

الكتلة النيابية الأكثر عدداً

في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

أ.م.و. مصرق عاويل طالب
كلية القانون - جامعة بغداد

المستخلص

تعالج هذه الدراسة التنظيم الدستوري والقانوني للكتلة النيابية الأكثر عدداً باعتبارها المعيار الحاكم في تسمية رئيس مجلس الوزراء، وتشكيل مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المادتين (٧٦) و(٨١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، فضلاً عن تحليل الواقع النظري ومقارنته بالواقع العملي والسياسي، وذلك بالاستناد الى التطبيقات القضائية للمحكمة الاتحادية العليا، ودون ان تغفل عن تقييم هذه القرارات، وتحليل الحيثيات التي استندت اليها، وبيان مدى اعتناق السوابق القضائية في تحديد مصطلح (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) من عدمه، وذلك من خلال التطرق الى الحالات التي خرجت فيها المحكمة عن قراراتها السابقة على الرغم من القوة الملزمة والنهائية لقرارات المحكمة الاتحادية العليا وفق المادة (٩٤) من الدستور، مع بيان الإجراءات الشكلية والموضوعية المتعلقة بالكتلة النيابية الأكثر عدداً، ومدى الحاجة إلى اجراء التعديلات الدستورية المتعلقة بها من عدمه.

Abstract

This study deals with the constitutional and legal organization of the largest number of parliamentary blocs as the criterion governing the nomination of the Prime Minister, and the formation of the Council of Ministers in accordance with the provisions of Articles (76) and (81) of the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, in addition to analyzing the theoretical reality and comparing it with practical and political reality, and that Based on the judicial applications of the Federal Supreme Court, and without losing sight of the evaluation of these decisions, the analysis of the rationale on which it was based, and the extent to which judicial precedents are embraced in determining the term (the largest number of parliamentary blocs) or not, by examining the cases in which the court deviated from Its previous decisions, despite the binding and final force of the decisions of the Federal Supreme Court in accordance with Article (94) of the Constitution, with an indication of the formal and substantive

procedures related to the largest number of parliamentary blocs, and the need to make constitutional amendments related to it or not.

المقدمة

يعد مصطلح الكتلة النيابية الأكثر عدداً من المصطلحات المتجددة في القانون الدستوري، وعلى الرغم من وجود تشابه بين الكتلة النيابية الأكثر عدداً والكتلة الفائزة بأعلى المقاعد النيابية، غير أن خصوصية التجربة الديمقراطية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والنص صراحة على هذا المصطلح في المادة (٧٦/أولاً) منه قد أظهرت وجود العديد من الاختلافات بين المصطلحين المذكورين، وبالأخص في ظل قيام المحكمة الاتحادية العليا بإصدار العديد من القرارات التي حددت المقصود بهذا المصطلح، ومنها القرار رقم (٢٥) الصادر في ٢٥/٣/٢٠١٠، والقرار رقم (٤٥) الصادر في ١١/٨/٢٠١٤ والقرار رقم (٧٠) الصادر في ٢٨/٧/٢٠١٩، والقرار رقم (١٧٠) الصادر في ٢٢/١٢/٢٠١٩ والقرار رقم (٢٩) الصادر في ١٦/٣/٢٠٢٠.

وبناء على ما تقدم تتمثل أهمية الدراسة في العديد من صور الأهمية الدستورية النظرية والعملية؛ إذ تتمثل الأهمية النظرية في عدم وجود دراسات فقهية أو قضائية معمقة تتناول تحديد الاتجاهات التي سارت عليها المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها المتعددة التي تناولت تفسير الكتلة النيابية الأكثر عدداً، فضلاً عن توضيح المسائل المرتبطة بتحديد مدة الترشيح خلالها.

أما الأهمية العملية فتتجسد بضرورة بيان المقصود بالكتلة النيابية الأكثر عدداً، يستوي في ذلك بالنسبة إلى المفهوم الدستوري المكرس في نصوص الدستور، أو المفهوم القضائي الذي تبنته المحكمة الاتحادية العليا في القرارات العديدة الصادرة منها.

فيما تتمثل إشكاليات الدراسة في الوقوف على مدى انسجام قرارات المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بتفسير الكتلة النيابية الأكثر عدداً مع نصوص الدستور وروحه؟ وما هو الوقت الدستوري المحدد لإعلان الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وهل جاء تحديد المحكمة الاتحادية العليا لهذه المدة منسجماً مع نصوص الدستور من عدمه؟ وما هو معيار تحديد الكتلة النيابية الأكثر عدداً، فهل هو معياراً عددياً أم توجد معايير أخرى؟ ولقد تم الاستعانة بالمنهج التحليلي وتم تقسيم هذه الدراسة الى المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً.

المبحث الثاني: تطبيقات الكتلة النيابية الأكثر عدداً في قضاء المحكمة الاتحادية العليا.

المبحث الأول: مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً

يُعد مصطلح الكتلة النيابية الأكثر عدداً من المفاهيم المتغيرة، التي لم يصار إلى الاتفاق على تعريف محدد لها، يستوي في ذلك من الفقه أو القضاء أو الكتل

السياسية، ويرتبط هذا المصطلح بسلطة رئيس الجمهورية في اختيار رئيس مجلس الوزراء العراقي^١.

كما يُلاحظ أنّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد عالج مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً بصورة واضحة ودقيقة، ومن أجل الوقوف على تعريف الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وبيان أساسها الدستوري والقانوني لها، لذا سنقسم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

المطلب الأول: تعريف الكتلة النيابية الأكثر عدداً

تتنوّع التسميات التي أطلقت على الكتلة النيابية الأكثر عدداً؛ إذ يسميها البعض (الكتلة الأكبر)، أو (الكتلة الفائزة بالانتخابات)^٢، أو (الكتلة البرلمانية)^٣، أو (الكتلة التي تشكل الحكومة أو التحالف النيابي). ومن أجل الوقوف على تعريفها لذا سنتناول ذلك في الفروع الآتية:

الفرع الأول: التعريف اللغوي

يتكون مصطلح (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) من عدد من المفردات، فلا وجود لمثل هكذا مصطلح موحد في معاجم اللغة العربية.

أما بالنسبة إلى الكتلة فإنها (اسم) جمعه : كُتلات و كُتلات و كُتَل وتكتل، ويُقصد بالكتلة القطعة المجتمعة من الشئ، كما ينصرف معنى (الكتلة) إلى الجماعة من الناس المتفقون على رأي واحد، وقد تستخدم بمعنى كتلة حزبية لتنصرف إلى جماعة من الناس متفقون على رأي واحد.

أي: إنّ الكتلة يُقصد بها جماعة من الناس تَألفوا واتفقوا، فيقال: (الكتلة الوطنية) أو (الكتلة العسكرية) أو (الكتلة النيابية) أو (كتلة المعارضة) أو (كتلة انتخابية).

أما النيابة (اسم) منسوب إلى النيابية، فالنائب: هو من قام مقام غيره في أمر أو عمل، ويُقال نَائِبٌ في البرلمان: مُمَثِّلُ جَمَاعَةٍ مِنَ الْأُمَّةِ يَنْتَخبُهُ الشَّعْبُ لِيُتَوَكَّلَ عَلَيْهِ وَيُدْفَعَ عَنْ حَقُوقِهِ وَيَصُونَهَا، كَمَا يَعْمَلُ عَلَى سَنِّ الْقَوَائِينِ فِي مَجْلِسِ التَّوَكُّلِ أَوْ الْأُمَّةِ، وتنصرف اصطلاحاً إلى تفويض الأمة أو الشعب لمجموعة من الأشخاص المؤهلين مهمة الدفاع عن حقوقها، وترتبط بالمجالس النيابية^٤.

^١ - تختلف الدساتير في تشكيل مجلس الوزراء؛ إذ إنّ بعضها يجعل من دور رئيس الدولة شكلياً، وذلك باقتضاره على مجرد إصدار قرار التعيين فقط، كما هو الحال في الأنظمة البرلمانية كبريطانيا، فيما تذهب دساتير أخرى إلى أفراد دوراً متميزاً لرئيس الجمهورية في اختيار الوزير الأول دون مشاركة من البرلمان، ولا يفيد في ذلك سوى اختيار زعيم الأغلبية البرلمانية، كما هو الحال في المادة (٨) من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨، في حين تذهب دساتير أخرى إلى جعل مسألة اختيار رئيس مجلس الوزراء من الاختصاصات الحصرية لرئيس الدولة والبرلمان، ففي الوقت الذي يتولى فيه رئيس الدولة ترشيح رئيس مجلس الوزراء، نجد بالمقابل تولي البرلمان الموافقة على المرشح ووزارته، كما هو الحال في المادة (٦٥) من الدستور البلجيكي لسنة ١٩٣٧، وكذلك المادة (٩٢) من الدستور الإيطالي لسنة ١٩٤٧، والمادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. للمزيد من التفصيلات يُنظر: د. محمد قذري حسن، رئيس الوزراء في النظام البرلماني المعاصر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٨، ص ٢٧ وما بعدها؛ د. غاتم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة)، المركز العربي، دار نيبور، مصر، بغداد، ٢٠١٧، ص ٣٥٧.

^٢ - د. سمير داود سلمان، د. محمد حسب الحربي، الإطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص ٤٠.

^٣ - د. وائل عبد اللطيف، أصول العمل النيابي البرلماني، ج ٢، دار بابل للنشر، بغداد، ٢٠١٢، ص ٧٧.

^٤ - معجم المعاني على الرابط الإلكتروني الآتي: www.almaany.com/ar/dict/ar-ar

^٥ - محمد عبد جري، واجبات عضو البرلمان وحقوقه (دراسة مقارنة)، دار تبوك، ٢٠١٤، ص ٢١.

أما (أكثر) فهو (اسم)، يأتي بمعاني متعددة، فيقال (الأكثر): ما فوق النصف، كما يقال: عدد الغائبين اليوم أكثر من عدد الغائبين أمس، أي: أعلى عدداً، وبهذا يتضح أن معنى الكثرة والكثرة والكثرة: نقيض القلة، وفي هذا يقال استكثر عدد الطلاب: أي: وجد عددهم كثيراً^١.

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي

سار المشرع الدستوري العراقي على قاعدة مؤداها عدم إيراد تعريف تشريعي محدد ودقيق للكثلة النيابية الأكثر عدداً، تاركاً هذه المسألة إلى آراء الفقهاء واجتهادات المحكمة الاتحادية العليا.

لذا سنتناول هذه التعريفات الاصطلاحية بتقسيم هذا الفرع إلى البنود الآتية:

أولاً: التعريف التشريعي للكثلة النيابية الأكثر عدداً:

بالرجوع إلى المادة (٧٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نجد أنها تستخدم عبارة (الكثلة النيابية الأكثر عدداً) دون ان تعرفها بصورة واضحة، وإزاء ذلك نرى أن المقصود بها من الناحية التشريعية يتمثل بـ (الكثلة الأكبر التي فازت بعضوية مجلس النواب والتي حصلت على أكثر عدد المقاعد النيابية)، أي: إن مفهوم الكثلة النيابية الأكثر عدداً يمكن تحديده بمعيار عددي مؤداها حصول الكثلة النيابية الحاصلة على أعلى المقاعد النيابية في مجلس النواب.

ثانياً: التعريف الفقهي للكثلة النيابية الأكثر عدداً:

انقسمت آراء الفقهاء بين مشرقين ومغربين فيما يتعلق بتعريف الكثلة النيابية الأكثر عدداً، ولم يقتصر الأمر عند حد التعريف فحسب، بل تعداه الأمر إلى الاختلاف في دلالة المصطلح المستخدم، إذ يذهب الرأي الأول - الذي يشكل الغالبية العظمى - إلى إفراد ذاتية مستقلة لمصطلح (الكثلة النيابية الأكثر عدداً)، فيما يذهب الرأي الثاني^٢ إلى إقرار التماثل بين مصطلحي (الكثلة النيابية الأكثر عدداً) و(الكثلة البرلمانية) المنصوص عليها في النظام الداخلي لمجلس النواب^٣.

بناءً على ما تقدم، تنوعت التعريفات الفقهية للكثلة النيابية الأكثر عدداً، وذلك باختلاف الزوايا التي ينظر إليها كل فقيه أو كاتب على حدة؛ إذ يذهب الدكتور (جواد الهنداوي) إلى تعريفها بالقول أن (مفهوم أو تعبير الكثلة النيابية الأكثر عدداً تعني العدد الأكثر من أعضاء مجلس النواب والمتفقون من أجل هدف محدد. والمفهوم، بطبيعة الحال يختلف عن القائمة الانتخابية الفائزة، أو الكثلة الحزبية أو السياسية المتفقة أو المتحدة قبل دخولها إلى مجلس النواب)^٤، بعد أن كان يعرفها سابقاً بأنها (القائمة الانتخابية التي تفوز بأكثر المقاعد النيابية)^٥.

^١ - معجم المعاني، مصدر سابق.

^٢ - د. أفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان، المركز العربي، مصر، ٢٠١٦، ص ٢٥٧.

^٣ - ينظر المادتان (٩/رابع عشر) و(١٢/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٧.

^٤ - د. جواد الهنداوي، كيفية تحديد الكثلة النيابية الأكثر عدداً، مقالة منشورة في وكالة انباء برانا بتاريخ ٢٠١٩/٩/٢٢ على الرابط الإلكتروني الآتي: <http://burathanews.com/arabic/articles/360679>

^٥ - د. جواد كاظم الهنداوي، مراجعة تصحيحية لنصوص الدستور الاتحادي العراقي، دار الراافدين، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٣٧.

يتّضح أنه يحدد الكتلة النيابية الأكثر عدداً بالاستناد إلى سياق النص الدستوري المتمثل بالمادة (٧٦/أولاً) من الدستور، ومن ثم يعتمد في تعريفها المعيار العددي لأعضاء مجلس النواب.

وفي هذا الاتجاه عُرِفَتْ بأنها الكتلة الفائزة في الانتخابات بالعدد الأكبر، والتي يكون لها امتياز تشكيل الحكومة، فيما عُرِفَ مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بأنه مرشح الكتلة النيابية الحاصلة على أغلبية المقاعد في مجلس النواب.^١

فيما يذهب آخرون إلى توصيف الكتلة النيابية الأكثر عدداً وليس تعريفها؛ إذ يصفها بأنها: (التي نص عليها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في المادة (٧٦/أولاً) وبموجبها يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية).^٢

فيما يذهب الرأي الثالث إلى تعريف (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) بأنها (مجموعة النواب الذي يعلنون عن أنفسهم بوصفهم كتلة واحدة بعد حيازتهم الصفة النيابية التي لا تتحقق، بعد الفوز بالانتخابات، إلا بأداء اليمين الدستورية. ولهذا قالت المحكمة الاتحادية في الجلسة الأولى).^٣

وأول ما يلاحظ على هذا التعريف أنه لا يعدو عن كونه توصيفاً للكتلة النيابية الأكثر عدداً، فضلاً عن استناده إلى بعض حيثيات قرارات المحكمة الاتحادية العليا. غير أنّ أصحاب التعريف أعلاه يتفقون مسلك المحكمة الاتحادية العليا، انطلاقاً من أنّ صفة (الأكثر عدداً) تُعدّ من الصفات المتغيرة والمتحولة وغير الثابتة، وبالأخص في حالة انسحاب بعض النواب من هذه الكتلة الأكثر عدداً فتتحوّل على كتلة اقل عدداً، والعكس صحيح في حالة التحاق نواب آخرين بكتلة صغيرة، فتصبح حينذاك كتلة أكثر عدداً، دون أن تغفل عن إمكانية تحالف عدة قوائم انتخابية صغيرة بعد الفوز وأداء اليمين، لتصبح كتلة نيابية أكثر عدداً.

أما الرأي الرابع فيذهب إلى تحديد مفهوم الكتلة النيابة الأكثر عدداً مستنداً في ذلك إلى قرارات المحكمة الاتحادية العليا بالقول (إنّ اللبس الحاصل في فهم المصطلح يتعلّق بالمعنى المقصود منه؛ إذ يذهب الغالبية إلى أنّ الكيان الانتخابي الذي يحصل على أكبر عدد من المقاعد النيابية بالانتخابات هو المقصود بمصطلح (الكتلة النيابية الأكثر عدداً)... وهذا يعني أنه ليس شرطاً أن يكون الكيان الانتخابي الحاصل على أكثر عدد من المقاعد بالانتخابات هو نفسه الكتلة الأكثر عدداً المعنوية بترشيح رئيس مجلس الوزراء).^٤

١ - د. أحمد خورشيد حميدي، السلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، مجلة جامعة كركوك للدراسات الانسانية، العدد ٢، ٢٠١٢، ص ٤٩٧.

٢ - د. رافع خضر شبر، كريم لفته المشاري، الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلبي، العدد الأول، ٢٠١٩، ص ٢٨.

٣ - عمار رحيم الكنان، د. مصطفى الناجي، مصطلحات ومفاهيم نيابية، مجلس النواب العراقي، دائرة البحوث، ٢٠١٩، ص ٢٩-٣٠، د. مصطفى الناجي، أثر قانون الانتخابات، مركز العراق للأبحاث، بغداد، ٢٠١٧، ص ٨٠.

٤ - محمد عبد الجبار الشبوط، الكتلة الأكبر: مفهوم مرّن لا تحدد المحكمة الاتحادية مصداقه، مقالة منشورة على الرابط الالكتروني الآتي: www.todaynewsiq.net/6460.html

٥ - عبد الستار الكعبي، مصطلح الكتلة الأكبر دليلاً على الجهل السياسي والديمقراطي في المجتمع العراقي، مقالة منشورة بتاريخ ٢٦ كانون أول ٢٠١٩ على موقع كتابات على الرابط الالكتروني الآتي:

فيما يذهب الرأي الخامس إلى تعريف الكتلة النيابية الأكثر عدداً بأنها الكتلة البرلمانية، والتي لا تعني قائمة واحدة خاضت الانتخابات، وإنما تشمل مجموعة من القوائم الانتخابية التي دخلت وفازت في الانتخابات^١.

نخلص مما تقدّم إلى أنّ غالبية التعريفات قد اتجهت إلى تعريف الكتلة النيابية الأكثر عدداً بأنها الكتلة البرلمانية أو الائتلاف الانتخابي الذي حصل على أغلبية مقاعد مجلس النواب في الانتخابات النيابية، فيما نرى عدم التماثل بين مصطلح الكتلة الأكثر عدداً والكتلة الانتخابية الفائزة، ولو أراد المشرع الدستوري ذلك لما أعوزه النص عليها صراحة.

وبناءً على ما تقدم نعرف الكتلة النيابية الأكثر عدداً بأنها (الائتلاف أو التحالف البرلماني الذي يتكون من أغلبية عدد المقاعد النيابية وأكبرها في مجلس النواب، والمسجل في الجلسة الأولى للمجلس، دون اشتراط حصوله على الأغلبية المطلقة من عدد أعضاء مجلس النواب الكلي).

ثالثاً: التعريف القضائي للكتلة النيابية الأكثر عدداً:

أصدرت المحكمة الاتحادية العليا (٥) قرارات تفسيرية حددت بموجبها المقصود بالكتلة النيابية الأكثر عدداً؛ إذ تمثل أولها في القرار رقم (٢٥) الصادر في ٢٥/٣/٢٠١٠ والذي جاء فيه (وتجد المحكمة الاتحادية العليا أنّ تعبير ((الكتلة النيابية الأكثر عدداً)) يعني: إما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة، دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر من المقاعد، أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكثلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب، أيهما أكثر عدداً، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي أصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء استناداً إلى أحكام المادة (٧٦) من الدستور).

وقد تم التأكيد على المفهوم ذاته في القرارات اللاحقة الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا ومنها: القرار رقم (٤٥/ت.ق) الصادر في ١١/٨/٢٠١٤، والقرار رقم (٧٠) الصادر في ٢٨/٧/٢٠١٩ والقرار رقم (١٧٠) الصادر في ٢٢/١٢/٢٠١٩. يتضح من القرارات أعلاه أنّ الكتلة النيابية الأكثر عدداً تتمثل بأحد المفهومين الآتيين:

١- المفهوم الأول: ينصرف إلى الكتلة الانتخابية التي شاركت في الانتخابات النيابية باسم ورقم معين وحصلت على أعلى المقاعد النيابية في مجلس النواب. بعبارة أخرى: إنّ الكتلة النيابية الأكثر عدداً يُقصد بها (تلك الكتلة الانتخابية المنفردة الفائزة بأعلى المقاعد في انتخابات مجلس النواب بعد إعلان النتائج النهائية للانتخابات

والمصادقة عليها)، ومن ثم يعدّ مصطلح (الكتلة النيابية الأكثر عدداً مرادفاً لمصطلح (الكتلة الانتخابية الفائزة بأعلى المقاعد).

٢- المفهوم الثاني: ينصرف إلى الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب أيهما أكثر عدداً. أي: إنّ الكتلة النيابية الأكثر عدداً وفق هذا المفهوم لا ينحصر مفهومها ب(الكتلة الانتخابية الحاصلة على أعلى المقاعد النيابية)، وإنما ينصرف إلى مجموعة الكتل الانتخابية التي فازت بمقاعد مختلفة العدد في مجلس النواب، والتي جمعت وانتلفت في كتلة نيابية واحدة داخل مجلس النواب، ليصبح عدد أعضاء هذه الكتلة أعلى المقاعد النيابية.

وبهذا يتّضح أنّه في الوقت الذي انصرفت فيه إرادة الآباء المؤسسين باتجاه الكتلة الانتخابية الفائزة بأعلى المقاعد النيابية، نجد أنّ المحكمة الاتحادية العليا أضافت مفهوماً جديداً للكتلة النيابية الأكثر عدداً، وذلك بإجازتها تشكيل الائتلافات النيابية بعد المصادقة على النتائج النهائية لانتخابات مجلس النواب، شريطة أن يتم الإعلان عن هذه الكتلة النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب.

ويمكن القول أنّ المحكمة الاتحادية العليا قد استحدثت مفهوم الكتلة البرلمانية الأكثر عدداً أو (الكتلة الأكبر)، ففي الوقت الذي انتهى فيه المفهوم الأول للمحكمة إلى المساواة بين مفهوم (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) وبين مفهوم (الكتلة الانتخابية الفائزة)، نجد بالمقابل أنّ المفهوم الثاني ينصرف إلى المساواة بين مفهوم (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) ومفهوم (الكتلة البرلمانية) أو (الكتلة النيابية التي حصلت على أعلى المقاعد النيابية).

المطلب الثاني: الأساس الدستوري والقانوني للكتلة النيابية الأكثر عدداً في العراق
سنتناول بيان الأساس الدستوري والقانوني للكتلة النيابية الأكثر عدداً في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الأساس الدستوري للكتلة النيابية الأكثر عدداً

بالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نجد أنه استخدم مصطلح (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) لمرة واحدة فقط، وذلك في المادة (٧٦) منه التي تنصّ على أنه (أولاً: يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال (خمسة عشر) يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية... 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... خامساً: يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال (خمسة عشر) يوماً في حالة عدم نيل الوزارة الثقة).

يتّضح مما تقدّم أنّ صياغة المادة أعلاه اتسمت بالعمومية المطلقة، والتي تعطي رئيس الجمهورية هامشاً واسعاً للتأويل والتفسير الشخصي، وبالأخص إذا كانت الكتلة النيابية الأكثر عدداً لا تنتمي إلى الأغلبية الإجمالية في مجلس النواب، وعبر عن ذلك

البعض بالقول: (نجد أنّ هناك تناقضات مع الممارسة الدولية المتعارف عليها فيما يتعلّق بالفعل المؤسسي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية... كما يبدو من غير المألوف أنّ ينص الدستور على تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً في مجلس النواب برئاسة الحكومة. فعلى حين أنّ مرشح الكتلة النيابية الأكبر في البرلمان يكون في الممارسة أقوى المرشحين لرئاسة الحكومة فإنّ من الجائز أحياناً أنّ تشكل حكومة أقلية رئيس وزراء يقود كتلة أقلية في البرلمان لكنه قادر على تشكيل حكومة ذات منهاج يحظى بدعم كتل أخرى. ولأخذ هذا الاحتمال في الحسبان يمكن أن يشير هذا الباب إلى شرط التمتع بتأييد أغلبية النواب. نلاحظ أنّ النص لا يجيز لرئيس الوزراء المُكلف أن يقوم بمحاولة ثانية لتشكيل وزارة إذا رفض مجلس النواب وزارته الأولى).^١

وفضلاً عما تقدّم فإنّ المشرّع الدستوري العراقي قد وضع معياراً عاماً حاكماً وأساسياً في تسمية رئيس مجلس الوزراء؛ إذ يتوجب فيه أن ينطبق عليه وصف (مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً)، ومن ثم فلا يجوز كمبدأ عام تكليف أي شخص لمرشح لرئاسة مجلس الوزراء وتشكيل الوزارة، طالما لم ينطبق عليه الشرط المذكور أعلاه وهو (الترشيح من الكتلة النيابية الأكثر عدداً).

وبالمقابل فإنّ القاضي (وائل عبد اللطيف) يذهب إلى أنّ تسمية رئيس مجلس الوزراء متروك إلى الكتلة البرلمانية، ولا دخل لرئيس الجمهورية في الاختيار.^٢ كما يذهب الدكتور (جواد كاظم الهنداوي) إلى القول (من خلال مشاركتنا في صياغة الدستور كانت نية الهيئة التأسيسية للدستور تتجه إلى اعتبار الكتلة النيابية الأكثر عدداً، القائمة الانتخابية التي تفوز بأكثر المقاعد البرلمانية... كان رأينا أن يكون نص الفقرة (أولاً) من المادة المذكورة هو كالاتي (يكلف رئيس الجمهورية مرشح الحزب أو لكتلة السياسية أو القائمة الانتخابية التي فازت بأكثر المقاعد البرلمانية عدداً في الانتخابات...)، والسبب في ذلك هو ضرورة وجود معيار زمني أو حدث سياسي معين على ضوءه يتم تحديد وتعريف الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وهذا المعيار أو الحدث الزمني هو إما (الانتخابات) وإما (منح الثقة أو سحبها من الحكومة) وإما (حل مجلس النواب). فالحزب أو التكتل أو القائمة الذي/التي يفوز في الانتخابات هو من سيتولى تشكيل الحكومة، والحزب أو التكتل الذي ينجح في سحب الثقة من الحكومة هو صاحب المبادرة، وسيكون صاحب الأغلبية حتماً).^٣

ونرى من جانبنا أنه مسألة التحقق والتأكد من توفر واستيفاء هذا المعيار أو الشرط تُعدّ من المسائل الدستورية الأولية الملقة على عاتق كلاً من رئيس الجمهورية ومجلس النواب في آن واحد، فعلى الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة من أنّ رئيس الجمهورية هو المُكلف حصراً بتطبيق البند (أولاً) من المادة (٧٦) من الدستور التي تلزمه بأن يكلف

^١ - هيرم شودش، شبلي ملاط، دليل الدستور العراقي، منشورات العدالة الشاملة، العراق، ٢٠٠٩، ص ٧٩، ١٠٤.

^٢ - د. وائل عبد اللطيف الفضل، أصول العمل النيابي، ج ٢، ص ٧٧.

^٣ - د. جواد كاظم الهنداوي، مصدر سابق، ص ٣٧-٣٩.

مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال (١٥) يوماً من تاريخ انتخابه، غير أنّ هذا التكليف لا يعدو عن كونه ممارسة لسلطة أسمية بروتوكولية شرفية منطوية برئيس الجمهورية، باعتباره الساهر على الالتزام بالدستور^١ دون أنّ يخل ذلك من نطاق سلطة الرقابة والإشراف من مجلس النواب على قيام رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء وفقاً للعديد من الأسس الدستورية^٢.

وبهذا الصدد يُثار تساؤل مؤداه: هل أنّ سلطة رئيس الجمهورية في تكليف رئيس مجلس الوزراء تُعدّ سلطة مطلقة، أم إنها سلطة تقديرية؟ بعبارة أخرى: هل يتمتع الرئيس بسلطة اختيار من يشاء لتسليم منصب رئيس مجلس الوزراء وفقاً للسلطة الشخصية الممنوحة له من عدمه؟

أجاب بعض الفقهاء على هذا التساؤل بالقول (يستبان من ظاهر نص المادة (٧٦/أولاً) بانها مقيدة بمن تختاره الكتلة النيابية الفائزة بأغلبية مقاعد مجلس النواب، إلا أنّ الواقع العملي يشير إلى عكس ذلك؛ إذ رفض رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية لمرتين عام ٢٠٠٦، والثانية عام ٢٠١٤، ويبدو أنّ تكرار حالات الرفض ستبلور عرفاً دستورياً معدلاً يمنح رئيس الجمهورية حرية الاختيار^٣).

وعلى الرغم من تأييدنا للشق الأول من الرأي أعلاه بإقرار السلطة المقيدة لرئيس الجمهورية في اختيار رئيس مجلس الوزراء، كونه مقيد بموقف وترشيح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، غير أننا لا نؤيد الشق الثاني، المتضمن تشويع عرف دستوري معدّل يتضمن منح رئيس الجمهورية سلطة رفض مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً؛ إذ إنّ غالبية آراء فقهاء القانون الدستوري تذهب إلى عدم دستورية العرف الدستوري المعدّل بالحدف^٤.

يُضح أنه يكاد ينعقد إجماع الفقه الدستوري على شكلية الدور الممنوح لرئيس الجمهورية في اختيار رئيس مجلس الوزراء؛ إذ إنّ اختصاصه مقيد بشرط وجود ترشيح من الكتلة النيابية الأكثر عدداً، ومن ثم ليس بالإمكان تفسير نص المادة (٧٦/أولاً) من

^١ - يُنظر المادة (٦٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

^٢ - يذهب البعض إلى القول بأنّ (قرار رئيس الجمهورية بالتكليف لا يخضع لمراجعة مجلس النواب). حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي (دراسة قانونية وروية سياسية)، الجزء ٤، النظام البرلماني/ السلطة التنفيذية، مطبعة الخدير، البصرة، ٢٠٠٩، ص ٤٥.

^٣ - د. عدنان عاجل عبيد، المآزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الثاني، ٢٠١٥، ص ٩٨. د. علي يوسف الشكري، صلاحية رئيس الجمهورية في تسمية رئيس الوزراء ومواقف دستابت الدول حالها، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٤، ٢٠١٠، ص ١٢٩.

^٤ - د. احسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطابع دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠، ص ٢٠٨. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري، الدار الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٨٣، ص ١٢٢ وما بعدها.

الدستور خلاف ما تقدم، أو منح الرئيس صلاحية تقديرية (شخصية) في التكليف^١، إذ إنَّ صلاحية مقيّدة بنتائج الانتخابات) و(قاعدة الأغلبية والأقلية داخل البرلمان)، انطلاقاً من دورة الفخري في النظام البرلماني^٢، لذا فإنَّ حريته في الاختيار تضيق وتتسع مع وجود أغلبية برلمانية واضحة من عدمه^٣.

وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أنَّ الدور الممنوح لرئيس الجمهورية في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يتوجب أن يكون منسجماً مع اعتباره رئيساً شرفياً في نظام برلماني يقوم على الأغلبية البرلمانية^٤؛ إذ إنَّ الرئيس يسود ولا يحكم^٥، ولا توجد لديه من السلطات والاختصاصات إلا تلك المنصوص عليها في المواد (٧٣) وغيرها من المواد الدستورية الأخرى^٦، والتي ليس من بينها منحه اختصاص تكليف رئيس مجلس الوزراء بمعزل عن ترشيح الكتلة النيابية الأكثر عدداً.

ويثار بهذا الصدد تساؤل: ماهي آلية بدء واحتساب المدة الدستورية المحددة لرئيس الجمهورية بـ(١٥) يوماً لتسمية وتكليف مرشح الكتلة النيابية، وما هي طبيعة هذه المدد، فهل تعدُّ من مدد التقادم أم من المدد التنظيمية التي يجوز للرئيس والكتلة السياسية مخالفتها؟

فيما يتعلّق بالشق الأول من التساؤل فإنَّ آلية احتساب المدد الدستورية محكومة بالمبادئ العامة المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والقانون المدني العراقي، إذ تُحسب المدة بالتقويم الميلادي^٧، ولا يدخل اليوم الذي تبدأ فيه المدة ضمن مدة احتسابها^٨، لذا فإنَّ مدة الـ(١٥) يوماً المحددة لرئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية بتشكيل مجلس الوزراء تبدأ من اليوم التالي لانتخاب رئيس الجمهورية، ويدخل ضمنها اليوم الأخير في احتسابها.

وأول ما يُلاحظ على نص المادة (٧٦/أولاً) من الدستور أنَّها اعترافاً الفراغ الدستوري في تنظيم الحالات الأخرى لاختيار رئيس مجلس الوزراء، كما هو الحال عند سحب الثقة من الوزارة أو عند استقلالها، لذا فإننا نرى ضرورة تعديل المادة بإضافة

^١ - د. رافع خضر صالح شبر، الأصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الفدرالية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ١٥٧-١٥٨؛ د. علي يوسف الشكري، رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس في نظام برلماني ام مختلط، بحث منشور في مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية، العدد ١، ٢٠٠٧، ص ٩٢؛ ميثم منفي كاظم، (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١١، ص ١٠٤؛ د. ساجد محمد الزامل، كتابات دستورية، دار نيبور، الديوانية، ٢٠١٥، ص ٤٧٥.

^٢ - د. عبد العظيم جبر حافظ، إشكالية النظام السياسي البرلماني في دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، العدد ٦٣، ٢٠١٥، ص ٢٧١.

^٣ - صبيح وحج العطواني، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠، ص ١٠٣-١٠٤؛ د. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، مصدر سابق، ص ٤٣.

^٤ - تنص المادة (١) من الدستور العراقي على أنه (جمهورية العراق... نظام الحكم فيها... نيابي (برلماني).

^٥ - للمزيد من التفاصيل يُنظر: كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠، ص ١٧ وما بعدها.

^٦ - يُنظر: المواد (٥٤) و(٥٨) و(٥٠) و(٥٠/أولاً) و(٦١/تاسعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

^٧ - تنص المادة (٩) من القانون المدني رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١ على أنه (تُحسب المواعيد بالتقويم الميلادي ما لم ينص القانون على غير ذلك).

^٨ - تنص المادة (٢٥) من قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ على أنه (١ - تحسب المدد المحددة بالشهور من يوم ابتدائها إلى اليوم الذي يقابله من الشهور التالية. ولا يدخل اليوم والساعة اللذان يكونان مبدأ للمدة في حسابها. أما اليوم والساعة اللذان تنتهي بهما المدة فيدخلان في حسابها. ٢ - إذا انتهت المدة في يوم عطلة رسمية تعدد إلى أول يوم يليه من أيام العمل).

العبرة التالية إلى نهاية البند (أو سحب الثقة منها أو استقالته أو أي حالة من حالات خلو المنصب).

أما فيما يتعلق بالشق الثاني من التساؤل المتعلق بتحديد طبيعة المدة الدستورية المحددة في المادة (٧٦/أولاً) من الدستور فنرى أنها من المدد الدستورية الأمرة والملزمة، والتي ليس بالإمكان مخالفتها من رئيس الجمهورية أو من زعيم الكتلة النيابية الأكثر عدداً، كما لا يملك رئيس الجمهورية أي سلطة تقديرية في تأجيل المدة المذكورة، فضلاً عن عدم جواز وقف هذه المدة أو قطعها لأي سبب كان، ومن ثم فلا يمكن اعتبارها من المدد التنظيمية.

أما البند (ثالثاً) من المادة (٧٦) من الدستور فأجاز لرئيس الجمهورية تكليف مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء في حالة اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف من رئيس الجمهورية بتشكيل مجلس الوزراء، والتساؤل الذي يُثار بهذا الصدد: ما هو المقصود بـ(المرشح الجديد لرئاسة مجلس الوزراء)، فهل ينصرف إلى مرشح آخر غير المرشح الذي قامت بترشيحه الكتلة النيابية الأكثر عدداً، أم إنه ينصرف إلى مرشح يختاره رئيس الجمهورية بمعزل عن الكتلة النيابية الأكثر عدداً؟

يذهب الرأي الغالب من فقهاء القانون الدستوري إلى أنه في الوقت الذي حظر فيه المشرع الدستوري تسمية المرشح نفسه لتشكيل الوزارة في حالة اخفاقه في المرة الأولى في تسمية أعضاء الوزارة خلال مدة (٣٠) يوماً، نجد بالمقابل أنه أجاز إمكانية قيام رئيس الجمهورية باستعمال سلطته بتسمية مرشحاً جديداً لرئاسة الوزراء للمرة الثالثة إذا لم تنل الوزارة ثقة مجلس النواب، غير أنه يُقر أن التوافق السياسي يجعل احتمال تمرير مثل هكذا مرشح مستبعداً في الأجل القريب في ظل الاتفاق السياسي المهيم على العملية السياسية؛ إذ يجري الاتفاق ابتداءً وقبل الدخول لجلسة التصويت على الثقة بالحكومة على عدد الوزارات التي ستحصل عليها كل كتلة، ومرشحها في كل وزارة، ولا يُترك لرئيس مجلس الوزراء سوى اختيار المرشح من بين الأشخاص الثلاثة المرشحين، ولهذا فإن رئيس الجمهورية لا يقوم بتكليف مرشح آخر لرئاسة مجلس الوزراء، إلا إذا اعترضت الكتل المؤثرة في مجلس النواب على هذا المرشح أو كان لها تحفظاً (اعتراضاً) عليه، مع تمسك الكتلة الأكثر عدداً في المجلس بمرشحها؛ إذ لا سبيل لإسقاط هذا المرشح قبل الدخول لجلسة التصويت إلا بعرقلة تسمية أعضاء وزرائه خلال المدة المحددة في المادة (٧٦/ثانياً) المحددة بثلاثين يوماً من تاريخ التكليف^١، وتؤيد التطبيقات العملية هذا الرأي^٤.

^١ - د. مصدق عادل، المدد الدستورية (دراسة تحليلية مقارنة في الدساتير العراقية والدساتير المقارنة)، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨، ص ٣٣٣.

^٢ - يُنظر محاضر اجتماعات لجنة كتابة الدستور العراقي ٢٠٠٥، الجزء الرابع، ص ٢٣٨٣-٢٣٨٢.

^٣ - د. ساجد محمد الزامل، كتابات دستورية، مصدر سابق، ص ٤٧٦-٤٧٧.

^٤ - مثال ذلك على الرغم من قيام المكلف (محمد توفيق علاوي) بتقديم كابينته الوزارية بتاريخ ٢٠٢٠/٢/٢٦ قبل انتهاء المدة الدستورية المحددة له بشهر، غير أن مجلس النواب اخفق في عقد الجلسة الاستثنائية لمنح الثقة لمرات عديدة، مما دفع رئيس الوزراء المكلف إلى تقديم اعتذاره الرسمي إلى رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٠٢٠/٣/١.

وفي الاتجاه ذاته يذهب القاضي (وائل عبد اللطيف) إلى القول: (في حالة اخفاق المُكلف لرئاسة مجلس الوزراء بتشكيل الوزارة خلال هذه المدة يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً من ذات التحالف أو الكتلة بتشكيل الوزارة)^١.

ويضيف فقهاء آخرون حجة أخرى تتمثل في أنّ عبارة (مرشح جديداً) الواردة في المادة (٧٦/ثالثاً) من الدستور تعدّ (لفظ عام) مخصص بصفة (مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً)؛ إذ إنّ هذه العمومية قد خُصّصت بالصفة بأول ترشيح لرئيس الجمهورية لمن سيتولى رئاسة مجلس الوزراء، كون الدستور قد حدد صفة المرشح بأن يكون (مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً)، ومن ثم إنّ عمومية اللفظ قد خُصّصت بالصفة، واصبح أي مرشح للمنصب يتوجب فيه أن يكون حاملاً لهذه الصفة، وبالأخص إذا ما علمنا أنّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد اعتنق نظام الحكم البرلماني بوصفه مبدأ عاماً؛ إذ إنّ دلالة منطوق المادة (١) من الدستور تبين نظام الحكم البرلماني، وما يتبع ذلك من ضرورة تأسيس الصلاحيات والمسؤوليات في ضوء الأعراف البرلمانية، ومنها أنّ من يكلف بتشكيل الحكومة يتوجب أن يحوز صفة (مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً)^٢.

بعبارة أخرى، إنّ صفة (مرشح آخر) و(مرشح جديد) تعدّ الفاظاً عامة يتوجب تفسيرها بالصفة المخصصة المحددة في البند (أولاً) من المادة (٧٦) من الدستور، وهي (مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وبخلاف ذلك يكون هناك انتهاك لنصوص الدستور. فيما يذهب آخرون إلى خلاف ما تقدم؛ إذ يرون أنّ المادة (٧٦/ثالثاً) من الدستور لم تبين شرط انتماء المرشح الجديد إلى الكتلة النيابية الأكبر ام الكتلة التي تليها، ولهذا يقترح ضرورة تعديل هذه المادة بالشكل الذي يتيح لمرشح الكتلة التالية التي تلي الكتلة الأكبر من حيث عدد المقاعد بتشكيل مجلس الوزراء، ولا نؤيد هذا الرأي على إطلاقه؛ إذ يُعدّ تزييداً في التفسير.

وعلى الرغم مما يترأى لأول وهلة أنّ سلطة رئيس الجمهورية توصف بأنها سلطة مطلقة في اختيار من يشاء - دون التقيد بأن يكون المرشح قد تم ترشيحه من قبل الكتل النيابية الأكثر عدداً كما يوحيه ظاهر النص- غير أنّ هذا القول غير صحيح على إطلاقه؛ إذ إنّ عملية تكليف رئيس مجلس الوزراء تتكون من (ثلاثة) مراحل هما:

- ١- مرحلة الترشيح: وتكون من الكتلة النيابية الأكثر عدداً.
 - ٢- مرحلة التكليف: وتكون من رئيس الجمهورية.
 - ٣- مرحلة الموافقة على المنهاج الوزاري: والتي تكون من مجلس النواب.
- وبهذا فإنّ رئيس الجمهورية لا يتمتع بأيّ سلطة تقديرية في اختيار أيّ مرشح يراه مناسباً لإشغال منصب رئيس مجلس الوزراء؛ إذ إنّ سلطته مقيدة بأن يكون التكليف بناءً

^١ - د. وائل عبد اللطيف، مصدر سابق، ص ٧٨.

^٢ - د. علي هادي عطيه الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، مكتبة السنهوري، زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص ١٢٥-١٢٦.

^٣ - ميثم منفي كاظم، ثنائية السلطة التنفيذية، مصدر سابق، ص ١٠٥-١٠٦؛ د. جبار عودة مري، المقارنة الدستورية بين دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، دستور لبنان لسنة ١٩٢٦، دار امل، دمشق، ٢٠١٨، ص ٢٩٢.

على ترشيح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وأن مصطلح (مرشح جديد) ينصرف إلى المرشح الآخر أو المرشح الجديد غير المرشح السابق الذي أخفق في تمرير الكابينة أمام مجلس النواب أو اعتذر عن ذلك.

كما أن المشرع الدستوري في البند (ثالثاً) من هذه المادة قد اتجهت إرادته الصريحة والضمنية إلى ضرورة ارتباط المرشح الجديد بالمعيار الذي حدده البند (أولاً) من هذه المادة؛ إذ إنَّ عدم ذكر الإحالة إلى هذا البند كان الغرض منه تحاشي التكرار غير المبرر في صياغة النصوص الدستورية، إذا ما علمنا أنَّ التكرار يعدُّ من عيوب الصياغة الدستورية التي يتوجب عدم الوقوع فيها^١.

بل حتى إذا ما تجاوزنا هذه الحجج وانتقلنا إلى تفسير عبارة (مرشح جديد) فإنه يتوجب أن يصار إلى اتباع تقنية التفسير المسماة (تقريب النصوص وتفسيرها كوحدة واحدة متجانسة)، لذا فإنَّ تفسير هذه العبارة يتم ربطها بعبارة (مرشح آخر) الواردة في المادتين (٧٦/خامساً) و(٨١/ثانياً) من الدستور^٢، والقول بخلاف معناه تعطيل مبادئ النظام السياسي البرلماني المنصوص عليه في المادة (١) من الدستور، والذي يقوم على حكم الأغلبية البرلمانية، كما أنه ينطوي على تعديلاً ضمنياً لشكل النظام السياسي من نظام برلماني إلى نظام رئاسي دون المرور بإجراءات تعديل الدستور المنصوص عليها في المادتين (١٤٢) و(١٢٦) من الدستور^٣، فضلاً عن ذلك فإنَّ قيام رئيس الجمهورية بالتكليف دون الرجوع إلى الكتلة النيابية الأكثر عدداً ينتهك مبدأ سيادة القانون والسيادة الشعبية المنصوص عليه في المادة (٥) من الدستور باعتبار أنَّ إرادة الشعب قد اتجهت إلى الانتخاب غير المباشر لرئيس مجلس الوزراء، وذلك من خلال انتخاب النواب الذين يشكلون الأغلبية البرلمانية، والذين يقومون بترشيح مرشح رئاسة مجلس الوزراء، لذا فإنَّ اغتصاب رئيس الجمهورية هذه السلطة دون الرجوع إلى الأغلبية البرلمانية معناه التحايل على مبدأ الإرادة الشعبية.

كما إنَّ التكليف الشخصي لرئيس الجمهورية - دون وجود ترشيح من الكتلة النيابية الأكثر عدداً - يخالف مبدأ سمو الدستور، على أساس أنَّ المادة (١٣) من الدستور أقرت بطلان كلِّ نص أو إجراء يتعارض مع أحكام هذا الدستور، فضلاً عن التعارض الواضح مع مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (٤٧) من الدستور؛ إذ إنَّ السلطات الثلاثة وبضمنها رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل العضوي والوظيفي في ممارسة السلطات، لذا فإنَّ قيام رئيس الجمهورية باغتصاب الاختصاص الممنوح لرئيس الكتلة النيابية - الذي يُعدُّ بالضرورة أحد أعضاء مجلس النواب العراقي - ينطوي على انتهاك لمبدأ الفصل بين السلطات، باعتبار أنَّ الترشيح محجوز لأحد زعماء الكتل النيابية، فضلاً عن مخالفة

^١ - للمزيد يُنظر: د. مصدق عادل، الصياغة الدستورية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٤١.

^٢ - تنص المادة (٨١/أولاً) من الدستور على أنه (عند تحقق الحالة المنصوص عليها في البند (أولاً) من هذه المادة يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من هذا الدستور)

^٣ - د. علي يوسف الشكري، التعديل القضائي للدستور، مصدر سابق، ص ٦٥-٦٦.

التكليف الشخصي لأحكام المادة (٥٠) من الدستور التي أوجبت على رئيس الجمهورية بتطبيق التشريعات بأمانة وحيادة، وكذلك مخالفته لأحكام المادة (٦٧) من الدستور التي اناطت برئيس الجمهورية السهر على ضمان الالتزام بالدستور (نصاً وروحاً)^١.

أما بالنسبة الى البند (خامساً) من المادة (٧٦) من الدستور فقد أوجب قيام رئيس الجمهورية بتكليف مرشحاً آخر بتشكيل الوزارة في حالة عدم نيل الوزارة الثقة، ونرى وجوب تفسير المرشح الآخر بأنه المرشح الجديد الذي سترشحه الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وليس المرشح الذي يستقل رئيس الجمهورية بترشيحه، باعتباره يسود ولا يحكم في النظام البرلماني العراقي.

ويثار التساؤل عن الحكم في حالة فشل المرشح للمرحلة الثالثة في تشكيل الوزارة؟

على الرغم من عدم تطرق نص المادة (٧٦) من الدستور لهذا الحكم، غير أنّ التفسير السليم يقضي باستمرار رئيس الجمهورية بتكليف مرشحاً جديداً من الكتلة النيابية الأكثر عدداً لغاية استحصال الموافقة عليه، مما يعني أنّ عملية تشكيل الحكومة ستبقى تدور في حلقة مفرغة لحين تشكيل الوزارة، دون وجود أي جزاء يتعلق بحل مجلس النواب نتيجة الإخفاق.

ونرى من جانبنا أنّ المادة أعلاه تُعدّ محل نقد، كما أنّ الضرورة توجب تعديلها، وذلك بتحديد عدد المرات التي يجوز للكتلة النيابية الأكثر عدداً بتسمية رئيس مجلس الوزراء، ليصار بعدها إلى انتقال هذا الحق إلى الكتلة النيابية الأخرى التي تليها، وبعد ذلك يعود للكتلة النيابية الأولى، ومن ثم يصار في حالة الفشل للمرة الثالثة إلى حل مجلس النواب، والشروع بانتخابات نيابية جديدة.

يتضح مما تقدّم أنّ المراحل التي حددها المادتان (٧٦) و(٨١/ثانياً) من الدستور العراقي المتعلقة بالكتلة النيابية الأكثر عدداً والمتعلقة بتسمية رئيس مجلس الوزراء والوزراء تُعدّ من الأحكام الأمرة والملزمة لرئيس الجمهورية ومجلس النواب والمحكمة الاتحادية العليا في آن واحد، ويترتب على مخالفتها وقوع انتهاك دستوري يستوجب اتهام ومحاكمة من ارتكب هذا الانتهاك.

المطلب الثالث: الأساس القانوني للكتلة النيابية الأكثر عدداً

في الوقت الذي نجد فيه معالجة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لمصطلح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، نجد بالمقابل أنّ التشريعات ذات الطبيعة الدستورية أو التي أطلق عليها (القوانين المكملة للدستور) أغفلت الإشارة إلى هذا المصطلح الحيوي المهم. فبالرجوع إلى النظام الداخلي لمجلس النواب نجد أنّ المادة (٤٩) منه عالجت إجراءات منح الثقة للوزارات ومتابعة البرنامج الحكومي، دون الإشارة إلى الكتلة النيابية الأكثر عدداً؛ إذ تنصّ المادة (٤٩) على أنه (أولاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المُكلف

^١ - يشير الواقع العملي لتشكيل الوزارات إلى وجود انتهاكات دستورية؛ إذ تم إهدار المُدد الدستورية في المادة (٧٦)، ولقد تجلّى ذلك بقيام رئيس الجمهورية (ح.ط) بعدم الالتزام بها في اختيار أول رئيس للوزراء بعد نفاذ دستور العراق لسنة ٢٠٠٥. د. مصدق عادل، الوزير في الدستاتير العراقية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ٥٩.

اسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب. ثانياً: يحال المنهاج الوزاري إلى لجنة خاصة يرأسها أحد نائبي رئيس المجلس لإعداد تقرير يقدم للمجلس قبل التصويت عليه. ثالثاً: تعدّ الوزارة حائزة على ثقة المجلس عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة).

وينطبق الحكم ذاته بالنسبة إلى قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨؛ إذ كررت المادة (٤٣) منه النص أعلاه بأن (أولاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المُكلف اسماً أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على المجلس. ثانياً: يحال المنهاج الوزاري إلى لجنة خاصة يرأسها أحد نائبي الرئيس لإعداد تقرير يقدم للمجلس قبل التصويت عليه. ثالثاً: تعدّ الوزارة حائزة على ثقة المجلس عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة).

فيما جاء قانون مجلس الوزراء رقم (٢١) لسنة ١٩٩٠، وكذلك النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ ساكناً عن تنظيم أحكام الكتلة النيابية الأكثر عدداً، لذا فهي دعوة إلى المشرّع العراقي لتعديل النظام الداخلي لمجلس النواب وقانون مجلس النواب ليتضمن أحكام تتعلق بالكتلة النيابية الأكثر عدداً وبالأخص بعد إكمال التعديلات الدستورية المرتقبة.

المبحث الثاني: تطبيقات الكتلة النيابية الأكثر عدداً في قضاء المحكمة الاتحادية العليا

بعد أن بينا التنظيم الدستوري والقانوني للكتلة النيابية الأكثر عدداً، صار لزاماً علينا التطرق إلى التطبيقات العملية لتفسير المحكمة الاتحادية العليا للكتلة النيابية الأكثر عدداً من جهة، وبيان مدى انسجامها مع النصوص الدستورية من جهة أخرى. وهو ما سنتناوله في المطالب الآتية:

المطلب الأول: قرارات المحكمة الاتحادية العليا (٢٠١٠-٢٠١٨)

أصدرت المحكمة الاتحادية العليا العديد من القرارات بدءاً من الدورة الانتخابية الثانية لمجلس النواب (٢٠١٠-٢٠١٤)، وهي القرار رقم ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ الصادر في ٢٥/٣/٢٠١٠، ثم تلاه القرار رقم ٤٥/ت.ق/٢٠١٤ الصادر في ١١/٨/٢٠١٤. لذا سنتناولها في الفروع الآتية:

الفرع الأول: قراءة تحليلية لقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٠

من إمعان النظر في قرار المحكمة الاتحادية العليا القرار رقم ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ الصادر في ٢٥/٣/٢٠١٠ يتضح أنها ترى أنّ الكتلة النيابية الأكثر عدداً لها أحد المعنيين الآتين:

المعنى الأول: الكتلة الانتخابية الفائزة بأعلى المقاعد النيابية، وحسبما عبرت عنه المحكمة بأنها (الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة، دخلت الانتخابات باسم ورقم معين وحازت على العدد الأكثر من المقاعد). أي: إنّ الكتلة أو الائتلاف أو التحالف الانتخابي الذي سجل اسمه ورقمه في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، وشارك في الانتخابات النيابية، وحصل على أعلى المقاعد النيابية يعدّ الكتلة النيابية الأكثر عدداً.

وبهذا يمكن القول أنَّ الكُتلة الانتخابية الفائزة في الانتخابات هي المقصودة بالكُتلة النيابية الأكثر عدداً؛ إذ يتحقق هذا الوصف بمجرد حصولها على أعلى المقاعد النيابية، بمعزل عن وصولها إلى الأغلبية المطلقة (١+٥٠) من العدد الكلي للمقاعد.

المعنى الثاني: الكُتلة النيابية الأكبر عدداً - وحسبما عبرت عنها المحكمة - بأنها (الكُتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكثفت في كُتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب، أيهما أكثر عدداً).

أي: إنَّ الكُتلة النيابية الأكثر عدداً وفقاً للمفهوم الثاني للمحكمة لا يشترط فيه أن يتمثل مع الكُتلة الانتخابية الفائزة بأعلى المقاعد، وإنما يتوجب أن تكون حاصلة على أعلى المقاعد النيابية التي تؤهلها لنيل ثقة مجلس النواب، إذ لا يتحقق مفهوم (الكُتلة النيابية الأكثر عدداً) إلا من خلال الحصول على العدد الأكبر والأكبر من المقاعد النيابية وذلك بتجمع عدد من القوائم والكتل والائتلافات الانتخابية التي حصلت على مقاعد نيابية في الانتخابات في ائتلاف نيابي واحد، شريطة انطباق المعيار العددي الذي اشترطته المحكمة وهو الوصول إلى (أعلى المقاعد النيابية).

ويمكن القول أنَّ تقيية التفسير التي عوّلت عليها المحكمة الاتحادية العليا تتمثل في تجميع وتقريب النصوص الدستورية، وذلك من خلال الربط بين البندين (أولاً) و(رابعاً) من المادة (٧٦) من الدستور، باعتبار أنَّ الكُتلة النيابية الأكثر عدداً هي من تستطيع أن تجمع عدداً من المقاعد النيابية يتجاوز الأغلبية المطلقة اللازمة لمنح الثقة للكابينة الوزارية.

وانقسمت الآراء بين مؤيد ومعارض لهذا القرار؛ إذ يؤيد البعض قرار المحكمة، وذلك بإقراره وجود فرق بين (الكُتلة الانتخابية الفائزة)، وبين (الكُتلة النيابية الأكثر عدداً) والتي تتولى دستورياً ترشيح رئيس الوزراء من بينها، ليتولى تشكيل الحكومة وفقاً لتكليف رئيس الجمهورية وحسب السياقات الدستورية، فليس بالضرورة أن تكون الكُتلة الفائزة هي الأكثر عدداً في المجلس النيابي.

ولهذا يرى أصحاب هذا الرأي أنَّ الصحيح دستورياً هو ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا في رؤيتها السليمة لتفسير الدستور أعلاه، مستنداً في ذلك إلى أنَّ الدستور العراقي ذكر عبارة (الكُتلة النيابية) ولم يذكر عبارة (الكُتلة الانتخابية)، والفرق بينهما كبير، لأنَّ الكُتلة النيابية الأكثر عدداً هي التي سيكلف رئيس الجمهورية مرشحها لرئاسة الوزراء من أجل تشكيل مجلس الوزراء خلال (١٥) يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة (٧٦/أولاً) من الدستور، والتي عادة ما تتشكل عقب اجتماع مجلس النواب، والتي يتوجب أن يبلغ عددها (١٦٣) عضواً من مجموع عدد أعضاء المجلس البالغ (٣٢٥) عضواً لتكون الكُتلة النيابية الأكثر عدداً^١.

^١ - د. منذر الفضل، لمحكمة الاتحادية وتفسير النصوص، مقالة منشورة بتاريخ ٢٠١٠/٤/٥ على الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى على الرابط الإلكتروني الآتي: <https://www.hjc.iq/view.168>

فيما يذهب المعارضون لقرار المحكمة الاتحادية العليا إلى القول: (الواقع أنّ هذا التفسير قلب مفاهيم دستورية استقر عليها الرأي في الأنظمة البرلمانية التقليدية المؤسّسة، ففي بريطانيا مثلاً تكلف الملكة زعيم الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية بتشكيل الحكومة، ولو كوّن الحزب المهزوم ائتلاف أكبر مع الأحزاب الصغيرة الأخرى التي خاضت الانتخابات، وكذا الأمر في ألمانيا التي تتبنى نظام التعددية الحزبية، فالرئيس ملزم دستورياً بتكليف مرشح الحزب الفائز بأعلى الأصوات في الانتخابات بتشكيل الحكومة، ولا ينتقل هذا التكليف إلى الحزب الذي يليه إلا إذا اخفق بتشكيل حكومة قادرة على نيل الثقة داخل قبة البرلمان، ولا تخرج عن هذا الإطار إيطاليا وتركيا والهند وباقي النظم البرلمانية العتيدة، ولا يمكن فهم قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية إلا على أنه تعديل لنص المادة (٧٦/أولاً) من الدستور)^١.

وعلى الرغم مما يترأى لنا لأول وهلة راحة الأسس التي تم الاستناد إليها في تفسير المحكمة الاتحادية العليا، وبالأخص إذا ما علمنا أنّ الأغلبية البرلمانية تتصرف إلى الحصول على أعلى الأصوات بمعزل عن وصولها إلى أكثر من نصف العدد الكلي من عدمه؛ إذ يكفي الحصول على الأغلبية البسيطة أو أغلبية أعلى الأصوات لكي يتحقق وصف الكتلة الفائزة في الانتخابات النيابية، غير أنّه لا يمكن اعتناق رأي المحكمة لأسباب شكلية وموضوعية متعددة:

١- إنّ التفسير الدستوري يفترض معه حسم النزاع والغموض الذي يعترى نص مادة من مواد الدستور بصورة قطعية وواضحة، ولا يحتمل التأويل أو التفسير، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى القرار التفسيري الذي أصدرته المحكمة الاتحادية العليا؛ إذ جعل الخلاف وعدم الاستقرار السياسي هو السمة الغالبة والمميزة في جميع الحكومات اللاحقة التي تم تشكيلها لاحقاً، والتي تجسدت آثارها في المشاكل المعقدة التي رافقت تشكيل الوزارة في الدورة الانتخابية الرابعة لمجلس النواب بتاريخ ٢٣/١٠/٢٠١٨؛ إذ برزت لنا كتلتين أكثر عدداً، الكتلة الأولى الأكثر عدداً محسوبة على أساس العدد الكلي للقائمة الانتخابية الفائزين بالمقاعد النيابية، والكتلة الثانية الأكثر عدداً محسوبة على أساس العدد الفعلي للنواب الفائزين بعضوية مجلس النواب.

٢- إنّ الاعتبارات السياسية قد بدت ظاهرة على قرار المحكمة المتعلق بتفسير الكتلة النيابية الأكثر عدداً؛ إذ إنّ مهمة المحكمة تتمثل بتوضيح الغامض من نصوص الدستور، ولهذا كان الأجدر على المحكمة رد طلب التفسير المقدم من قبلها بالاستناد إلى القاعدة القانونية التي تقضي بأنه (لا اجتهاد في مورد النص)^٢؛ إذ إنّ نص المادة (٧٦/أولاً) من الدستور واضحاً ولا يحتاج إلى التأويل والتفسير، وبالأخص إذا ما علمنا أنّ الكلمة الأولى والأخيرة هي لمجلس النواب، ومن ثم كان يتوجب على المحكمة أن

١- د. علي يوسف الشكري، التعديل القضائي للدستور، مصدر سابق، ص ٦١.

٢- وفي هذا الاتجاه يرى الفقهاء (إنّ النص الدستوري الصريح الواضح لا مجال لتفسيره، لأنّ التفسير لا يجوز أن يتخذ كوسيلة لتغيير معنى النصوص الصريحة الواضحة وتعديل مضمونها، ولا يمكن الخروج على تلك النصوص بحجة تفسيرها استناداً إلى القاعدة الفقهية المعروفة (لا اجتهاد في ورد النص)). د. احسان حميد المرجعي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، مصدر سابق، ص ٢٤٩.

تترك الأمر لمجلس النواب في منح الثقة للكابينة الوزارية من مرشح الكتلة الانتخابية الفائزة بأعلى المقاعد النيابية من عدمه في ضوء الأغلبية الحقيقية الفعلية المهيمنة على مقاعد مجلس النواب، ولو فعلت المحكمة الاتحادية العليا هذا السلوك لنشأ لدينا في العراق عرفاً دستورياً برلمانياً، مؤداه وجوب قيام الأغلبية الفائزة في انتخابات مجلس النواب بتشكيل ائتلاف برلماني نيابي، انسجاماً مع طبيعة النظام البرلماني، لغرض استحصال الأغلبية البرلمانية اللازمة لتشكيل الوزارة، من دون الاستناد إلى قرار المحكمة.

٣- لم تستند المحكمة الاتحادية العليا في تفسيرها المذكور أعلاه إلى الأعمال التحضيرية للجنة كتابة الدستور العراقي على الرغم من اعتبارها من أهم وسائل تفسير النصوص الدستورية الخارجية، والتي يتم من خلالها الكشف عن الإرادة الظاهرة والباطنة أو المفترضة للأباء المؤسسين الذين قاموا بكتابة وصياغة نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٤- إنَّ القرار التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا توجد به شبهة تتعلق بعدم دستورية تشكيل المحكمة الاتحادية العليا وفق الآلية المحددة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥؛ إذ تنص المادة (٩٢/ثانياً) من الدستور على أن (تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون)؛ إذ إنَّ التشكيل القضائي البحت للمحكمة الاتحادية العليا، وعدم اشراك خبراء الفقه الإسلامي أو فقهاء القانون في عضوية المحكمة يجعلنا نقرر عدم دستورية القرار الصادر من المحكمة الاتحادية العليا، ومن ثمَّ عدم الزامية القرار الصادر وفق المادة (٩٤) من الدستور، وذلك لعدم استيفاء متطلبات التشكيل الدستوري السليم للمحكمة الاتحادية العليا.

٥- إنَّ تفسير المحكمة الاتحادية العليا لم يفرق بين مراحل تسمية رئيس مجلس الوزراء وبين مراحل تشكيل مجلس الوزراء؛ إذ تتكون مراحل تسمية رئيس مجلس الوزراء من (٣) مراحل:

- أ- مرحلة الترشيح من الكتلة النيابية الأكثر عدداً.
 - ب- مرحلة التكليف من رئيس الجمهورية.
 - ت- مرحلة التأكيد على منح الثقة مجدداً وبصورة ضمنية وذلك من خلال موافقة مجلس النواب على المنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة.
- أما مراحل تشكيل مجلس الوزراء فتتكون من مرحلتين أساسيتين: المرحلة الأولى تتعلق بمرحلتى ترشيح وتكليف رئيس مجلس الوزراء، فيما تتمثل المرحلة الثانية لتشكيل مجلس الوزراء من المراحل الآتية:
- أ- مرحلة اقتراح ترشيح الوزير من رئيس مجلس الوزراء.
 - ب- مرحلة منح الثقة للوزير من قبل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة.

^١ - خلاف ما تقدم يذهب البعض إلى الاستناد المادة (١٣٠) من الدستور العراقي التي أقرت استمرار نفاذ التشريعات السابقة على صدور الدستور لحين الغاؤها أو تعديلها من السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب.

ت- مرحلة إقرار المنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب. بهذا يتضح عدم قيام المحكمة الاتحادية العليا بالترقية بين المراحل المختلفة لاختيار رئيس مجلس الوزراء وتشكيل مجلس الوزراء؛ إذ إنّ مرحلة منح الثقة للوزراء والتصويت على المنهاج الوزاري تعدّ من المراحل المستقلة عن ترشيح وتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء، وتوصف هذه المرحلة بأنها من المراحل التمهيديّة لتشكيل الوزارة ولا تستغرقها.

بعبارة أخرى: إنّ الأصل والقاعدة العامة تتمثل في وجوب الفصل بين مرحلة تسمية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وبين مرحلة منح الثقة للوزارة، وذلك من خلال حصولها على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب الكلي.

ويمكن القول أنّ المشرّع الدستوري العراقي لم تتجه نيته إلى التلازم والتكامل في تفسير البندين (أولاً) و(رابعاً) من المادة (٧٦) من الدستور كما ذهب إليه المحكمة الاتحادية العليا، ويدل على قولنا هذا أنّ المشرّع الدستوري قد عالج في البند (ثالثاً) من المادة (٧٦) من الدستور مسألة اخفاق رئيس مجلس الوزراء المُكلف في تشكيل الوزارة خلال مدة (٣٠) يوماً.

وهو الأمر الذي يفهم معه أنّ تفسير الكتلة النيابية الأكثر عدداً بالإمكان انصرافه إلى الكتلة الانتخابية الفائزة بأعلى المقاعد النيابية؛ إذ بإمكان رئيس الجمهورية تكليف مرشح هذه الكتلة لرئاسة مجلس الوزراء ومن ثم يذهب إلى مجلس النواب لنيل الثقة، حينذاك فإنه يمكن تصور عدم منحه الثقة، في حالة عدم وجود الأغلبية المطلقة له داخل المجلس^١.

٦- خلا قرار المحكمة الاتحادية العليا من بيان الأسباب والحيثيات الواقعية والقانونية التي يتوجب الاستناد إليها في التفسير، فمن المعلوم أنّ القرار التفسيري الصادر من المحكمة الاتحادية العليا يعدّ قراراً قضائياً، وهذا القرار - كما تشترطه القواعد العامة لإصدار الأحكام والقرارات المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ - فإنّه يتوجب ذكر الحيثيات والأسباب الواقعية والقانونية التي استندت إليها المحكمة في إصداره، إذ تنصّ المادة (١٥٩) على أنه (١) - يجب أن تكون الأحكام مشتملة على الأسباب التي بُنيت عليها، وأن تستند إلى أحد أسباب الحكم المبينة في القانون. ٢ - على المحكمة أن تذكر في حكمها الأوجه التي حملتها على قبول أو رد الادعاءات والدفع التي أوردها الخصوم والمواد القانونية التي استندت إليها)^٢.

^١ - على الرغم من وضوح المقصود بالأغلبية المطلقة اللازمة لمنح الثقة للوزير أو التصويت على المنهاج الوزاري، غير أنّ المحكمة الاتحادية العليا قد قامت بتفسيرها مغلوطة؛ إذ جعلتها مساوية للأغلبية البسيطة بعد تحقق النصاب، وذلك في قرارها المرقم (٢٣) الصادر في ٢٠٠٧/١٠/٢١ الذي جاء فيه (إنّ المقصود بالأغلبية المطلقة الواردة في المادتين (٦١/ثامناً) و(٧٦/رابعاً) من الدستور هو أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة بعد تحقق النصاب القانوني للانعقاد المنصوص عليه في المادة (٥٩/أولاً) منه).

^٢ - السبب في اشتراط القانون ذكر الأسباب التي بُنيت عليها القرار، هو من أجل بعث الطمأنينة بين الخصوم في صحة التعليل الدستوري والقانوني للقرار الذي أصدرته المحكمة، فضلاً عن أنّ الرأي الغالب يذهب إلى إضفاء الصفة الدستورية القانونية الملزمة منطوق (مضمون) القرار الذي تصدره المحكمة والحيثيات باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من القرار. د. مصدق عادل، القضاء الدستوري في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ٨٩.

بناءً على ما تقدم، يمكن القول بأنّ قرار المحكمة الاتحاديّة العليا قد شابته العديد من العيوب الشكلية المتعلقة بالتسبيب الدستوري، لذا فهي دعوة إلى المحكمة الاتحاديّة العليا لتسبيب جميع القرارات التفسيرية الصادرة منها، وذلك من أجل التأكد من عدم قيام رئيس وأعضاء المحكمة بإحلال الإرادة الشخصية لهم محل الإرادة الباطنة والمفترضة للجنة كتابة الدستور العراقي.

الفرع الثاني: قراءة تحليلية لقرار المحكمة الاتحاديّة العليا رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٤
بالرجوع إلى القرار التفسيري للمحكمة الاتحاديّة العليا رقم (٤٥) الصادر في ٢٠١٤/٨/١١ نجد أنّ المحكمة قد سارت على النهج السابق الذي سارت عليه في تفسير الكنتلة النيابية الأكثر عدداً في قرارها المرقم (٢٥) الصادر ٢٥/٣/٢٠١٠، ومن ثم رددت الحكم والمبدأ السابق لها.

وأول ما يُلاحظ على هذا القرار وجود العديد من المخالفات الشكلية؛ إذ لم يصدر في صور قرار تتشكل فيه المحكمة الاتحاديّة وفق الآلية التي تتشكل بها عند إصدار قراراتها وأحكامها، كما أنه خلا من بيان الأسباب والحيثيات التي تم الاستناد إليه في إصدار القرار.

كما يُلاحظ وجود خلل في مسألة نصاب انعقاد المحكمة؛ إذ تشير المحكمة في ديباجة القرار إلى أنه (اجتمعت المحكمة الاتحاديّة العليا صباح يوم ٢٠١٤/٨/١١ حضوراً وبتصالات هاتفية لسفر خمسة من أعضائها خارج بغداد)، ومن ثم يتضح المخالفة الصريحة لنصاب انعقاد المحكمة الجماعي المحدد وفق المادة (٥/أولاً) من قانون المحكمة التي تنص على أنه (أولاً: يدعو رئيس المحكمة أعضائها للانعقاد قبل الموعد المحدد بوقت كاف ويرفق بكتاب الدعوة جدول الأعمال وما يتعلق به من وثائق ولا يكون انعقاد المحكمة صحيحاً إلا بحضور جميع أعضائها).

وفضلاً عن ذلك فإنه لم يصار إلى تثبيت أسباب امتناع الأعضاء عن التوقيع كما توجبه أحكام قانون المرافعات المدنية رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩؛ إذ تنصّ المادة (١٦٠) منه على أنه (١ - يوقع على الحكم من قبل الحاكم أو من رئيس الهيئة وأعضائها قبل النطق به. ٢ - يدون العضو المخالف رأيه وأسباب مخالفته ولا ينطق بالمخالفة وتحفظ بإضبارة الدعوى ولا تعطى منها صور).

كما أنّ المحكمة التي أصدرت هذا القرار مشكّلة من القضاة فقط، خلافاً لما توجبه أحكام المادة (٩٢/ثانياً) من الدستور، فلا وجود لفقهاء القانون أو خبراء الفقه الإسلامي. وبهذا يتضح لنا أنّ المحكمة الاتحاديّة العليا استمرت في هذا القرار في السير على النهج ذاته الذي اختطته لنفسها في قرارها السابق.

المطلب الثاني: قرارات المحكمة الاتحاديّة العليا (٢٠١٩-٢٠٢٠)

تعدّ الدورة الانتخابية الحالية لمجلس النواب من أهمّ الانعطافات الدستورية في قضاء المحكمة الاتحاديّة العليا، ففي الوقت الذي نجد فيه أنّ المحكمة كررت في قرارها المرقم ٧٠/اتحادية/٢٠١٩ الصادر في ٢٨/٧/٢٠١٩ وقرارها المرقم ١٧٠/اتحادية/٢٠١٩ الصادر في ٢٢/١٢/٢٠١٩ المفهوم ذاته الذي اعتنقه في قراراتها

السابقة المتعلقة بالكتلة النيابية الأكثر عدداً، غير أننا نلاحظ بالمقابل قيام المحكمة بإصدار قرارها المُرَقَم ٢٩/اتحادية/٢٠٢٠ في ٢٠٢٠/٣/١٦ والذي صادرت فيه حق الكتلة النيابية الأكثر عدداً في ترشيح رئيس مجلس الوزراء، ما يعني انتهاكاً صارخاً لنصوص الدستور، وتتصلاً من الحجية الملزمة لقرارات المحكمة الاتحادية العليا التي سبق وأن اعتنقتها في قراراتها السابقة. لذا سنتناول هذه القرارات في الفروع الآتية:

الفرع الأول: قراءة تحليلية في قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩
بادر مجلس النواب العراقي بالطلب من المحكمة الاتحادية العليا بموجب الكتاب المُرَقَم (ش.ل/١٩/٧٥٨٢) في ٢٠١٩/٧/١١ تفسير نص المادة (٧٦) من الدستور، وجاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧٠) لسنة ٢٠١٩ الصادر في ٢٠١٩/٧/٢٨ (لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد أن مضمون المادة (٧٦) من الدستور كما بينته المحكمة الاتحادية العليا في قرارها الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٣/٢٥ بالعدد (٢٥/اتحادية/٢٠١٠)، واكدته في قرارها الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٨/١١ بالعدد (٤٥/ت.ق/٢٠١٤) وهو تعريف للكتلة النيابية الأكثر عدداً التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة وحازت على العدد الأكثر من المقاعد، أو التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية وحازت على العدد الأكثر من المقاعد وحاز كل من أعضائها صفة النائب بعد حلفه اليمين الدستورية والتي يكلف مرشحها بتشكيل مجلس الوزراء.

وهذا ما استقرت عليه المحكمة الاتحادية العليا بموجب قراراتها المذكورين آنفاً في تفسير المادة (٧٦) من الدستور وبيان مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً).
يتضح من القرار أعلاه أنه على الرغم مما يتراءى لنا لأول وهلة تكرار المبدأ السابق نفسه المنصوص عليه في قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٠، غير أن هذا القول غير صحيح على إطلاقه؛ إذ تشددت المحكمة الاتحادية في تفسير الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وذلك بإضافة العديد من الشروط والقيود الأخرى، والتي نجملها بالآتي:

١- بالنسبة إلى المعنى الأول للكتلة النيابية الأكثر عدداً وهو تعريفها بأنها: الكتلة النيابية الفائزة بأعلى المقاعد النيابية، نجد أن المحكمة اشترطت فيها حيازة العدد الأكثر من الأصوات، بأن تكون قد استحصلت على الأغلبية المطلقة التي تتحقق بأكثر من (٥٠%) من العدد الكلي من عدد أعضاء مجلس النواب العراقي، وهو ما يستشف من العبارة التي أوردتها المحكمة (وحازت على العدد الأكثر من المقاعد).

٢- بالنسبة إلى المعنى الثاني للكتلة النيابية الأكثر عدداً وهو تعريفها بأنها: الكتلة تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية، فإن المحكمة اشترطت فيها أيضاً جمعها الأغلبية المطلقة عندما استخدمت المحكمة عبارة (حازت على العدد الأكثر من المقاعد).

ولم يقتصر الأمر عند هذا الحد فحسب؛ بل تعداه إلى ضرورة أيضاً اكتساب أعضاء مجلس النواب صفة النيابة بحلفهم اليمين الدستورية وفق المادة (٥٠) من

الدستور وهو ما عبرت عنه المحكمة (وحاز كلٌّ من أعضائها صفة النائب بعد حلفه اليمين الدستورية).

بناءً على ما تقدم، فلم تعدّ الكتلة الانتخابية الفائزة بأعلى المقاعد النيابية - دون أن يصل عدد المقاعد إلى (٥٠%) من العدد الكلي - ينطبق عليها وصف الكتلة النيابية الأكثر عدداً وفق القيد الجديد الذي وضعته المحكمة الاتحادية العليا في القرار أعلاه. وينطبق الحكم ذاته بالنسبة إلى حالة عدم أداء النائب اليمين الدستورية؛ إذ لا يُحسب ضمن الأعضاء الذين يشكلون الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وبهذا في حالة امتناع رئيس الكتلة النيابية أو أحد أعضائها عن أداء اليمين فإنّه يتوجب - وفقاً لقرار المحكمة أعلاه- أن لا يصار إلى احتساب الفائز الذي لم يؤد اليمين ضمن العدد الكلي للكتلة النيابية الأكثر عدداً.

وعلى الرغم من عدم اشتراط هذا القرار وجوب تسجيل الكتلة، غير أنّ الإشارة الضمنية إلى القرار رقم (٢٥) لسنة ٢٠١٠ توجب أن يصار إلى تسجيل هذه الكتلة أو الإعلان عنها في الجلسة الأولى لمجلس النواب حصراً، ومن ثم في حالة قيام أعضاء مجلس النواب بتشكيل كتلة نيابية بعد الجلسة الأولى لمجلس النواب، ويدعون فيها أنهم يشكلون الكتلة النيابية الأكثر عدداً فلا ينطبق عليها هذا الوصف، وليس بالإمكان معاملتها على أنّها الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وذلك لصراحة القرارات الصادرة عن المحكمة، التي اشترطت تسجيلها في الجلسة الأولى لمجلس النواب حصراً.

وفضلاً عما تقدّم يُلاحظ أنّ المحكمة الاتحادية العليا قد فسرت الطلب الواردة من رئاسة مجلس النواب رغم عدم تعلقه بالكتلة النيابية الأكثر عدداً المنصوص عليها في المادة (٧٦/أولاً) من الدستور، كونه يتعلّق بمدى جواز انضمام الأعضاء الذين لم ينضموا سابقاً إلى الكتلة النيابية الأكثر عدداً، أي: إنّ طلب التفسير المقدم يتضمن تفسيراً جزئياً لقرار المحكمة الاتحادية العليا السابق، وكان الأجدر أن تحكم المحكمة برد الطلب من الناحي الشكلية.

ونرى من جانبنا أنه على الرغم من أهمية الاستفسار، غير أنّنا نرى أنّ فتح المجال لانضمام النائب المعارض الذي لم ينضم إلى الكتلة النيابية الأكثر عدداً معناه توسيع نطاق تشكيل الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وعدم الالتزام بالمدة الدستورية التي حددتها المحكمة الاتحادية العليا بأنّ تسجل في الجلسة الأولى لمجلس النواب.

والقول بخلاف ذلك ينطوي على انتهاك للحجية المطلقة لقرارات المحكمة الاتحادية العليا، ولهذا نرى أنه كان الأجدر بالمحكمة أن تمتنع عن الإجابة عن الاستفسار، وليس الإجابة بصورة عامة وغير محدّدة، ولا تؤدي إلى تحقيق الاستفسار للغاية المنشودة منها كما في منطوق القرار.

^١ - مثال ذلك ما حصل نهاية عام ٢٠١٩ عندما طلب مجموعة من النواب بلغ عددهم (١٧٤) نائباً من رئيس الجمهورية الالتزام بالشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء. يُنظر كتاب النائب الأول لرئيس مجلس النواب المرقم م.خ/١٣/٥٧٨ في ٢٠١٩/٢/١٦.

الفرع الثاني : قراءة تحليلية في قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٧٠) لسنة ٢٠١٩

على اثر طلب الاستقالة المقدم من رئيس مجلس الوزراء (عادل عبد المهدي) نتيجة تصاعد المطالبات الشعبية المطالبة بتنحيته، وقيام مجلس النواب بقبول استقالته، فقد تقدم رئيس الجمهورية بطلب التفسير الى المحكمة الاتحادية العليا، وبالفعل أصدرت المحكمة قرارها رقم (١٧٠) الصادر في ٢٠١٩/١٢/٢٢ الذي جاء فيه (وضع الطلب المدرجة صيغته في أعلاه موضع التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٢٢، وتوصلت بعد المداولة والتدقيق وبعد الرجوع إلى أوليات تفسيرها لحكم المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وذلك بموجب قرارها الصادر بتاريخ ٢٠١٠/٣/٢٥ بالعدد (٢٥/ اتحادية/ ٢٠١٠) والذي أكدته بموجب قرارها الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٨/١١ بالعدد (٤٥/ ت. ق / ٢٠١٤) ومضمونهما، أنّ تعبير (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) الواردة في المادة (٧٦) من الدستور تعني أما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة، أو الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية ودخلت مجلس النواب واصبحت مقاعدها بعد دخولها المجلس وحلف أعضاؤها اليمين الدستورية في الجلسة الاولى الأكثر عدداً من بقية الكتل، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشحها بتشكيل مجلس الوزراء طبقاً لأحكام المادة (٧٦) من الدستور وخلال المدة المحددة فيها. وهذا ما استقرت عليه المحكمة الاتحادية العليا بموجب قراراتها المذكورين آنفاً في تفسير المادة (٧٦) من الدستور وبيان مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً).

يتضح من القرار أعلاه أنّ المحكمة قد سارت على النهج ذاته الذي اعتنقته في قراراتها السابقة المتعلقة بالكتلة النيابية الأكثر عدداً.

نخلص مما تقدم إلى أنّ قرار المحكمة الاتحادية العليا لم يقم بتحديد مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وهو الأمر الذي يمكن ارجاعه إلى عدم اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتحديد أسماء التحالفات النيابية التي تشكل الكتلة النيابية الأكثر عدداً في ضوء المعايير التي سبق وأن استقر عليها قضاء المحكمة الاتحادية العليا في القرارات السابقة الصادرة منها.

الفرع الثالث: قراءة تحليلية في قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٩) لسنة ٢٠٢٠

على إثر الاستفسار الموجه من رئيس الجمهورية إلى المحكمة الاتحادية العليا، فقد تشكلت وأصدرت قرارها رقم (٢٩) في ٢٠٢٠/٣/١٦ الذي جاء فيه (إنّ المرحلة التي تلت اعتذار المُكلف بتشكيل مجلس الوزراء وفق المادة (٧٦) من الدستور يكون بعدها الخيار حصرياً لرئيس الجمهورية وفق الفقرة (ثالثاً) من المادة (٧٦) من الدستور بتكليف مرشحاً جديداً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتذار المرشح السابق الدكتور

محمد توفيق علاوي وفق مسؤوليته الدستورية ليتولى المرشح الجديد بتشكيل الوزارة وعرضها على مجلس النواب خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً).

يتضح من القرار أنّ المحكمة حرّقت نصوص الدستور، وانتهكت أحكامه، وذلك بإحلال إرادة رئيس وأعضاء المحكمة محل الإرادة الظاهرة والباطنة للأبناء المؤسسين الذين قاموا بصياغة المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥؛ إذ فسرت المحكمة الحالة المذكورة أعلاه على أنها (اخفاقاً)، مخالفة بذلك التكييف الدستوري الدقيق؛ إذ إنّ الطلب الذي قدمه رئيس مجلس الوزراء المُكلف (محمد توفيق علاوي) هو طلب (الاعتذار عن التكليف)، وليس اخفاقاً، وبهذا يتضح اختلاف مصطلح (الاعتذار) عن مصطلح (الإخفاق)، ففي الوقت الذي يعالج فيه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ موضوع الإخفاق، نجد بالمقابل أنه لا يعالج موضوع الاعتذار^١.

فضلاً عن ذلك يُلاحظ أنّ المحكمة لم تقف على انتهاك رئيس الجمهورية للمدة الدستورية الواجب تكليف الدكتور (محمد توفيق علاوي) خلالها، على الرغم من انقضاء (٤٥) يوماً على التكليف، ما يستوجب بطلان المرسوم الجمهوري بالتكليف، كونه بُني على انتهاك دستوري.

كما منحت المحكمة لرئيس الجمهورية السلطة الاستثنائية الانتخابية الممنوحة لرئيس الكتلة النيابية الأكثر عدداً في تسمية مرشحها لتشكيل مجلس الوزراء؛ إذ أقرت لرئيس الجمهورية الخيار الحصري بتكليف المرشح الجديد لرئاسة مجلس الوزراء^٢، بعيداً عن مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، التي تعدّ فرعاً من فروع السلطة التشريعية ممثلة بمجلس النواب، ما يعني قيام المحكمة بتعديل نصوص الدستور دون سلوك الطريق المحدد في المادتين (١٤٢) و(١٢٦) من الدستور.

وفي هذا الاتجاه يذهب بعض الفقهاء إلى تفسير عبارة (مرشح جديداً) الواردة في المادة (٧٦/ثالثاً) من الدستور من خلال اعتبارها لفظ عام مخصص بصفة (مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً)، وهو الأمر الذي كان يتوجب على المحكمة الاتحادية العليا مراعاته في تفسيرها؛ إذ يذهب أصحاب هذا الرأي إلى القول (وإذا عكفنا على مثال آخر نجد أنّ رئيس الجمهورية هو من يكلف المرشح بتشكيل مجلس الوزراء (رئيس مجلس الوزراء) فإن جاءت هذه الصلاحية بعبارة (يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً) وعبارة (يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر) وعبارة (يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر) نجد أنّ الفاظ (مرشحاً جديداً) و(مرشح آخر) عامة غير مخصصة، ويمكن أن تفسر على أنّ رئيس الجمهورية يمكن أن يختار من يشاء لتولي رئاسة الوزراء، وليس هناك من تخصيص لهذه الصلاحية يحدد صفة هذا الشخص أو موقعه من الأحزاب أو الكيانات المشكلة لواحدة من السلطات في الدولة أو أكثر، وبالتأكيد سوف

^١ - إنّ قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٩) لسنة ٢٠٢٠ قد استند في استخدام مصطلح (الاعتذار) إلى المادة (١٣٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ (الملغى)، رغم عدم جواز الاستناد إلى مصطلح غير دستوري، كونه منصوص عليه في دستور انتقالي ملغى.

^٢ - قد يذهب البعض إلى تبرير قرار المحكمة بأنه يتحدث عن سلطة التكليف، وليس الترشيح، ونقول أنّ سياق التفسير الدستوري يعد وحدة واحدة لا تنجزاً، ومن المعيب تبرير الانتهاك الدستوري لمحكمة حماية الدستور.

يتسق هذا التفسير مع عمومية الفاظ النصوص التي بينت الشروط العامة التي حددت لمن يتولى هذا المنصب، ولكن هذه العمومية قد خصصت بالصفة بأول ترشيح لرئيس الجمهورية لمن سيتولى رئاسة مجلس الوزراء، كون الدستور قد حدد صفة المرشح بأن يكون (مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً)، ومن ثم إن عمومية اللفظ قد خصصت بالصفة، وأصبح أي مرشح للمنصب يجب ان يكون حاملاً لهذه الصفة، وبالتأكيد أن هذا التفسير يتسق تماماً مع نظام الحكم البرلماني الذي اعتنقه الدستور العراقي بوصفه مبدأ عاماً^١.

وأن المحكمة الاتحادية العليا بقرارها أعلاه خالفت نصوص الدستور من النواحي الآتية:

١- مخالفة المادة (١) من الدستور التي أقرت اعتناق النظام البرلماني في العراق؛ إذ إن طبيعة هذا النظام توجب على رئيس الجمهورية تكليف مرشح الأغلبية النيابية الفائزة في الانتخابات، وهو ما عبر عنه الدستور (الكتلة النيابية الأكثر عدداً)، لذا فإن المحكمة بقرارها أعلاه أهدرت المبدأ الأساسي في النظام البرلماني، وهو استناده إلى (فكرة الأغلبية البرلمانية)، أي: إن المحكمة قد عدلت النظام السياسي البرلماني المنصوص عليه في المادة (١) من الدستور، وجعلته نظاماً رئاسياً، دون سلوك الطريق الدستوري المحدد في المادتين (١٤٢) و(١٢٦) من الدستور.

٢- مخالفة قرار المحكمة الاتحادية لمرحلة تكليف رئيس مجلس الوزراء المنصوص عليها في المادة (٧٦/أولاً) من الدستور؛ إذ تتكون عملية اختيار رئيس مجلس الوزراء كما سبق وأن بينا من (٣) مراحل؛ إذ تتمثل المرحلة الأولى في مرحلة الترشيح من الكتلة النيابية الأكثر عدداً، فيما تتمثل المرحلة الثانية من مرحلة التكليف من رئيس الجمهورية، والمرحلة الثالثة وهي التصويت على المنهاج الوزاري من مجلس النواب، لذا فإنه بقيام المحكمة باختزال إجراءات التكليف، وجعلها بمرحلتين، وليس (٣) مراحل فإنه يشكل انتهاكاً دستورياً لأحكام المادة (٧٦/أولاً ورابعاً) من الدستور.

٣- بالرجوع إلى حيثيات قرار المحكمة نجد أنها استخدمت مصطلح (اعتذار المكلف)، الذي يعد مصطلحاً غير دستوري، ولم يُشر إليه أو يستخدمه الدستور العراقي لا من قريب أو من بعيد؛ إذ إن الإخفاق - كما بينا سابقاً - يتحقق بالعرض الفعلي من قبل المرشح للكاينبة الوزاريّة والمنهاج الوزاري على مجلس النواب مع الرفض الصريح لهما، ومن ثم يأتي (الإخفاق) أو الفشل في مرحلة لاحقة بعد عقد الجلسة، والتي تتحقق بعدم تصويت مجلس النواب على الوزراء أو المنهاج الوزاري، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة إلى رئيس مجلس الوزراء المعتذر الدكتور (محمد توفيق علاوي)؛ إذ قدم طلب الاعتذار إلى رئيس الجمهورية بتاريخ ٢٠٢٠/٣/١، وبالتالي فإن قيام المحكمة الاتحادية العليا بتفسير طلب الاعتذار على أنه إخفاق في تمرير الكابينة يشكل مخالفة صريحة

١ - د. علي هادي عطية الهلالي، مصدر سابق، ص ١٢٥-١٢٦.

لأحكام المادة (٧٦/ثالثاً) من الدستور؛ إذ لم يبدِ مجلس النواب موقفه الصريح من الكابينة الوزارية سواء بالرفض أو القبول، للقول بتحقيق الإخفاق من عدمه.

٤- إنَّ قرار المحكمة لم يدقق أو يقف على المدد الدستورية المفروضة على رئيس الجمهورية إصدار التكليف خلالها والتي انتهكها؛ إذ يشير رئيس الجمهورية صراحة في طلب التفسير الموجه إلى المحكمة الاتحادية إلى تجاوزه على المدة الدستورية بتكليف (محمد توفيق علاوي) بعد مرور أكثر من (٤٥) يوماً، وبالتحديد في ٢٠٢٠/٢/١ دون أن تبين المحكمة رأيها بشأن هذا الانتهاك.

٥- لم يراع قرار المحكمة التفسير الدستوري السليم لمصطلح (مرشحاً جديداً) الوارد في المادة (٧٦/ثالثاً) من الدستور؛ إذ كان يتوجب عند تفسير نصوص الدستور أن تنظر إليها على أنها وحدة واحدة لا تتجزأ، انسجاماً مع الوحدة العضوية لنصوص الدستور، ومن ثم فإنَّ المحكمة بتفسيرها المذكور قطعت العبارة أعلاه (مرشحاً جديداً) عن سياق البنود الأخرى التي سبقتها (المادة ٧٦/أولاً) أو لحقتها (المادة ٧٦/خامساً) من الدستور؛ خلافاً لما اعتادت المحكمة السير عليه في قراراتها السابقة بالاستعانة بتقنية (تقريب النصوص الدستورية وتفسيرها)، غير أنها لم تقم بذلك في هذا القرار؛ إذ إنَّ التفسير السليم يتوجب أن تقوم المحكمة بجمع المصطلحات المترادفة كالآتي:

- أ- (مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً) الواردة في المادة (٧٦/أولاً) من الدستور.
- ب- (مرشحاً جديداً) الوارد في المادة (٧٦/ثالثاً) من الدستور.
- ت- (مرشح آخر) الوارد في المادة (٧٦/خامساً) من الدستور.
- ث- (مرشح آخر) الوارد في المادة (٨١/ثانياً) من الدستور.

وبجمع هذه المصطلحات نجد أنَّها تشير جميعها إلى قاسم واحد مشترك وهو (المرشح)، ما يعني أنَّ (الترشيح) يختلف عن (التكليف)؛ إذ إنَّ جميع العبارات المذكورة أعلاه تدل على (مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً)، الذي ينسجم مع متطلبات النظام البرلماني القائم على الأغلبية النيابية وفقاً لأحكام المادة (١) من الدستور، لذا فإنَّ المحكمة الاتحادية العليا انتهكت نصوص الدستور.

٦- إنَّ قرار المحكمة خالفت حجّة القرارات السابقة الصادرة منها المتعلق بتفسير الكتلة النيابية الأكثر عدداً؛ إذ إنَّ هذا القرار يعدّ رجوعاً وتنصلاً عن المبادئ القضائية التي أرسنها المحكمة سابقاً، ومنها القرار رقم (٢٥) الصادر في ٢٠١٠/٣/٢٥، والقرار رقم (٤٥) الصادر في ٢٠١٤/٨/١١، والقرار رقم (٧٠) الصادر في ٢٠١٩/٧/٢٨ والقرار رقم (١٧٠) الصادر في ٢٠٢٠/١٢/٢٢ التي تؤكد جميعها على تفسير الكتلة النيابية الأكثر عدداً ومرشحها الأكثر عدداً؛ على الرغم من أنَّ المحكمة الاتحادية العليا تقرّ في العديد من القرارات التي أصدرتها بأنَّ الحجّة الملزمة والنهائية للقرار الصادر منها تنصرف إلى المحكمة أيضاً. لذا فإنَّ المحكمة طالما لم تلتزم بحجّة

^١ - جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٧٠) الصادر في ٢٠٢٠/١٢/٢٢ (وحيث أنَّ المحكمة الاتحادية العليا احدى مكوناتها وفقاً لأحكام المادة (٨٩) من الدستور فإنها ملزمة بالأحكام والقرارات التي تصدرها).

قراراتها السابقة والملزمة لها ولجميع السلطات، فمعنى هذا أنّ المحكمة – بنفسها - قد أهدرت هذه الحجية الملزمة المقررة وفقاً لأحكام المادة (٩٤) من الدستور.

٧- إنّ قرار المحكمة الاتحاديّة العليا قد صدر دون مراعاة التشكيل الدستوري السليم لها؛ إذ إنّ التشكيل الحالي للمحكمة يخالف المادة (٩٢/ثانياً) من الدستور، ما يتوجب معه إهدار الحجية الدستوريّة الملزمة لقرارات المحكمة الاتحاديّة العليا، وذلك استناداً لبطلان قرار تشكيل المحكمة الاتحاديّة العليا، وعدم انسجامها مع التشكيل الدستوري السليم.^٢

لكل الأسباب المذكورة أعلاه نرى عدم دستوريّة قرار المحكمة الاتحاديّة العليا، ومن ثم يتوجب عدم الاعتداد به، كونه بُني على باطل، فضلاً عن تعارضه مع القرارات السابقة للمحكمة الاتحاديّة العليا المتعلقة بالكتلة النيابيّة الأكثر عدداً، ومن ثم كان الأجدر بالمحكمة أن ترد الطلب أو تؤكد رأيها السابق، وذلك لسبق الفصل في الموضوع.

الخاتمة

بعد الانتهاء من الدراسة فقد توصلنا إلى النتائج والتوصيات التي يمكن إجمالها

بالاتي:

أولاً: النتائج:

١- عالج دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الكتلة النيابيّة الأكثر عدداً في المادة (٧٦/أولاً) منه، وجعلها معيار عاماً حاكماً على رئيس الجمهوريّة عند تكليفه مرشح الكتلة النيابيّة الأكثر عدداً، وبهذا انفرد الدستور العراقي بتكريس الواقع السياسي الذي كان سائداً اثناء تطبيق قانون إدارة الدولة العراقيّة للمرحلة الانتقاليّة لعام ٢٠٠٤ بشأن اختيار رئيس مجلس الوزراء.

٢- على الرغم من انقسام غالبيّة الفقهاء بشأن انصراف مفهوم الكتلة النيابيّة الأكثر عدداً إلى الكتلة الفائزة في الانتخابات الحاصلة على أغلبيّة المقاعد النيابيّة او الكتلة النيابيّة الأكبر المؤتلفة، غير أنّ المحكمة الاتحاديّة العليا قد فسرت الكتلة النيابيّة بتفسيرين غامضين ايضاً، وساهمت بذلك في إحلال الفوضى الدستوريّة محل الاستقرار الدستوري والسياسي؛ إذ اعتنقت المحكمة تعريفين للكتلة النيابيّة الأكثر عدداً، تمثل المفهوم الأول بالكتلة الانتخابيّة الواحدة الفائزة بأعلى المقاعد النيابيّة، فيما تمثل المفهوم الثاني بالكتل الانتخابيّة المتعددة المؤتلفة بعد إعلان نتائج الانتخابات وقبل الجلسة الأولى لمجلس النواب والتي استحصلت على أغلبيّة المقاعد النيابيّة، وقد تكرر هذا المفهوم للكتلة النيابيّة الأكثر عدداً في العديد من القرارات التفسيريّة التي أصدرتها المحكمة الاتحاديّة منها القرار رقم (٢٥) الصادر في ٢٥/٣/٢٠١٠، والقرار رقم (٤٥) الصادر

^١ - تنصّ المادة (٩٢/ثانياً) من الدستور على أنّ (تتكون المحكمة الاتحاديّة العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون).

^٢ - تجدر الإشارة بهذا الصدد الى قيام محكمة بداءة الكرخ بإصدار قرارها المرقم ٥٦٨/ب/٢٠٢٠ في ٢٠٢٠/٢/٩ المتضمن الغاء المرسوم الجمهوري رقم (٤) لسنة ٢٠٢٠ المتعلق بتعيين القاضي محمد رجب الكبيسي عضواً أصلياً في المحكمة الاتحاديّة العليا.

في ٢٠١٤/٨/١١ والقرار رقم (٧٠) الصادر ٢٠١٩/٧/٢٨، والقرار الصادر في ٢٠١٩/١٢/٢٢.

٣- على الرغم من تمسك المحكمة بالمبادئ العامة الحاكمة لتفسير الكتلة النيابية الأكثر عدداً، ومنها الاستعانة ببعض الوسائل الداخلية والخارجية للتفسير، فضلاً عن مراعاة شكل النظام السياسي البرلماني المنصوص عليه في المادة (١) من الدستور وذلك في القرارات السابقة على عام ٢٠١٩، غير أننا نجد بالمقابل أن قرار المحكمة رقم (٢٩) الصادر في ٢٠٢٠/٣/١٦ قد انتهك نصوص الدستور؛ إذ فُسر مفهوم (المرشح الجديد) الوارد في المادة (٧٦/ثالثاً) من الدستور عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة بأنه يعطي السلطة والصلاحيّة الشخصية لرئيس الجمهورية في تسمية من يراه مناسباً في هذا المنصب دون التقيد بمعيار الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وهذا الحكم نراه يتعارض مع المواد (١) و(٧٣) و(٥) و(٤٧) و(٧٦/أولاً وثلثاً وخامساً) و(٩٤) من الدستور، إذ إن تفسير الكتلة النيابية الأكثر عدداً مرتين لرئيس الجمهورية أولهما: بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٢٢، وثانيهما: بتاريخ ٢٠٢٠/٣/١٦ وبتفسيرين متناقضين يدعونا إلى القول بعدم مراعاة المحكمة للاتحادية العليا للحجية المطلقة لقراراتها، فضلاً عن تعديل الدستور دون اتباع الإجراءات الدستورية المنصوص عليها في المادتين (١٢٦) و(١٤٢) من الدستور.

٤- إن الوقت الدستوري المحدد لإعلان الكتلة النيابية الأكثر عدداً محدّد وفق قرارات المحكمة الاتحادية العليا بوجوب أن يُسجل ويعلن عنه في الجلسة الأولى لانعقاد مجلس النواب، يستوي في ذلك أن يكون التسجيل بصورة وثيقة مكتوبة أو في صورة تسجيل أو تصريح صوتي.

٥- إن تفسير مصطلح (مرشحاً جديداً) و(مرشح آخر) و(مرشح آخر) في المادتين (٧٦/أولاً وخامساً) و(٨١/ثانياً) من الدستور يتم من خلال تقنية تقريب النصوص، وينصرف معناها إلى المرشح الجديد الذي تقدمه الكتلة النيابية الأكثر عدداً إلى رئيس الجمهورية لتشكيل مجلس الوزراء.

٦- إن الكتلة النيابية الأكثر عدداً قد حلّ محلها الاتفاق السياسي، ولقد تجلّى ذلك واضحاً في الدورة الانتخابية الرابعة، مما يعني نشوء عرف دستوري مُعدل بالحذف، وهو الأمر الذي يمكن معه القول بانتهاك نصوص الدستور من قبل الكتل والأحزاب السياسية، والسلطات العامة.

ثانياً: التوصيات:

في ضوء النتائج المذكورة أعلاه فإننا نقترح الأخذ بالتوصيات الآتية:

١- ندعو رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس الكتلة النيابية الأكثر عدداً إلى الالتزام بنصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وبالأخص المدد الدستورية المتعلقة بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً خلال (١٥) يوماً من تاريخ الاستقالة أو

الإخفاق، وذلك لأنَّ عدم الالتزام معناه اهدار الشرعية الدستورية التي يتم الاستناد إليها في ممارسة السلطة.

٢- ندعو المحكمة الاتحادية العليا إلى عدم إجابة طلبات التفسير التي تقدم إليها بعد انتهاء المدة الدستورية المحددة ومثالها تفسير المادة (٧٦) من الدستور.

٣- ندعو إلى تعديل المادة (٧٦) من الدستور وذلك بانتخاب رئيس مجلس الوزراء من الشعب مباشرة تطبيقاً لمبدأ السيادة الشعبية، وهو الذي يتولى اختيار الوزراء وعرضهم أمام مجلس النواب.

المصادر

أولاً: الكتب:

١. إبراهيم عبد العزيز شبحا، القانون الدستوري، الدار الجامعية، بيروت، ١٩٨٣.
٢. احسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطابع دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠.
٣. أفين خالد عبد الرحمن، المركز القانوني لعضو البرلمان، المركز العربي، مصر، ٢٠١٦.
٤. جبار عودة مري، المقارنة الدستورية بين دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، دستور لبنان لسنة ١٩٢٦، دار امل الجديدة، دمشق، ٢٠١٨.
٥. جواد كاظم الهنداوي، مراجعة تصحيحية لنصوص الدستور الاتحادي العراقي، دار الرافدين، بيروت، ٢٠٠٦.
٦. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي (دراسة قانونية ورؤية سياسية)، الجزء ٤، النظام البرلماني/ السلطة التنفيذية، مطبعة الغدير، البصرة، ٢٠٠٩.
٧. رافع خضر صالح شبر، الأصول الدستورية والتكوين المؤسساتي للسلطات الفدرالية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.
٨. ساجد محمد الزامل، كتابات دستورية، دار نيبور، الديوانية، ٢٠١٥.
٩. سمير داود سلمان، د. محمد حسب الحربي، الإطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.
١٠. علي هادي عطيه الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور واتجاهات المحكمة الاتحادية العليا في تفسير الدستور العراقي، مكتبة السنهوري، زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.
١١. عمار رحيم الكناني، د. مصطفى الناجي، مصطلحات ومفاهيم نيابية، مجلس النواب العراقي، دائرة البحوث، ٢٠١٩.
١٢. غانم عبد دهش، تنظيم الاختصاصات الدستورية في نظام الثنائية البرلمانية (دراسة مقارنة)، المركز العربي، دار نيبور، مصر، الديوانية، ٢٠١٧.
١٣. محمد عبد جري، واجبات عضو البرلمان وحقوقه (دراسة مقارنة)، دار تبوك، ٢٠١٤.
١٤. محمد قدرى حسن، رئيس الوزراء في النظام البرلماني المعاصر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٨.
١٥. مصدق عادل، الصياغة الدستورية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.
١٦. مصدق عادل، القضاء الدستوري في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.
١٧. مصدق عادل، المدد الدستورية (دراسة تحليلية مقارنة في الدساتير العراقية والدساتير المقارنة)، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٨.
١٨. مصدق عادل، الوزير في الدساتير العراقية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.
١٩. مصطفى الناجي، أثر قانون الانتخابات، مركز العراق للأبحاث، بغداد، ٢٠١٧.

٢٠. هيرم شودش، شبلي ملاط، دليل الدستور العراقي، منشورات العدالة الشاملة، ٢٠٠٩.
٢١. وائل عبد اللطيف، أصول العمل النيابي البرلماني، ج٢، دار بابل، بغداد، ٢٠١٢.
- ثانياً: الرسائل والاطاريح:
١. ميثم منفي كاظم، ثنائية السّلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١١.
 ٢. صبيح ووح العطواني، رئيس مجلس الوزراء في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الكوفة، ٢٠١٠.
 ٣. كاظم علي الجنابي، المسؤولية السياسية لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٠.
- ثالثاً: البحوث:
١. أحمد خورشيد حميدي، السّلطة التنفيذية بموجب الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، مجلة جامعة كركوك للدراسات الانسانية، العدد ٢، ٢٠١٢.
 ٢. رافع خضر شبر، كريم لفقة المشاري، الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني في الدولة الاتحادية (دراسة مقارنة)، مجلة المحقق الحلبي، العدد الأول، ٢٠١٩.
 ٣. عبد العظيم جبر حافظ، إشكالية النظام السياسي البرلماني في دستور جمهورية العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، مجلة دراسات دولية، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية، جامعة بغداد، العدد ٦٣، ٢٠١٥.
 ٤. عدنان عاجل عبيد، المأزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة القادسية للقانون والعلوم السياسية، العدد الثاني، ٢٠١٥.
 ٥. علي يوسف الشكري، التعديل القضائي للدستور، بحث منشور في مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، ٢٠١٥.
 ٦. علي يوسف الشكري، رئيس مجلس الوزراء في العراق رئيس في نظام برلماني ام مختلط، بحث منشور في مجلة كلية التربية للبنات للعلوم الإنسانية، العدد ١، ٢٠٠٧.
 ٧. علي يوسف الشكري، صلاحية رئيس الجمهورية في تسمية رئيس الوزراء ومواقف دساتير الدول حيالها، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٤، ٢٠١٠.
- رابعاً: المقالات:
١. جواد الهنداوي، كيفية تحديد الكتلة النيابية الأكثر عدداً، مقالة منشورة في وكالة انباء برائاً على الرابط الالكتروني: <http://burathanews.com/arabic/articles/360679>
 ٢. د. منذر الفضل، لمحكمة الاتحادية وتفسير النصوص، مقالة منشورة على الموقع الرسمي لمجلس القضاء الأعلى: <https://www.hjc.iq/view.168>
 ٣. عبد الستار الكعبي، مصطلح الكتلة الأكبر دليلاً على الجهل السياسي والديمقراطي في المجتمع العراقي، مقالة منشورة على الرابط الالكتروني: <https://kitabab.com/wp-content/uploads/2017/06/kitabab-logo-1.png>
 ٤. محمد عبد الجبار الشبوط، الكتلة الأكبر: مفهوم مرن لا تحدد المحكمة الاتحادية مصداقه، مقالة منشورة على الرابط الالكتروني الآتي: www.todaynewsiq.net/6460.html
- خامساً: قرارات المحكمة الاتحادية العليا:
١. القرار رقم (٢٥) الصادر في ٢٥/٣/٢٠١٠.
 ٢. القرار رقم (٤٥) الصادر في ١١/٨/٢٠١٤.
 ٣. القرار رقم (٧٠) الصادر في ٢٨/٧/٢٠١٩.
 ٤. القرار رقم (١٧٠) الصادر في ٢٢/١٢/٢٠١٩.