

## رئاسة الحكومة في الممارسات الدستورية (العراق أنموذجاً) - (\*)

شيماء علي سالم

مدرس القانون الدستوري المساعد

الجامعة التقنية الشمالية – المعهد التقني / نينوى / الإدارة القانونية

### المستخلص

تتضافر المشاركات والأعراف في تمشية الحياة الدستورية العراقية. إذ ان التوافقات بين الكتل النيابية والتي تحدث خارج نطاق الدستور، باتت حلاً آنياً لأزمة دستورية يمر بها البلد. تم بموجبها تجاوز النص المكتوب – المادة (٧٦ /أولاً) – وأحلت محله ممارسة عملية إلا وهي التوافق فيما بينها على مفهوم معين للنص الدستوري الذي شكل أزمة وخلافاً لما ينص عليه.

### Abstract

Mourners and customs join together in the march of Iraqi constitutional life.

As the consensus between the parliamentary blocs. Which occur outside the scope of the constitution. Has become a constitutional solution to the constitutional crisis going through the country. By which the written text was passed – article legal (76 /1) – and replaced by a practical practice which is the consensus among them on a certain concept of the constitutional text that formed a crisis and contrary to what it states.

### المقدمة

إن السلطة التنفيذية المتمثلة بالحكومة تعد المحور الاساسي في جميع الانظمة السياسية أياً كانت – برلمانية، رئاسية، حكومة الجمعية – وذلك لما تضطلع به من مهام في إدارة الدولة. بيد إن حصول حزب معين على أغلبية المقاعد البرلمانية ليؤمله تشكيل الحكومة

(\*) أستلم البحث في ٢٧/٢/٢٠١٩ \*\*\* قبل للنشر في ٨/٤/٢٠١٩.

بمفرده بات أمراً في غاية الصعوبة وذلك في ظل التعددية الحزبية. وتأسيساً على ذلك تم الدخول في ائتلافات وتحالفات بغية تشكيل " الكتلة النيابية الاكثر عدداً " بعدها - وفقاً للنص الدستوري - المسؤول المباشر عن تشكيل الحكومة عن طريق تكليف مرشحها من قبل رئيس الجمهورية. وبذلك يغدو رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية بعده رئيس الاغلبية البرلمانية.

#### أولاً:- مشكلة البحث

تتمحور الاشكالية الاساسية لبحثنا بالاتي: لم يتطرق لا النص الدستوري متمثلاً بالمادة (٧٦/ اولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ والمتعلق بتكليف مرشح " الكتلة النيابية الاكثر عدداً" بتشكيل مجلس الوزراء، ولا النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الى تحديد من هي هذه الكتلة، والتي من صلاحياتها تسمية مرشحها لرئاسة الحكومة - أي لا بد من تحديد من هي هذه الكتلة ابتداءً حتى تقوم بتسمية مرشحها - فهل يجوز تسمية هذا المرشح بالاتفاق بين الكتل السياسية لرئاسة هذا المنصب خروجاً على النص الدستوري خصوصاً ان مسألة الكتلة البرلمانية الاكبر عدداً لم يتم حسمها بعد. وهذه الاشكالية الاساسية تقودنا الى اثاره التساؤلات الآتية:

١. ما هي آلية اختيار رئيس الحكومة وفقاً لنصوص الدستور النافذ؟ وما هي سلطة رئيس الدولة في اختياره؟
٢. من هي الكتلة النيابية الاكبر عدداً؟ وما هي الضوابط لعددها كذلك؟
٣. وما هو دور القضاء الدستوري في ذلك؟ وما مدى الزامية قراراته للفاعلين السياسيين؟
٤. هل اصبح تشكيل الحكومة خلافاً للنص الدستوري من قبيل المشاركات المؤدية الى اعراف دستورية؟
٥. هل من الممكن تحديد الزمن الواجب مروره على ممارسة ما لكي تعد عرفاً؟
٦. هل يتم التأسيس حالياً على ادخال مشاركات اتفاقية في الحياة الدستورية العراقية - سيما منصب رئيس الحكومة - كحل لازمة وقتية يمر بها البلد لتغدو فيما بعد اعرفاً ملزمة نظراً لعدم اعتراض اي من الفاعلين السياسيين عليها بشكل رسمي؟

**ثانياً: - أهمية البحث**

من خلال الاجابة على التساؤلات المتقدمة تظهر لنا أهمية هذا البحث فمشكلة الكتلة الأكبر تبرز عقب كل انتخابات برلمانية - ولاسيما انتخابات عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٨ - إذ يحتدم الجدل السياسي والقانوني حول مفهوم هذه الكتلة وتحديد مرشحها الذي يتم تكليفه لرئاسة الحكومة. وبسبب حداثة التجربة الديمقراطية في العراق وغموض النص الدستوري والأزمات التي يمر بها البلد قد جرى التوافق بين اجنحة السلطة على توزيع المناصب السيادية ومن ضمنها رئاسة الحكومة قبل الجلسة الأولى للبرلمان - قبل ان يصبح توزيع هذه المناصب عرفاً دستورياً - فهي اذا اتفاقات ضمنية لم ينص عليها الدستور. وبطبيعة الحال هذه التوافقات تخضع للتجاوزات التي تتم داخل الاحزاب السياسية وهي بطبيعة الحال تتغير حسب المقنضيات المتجددة. الامر الذي يعني بأن تحديد من هي الكتلة الأكبر ومرشحها لا يتم وفقاً للنص الدستوري بل هو رهن بهذه المشاركات. لذا فان دراسة هذا النوع من الممارسات بات من الضرورة بمكان.

**ثالثاً: - هدف البحث**

يهدف هذا البحث الى بيان دور الممارسات الدستورية - المشاركات والأعراف - في الحياة الدستورية العراقية رئاسة الحكومة على وجه الخصوص. فضلاً عن بيان اثر وجود هذه الممارسات على النص الدستوري. بغية وضع الحلول لتفادي نشوء مثل هذه الاعمال ولاسيما المشاركات الاتفاقية.

**رابعاً: - نطاق البحث**

تركز الدراسة على تناول الية اختيار رئيس الحكومة في دستور الجمهورية العراقية النافذ والصادر عام ٢٠٠٥. ونقتصر على بحث الية هذا الاختيار في تشكيل الحكومة الثانية بدورتها الثانية في عام ٢٠١٠ والتي تمت وفقاً للنص الدستوري. وتشكيل الحكومة الرابعة في عام ٢٠١٨ والتي تم تشكيلها بالاتفاق بين الفاعلين السياسيين على الية مغايرة للنص الدستوري. مما يشكل انتهاكاً صريحاً للدستور. وهذا ما دفعنا للبحث في هذا الموضوع لبيان هل ان اختيار رئيس الحكومة يتم وفقاً للنص الدستوري أو وفقاً للمشاركات الاتفاقية.

**خامساً: - فرضية البحث**

اتساقاً مع مشكلة البحث التي طرحناها تتمثل فرضية البحث بإثبات ان: المشاركات الاتفاقية التي تتم بين الكتل النيابية انسحبت حتى على النصوص الدستورية سيما تلك المتعلقة برئاسة الحكومة بحيث انها اصبحت أعمالاً موازيةً للدستور.

**سادساً: - منهج البحث**

سوف نتبع في هذا البحث المنهج الوصفي والتحليلي لتحليل النصوص الدستورية المتعلقة بتشكيل الحكومة وآلية هذا التشكيل، وكذلك تحليل الاسباب التي ادت الى إيراد مثل هذه النصوص في صلب الوثيقة الدستورية.

**سابعاً: - هيكلية البحث**

تنقسم هيكلية البحث فضلاً عن المقدمة والخاتمة الى ثلاثة مطالب رئيسية. المطلب الأول خصصناه لبيان المفاهيم الاساسية التي تطلبها موضع البحث وينقسم بدوره الى فرعين :- الفرع الأول نتناول فيه مفهوم الاعراف الدستورية، والفرع الثاني نبحث به مفهوم المشاركات الدستورية. اما المطلب الثاني فخصصناه لبيان الآليات الدستورية في اختيار رئيس الحكومة، ويتضمن فرعين :- الفرع الاول :- نبين به الية اختيار رئيس الحكومة وفقاً للنص الدستوري. الفرع الثاني تضمن الحديث عن موقف القضاء الدستوري العراقي من مفهوم الكتلة الاكبر عدداً. في حين خصصنا المطلب الثالث لبحث التوافقات السياسية والية اختيار رئيس الحكومة.

**المطلب الأول****مفاهيم أساسية**

ابتداءً وفي كل دراسة علمية اكااديمية، لابد من تحديد بعض المفاهيم الاساسية لها، وبما انه الممارسات الدستورية تتمثل بالأعراف والمشاركات لذا بات لزاماً علينا تحديد مفهوم كل منهما لنصل انتهاءً الى بيان دورهما في اختيار رئيس الحكومة والذي هو مدار البحث وذلك في الفرعين الآتيين :-

## الفرع الأول

### مفهوم الاعراف الدستورية

تنشأ الاعراف داخل المنظومة الدستورية المكتوبة اما لتكملة نقص في امر من امور الحكم، أو تنشأ كممارسة من اجل تفسيره بطريقة ما عادة ما تختارها القوة المهيمنة على السلطة. بعبارة اخرى العرف الدستوري هو عمل من اعمال السلطة السياسية كمؤسسة دستورية تأتيه بصفة ايجابية بصورة عامة. بيد انه قد يكون تصرفا سلبيا وذلك يتجسد بالامتناع عن استعمال حق يقرره الدستور<sup>(١)</sup>.

اي ان العرف الدستوري هو (قاعدة مطردة يقصد بها تنظيم العلاقات بين السلطات الحاكمة بعضها ببعض، أو بينها وبين الأفراد ويكون لها صفة الالزام في الرأي القانوني للجماعة)<sup>(٢)</sup>.

فوفقا لما تقدم يتبين لنا إن مفهوم العرف الدستوري ينصرف اثره الى اعتياد السلطة السياسية على مزاوله عمل ما في المجال الدستوري، ويكون ذلك غالبا في حالة عدم وجود نص مكتوب<sup>(٣)</sup>. هذا وينقسم العرف بدوره الى ثلاثة انواع تتمثل بالآتي:

(١) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨، ص ١١٩، وبالمعنى نفسه ينظر د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني، - الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٥، ص ص ٣٢٢، ٣٢٤.

(٢) د. سعد عصفور، المبادئ الاساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠، ص ٤٦. وبالمعنى نفسه ينظر د. ابراهيم درويش، القانون الدستوري(النظرية العامة والرقابة الدستورية)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٠٢.

(٣) ولا بد من الاشارة الى ان العرف الدستوري يتكون من ركنين اساسيين هما: الركن المادي والذي يتمثل بعنصر الاعتياد على اتباع نهج معين من قبل سلطات الدولة والذي يشترط لتحقيقه (التكرار، الوضوح، العمومية، القدم) والركن المعنوي وهو الشعور بالزامية هذا النهج وضرورة احترامه، وذلك يتأتى من تكراره ثم اطراد اتيانه، فينشأ الاعتقاد بالزاميته سواء من قبل السلطات الحاكمة أم من قبل الافراد. ينظر بهذا الصدد د. عوض=

**أولاً: - العرف المفسر**

ينصرف اثر هذا النوع من العرف على توضيح الغموض الذي يكتنف النص الدستوري، بالنتيجة فهو لا ينشئ قاعدة جديدة، وبالتالي فإنه يكون بذات مرتبة النص الذي فسره مثال ذلك ما جرى عليه العمل في فرنسا من تخويل رئيس الجمهورية اصدار اللوائح التنفيذية - رغم ان ذلك ليس من ضمن اختصاصاته - كان متأثراً من نشوء عرف مفسر لنص المادة (٣) من دستور ١٨٧٥ والتي نصت على ان (رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القوانين)<sup>(١)</sup>

**ثانياً: - العرف المكمل**

على خلاف العرف المفسر هذا النوع من العرف ينصرف اثره الى انشاء قاعدة دستورية جديدة، وذلك لعدم وجود نص منظم لمسألة ما. بالتالي فإنه يضاهي التشريع وهنا تكمن خطورة وجوده الامر الذي اثار اختلاف الفقه حول قيمته الدستورية<sup>(٢)</sup>. مثال ذلك ما جرى عليه العرف في فرنسا وفقاً لدستور ١٨٧٥ من ان يكون الانتخاب مباشراً وذلك نتيجة سكوت الدستور عن تحديد وضع الانتخاب. رغم النص على ان يكون الانتخاب عاماً من دون اية قيود<sup>(٣)</sup>.

=الليمون، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، ط٢، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٦، ص ص ٢٧٨، ٢٧٩.

(١) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١. ص ١٢٨. وبالمعنى نفسه ينظر د. سامي جمال الدين، في النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥، ص ٣٨٤.

(٢) يذهب غالبية الكُتاب الى قانونية هذا النوع من العرف على اعتبار إنه يقوم بتنظيم المسائل التي سكت المشرع الدستوري عن تنظيمها. ينظر د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص ١٢٣، وبالمعنى نفسه ينظر د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣، ص ٢٤٨.

(٣) د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٢٤٢.

## ثالثاً :- العرف المعدل

ينصرف اثر هذا النوع من العرف على النص الدستوري فيقوم بتعديله<sup>(١)</sup> سواء بالإضافة وذلك من خلال منح هيئة من هيئات الدولة سلطة او اختصاصا لم تكن تتمتع به في ظل النصوص القائمة<sup>(٢)</sup> من ذلك ما جرى عليه العمل في لبنان من تفويض الحكومة سلطة اصدار مراسيم تشريعية في مسائل محددة ولمدة محددة ايضاً خلافاً لما نص عليه دستور ١٩٢٦ الذي حصر السلطة التشريعية بمجلس النواب<sup>(٣)</sup>. ام بعدم الاستعمال والذي ينصرف اثره الى اهمال تطبيق نص من نصوص الدستور أو تطبيقه بشكل مغاير لما ينص عليه<sup>(٤)</sup> مثال ذلك عدم ممارسة المجلس الدستوري في فرنسا لدوره الرقابي وفقا للمادة (١٤) من الدستور الفرنسي النافذ إلا (١١) مرة اغلبها كان خلال السنوات الاولى لنافذ الدستور الامر الذي دفع البعض الى القول بسقوط النص الدستوري الذي منح المجلس هذا الدور الرقابي نتيجة عدم الاستعمال<sup>(٥)</sup>. ويضيف البعض نوعا ثالثا وهو العرف المتناقض الذي ينصرف اثره الى التأسيس إن صح التعبير لمخالفة صريحة لنصوص دستور ما<sup>(٦)</sup>. اي انه ينصرف الى انشاء قاعدة دستورية جديدة خلافاً لما هو منصوص عليه دستورياً

(١) د. عبد المنعم فرج الصده، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٢، ص ٧٧.

(٢) د. احسان حميد المرفجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطبعة دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠، ص ٢٠٦.

(٣) ينظر المادة (١٦) من الدستور اللبناني والصادر عام ١٩٢٦ المعدل.

(٤) د. رعد الجدة، النظام الدستوري في دولة قطر، ط١، وزارة الثقافة والفنون والتراث، قطر، ٢٠١٢، ص ٤٤.

(٥) اذ تنص المادة (٤١) من الدستور الفرنسي والصادر عام ١٩٥٨ على ان (اذ تبين اثناء تطبيق الاجراء التشريعي ان اقتراحا او تعديلا لا يدخل ضمن نطاق اختصاص القانون..... يجوز للحكومة أو لرئيس المجلس المختص ان يعترض عليه بعدم القبول، وفي حال حدوث خلاف بين الحكومة ورئيس المعني يفصل المجلس الدستوري بناء على طلب أيأ منهما في هذا الخلاف وذلك خلال ثمانية ايام).

(٦) د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ٧، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ص ٤٧٣، ٤٧٤.

بيد انها مخالفة ايجابية وليست سلبية، كأن ينص الدستور على كون الانتخاب مباشر إلا إن العرف يسري بكونه غير مباشر. ويجمع الكتاب على عدم شرعية هذا النوع من العرف<sup>(١)</sup> العرف<sup>(٢)</sup> - وهذا ما اثار اختلاف شديد بين الفقهاء والكتاب بشأن قيمته القانونية<sup>(٣)</sup>. وأياً وأياً ما كانت الآراء بهذا الصدد فمن وجهة نظرنا ان النص الدستوري يحدد ابتداءً الجهة المختصة بتعديل الدستور والإجراءات الواجبة الاتباع، بالتالي فإن مثل هذا النوع من العرف - خصوصاً النوع الثاني - يعد انتهاكاً للنص الدستوري والاحترام الواجب اذ انه يقود الى الغاء النص الدستوري .

وبعد ان انتهينا من بيان مفهوم الاعراف الدستورية ننتقل الى بيان النوع الثاني لهذه الممارسات ألا وهي المشارطات الدستورية.

## الفرع الثاني

### مفهوم المشارطات الدستورية

تعد المشارطات نوعاً من الممارسات الدستورية، ينشأ على حساب النصوص الدستورية المكتوبة وعلى خلافها. اي هي اتفاق ضمني بين الكتل السياسية على العمل خارج إطار الدستور تتمحور الفكرة الرئيسة للمشارطة الدستورية حول آلية فهم نص دستوري ما. لا بل قد تمتد الى محاولة إيجاد حل لوضع متأزم دستورياً. ويكون ذلك بتجاوز قاعدة دستورية بالاتفاق على مفهوم النص الدستوري الذي شكل الازمة<sup>(٤)</sup>. بعبارة اخرى ان المشارطات لا تنشأ إلا في اطار الدستور المكتوب الذي يمكن عده الميدان الرحب لنشوتها في الغالب. بخلاف الاعراف الدستورية التي تنشأ في ظل الدساتير العرفية، مع امكانية نشوتها للقيام بمهمة ما في ظل الدساتير المكتوبة هذا من جهة. ومن جهة ثانية

(١) المصدر نفسه، ص ٤٧٥ / هامش ٣. وبالمعنى نفسه ينظر د. جابر جاد نصار،

الوسيط في القانون الدستوري، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨، ص ٧٩.

(٢) للمزيد من المعلومات عن القيمة القانونية للعرف المعدل ينظر د. حمدي العجمي،

مقدمة في القانون الدستوري، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩،

ص ٦٧.

(٣) د. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ط ١، دار ابن النديم للنشر والتوزيع

ومنشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٢٠٧.

فإنها لا تنشأ إلا خلافا للنص الدستوري، فهي اذاً ممارسة عملية تتمثل بالاتفاق بين الكتل السياسية على مفهوم معين للنص الدستوري الذي سبب ازمة سياسية، وخلافا لما ينص عليه .

وتنقسم المشاركات الدستورية الى نوعين رئيسيين هما :

#### أولاً: مشاركات معتمدة كعرف سياسي دون الاستناد الى نص دستوري

ومثال هذا النوع من المشاركات احتكار رئيس الجمهورية في دستور السنة الخامسة الفرنسي البت في منصب وزير الخارجية ووزير الدفاع. وفي العراق تم التأسيس لمثل هذا النوع من المشاركات بحيث اضحى عرفاً دستورياً وذلك فيما يتعلق بتوزيع المناصب الرئاسية في الدولة على المكونات الاساسية للشعب العراقي. وقد كان ذلك بسبب الاخذ بالديمقراطية التوافقية في تشكيل الحكومات المتعاقبة منذ ٢٠٠٥ الى الان والذي يعود الى جملة من العوامل الاجتماعية - كون العراق مجتمع متعدد الطوائف والقوميات<sup>(١)</sup> - والسياسية والتي تتمثل بمطالب المكونات المختلفة لتقلد المناصب العامة لتمثيلها في المؤسسات السياسية وبالنتيجة الحصول على المكاسب مادية كانت ام معنوية للمكون الذي يمثلونه<sup>(٢)</sup>.

#### ثانياً: مشاركات مخالفة لقاعدة دستورية

ابتداءً هذا النوع من المشاركات يعد غير شرعي بيد إنه موجود ويجري العمل به بصورة طبيعية في الحياة السياسية. مثال ذلك ما ينص عليه دستور الجمهورية الرابعة الفرنسي من عدم جواز تفويض السلطة التشريعية بصورة قطعية إلا إن العمل جرى على تفويض هذه السلطة<sup>(٣)</sup>. ونحن من جانبنا نرى إن هذا النوع من المشاركات سيغدو بمرور الزمن اعرافاً دستورية ملزمة في الحياة السياسية إذا ما تم الالتزام بها من قبل الفاعلين السياسيين.

(١) امجد علي، النظام الفدرالي كحل للنزاعات في المجتمعات التعددية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٢، ص ١١.

(٢) د. عبدالسلام ابراهيم، الوحدة الوطنية ومشكلة الأقليات في أفريقيا، ط ٢، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٢٥٣.

(٣) ينظر المادة (١٣) من دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية والصادر عام ١٩٤٦.

نخلص الى القول بأن المشاركات ليست إلا اتفاقات بين اجنحة السلطة في الدولة يلجأ اليها لحل ازمة دستورية أو سياسية يمر بها البلد فهي بذلك تحوز قوة إلزامية من الناحية السياسية فهي أعمال موازية للدستور إلا إنها بهذه الصفة تمثل خطراً عليه لأنها ترمي الى تغييره او تعديله خلافاً لما ينص عليه من اجراءات او طرق منظمة لمسألة ما. وفي وضعنا الحالي يتم التأسيس لإدخال مثل هذا النوع من المشاركات في الحياة الدستورية العراقية وذلك فيما يتعلق برئاسة الحكومة والتي هي مدار بحثنا.

## المطلب الثاني

### الآليات الدستورية في اختيار رئيس الحكومة

يتميز النظام البرلماني بثنائية السلطة التنفيذية<sup>(١)</sup>. إذ تتكون من طرفين اساسيين اولاهما رئيس الدولة سواء كان ملكاً تلقى السلطة عن طريق الوراثة، ام رئيساً منتخباً من قبل الشعب ام البرلمان. وثانيهما الحكومة (الوزارة، مجلس الوزراء) الذي يتولى الحكم ومن ثم يكون مسؤولاً امام البرلمان. وفي اطار هذا المطلب سنحاول البحث في آلية اختيار رئيس الحكومة وفقاً للنص الدستوري وذلك في الفرع الاول أما الفرع الثاني سنتناول فيه موقف القضاء الدستوري من الكتلة الاكبر عدداً وكالاتي.

## الفرع الاول

### آلية اختيار رئيس الحكومة وفقاً للنص الدستوري

تقر اغلب الدساتير لرئيس الدولة بسلطة اختيار رئيس الحكومة. إلا إنها تتفاوت في طريقة الاختيار باختلاف النظام السياسي الذي تنتهجه الدولة، فضلاً عن بعض العوامل

(١) يركز النظام البرلماني على خصيصة اخرى والتي تتمثل بعنصر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. بهذا الشأن ينظر د. احمد سرحان، النظم السياسية والدستورية في لبنان والدول العربية، ط ١، دار الباحث، بيروت، ١٩٨٠، ص ٧٧، وبالمعنى نفسه ينظر د. فتحي عبدالنبي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق/ جامعة القاهرة، ١٩٨٢، ص ص ٨٦، ٩٠.

المؤثرة في طبيعة نظام الحكم<sup>(١)</sup>. ففي الدول البرلمانية ذات التعددية الحزبية ثمة طريقتين اساسيتين في تنظيم آلية هذا الاختيار تتمثل بالآتي :

**الطريقة الاولى :** تتم بموجب هذه الطريق منح رئيس الدولة سلطة تكليف زعيم الحزب الفائز بأكثرية المقاعد البرلمانية لتشكيل الحكومة خلال مدة محددة. وقد اعتمد المشرع الدستوري بهذا الصدد على الفائز الاول بالانتخابات لغرض الحصول على الاغلبية داخل قبة البرلمان، ومثال ذلك ما أخذ به دستور المملكة المغربية بالنص على إن (يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات اعضاء مجلس النواب وعلى اساس نتائجها)<sup>(٢)</sup>. وإذا لم يستطع جمع عدد من الاحزاب معه لتكوين ائتلاف حكومي اختار رئيس الدولة زعيم اخر من زعماء حزب الاغلبية او احد الاعضاء البارزين فيه<sup>(٣)</sup>. ومما يؤخذ على هذه الطريقة هو إنها قد تؤدي الى تعطيل تسيير بعض الامور العامة في الدولة نظراً لاستمرار حكومة تصريف الاعمال لفترة طويلة.

**الطريقة الثانية :** يمنح الدستور بموجب هذه الطريق رئيس الدولة صلاحية إجراء المداورات مع جميع الكتل والأحزاب الفائزة في الانتخابات البرلمانية. بغية تكليف احد قادتها لتشكيل الحكومة ليضمن بذلك نياله للثقة البرلمانية عند طرحه للتشكيلة الوزارية. وتعد هذه الطريقة من اكثر الطرق اتباعاً في دساتير الدول ذات النظم البرلمانية. إذ إن المشرع

(١) د. ساجد محمد الزاملي، و د. علي يوسف شكري، صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء وموقف دساتير الدول حيالها، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية/ جامعة الكوفة، مج (١)، ع (٤)، ٢٠١٠، ص ٥.

(٢) الفصل (٤٧/الباب الثالث) من دستور المملكة المغربية والصادر عام ٢٠١١، كما اخذ بهذه الآلية النظام السياسي الفرنسي وفقاً لدستور الجمهورية الثالثة والصادر عام ١٨٧٥.

(٣) د. ابراهيم حمدان حسين علي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، اطروحة دكتوراه/ جامعة القاهرة، ١٩٨٢، ص ٢٣٢.

الدستوري اخذ بمعيار الاغلبية داخل البرلمان وليس الفائز الاول، وقد اخذت دساتير العديد من الدول بهذه الطريقة<sup>(١)</sup>.

وفقاً لدستور الجمهورية العراقية والصادر عام ٢٠٠٥ فليس ثمة انتخابات مباشرة لاختيار الرئاسات الثلاث. اي ان جمهور الناخبين ليس لهم دور في اختيار الاشخاص الذين يتقلدون هذه المناصب، وإنما يقتصر دورهم على اختيار من يمثلونهم من اعضاء في مجلس النواب الاتحادي ليكون هؤلاء ( بموجب التفويض الشعبي ) الحق في اختيار من يتولى الرئاسات الثلاث<sup>(٢)</sup>.

ونظراً لما يتصف به منصب رئيس الحكومة من اهمية في النظام البرلماني<sup>(٣)</sup> فقد نظم دستورنا الحالي إجراءات التكليف وذلك بموجب نص المادة (٧٦). حيث الزم الدستور رئيس الجمهورية المنتخب في ذات الدورة الانتخابية وخلال مدة اقصاها (١٥) يوماً بتكليف مرشح الكتلة النيابية الاكبر عدداً بغية تشكيل الحكومة. وعلى هذا الاخير ان يقوم بتسمية اعضاء الكابينة الوزارية خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ التكليف<sup>(٤)</sup>. وفي حال اخفاق رئيس الحكومة المكلف بتشكيل الكابينة الوزارية خلال هذه المدة الدستورية يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً اخر لرئاسة الحكومة وتشكيل الوزارة مع الالتزام بذات المدد المحددة في اعلاه<sup>(٥)</sup>.

هذا ويصار الى عرض الكابينة الوزارية في (المرتين) على مجلس النواب لنيل ثقته إذ يتم منحها لكل وزير بصورة فردية فضلاً عن المنهاج الوزاري، ويعدا حائزين لها عند حصولهما على الاغلبية المطلقة وفقاً للنص الدستوري<sup>(٦)</sup>. وفي حالة عدم نيل الثقة يصار الى تكليف

(١) ينظر بهذا الصدد المادة (١،٢/٦٣) /الفصل السادس) من القانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية والصادر عام ١٩٤٩، والفصل (٩٩/١/الف/١) من الدستور الاسباني والصادر عام ١٩٧٨.

(٢) ينظر المادة (٤٩) من دستور جمهورية العراق والصادر عام ٢٠٠٥.

(٣) اخذ دستورنا الحالي بشكل واضح بهذا النظام بموجب المادة الاولى منه.

(٤) ينظر المادة (٧٦ / اولاً، ثانياً) من دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥.

(٥) ينظر المادة (٧٦/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥.

(٦) ينظر المادة (٧٦/رابعاً) من دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥.

مرشح اخر لرئاسة الحكومة من قبل رئيس الجمهورية خلال مدة (١٥) يوماً من تاريخ عدم نيل الثقة<sup>(١)</sup>.

فإذا ما تمت هذه الاجراءات فإن مرشح "الكتلة النيابية الاكثر عدداً" سيغدو رئيساً للوزراء. ومما تقدم ذكره من اجراءات منظمة لآلية تكليف رئيس الحكومة وتشكيلها يتبين لنا بان المشرع الدستوري العراقي قد اخذ بمعيار الاغلبية لنيل ثقة مجلس النواب، بعبارة ادق انه منح البرلمان الدور الاكبر في اختيار رئيس الحكومة وذلك لان نظامه السياسي يقوم على التعددية الحزبية. اي انه لم يأخذ بمعيار الفائز الاول في الانتخابات البرلمانية عند تنظيمه لآلية اختيار رئيس مجلس الوزراء هذا من جانب.

ومن جانب آخر نجد إن المشرع الدستوري العراقي قد الزم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح "الكتلة الاكثر عدداً" وهو من تختاره هذه الكتلة - دون ان يحدد ابتداءً من هي هذه الكتلة، وما هي ضوابطها - وليس بالضرورة أن يكون الفائز الأول. بيد ان الواقع يظهر لنا العكس حيث حصلت حالات رفض من قبل رئيس الجمهورية لمرشح هذه الكتلة وذلك في عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١٤ وهذا مما يؤكد لنا على خضوعها للتوافقات بين الكتل السياسية<sup>(٢)</sup> وهذه الممارسة العملية ستغدو عرفاً يملك بموجبه رئيس الجمهورية حرية التكليف من عدمه لمرشح هذه الكتلة ووفقا لما يتم التوافق بشأنه وذلك خلافا للنص الدستوري. ولم يقف الأمر عند هذا الحد وهذا ما سنبينه تباعا.

ولم يثر نص المادة (٧٦/اولاً) اية اشكالية في تطبيقه ابتداءً من تشكيل الحكومة الثانية بدورتها الاولى (٢٠٠٦-٢٠١٠) بيد انه اثار اشكالية في دورتها الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤). ووفقا للمادة اعلاه فان "الكتلة النيابية الاكثر عدداً" هي المسؤولة بشكل مباشر عن تشكيل الحكومة وذلك من خلال تكليف رئيس الجمهورية لمرشحها لهذا المنصب. هذا ولم يتطرق لا الدستور العراقي ولا النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي الى تحديد المقصود بهذه الكتلة. فهل هي من فازت بأكثرية المقاعد البرلمانية بعد اعلان نتائج الانتخابات والمصادقة عليها؟ ام انها من تشكلت عقب ذلك بعد انعقاد الجلسة الاولى لمجلس النواب؟ حيث اثار

(١) ينظر المادة (٧٦/خامساً) من دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥.

(٢) ينظر بهذا الشأن د.عدنان عاجل، المأزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة جامعة القادسية للقانون والعلوم السياسية/جامعة القادسية، مج (٦)، عدد (٢)، ٢٠١٥، ص ٩٨.

هذا الموضوع جدلاً كبيراً بين اوساط البرلمانين على وجه الخصوص والسياسيين على وجه العموم ولاسيما عقب الانتخابات التي جرت عام ٢٠١٠ ونظراً لما اثاره النص المتقدم من خلاف في التطبيق، حيث ظهرت وجهات نظر متباينة بهذا الشأن، ولعدم وضوحه تم الالتجاء الى المحكمة الاتحادية العليا لتوضيح نص المادة (٧٦/أولاً) من الدستور وفض النزاع حول مفهوم الكتلة الاكثر عدداً وهذا ما سنتناوله في الفرع الثاني.

## الفرع الثاني

### موقف القضاء الدستوري من الكتلة الاكبر عدداً

وفقاً لنص الدستور النافذ فان المحكمة الاتحادية العليا هي الجهة الرسمية المختصة بتفسير نصوص الدستور<sup>(١)</sup>. ولا يجوز لأي جهة اخرى - فاعلين سياسيين، ممثلين لكيانات او احزاب سياسية، مسؤولين حكوميين .... الخ - القيام بذلك. أي انها المرجع الرسمي في حسم اي خلاف من الممكن ان يثور بشأن تفسير نصوص الدستور<sup>(٢)</sup> وثمة سائل يسأل عن من له حق تقديم طلب التفسير؟ لم يبين قانون المحكمة الاتحادية العليا ولا نظامها الداخلي من له حق تقديم طلب التفسير لان تفسير النص الدستوري ابتداءً لم يكن من ضمن اختصاصات هذه المحكمة. لذا فان قانون المحكمة ونظامها الداخلي بحاجة الى تعديل لبيان وبشكل رسمي من له حق تقديم طلب التفسير.

هذا وتختلف الدول في تنظيم هذه المسألة باختلاف انظمتها السياسية فالبعض اناط هذه المهمة بوزير العدل بناءً على طلب من مجلس الوزراء او رئيس مجلس النواب او رئيس المجلس الاعلى للهيئات القضائية. إلا ان هذا الاتجاه يمثل انتهاك لمبدأ الفصل بين

(١) المادة (٩٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥. ولا بد من الاشارة بهذا الصدد الى ان هذا الاختصاص - تفسير نصوص الدستور - يعتبر من الاختصاصات المستحدثة لهذه المحكمة بموجب الدستور الحالي. إذ لم يتم ذكره ضمن قانونها المرقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ ينظر صلاح خلف عبد، المحكمة الاتحادية العليا في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق / جامعة النهرين، ٢٠١١، ص ٨٠.

(٢) حسين جبار النائلي، الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية / جامعة بابل، مج (٩)، ع (٣)، ٢٠١٧، ص ٤٦٨.

السلطات وللاستقلال الواجب توافره للسلطة القضائية لذا تتجه اغلب الدول الى حصر تقديم طلب التفسير بسلطات الدولة الثلاث دون سواها ويشكل مباشر وعن طريق من يمثلها<sup>(١)</sup> وقد استقر قضاء المحكمة الاتحادية العليا وفي العديد من احكامها<sup>(٢)</sup> على ان طلبات تفسير نصوص الدستور تقدم من السيد رئيس الجمهورية، او رئيس مجلس الوزراء او الوزراء، او رئيس مجلس النواب أو احدى دوائر المجلس أو لجانه<sup>(٣)</sup> كما يقدم الطلب من رئيس مجلس القضاء الاعلى. وعدم النص على هذه الجهات يعد امر يستوجب التعديل. ويتسم قرار المحكمة الصادر بتفسير النص الدستوري بكونه بات وملزم للسلطات كافة<sup>(٤)</sup> ومن تاريخ صدوره<sup>(٥)</sup>.

ومن النصوص الدستورية التي اثارت جدلاً في التطبيق وتباينت وجهات النظر بشأنها هي المادة (٧٦/اولاً) من الدستور ولاسيما مفهوم "الكتلة النيابية الاكثر عدداً" وذلك عقب الانتخابات البرلمانية عام ٢٠١٠ وانسحبت هذه الخلافات ايضاً على انتخابات عام ٢٠١٨، ولكن مع معضلة جديدة حول ضوابط هذه الكتلة - وهذا ما سنبينه في المطلب الثالث - وقد اصدرت المحكمة آنذاك عام ٢٠١٠ رأياً بخصوص هذه الكتلة والضوابط لعددها كذلك يتلخص بالآتي:

(١) د. عز الدين المحمدي، رقابة المحكمة الاتحادية العليا على السلطة التشريعية في العراق، ٢٠١٨/٧/٢، في ٠٩:٥٧ مقال منشور على الموقع الالكتروني [amp-annabaa-org.cdn.ampproject.org](http://amp-annabaa-org.cdn.ampproject.org) تاريخ الزيارة ٤ / ٨ / ٢٠١٨.

(٢) ومنها القرار (٣/اتحادية في ٤/٢/٢٠٠٩) وكذلك بالقرار (٢٩/اتحادية في ٢/٥/٢٠١٢) منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق:

<https://www.iraqfsc.iq>

(٣) ينظر بهذا الصدد رأي المحكمة الاتحادية المرقم (٢٢٨) / اتحادية / ٢٠٠٦ في ٩/١٠/٢٠٠٦. اشار اليه علاء صبري التميمي، مجموعة قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا، مكتبة صباح، بغداد، ٢٠٠٩، ص ٣١٠.

(٤) المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥.

(٥) د. مكي ناجي، المحكمة الاتحادية العليا في العراق - دراسة تطبيقية - ط ١، مطبعة دار الضياء للطباعة والتصميم، النجف، ٢٠٠٧، ص ٩٨.

طالب مكتب رئيس الوزراء آنذاك ووفقاً للكتاب ذي العدد (م.ر.ن/١٩٧٩) وبتاريخ ٢٠١٠/٣/٢١ بيان رأي المحكمة بخصوص المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق وتفسيرها لعبارة (الكتلة النيابية الأكبر عدداً) الوارد ذكرها في المادة آنفاً. وبناءً على ذلك اصدرت المحكمة رأيها بكتابها ذي العدد ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٥/٣/٢٠١٠ حيث ذهبت الى إن تعبير (الكتلة النيابية الأكبر عدداً) يعني: أما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الاكثر من المقاعد، أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو اكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب، ايها اكثر عدداً، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي اصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الاولى لمجلس النواب اكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الاخرى بتشكيل مجلس الوزراء استناداً الى احكام المادة (٧٦) من الدستور<sup>(١)</sup>.

وقد حسم القضاء بذلك المعضلة التي كانت تواجه تشكيل الحكومة ألا وهو مفهوم الكتلة الأكبر والذي ينصرف الى كونها من تتكون من عدد من النواب في ائتلاف معين يتم الاعلان عنه في الجلسة الاولى لمجلس النواب. ومن يصدق عليهم صفة النائب هم من تتوفر فيهم الشروط الآتية<sup>(٢)</sup>:

١. الفوز في الانتخابات البرلمانية.
٢. مصادقة المحكمة الاتحادية.
٣. اداء اليمين الدستورية امام المجلس الجديد<sup>(٣)</sup>.

(١) رأي المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ منشور على الموقع الرسمي

للمحكمة الاتحادية العليا في العراق <https://www.iraqfsc.iq>

(٢) ينظر بهذا الصدد نص قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٥٦/اتحادية/٢٠١٠ حول

شروط صيرورة المنتخب نائباً منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في

العراق <https://www.iraqfsc.iq>

(٣) المادة (٥٠) من دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥.

ومفهوم المخالفة لما تقدم ايراده ان من لم تتوفر فيه الشروط اعلاه لا يعد نائباً وبالتالي لا يستطيع مباشرة مهام عمله (التشريعي والرقابي) بعبارة اخرى ان مفهوم الكتلة النيابية ينصرف الى الكتلة التي تتفوق عددياً على بقية الكتل من حيث عدد نوابها فإرادة المشرع الدستوري لم تنصرف الى منح القائمة الفائزة في الانتخابات حق تشكيل الحكومة وإلا لثم النص عليها صراحة<sup>(١)</sup>. بيد انه ليس هناك ما يمنع ان تكون القائمة الفائزة في الانتخابات هي من يشكل الحكومة إذا ما اوضحت هي الكتلة الاكبر بعدد نوابها وعندئذ ستوصف بكونها الكتلة الاكبر عدداً الامر الذي يستدل منه على ان هذا المفهوم قد وضع في صلب الوثيقة الدستورية عن قصد من المشرع لخلق نوع من التوازنات التي لا بد منها بين المكونات فضلاً عن الكتل التي تمثلها. كل ذلك كان حصيلة للظروف التي رافقت كتابة مسودة الدستور.

فضلا عن كل ما تقدم فهناك ضابط مهم لا بد من توفره في هذه الكتلة ألا وهو حتمية تشكيلها في الجلسة الأولى لمجلس النواب الاتحادي والتي يتولى ادارتها رئيس السن، ويتم تسجيلها على هذا الاساس بأنها "الكتلة الاكبر عدداً". اي إن التوثيق عنصر جوهري للاعتراف لها بهذه الصفة<sup>(٢)</sup>.

وبذلك تم تشكيل الحكومة الثانية بدورتها الثانية عام ٢٠١٠ بعد ان تم حسم مسألة الكتلة الاكبر. ولم يثر هذا المفهوم لغطا في الانتخابات البرلمانية عام ٢٠١٤، حيث تم تكليف مرشح هذه الكتلة لرئاسة الحكومة.

نخلص الى القول انه الى حد تشكيل الحكومة الثالثة عام ٢٠١٤ كان هناك التزام بالنص الدستوري اضافة الى قرار المحكمة الاتحادية العليا بشأن تحديد من هي الكتلة الاكبر من قبل الفاعلين السياسيين. إلا ان الامر لم يقف عند هذا الحد وهنا برز دور المشاركات الاتفاقية في عملية اختيار رئيس الحكومة، وهذا ما سنحاول بحثه في المطلب الثالث.

(١) اياس الساموك، المفهوم الدستوري للكتلة النيابية الاكثر عدداً، ٢٤/٥/٢٠١٨ في ١٢:٤٨ مقال منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا.

https://www.iraqfsc.iq تاريخ الزيارة ١٨/٧/٢٠١٨.

(٢) وهذا ما اكده الرأي التفسيري الصادر من المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٢٥/ اتحادية/ ٢٠١٠.

## المطلب الثالث

### التوافقات السياسية والية اختيار رئيس الحكومة

تلعب التوافقات بين اجنحة السلطة السياسية في العراق دوراً بارزاً في تمشية امور الحياة الدستورية بحيث غدا البعض منها معتمدا كأعراف بهذا الشأن. وهذا يتأكد لنا من خلال التوافق على توزيع الرئاسات الثلاث على المكونات الاساسية للشعب العراقي، والذي تم التأسيس له منذ تشكيل الجمعية الوطنية. لا بل ان القضاء الدستوري - المحكمة الاتحادية العليا - ذاته قد اقر مثل هذه التوافقات، وذلك في احد قراراته المتعلقة بكيفية انتخاب نواب رئيس الجمهورية. حيث ذهب الى ان (.....) وان انتخاب مجلس النواب نواب رئيس الجمهورية الثلاثة المرشحين من قبل رئيس الجمهورية مرة واحدة (سلة واحدة) كان بناءً على توافق المكونات والقوى السياسية.... وان انتخابهم مرة واحدة لا يخالف احكام الدستور....<sup>(١)</sup> اي انها اقرت ما قامت به الكتل من التوافق حول الية هذا الاختيار. وفي قرار اخر لها اقرت ايضا التوافقات التي تمت بين الكتل على اناطة بعض الوزارات بوزراء تم التصويت عليهم وكالة حيث ذهبت الى ان (..... سيما وان الوزارة الحالية هي وزارة (شراكة وطنية) جرى التوافق السياسي على تسمية اعضائها ومنهم الوزراء وكالة، وجرى التوافق بين الكتل السياسية على توزيع حقايب هذه الوزارات فيما بينها كل حسب استحقاقه البرلماني.....)<sup>(٢)</sup>.

فضلا عن عرف الجلسة المفتوحة والتي قد تستمر لمدة اشهر أو أيام رغم صدور قرار من المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستوريته<sup>(٣)</sup>.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٤٢ / اتحادية / ٢٠١١ والصادر في ٢٢ / ٨ / ٢٠١١ منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا:

<https://www.iraqfsc.iq>

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٥٣ / اتحادية / ٢٠١١ في ١٨ / ١٠ / ٢٠١١ منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا

<https://www.iraqfsc.iq>

(٣) ينظر نص قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٥٥ / اتحادية / ٢٠١٠ والصادر في ٢٤ / ١٠ / ٢٠١٠ منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا:

<https://www.iraqfsc.iq>

أما فيما يتعلق بتشكيل الحكومة – وعلى الرغم من وجود عرف دستوري في شأن توليها من قبل مكون معين، إلا ان التوافقات لم تقف عند هذا الحد بل امتدت الى النص الدستوري المنظم لآلية هذا التكليف – فقد عادت معضلة الكتلة الاكبر عددا للظهور من جديد وذلك في الجلسة الأولى لمجلس النواب الاتحادي المنتخب عام ٢٠١٨ عندما أعلنت كتلتان نيابيتان تشكيلهما للكتلة الاكبر<sup>(١)</sup> الامر الذي القى بظلاله على الجلسة الأولى لمجلس النواب الاتحادي حيث فشل المجلس في اختيار رئيسه ونائبه وفقا لما ينص عليه الدستور والنظام الداخلي للمجلس<sup>(٢)</sup>.

وفي اطار التنافس بين هذين الائتلافين لتشكيل الحكومة تم طرح مسألة اخرى لم تكن من ضوابط الكتلة الاكبر – وفقا لرأي المحكمة – ألا وهو الية احتساب عدد الاعضاء المكونين لها.

فذهب احدهما الى ان هذه الآلية تتلخص في حساب عدد الاعضاء الفائزين في الانتخابات ضمن القائمة الانتخابية وان شهدت هذه القوائم انسحابات لاحقة لفوزهم. ويتم تسجيل القائمة الاكبر وفقاً لهذا الرأي بتواقيع رؤساء الكتل المتحالفة داخل الكتلة الاكبر وليس بالضرورة اخذ التواقيع الحية لكل النواب المنضوين تحت الائتلاف. على اعتبار ان رؤساء الاحزاب هم من يمثلونهم رسمياً امام الجهات الاخرى وفقاً لقانون الاحزاب العراقية<sup>(٣)</sup>.

(١) ثمة ائتلافين اساسين ادعى كل منهما انه يمثل الكتلة الاكبر هما : التجمع الأول يضم كتل سائرون والنصر والحكمة والوطنية و ١٦ كيانا سياسيا اخر وأطلق عليه تحالف الاصلاح والإعمار. أما التجمع الثاني فيضم الفتح والقانون، النصر، القرار والجماهير، الأنبار هويتنا، كفاءات، بابليون وجزء من ائتلافي الوطنية والنصر وأطلق عليه تحالف البناء.

(٢) ينظر المادة (٥٥) من دستور جمهورية العراق والصادر عام ٢٠٠٥، والمادة (٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي والصادر عام ٢٠٠٧.

(٣) ينظر المادة (١٩/اولا) من قانون الاحزاب السياسية المرقم (٣٦) لسنة ٢٠١٥ .

في حين يصّر الائتلاف المقابل على اعتماد آلية حساب عدد النواب الفعليين في داخل الائتلاف، وذلك بالاعتماد على تواقعهم الحية في توثيق الكتلة الأكبر<sup>(١)</sup>. هذا ولم يتم حسم هذا الموضوع، إذ لم يثبت لحد كتابة هذا البحث تقديم اي جهة من الجهات التي يحق لها تقديم استفسار الى المحكمة الاتحادية العليا بهذا الخصوص<sup>(٢)</sup>. ولغرض الخروج من هذا المأزق تم التوافق بين كلا الائتلافين على مرشح لرئاسة الحكومة لا يمثل "الكتلة الأكبر" خروجاً على نصوص الدستور، وقرار المحكمة الاتحادية العليا. وبالفعل تم تشكيل الحكومة بناءً على هذا التكليف، وحازت على ثقة مجلس النواب الاتحادي هذا من جانب.

ومن جانب اخر يثار التساؤل الآتي لماذا لم يرفض رئيس الجمهورية تكليف المرشح الذي تم الاتفاق عليه بين الكتل النيابية خروجاً على النص الدستوري؟ سيما ان هناك سابقة تكررت مرتين تمثلت في رفض رئيس الجمهورية تكليف مرشح هذه الكتلة والمشكلة ابتداءً بموجب النص الدستوري.

هذا وان دل على شيء فانه يدل على ان ثمة اتجاه او ممارسة يؤسس لها في الحياة الدستورية العراقية ألا وهي ان المشاركات الاتفاقية التي تتم بين الكتل النيابية انسحبت حتى على النصوص الدستورية بحيث انها اصبحت أعمالاً موازية للدستور. وبسبب الازمة التي سببها تطبيق المادة (٧٦ /اولا) من الدستور ولغرض الخروج منها تم التوافق بين الكتل النيابية على ايجاد الحل لها بالاتفاق على مفهوم معين للنص الدستوري الذي شكل ازمة وخلافا لما ينص عليه. وهذا ما سيؤسس له بموجب هذه المشاركات وبمرور الزمن

(١) سعد محمد حسن الكندي، الكتلة البرلمانية الأكبر والخلافات السياسية، ٥ / ٩ / ٢٠١٨ في مقال منشور على الموقع الرسمي لمركز الدراسات الاستراتيجية - جامعة كربلاء [kerbalacss.uokerbala.edu.iq](http://kerbalacss.uokerbala.edu.iq) تاريخ الزيارة ٧ / ١٠ / ٢٠١٨.

(٢) يذكر ان رئيس السن في مجلس النواب وجه استفساراً للمحكمة الاتحادية العليا بشأن الكتلة الأكبر، إلا انه لا يوجد دليل ملموس على ذلك للاعتماد عليه. فضلاً عن ان رئيس السن لا يملك مثل هذه الصلاحية لأنه ليس من الجهات التي لها حق تقديم طلب التفسير.

- وفي حالة تكرار الاخذ بها والالتزام فيها<sup>(١)</sup> - الى تشكيل أعرافٍ معدلة للنص الدستوري خلافا للطرق والإجراءات التي حددها الدستور وفقا لنص المادة (١٤٢) منه. ولا ادل على ذلك من كونها تلقى قبولا من الجميع ان لم نقل الكل حيث لم يثبت قيام اي جهة رسمية بالطعن فيها امام المحكمة الاتحادية سوى تصريحات اعلامية هنا وهناك. اصف الى ذلك ان مفهوم "الكتلة النيابية الاكبر عدداً" تم ايراده في الدستور ابتداءً حفاظاً على التوازنات بين المكونات التي يتألف منها الشعب العراقي. وهذا بالفعل ما حدث في اختيار الحكومة الرابعة حيث تم تجاوز معضلة "الكتلة الأكبر بالتوافق ما بين الكتل كسابقة في هذا المضمار ويمكن عدها بداية لعرف معدل للنص الدستوري الخاص بتشكيل الحكومة - اذا ما تكرر الاخذ بها في الانتخابات البرلمانية المقبلة عام ٢٠٢٢ - يتلخص مضمونه بأن تحديد "الكتلة البرلمانية الاكبر" ومرشحها سيخضع للتوافقات والتفاهات بين الكتل الفائزة في الانتخابات البرلمانية هذا من جهة.

ومن جهة ثانية نجد ان رئيس الحكومة المكلف لن يكون بمنأى عن تأثيرات الكتل التي اوصلته الى سدة الحكم لعدم حصول اي منها على اغلبية المقاعد داخل المجلس، وذلك عن طريق تمريرها للكاينة الوزارية بمنحها الثقة من عدمها، ودليلنا على ذلك عدم التوافق على مرشحي هذه التشكيلة سيما الوزارات الامنية التي لم يحسم مرشحها حتى الان بسبب عدم الاتفاق فيما بينها على مرشح واحد.

نخلص الى القول بان النصوص الدستورية التي تركت دون معالجة خصوصا المادة (٧٦/اولاً) هي التي فتحت الباب لمثل هذه المشاركات بين الكتل النيابية بالنتيجة ليس لنا رفضها طالما انه لم تتم معالجتها لا في صلب الدستور او بالإحالة الى قانون ينظم ذلك. لذا ولكل ما تقدم ولغرض تجنب هذه الاعمال الموازية للدستور، نرى ضرورة تدخل المشرع الدستوري بتعديل نص المادة اعلاه لبيان مفهوم الكتلة الاكبر عدداً بشكل واضح وصريح لما يترتب على ذلك من اثار قانونية جسيمة.

(١) لا يمكن تحديد المدة اللازمة لتكوين العرف، إلا ان الفكر القانوني استقر على انه يكفي وجود سابقتين لتكوين العرف، وذلك بالاستناد الى حكم للمحكمة العليا الفدرالية السويسرية والصادر عام ١٩١٧ والذي ذهب فيه الى الزامية عرف دستوري بناءً على سابقتين حديثتين عام ١٨٧٠ وأخرى عام ١٩١٤. ينظر بهذا الشأن د. نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٤٦٦ / هامش(١).

## الخاتمة

بعد ان انتهينا من كتابة بحثنا هذا نختمه بأهم النتائج والتوصيات التي نحاول من خلالها اصلاح نظامنا الدستوري وكالاتي :

### أولاً :- النتائج

١. ينشأ العرف باتباع احدى السلطات العامة في الدولة سلوكا مطردا في شأن ما، وتكراره بحيث يكون له صفة الالتزام من قبل هذه السلطات. في حين ان المشاركات الدستورية لا تعدو ان تكون اتفاقات بين الفاعلين السياسيين يلجأ اليها لتجاوز ازمة سياسية يمر بها البلد. اي هي بهذا المعنى تمثل حلوياً آنية يتم اعتمادها كممارسات عملية لتجاوز هذه الازمات.
٢. بالإمكان تحول هذه المشاركات الى اعراف دستورية اذا ما تم الالتزام بها وتكرر ذلك ولو لمرة واحدة وهذا ما تم الاخذ به في توزيع الرئاسات الثلاث. فضلا عن تسجيل سابقتين بامتناع رئيس الجمهورية عن تكليف مرشح الكتلة النيابية الاكبر عددا.
٣. تم التأسيس لإدخال مشاركات جديدة في الحياة الدستورية العراقية وذلك فيما يتعلق برئاسة الحكومة بمخالفة نص المادة الدستورية الخاصة بتشكيلها وإحلال حل آني محلها للخروج من ازمة "الكتلة الاكبر" التي نص عليها الدستور وذلك نتيجة التقارب النسبي في الاصوات بين الكتل الفائزة في الانتخابات.
٤. من صلاحيات "الكتلة الاكبر" تشكيل الحكومة وفقاً لنص المادة (٧٦/أولاً) ورغم ان مفهوم هذه الكتلة قد تم حسمه وفقاً لقرار المحكمة الاتحادية العليا. إلا ان هذا الخلاف عاود للظهور مرة اخرى بعد انتخابات عام ٢٠١٨ ولكن تمحور هذه المرة حول آلية احتساب عدد الاعضاء المكونين لهذه الكتلة. وهذا ان دل على شيء فإنه يدل على ان رئاسة الحكومة شأنها شأن بقية الرئاسات (رئاسة مجلس النواب - رئاسة الجمهورية) وان كان هناك عرف دستوري مستقر على اعتبارها من استحقاق مكون معين، باتت تخضع هي الاخرى للتجاوزات والتوافقات التي تتم داخل الاحزاب السياسية والتي تتغير حسب الظروف والأحوال بالتالي هذه المشاركات هي الاخرى تتغير باستمرار الامر الذي يلقي بظلاله على تشكيل الحكومة لذا تم التوافق على مفهوم معين للنص الدستوري.

٥. وجود هذه المشاركات يعني نشوء عمل موازي للدستور يتمثل بالاتفاق على مفهوم معين للنص الدستوري الذي شكل الازمة وخلافا لما ينص عليه .

### ثانياً: - التوصيات

١. ندعو المشرع الدستوري العراقي الى اعادة النظر في النصوص الدستورية التي تركت دون معالجة - رئاسة الحكومة على وجه الخصوص - حتى لا يشكل تطبيقها ازمة دستورية وسياسية متكررة عقب كل انتخابات برلمانية، وبالتالي تكون محل لتفسيرات متباينة. اذ ان عدم معالجتها في صلب الدستور أو بإحالتها الى قانون منظم لها، فتح الباب لنشوء هذه الاعمال الموازية للدستور والمخالفة له، بالنتيجة لم يكن بالإمكان رفضها طالما انها ابتداءً تركت دون معالجة.

٢. ولغرض حل اشكالية الكتلة الاكبر التي يتوقف عليها تشكيل الحكومة وإزالة اي لبس او غموض يعتري هذا المفهوم نحتاج الى تدخل تشريعي بتعديل المادة (٧٦/اولاً) من الدستور لبيان مفهوم هذه الكتلة والية تشكيلها لما يترتب من ذلك على نتائج قانونية خطيرة.

٣. اذا كانت المشاركات امراً لا بد منه في الحياة الدستورية العراقية فليكن ذلك بتوافق الكتل البرلمانية على منح رئيس الحكومة المكلف حرية اختيار الكابينة الوزارية - على ان يكون اساس هذا الاختيار الخبرة والكفاءة وليس شيئاً آخر - وليس بتوافقها على تجاوز نصوص الدستور .

٤. ندعو جميع الفاعلين السياسيين الى الالتزام بنص المادة (١٣/اولا ) من دستورنا الحالي، وذلك بعده القانون الاسمي والأعلى والذي يتعين على الجميع الالتزام به، وعدم الاتفاق على ما يخالف النصوص المنظمة لآلية تداول السلطة، ولا يتحقق ذلك إلا بتجاوز المصالح الحزبية والمكوناتية الضيقة وترسيخ الشعور بالمواطنة ليتم بناء الدولة وفقاً للأطر الدستورية والقانونية.

٥. تعديل قانون المحكمة الاتحادية العليا ونظامها الداخلي بما يتلاءم مع اختصاصها بتفسير النصوص الدستورية المنصوص عليه في المادة (٩٣/ثانيا) وذلك بتحديد من له حق تقديم طلب التفسير وبشكل واضح وصريح.

## المصادر

## أولاً : الكتب القانونية

١. د. ابراهيم درويش، القانون الدستوري (النظرية العامة والرقابة الدستورية)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
٢. د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني -، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٩٥.
٣. د. احسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطبعة دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠.
٤. د. احمد سرحان، النظم السياسية والدستورية في لبنان والدول العربية، ط ١، دار الباحث، بيروت، ١٩٨٠.
٥. امجد علي، النظام الفدرالي كحل للنزاعات في المجتمعات التعددية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٢.
٦. د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٨.
٧. د. حمدي العجمي، مقدمة في القانون الدستوري، ط ١، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٩.
٨. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١١.
٩. د. رعد الجدة، النظام الدستوري في دولة قطر، ط ١، وزارة الثقافة والفنون والتراث، قطر، ٢٠١٢.
١٠. د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٣.
١١. د. سامي جمال الدين، في النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠٠٥.

١٢. د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٠.
١٣. د. سليمان الطماوي، النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٨.
١٤. د. عبدالسلام ابراهيم، الوحدة الوطنية ومشكلة الأقليات في أفريقيا، ط ٢، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٥.
١٥. د. عبد المنعم فرج الصده، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٢.
١٦. علاء صبري التميمي، مجموعة قرارات وآراء المحكمة الاتحادية العليا، مكتبة صباح، بغداد، ٢٠٠٩.
١٧. د. عوض الليمون، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، ط ٢، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٦.
١٨. د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.
١٩. د. مكي ناجي، المحكمة الاتحادية العليا في العراق - دراسة تطبيقية - ط ١، مطبعة دار الضياء للطباعة والتصميم، النجف، ٢٠٠٧.
٢٠. د. نعمان احمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ٧، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
٢١. د. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ط ١، دار ابن النديم للنشر والتوزيع ومنشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩.
- ثانياً :- الرسائل والأطاريح الجامعية**
١. د. ابراهيم حمدان حسين علي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، اطروحة دكتوراه/جامعة القاهرة، ١٩٨٢.
٢. صلاح خلف عبد، المحكمة الاتحادية العليا في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق / جامعة النهدين، ٢٠١١.
٣. د. فتحي عبدالنبي الوحيد، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق/جامعة القاهرة، ١٩٨٢.

**ثالثاً : - البحوث**

١. حسين جبار النائلي، الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية / جامعة بابل، مج (٩)، ع (٣)، ٢٠١٧.
٢. د. ساجد محمد الزامل، و د. علي يوسف شكري، صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء وموقف دساتير الدول حيالها، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية/ جامعة الكوفة، مج (١)، ع (٤)، ٢٠١٠.
٣. د. عدنان عاجل، المآزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة جامعة القادسية للقانون والعلوم السياسية/ جامعة القادسية، مج (٦)، عدد (٢)، ٢٠١٥.

**رابعاً: - الدساتير والقوانين****أ:- الدساتير**

١. دستور جمهورية العراق والصادر عام ٢٠٠٥.
٢. دستور المملكة المغربية والصادر عام ٢٠١١.
٣. الدستور اللبناني والصادر عام ١٩٢٦ المعدل.
٤. دستور الجمهورية الثالثة الفرنسي والصادر عام ١٨٧٥.
٥. دستور الجمهورية الرابعة الفرنسي والصادر عام ١٩٤٦.
٦. الدستور الفرنسي والصادر عام ١٩٥٨ المعدل.
٧. الدستور الاسباني والصادر عام ١٩٧٨.
٨. القانون الاساسي لجمهورية المانيا الاتحادية والصادر عام ١٩٤٩.

**ب:- القوانين والأنظمة**

١. قانون الاحزاب السياسية المرقم (٣٦) والصادر عام ٢٠١٥.
٢. قانون المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٢٠) والصادر عام ٢٠٠٥.
٣. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي والصادر عام ٢٠٠٧.
٤. النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) والصادر عام ٢٠٠٥.

**خامسا:- القرارات القضائية**

١. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٣/اتحادية في ٢٠٠٩/٢/٤) وكذلك القرار (٢٩/اتحادية في ٢٠١٢/٥/٢) منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق <https://www.iraqfsc.iq>
٢. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٤٢ / اتحادية / ٢٠١١ والصادر في ٢٢ / ٨ / ٢٠١١ منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq>
٣. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٥٥ / اتحادية / ٢٠١٠ والصادر في ٢٤ / ١٠ / ٢٠١٠ منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: <https://www.iraqfsc.iq>
٤. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٥٦/اتحادية/٢٠١٠ حول شروط صيرورة المنتخب نائباً. منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا: <https://www.iraqfsc.iq>
٥. رأي المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق <https://www.iraqfsc.iq>
٦. رأي المحكمة الاتحادية المرقم (٢٢٨ / اتحادية / ٢٠٠٦ في ٩ / ١٠ / ٢٠٠٦. اشار اليه علاء صبري التميمي.

**سادسا : - المواقع الالكترونية**

١. اياس الساموك، المفهوم الدستوري للكتلة النيابية الاكثر عدداً، ٢٤/٥/٢٠١٨ في ٤٨:١٢ منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا. <https://www.iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة ١٨ / ٧ / ٢٠١٨
٢. سعد محمد حسن الكندي، الكتلة البرلمانية الاكبر والخلافات السياسية، ٥ / ٩ / ٢٠١٨ في ٤٨:١٠ مقال منشور على الموقع الرسمي لمركز الدراسات الاستراتيجية - جامعة كربلاء [kerbalacss.uokerbala.edu.iq](http://kerbalacss.uokerbala.edu.iq) تاريخ الزيارة ٧ / ١٠ / ٢٠١٨.
٣. د. عز الدين المحمدي، رقابة المحكمة الاتحادية العليا على السلطة التشريعية في العراق، ٢/٧/٢٠١٨ في ٥٧:٠٩ مقال منشور على الموقع الالكتروني [amp-annabaa-org.cdn.ampproject.org](http://amp-annabaa-org.cdn.ampproject.org) تاريخ الزيارة ٤ / ٨ / ٢٠١٨.