

أثر الأغلبية والتوافقية على تشكيل السلطة التنفيذية في العراق (انتخابات 2021 أنموذجاً)

م. د. ضرغام رشيد نوري الشافعي

كلية الحلة الجامعة/ قسم القانون

Dr.dergham@hilla-unc.iq

تاريخ استلام البحث 2023/6/30 تاريخ ارجاع البحث 2023/7/27 تاريخ قبول البحث 2023/8/22

تبنيّ المشرع الدستوري العراقي النهج النيابي لاختيار رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة بواسطة مجلس النواب. استناداً لمسوغات ذات طبيعة سياسية بوصفها الأفضل والأمثل في الدول حديثة العهد الديمقراطي، وتحقق السرعة في تكوين السلطة التنفيذية بطرفها رئيس الجمهورية والوزارة. وتحقق الاستقرار السياسي للبلد استناداً لمبدأ التداول السلمي للسلطة. إلا أنّ المتبوع للواقع السياسي في العراق يُلاحظ، أنه فضلاً عن دور للتدخل الدولي والإقليمي دور في عملية اختيار رئيس مجلس النواب ورئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة. وان الأحزاب السياسية دأبت على عدم التقيد بأحكام الدستور والقوانين النافذة لانتخاب واعتماد " مبدأ المحاصصة " من خلال التحالف بين الأحزاب الفائزة في الانتخابات النيابية، ويتمخض عن هذا التحالف توزيع الحقائق الوزارية بين الأحزاب المنضوية فيه وفقاً للنسبة المقررة لكل حزب وبما يتناسب مع حجم تمثيله في مجلس النواب. وإنّ عملية الاختيار من مجلس النواب ما هي إلا عملية شكلية.

The Iraqi constitutional legislator adopted the parliamentary approach to choosing the president of the republic and forming the government through the parliament. Based on justifications of a political nature, as it is the best and optimal in the newly democratic countries, and speed is achieved in the formation of the executive authority on both sides of the president of the republic and the ministry. The political stability of the country was achieved based on the principle of peaceful transfer of power. However, the follower of the political reality in Iraq notes that, in addition to the role of international and regional intervention, there is a role in the process of selecting the Speaker of the House of Representatives, the President of the Republic, and the formation of the government. And that the political parties have always not adhered to the provisions of the constitution and the laws in force to elect and adopt the "principle of quota" through the alliance between the winning parties in the parliamentary elections, and this alliance results in the distribution of ministerial portfolios among the parties affiliated in it according to the percentage determined for each party and in proportion to the size of its representation in the parliament. deputies. The process of selection by the House of Representatives is only a formality.

الكلمات المفتاحية: الأغلبية التوافقية، السلطة التنفيذية، الانتخابات النيابية.

المقدمة:

لكلّ نظام سياسي أركانه التي يقوم عليها وخصائصه التي يتميّز بها، لذا نجد أن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تختلف من نظام سياسي لآخر، بيد أنّ آلية تشكيل السلطة التنفيذية هو أسلوب واحد متبع في النظم البرلمانية جميعها. فهو نظام توازن وتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، في حين تنبثق السلطة التنفيذية بطرفها "رئيس الدولة والوزارة" عن مجلس التشريعي وليس عن الشعب مباشرة⁽¹⁾. لهذا يعد مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية من الأركان المهمة للنظام البرلماني النيابي، ويقوم على أساس عدم الجمع بين المنصبين من قبل شخص واحد. إذ تحكم كلّ طرف قواعد دستورية تختلف عن الآخر، لأنّ الجمع بينهما يؤدي إلى الإخلال بهذا النظام، مما يقتضي استقلال رئيس الدولة عن الوزارة⁽²⁾.

انتهج المشرع الدستوري العراقي الأسس الصحيحة للنظام البرلماني النيابي، في آلية تكوين السلطة التنفيذية. إذ نصّت المادة (66) من الدستور النافذ لعام 2005 على: "تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية، من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون". وتبّنى أيضاً النهج النيابي لاختيار رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة بواسطة مجلس النواب، وهي الطريقة التي دأبت على إتباعها معظم النظم النيابية. استناداً لمسوغات ذات طبيعة سياسية، بوصفها الأفضل والأمثل في الدول حديثة العهد الديمقراطي، وتحقق السرعة في تكوين السلطة التنفيذية بطرفها رئيس الجمهورية الحكومة، وتحقيق الاستقرار السياسي للبلد⁽³⁾.

1- أهمية البحث

تتوضح أهمية الدراسة، في هذا الموضوع من الناحيتين القانونية والفقهية: فمن الناحية القانونية، تتجلى أهمية الدراسة في العديد من النصوص الدستورية التي حرصت على تنظيم تكوين السلطة التنفيذية بطرفها رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة. على وفق دستور العراق لعام 2005، من أجل فهم وإدراك ثنائية السلطة التنفيذية وما تلعبه من دور في النظام البرلماني لتحقيق مبدأ التداول السلمي للسلطة. فضلاً عن دور المحكمة الاتحادية العليا في تفسير النصوص الدستورية الخاصة بآلية تكوينها والفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين، والمصادقة على نتائج الانتخابات البرلمانية والنظر في الطعون الانتخابية. أما من الناحية الفقهية، معلوم أنّ الاختلاف في الرأي يُعدّ محلاً للبحث، وصولاً للرأي الراجح والمنطقي، مستندين بذلك على تحليل ونقد النصوص القانونية التي تطرقت بالتنظيم - تحليلاً قانونياً - لاستدلال عبر تحليل التطبيقات من الأنظمة السياسية المعاصرة. مع محاولة تأشير إلى مواطن الخلل فيه (إن وجدت)، وصولاً للتكييف القانوني الأوفق لتكوين السلطة التنفيذية في الدستور العراقي لعام 2005.

2- إشكالية البحث

تتمحور إشكالية الموضوع بفقرتين: الأولى: نظرية، تتعلق بالنصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بآلية اختيار رئيس الجمهورية، وتكوين الكتلة النيابية الأكثر عدداً تمهيداً لتشكيل الحكومة. فهذه النصوص لم تعالج هذا الموضوع بصورة دقيقة. والثانية: عملية، تتعلق بتفسيرات المحكمة الاتحادية العليا، الخاصة بالنصاب الواجب توافره لانعقاد الجلسة الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية، وما يتفرع عن ذلك من مسائل جدية بالاهتمام.

3- خطة البحث

لغرض الإحاطة بموضوع بحثنا الموسوم (آثر الأغلبية والتوافقية في تكوين السلطة التنفيذية في العراق انتخابات 2021 إنموذجاً). تقتضي دراستنا، أن نقسم البحث على مطلبين: في الأول منه، دور التوافقية في اختيار رئيس الجمهورية. أما في المطلب الثاني، سنُبين دور التوافقية والأغلبية في تشكيل الحكومة. ومن ثم الخاتمة وصولاً للنتائج والمقترحات.

المطلب الأول: دور التوافقية في اختيار رئيس الجمهورية

رئيس الجمهورية، هو الطرف الأول للسلطة التنفيذية. اذ نصّت المادة (61/ثالثاً) من الدستور على: " أن يختص مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية". ويجري اختياره في جلسة خاصة (4)، وبحسب ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (70) من الدستور (5). وفي حال عدم حصول المرشح لرئاسة الجمهورية على الأغلبية المطلوبة في الجولة أولى (أغلبية الثلثين)، فإن الفقرة الثانية من المادة (70) عاجلت ذلك بقولها: " إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة، يتمّ التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني". ونصت المادة (72/ثانياً/ ب) على: "... يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ انعقاد أول جلسة لمجلس النواب". ".... بدعوة من رئيس الجمهورية المنتهية ولايته بموجب مرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات النيابية ولا يجوز التمديد أكثر من المدة المذكورة آنفاً، وهذا ما نصت عليه المادة (54) من الدستور. وهذا الميعاد هو ميعاد انتخاب رئيس الجمهورية في حالة استكمال مدة الرئاسة البالغة (4 سنوات) (6). أما في حالة خلو منصب الرئاسة لسبب ما فإن انتخاب الرئيس يجب أن يتم في (30) ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو وهذا ما نصت عليه المادة (75) من الدستور (7). وتبدأ تنصيب رئيس الجمهورية أمام مجلس النواب بالصيغة المنصوص عليها في المادة (50)، وهذا ما نصت عليه المادة (71) من الدستور. وبموجب هذه النصوص الدستورية، يُعدّ رئيس الجمهورية منتخباً من قبل الشعب بصورة غير مباشرة، لأن أعضاء مجلس النواب هم ممثلو الشعب المنتخبين بصورة مباشرة من قبله، ونلاحظ أن هذه الآلية تتفق مع النظام البرلماني (8)، لأنّ دور مجلس النواب في تنظيم عملية تولي منصب رئيس الجمهورية يظهر عن طريق ما يقوم به من تحديد الشروط الواجب توافرها في المرشح للرئاسة (9)، فضلاً عن قيامه بالإجراءات

القانونية لانتخابه. وأفرد المشرع نصوصاً عامة للشروط الواجب توافرها فيمن يعتلي سدة الرئاسة، كما أفرد نصوصاً خاصة لآلية اختياره لا تختلف عن الدستور. لأن رئيس الجمهورية يُعد رمزاً لوحدة البلاد وسيادته وحامياً للدستور⁽¹⁰⁾. واستناداً لهذه النصوص الدستورية، لا بد أن نستبصر بتحليلها لأمر تفرضه المنهجية العلمية في مثل هكذا دراسة أكاديمية.

أولاً: تمت المصادقة على نتائج الانتخابات التي جرت في تاريخ 2021/10/10 من قبل المحكمة الاتحادية العليا بقرارها (175/اتحادية في 2021/12/27) استناداً للمادة (93/سابعاً) من الدستور والمادة (4/سابعاً) من قانون المحكمة الاتحادية رقم (25) لسنة 2021 المعدل، واستناداً لهذا القرار. أصدر رئيس الجمهورية المنتهية ولايته مرسوماً بتاريخ 2021/12/30 دعا فيه مجلس النواب للانعقاد بتاريخ 2022/1/9 برئاسة

أكبر الأعضاء سنّاً على وفق المادة (54)⁽¹¹⁾، وتم انتخاب رئيس المجلس ونائبيه على وفق المادة (55) من الدستور. بعد تشكيل تحالف سياسي (انقاذ وطن).

ثانياً: استناداً لقرار المحكمة الاتحادية العليا (51/اتحادية في 2010/10/2) الذي جاء في حثياته "يستلزم أن يتولى المجلس النيابي المنتخب في أول جلسة له انتخاب رئيس للمجلس ونائبيه تنفيذاً للإلزام المنصوص عليه في المادة (55) من الدستور، ومن ثم يقوم مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة (70) من الدستور في ثلاثين يوماً من تأريخ أول انعقاد للمجلس. كما تلزم المادة (76/أولاً) من الدستور. يتولى رئيس الجمهورية مهامه الدستورية وفي مقدمتها تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً لتشكيل مجلس الوزراء كما هو منصوص في المادة (76/أولاً) من الدستور ليمارس مهامه المنصوص عليها في المادة (80) من الدستور..... وعدم التقيد بهذه التوقيتات يُعدّ انتهاكاً لأحكام المواد (54، 67) (72/ثانياً/ب) من الدستور. نستنتج من هذا القرار الآتي:

إن التوقيتات الدستورية تصرمت وتصرم معها أضعافها ولم يتم انتخاب رئيس الجمهورية. ولكننا نجد أنّ هذه التوقيتات هي (مدد تنظيمية أو مدد حث، كما تسمى في الفقه الدستوري)⁽¹²⁾، أي هي عبارة عن توجيه للجهة المطبقة للنص في أن تقوم بعمل في مدة محددة، وهذا التوجيه استحسان وليس إلزاماً، وبالتالي فإن إنجاز العمل خارج المدة المذكورة لا يقدر أبداً من سلامته شيئاً. وإن لم تنص هذه النصوص على جزاء لمخالفة الأجل المضروب فيه أو بطلان عملية الانتخاب إذا تمت خارجه، أي أن عملية انتخاب رئيس الجمهورية وتكليف مرشح الكتلة الأكثر عدداً إذا جرت خارج هذه المدد لا تُعدّ باطلة⁽¹³⁾.

ثالثاً: استمرت الخلافات بين الفرقاء السياسيين من دون التوصل إلى توافق حول اختبار الرئيس وطبيعة الحكومة القادمة، هل ستكون حكومة أغلبية سياسية أم توافقية كما جرت عليه العادة منذ عام 2003. مما دفع تحالف سياسي آخر (الإطار التنسيقي) لوضع كوابح قانونية، بتشكيل ثلث معطل يقطع الطريق أمام

انتخاب رئيس الجمهورية ويعيق تشكيل الحكومة، عن طريق عدم حضورهم إلى جلسة المجلس الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية، إذ يرى هذا التحالف أن نصاب هذه الجلسة يتحقق بوجود (220 نائب فأكثر من أصل 329 نائب). واستندوا بذلك إلى نص الفقرة الأولى من المادة (70) من الدستور النافذ التي نصت على: "ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه".

مما دفع رئيس الجمهورية المنتهية ولايته للطلب من المحكمة الاتحادية العليا بكتابه بالعدد (245 في 2022/2/1) تفسير نص المادة (70/أولاً) من الدستور. وبيان الأغلبية الواجب توافرها للشروع بالتصويت على انتخاب رئيس الجمهورية. وقد خلصت المحكمة بخصوص تفسير المادة أعلاه بموجب قرارها (16/اتحادية في 2022/2/3) إلى الآتي⁽¹⁴⁾:

"ينتخب مجلس النواب رئيساً للجمهورية من بين المرشحين لرئاسة الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب الكلي ويتحقق هذا النصاب بهذا العدد. معللة قرارها، إن نص المادة (70/أولاً) من الدستور هو نص خاص بانتخاب رئيس الجمهورية وغير مرتبط بأحكام المادة (59/أولاً، ثانياً) من الدستور. كما إن المادة (7) من قانون رقم (8) لسنة 2012 من أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية نصت على أن يُعد رئيساً للجمهورية من حصل على أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

من وجهة نظر متواضعة نرى، أن المحكمة قد جانبت الصواب لنص دستوري وقانوني في قرارها هذا ولأسباب الآتية:

1- إن ورود العدد (220 فأكثر، ثلثي أعضاء المجلس) الذي حددته المادة (70/أولاً)، نجده هو نصاب الفوز بمنصب الرئاسة من الجولة الأولى. ولهذا ذهب الدستور في (الفقرة الثانية من نفس المادة) إلى جولة ثانية في الانتخاب بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ويصبح رئيساً للجمهورية من يحصل على أكثرية الأصوات. وهذا ما نصت عليه المادة (8) من قانون أحكام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية.

2- لم يرد في أي موضع سواء الدستور أو في قانون أحكام الترشح لمنصب رئيس الجمهورية نصاً صريحاً يُشير إلى وجوب أن يكون نصاب جلسة انتخاب رئيس الجمهورية ثلثي أعضاء المجلس. عدا المادة (138/ثانياً، أ) من الدستور، التي حددت نصاً ثابتاً لاختيار القائمة الفائزة لتشكيل مجلس الرئاسة وهذا النصاب يتمثل بأغلبية الثلثين لعدد النواب، ولدورة نيابية واحدة فقط بعد نفاذ الدستور. وكان من الأجدر على المشرع الدستوري في وقتها، أن يجعل هذا النص خاصه بنصاب انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه، على اعتبار أن السلطة التنفيذية بطرفها "رئيس الدولة والحكومة" تنبثق عن المجلس التشريعي وليس عن الشعب مباشرةً.

3- لم تحدده المادة (70/أولاً/ثانياً) ولا (138/ثانياً، أ) من الدستور. نصاب الحضور الواجب تحققة

لانعقاد الجلسة الخاصة بانتخاب الرئيس، وعلى وجه الخصوص نصاب الجلسة الأولى التي يجري فيها الانتخاب. 4- نعتقد أن النصاب يتحقق بوجود (166 من أصل 329 نائباً) ويمثل هذا العدد (الأغلبية المطلقة، النصف + واحد) لعدد أعضاء مجلس النواب وفقاً للمادة (59 /أولاً) من الدستور. وهذا ما أشار إليه المشرع الدستوري بنص صريح في المادة (76 /رابعاً) من الدستور. (الأغلبية المطلقة حصراً) عند انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه ومنح الثقة للحكومة حتى تكون العملية الانتخابية صحيحة، وتصبح الحكومة شرعية وتستطيع المباشرة بأعمالها.

بالعودة إلى ما ذكر من حيث النظرية والتطبيق، نجد أن أعضاء المحكمة الاتحادية على علم تماماً، بأن المشرع الدستوري، قد أسس (لدولة رخوة - soft state) (15). على وفق أحكام دستور العراق لعام 2005 (16). اذ شهدت البلاد أثناء عام كامل منذ انعقاد أول جلسة لمجلس النواب أحداثاً سياسية وأمنية تخللتها مبادرات لم تفض إلى اختيار رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة، ولم يسبق للبلاد أن شهدت فراغاً دستورياً بهذا الشكل منذ تأسيس الدولة العراقية في عشرينيات القرن الماضي (17). لذا كان من الأجدر على المحكمة تغليب المصلحة الوطنية والأخذ بالأغلبية المطلقة، (النصف + واحد) التي أشار إليها المشرع الدستوري صراحةً في المواد (59 /أولاً) و (76 /رابعاً) من الدستور. كأغلبية واجب توافرها للشروع بالتصويت على انتخاب رئيس الجمهورية. حالها كحال انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبه ومنح الثقة لتشكيل الحكومة. فضلاً عن الأخذ بنص المادة (8) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية لسنة 2012.

أو كان على المحكمة التأكيد على سلامة إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية، والدعوة إلى الاحتكام للشعب بعده هو مصدر السلطات. عن طريق تضمين قرارها دعوة رئيس الجمهورية المنتهية ولايته إلى حلّ مجلس النواب واجراء انتخابات تشريعية جديدة طالما أنّ المصلحة العامة للبلاد تقتضي ذلك (18). بدلاً من ردّ دعوى حل المجلس بموجب قرارها (132/اتحادية في 2022/9/7) (19). الذي جاء في حيثياته:

"إن أعضاء مجلس النواب بعد انتخابهم لا يمثلون أنفسهم ولا كتلتهم السياسية وإنما يمثلون الشعب ولذا كان من المقتضى عليهم العمل على تحقيق ما تم انتخابهم لأجله وهي مصلحة الشعب لا أن يكونوا سبباً في تعطيل مصالحه وتهديد سلامته وسلامة الشعب بالكامل. وإن استقرار العملية السياسية في العراق يفرض على الجميع الالتزام بأحكام الدستور وعدم تجاوزه ولا يجوز لأية سلطة الاستمرار في تجاوز المدد الدستورية إلى ما لا نهاية لأن في ذلك مخالفة للدستور وهدم للعملية السياسية بالكامل وتهديداً لأمن البلد والمواطنين. وإن الجزء الذي يفرض على مجلس النواب لعدم قيامه بواجباته الدستورية هو حلّ المجلس عند وجود مبرراته".

إما في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب كان، نلاحظ أنّ المشرع العراقي قد عالج هذه الحالة في المواد (72/ثانياً/ج) (20)، (75) من الدستور (21). يحلّ نائب الرئيس محله. وتنبأ أيضاً، لحالة خلو

منصب الرئاسة وعدم وجود نائباً للرئيس فعندئذ يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية على أن يتم انتخاب رئيس جديد في مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو⁽²²⁾.

بالعودة إلى ما ذكر، ولتدارك الأسباب التي قد تؤدي إلى إخفاق النواب في انتخاب الرئيس الأصيل نقترح أن يكون تولي منصب رئيس الجمهورية مزيجاً ما بين الاختيار والانتخاب وعلى النحو الآتي:

المرحلة الأولى: وهي مرحلة الترشيح للمنصب، أن وجود الأحزاب السياسية في الدول الديمقراطية، جعل من مهمة إسناد السلطة للأشخاص يتم عن طريق مزيج ما بين الاختيار من قبل هذه الأحزاب والانتخاب المباشر من قبل الشعب أو ممثلين عنه⁽²³⁾. وبعد أن كرس العرف الدستوري تقسيم الرئاسة الثلاث في العراق وجعل منصب رئيس الجمهورية من حصة الكرد⁽²⁴⁾. لذا نرى أن يتم انتخاب مرشحين اثنين فقط في هذه المرحلة من قبل المواطنين الكرد مباشرةً أو من قبل ممثلهم في برلمان الإقليم. لتجنب الصراعات التي تحدث بين الأحزاب الكردية⁽²⁵⁾، فضلاً عن تحرير المرشح للرئاسة من سطوة الكتل السياسية وإملاءاتها وشروطها.

المرحلة الثانية: وهي مرحلة انتخاب رئيس الجمهورية في مجلس النواب الاتحادي، إذ يتم التنافس فيها بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات في المرحلة الأولى، ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات داخل قبة مجلس النواب. وبذلك تتحقق السرعة في الولادة الدستورية للطرف الأول من السلطة التنفيذية، ومن ثم ولادة الطرف الثاني دستورياً "متمثلاً بالحكومة" من قبل الكتلة النيابية الأكثر عدداً التي نص عليها الدستور في المادة (76)، وبذلك نكون قد منعنا التدخلات الدولية والإقليمية في عملية تكوين السلطة التنفيذية.

أما في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب كان، يحل محله رئيس مجلس النواب. لحين انتخاب رئيس جديد وبالآلية نفسها أعلاه، لإكمال ما تبقى من الولاية الرئاسية أثناء مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ إعلان خلو المنصب.

صفوت القول، وسط الجدل الذي شهدت البلاد خلال عام كامل منذ انعقاد أول جلسة لمجلس النواب وما صاحبه من أحداث سياسية وأمنية. نجد أن اختيار رئيس الجمهورية في ظل نصوص الدستور العراقي لعام 2005، يحصل نتيجة التوافق بين الكتل السياسية. وبالتالي فإن الأغلبية المطلوبة (ثلاثي أعضاء المجلس) لانعقاد نصاب جلسة انتخاب رئيس الجمهورية التي أكدت عليها المحكمة الاتحادية العليا في قرارها (16/ال اتحادية في 2022/2/3) هي مبالغ بها ولا تتحقق إلا بالتوافق. ولهذا يظهر بجلاء دور التوافقية في عملية اختيار وانتخاب رئيس الجمهورية.

بعد أن وضعنا دور التوافقية في اختيار رئيس الجمهورية، لننتقل لإلقاء الضوء على دور التوافقية والأغلبية في تشكيل الطرف الثاني للسلطة التنفيذية المتمثل بالحكومة على وفق الدستور العراقي النافذ.

المطلب الثاني: دور التوافقية والأغلبية في تشكيل الحكومة

الحكومة هي الطرف الثاني للسلطة التنفيذية. إنّ تعيين رئيس الوزراء في الدول البرلمانية حق معترف به لرئيس الدولة، ولكن هذا الحق مقيد بوجود أغلبية برلمانية تؤيد الشخص الذي وقع عليه الاختيار سواء انتمت هذه الأغلبية، لحزب واحد أم لأحزاب متعددة في شكل ائتلاف برلماني، والسبب في ذلك يكمن في النظام البرلماني نفسه. وحتى تكتسب الوزارة شرعيتها وتستطيع ممارسة السلطة الفعلية في البلاد يجب أن تحصل على ثقة البرلمان، ويعبر عن ذلك بقدرتها على الفوز بالأغلبية المطلوبة⁽²⁶⁾. علماً أنّ النظام البرلماني لا يهتم كثيراً بأداة تعيين رئيس الوزراء بقدر ما يهتم بتحديد الجهة القادم منها هذا الرئيس. لأنّ الآلية التعيين فيه ليست إلا وسيلة ذات أثر محدود طالما أنّها ستأتي في نهاية المطاف بالشخص الحائز على ثقة البرلمان وبصورة غير مباشرة على ثقة الشعب⁽²⁷⁾.

من هذا المنطلق، سائر المشرع الدستوري العراقي الأنظمة البرلمانية فيما يتعلق باختيار رئيس الوزراء وأعضاء وزرائه، إذ جعل آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء مشتركة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب، ومنح الدور الأكبر لمجلس النواب⁽²⁸⁾. ويتضح لنا من الأحكام التي تضمنتها المادة (76) من الدستور⁽²⁹⁾. أنّ عملية تشكيل الوزارة في العراق تمرّ بثلاث مراحل وهي:

الأولى مرحلة الترشيح: التي تتم من قبل الكتلة النيابية الأكثر عدداً. والسؤال المهم هنا، من هي الكتلة النيابية الأكثر عدداً؟ إجابة المحكمة الاتحادية العليا على هذا السؤال، عندما طلب منها ذلك عن طريق تفسيرها للمعنى بقولها، "إنّ الكتلة التي تشكّلت بعد أداء أعضاء مجلس النواب اليمين الدستورية داخل قبة مجلس النواب وهي تتكوّن من قائمه واحدة أو أكثر". بموجب قرارها رقم (25/اتحادية في 2010/3/25)⁽³⁰⁾، وإعادة تأكيد رأيها هذا في قرارها رقم (7/اتحادية في 2022/2/3)، بناءً على دعوى رفعت أمامها من قبل كتلة الإطار التنسيقي النيابية. وجاء في حيثياته القرار.

"إن الكتلة الأكثر عدداً، هي القائمة التي تُقدم إلى رئاسة مجلس النواب لتدقيق صحة تسليم التوقيعات المقدمة للتأكد كونها فعلاً تضم العدد الأكثر من النواب، ومن ثم ترسل إلى رئيس الجمهورية ليمارس دوره الدستوري بموجب المادة (76) من الدستور⁽³¹⁾. وهذا لا يمنع من أن تقدم قائمة الأكثر عدداً في أية جلسة لمجلس النواب حتى وأن كانت بعد انتخاب رئيس الجمهورية. لأن قائمة الأكثر عدداً عرضة للتغيير بحسب التحالفات بين الأحزاب والقوائم حين الإعلان عن هذه الكتلة من قبل رئاسة مجلس النواب"⁽³²⁾. عن طريق تفسير المحكمة لمعنى الكتلة النيابية الأكثر عدداً، يعني ذلك ضرورة وجود التحالف أو الائتلاف بين الأحزاب الفائزة في الانتخابات لتشكيل الحكومة وهذا بدوره يعود لسببين⁽³³⁾:

(1) عدم قدرة أي حزب سياسي على تشكيل الحكومة بمفرده لعدم امتلاكه الأغلبية اللازمة لذلك. وهذا يعود إلى طبيعة النظام السياسي البرلماني نفسه.

(2) سياسي، يعود لظروف معينه تحيط بالواقع السياسي والاجتماعي العراقي، تدفع مكوناته باتجاه القبول بالمشاركة في السلطة. وهذه الظروف ترجع في الغالب إلى التعددية التي يتألف منها النسيج الاجتماعي. ونتيجة لفقدان الثقة بين مكونات الشعب، تحرص الأحزاب السياسية على المشاركة في السلطة لحشيتهم من التهميش عندما يصبحوا في المعارضة، فيصار إلى تشكيل تحالفات سياسية بغية تكوين الكتلة الأكثر عدداً. ولكن عن طريق الواقع السياسي الذي لمسه في الانتخابات جميعها أتضح لنا، أن الحزب الذي يمتلك أكثر النواب من ضمن الكتلة النيابية الأكثر عدداً، لا يكون حرّ في تقديم مرشحه لرئاسة الحكومة⁽³⁴⁾، بل هو ملزم بأخذ رأي الأحزاب المتحالفة معه عن طريق ما يسمى بالمشاورات السياسية⁽³⁵⁾.

الثانية مرحلة التكليف⁽³⁶⁾: والذي يتم من قبل رئيس الجمهورية، ويتّضح أيضاً من خلال النصوص الدستورية أنّ رئيس الجمهورية يشترك مع مجلس النواب في عملية اختيار رئيس مجلس الوزراء عن طريق دور الأول بتكليفه لتشكيل الوزارة، ودور الثاني في منح الثقة أو حجبها عنه.

مرحلة الثقة: إذ يبرز دور مجلس النواب في اختيار الوزراء عند عرض رئيس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، لنيل الثقة، ويُعدّ حائزاً لهذه الثقة عند الموافقة بالأغلبية المطلقة على الوزراء منفردين وكذلك المنهاج الوزاري⁽³⁷⁾.

يرى البعض⁽³⁸⁾، أنّ النصّ الدستوري لم يحسم المدة الزمنية التي يتمّ خلالها تشكيل كامل أعضاء الوزارة من قبل المكلف برئاسة الوزراء، في حين إنّ التشريعات المقارنة لدساتير الدول أشارت صراحة إلى هذه المدة حسماً لأيّ خلاف أو تفسير. إلا أنّ المحكمة الاتحادية حسمت هذا الخلاف في قرارها رقم (93/اتحادية في 2010/12/19)⁽³⁹⁾، الذي جاء في حيثياته:

"لا وجوب على رئيس الوزراء تسمية أعضاء وزارته جميعهم كما لا يوجد ما يمنع عليه تسميته اصالة او وكالةً وعلى دفعات ومن حق مجلس النواب الموافقة على الوزراء والمنهاج الوزاري خارج المدة المنصوص عليها في الدستور".

نستنتج من هذا القرار، أن المحكمة قد جانبت الحياد واستقلاليتهما، وجاملت المكلف بتشكيل الوزارة عندما خالفت تشريعات الدول المقارنة بخصوص هذا الأمر. لأن من طبيعة النظام النيابي يحقق السرعة في تكوين السلطة التنفيذية بطرفها رئيس الجمهورية والحكومة. ونستنتج من مراحل تشكيل الوزارة: أن ما نصت عليه المادة (76/اولاً) من الدستور، يُعد من أهم اختصاصات رئيس الجمهورية. وهي تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الوزارة في خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.

وهذا يعني أن الطرف الثاني من السلطة التنفيذية "ممثلاً بمجلس الوزراء" تتم ولادته دستورياً بعد ولادة الطرف الأول من السلطة التنفيذية "ممثلاً برئيس الجمهورية".

على الرغم من أن الدستور قد حدد آلية تشكيل الحكومة، إلا أن الواقع السياسي يُشير إلى أهمية التوافق السياسي داخل مجلس النواب. وهذا يعني أن دور رئيس الجمهورية في اختيار المرشح بتشكيل الوزارة، مقيد دستورياً بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً. ومقيد واقعياً من قبل التحالفات السياسية⁽⁴⁰⁾. فضلاً عن التدخل الدولي والإقليمي في عملية الاختيار. وهذا يدل على أن دور رئيس الجمهورية في عملية الاختيار شكلي.

إما في حالة خلو منصب رئيس الوزراء لسبب ما، نلاحظ أن من القواعد المعتمدة في النظم الدستورية في حالة شغور المنصب (الأدنى هو الذي يحل مكان الأعلى). إلا أن المشرع الدستوري العراقي أعتمد قاعدة مخالفة لذلك، عندما نص صراحة في المادة (81/أولاً) من الدستور وأن عاجلت الفقرة الثانية منها هذه الحالة⁽⁴¹⁾، بأن يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء. وبالتالي، فإنه أجاز لرئيس الجمهورية الجمع بين منصب رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، مما يهدر قاعدة أساسية في النظم ذات التوجه البرلماني والتي تحظر الجمع بين المنصبين⁽⁴²⁾. وكان من الأجدر أن يحل نائب رئيس مجلس الوزراء محله، لأن مقتضيات الشكلية لثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني الأصل تحظر الجمع بين المنصبين وتحصر على الفصل العضوي بينهم⁽⁴³⁾.

السؤال المهم هنا: إذا كانت المادة (81/أولاً)، قد أشارت إلى أن رئيس الجمهورية يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان. من يحل محل رئيس الجمهورية إذا كان منصب الرئيس خالياً هو الآخر؟، هل يحل محله رئيس مجلس النواب قياساً على ما ورد في المادة (75/رابعاً)، إذا لم يكن للرئيس نائباً كما هو الحال في عهد "فخامة الرئيس برهم صالح". هذه التساؤلات بحاجة لتنظيم دستوري لحسم الخلافات بشأنها.

بالعودة إلى ما ذكر في المطلب الأول، استمرت الخلافات بين الفرقاء السياسيين دون التوصل إلى توافق حول طبيعة الحكومة العراقية القادمة، وسط جدل كبير حول إذا ما كانت حكومة أغلبية سياسية أم توافقية كما جرت عليه العادة منذ عام 2003. لهذا نجد أن سوء تفسير نص المادة (70/أولاً) الذي تضمنه قرار المحكمة رقم (16/اتحادية/2022). خلق أزمة سياسية تمخض عنها استقالة نواب الكتلة الصدرية وعددهم (73 نائب). مما دفع كتلة الإطار التنسيقي من الاستحواذ على غالبية هذه المقاعد نتيجة شغورها عن طريق أفضل الخاسرين من مرشحهم في الانتخابات. وتشكيل الكتلة النيابية الأكثر عدداً. مما دفع التيار الصدري إلى الاقتتال وغلق مبنى مجلس النواب وتعطيل المؤسسات العامة للدولة. مما استدعى تدخل المرجعية الدينية والقوى الإقليمية والدولية لإنهاء الاقتتال والصراع بين الأحزاب.

من نافلة القول⁽⁴⁴⁾: من المعلوم إن الحكومة الديمقراطية لا تكون شرعية إلا إذا حصلت على تأييد أغلبية الناخبين، وذلك عن طويق تحقيق التوافق بين إرادة الشعب والحكام. وإذا كان هناك تجاوز أو تغول سلطة ما أو شخص يرأس تلك السلطة، على السلطات أو مكونات النظام السياسي، فسيؤدي ذلك إلى الإخلال بدستورية النظام السياسي وديمقراطيته.

بناءً على ذلك، فإن الأمم المتحدة إدراكاً منها لأهمية الحفاظ على سيادة الدول، وترك الشؤون الداخلية وإدارتها وتقرير أوجهها، أكدت وعبر ميثاقها الذي يمثل الدستور العالمي للدول على الصعيد الدولي، أن تمتنع عن التدخل في الشؤون الداخلية للدول، كون هذا المجال يعد من السلطان الداخلي للدول، ولا يوجد ما يفرض عليها أن تُعرض مقتضياته ومفاصله على أية هيئة أو كيان دولي، وهذا ما اشارت إليه في المادة (2/سابعاً) من ميثاق الأمم المتحدة. غير أن ما ورد ذكره، وإن كان يمثل المبدأ العام والإطار الأساس في التعامل الدولي، ولكن الفقرة المذكورة آنفاً عرجت على استثناء من ذلك المبدأ، ويتجلى وجه الاستثناء من خلال السلطات الممنوحة لمجلس الأمن " الجهاز التنفيذي للأمم المتحدة" وتحديدًا تلك السلطات التي تقع تحت سقف " الفصل السابع". إذ فوض مجلس الأمن باتخاذ ما يراه مناسباً من تدابير قمعية يواجه بها سلوكيات الدول التي تشكل تهديداً أو إخلالاً أو عدواناً على السلم والأمن الدوليين⁽⁴⁵⁾.

ونستنتج من ذلك، أن ما حدث من صراعات سياسية واقتتال في باحات مجلس النواب، كانت من المحتمل أن تؤدي إلى اضطرابات وهيجان على مستوى واسع داخل العراق، ويحتمل أن يفضي ذلك إلى انتهاكات واسعة لحقوق الإنسان، وتعطيل المؤسسات الدستورية كما حصل في رواندا. وهذا يشكل مادة خصبة تتيح لمجلس الأمن أن يكيف تلك الأوضاع، على أن تداعياتها تحمل تهديداً يتجاوز الحدود، وبالتالي ينصب اهتمامه واختصاصه على التصدي لمعالجة تلك الأوضاع بتدابير وقرارات تحت البند السابع إن لزم الأمر وفق المواد (39، 40، 41، 42)، مع العلم أن قرارات مجلس الأمن تحمل حجية وإلزام من ناحية التنفيذ القسري من قبل الدول والمنظمات الدولية بموجب المادة (103) من ميثاق الأمم المتحدة، التي أعطت لبنودها أفضلية وعلو على ما سواها من موثيق ملزمة للدول والمنظمات.

نختتم بخلاصه مفادها، على الرغم من أن الدستور قد حدّد آلية تكوين السلطة التنفيذية بطرفيها، إلا أن المتتبع للواقع السياسي في العراق يُلاحظ، في جميع الانتخابات التشريعية التي جرت منذ العام 2006، أنّ عملية اختيار رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة ومنحها الثقة خاضعاً لمبدأ التوافق بين الكتل السياسية الفائزة في الانتخابات بعد مشاورات سياسية طويلة جداً، يتمخض عنها توزيع الحقائق الوزارية بين أحزاب الكتلة، وفقاً للنسبة المقررة لكل حزب وبما يتناسب مع حجم تمثيله في مجلس النواب⁽⁴⁶⁾. وإنّ عملية الاختيار من مجلس

النواب ما هي إلا عملية شكلية⁽⁴⁷⁾. فضلاً عن التدخل الدولي والإقليمي في عملية الاختيار⁽⁴⁸⁾. وهذا ظهر بشكل جلي وواضح اليوم عندما أعلن الإطار التنسيقي عن تشكيل تحالف إدارة الدولة الذي يضم القوى الشيعية والسنية والكردية جميعها باستثناء التيار الصدري. وتمكن من انتخاب السيد "عبد اللطيف رشيد" رئيساً للجمهورية وتشكيل الحكومة برئاسة "محمد شياع السوداني". كمرشحين توافقيين بين الأحزاب السياسية المتحالفة.

الخاتمة

لا بدّ لنا في نهاية المطاف بعد أن انتهينا من البحث في موضوع أثر الأغلبية والتوافقية على تشكيل السلطة التنفيذية في العراق (انتخابات 2021 نموذجاً) أن ندرج أبرز النتائج التي توصلنا إليها والمقترحات، وكالاتي:

أولاً : النتائج:

تبثّق المشرع الدستوري العراقي النهج النيابي لاختيار رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة بواسطة مجلس النواب. استناداً لمسوغات ذات طبيعة سياسية بوصفها الأفضل والأمثل في الدول حديثة العهد الديمقراطي، وتحقق السرعة في تكوين السلطة التنفيذية بطرفها رئيس الجمهورية والوزارة. وتحقق الاستقرار السياسي للبلد استناداً لمبدأ التداول السلمي للسلطة. إلا إنّ الواقع السياسي ساحة مفتوحة لكافة الاحتمالات والتوقعات والتفسيرات لحظة تطبيق تلك النصوص. ومن أهم النتائج التي توصلنا إليها في بحثنا هذا هي:

1- إن المتتبع للواقع السياسي في العراق يُلاحظ، في الانتخابات التشريعية جميعها التي جرت منذ العام 2006، إنّ مناصب الرئاسة الثلاث لا يتمّ انتخابها إلّا بعد مشاورات سياسية طويلة جداً وتوافق بين الكتل والأحزاب. وإنّ عملية الاختيار من مجلس النواب ما هي إلا عملية شكلية. فضلاً عن دور التدخل الدولي والإقليمي في عملية الاختيار.

2- اعتماد الكتلة النيابية الأكثر عدداً لتشكيل الحكومة، وهذا ينسجم مع طبيعة النظام السياسي العراقي. عن طريق التحالف بين الأحزاب الفائزة في الانتخابات النيابية، نتيجة عدم قدرة أي طرف سياسي على امتلاك الأغلبية اللازمة بمفرده داخل مجلس النواب، ويتمخض عن هذا التحالف توزيع الحقائق الوزارية بين الأحزاب المنضوية فيه وفقاً للنسبة المقرّرة لكل حزب وبما يتناسب مع حجم تمثيله في مجلس النواب.

3- على الصعيد الواقع العملي، يلاحظ أن الأحزاب السياسية دأبت على اعتماد "مبدأ المحاصصة" منذ أول انتخابات تشريعية عام 2006، وعدم التقيد بأحكام الدستور والقوانين النافذة لانتخاب رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة. فعلى الرغم من انقضاء التوقيات الدستورية، لم تُبصر السلطة التنفيذية النور إلّا بعد مخاض عسير بين الكتل السياسية.

4- لم يرد في أي موضع سواء في الدستور أم في قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية، نصّاً صريحاً يُشير إلى وجوب أن يكون نصاب جلسة انتخاب رئيس الجمهورية ثلثي أعضاء المجلس. عدا المادة (138/ثانياً،

أ) من الدستور، التي حددت نصاً ثابتاً لاختيار القائمة الفائزة لتشكيل مجلس الرئاسة. وهذا النصاب يتمثل بأغلبية الثلثين لعدد النواب ولدورة نيابية واحدة فقط بعد نفاذ الدستور.

5- أثبتت التجربة السياسية الحالية وحتى التجارب السابقة، التباين في وجهات النظر حول مدى نزاهة واستقلالية المحكمة الاتحادية العليا. إذ جانبت الحياد في الكثير من قراراتها.

ثانياً: المقترحات:

إنَّ مجرد وجود الدستور لا يعني قيام نظام ديمقراطي، إذ لا بدَّ من تجسيد ما يمكن تسميته بمبدأ الدستورية، ويتحقق ذلك عبر تطبيق النصوص الدستورية على أرض الواقع. وعليه حتى يكون الانتخاب وسيلة ديمقراطية لإسناد السلطة للأشخاص على الجميع التقيد بأحكام الدستور، وإلا أضحت تلك النصوص مجرد حبر على ورق.

وتطبيقاً لمبدأ (التجربة والخطأ) ولتجاوز هذه الأزمات السياسية مستقبلاً ولتجنب الأغلبية والتوافقية في عملية تشكيل السلطة التنفيذية. ينبغي توحيد الرؤى والتصورات حول ما ينبغي تعديله أو إضافته من نصوص دستورية لا من منطلق الخلفيات والمرجعيات الفكرية الخاصة، بل من منطلق الحرص على المصلحة الوطنية. وذلك عن طريق التوصيات الآتية التي نعتقد بأنها سوف تُسهم في إنجاح الديمقراطية وتعزيزها، بما ينسجم مع مفهوم المواطنة.

1- تطبيق الأسس الصحيحة للأنظمة البرلمانية والأخذ بالأغلبية المطلقة، (النصف + واحد) التي أشار إليها المشرع الدستوري صراحةً في المواد (59/أولاً) و (76/رابعاً) من الدستور. كأغلبية واجب توافرها للشروع بالتصويت على انتخاب رئيس الجمهورية ومنح الثقة للوزارة وإلغاء نص المادة (138/ثانياً) من الدستور.

2- تعديل أحكام المادة (70) من الدستور، وبالشكل الذي يفضي إلى بناء مؤسسات سياسية ودستورية متوازنة وفاعلة على أسس ومعايير حضارية بعيداً عن المحاصصة والشخصنة للسلطة التنفيذية. عن طريق جعل تولي منصب رئيس الجمهورية مزيجاً ما بين الاختيار والانتخاب.

3- تعديل أحكام المادة (64/أولاً) من الدستور، التي نصت على الحل الذاتي لمجلس النواب، على وفق الأسس الصحيحة للنظام البرلماني، عن طريق جعل صلاحية الحل من اختصاص رئيس الجمهورية دون اشتراط موافقة أعضاء المجلس. وبذلك يتحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والقضاء على الهيمنة البرلمانية.

4- أسناد مهمة الإشراف على الانتخابات إلى القضاء، بدءاً من القيد في الجداول الانتخابية، وانتهاءً بمرحلة إدلاء الناخبين بأصواتهم في صناديق الاقتراع. لتمتع القضاء بالحياد والاستقلالية، فضلاً عن اعتماد وسائل مراقبة مستقلة لضمان صحتها، كمنظمات المجتمع المدني المهتمة بنزاهة الانتخابات، والهيئات الدولية كالأُمم المتحدة. عن طريق تعديل نص المادة (102) من الدستور، وإلغاء المفوضية العليا للانتخابات، لأن المتابع لواقع العملية الانتخابية في العراق، يُلاحظ حدوث خروقات وتزوير لبعض النتائج.

5- إنَّ حلقة التوازن الأساسية في أي نظام سياسي هو القضاء الدستوري، وكلما كان هذا القضاء مستقلاً ومهني وفعال، كلما أسهم ذلك ليس فقط في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بل ويُسهم في بناء نظام سياسي ديمقراطي صالح. لذا ينبغي على القوى السياسية جميعها الإسراع في تشريع قانون المحكمة الاتحادية العليا بما يضمن استقلالها وحيادها، فضلاً عن منحها صلاحية الفصل بصحة عضوية النائب ورقابة صحة الانتخابات التشريعية منذ الشروع بها وحتى المصادقة وإعلان النتائج.

المصادر والمراجع:

- (1) وحيد رأفت وآخرون، القانون الدستوري، القاهرة، المطبعة العصرية، 1937، ص499.
- (2) عبد الرؤوف بسيوني، اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته في النظام الأمريكي (المحاكمة البرلمانية)، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، 2009، ص286.
- (3) زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد 2، بيروت: الناشر: المؤلف، بيروت، 2006، ص220؛ وما بعدها.
- (4) نصّت المادة (47) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة 2006 على أن: "يعقد مجلس النواب اجتماعاً خاصاً لمناقشته ترشيح وانتخاب رئيس الجمهورية ونائبيه طبقاً للمادة (70) من الدستور".
- (5) نصّت الفقرة الأولى من المادة (70) من الدستور العراقي النافذ على أن: "ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه".
- (6) نصت المادة (72) من دستور العراق لسنة 2005 النافذ على: "أولاً: - تحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات، ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب".
- (4) في العام 2013 حدث فراغاً رئاسياً في العراق عندما تعرض " فخامة الرئيس جلال طالباني " آنذاك لجلطة دماغية وبقيّ لمدة طويلة في المستشفى حتى ان بعض وسائل الإعلام تناقلت أخباراً عن وفاة الرئيس. مما دفع رئاسة الادعاء العام في العراق الى تقديم طلباً إلى مجلس النواب لانتخاب رئيس جديد خلفاً للرئيس الحالي المستمر في غيوبته. إلا أنَّ اللجنة القانونية في مجلس النواب، نصبت نفسها مكان المحكمة الاتحادية العليا، ورفضت الطلب معتبرة أنه غير دستوري مستندة في رفضها هذا إلى عدم وجود نص دستوري أو مادة قانونية في قانون جهاز الادعاء العام يمنح رئيس الادعاء العام صلاحية تقديم مثل هكذا طلب، معللة السبب: إن المادة (75) تتحدث عن خلو منصب رئيس الجمهورية (وليس الغياب)، وكان من المفترض على رئاسة الادعاء العام تقديم الطلب للمحكمة الاتحادية العليا على اعتباره صاحب مصلحة بذلك. واستمر العراق على هذا الحال لحين انتهاء ولاية الرئيس (الغائب). ينظر: مخلص محمود حسين، المحكمة الاتحادية العليا في العراق نشأتها، اختصاصاتها، اجتهاداتها من منظور عربي ودولي مقارن، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية جامعة القديس يوسف، بيروت 2016، ص 260 - 261.
- (8) للاطلاع على خصائص النظم البرلمانية ومنها خاصية ثنائية السلطة التنفيذية ينظر، كمال المنوفي، أصول النظم السياسية المقارنة، ط1، شركة الربيعان للنشر والتوزيع، الكويت، 1987، ص245-246؛ وكذلك: حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي، دراسة قانونية ورؤية سياسية، ج4، ط1، البصرة: الغدير للطباعة، 2009، ص 13 وما بعدها.
- (9) ينظر نص المادة (68) من الدستور العراقي لعام 2005.

(3) أن الدستور في المادة (54) منه، لم يحدد صلاحيات رئيس السن عند انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب الجديد، وذكر فقط انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه، في حين ان الكثير من الأمور حدثت في ظل الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس السن خلال الدورات النيابية الماضية.

(12) من المعلوم ان المدد القانونية نوعان: (مدد حتمية)، هي المدد التي يحدد النص جزاء لمخالفتها، وهذا الجزاء قد يؤدي الى بطلان العمل الذي تم خارجه عملاً بقاعدة (لا بطلان الا بنص)، او سقوط الحق الذي تعلقت به، كما في نص المادة (171) من قانون المرافعات المدنية العراقية التي تحكم مدد الطعن بالقرارات القضائية، اذ ان بانقضائها يسقط الحق بالطعن والساقط لا يعود ناهضاً. أما نصوص الدستور فهي لا تتضمن جزاء لمخالفتها وبذلك تعتبر (مدد التنظيمية، كما يقول الأستاذ غازي فيصل أو مدد حق، كما يقول الأستاذ أمين صليبا، هي عبارة عن توجيه للجهة المطبقة للنص (النواب) في ان تقوم بعمل في عرض مدة محددة، (توجيه لانعقاد مجلس النواب وانتخاب رئيس المجلس ونائبه أو انتخاب رئيس الجمهورية ومن ثم يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الوزارة)، وهذا التوجيه استحسان وليس إلزام، وبالتالي فإن انجاز العمل خارج المدة المذكورة لا يفقد ابداً من سلامته شيئاً.

(13) ينظر قانون أحكام الترشيح لرئاسة الجمهورية، رقم (8) لسنة 2012. والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4231) بتاريخ 21/شباط/2012،

(14) صدر قرار المحكمة استناداً لأحكام المادة (94) من الدستور والمادة (5) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 المعدل بالقانون رقم (25) لسنة 2021. للمزيد من الاطلاع ينظر موقع المحكمة الاتحادية على الموقع الالكتروني: <https://www.iraqfsc.iq/ethadai.php>

(15) يقصد بالدولة الرخوة، هي الدولة التي تضع القوانين ولا تطبقها، ليس فقط لما فيها من ثغرات، وانما لا أحد يحترم القانون. الكبار لا يبالون به لان لديهم من المال والسلطة ما يكفي ليحبيهم منه، والصغار يتلقون الرشاوي حتى يغضون النظر عن تطبيق القانون. ورخاوة الدولة تشجع على الفساد، وانتشار الفساد يزيدها رخاوة، حتى ينتشر في مختلف المؤسسات الحكومية. ويصبح الفساد في ظل الدولة الرخوة أسلوباً للحياة.

"Gunner Myrdal هو الاقتصادي السويدي (soft state) أول من استخدم مصطلح "الدولة الرخوة" الحاصل على جائزة نوبل لعام 1974.

(16) يرى بعض الفقه الدستوري ونحن نؤيد ذلك، أن المشرع العراقي في دستور "2005" أوجد نوعاً من المزاوجة بين النظم السياسية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات، فضلاً عن تبنيه بعض مظاهر النظام الرئاسي في مجال السلطات التي قرر لها لرئيس الجمهورية، تبنى أيضاً عدد من مظاهر النظام المجلسي في مجال السلطات التي منحها لمجلس النواب، وبذلك أوجد نظام هجين يؤدي في التطبيق العملي إلى نشوء الاختلاف حول الاختصاصات وتداخلها وقد يصيب عمل المؤسسات الدستورية بالشلل. للمزيد من الاطلاع ينظر: علي يوسف الشكري، انتهاء ولاية الرئيس، (عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2010)، ص 23، 24. وينظر أيضاً: رافع خضر شبر، فصل السلطتين، مصدر سابق، ص 185، 186.

(17) أن عملية اختيار رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة شهدت أزمات سياسية منذ إجراء أول انتخابات تشريعية عام 2005. ينظر محضر الجلسة الأولى لمجلس النواب العراقي بتاريخ 2006/4/22 ومحضر الجلسة الأولى للجمعية الوطنية. اضافة لذلك يلاحظ إن مناصب الرئاسة الثلاث لم يتم انتخابها، إلا بعد مشاورات طويلة جداً وتوافق بين الكتل والأحزاب وتدخل قوى دولية وإقليمية.

(18) تسمح الدساتير في الأنظمة البرلمانية لرئيس الدولة أن يصدر قراراً يقضي بحل البرلمان قبل انتهاء أجله المحدد في الدستور، ويُعتبر حل البرلمان أحد ثوابت النظام البرلماني ومن الحقوق المهمة والمقررة لرئيس الدولة بوصفه حكماً وليس بوصفه صاحب سياسية شخصية خاصة، بقصد تحكيم الشعب في الخلاف الذي نشأ والرأي الغالب في الفقه، يرى أن حق الحل الرئاسي مهما أثر حوله من جدل، فهو في النهاية عبارة عن استفتاء شعبي، وإن لحق الحل فوائد عملية واضحة لا يمكن إنكارها، لأن رئيس الدولة لا يلجأ له إلا إذا كانت مصلحة البلاد تقتضي ذلك. كما لو تعذر تشكيل حكومة أغلبية

برلمانية أو تشكيل حكومة ائتلافية داخل البرلمان، ينظر: عمر فؤاد بكات، المسؤولية السياسية لرئيس مجلة المعهد، مجلة علمية محكمة مفتوحة المصدر، ذات الرقم المعياري (ISSN 2518-5519) و (ISSN 3005-3587)

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة، القاهرة، دار النهضة العربية، القاهرة، من دون ذكر سنة النشر، ص 69. وينظر أيضاً: عدنان عاجل عبيد، حل البرلمان في العراق بين الإفراط والتفريط، دراسة دستورية مقارنة، العراق، كلية القانون، جامعة القادسية، 2011، ص 132.

(19) ينظر قرار المحكمة الاتحادية بالعدد (132) وموحداتها/اتحادية في 2022/9/7. حيث نجد أن المشرع العراقي قد خالف أهم مرتكزات النظام البرلماني القائم على أساس التوازن بين السلطات. عندما اشترط في المادة (64/أولاً) من الدستور على أن يحلّ مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه أي الحل الذاتي. وكان من المقترض على المشرع أن يتمشى مع الأنظمة البرلمانية التي تأخذ بنظام الحل دون اشتراط موافقة مجلس النواب.

(20) نصت المادة (72/ثانياً ج) على أنه: "في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب، يتم انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية.

(21) نصت المادة (75) من الدستور على: أولاً: "الرئيس الجمهورية تقديم استقالته تحريراً إلى رئيس مجلس النواب وتعد نافذة بعد مضي (سبعة) أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب. ثانياً: يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه. ثالثاً: يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب، وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو. رابعاً: في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائب له، على أن يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو، وفقاً لأحكام هذا الدستور".

(22) جواد الهنداوي، مراجعة تصحيحية لنصوص الدستور الاتحادي العراقي، دار الرافدين للطباعة والنشر، بيروت، 2006، ص 47 وما بعدها.

(23) أسلوب الاختيار الذاتي هو أحد وسائل اسناد السلطة للأشخاص، ويقوم على أساس قيام مجموعة أشخاص باختيار الشخص الذي يتولى السلطة في البلاد. وفي العصر الحديث أصبح للاختيار الجماعي دوراً مهماً باعتباره أسلوباً ديمقراطياً في إسناد السلطة وهذا ما معمول به في الانتخابات الرئاسية للولايات المتحدة الأمريكية. للمزيد ينظر: حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، بغداد، مكتبة السنهوري، ط 1، 2013، ص 48 وما بعدها.

(24) في العراق، لما كانت الأغلبية البرلمانية للطائفة الشيعية، ففي ظل هكذا أوضاع لا يمكن ضمان إسناد رئاسة الجمهورية للکرد، ولا اسناد رئاسة مجلس النواب للسنة. ونتيجة لذلك، جاء العرف الدستوري ليكمل ما أغفل عنه المشرع الدستوري العراقي ويكرّس تقسيم الرئاسة الثلاث، حيث أسندت رئاسة الجمهورية للأكراد، ورئاسة الوزراء للطائفة الشيعية ورئاسة مجلس النواب للطائفة السنية. على غرار ما حدث في لبنان إذ تم التوافق السياسي على تقسيم الرئاسة الثلاث، بأسناد رئاسة الجمهورية للطائفة المسيحية، ورئاسة الوزراء للطائفة السنية ورئاسة مجلس النواب للطائفة الشيعية. ينظر: زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ص 220. وينظر أيضاً: سمير الصباغ، الدستور اللبناني من التعديل إلى التعديل، بيروت، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، 2000، ص 379.

(25) بعد فتح باب الترشح لمنصب رئيس الجمهورية استقبل مجلس النواب أوراق 26 مرشحاً لرئاسة الجمهورية، وسط خلافات على المنصب بين الأحزاب الكردية، خاصة بين الحزب الديمقراطي الكردستاني والاتحاد الوطني الكردستاني.

(26) الحكومة في النظام البرلماني تتجسّد في مجلس الوزراء على خلاف النظام الرئاسي، وللإطلاع على المزيد حول مفهوم الحكومة وللمقارنة بين النظم السياسية المختلفة راجع: طه العنبيكي، "آليات تشكيل الحكومة في النظام البرلماني - قراءة في المادة (76) من الدستور العراقي النافذ"، مجلة كلية القانون، العدد (1)، العراق: جامعة كركوك، (2012)، ص 15.

(27) حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، (العراق: مكتبة السنهوري، 2015)، ص 102.

مجلة المعهد، مجلة علمية محكمة مفتوحة المصدر، ذات الرقم المعياري (ISSN 2518-5519) و (eISSN 3005-3587)

هذا العمل مرخص بموجب الاسناد/ غير تجاري/ 4.0 دولي. CC BY-NC 4.0

(28) علي الشكري وآخرون، دراسات حول الدستور العراقي 2005، (بغداد: مؤسسة آفاق، 2009)، ص336.

(29) ينظر نص المادة (76) من الدستور العراق لعام 2005.

(30) للمزيد من الاطلاع ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا على موقعها الإلكتروني.

(31) نصت المادة (76/أولاً) من الدستور العراقي على: "يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.

(32) للمزيد من الاطلاع ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا على الرابط الإلكتروني:

<https://www.nasnews.com/view>.

(6) عندما تُفقد الثقة بين مكونات الشعب يحرص الجميع على المشاركة في السلطة لخشيته من التهميش عندما يصبح في المعارضة. مثال ذلك الواقع السياسي اللبناني. وهناك، نمط آخر للمشاركة في السلطة يولد بسبب الأزمات التي تمر بها بعض الدول، مثل بريطانيا حيث يعرف بما يسمى (حكومة التحالف الوطني أو المقدس) وهي الحكومة التي تتألف في أثناء الأزمات الكبرى من ممثلين من جميع الأحزاب والاتجاهات السياسية الممثلة في المجلس النيابي. ينظر: د. محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية، مصدر سابق، ص 387.

(34) حصل في الدورة النيابية الأولى عام 2006، سحب ترشيح الجعفري واستبدل بالمالكي، والدورة الثالثة عام 2015، لم تكلف الكتلة الأكثر عدداً "دولة القانون" رئيسها نوري المالكي بتشكيل الوزارة، واضطرت الى طرح مرشح آخر للتوافق مع بقية الكتل البرلمانية. فتم تكليف حيدر العبادي بتشكيل الوزارة.

(35) المشاورات السياسية، تتمخض عنها عادة توزيع الحقائق الوزارية بين أحزاب التكتل، وفقاً للنسبة المقررة لكل حزب وبما يتناسب مع حجم تمثيله في مجلس النواب. ومع ذلك، يتمتع رئيس الوزراء المكلف بحرية نسبية في اختيار الوزراء. للمزيد من الاطلاع ينظر: رافع خضر صالح شبر، فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، القاهرة، دار الكتب القانونية، 2013، ص71.

(36) المنظمة العراقية لتنسيق حقوق الإنسان، هيكلية مجلس النواب العراقي ودوره في الحياة العامة، العراق، مكتبة العتية الحسينية المقدسة، 2006، ص27.

(37) نصت المادة (76) من الدستور على: ثانياً/ يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف، تسمية أعضاء وزارته، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف. خامساً/ من الدستور العراقي على: "يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويُعد حائزاً ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة.

(38) سيروان زهاوي، النظام البرلماني دراسة مقارنة، بيروت: منشورات زين الحقوقية، 2015، ص215.

(39) ينظر قرار المحكمة على موقعها الإلكتروني: <https://www.iraqfsc.iq/t>.

(40) هذا ما حدث فعلاً في الدورة البرلمانية الأولى 2006، عندما اضطرت كتلة التحالف الشيعي إلى سحب مرشحها إبراهيم الجعفري واستبداله بنوري المالكي. ينظر: سيروان زهاوي، النظام البرلماني دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص207.

(41) نصت المادة (81/أولاً) على: "أولاً/ يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء، عند خلو المنصب لأي سبب كان".

ثانياً/ في حالة خلو منصب رئيس الوزراء أن يكلف رئيس الجمهورية مرشح آخر لتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً.

(42) يعد مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية من الأركان المهمة للنظام البرلماني النيابي، ويقوم على أساس عدم الجمع بين المنصبين من قبل شخص واحد. إذ تحكم كل طرف قواعد دستورية تختلف عن الآخر، لأن الجمع بينهما يؤدي إلى الإخلال بهذا النظام، مما يقتضي استقلال رئيس الدولة عن الحكومة. للمزيد من الاطلاع ينظر: عبد الرؤوف بسيوني، اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته في النظام الأمريكي - المحاكمة البرلمانية، مرجع سابق، ص286.

(43) عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، القاهرة، دار النهضة

(44) نشوان الفرهود، ، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق الجامعة الإسلامية في لبنان، 2020، ص وما بعدها.

(45) سواء ما عُني بمبدأ عدم التدخل بالشؤون الداخلية للدول أو ما ورد عليه من استثناء يجيز التدخل وفق صور وحالات محددة. نجد أن مجلس الأمن قد جنح إلى التوسع في مفهوم التدخل لتطال يده إشكاليات تبدو للوهلة الأولى بعيدة عن مدار سلطانه. ومن تلك الحالات ذهابه إلى مواجهة الكثير من المشكلات الداخلية التي تطال مؤسسات الدولة. نذكر منها انهيار النظام والمؤسسات الدستورية، وتداعي الأمن على مستوى الجيش والشرطة والانقلابات التي تحدث ضد السلطات الشرعية. وهذا يعني أن مجلس الأمن يستطيع التدخل في طائفة من الحالات التي تحمل اضطرابات على الصعيد الداخلي، بدرجة يحتمل أن تؤدي إلى أوضاع تمتد تأثيراتها إلى خارج حدود الدولة، فتصبح حملة أوجه لزعزعة السلم والأمن الإقليميين أو الدوليين.

(46) هناك سببان يدفعان باتجاه وجوب المشاركة في السلطة دون العمل وفقاً لمبدأ تداول السلطة. الأول، عدم قدرة أي طرف سياسي على تشكيل الحكومة بمفرده لعدم امتلاكه الأغلبية اللازمة فيصير إلى التحالف أو الائتلاف بين الأحزاب الفائزة بهدف تشكيل الحكومة، وهذا يعود إلى طبيعة النظام السياسي نفسه.

أما السبب الثاني، هو سياسي، يعود لظروف معينة تحيط بالواقع السياسي والاجتماعي لبعض البلدان، تدفع فئاته ومكوناته باتجاه القبول بمشاركة الجميع في السلطة، وهذه الظروف ترجع في الغالب إلى التعددية التي يتألف منها النسيج الاجتماعي للبلاد خاصة حينما تفقد الثقة بين مكونات الشعب ومن ثم يحرص الجميع على المشاركة في السلطة لخشيته من التهميش عندما يصبح في المعارضة. ونجد ذلك في الواقع السياسي اللبناني. وهناك، نمط آخر للمشاركة في السلطة يولد بسبب الأزمات التي تمر بها بعض الدول ويمكن ملاحظة ذلك في بريطانيا حيث يعرف بما يسمى (حكومة التحالف الوطني أو المقدس) وهي الحكومة التي تتألف في أثناء الأزمات الكبرى من ممثلين من جميع الأحزاب والاتجاهات السياسية الممثلة في المجلس النيابي. ينظر: د. محمود عاطف البنا: الوسيط في النظم السياسية، مصدر سابق، ص 387.

(47) فائز عزيز أسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، (بغداد: دار البستان للصحافة والنشر، 2009)، ص 34.

(48) هذا ما حدث فعلاً في الدورة البرلمانية الأولى 2006، عندما اضطرت كتلة التحالف الشيعي إلى سحب مرشحها إبراهيم الجعفري واستبداله بنوري المالكي. ينظر: سيروان زهاوي، النظام البرلماني دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 207.