبية الدساتير واللوائح الداخلية للمجالس النيابية قد جاءت خالية من معالجة منح الثقة الجزئي للوزارة، فضلاً عن عدم وجود دراسات دستورية فقهية متخصصة بهذا الموضوع. أما من الناحية العملية فتتمثل هذه الأهمية في بيان موقف دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ من تنظيم ومعالجة منح الثقة الجزئي للوزارة ومقارنته مع الواقع العملي لتشكيل الوزارات المتعاقبة في العراق.

ثانياً: مشكلة الدراسة:

تتمثل مشكلة الدراسة في بيان مدى مواءمة التنظيم الدستوري لمنح الثقة الجزئي للوزارة مع الواقع العملي لتشكيل الوزارة في العراق وبالأخص في ظل نشوء عرف دستوري معدل بتشكيل الحكومة ومنح الثقة الجزئي، فضلاً عن تقويم موقف المحكمة الاتحادية العليا من منح الثقة الجزئي للوزارة في ظل القرارات الصادرة منها والتي تبرر هذا الإجراء وتنساق مع الواقع السياسي بدلاً من لجمه بأحكام القواعد الدستورية والقانونية.

ثالثاً: نطاق الدراسة:

سيقتصر نطاق البحث على دراسة منح الثقة الجزئي في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والتشريعات الصادرة وفقاً له مع التطرق إلى معالجة بعض الدساتير الأجنبية والعربية لهذا الموضوع في مصر ولبنان والامارات دون أن نغفل عن الإشارة إلى المنابع الرئيسية للأنظمة السياسية العربية كبريطانيا وفرنسا.

رابعاً: منهج الدراسة:

من أجل الإحاطة بأحكام الموضوع فقد أثرنا تقسيم الدراسة إلى مبحثين نخصص المبحث الأول منه لماهية إجراء منح الثقة، والذي قسمناه إلى ثلاث مطالب خصصنا الأول منه لبيان تعريفه ونشأته، فيما خصصنا المطلب الثاني لأشكال منح الثقة، أما المطلب الثالث سيتناول الطبيعة القانونية لقرار منح الثقة.

فيما جاء المبحث الثاني ليخصص لمنح الثقة للوزارة في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، والذي تم تقسيمه إلى ثلاث مطالب حُصص الأول منه للأساس الدستوري لإجراء منح الثقة في دستور ٢٠٠٥، أما المطلب الثاني فحُصص لدراسة أثر الواقع السياسي في تشكيل الوزارة في ظل دستور ٢٠٠٥، فيما جاء المطلب الثالث ليعالج موقف المحكمة الاتحادية العليا من إجراء منح الثقة الجزئي.

المبحث الأول

ماهية إجراء منح الثقة

The first topic

Definition of the Confidence granting procedure

تتنوع التسميات التي تُطلق على منح الثقة للوزارة، إذ يسميه البعض (الثقة النيابية) أو (ثقة البرلمان)، فيما يُطلق عليها آخرون (تصويت التصيب) أو (طلب الحصول على الثقة عند تشكيل الحكومة).

وتتنفق التسميات المذكورة أعلاه في وجوب قيام رئيس مجلس الوزراء (الوزير الأول) بعرض التشكيلة الوزارية والبيان الوزاري على المجلس النيابي للحصول على الثقة قبل مباشرة العمل الوزاري على خلاف في التفاصيل من دستور دولة إلى أخرى، غير أن يلاحظ أن نشأة هذا المبدأ قد طرأت عليه العديد من التطورات التاريخية وبالأخص في النظام البرلماني في بريطانيا والنظام المختلط في فرنسا، فضلاً عن ظهور أنواع جديدة من منح الثقة لم تالفها النظم البرلمانية التقليدية أو المتطورة (المختلطة)، وهو الأمر الذي يوجب علينا التطرق إلى الطبيعة القانونية لقرار منح الثقة للوزارة، فهل هل كاشف أم منشأ؟ وما هي الآثار المترتبة على عدم الحصول على الثقة؟

لذا من اجل الإحاطة بالأحكام المذكورة سنقسم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

المطلب الأول

مفهوم منح الثقة للوزارة ونشأته

First requirement

Concept of the trust granting procedure and its origin

من اجل الوقوف على تعريف منح الثقة للوزارة وخصائصها ونشأتها التاريخية لذا سنقسم هذا المطلب إلى الفروع الآتية:

الفرع الأول

تعريف منح الثقة للوزارة

First division

Definition of the Confidence granting procedure

تكاد تجمع غالبية الدساتير والتشريعات المكتملة له على عدم تعريف منح الثقة للوزارة، ومن هذا المنطلق فقد اخذ الفقه والقضاء على عاتقه هذه المهمة في ايراد التعريفات المتعددة لمنح الثقة للوزارة.

وبناءً على ما تقدم يذهب الراي الأول إلى تعريف منح الثقة بأنها (آلية تتيح في النظام البرلماني التحقق من وجود توافق في الرؤى بين الحكومة والبرلمان (المجلس الأدنى) حول السياسة الداخلية والخارجية الواجب اتباعها. والمسلمة الأساسية للنظام البرلماني هي أنه على الحكومة أن تنال ثقة ممثلي الأمة، وفي حال عدم الاتفاق يقع على الحكومة تقديم استقالتها)^(١).

وهذا التعريف على الرغم من اتسامه بالإطالة غير المبررة، غير أنه حاول توصيف إجراء منح الثقة، فضلاً عن بيان الأثر المترتب على عدم الحصول عليها، ولا يمكن التعويل عليه واعتباره تعريفاً جامعاً مانعاً كون الأثر لا يدخل ضمن عناصر التعريف، فضلاً عن اشتراطه وجوب تقديم البيان الوزاري كشرط أساسي لمنح الثقة رغم أن بعض الأنظمة البرلمانية لا تستوجب ذلك كما سنرى ذلك.

ولهذا ذهب الراي الثاني إلى تعريف منح الثقة بأنها (التعبير السياسي عن شرعية الحكومة أو ثقة المجلس في الحكومة، وفي حالة عدم الثقة تسقط الحكومة من خلال سحب أعضاء المجلس الثقة منها)^(٢). ويؤخذ على هذا التعريف إضفاء الطبيعة السياسية على إجراء منح الثقة أكثر من اظهار الطبيعة القانونية له، فضلاً عن التركيز على الأثر المترتب بعد منحها وهو اسقاط الحكومة دون أن يتطرق إلى الحالة السابقة على مباشرة الحكومة لمهامها والذي يطلق عليه (حجب الثقة) وليس (سحب الثقة)، لوجود العديد من الاختلافات بينهما كما سنرى لاحقاً.

وإزاء عدم شمولية التعريف المذكور أعلاه ذهب الراي الثالث إلى تعريف منح الثقة بأنه (الإجراء الذي يباشر فور تشكيل الحكومة التي يجب أن تحصل على ثقة البرلمان أو موافقته قبل ممارستها لسلطاتها الكاملة)^(٣).

وعلى الرغم من عدم تحديد الطبيعة القانونية لمنح الثقة وعدم تحديد وقت منحها بدقة، فضلاً عن عدم تطرقه إلى البيان الوزاري، غير أنه ركز على العناصر الأساسية لمنح الثقة.

ولهذا ذهب الراي الرابع إلى تعريف منح الثقة بأنه (الإجراء الذي تنص دساتير الأنظمة البرلمانية أو المختلطة الذي يستوجب على الوزارة ان تتقدم فور تشكيلها أو خلال مدة معينة من تشكيلها ببرنامجهما الوزاري وتشكيلتها الوزارية للحصول على ثقة المجلس النيابي أو تأييده كشرط لتنصيبها وبقائها واستمرارها في الحكم)^(٤).

ويلاحظ على هذا التعريف احتوائه على عناصر وأساس منح الثقة، فضلاً عن بيان الأثر المترتب عليها، غير أنه يؤخذ عليه اشتراطه النص الدستوري عليه، خلافاً للواقع العملي الذي يشير إلى إمكانية خلو الدستور من النص على هذا الإجراء والنص عليه في النظام أو اللائحة الداخلية للمجلس النيابي.

ويمكن تعريف منح الثقة للوزارة من جانبنا بأنه (إجراء برلماني يمارسه المجلس النيابي يتضمن الموافقة على التشكيلة الوزارية إثر الطلب المقدم إلى المجلس، ويترتب عليه بدء مدة ولاية الوزارة ومباشرة أعمالها).

الفرع الثاني

خصائص منح الثقة

Second division

Characters of the Confidence granting

من استقراء التعريفات المذكورة أعلاه يتضح وجود العديد من الخصائص المميزة لإجراء منح الثقة والتي يمكن اجمالها بالآتي:

١- يُعد إجراء منح الثقة من الإجراءات الأساسية الواجب اتباعها من قبل رئيس مجلس الوزراء قبل مباشرة الأعمال الوزارية في الأنظمة البرلمانية أو المختلطة (البرلماني - الرئاسي)، إذ تعد من الأركان والشروط الأساسية لهذا النظام، ومن ثم فلا توجد ضرورة لاستحصال هذه الموافقة في النظام الرئاسي أو المجلسي.

٢- يعد المجلس النيابي المنتخب هو الجهة أو السلطة المختصة بمنح الثقة للوزارة، ولهذا فليس بالإمكان الاستعاضة عن منح الثقة للوزارة من قبل المجلس النيابي بمنحها من قبل الملك أو رئيس الدولة.

٣- إن إجراء منح الثقة لا ينطوي على منح الثقة للتشكيلة الوزارية فحسب، بل ينطوي أيضاً على منحها للبرنامج أو المنهاج أو البيان الوزاري أيضاً.

٤- أما من حيث الوقت المقرر لإجراء منح الثقة فالأصل العام يتمثل في ممارسة هذا الإجراء فور تشكيل الحكومة أو عقب تسمية رئيس مجلس الوزراء (الوزير الأول) وتكليفه بتشكيل الوزارة بفترة محددة كأن تكون (٣٠) يوماً، ولم يشذ عن هذا المبدأ سوى النظام السياسي البريطاني والدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ اللذان لم يشترطا منح الثقة كما سنرى لاحقاً.

٥- إن إجراء منح الثقة يعد من الإجراءات الوجوبية والالزامية المفروضة على رئيس الحكومة أو الوزارة^(٥): والسبب في ذلك هو ان غالبية الدساتير أو التشريعات تشترط من رئيس الوزارة الممثل أمام البرلمان لغرض استحصال ثقته قبل المباشرة باختصاصاتها ومهامها الدستورية والقانونية، يستوي في ذلك ان يكون منح الثقة شاملاً للتشكيلة الوزارية والبيان الوزاري أو اقتصره على التشكيلة الوزارية فقط.

٦- يتسم إجراء منح الثقة بالصفة الوقائية: إذ إنَّ هذا الإجراء يوصف بأنه إجراء وقائياً احترازياً الغرض منه منع أو وقاية الحكومة أو الوزارة من الوقوع في المخالفات أو الانتهاكات تارة أو الوقاية من الازمات الوزارية تارة أخرى^(٦).

الفرع الثالث

نشأة منح الثقة للوزارة

Third division

Origin of the Confidence granting to the ministry

إنَّ الأصل العام يتمثل بعدم وجود ارتباط بين إجراء منح الثقة وبين البدايات الأولى لظهور منصب الوزير الأول (رئيس مجلس الوزراء)، فمع اختلاف الآراء بخصوص نشأة هذا المنصب بين من يجعله فرنسي الأصل^(٧)، وآخرون يرون أنه بريطاني الأصل^(٨)، غير أن التطور التاريخي في النظام السياسي البريطاني انتهى أواخر القرن الثامن عشر إلى أنَّ الوزارة لا تستطيع البقاء في الحكم إذا فقدت ثقة البرلمان، ومن أجل الحصول على تلك الثقة بادئ تشكيل الوزارة وتمكنها من تنفيذ برامجها وسياساتها أصبح العرف الدستوري يقضي باختيار الوزراء من بين زعماء الحزب الذي يتمتع بالأغلبية في مجلس العموم^(٩).

وبهذا احتفظ الملك بالحق في اختيار الوزير الأول من بين زعماء الأغلبية البرلمانية في مجلس العموم، ومن ثم أصبح الأصل العام يتمثل في الزام الملك باختيار الوزير الأول من بين الحاصلين على الأغلبية البرلمانية من خلال اشتراط أن يكون ممثلاً لإرادة الأغلبية البرلمانية.

وبهذا انقسمت الآراء الفقهية بشأن مبدأ مدى الزامية حصول الوزارة على الثقة من مجلس العموم من عدمه، إذ ذهب الراي الأول إلى وجوب حصول الحكومة على ثقة المجلس النيابي المنتخب باعتباره من قواعد النظام البرلماني الاصيل، وإلا أصبحت الحكومة غير قادرة على إدارة دفة الحكم، ودون أن يحق للملك أو الوزير الأول الاعتراض على هذا المبدأ على أساس أنَّ الدستور لم يتطلب ثقة البرلمان في الوزارة الجديدة، وبعبارة أخرى فإنَّ اختيار الوزارة لا يكون نهائياً إلا بعد اقتران ذلك بموافقة أغلبية أعضاء البرلمان على تشكيل الحكومة في جلسة خاصة يُطلق عليها (جلسة الثقة)^(١٠).

فيما يذهب الراي الثاني وهو الاتجاه الغالب - ونحن نؤيده- إلى عدم اشتراط استحصال الوزير الأول المكلف من الملك وكذلك التشكيلة الوزارية على موافقة أو ثقة مجلس العموم، وذلك بافتراض توافر الثقة اعتماداً على أنَّ الوزير الأول هو زعيم حزب الأغلبية في المجلس^(١١)، فضلاً عن أنَّ التطور الدستوري في بريطانيا انتهى إلى قيام الوزير الأول باختيار أعضاء الوزارة وعرضهم على الملك للموافقة عليهم^(١٢).

أما في الدستور الفرنسي فلقد سار على النهج الذي سار عليه النظام السياسي الإنكليزي الحالي، غير أنه لم يصار إلى عدم اشتراط استحصال ثقة الجمعية الوطنية على الوزارة إلا بعد العديد من التطورات التاريخية، فوفقاً لدستوري الجمهورية الثالثة لسنة ١٨٧٥ ودستور الجمهورية الرابعة لسنة ١٩٤٦ فإنَّ الوزارة كانت ملزمة بطلب الثقة من الجمعية الوطنية بمجرد تسميتها وتنصيبها^(١٣)، غير أنَّ التطور الدستوري بصدور دستور ١٩٥٨ انتهى إلى عدم وجود نص دستوري صريح يلزم الوزارة أو الحكومة بالحصول على ثقة الجمعية الوطنية، إذ إنَّ المادة (٨) من الدستور منحت رئيس الجمهورية سلطة اختيار الوزير الأول دون مشاركة البرلمان^(١٤).

المطلب الثاني

اشكال منح الثقة

Second requirement

Forms of the Confidence granting

بالنظر لتنوع أشكال وصور منح الثقة للوزارة لذا سنتناولها في الفروع الآتية:

الفرع الأول

أشكال منح الثقة للوزارة من ناحية النطاق

First division

Forms of the Confidence granting according to the scope

تقسم إجراءات منح الثقة إلى منح الثقة الكلي ومنح الثقة الجزئي، ويقصد بمنح الثقة الكلي هو قيام المجلس النيابي بمنح الثقة للكابينة الوزارية بأجمعها، ويشمل ذلك رئيس مجلس الوزراء والوزراء وعلى دفعة واحدة، أي: إنَّ البرلمان يقوم بالتصويت والموافقة على اختيار رئيس الوزارة وجميع الوزراء خلال المدة المحددة في الدستور أو التشريعات المكملة.

فيما يقصد بمنح الثقة الجزئي بأنه ذلك الإجراء الذي يقوم فيه المجلس النيابي بمنح الثقة لرئيس مجلس الوزراء وبعض الوزراء دون ان يشمل هذا الإجراء جميع الوزراء المقدمه أسماؤهم لإشغال المناصب الوزارية، ومن ثم يُصار في هذا الفرض إلى الموافقة على اختيار بعض الوزراء ورفض بعضهم الآخر تأجيل التصويت عليهم.

وبالرجوع إلى الدساتير والتشريعات المقارنة نجد أنَّ غالبيتها تسير على قاعدة عامة مؤداها عدم معالجة مسألة منح الثقة الجزئي، وذلك بالاكفاء بإيراد وتفصيل الأحكام المتعلقة بمنح الثقة الكلي للوزارة،

وهو الأمر الذي يُفهم منه عدم دستورية وقانونية منح الثقة الجزئي لبعض أعضاء الوزارة دون البعض الآخر.

الفرع الثاني

أشكال منح الثقة للوزارة من ناحية البيان الوزاري

Second division

Forms of the Confidence granting according to the ministerial

statement

تقسم أنواع وصور منح الثقة للوزارة من حيث مدى ارتباطها بالبيان أو المنهاج الوزاري، إلى منح الثقة المستقل عن البيان الوزاري، ومنح الثقة المرتبط بالبيان أو المنهاج الوزاري. ويقصد بمنح الثقة المستقل عن البيان الوزاري هو ذلك الإجراء الذي يقوم بموجبه المجلس النيابي بمنح الثقة لرئيس مجلس الوزراء بصورة مستقلة أو رئيس مجلس الوزراء والوزراء بصورة مستقلة ومنفصلة عن البيان أو المنهاج الوزاري.

وبعبارة أخرى فإنه لا تأثير للبيان الوزاري على ممارسة الأعمال الوزارية، إذ إن اختيار رئيس مجلس الوزراء وتكليفه بتشكيل الحكومة من قبل رئيس الدولة يعد كافياً لغرض المباشرة بالمهام الوزارية، ومن ثم يتمثل الغرض من عرض البيان الوزاري في هذا الفرض في مجرد اطلاع المجلس النيابي واحاطته علماً بالبيان الوزاري دون وجود الزام على رئيس مجلس الوزراء بتعديله وفقاً للملاحظات أو المثالب التي تم تأشيرها عليه من قبل المجلس النيابي أو اللجنة المختصة بالبرنامج الوزاري.

ومن أمثلة الدساتير التي اعتنقت الحكم المذكور هو الدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ المعدل، ففي الوقت الذي نجد فيه أن المادة (٩٨) منه تنص على أن (تتقدم كل وزارة فور تشكيلها ببرنامجه إلى مجلس الأمة، وللمجلس ان يبدي ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج)، نجد بالمقابل أن المذكرة التفسيرية للدستور لم تضي الصفة الإلزامية على البيان الوزاري وتعديلاته، وإنما اعطته قيمة أدبية، فضلاً عن أنها لم تحدد المدة القصوى التي يتوجب عرض البرنامج الوزاري خلالها بعد اختيار رئيس مجلس الوزراء والوزراء من قبل الأمير^(١٥).

فيما ينصرف مفهوم منح الثقة للوزارة المرتبط بالبيان الوزاري إلى مجموعة الإجراءات التي يقوم بها المجلس النيابي لغرض التصويت على منح الثقة لرئيس الوزراء والمقرونة بالموافقة على البيان أو المنهاج الوزاري، أي: إن تكليف رئيس مجلس الوزراء (الوزير الأول) من قبل رئيس الدولة لا يكون نهائياً، ومن ثم ليس بإمكانه مع الوزراء مباشرة المهام الوزارية إلا بعد اقتران ذلك بموافقة المجلس النيابي على البيان أو البرنامج الحكومي.

وبعبارة أخرى فإنه يمكن القول أنّ الموافقة على منح الثقة تقسم إلى إجرائين مستقلين: أولهما: مخصص لمنح الثقة للتشكيلة الوزارية، فيما يخص الإجراء الثاني إلى التصويت على البيان أو المنهاج الوزاري، وباكتمال هاتين المرحلتين فإنه بإمكان الوزارة مباشرة الاختصاصات والمهام الموكلة اليها. ومن استقراء موقف الدساتير والأنظمة السياسية نجد أنها لم تسلك مسلكاً موحداً بهذا الشأن، إذ يتمثل الاتجاه الأول في السكوت عن معالجة الأحكام المتعلقة بمنح الثقة، ففي النظام السياسي البريطاني فإنه لا يوجد هناك الزام دستوري على الوزير الأول بالحصول على الثقة أو تقديم البرنامج الوزاري لمجلس العموم، وذلك بالاستناد إلى اعتبار الوزير الأول المكلف من الملك هو زعيم الأغلبية البرلماني، ومن ثم يصار إلى الاكتفاء بأمر تسميته من الملك دون الحاجة إلى عرض البرنامج الوزاري. وينطبق الحكم ذاته بالنسبة إلى الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ الذي جاء ساكناً عن مسألة حصول الوزارة وبرنامجها على ثقة الجمعية الوطنية^(١٦)، وكذلك الحال بالنسبة إلى دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١^(١٧).

أما الاتجاه الثاني من مسلك الدساتير فيتمثل في تنظيم أحكام منح الثقة والمدد الدستورية المتعلقة بها، ولقد اعتنق هذا الاتجاه غالبية الدساتير^(١٨)، فبالرجوع إلى دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ نجد أنّ المادة (١٤٦) منه تلزم رئيس مجلس الوزراء المكلف من رئيس الجمهورية بتشكيل الحكومة وعرض برنامجها على مجلس النواب خلال (٣٠) يوماً وذلك للحصول على الثقة، وفي حالة اخفاقه يكلف رئيس الجمهورية رئيساً آخر لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب^(١٩).

وكذلك الحال بالنسبة إلى الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ نجد ان المادة (٦٤) منه تلزم الحكومة بأنّ تتقدم إلى مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في (٣٠) يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها، ومن ثم فليس بإمكان الحكومة ممارسة صلاحياتها إلا بعد الحصول على الثقة من قبل أغلبية أعضاء مجلس النواب، وبخلافه تعد مستقلة^(٢٠).

وينطبق الحكم ذاته في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، إذ تلزم المادة (٧٦/رابعاً) منه رئيس مجلس الوزراء المكلف بعرض أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ومن ثم يعد حائزاً على الثقة عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري من قبل الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب الكلي البالغ (٣٢٩) نائباً.

الفرع الثالث

منح الثقة للوزارة من ناحية الأشخاص

Third division

Forms of the Confidence granting according to the person

أما بالنسبة إلى صور وأشكال منح الثقة تبعاً للأشخاص فتقسم إجراء الثقة إلى منح الثقة لرئيس الوزراء، ومنح الثقة إلى الوزراء.

ولئن تأملنا موقف الدساتير نجد أنها افردت ذاتية مستقلة لمنح الثقة لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول بشكل مستقل عن الوزراء وعن البيان الوزاري على خلاف في التفاصيل من دستور لآخر. وبالرجوع إلى دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ نجد أن على الرغم من عدم النص على ضرورة استحصال الوزراء على الثقة بصورة مستقلة عن رئيس مجلس الوزراء، غير أن مضمون المادة (١٤٦) من الدستور يقضي بذلك ضمناً، وبالأخص إذا ما علمنا استقلال رئيس الجمهورية بتعيين رئيس مجلس الوزراء والزامه بتشكيل حكومته خلال المدة الدستورية المحددة بـ(٣٠) يوماً، وينطبق الحكم ذاته بالنسبة إلى الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل وفقاً للمادة (٢/٦٤) منه.

خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الذي افرد ذاتية مستقلة لمنح الثقة للوزراء بشكل مستقل عن رئيس مجلس الوزراء بعد تكليفه من رئيس الجمهورية، إذ جاءت المادة (٧٦/رابعاً) من دستور ٢٠٠٥ لتنص على انه (ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين... بالأغلبية المطلقة)، وهو الامر الذي يفهم منه أن الموافقة على إجراء منح الثقة للوزراء تختلف عن إجراء منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء، والذي يتمثل بالنسبة إلى رئيس مجلس الوزراء بالموافقة على المنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب.

الفرع الرابع

منح الثقة للوزارة تبعاً للالتزام

Forth division

Forms of the Confidence granting according to the obligation

تقسم صور وأشكال منح الثقة من حيث الالتزام إلى منح الثقة الوجوبي ومنح الثقة الجوازي، إذ يقصد بمنح الثقة الوجوبي هو ذلك الإجراء المنصوص عليه في الدستور أو القوانين المكملة والذي تلزم فيه الوزارة الجديدة بعد صدور قرار رئيس الدولة بتشكيلها أن تعرض التشكيلة الوزارية والبرنامج أو

المنهاج الوزاري على المجلس النيابي لاستحصال الموافقة والثقة من خلال التصويت عليه بالأغلبية المطلوبة.

فيما ينصرف مفهوم منح الثقة الجوازي إلى ذلك النوع الذي لا يوجد نص دستوري أو قانوني يفرض فيه على الوزارة ضرورة المثل أمام المجلس النيابي لاستحصال الثقة قبل المباشرة بالاختصاصات والمهام المناطة به.

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى ان القاعدة العامة أصبحت تتمثل بتواتر الدساتير والتشريعات المكملة على اعتناق منح الثقة الجوازي للوزارة، ومنها الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، والدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، اذ ان حصول الوزارة على الثقة يعد من الشروط الأساسية لتشكيل الوزارة^(٢١).

ولم يشذ على هذه القاعدة العامة سوى النظام السياسي البريطاني، الذي لا يشترط أو يستلزم موافقة مجلس العموم على منح الثقة للوزارة، إذ إنَّ الثقة مفترضة في الحكومة البرلمانية الحائزة على الأغلبية البرلمانية، ومن ثم فلا تظهر هناك حاجة إلى التصويت عليها ومنحها الثقة من مجلس العموم، وذلك لأنَّ الملك يكلف زعيم الأغلبية البرلمانية بتشكيلها، أي: إنَّ الملك هو الذي يستقل باختيار رئيس الوزراء وبناء على تسمية رئيس الوزراء لزملائه الوزراء من بين حزبه يقوم الملك بالموافقة على اختيارهم^(٢٢).

وينطبق الحكم ذاته بالنسبة إلى الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، الذي جاء خالياً من ايراد نص يلزم الوزارة باستحصال الثقة من الجمعية الوطنية، إذ تمارس الوزارة اختصاصاتها ومهامها من تاريخ اصدار مرسوم تعيينها من الرئيس الفرنسي، وذلك على أساس الثقة المفترضة فيها دون ان يخل ذلك بحق الوزير الأول في تحريك مسألة الثقة بالوزارة بعد المداولة بشأنها في مجلس الوزراء وذلك بمناسبة عرض برنامج الوزاري^(٢٣).

المطلب الثالث

ذاتية قرار منح الثقة وطبيعته القانونية

Third requirement

Discrimination of the Confidence granting And its legal nature decision

لم تتفق الدساتير والتشريعات المقارنة على طبيعة موحدة لقرار منح الثقة، اذ تفرق بين الإجراءات السابقة على منح الثقة والإجراءات اللاحقة عليها والمتمثلة بصدور قرار منح الثقة.

ولم يقتصر الامر عند هذا الحد فحسب، بل تعداه الامر إلى الفقهاء الذين اختلفوا في تحديد طبيعة منح الثقة للوزارة بين رأيين، ففي الوقت الذي يذهب فيه الرأي الأول: إلى اعتناق الطبيعة السياسية لمنح الثقة للوزارة، نجد بالمقابل أنَّ الرأي الثاني يعتنق الطبيعة القانونية لقرار منح الثقة للوزارة.

لذا ومن اجل الوقوف على الذاتية المميزة لمنح الثقة وتمييزها مما يشتهر بها من مصطلحات مماثلة كسحب الثقة، فضلاً عن بيان الطبيعة القانونية لقرار منح الثقة لذا سنتناول ذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول

تمييز قرار منح الثقة من سحب الثقة

First division

Discrimination of the Confidence granting decision from withdrawal confidence

توجد العديد من أوجه الشبه والاختلاف بين قرار منح الثقة للوزارة وقرار سحب الثقة لذا سنتناولها تباعاً في البنود الآتية:

أولاً: أوجه الشبه:

ينتسب كل من منح الثقة وسحب الثقة بالأوجه الآتية:

- ١- من حيث الجهة المختصة بإصدار القرار: يختص المجلس النيابي كقاعدة عامة بمنح الثقة وسحبها في الغالب الا من الدساتير.
- ٢- من حيث محل التصرف: نجد أن كلاً من قرار منح الثقة وسحب الثقة يتعلق بالوزارة أو الوزارة والبرنامج الوزاري، كونه من المرتكزات الأساسية في النظام البرلماني والمختلط.
- ٣- من حيث الطبيعة القانونية: يشترك كل من قرار منح الثقة وسحب الثقة في اعتباره عملاً برلمانياً، وشرطاً من الشروط اللازمة لممارسة المهام والاختصاصات الممنوحة للوزارة، اذ بغياب الثقة فإنه يتعذر على الوزارة مباشرة مهامها، وذلك لحجب الثقة عنها، وبهذا يتماثل قرار حجب الثقة عن الوزارة فور تشكيلها مع قرار سحب الثقة عنها.

ثانياً: أوجه الاختلاف:

يمكن اجمالاً أوجه الاختلاف بين قرار منح الثقة وقرار سحب الثقة بالآتي:

- ١- من حيث الجهة التي تقدم الطلب: تشترط غالبية الدساتير كقاعدة عامة تقديم الوزير الأول طلباً وجوبياً إلى المجلس النيابي لاستحصال قرار برلمانياً بالثقة قبل مباشرة المهام والاختصاصات الدستورية، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى طلب سحب الثقة الذي يتسم بالصفة الجوازية، يستوي ذلك بالنسبة إلى الوزير الأول الذي اجازت له بعض الدساتير بمناسبة عرض مشروع قانون أو بيان السياسة العامة

السبوية أو عند انتهاج سياسة جديدة، كما يجوز في الوقت ذاته لعدد محدد من أعضاء المجلس النيابي تقديم طلب سحب الثقة عن الحكومة أو بعض الوزراء^(٢٤).

٢- من حيث وقت تقديم الطلب: في الوقت الذي يلتزم فيه رئيس مجلس الوزراء (الوزير الأول) بتقديم طلب منح الثقة بالوزارة أو بالوزارة والبرنامج الوزاري فور تشكيلها، نجد بالمقابل ان طلب سحب الثقة يقدم بعد مباشرة الوزارة بممارسة اختصاصاتها الدستورية، أي بعد حصول الحكومة على الثقة بعد تنصيبها.

٣- من حيث الأثر المترتب: ان منح الثقة للوزارة من المجلس النيابي يترتب عليه مباشرة الوزارة لعمالها ومهامها، خلافاً لسحب الثقة من الوزارة الذي تختلف آثاره باختلاف ما إذا كان موجهاً إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزارة أو احد الوزراء، إذ في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو الوزارة ككل فإنه تعتبر الوزارة مستقلة طبقاً لقواعد المسؤولية الوزارية التضامنية، ومن ثم تكف يد الوزارة عن ممارسة الاختصاصات وتتحول إلى حكومة تصريف اعمال للمدة التي يحددها النص الدستوري كأن تكون لشهر، اما في حالة توجيه طلب سحب الثقة إلى احد الوزراء فإنه يعد مستقبلاً طبقاً لقواعد المسؤولية السياسية الفردية.

الفرع الثاني

طبيعة إجراءات منح الثقة

Second division

The nature of the Confidence granting procedure

سبق وأن بينا اعتناق غالبية الدساتير وجوب استحصال الثقة من التشكيلة الوزارية الجديدة قبل المباشرة بالمهام الوزارية وذلك تطبيقاً للنص الوارد في الدستور أو التشريعات المكملة له. وبهذا يتوجب أن منح الثقة للوزارة تعد عملاً ذو طبيعة مركبة ومعقدة، فهو عند النظر اليه من زاوية السلطة التشريعية فإنه يعد عملاً تشريعياً، وبالمقابل عند النظر اليه من زاوية الوزارة يعد شرطاً اساسياً من شروط تولي الوزارة ومباشرة اعمالها، لذا فإنه هذا الامر يستوجب معه تجزئة إجراءات منح الثقة من اجل تحديد طبيعتها القانونية، اذ تتكون عملية منح الثقة من العديد من الإجراءات السابقة والتي تتمثل بالآتي:

١- المرحلة الأولى: تتمثل بإصدار قرار من رئيس الدولة بتسمية رئيس مجلس الوزراء (الوزير الأول)، وهذا القرار لا يعدو عن كونه قراراً تمهيدياً (غير نهائي)، ويمكن وصفه بأنه قرار معلق على شرط واقف، وهو منح الثقة من المجلس النيابي، وبخلاف ذلك في حالة عدم التصويت يعد القرار ملغى من تاريخ صدور قرار المجلس بعدم الموافقة.

وبناءً على ما تقدم يمكن القول أنّ طبيعة قرار رئيس الدولة بتكليف زعيم الحزب الحاصل على الأغلبية بتشكيل مجلس الوزراء يوصف بأنه قرار ذو طبيعة سياسية ودستورية في آن واحد، إذ إنّ غالبية الدساتير تحدد سلطة رئيس الدولة في التكليف، ومن ثم توصف سلطة الرئيس في تكليف مرشح الكتلة النيابية بأنها سلطة مقيدة ومرهونة بالتوافقات والمشاورات السياسية، وذلك بالاستناد إلى وجوب قيام الرئيس بتكليف زعيم الحزب الفائز في الانتخابات النيابية كما هو الحال في النظام السياسي البريطاني، أو (مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً) كما هو الحال في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وفي كلتا الحالتين فإنّ هذا القرار يتسم بالصفة السياسية الغالبة فيه على الصفة الدستورية.

٢- المرحلة الثانية: قيام رئيس مجلس الوزراء (الوزير الأول) بترشيح الوزراء وتقديم البيان أو المنهاج الوزاري لغرض استحصال الثقة.

وأول ما يلاحظ بهذا الصدد أنّ تكليف رئيس الدولة لرئيس الوزراء يعد إجراء بديلاً عن منح الثقة لرئيس مجلس الوزراء اعتماداً على صفته (زعيم حزب الأغلبية) أو (مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً)، وبهذا فإنّ التصويت على البيان أو المنهاج الوزاري من قبل المجلس النيابي يعد قرينة على الموافقة الضمنية على تسمية رئيس مجلس الوزراء عند تشكيل الكابينة الوزارية مجدداً، دون الحاجة إلى عرض التصويت عليه أمام أعضاء المجلس.

وعلى الرغم مما تقدم غير انه يتوجب علينا القول باختلاف طبيعة التصويت على البيان الوزاري وذلك تبعاً لاختلاف موقف الدساتير والتشريعات المكملة من هذه المسألة، إذ يتسم التصويت على المنهاج أو البيان الوزاري بالطبيعة الدستورية والقانونية في حالة النص على اشتراطه صراحة في الدستور أو القوانين المكملة له، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى حالة عدم النص عليه صراحة أو ضمناً، إذ يعد إجراء ذا طبيعة سياسية غير ملزمة لرئيس مجلس الوزراء الاخذ بالتعديلات أو التغييرات التي يبديها المجلس النيابي على البيان الوزاري.

ويذهب غالبية الفقهاء إلى أنّ منح الثقة يعد شرطاً من شروط تشكيل الوزارة وبالأخص في حالة النص عليه في الدستور^(٢٥).

وبناءً على ما تقدم من استقراء موقف الدساتير نجد انها توزعت بين الاتجاهين المذكورين أعلاه، فبالرجوع إلى دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ المعدل نجد ان المادة (١٤٦) منه توجب على رئيس مجلس الوزراء المكلف من رئيس الجمهورية بتشكيل الحكومة وعرض برنامجها على مجلس النواب خلال ٣٠ يوماً، أي: ان التصويت على البيان الوزاري يعد إجراء لازماً وشرطاً واقفاً لممارسة الحكومة لصلاحيتها ومهامها.

أما في لبنان فنجد أن المادة (٦٤) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ تنص (وعلى الحكومة ان تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها). ويتضح من النص وجوب التصويت على البيان الوزاري كجزء من متطلبات منح الثقة للوزارة قبل ممارسة الحكومة لصلاحيتها، ومن ثم يعد هذا الإجراء من الإجراءات الدستورية الواجب الاتباع وبخلافه تحجب الثقة عن الوزارة.

الفرع الثالث

طبيعة قرار منح الثقة

Third division

The nature of the Confidence granting decision

ذهبت غالبية الدساتير محل الدراسة إلى بيان الأثر المترتب على منح الثقة للوزارة من المجلس النيابي بعد التصويت عليه واقتترانه بالأغلبية اللازمة، والذي يتمثل بعدم إمكانية ممارسة الوزارة مهامها واختصاصاتها الا بعد الحصول على الثقة، وبخلافه تعد الثقة محجوبة عنها.

وبهذا يتضح أن القرار البرلماني بمنح الثقة للوزارة أو للوزارة وبرنامجها فور تأسيسها يعد شرطاً دستورياً و لازماً لتنصيب الوزارة وممارسة اختصاصاتها الدستورية الكاملة، أي: إن قرار منح الثقة يُكيف على انه من شروط حيياة الوزارة للسلطة، وهو الأمر الذي يتوجب معه ضرورة احتفاظ الوزارة بالثقة البرلمانية من اجل استمرارها في الحكم^(٢٦).

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإنه من امعان النظر في قرار منح الثقة للوزارة نجد أنه يعد صورة من صور الرقابة البرلمانية غير المباشرة والتي يمارسها المجلس النيابي على الوزارة أو الوزارة وبرنامجها قبل تشكيلها وقبل ممارسة المهام والاختصاصات الوزارية، وهو الأمر الذي أدى بالبعض إلى وصفها بأنها رقابة سابقة ووجوبية وملزمة ووقائية في آن واحد^(٢٧).

وبتطبيق ما تقدم على منح الثقة الجزئي للوزارة فإنه لا يوجد سند دستوري وقانوني لمنح الثقة الجزئي، اذ لا يعدو الإجراء المذكور عن كونه تنصلاً من الالتزام بالمدة الدستورية المحددة والملقاة على عاتق رئيس الوزراء والملزم بتشكيل الوزارة خلالها، ومن ثم يتوجب معه تفعيل النصوص الدستورية وتكليف مرشح اخر بتشكيل الوزارة في حالة عدم الالتزام باستكمال جميع مرشحيها.

نخلص مما تقدم إلى أن قرار منح الثقة للوزارة يعد شرط ابتداء وليس شرط استمرار، اذ يعد من المرتكزات الأساسية لمباشرة الوزارة لمهامها واختصاصاتها، وبخلافه يتوجب على الوزارة تقديم استقالتها.

المبحث الثاني

منح الثقة الجزئي في العراق

Second topics

Partial of the Confidence granting in Iraq

بغية الوقوف على الاصل الدستوري لإجراء منح الثقة للحكومة في العراق ينبغي التوغل في البحث عن تلك الفكرة في الدساتير العراقية المتعاقبة في مطلب اول، وأثر الواقع السياسي في تشكيل الحكومة وفقاً لدستور ٢٠٠٥ في مطلب ثانٍ، وموقف المحكمة الاتحادية العليا في مطلب ثالث.

المطلب الاول

الأساس الدستوري لمنح الثقة الجزئي في الدساتير العراقية

Third requirement

The constitutional basis of Partial confidence granting in Iraqi

constitutions

يمكن تقسيم الحقبات الدستورية للعراق منذ تأسيس المملكة العراقية عام ١٩٢١ إلى صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى حقبات ثلاثة: حقبة القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥، وحقبة الدساتير الانقلابية من عام ١٩٥٨ - ٢٠٠٣، وحقبة الدساتير المدنية من ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥، وسنعرض تلك الحقبات قدر تعلقها بموضوع البحث.

الفرع الاول

منح الثقة في حقبة القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥

First division

Grant confidence in Iraqi fundamental law of 1925

نصت المادة (٢٦) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ على أنه (٥). الملك يختار رئيس الوزراء وعلى ترشيح الرئيس يعين الوزراء ويقبل استقالتهم من مناصبهم ٦. للملك عند الضرورة التي تقتضيها المصلحة العامة أن يقيل رئيس الوزراء).

يتضح جلياً من النص المتقدم غياب إجراء منح الثقة بوصفه تأييداً يمنح من البرلمان إلى التشكيلة الحكومية أو إلى رئيس الوزراء، وانما يُناط الامر بالملك وحده فهو الذي يكلف رئيس الوزراء بتشكيل

الوزارة ويُعد ذلك التكليف منحاً للثقة دون الرجوع إلى مجلس الأمة^(٢٨)، ولهذا يعد تشكيل الوزارة ومنحها الثقة حقاً شخصياً للملك^(٢٩).

الفرع الثاني

منح الثقة في حقبة الدساتير الانقلابية

Second division

Grant confidence in revolutionary constitutions

حدثت اربع انقلابات عسكرية في العراق خلال الحقبة الممتدة من ١٤ تموز عام ١٩٥٨ إلى ١٧ تموز عام ١٩٦٨ وهو انقلاب ١٤ تموز عام ١٩٥٨ وانقلاب ٨ شباط ١٩٦٣ وانقلاب ١٨ تشرين الثاني عام ١٩٦٣ وانقلاب ١٧ تموز عام ١٩٦٨، نتج عن تلكم الانقلابات دساتير ست هي:

١. دستور ٢٧ تموز عام ١٩٥٨.
٢. دستور ٤ نيسان ١٩٦٣.
٣. دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤.
٤. دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤.
٥. دستور ٢١ ايلول ١٩٦٨.
٦. دستور ١٦ تموز عام ١٩٧٠.

كانت سمة تلكم الدساتير هي انها فاقدة للشرعية لانها موضوعة من قادة الانقلاب دون ان يكون للشعب دوراً في اقرارها، وانها تركز السلطة وتفتقر للرقابة على دستورية القوانين ودساتير مشخصة^(٣٠).

ولهذا يمثل مجلس الوزراء السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨ ولا يوجد برلمان منتخب يمارس عملية التشريع ويمنح الثقة للحكومة^(٣١)، كذلك الحال ينطبق على المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي يجمع السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣^(٣٢)، ويجري على المجلس الوطني لقيادة الثورة المشكل بموجب دستور ٢٢ نيسان للعام ١٩٦٤^(٣٣)، وكان يمارس رئيس الجمهورية اختصاص تعيين رئيس الوزراء ونوابه وقبول استقالاتهم واعفائهم من مناصبهم بموجب دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤^(٣٤).

ويملك رئيس الجمهورية تعيين الوزراء وقبول استقالاتهم واعفائهم من مناصبهم وإثارة مسؤوليتهم أمامه بمقتضى دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨^(٣٥) وهكذا يجري الأمر في ظل دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠^(٣٦).

ويتضح مما تقدم أنّ إجراء منح الثقة رهين رئيس الجمهورية في ظل الدساتير الانقلابية والذي منحته موقعاً مميزاً ومؤشراً في ثنايا نصوصها وبذلك يغيب إجراء منح الثقة بمفهومه الديمقراطي في ظل دساتير الانقلابات العسكرية في العراق لارتباطه باختصاصات رئيس الدولة الواسعة من جهة ولغياب الحياة البرلمانية وانتفاء وجود برلمان منتخب يمثل الشعب من جهة أخرى.

الفرع الثالث

منح الثقة في حقبة الدساتير المدنية

Third division

Grant confidence in civilian constitutions

تنصرف حقبة الدساتير المدنية إلى تلك الفترة الممتدة من عام ٢٠٠٤ إلى ما بعد عام ٢٠٠٥ والتي تقوم على اتباع الآليات الديمقراطية للحكم المدني ومن أهمها الانتخابات ويتم فيها تداول السلطة سلمياً دون الركون إلى العنف وتدخل القوات المسلحة واحداث الانقلابات العسكرية^(٣٧). هذا وقد أُصدر دستورين خلال تلك الحقبة الاول قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ والثاني دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وسنعرض هذين الدستورين قدر تعلق الامر بإجراء منح الثقة.

١. منح الثقة في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤:

نصت المادة ٣٨ من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية للعام ٢٠٠٤ على انه (أ- يقوم مجلس الرئاسة تسمية رئيس للوزراء بالإجماع، واعفاء مجلس الوزراء بناء على توصية من رئيس الوزراء، يسعى رئيس الوزراء ومجلس الوزراء بعد ذلك للحصول على تصويت بالثقة بالأغلبية المطلقة من الجمعية الوطنية قبل البدء بعملهم كحكومة ولمجلس الرئاسة الاتفاق على مرشح لمنصب رئيس الوزراء في غضون اسبوعين، وفي حالة اخفاقه تعود مسؤولية تسمية رئيس الوزراء للجمعية الوطنية، في هذه الحالة يجب أن تصدق الجمعية الوطنية على تسميته بأغلبية الثلثين، واذا تعذر على رئيس الوزراء ترشيح مجلس وزرائه خلال شهر يقوم مجلس الرئاسة بتسمية رئيس وزراء آخر).

ويستبان من النص المتقدم أن تشكيل مجلس الوزراء يتطلب الآتي:

١. يتولى مجلس الرئاسة اختيار رئيس الوزراء بالإجماع.
٢. يتولى رئيس الوزراء تسمية الوزراء.
٣. يسعى مجلس الوزراء إلى الحصول على ثقة الجمعية الوطنية بالأغلبية المطلقة.

٤. في حالة عدم حصول مجلس الوزراء على ثقة الجمعية الوطنية يتولى مجلس الرئاسة الاتفاق على مرشح لمنصب رئيس الوزراء خلال اسبوعين.
٥. في حالة اخفاق مجلس الرئاسة تتولى الجمعية الوطنية تسمية رئيس وزراء بأغلبية الثلثين.
٦. إذا لم يتمكن رئيس الوزراء في تسمية وزرائه يتولى مجلس الرئاسة تسمية رئيس وزراء آخر.

واستناداً إلى ما تقدم يظهر إجراء منع الثقة إجراء حاكماً تمنحه الجمعية الوطنية لمجلس الوزراء ليتولى مهامه، وهذا يعد اول ظهور صريح لإجراء منح الثقة في الدساتير العراقية على اعتبار أن قانون ادارة الدولة لعام ٢٠٠٤ قد استأنف الحياة البرلمانية في البلاد واسس لحكومة شرعية تستمد شرعيتها من الجمعية الوطنية بوصفها برلماناً منتخباً من الشعب ومعبراً عن ارادته والذي يفوضها بدوره إلى مجلس وزراء يتولى الجانب التنفيذي في السلطة الاتحادية (٣٨).

٢. منح الثقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

إنّ اهم ما يمتاز به دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ انه صدر بطريقة الاستفتاء الدستوري ولذلك يُعد الدستور الاوحد الذي صدر بطريق ديمقراطي مقارنة بالدساتير السابقة (٣٩).

وقد صرح دستور ٢٠٠٥ جهاراً بإجراء منح الثقة في المادة (٧٦) الذي انتظم نصها على الآتي (اولاً: يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية. ثانياً: يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف بتسمية أعضاء وزارته خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف. ثالثاً: يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً، عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة خلال المدة المنصوص عليها في البند ثانياً من هذه المادة. رابعاً يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقته، عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة. خامساً: يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً في حالة عدم نيل الوزارة الثقة).

ومن تحليل النص المتقدم يتضح ان خطوات تشكيل مجلس الوزراء هي :

١. يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الحائزة على العدد الاكبر من مقاعد البرلمان بتشكيل مجلس الوزراء على ان يتم ذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.
٢. يسمى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية الوزراء خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف، أما إذا انصرفت المدة المذكورة ولم يُسم الوزراء يكلف مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس

الوزراء خلال خمسة عشر يوماً، يتولى تسمية الوزراء خلال المدة سالفة الذكر، وإذا خفق مرة أخرى، يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً ثالثاً وهكذا دواليك.

٣. بعد أن يكمل رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته يتوجه إلى مجلس النواب لنيل الثقة على وزرائه منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة، أما إذا لم يمنحه مجلس النواب ثقته يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً آخر بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التكليف.

ويستبان من النص المتقدم أن الدستور قد نظم صراحة مسألة منح ثقة للحكومة وأقرنها بأحكام ومدد تفصيلية، إلا أنه لم يشر البتة إلى منح الثقة على شكل دفعات أو بصورة جزئية، اعتقاداً منه بإبعاد فرص تشكيل الحكومات بصورة جزئية، فضلاً عن أنه وضع أجلاً زمنياً للفترة المحددة لرئيس الجمهورية لتكليف مرشح الكتلة النيابية البالغة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية، وأجلاً محدداً لمرشح الكتلة النيابية لاختيار وزرائه البالغة ثلاثين يوماً من تاريخ التكليف، إلا أنه لم يحدد مدة لمجلس النواب لمنحه الثقة للوزارة بالأغلبية المطلقة.

صفوة القول أن المشرع لم يجيز منح الثقة الجزئي للحكومة استناداً للنص المتقدم والذي نظم فيه منح الثقة تنظيماً مفصلاً إلا أن الواقع السياسي كانت له كلمة أخرى كما سنرى.

المطلب الثاني

اثر الواقع السياسي في تشكيل الوزارة وفقاً لدستور ٢٠٠٥

Second requirement

The effect of political reality on the formation of the ministry

according the constitution of Iraq of 2005

ينبغي التسليم قبل الخوض في الواقع السياسي واثره في تشكيل الوزارات في العراق، بأنه لا يمكن فهم النص الدستوري وتطبيقه ومداه ما لم يتم الغوص في الواقع السياسي الذي يحتضنه^(٤٠). لذا سنعرض الواقع السياسي بالقدر الذي يتعلق بمنح الثقة الجزئي للوزارة بالتطرق إلى التحول من الحكومات الفعلية إلى الحكومات الديمقراطية، والمحددات الواقعية السياسية لتشكيلها.

الفرع الاول

التحول من الحكومات الواقعية إلى الحكومات الديمقراطية

First division

Transition from realistic government to democratic government

يشكل القائمون بالانقلابات الحكومات الواقعية بعيداً عن فكرة الشرعية الدستورية، ويفرضونها على المحكومين فرضاً، فلا اليات دستورية مسبقة لتشكيلها ولا دور للشعب في اختيارها. وقد سادت تلكم الحكومات في العراق من الحقبة الممتدة من عام ١٩٥٨ - ٢٠٠٣ واستندت في وجودها إلى الفرض والقوة وواقع الحال.

أما بعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فإنه وضع اليات دستورية لتشكيل الحكومات بفعل البرلمان المنتخب من الشعب، لذا حضرت فكرة الشرعية الدستورية بقوة، واصبحت المعيار في قبول السلطة من عدمه وقد صرح الدستور بها جهاراً في مادته الخامسة عندما نص على انه (السيادة للقانون والشعب مصدر السلطة وشرعيتها يمارسها بالاقتراع السري العام والمباشر وعبر مؤسساته الدستورية).

الفرع الثاني

المحددات الواقعية لتشكيل الحكومات في ظل دستور ٢٠٠٥

Second division

Realistic determinants of government formation in the constitution of Iraq 2005

على الرغم من وضع الدستور الآليات والإجراءات اللازمة لتشكيل الحكومة والذي تبدو للوهلة الاولى اليات ديمقراطية إلا أنّ الواقع السياسي قد فعل فعله الفعّال في تقييد تلكم الآليات بقيود مسختها من شيء إلى شيء آخر، غلب عليها الاتفاق السياسي بدل التطبيق الدستوري السليم، وقد تعلق الامر بالدراسات الدستورية نعرض القيود السياسية المؤثرة بتشكيل الحكومات بإيجاز وهي:

اولاً: فكرة التوافق السياسي :

التوافق السياسي معناه اتفاق القوى السياسية الكبرى أو الزعامات على شخص من يتولى رئاسة الحكومة، وبالرغم من نص المادة (٧٦) من دستور ٢٠٠٥ على الزام رئيس الجمهورية بتشكيل الكتلة

النيابية الاكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء، الا ان رئيس الجمهورية لم يكلف أي شخصية لم تحظ بالتوافق السياسي بل ذهب إلى ابعد من ذلك عندما امتنع عن تكليف مرشح الكتلة النيابية الاكثر عدداً ولثلاث مرات بذريعة عدم حصول التوافق السياسي حول شخصية المرشح^(٤١).

ثانياً: المحاصصة السياسية :

ومعناها توزيع المناصب الوزارية من منصب رئيس مجلس الوزراء والوزراء والمدراء العامين على الكتل السياسية الممثلة في البرلمان والزام المرشح بتكليف الحكومة بمراعاة حصص الكتل أو الاحزاب الممثلة بالبرلمان مما اوجد تعقيداً قاد إلى ازمانت كبرى جعلت من المناصب غاية بحد ذاتها بدلاً ان تكون وسيلة لتحقيق الاصلاح بكافة ضروبه ومعانيه^(٤٢).

ثالثاً: فرض الوزراء من الكتل السياسية :

يوجي نص المادة (٧٦/ثانياً) التي انتظم نصها على (يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف، بتسمية أعضاء وزارته خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف) يوجي بأن المرشح في تكليف الحكومة حراً في اختيار من يستوزرهم لوزارته، إلا أن الواقع العملي اظهر عكس ذلك، إذ تفرض القوى السياسية مرشحيها عليه فرضاً وإن لم يستجب لإرادتهم ستمتنع الكتل السياسية عن منحه الثقة بالأغلبية المطلقة كما اوجبت المادة (٧٦/رابعاً) من دستور ٢٠٠٥.

المطلب الثالث

موقف المحكمة الاتحادية العليا من منح الثقة الجزئي

Third requirement

Attitude of higher supreme court from partial confidence

لقد اقرت المحكمة الاتحادية العليا منح الثقة الجزئي للوزارة عندما اصدرت حكمها الاول : القرار التفسيري ذي العدد ٩٣/اتحادية/٢٠١٠ في ١٩/١٢/٢٠١٠ وحكمها ذي العدد ٥٣/اتحادية/٢٠١١ في ١٨/١١/٢٠١١، اذ قضت فيها بجواز تشكيل مجلس الوزراء وتعيين الوزراء على شكل دفعات و اقرار الوزارة بالوكالة كما افادت بعدم الزامية التقيد بالمدد الدستورية.

الفرع الاول

جواز تشكيل الوزارة على دفعات وقرار الوزارة بالوكالة

First division

The formation of the ministry in installments and the approval of the ministry

تلقت المحكمة الاتحادية طلباً من مجلس النواب، يستفسر فيه عن ضرورة تسمية رئيس مجلس الوزراء للوزارة خلال المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً) من الدستور البالغة (٣٠) يوم ام يجوز له تأخير تسمية بعضهم عن المدة المحددة، وقد اجابت المحكمة بان (لا وجوب على رئيس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته جميعهم خلال المدة المنصوص عليها في المادة (٧٩/ثانياً) ويجوز له تأخير تسمية بعضهم على ان تشغل المناصب الوزارية التي لم يسم لها وزير بصورة مستقلة من رئيس الوزراء نفسه أو احد الوزراء وموافقة مجلس النواب ولو تم ذلك بعد فوات المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً) من الدستور... تجد المحكمة ان الدستور لم يمنع رئيس الوزراء المكلف بتسمية أعضاء وزارته - اصالة أو وكالة - بشرط ان لا تتجاوز المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً) وهذا الجواز يسرى على مجلس النواب فله حق التصويت بالموافقة على الوزراء بشكل دفعات وليس دفعة واحدة) (٤٣) إن ما ذهبت المحكمة الاتحادية العليا من جواز تشكيل الوزارة على شكل دفعات مع جواز تولي الوزارة بالوكالة لحين تسمية وزيراً لها، لهو اجتهاد من عندياتها لا يستند إلى نص من الدستور، اذ حددت المادة (٧٦) من الدستور خطوات تسمية الوزراء من المرشح لرئاسة مجلس الوزراء تحديداً ووضوحاً لا يقبل التأويل بعد ان ربطته بمدد دستورية، فقد جاء في المادة المذكورة بفقرتها الرابعة ان (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقته، عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة). والمعنى المنتزع من النص يوحي إلى ان إجراء منح الثقة يكون على مجمل الوزراء بدلالة عبارة (يعرض اسما أعضاء وزارته...) وبما ان الوزارة تتشكل من مجموعة وزراء يمنحهم مجلس النواب ثقته بالأغلبية المطلقة لذا لا يمكن تجزئتهم على شكل دفعات في جلسات متباعدة لأنه يتعارض مع حكم المادة سالفه الذكر ولا اجتهاد في مورد النص.

وقد ينازع البعض بأن عبارة (الوزراء منفردين) تنصرف إلى جواز تقديمهم إلى مجلس النواب على دفعات ليصوت عليهم المجلس بجلسات متباعدة، الا اننا لا نعتقد بهذا الاعتقاد ونرى بان العبارة تنصرف إلى عرض كل وزير مع سيرته المهنية على مجلس النواب للتصويت على منحه الثقة ثم يتلوه الاخر هكذا في جلسة واحدة ولا وجود لوزارة دون اكمال وزرائها.

إنَّ اتجاه المحكمة هذا اوجد حكومات غير مكتملة التشكيل من عام ٢٠١٠-٢٠١٨، وكانت سمتها عدم القدرة على القيام بجميع أعبائها، ويُصلح تسميتها بـ(الوزارات المبسترة) فهي حكومات أقرب ما تكون حكومات توافقية سياسية ولا تتسجم مع التفسير السليم لنص المادة (٧٦/اولاً) من الدستور، كونها غير مكتملة التشكيل^(٤٤).

الفرع الثاني

الزامية التقيد بالمدد الدستورية المتعلقة بتشكيل الوزارة

Second division

Mandatory compliance with constitutional terms related to the formation of the ministry

لقد تذبذب موقف المحكمة الاتحادية العليا من المدة الدستورية الواردة في المادة (٧٩/ثانياً) من دستور ٢٠٠٥ والتي اوجبت على رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف.

اذ قضت بوجوب التقيد بها عند قيام رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية الوزراء اصالة أو وكالة بحكمها ذي العدد ٩٣/اتحادية /٢٠١٠ في ٢٠١٠/١٢/١٩ والذي قضت فيه بان (... تجد المحكمة الاتحادية العليا ان الدستور لم يمنع رئيس الوزراء المكلف بتسمية أعضاء وزارته، اصالة أو وكالة، على دفعات بشرط ان لا تتجاوز المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً)....).

إلا أنها تراجع عن حكمها هذا واجازت تأخير تسمية وزراء الوزارات الامنية بعد فوات مدة الثلاثين يوماً على الرغم من مرور اكثر من (سبعة) اشهر على تشكيل الحكومة، عندما قضت ببرد دعوى المدعي الذي ادعى فيها مخالفة كل من رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب لأحكام الدستور، لأنهما تأخرا من تسمية الوزراء الامنيين خارج المدة المتقدمة، بحكمها ذي العدد ٥٣/اتحادية/٢٠١١ الصادر في ٢٠١١/١٠/١٨ الذي قضت فيه بأنه (... وحيث لم يحصل التوافق بين الكتل السياسية على تسمية الوزراء للوزارات المذكورة ولم تقدم مثل هذه الترشيحات إلى مجلس النواب، لذا لا يعد المدعي عليهما الاول والثاني/ اضافة لوظيفتهما قد ارتكبا مما يعد خرقاً لأحكام الدستور...).

إنَّ تجاهل المحكمة للمدد الدستورية في حكمها الاخير محل نظر، ونعزو ذلك لسببين :

السبب الاول : هي أنَّ المدة الواردة في المادة (٧٦/ثانياً) البالغة ثلاثون يوماً هي من المدد

الدستورية الأمرة التي ليس بالإمكان مخالفتها^(٤٥).

السبب الثاني : تُستشف الصفة الأمرة للمدة الدستورية المذكورة من صياغة المشرع للنص، إذ استعمل المشرع لفظ (خلال مدة اقصاها) وهذه الدلالات النصية تدل على أنّ المشرع الدستوري قد استعمل الفاظ محددة للدلالة على أهمية المدة، إذ ينصرف لفظ (خلال) إلى البرهة الزمنية التي تمنح إلى المكلف بتشكيل مجلس الوزراء، اما لفظ (مدة اقصاها) فتعني تحديد الحد الاقصى للمدة، أي ثمة اثر يترتب على انتهاء المدة المذكورة دون تسمية الوزراء، وهذا الاثر رتبته الفقرة الثالثة من المادة (٧٦) التي قضت بان (يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء... عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة خلال المدة المنصوص عليها في البند ثانياً من هذه المادة). وعليه يمكن لرئيس مجلس الوزراء تسمية أعضاء وزارته خلال عشرة ايام أو اكثر من مدة الثلاثين يوماً ولكن يُعد بحكم المخفق في تشكيلها ولو اكتمل ذلك بعد انقضاء مدة الثلاثين يوماً أنفة الذكر، ألا يعني ذلك أنّ مدة الثلاثين يوماً من المدد الدستورية الأمرة؟ لذا من العجب أنّ تذهب المحكمة إلى عكس ذلك لتساير الواقع السياسي في انحرافه وتردد ما اقره القائمون عليه دون تصويب أو تصحيح.

لذا ندعو قضاؤنا الموقر أنّ يراعي المدد الدستورية ولا يعدلها بصورة ضمنية، لانها تمثل حكم القانون في النصوص ولا اجتهاد في مورد النص، وأنّ حصل على خلافه شكل المخالفة الدستورية بعينها، وهذا الاجتهاد غير دقيق في حد ذاته.

الخاتمة

Conclusion

حقيق بنا بعد أن انهينا بحث موضوع (منح الثقة الجزئي للوزارة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥) أن نورد اهم النتائج المتحصلة من مسيرة البحث مدعومة بالمقترحات التي نأمل من السلطات العامة والمحكمة الاتحادية العليا أن تأخذها بنظر الاعتبار عند معالجة الموضوع مستقبلاً.

اولاً: النتائج :

١. يُعد منح الثقة للوزارة إجراءً جوهرياً واجب الاتباع في اغلب الدول التي تأخذ بنظامي الحكم (البرلماني والمختلط)، إلا أنه لا وجود لإجراء منح الثقة الجزئي البتة.
٢. لم ينص المشرع العراقي في دستور ٢٠٠٥ على منح الثقة الجزئي إلا أن الواقع السياسي أقره وازفت عليه المحكمة الاتحادية العليا الدستورية عندما أجازته في أحكامها.
٣. لم يظهر إجراء منح الثقة للوزارة في النظام الدستوري العراقي إلا في حقبة الدساتير المدنية في ظل دستورين، الأول قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ و الثاني دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٤. لقد كان المشرع العراقي واضحاً عندما اورد خطوات تشكيل مجلس الوزراء ومنح الثقة في المادة (٧٦) من دستور ٢٠٠٥، ولم يشر البتة إلى جواز منح الثقة الجزئي، وعليه لا يجوز خلع الدستورية عليه لتبرير الواقع السياسي، لأن دور القضاء الدستوري هو ضبط ايقاع العمل السياسي وتقنينه وفقاً لأحكام الدستور والقوانين وليس العكس، أي: تطويع النصوص الدستورية القانونية وتأويلها لتبريره، ومن ثم يمكن القول أن اسانيد المحكمة الاتحادية العليا كانت غير دقيقة وغير سليمة.
٥. لقد ادى تبرير المحكمة لمنح الثقة الجزئي إلى ايجاد حكومات بتراء غير مكتملة التشكيل ولا تقوى على القيام بأعبائها، كما أنه برر تركيز العمل الوزاري بيد رئيس مجلس الوزراء خلافاً لقواعد التخصص والحكم الرشيد.
٦. اتضح لنا أن مجلس النواب قد تغاضى عن الدور الممنوح له في حماية نصوص الدستور والتطبيق السليم لأحكامه فيما يتعلق بمنح الثقة لكامل أعضاء الوزارة ضمن المدة الدستورية المحددة في نص المادة (٧٦) من الدستور، مستندين إلى الزامية القرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا وفق المادة (٩٤) من الدستور، إذ يشير الواقع العملي إلى أنه على الرغم من قيام مجلس النواب بتحديد مدد للحكومة في اكمال تقديم جميع أسماء الكابينة الوزارية لغرض منح الثقة، غير أنه لم يصر إلى محاسبة رئيس مجلس الوزراء عن هذا الإهمال والتراخي في أداء الواجبات المناطة به.

٧. إن الحكومات المشكلة في العراق منذ الدورة الانتخابية الأولى (٢٠٠٦-٢٠١٠) وانتهاء بالدورة الانتخابية الرابعة (٢٠١٨-٢٠٢٢) قد اتسمت بعدم اكمال التشكيلة الوزارية خلال المدة الدستورية المحددة وهي (٣٠) يوماً، ويرجع ذلك إلى العديد من الأسباب أهمها عدم وجود توافق سياسي على جميع المرشحين، فضلاً عن عدم قيام رئيس مجلس الوزراء بالدور الدستوري المرسوم له وفقاً للمدد الدستورية المحددة، مما يشكل تنصلاً من الواجبات الدستورية المفروضة عليه.

ثانياً: التوصيات

تتنوع التوصيات التي نراها ضرورية ولزامية لإنهاء مشكلة منح الثقة الجزئي للوزارة في العراق، يستوي في ذلك الموجهة إلى المحكمة الاتحادية العليا أو السلطتين التشريعية والتنفيذية والتي نأمل أن تأخذها بنظر الاعتبار عند التصدي لموضوع منح الثقة للوزارة وأهمها:

١. إن الدور الانشائي للمحكمة أي ابتداع القواعد الدستورية الذي لم ينص عليها الدستور ينبغي أن يتقيد بقيددين: الأول عدم وجود نصوص دستورية تمنعه، وبما أن المدد الدستورية الواردة في المادة (٧٦) من الدستور توصف بأنها مدد أمرة، لذا لا يجوز للمحكمة الاتحادية العليا أن تبتدع قواعد دستورية تعارضها، لأن منح الثقة للوزارة على شكل دفعات يضرب المدة الدستورية البالغة (٣٠) يوماً عرض الجدار، والقاعدة العامة هي أنه (لا اجتهاد في مورد النص)، أما القيد الثاني فهو أن تكفل القواعد المنشئة للحقوق والحريات وأن تكبل عمل السلطات لصالحها، لا أن تبرر تفسيراً غير دقيقاً بعينه في الواقع السياسي.

٢. ندعو إلى عدم تجاهل المدد الدستورية الواردة في المادة (٧٦) من الدستور، وذلك لأنها مدد أمرة لا يجوز مخالفتها، ومغادرة فكرة منح الثقة على شكل دفعات ولو تم ذلك ضمن المدة المحددة لأنه يتعارض مع نص المادة (٧٦) من الدستور.

٣. أحكام وضبط الممارسات السياسية من المحاصصة الحزبية أو التوافق السياسي أو ما يسمى بالشراكة الوطنية ووزنها في قسطاس الدستورية والإعلان عن مخالفتها في حالة تعارضها مع نصوص الدستور.

٤. على المحكمة الاتحادية العليا أن تقلع عن تبرير ما يسمى بـ(حكومة الشراكة الوطنية) أو اعتناق مبدأ (الديمقراطية التوافقية) في تشكيل الوزارة، لأنها تتعارض مع فكرة حكومة الأغلبية وضرورة وجود المعارضة الذي تنتزع من نص المادة (٧٦/أولاً) من الدستور والتي المحت عنها عندما اشارت إلى الاكثرية النيابية.

٥. نهيب بالمحكمة الموقرة أن تعد عدم اكمال التشكيلة الوزارية خلال (٣٠) يوم اخفاً في تشكيلها، ومن ثم ينبغي تكليف مرشحاً آخر تناغماً مع حكم المادة (٧٦) من الدستور، لا أن تمضي في دسترته واضفاء الشرعية عليه بجواز تشكيلها على شكل دفعات.
٦. ندعو مجلس النواب إلى الالتزام بالمدد الدستورية المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً ورابعاً) من الدستور، وممارسة الدور الرقابي على تشكيل وتأليف الوزارة خلال المدة المحددة، وعدم السماح لرئيس مجلس الوزراء بتقديم المرشحين لشغل المناصب الوزارية بعد انتهاء المدة لأي سبب كان، وبخلافه يعد رئيس مجلس الوزراء مخففاً في تشكيل الوزارة.
٧. ندعو رؤساء مجلس الوزراء المناط بهم تشكيل الوزارة في الدورات الانتخابية اللاحقة إلى الالتزام بتقديم جميع المرشحين لشغل المناصب الوزارية ضمن المدد الدستورية المحددة وذلك من اجل ضمان التطبيق السليم لنصوص الدستور، والتأسيس لبناء دولة المؤسسات الدستورية.
٨. ندعو لجنة التعديلات الدستورية الاستثنائية المشكلة في مجلس النواب إلى تعديل المادة (٧٦) من نصوص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ لتصبح كالاتي:
- أولاً: يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة الفائز بأعلى المقاعد النيابية في مجلس النواب بتشكيل مجلس الوزراء خلال (١٥) يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية أو انتهاء خدمة رئيس مجلس الوزراء.
- ثانياً: يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية جميع أعضاء وزارته خلال مدة أفصاها (٣٠) يوماً من تاريخ التكليف).
٩. ندعو إلى ممارسة رئيس الجمهورية لدوره في حماية نصوص الدستور والسهر على تطبيقها وبالأخص فيما يتعلق بالالتزام بالمدد الدستورية في تشكيل الوزارة، ونقترح استبدال آلية إصدار أمر تشكيل الوزارة لتصبح بمرسوم جمهوري وليس بأمر ديواني صادر من رئيس مجلس الوزراء.

الهوامش Notes

- ^١ د. احمد سعيان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت، ٢٠٠٤، ص ١١٣.
- ^٢ د. علي الصاوي، القاموس البرلماني العربي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٣، ص ٩٧.
- ³ Daniel Diermeir, Hulya Ersalan and Antonio Merlo, Coalition Government and Comparative Constitutional Design, Eurpean Economic Revoew,45,2002-p901
- ^٤ د. علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٦، ص ٧٤.
- ^٥ د. عصام سعيد عبد العبيدي، دولة احمد عبد الله، الثقة النيابية والوزارة (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة كركوك، العدد ٢٤، ٢٠١٨، ص ٢٣٤.
- ^٦ د. عصام سعيد عبد العبيدي، دولة احمد عبد الله، المرجع نفسه، ص ٢٣٥.
- ^٧ يذهب الدكتور (رافت فوده) إلى اعتناق هذا الرأي ويشير إلى اشغال هذا المنصب من قبل السيد (sully) سنة ١٥٩٧، وتلاه (richelieu) سنة ١٦٢٩ غير أن هذا المنصب ألغي رسمياً من قبل الملك لويس الخامس عشر. د. رافت فوده، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ١٠٢ وما بعدها.
- ^٨ يذهب الرأي الثاني إلى أن انكلترا كان لها سبق الفضل في ظهور أول رئيس مجلس الوزراء في القرن السادس عشر من قبل اللورد(كلارندون)، غير أن غالبية الفقه تذهب إلى القول بأن هذا المنصب لم يظهر كمنصب دستوري إلا عام ١٧٢١ مع تولي السيد (روبرت والبول) هذا المنصب، والذي أصبحت سلطته تؤسس على أساس أنه زعيم الأغلبية البرلمانية وليس على أساس ثقة الملك. د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مكتبة عبد الله وهبة، مصرن ١٩٤٥، ص ٣٦ وما بعدها. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية(الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٩، ص ٩٠٨.
- ^٩ د. محمد كامل ليلة، المرجع نفسه، ص ٩١٤-٩١٥.
- ^{١٠} د. إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، الكتاب الأول (الدساتير والدولة ونظم الحكم)، دار الكتاب الجديد المتحدة، بيروت، ٢٠١٠، ص ٢٩٥. د. رافت فوده، مرجع سابق، ص ١٨٨ وما بعدها.
- ^{١١} د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦، هامش ص ٧١ و٧٢.
- ^{١٢} د. محمد كامل ليلة، مرجع سابق، ص ٩٤٣.
- ^{١٣} نصت المادة (٤٥) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ على أنه (يختار رئيس الجمهورية في بداية كل فصل تشريعي وبعد الاستشارات المعتادة رئيس مجلس الوزراء، ويعرض هذا الأخير على الجمعية الوطنية برنامج الوزارة التي سيتولى تشكيلها وسياستها، ولا يمكن تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء إلا بعد أن يحوز الرئيس ثقة الجمعية الوطنية بالاقتراع العلني وبالأغلبية المطلوبة). للمزيد من التفاصيل ينظر د. رافع خضر شبر، كريم لفنة مشاري،

إجراءات تقرير المسؤولية السياسية للوزارة وأثارها في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي، للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد ٤، ٢٠١٥، ص ١٢.

^{١٤} على الرغم من عدم اشتراط الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ حصول الوزارة على الثقة غير أن السوابق التاريخية تشير إلى قيام الوزير الأول بالمثل أمام الجمعية الوطنية للحصول على ثقتها، ومنهم (ميشيل دوبويه) سنة ١٩٥٩، و(جورج بومبيدو) سنة ١٩٦٢، وغالباً ما يحرص رئيس الجمهورية على اختيار الوزير الأول من بين زعماء الأغلبية البرلمانية، كما هو الحال بالنسبة إلى اختيار الرئيس ميتران لجاك شيراك واختيار (لونل جوسبان) كوزير اول من قبل الرئيس جاك شيراك، فيما نجد بالمقابل ان حكومات أخرى امتنعت عن طرح الثقة بها عند تأليفها واكتفائها بقراءة برنامجها الوزاري، كما هو الحال في حكومة جورج بومبيدو الرابعة لسنة ١٩٦٧ وحكومة شابان دلماس ١٩٦٩ دون اللجوء إلى التصويت على الثقة. د.زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الأول، ٢٠٠٦، ص ٧٨١. د. رافت فودة، مرجع سابق، ص ١٨١.

^{١٥} ينظر المادة (٥٦) من الدستور الكويتي، كما تنص المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي بصدد المادة (٩٨) منه (اوجبت هذه المادة على كل وزارة جديدة ان تتقدم فور تشكيلها ببرنامجهما إلى مجلس الامة، لكنها لم تشترط لبقاء الوزارة في لحكم طرح موضوع الثقة بها على المجلس، بل اكتفت بابداء المجلس ملاحظاته بصدد هذا البرنامج، والمجلس طبعاً يناقش البرنامج جملة وتفصيلاً، ثم يضع ملاحظاته مكتوبة، ويبلغها رسمياً للحكومة، وهي - كمسئولة في النهاية أمام المجلس- لا بد وأن هذه الملاحظات المكان اللائق بها وبالمجلس المذكور).

^{١٦} يشير الواقع العملي لتشكيل الوزارة في فرنسا إلى عدم انتهاز الوزارات المتعاقبة نهجاً موحداً فيما يتعلق بالمثل أمام الجمعية الوطنية للحصول على الثقة، ففي الوقت الذي نجد فيه قيام بعض الوزارات بتطبيق هذا الإجراء، نجد بالمقابل عدم قيام البعض الاخر من الوزارات بهذا الإجراء. د. رافع خضر شبر، كريم لفته، مرجع سابق، ص ٢١.

^{١٧} تجدر الإشارة إلى المادة (٨٠) من الدستور الاماراتي عالجت خطاب الاتحاد السنوي الذي يلقيه رئيس الاتحاد أو ينيب عنه رئيس مجلس وزراء الاتحاد.

^{١٨} يختلف مسلك الدساتير المقارنة في إجراءات ووقت منح الثقة للوزارة، إذ تذهب غالبية الدساتير إلى اشتراط حصول رئيس الوزراء على الثقة قبل تشكيل الحكومة، يستوي في ذلك من خلال المشاورات التي يلتزم رئيس الدولة بإجراؤها مع رؤساء الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان قبل اختيار رئيس الوزراء الذي سيشكل الوزارة، أو من خلال تصويت البرلمان على منح الثقة، كما هو الحال في الدستور التركي والنمساوي والبلجيكي والاطالي لسنة ١٩٤٧ والفرنسي لسنة ١٩٤٦ والدستور الألماني لسنة ١٩٤٩، فيما تشترط دساتير أخرى الحصول على هذه الثقة بعد انتخاب رئيس الوزراء من قبل الشعب، كما هو الحال في الدستور الإسرائيلي. د. رافت فودة، مرجع سابق، ص ١٩٠-١٩٢.

^{١٩} تنص المادة (١٢٦) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب لسنة ٢٠١٦ الصادرة بالقانون رقم (١) لسنة ٢٠١٦ على أن (يقدم رئيس مجلس الوزراء المكلف برنامج الحكومة خلال عشرين يوماً من تاريخ تشكيله إلى مجلس النواب أو في اول اجتماع له اذا كان غير قائم. ويناقش المجلس بيان رئيس مجلس الوزراء المكلف عن برنامج الحكومة، ويحال هذا البيان إلى لجنة خاصة برئاسة احد وكليي المجلس، ويراعى فيها تمثيل المعارضة والمستقلين، وذلك لدراسة البرنامج واعداد تقرير عنه خلال عشرة أيام، ويعرض التقرير على المجلس في اول جلسة تالية لانتهاه هذه لمدة. ويجب أن يصدر قرار المجلس في شان حصول الحكومة على ثقة أغلبية أعضاء المجلس خلال الايام العشرة التالية لغرض التقرير عليه. وفي جميع الأحوال يجب الا تزيد المدة على ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم الحكومة برنامجها. فاذا لم

- تحصل الحكومة على ثقة المجلس وفق حكم هذه المادة اعتبرت مستقيلة ويكلف رئيس الجمهورية من يرشحه الحزب أو الائتلاف الحائز على اكثرية مقاعد المجلس بتشكيل الحكومة).
- ^{٢٠} ينظر المادتان (٢/٦٤) و(٣٤) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل. وللمزيد من التفاصيل حول موقف الدستور اللبناني قبل التعديل الدستوري (اتفاق الطائف) لسنة ١٩٩٠ وبعده ينظر د. زهير شكر، مرجع سابق، ص ٧٨٢-٧٨٣.
- ^{٢١} د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، العارف للمطبوعات، بيروت، ٢٠١٠، ص ٤٦٦-٤٦٧.
- ^{٢٢} د. السيد صبري، حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنكلترا، المطبعة العالمية، مصر، ١٩٥٣، ص ٢٥٣ وما بعدها. كما ينظر د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، وضع السلطة التنفيذية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦، هامش ص ٧١ و٧٢.
- ^{٢٣} تنص المادة (٤٩) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على انه (لوزير الأول ان يحرك أمام الجمعية الوطنية مسألة الثقة بالحكومة بعد المداولة في شأنها في مجلس الوزراء، وذلك بمناسبة عرض برنامجه، كما يمكن ان يكون ذلك بمناسبة بيان للحكومة عن السياسة العامة)
- ^{٢٤} د. عصام سعيد عبد، دولة احمد عبد الله، مرجع سابق، ص ٢٣٧.
- ^{٢٥} د. جواد الهنداوي، مرجع سابق، ص ٤٦٧.
- ^{٢٦} د. محمد احمد محمد، الوزير في النظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٦٣٠.
- ^{٢٧} د. عصام سعيد عبد، م. دولة احمد عبد الله، مرجع سابق، ص ٢٣٤ وما بعدها.
- ^{٢٨} مجلس الامة هو البرلمان ويتألف من مجلس النواب ومجلس الاعيان وفقاً للمادة (٢٨) من القانون الاساسي لعام ١٩٢٥.
- ^{٢٩} تم تأليف (٥٣) وزارة في حقبة العهد الملكي من عام ١٩٢٥-١٩٥٨ بإرادات ملكية.
- ^{٣٠} تعرف الدساتير الانقلابية بأنها (وثائق مكتوبة عليها يضعها الانقلابيون بعد نجاح حركتهم لإعادة ترتيب الاوضاع بما يتلاءم مع أحكام قبضتهم على السلطات متجاهلين الاسس الديمقراطية في وضع الدساتير وما تضمنته من أحكام) د. عدنان عاجل عبيد، الدساتير الانقلابية في العراق بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، تصدر عن كلية القانون، جامعة الكوفة، العدد (٢٢) لسنة (٨)، ٢٠١٧، ص ١١٨.
- ^{٣١} ينظر المادة (٢٢) من دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨.
- ^{٣٢} ينظر المادة (١) من دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣.
- ^{٣٣} ينظر المادة (٣) من دستور ٢٢ نيسان لعام ١٩٦٤.
- ^{٣٤} ينظر المادة (٤٦/أ) من دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤.
- ^{٣٥} المادة (٥٠ / أ) من دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨.
- ^{٣٦} ينظر المادة (٥٨) من دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠.
- ^{٣٧} د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، الطبعة الثانية، النجف الاشرف، ٢٠١٣، ص ٢٦١.
- ^{٣٨} للاطلاع على اختصاصات مجلس الوزراء ينظر المادة (٣٩) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.
- ^{٣٩} صدر القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ بطريق الاحتلال الحربي بعد ان تدخلت وزارة المستعمرات البريطانية في وضعه وفرضته على المجلس التأسيسي ليصوت عليه مع الإشارة إلى ان العراق كان موضوعاً تحت الانتداب

البريطاني وهو شكل من اشكال الاحتلال، و الدساتير الانقلابية الستة سالفة الذكر فقد وضعت بطريق الانقلاب العسكري كما اسلفنا، اما قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية فقد وضعته القوات المحتلة بعد السيطرة العسكرية على البلاد في ٢٠٠٣/٤/٩ للمزيد من التفاصيل انظر د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، المصدر السابق، ص ١٨٧ وما بعدها.

٤٠ د سعد عبد الجبار العلوش، دراسات في العرف الدستوري، بغداد، ١٩٩٩، ص ٦٣.

٤١ حصل ذلك في الاعوام ٢٠٠٦ و ٢٠١٤ و ٢٠١٩.

٤٢ د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الاولى، ٢٠١٩، ص ٧٠.

٤٣ القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٩٣/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٠١٠/١٢/١٩ منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الويب سايت <http://iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة ٢٠٢٠/١/٢.

٤٤ فقد صوت مجلس النواب في ٢٠١٠/١٢/٢١ على الوزارة الثانية برئاسة (ن.م)، والتي خلت من وزراء الوزارات الامنية الثلاث الدفاع والداخلية والامن الوطني، وتولاها رئيس مجلس الوزراء بالوكالة وقد استمرت مفاوضات تشكيلها تسعة اشهر، كما صوت في ٨ ايلول ٢٠١٤ على الوزارة الثالثة برئاسة (ح.ع)، والتي خلت من وزراء الدفاع والداخلية، وتكرر الامر عندما منح مجلس النواب الثقة للوزارة الرابعة برئاسة (ع.ع.م) بتاريخ ٢٤ تشرين الاول ٢٠١٨ إلا أنها خلت من تسمية حقائب وزارية مهمة اهمها الدفاع والداخلية والعدل والتربية والتعليم العالي والتخطيط والهجرة.

٤٥ د. مصدق عادل طالب، المدد الدستورية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ٣٣٦.

المصادر

References

أولاً: الكتب باللغة العربية:

- I. د. إبراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، الكتاب الأول (الدساتير والدولة ونظم الحكم)، دار الكتاب الجديد المتحدة، بيروت، ٢٠١٠.
- II. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ٢٠٠٦.
- III. د. احمد سعيان، قاموس المصطلحات السياسية والدستورية والدولية، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت، ٢٠٠٤.
- IV. د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، المعارف للطبوعات، بيروت، ٢٠١٠.
- V. د. رأفت فودة، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.
- VI. د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الأول، دون مطبعة، بيروت، ٢٠٠٦.
- VII. د. سعد عبد الجبار العلوش، دراسات في العرف الدستوري، بغداد، ١٩٩٩.
- VIII. د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مكتبة عبد الله وهبة، مصر ١٩٤٥.
- IX. د. السيد صبري، حكومة الوزارة، بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنكلترا، المطبعة العالمية، مصر، ١٩٥٣.
- X. د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، الطبعة الثانية، النجف الاشرف، ٢٠١٣.
- XI. د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، منشأة المعارف، الاسكندرية، الطبعة الاولى، ٢٠١٩.
- XII. د. علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ٢٠٠٦.
- XIII. د. علي الصاوي، القاموس البرلماني العربي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٣.
- XIV. د. محمد احمد محمد، الوزير في النظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.
- XV. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٩.
- XVI. د. مصدق عادل طالب، المدد الدستورية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.

ثانياً: البحوث:

- I. د. رافع خضر شبر، كريم لفته مشاري، إجراءات تقرير المسؤولية السياسية للوزارة وآثارها في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي، للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، العدد ٤، ٢٠١٥.
- II. د. عدنان عاجل عبيد، الدساتير الانقلابية في العراق بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، العدد (٢٢) لسنة (٨)، ٢٠١٧.
- III. د. عصام سعيد عبد العبيدي، م. دولة احمد عبد الله، الثقة النيابية والوزارة (دراسة مقارنة)، بحث منشور مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة كركوك، العدد ٢٤، ٢٠١٨.

ثالثاً: التشريعات:

I. الدساتير:

- دستور فرنسا لعام ١٩٥٨.
 - دستور لبنان لعام ١٩٢٦.
 - دستور الكويت لعام ١٩٦١.
 - دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١.
 - دستور مصر لعام ٢٠١٤.
 - القانون الاساسي لعام ١٩٢٥.
 - دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨.
 - دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣.
 - دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤.
 - دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤.
 - دستور ٢١ ايلول ١٩٦٨.
 - دستور ١٦ تموز ١٩٧٠.
 - قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤.
 - دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- II. اللوائح والأنظمة الداخلية:**

- اللائحة الداخلية لمجلس النواب الكويتي لعام ٢٠١٦.
- النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧.

رابعاً: الأحكام القضائية للمحكمة الاتحادية العليا في العراق:

- I.** الحكم ذي العدد ٩٣/اتحادية/٢٠١٠ في ١٩/١٢/٢٠١٠.
- II.** الحكم ذي العدد ٥٣/اتحادية/٢٠١١ في ١٨/١١/٢٠١١.
- III.** الحكم ذي العدد ٨٩/اتحادية/٢٠١٩ في ٢٨/١٠/٢٠١٩.

خامساً: المواقع الإلكترونية :

- I.** موقع المحكمة الاتحادية العليا : <https://iraqfsc.iq>
- II.** موقع عربي بوست Arabicpost.net

سادساً: الكتب باللغة الانكليزية:

- I.** Daniel Diermeir, Hulya Ersalan and Antonio Merlo, Coalition Government and Comparative Constitutional Design, European Economic Review,45,2002.