طبيعةُ العلاقة والالتزاماتُ المتبادلة في البنية الدستورية والسياسية للدولة العراقية

اعداد || وحدة الدراسات والبحوث

مجلس التنميّة العراقي

التمهيد

تتحرّك السلطة التنفيذية في العراق ضمن طبقتين متداخلتين:

1. طبقة [دستورية – قانونية] مُلزمة تحدد الصلاحيات والقيود وآليات الرقابة والفصل بين السلطات.
2. طبقة [سياسية – توافقية] (ائتلافات/كتل/تحالفات) تُنتج الحكومة عملياً، وتوفّر لها الغطاء البرلماني لتشريع القوانين وتمرير الموازنة، دون أن تُنشئ بذاتها صلاحيات دستورية جديدة.

وعليه، يُبنى هذا الفصل على قاعدةٍ منهجية: الالتزام الدستوري والقانوني هو الأصل، والتفاهم السياسي يُدار بوصفه أداة دعم للاستقرار والتنفيذ، ويُضبط بحيث لا يتحول إلى مسارٍ موازٍ للشرعية الدستورية.

1

أولاً/ رئيس مجلس الوزراء وعلاقاته المحورية

(أ) رئيس مجلس الوزراء والإطار التنسيقي

1) **الطبيعة القانونية للعلاقة**

الإطار التنسيقي (تحالف/ائتلاف) سياسي داخل الحقل الحزبي والبرلماني، وليس مؤسسة دستورية أو جهةً رسمية في هيكل الدولة .لذلك فإن العلاقة معه (سياسية – تنسيقية) وليست علاقة (سلطة– سلطة) بالمعنى الدستوري.

2) الالتزامات المتبادلة (بالمعنى السياسي المنضبط)

> **التزام رئيس مجلس الوزراء**|| إدارة التوافق الائتلافي بما يحفظ وحدة الحكومة، ويؤمّن الإسناد البرلماني للتشريعات والموازنة، مع إبقاء القرار التنفيذي ضمن الأطر الدستورية والقانونية.

>> **التزام الإطار التنسيقي**|| دعم الاستقرار الحكومي داخل البرلمان عبر التصويت على التشريعات اللازمة والالتزام بمسار الدولة المؤسسي، مع تجنّب تحويل الخلافات إلى تعطيل منهجي.

3) الضوابط السيادية لإدارة العلاقة

> تحويل **التفاهم السياسي** إلى **وثيقة مبادئ** ترتبط بالمنهاج الوزاري ومقتضيات الموازنة، بدل تفاهمات تفصيلية تُدار خارج مؤسسات الدولة.

>> **توحيد قناة التنسيق**|| عبر لقاءات دورية موثقة ومحاضر موجزة تُحفظ في رئاسة الوزراء، لتقليل المسارات غير الرسمية التي تُنتج تسييساً صامتاً.

>>> **حظر خلط السياسة بالإدارة**|| بحيث تبقى التعيينات الإدارية والقرارات الفنية ضمن معايير الكفاءة والقانون والامتثال.

معيار النجاح هنا: قدرة الطرفين على تحويل دعم الائتلاف إلى قوة تمرير إصلاح داخل البرلمان، دون تحويل الدولة إلى حصص تشغيلية.

(ب) رئيس مجلس الوزراء وقادة الكتل السياسية المؤلِّفة للحكومة

1) **أساس العلاقة**

يمثل قادة الكتل المشارِكة رافعة برلمانية لاستمرار الحكومة عبر: [منح الثقة الأولية، إقرار التشريعات، تمرير الموازنة، تخفيض احتمالات تسييس الاستجوابات وسحب الثقة].

أولاً/ رئيس مجلس الوزراء وعلاقاته المحورية

2) <u>الالتزامات المتبادلة بوصفها عقد إدارة ائتلاف حكومي</u>

أ. **التزام رئيس مجلس الوزراء**

•التشاور السياسي في ملفات السياسات العامة الكبرى، خصوصاً ما يحتاج تشريعاً أو تخصيصاً مالياً كبيراً.

•تقديم إحاطات دورية للكتل حول تقدّم البرنامج الحكومي على أساس مؤشرات قابلة للقياس (مبدأ النتائج).

ب. **التزام الكتل**

✓احترام وحدة القرار التنفيذي الصادر بموجب الدستور والتشريعات النافذة.

✓التعامل مع الوزراء بوصفهم مسؤولين دستوريين، بعيداً عن كونهم ممثلين حصريين للكتل.

3) <u>أدوات إدارة الخلاف داخل الائتلاف الحكومي</u>

أ-لجنة تنسيق ائتلافي بجدول أعمال واضح|| (التشريع، الموازنة، الأولويات، الأزمات).

ب-سُلّم تصعيد مؤسسي|| خلاف داخل الكتلة >> لجنة تنسيق >> اجتماع رؤساء الكتل >> مجلس الوزراء (إن كان ذا أثر تنفيذي) >> البرلمان (إن كان ذا أثر تشريعي).

قاعدة ذهبية|| أي تفاهم سياسي لا تُترجم له صيغة (قانونية/قرار مجلس وزراء/مسار موازنة) يبقى في نطاق المشورة السياسية.

(ج) رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية

1) <u>الأساس الدستوري للعلاقة</u>

أ-يؤدي رئيس الجمهورية دوراً دستورياً محورياً في تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء وفق المادة (76) من الدستور.

ب-يصادق رئيس الجمهورية ويُصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتُعدّ مُصادقاً عليها بعد مدة محددة إذا لم تتم المصادقة خلال تلك المدة.

2) <u>الالتزامات المتبادلة (وظيفياً)</u>

•التزام رئيس مجلس الوزراء

احترام دور رئيس الجمهورية في المصادقة والإصدار ضمن المدد الدستورية، وإحاطة رئاسة الجمهورية بالسياسات السيادية الكبرى التي تتصل بوحدة الدولة والعلاقات الخارجية بما ينسجم مع الاختصاصات الدستورية.

•التزام رئيس الجمهورية

ممارسة الصلاحيات بوصفها ضمانة دستورية، مع الحفاظ على التوازن بين الرمز السيادي ودعم استقرار المؤسسات.

أولاً/ رئيس مجلس الوزراء وعلاقاته المحورية

3) **نقاط الالتقاء الدستوري الحسّاسة**

حل مجلس النواب|| يتطلب طلباً من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية وفق المادة (64)، وهو نموذج مباشر للتوازن الدستوري بين الرئاستين.

(د) **رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب**

1) **الأساس المؤسسي**

يقود رئيس مجلس النواب المؤسسة التشريعية والرقابية، ويُدار عمل المجلس وفق نظامه الداخلي الذي يقرر صراحة أن مجلس النواب هو السلطة التشريعية والرقابية العليا ويمارس اختصاصات المادة (61) من الدستور.

2) الالتزامات المتبادلة

أ. **التزام رئيس مجلس الوزراء**

- ✓ تقديم المعلومات والإجابات على الأسئلة البرلمانية، والتعاون مع اللجان المختصة، وحضور جلسات الاستجواب وفق الأطر، باعتبار الحكومة مسؤولة أمام مجلس النواب (مسؤولية تضامنية وشخصية كما ورد في نص الدستور).
- ✓ إدارة جدول التشريعات الحكومية (مشاريع القوانين) بالتنسيق المؤسسي والقطاعي.

ب. **التزام رئيس مجلس النواب**

إدارة الرقابة على أساس قواعد النظام الداخلي، وحماية المسار التشريعي من التسييس الإجرائي الذي يؤدي إلى تعطيل بلا بديل، وعدم التدخل في العمل التنفيذي لمؤسسات الدولة.

3) آلية عمل عملية موصى بها

أ- **روزنامة تشريعية مشتركة (ربع سنوية)**|| مشاريع قوانين الحكومة + أولويات البرلمان + قوانين الموازنة/الحسابات/الإصلاحات.

ب- **آلية حلّ الاختناقات**|| إحالة الخلاف الفني إلى لجنة مشتركة (حكومة – برلمان) قبل تحوله إلى أزمة سياسية علنية.

ثانياً/ السلطات الثلاث فيما بينها: [التشريعية والتنفيذية والقضائية]

1) **المبدأ الدستوري الحاكم**

ينص الدستور على أن السلطات الاتحادية تتكون من [التشريعية والتنفيذية والقضائية] وتمارس اختصاصاتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.

2) **صورة الالتزامات المتبادلة (Checks & Balances)**

(أ) **التشريعية ↔ التنفيذية**

✓البرلمان يمنح الثقة ويراقب الأداء ويشرّع القوانين.

✓الحكومة تنفّذ القوانين وتقدّم مشاريع القوانين والموازنة وتخضع للمساءلة السياسية.

ضابط فعّال: تحويل الرقابة إلى رقابة نتائج (مؤشرات، تقارير ربع سنوية) بدلاً من رقابة أحداث وأشخاص.

(ب) **التنفيذية ↔ القضائية**

يعتبر استقلال القضاء مبدأ بنيوي في الدولة، وتأكيد مبدأ الفصل بين السلطات يظهر كذلك في اجتهادات المحكمة الاتحادية عند فحص النصوص التي تمس هذا المبدأ.

- **التزامات محورية**

أ-**التنفيذية**|| الامتثال لأحكام القضاء وتنفيذ القرارات القضائية، واحترام عدم التدخل في عمل المحاكم.

ب-**القضائية**|| توفير رقابة دستورية وقانونية على التشريعات والإجراءات وفق اختصاص المحكمة الاتحادية العليا، ومنها الرقابة على دستورية القوانين وتفسير الدستور والفصل في المنازعات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات.

(ج) **التشريعية ↔ القضائية**

✓البرلمان يشرّع، والقضاء يراقب دستورية التشريعات عند الطعن وفق اختصاصات المحكمة الاتحادية.

✓يتحقق التوازن عندما تُصاغ القوانين بصياغات دقيقة تمنع التعارض الدستوري مسبقاً، ويُتجنب التشريع المُسعف غير المدروس.

ثالثاً/ الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان

1) **الأساس الدستوري للعلاقة (الاتحادية – الإقليمية)**

العراق دولة اتحادية، وتوزيع الاختصاصات يتم عبر:

أ-اختصاصات اتحادية حصرية،

ب-اختصاصات مشتركة،

ج-وما لم يُنص عليه ضمن الاختصاص الحصري يعود غالباً لسلطات الأقاليم والمحافظات وفق القواعد الدستورية ذات الصلة.

كما تُعد المحكمة الاتحادية العليا مرجعيةً للفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات وفق اختصاصاتها الدستورية.

2) **ملفات الالتزام المتبادل الأكثر حساسية**

(أ) **الموارد الطبيعية (النفط والغاز) وإدارة الإيرادات**

شهد الملف النفطي–الغازي تطوراً قضائياً مهماً بقرار المحكمة الاتحادية العليا في الدعاوى (59/اتحادية/2012 وموحدتها 110/اتحادية/2019) الصادر في 15/2/2022 بشأن قانون النفط والغاز في الإقليم، وقد أُشير إلى القرار في منصات رسمية منها موقع المحكمة الاتحادية وموقع وزارة النفط، كما أدرجته وزارة العدل ضمن الوقائع العراقية.

دلالة سيادية: النزاع؛ له مسار (قضائي– دستوري) يُحتّم إدارة العلاقة على أساس أحكام الدستور وقرارات المحكمة الاتحادية.

(ب) **الموازنة والتحويلات المالية**

تتطلب علاقة التمويل المتبادل قواعد شفافة: [تسويات الإيرادات، الالتزامات الاتحادية، وآليات التدقيق والتسليم]، مع وجود آليات تنفيذية داخل مجلس الوزراء وفق نظامه الداخلي الذي ينظّم اجتماعاته وإجراءاته.

(ج) **الأمن والحدود والتنسيق**

يفرض منطق الدولة الاتحادية تنسيقاً عملياً في ملفات الحدود والمنافذ والأمن، ضمن اختصاصات كل طرف، مع تجنب تضارب القرارات.

3) **آلية إدارة العلاقة الموصى بها (دستورياً – تنفيذياً)**

أ-لجنة (اتحادية – إقليمية) دائمة بمرجعية مجلس الوزراء//(موازنة/نفط/منافذ/رواتب/استثمارات).

ب-مسار تسوية ثلاثي// (سياسي داخل اللجنة) >> (فني داخل الوزارات المختصة) >>(قانوني/قضائي عند النزاع) وفق اختصاص المحكمة الاتحادية.

ج-مبدأ الاتساق// أي اتفاق تنفيذي يتطلب وثيقة رسمية قابلة للمحاسبة (قرار مجلس وزراء/محضر لجنة/تعديل تشريعي عند الحاجة).

رابعاً/ الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية (المحافظات غير المنتظمة بإقليم)

1) **الأساس الدستوري والتنظيمي**

ترتبط اللامركزية الإدارية في المحافظات بالنصوص الدستورية الخاصة بالمحافظات وبالقانون النافذ المنظم لها. ويُعد قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (21) لسنة 2008 المعدل مرجعاً مركزياً في تنظيم الصلاحيات المحلية.

2) **الالتزامات المتبادلة**

(أ) **التزامات الحكومة الاتحادية**

- ✓ وضع معايير وطنية موحدة للخدمات الأساسية (جودة، سلامة، رقابة) لضمان العدالة بين المحافظات.
- ✓ تمويل قائم على أولويات تنموية واضحة، وربط التمويل بمخرجات ومؤشرات.
- ✓ تفعيل نقل الصلاحيات وفق القانون، مع رقابة (مالية وفنية) تمنع الهدر.

(ب) **التزامات الحكومات المحلية**

- ✓ الالتزام بالمعايير الوطنية، وبشفافية إدارة المشاريع، وبالرقابة والتدقيق.
- ✓ رفع تقارير تنفيذية دورية تُسهّل المقارنة بين المحافظات وتحد من تباين الجودة.

3) **آليات العمل المؤسسي المقترحة**

أ- **تفعيل المجلس التنسيقي (الهيئة التنسيقية بين المحافظات)**// يجمع الوزارات الخدمية مع المحافظين، بروزنامة شهرية، وملفات قياس ربع سنوية.

ب- **مصفوفة صلاحيات (RACI)**// توضح من يقرر، من ينفذ، من يراقب، من يُستشار في كل خدمة/مشروع.

ج- **مسار فضّ النزاعات**// فني داخل الوزارة والمحافظة >> تنسيقي في مجلس الوزراء >> قضائي/دستوري عند التعارض الجوهري.

الختام الالتزام المتبادل بوصفه هندسة دولة

تتطلب العلاقات الأربع أعلاه من رئيس مجلس الوزراء ممارسة مزدوجة:

1. قيادة سياسية تُنتج التوافق وتحمي الاستقرار،
2. وقيادة دستورية – مؤسسية تضمن الفصل بين السلطات واحترام الصلاحيات وتنفيذ القانون.

وعندما يُدار هذا التوازن بدقة، تتحول الحكومة إلى مؤسسة دولة: [قراراتها قابلة للتنفيذ، ومساءلتها ممكنة، وعلاقتها ببقية السلطات والأقاليم والمحافظات منتظمة ومحمية بالدستور].