



كلية القانون
College of Law

Tikrit University Journal for Rights

Journal Homepage : <http://tujr.tu.edu.iq/index.php/t>

"The Problems of Applying Constitutional Majority in the Formation of the Executive Authority under Iraqi and Lebanese Law"

supervision. **Dr. Ayatollah Jalili**

Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Iran

A.jalili@qom.ac.ir

Researcher: Maitham Assi Kadhim Al-Abbas

PhD student, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Iran

Mythmasy@gmail.com

Article info.

Article history:

- Received 1 January 2026
- Accepted 16 February 2026
- Available online 1 March 2026

Keywords:

- Constitutional majority
- Executive power
- Political deadlock
- Absolute majority

Abstract: In conclusion, the study indicates that requiring a qualified majority or two-thirds majority for electing the president and granting confidence to the government leads to the paralysis of state institutions, particularly in proportional parliamentary systems with fragmented parliaments, as in Iraq and Lebanon. In Iraq, the Supreme Federal Court created the phenomenon of the "blocking third," making the presidential election virtually impossible without the agreement of the major blocs. In Lebanon, parliamentary custom and the interpretations of the Speaker of Parliament have made a two-thirds quorum a requirement for every round of voting, turning boycotts into a permanent strategy for postponing the election, while simultaneously undermining the original constitutional provision that allows for an absolute majority after the first round. The direct consequence of this situation is the weakening of the executive branch's legitimacy, as the president becomes a figurehead and the prime minister is forced to appease the blocs to secure a vote of confidence, leading to ministerial power-sharing and poor government performance. Furthermore, prolonged political deadlock paralyzes budgets and legislation, reducing the government to a caretaker administration with

limited powers. Furthermore, the qualified majority and the blocking third grant minorities obstructionist power, fostering a culture of forced compromise and making external pressures more influential on local authorities. To address these problems, the study recommends gradually reducing the majority threshold in cases of failure, defining the largest bloc constitutionally, and clarifying the role of the judiciary in resolving electoral disputes. It also proposes adopting a presumed confidence in the government to ensure state continuity, strengthening the popular legitimacy of the executive branch, and establishing clear mechanisms to break political deadlocks and guarantee the uninterrupted functioning of state institutions.

© 2023 TUJR, College of Law, Tikrit University

إشكاليات تطبيق الأغلبية الدستورية في تكوين السلطة التنفيذية في القانون العراقي والبناني

بإشراف. دكتور آيت اله جليلي

أستاذ مساعد، قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة قم، إيران

A.jalili@gom.ac.ir

الباحث. ميثم عاصي كاظم العباس

طالب دكتوراة، قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة قم، إيران

Mythmasy@gmail.com

معلومات البحث :

تواريخ البحث:

- الاستلام : ١ / كانون الثاني / ٢٠٢٦
- القبول : ١٦ / شباط / ٢٠٢٦
- النشر المباشر: ١ / آذار / ٢٠٢٦

الكلمات المفتاحية :

- الاغلبية الدستورية
- السلطة التنفيذية
- الانسداد السياسي
- الاغلبية المطلقة

الخلاصة تشير الدراسة إلى أن اشتراط الأغلبية الموصوفة أو الثلثين لانتخاب رئيس الجمهورية ومنح الثقة للحكومة يؤدي إلى تعطيل مؤسسات الدولة، خصوصاً في الأنظمة البرلمانية النسبية ذات البرلمان المقتت كما في العراق ولبنان. في العراق، أوجدت المحكمة الاتحادية العليا ظاهرة "الثالث المعطل"، ما جعل انتخاب الرئيس شبه مستحيل دون توافق الكتل الكبرى. أما في لبنان، فالعرف البرلماني وتفسيرات رئيس المجلس جعلت نصاب الثلثين شرطاً لكل الجولات، مما حول المقاطعة إلى استراتيجية دائمة لتأجيل الانتخاب، مع تعطيل النص الدستوري الأصلي الذي يسمح بالأغلبية المطلقة بعد الجولة الأولى. النتيجة المباشرة لهذا الوضع هي ضعف شرعية السلطة التنفيذية، إذ يصبح الرئيس رمزياً ورئيس الحكومة مجبراً على إرضاء الكتل لضمان الثقة، ما يؤدي إلى محاصصة وزارية وضعف الأداء الحكومي. كما أن الانسداد السياسي الطويل يؤدي إلى تعطيل الموازنات والقوانين، ويحول الحكومة إلى تصريف أعمال محدود الصلاحيات. بالإضافة إلى ذلك، تمنح الأغلبية الموصوفة والثلث المعطل للأقليات قدرة على التعطيل، مما يعزز ثقافة التسوية القسرية ويجعل الضغوط الخارجية أكثر تأثيراً على السلطة المحلية. ولمعالجة هذه المشكلات، توصي الدراسة بتخفيض نصاب الأغلبية تدريجياً في حال الفشل، وتحديد الكتلة الأكثر عدداً بدقة دستورية، وتوضيح دور القضاء في حل النزاعات الانتخابية. كما يُقترح اعتماد الثقة المفترضة للحكومة لضمان استمرارية الدولة، وتعزيز الشرعية الشعبية للسلطة التنفيذية، ووضع آليات واضحة لكسر الانسداد السياسي لضمان عمل مؤسسات الدولة دون تعطيل.

© ٢٠٢٣، كلية القانون، جامعة تكريت

المقدمة :

تكتسب دراسة الأغلبية الدستورية في انتخاب رئيس الدولة وتشكيل الحكومة أهمية بالغة في الدول البرلمانية ذات النظم الانتخابية النسبية، مثل العراق ولبنان، نظراً لدورها الحاسم في استقرار الدولة وصحة عمل مؤسساتها. فالأغلبية ليست مجرد رقم دستوري، بل أداة لضمان شرعية السلطة التنفيذية وحماية التوازن بين المكونات السياسية والطائفية، ولها تأثير مباشر على قدرة الحكومة على اتخاذ القرار وتنفيذ البرامج الوطنية.

ويهدف هذا البحث إلى تحليل كيفية اشتراط الأغلبية الموصوفة (ثلاثي البرلمان) لانتخاب رئيس الدولة والأغلبية المطلقة لمنح الحكومة الثقة، وتبيان آثارها على فعالية السلطة التنفيذية، وسبل معالجة حالات الانسداد السياسي المستمرة في العراق ولبنان. كما يسعى إلى تقديم رؤية مقارنة للتجارب الدولية لتحديد المعايير التي توازن بين حماية حقوق الأقليات وضمان القدرة على الحكم. وتتمثل الإشكالية الأساسية في أن النصوص الدستورية، عند تطبيقها في سياق المجتمعات المنقسمة عمودياً، تتحول من آلية لضمان التوافق إلى أداة لتعطيل عمل الدولة. فالاشتراطات العالية للنصاب تمنح الأقليات قدرة غير

متناسبة على التعطيل، ما يؤدي إلى شلل مؤسسات الدولة، ضعف الحكومة، واستئثار المحاصصة والفساد السياسي والإداري، وهو ما يطرح سؤالاً جوهرياً: كيف يمكن إعادة هندسة الأغلبية الدستورية لتصبح أداة فعالة لتحقيق الاستقرار والشرعية دون تعطيل؟

المبحث الاول: الأغلبية الدستورية في انتخاب رئيس الدولة

يغدو من الضروري -قبل الغوص في التفاصيل المعقدة للحالتين العراقية واللبنانية- أن نرسخ الإطار النظري العام أو ما يمكن تسميته بـ المعايير القياسية لعمل الأغلبية الدستورية داخل أروقة المؤسسات. فالأغلبية ليست رقماً أصمّاً يُطلب لذاته، بل هي وظيفة دستورية تتغير طبيعتها ونسبتها تبعاً لجسيمة القرار المراد اتخاذه؛ عند انتخاب رئيس الدولة (شان سيادي تأسيسي).

المطلب الاول: الأغلبية اللازمة لإنشاء السلطة التنفيذية (رئيس الدولة ورئيس الحكومة)

تُمثل عملية إنشاء السلطة التنفيذية، بشقيها المتمثلين في رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، نقطة الارتكاز الأخطر والأكثر حساسية في الهندسة الدستورية لأي نظام سياسي؛ فهي اللحظة الفاصلة التي تتحول فيها الأغلبية الرقمية المجردة داخل قبة البرلمان (أو في صناديق الاقتراع) إلى سلطة سياسية فعلية تمتلك مشروعية احتكار القوة العامة وإدارة موارد الدولة. ونظراً لكون السلطة التنفيذية هي المحرك الديناميكي لأجهزة الدولة، فقد أولى الفقه الدستوري وآليات الهندسة السياسية عناية فائقة لتحديد نصاب ونوع الأغلبية اللازمة لمنحها تذكرة العبور نحو الشرعية.

وهنا تبرز الإشكالية الجوهرية والعميقة التي تميز الأنظمة البرلمانية ذات الطبيعة التوافقية (كما هو الحال في العراق ولبنان) عن غيرها من النظم الديمقراطية المستقرة؛ ففي حين تسعى النظم الرئاسية وشبه الرئاسية (كالنموذج الفرنسي والمصري والأمريكي) إلى تحرير السلطة التنفيذية من هيمنة البرلمان عبر منحها شرعية شعبية مباشرة ومستقلة (من خلال اشتراط الأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين)، تصر النظم البرلمانية الجامدة في منطقتنا على جعل شرعية السلطة التنفيذية مشتقة كلياً وعضوياً من رحم البرلمان، ومشروطة بأغليات موصوفة (كالثلاثين) أو مطلقة يصعب تحقيقها، مما يجعل ولادة الحكومة واختيار رئيس الدولة عملية قيصرية معقدة وشاقة، غالباً ما تتعثر عند أول اختلاف في الحسابات الحزبية الضيقة، محولةً بذلك المتون الدستورية التي وُضعت لضمان التأسيس المتين إلى أدوات لـ التعطيل الممنهج.

عند الشروع في تفحص الآليات الدستورية لاختيار رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية (العراق ولبنان كنموذجين أساسيين)، نجد أن المشرع الدستوري قد وقع فيما يمكن تسميته بـ فخ النوايا الحسنة. فالفلسفة النظرية والمثالية التي بررت اشتراط أغلبية الثلثين لانتخاب رئيس الجمهورية (كما ورد صراحة في المادة ٧٠ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، والمادة ٤٩ من الدستور اللبناني) كانت تهدف في الأصل إلى غاية نبيلة، وهي ضمان أن يكون رئيس الدولة رمزاً لوحدة الوطن وممثلاً للإجماع الوطني العريض، لا مجرد مرشح يفرضه حزب الأغلبية البسيطة (النصف زائد واحد) على باقي المكونات. بيد أن التحليل الواقعي والتطبيق العملي يثبتان بما لا يدع مجالاً للشك أن هذه الأغلبية المعززة تتحول في المجتمعات المنقسمة عمودياً (طائفياً أو قومياً) من آلية لفرض التوافق إلى سلاح لـ التعطيل المتبادل^١.

وتكمن العلة في أن النظام الانتخابي النسبي المعتمد في هذه الدول يمنع بطبيعته أي كتلة سياسية بمفردها من حيازة ثلثي المقاعد، مما يعني استحالة تحقيق النصاب من طرف واحد. وبدلاً من أن يدفع هذا الواقع الكتل نحو التفاوض البناء، فإنه يمنح أي أقلية تملك (الثلث زائد واحد) من المقاعد قدرة هائلة على شل الدولة، من خلال استخدام تكتيك كسر نصاب الانعقاد. وهنا يجب التمييز بدقة بين نصاب الانتخاب (أي الأصوات اللازمة للفوز) ونصاب الانعقاد (أي الحضور اللازم لفتح الجلسة).

ففي التجارب المقارنة الناجحة (كما هو الأمر في دول إيطاليا واليونان)، يميز الدستور بين الأمرين المذكورين، ويضع آليات تُعرف بـ آليات مكافحة الانسداد؛ حيث يشترط الدستور الإيطالي مثلاً أغلبية الثلثين في الجولات الثلاث الأولى لانتخاب الرئيس، ولكن إذا تعذر ذلك، يهبط بالنصاب في الجولة الرابعة تلقائياً إلى الأغلبية المطلقة، حاسماً بذلك الجدول لصالح استمرار عمل الدولة وملاء المنصب. أما في العراق ولبنان، فإن تقديس رقم الثلثين، وربطه تعسفاً بمفهوم الميثاقية الطائفية (كما فعلت المحكمة الاتحادية في العراق في تفسيرها للمادة ٧٠، وكما جرى العرف في لبنان)، جعل منصب الرئاسة رهينة دائمة للفراغ، حيث لا يُفرض عنه إلا

^١ المادة ٧٠ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، والمادة ٤٩ من الدستور اللبناني.

بصفات السلة الواحدة التي تقايس منصب الرئاسة السيادي بمكاسب حكومية ومالية ومناصب إدارية دنيا، مما يفرغ المنصب من محتواه الدستوري ويحوّله إلى مجرد غنيمية في سوق المحاصصة^١.

وتزداد الصورة قتامة وتعقيداً عند الانتقال إلى الشق الثاني والأهم من السلطة التنفيذية، أي اختيار رئيس مجلس الوزراء وتكليفه، حيث يمتلك هذا المنصب السلطة التنفيذية الفعلية. هنا يبرز الصراع الدستوري الأعنف حول تفسير مفهوم الأغلبية البرلمانية المؤهلة لتسمية الرئيس. ففي الديمقراطيات البرلمانية العريقة وغير المكتوبة (كالمملكة المتحدة)، الأمر محسوم بموجب الأعراف الدستورية الراسخة: الملك يكلف فوراً زعيم الحزب الذي فاز بأكثر عدد من المقاعد في الانتخابات العامة. أما في الديمقراطيات الناشئة ذات المتون المكتوبة (العراق تحديداً)، فقد خلق النص الدستوري في المادة (٧٦) فتنة قانونية وسياسية كبرى باستخدام مصطلح غامض هو الكتلة النيابية الأكثر عدداً، دون تحديد حاسم لما إذا كانت هي الكتلة الفائزة ابتداءً في الانتخابات أم الكتلة الهجينة التي تتشكل داخل البرلمان بعد الانتخابات^٢.

إن هذا الغموض ليس مجرد ثغرة لغوية بسيطة، بل هو صراع وجودي بين فلسفتين في الحكم: فلسفة احترام إرادة الناخب التي تقتضي تكليف الفائز الأول في الانتخابات مباشرة، وفلسفة الديمقراطية التوافقية العديدة التي تنتج للخاسرين في الانتخابات التكتل والاندماج بعد إغلاق الصناديق لتشكيل أغلبية عددية مصنوعة تزيج الفائز الأول وتستولي على السلطة. وقد أثبتت التجربة العراقية المريرة (في دورات ٢٠١٠ و ٢٠١٨ و ٢٠٢١) أن ترجيح القضاء الدستوري لتفسير الكتلة المتشكلة داخل البرلمان قد أدى إلى تشويه الرابط المقدس بين صوت الناخب وشكل الحكومة، حيث أصبح ممكناً لتحالفات هجينة ومتنافرة أيديولوجياً لا يجمعها سوى الرغبة في السلطة أن تشكل الحكومة لمجرد قدرتها على تجميع الأرقام، وهو ما يضعف الشرعية الشعبية للحكومة ويجعلها حكومة نخب سياسية لا حكومة إرادة شعبية. أما في لبنان، فإن إلزامية الاستشارات النيابية الملزمة التي يجريها رئيس الجمهورية لتسمية رئيس الحكومة، تجعل الخيار مرهوناً بأغلبية عديدة تتشكل غالباً تحت ضغط التوازنات الخارجية والداخلية، دون اعتبار حقيقي للبرامج السياسية^٣.

وبعد تجاوز عقبة التكليف الشاقفة، تأتي مرحلة منح الثقة (التصويب البرلماني)، وهي العقبة الكأداء التي تميز الأنظمة التي تعاني من عسر الولادة الحكومي. ففي النظم المقارنة المستقرة والمعتدلة (كما في فرنسا والجمهورية الألمانية)، تعتمد الحكومات مبدأ يُعرف بـ الثقة المفترضة أو البرلمانية السلبية؛ وموّداه أن رئيس الحكومة المُعين من قبل رئيس الدولة يباشر مهامه الدستورية فوراً، ولا يسقط إلا إذا بادرت المعارضة ونجحت في تجميع أغلبية مطلقة لسحب الثقة منه. هذا النظام يضمن وجود حكومة فاعلة وكاملة الصلاحيات دائماً، ويجعل عبء الإسقاط على عاتق المعارضة. أما في النظامين العراقي واللبناني، فقد اعتمد المشرع مبدأ معاكساً ومعتقداً هو الثقة الصريحة المسبقة أو البرلمانية الإيجابية؛ حيث لا يمكن للحكومة أن تولد قانونياً أو تمارس صلاحياتها إلا بعد مثولها أمام البرلمان ونيلها الأغلبية المطلقة لأعضائه (كما نصت المادة ٧٦/رابعاً من الدستور العراقي، والمادة ٦٤ من الدستور اللبناني)^٤.

إن هذا الاشتراط، رغم ما يبدو عليه من وجاهة ديمقراطية ظاهرية، يحول عملية تشكيل الحكومة في الواقع العملي إلى سوق مفتوح للمساومات والابتزاز؛ فكل كتلة برلمانية، مهما كان حجمها صغيراً، تترك أن صوتها ضروري للوصول إلى الرقم السحري (النصف زائد واحد)، ستقوم بابتزاز الرئيس المكلف والمطالبة بـ وزارات سيادية أو مناصب خدمتية أو امتيازات اقتصادية مقابل منح الثقة. وبذلك، يتحول رئيس الحكومة من قائد لفريق عمل وزارتي متجانس ومتضامن إلى مدير لتناقضات الوزراء المفروضين عليه من الكتل، والذين يدينون بالولاء لزعماء كتلتهم لا لرئيس الحكومة. إن اشتراط الأغلبية المطلقة لإنشاء الحكومة في بيئة برلمانية مفتتة هو السبب المباشر والجزري لظاهرة المحاصصة الوزارية المقيتة، لأنه يجعل إرضاء الكتل البرلمانية (لضمان أصواتهم في جلسة الثقة) أهم بكثير من معايير الكفاءة والنزاهة أو البرنامج الحكومي، مما يؤسس لحكومات ضعيفة ومفككة منذ لحظة ولادتها^٥.

ومن زاوية تحليلية أعمق، يكشف لنا هذا المطلب عن خلل بنيوي خطير في العلاقة بين الأغلبية البرلمانية والسلطة التنفيذية في النماذج المدروسة. ففي النظام الرئاسي (كالولايات المتحدة)، يتمتع الرئيس بشرعية مستقلة وقوية، وفي النظام البرلماني الأكثر (كالمملكة المتحدة)، يتمتع رئيس الوزراء بأغلبية حزبية مريحة ومتماسكة. أما في النظام التوافقي المشوه (العراق ولبنان)، فإن

^١ منذر الشاوي، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية في العراق، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٦، ص ٢٤٥-٢٥٥.

^٢ المادة ٧٦ من دستور العراق ٢٠٠٥.

^٣ زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، الطبعة الثالثة، دار الحداثة، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٣٤٥-٣٥٢.

^٤ المادة ٧٦/رابعاً من الدستور العراقي، والمادة ٦٤ من الدستور اللبناني.

^٥ أنطوان مسرّه، النظرية العامة في النظام الدستوري اللبناني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٤، ص ١٧٤.

السلطة التنفيذية تعاني من شرعية مزدوجة العجز: فهي لا تملك شرعية شعبية مباشرة (لأنها منتخبة من البرلمان وليست من الشعب)، ولا تملك شرعية برلمانية متماسكة (لأنها نتاج تحالفات هشة ومصالحية).^١

هذا الوضع يجعل الحكومة ورئيس الدولة في حالة ضعف دائم وخضوع مستمر لابتزاز البرلمان. فالأغلبية التي جاءت بهم هي أغلبية تليفقية مؤقتة، يمكن أن تنفطر عقدها في أي لحظة عند التصويت على الموازنة العامة أو القوانين الاستراتيجية، مما يجعل السلطة التنفيذية عاجزة عن تنفيذ برنامجها الحكومي، ومضطرة لشراء ولاء أغليبتها بشكل يومي عبر توزيع موارد الدولة والمناصب بالوكالة، وهو ما يفسر استشراف الفساد السياسي والإداري؛ فالفساد هنا لا يعود لغياب الوازع الأخلاقي فحسب، بل يصبح وظيفياً، أي بمثابة الزيت الضروري لتشحيم عجلات الأغلبية الصندنة لكي تدور وتمنح الثقة أو تمرر القرارات المصيرية وغيرها.

وفي الختام، يتضح جلياً أن هندسة الأغلبية اللازمة لإنشاء السلطة التنفيذية في الدساتير العراقية واللبنانية قد صممت -يقصد أو بدون قصد- لإنتاج سلطة تنفيذية ضعيفة ومكبلة. فاشتراط الأغليات الموصوفة (الثلاثين) للرئاسة، والمطلقة للحكومة، بالتزامن مع وجود نظم انتخابية نسبية تفتت البرلمان، يخلق تعارضاً وظيفياً يمنح الأقليات البرلمانية قدرة هائلة وغير متناسبة على التعطيل والابتزاز. وهذا يختلف جذرياً عن فلسفة التجارب المقارنة التي طورت آلياتها لترجيح كفة الإنجاز والاستقرار عبر آليات الانتخاب المباشر، أو الثقة المفترضة، أو خفض النصاب التدريجي عند الانسداد. إن إصلاح هذا الخلل الجسيم لا يكون بمجرد تعديل الأرقام والنسب، بل يقتضي تغييراً في فلسفة الشرعية المشتقة وتحرير السلطة التنفيذية من الارتهاق المطلق للحسابات البرلمانية الضيقة، بما يعيد للتنفيذية هيبتها وقدرتها على إدارة الدولة.

المطلب الثاني: دور الأغلبية في تكوين الحكومة

إذا كان انتخاب رئيس مجلس النواب يمثل التأسيس الهيكلي للسلطة، وانتخاب رئيس الجمهورية يمثل التأسيس الرمزي لسيادة الدولة، فإن عملية تكوين الحكومة (مجلس الوزراء) تمثل التأسيس الوظيفي للنظام السياسي برمته؛ فالحكومة في الأنظمة البرلمانية، وتحديدًا في نموذجي العراق ولبنان، هي القابضة على السلطة التنفيذية الفعلية، وهي المعنية بإدارة الثروة، ورسم السياسات، واحتكار العنف المشروع. ونظراً لهذه المركزية المطلقة، فإن قواعد الأغلبية الدستورية الناظمة لتكليف رئيس الحكومة ومنح ثقته ومراقبته، تتحول إلى ساحة لأعنف المعارك السياسية والدستورية، حيث تتشابك المتون القانونية مع التوازنات الطائفية والحزبية لتنتج مشهداً بالغ التعقيد.

نكمن الإشكالية الجوهرية في هذا المبحث في المفارقة بين سهولة المتون واستحالة التطبيق. فالدساتير في البلدين وضعت مساراً نظرياً يبدو سالماً: تكليف مرشح الأغلبية، ثم منح الثقة بالأغلبية المطلقة. بيد أن الواقع العملي أثبت أن تحديد من هي الأغلبية؟ (الكتلة الأكبر) هو اللغز الدستوري الأصعب، وأن تجميع الأغلبية المطلقة لمنح الثقة يتطلب مخاضاً عسيراً من المحاصصة يفرغ الحكومة من محتواها البرنامجي قبل ولادتها. وعلاوة على ذلك، تبرز إشكالية الرقابة المعطلة؛ فكيف يمكن لبرلمان شريك في الحكومة عبر المحاصصة أن يمارس دور الرقيب عليها؟ وهل الأغلبية التي تمنح الثقة قادرة فعلاً على سحبها؟ وإن آلية التكليف وتسمية رئيس الحكومة في النظام الدستوري العراقي يُمثل النص الدستوري الوارد في المادة (٧٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، والذي ينص على أن: يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء...، النص الأكثر إثارة للجدل، والأكثر تكلفةً سياسيةً وأمنيةً في تاريخ العراق ما بعد ٢٠٠٣. فظاهر النص يبدو بسيطاً ومتسقاً مع المنطق الديمقراطي البرلماني الذي يقتضي تسليم السلطة للفائز الأول. إلا أن غموض مصطلح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وغياب التعريف الدقيق لطبيعتها وتوقيت تشكلها في صلب الدستور، فتح الباب واسعاً أمام تأويلات دستورية متناقضة، حولت عملية التكليف من إجراء ديمقراطي تلقائي يعكس إرادة الناخبين، إلى عملية هندسة سياسية معقدة تجري داخل قبة البرلمان وخلف كواليسه، بمعزل عن نتائج صناديق الاقتراع.^٢

تعود جذور هذه المعضلة إلى الخطيئة التفسيرية الأولى في عام ٢٠١٠، حينما فازت القائمة العراقية (بزعامه إياد علاوي) بالمرتبة الأولى انتخابياً (٩١ مقعداً)، بينما حل ائتلاف دولة القانون (بزعامه نوري المالكي) ثانياً (٨٩ مقعداً). ولحسم النزاع حول أحقية التكليف، أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها التفسيري الشهير رقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٠)، الذي قلب موازين النظام السياسي العراقي. فقد فسرت المحكمة الكتلة الأكثر عدداً بأنها ليست بالضرورة الكتلة الفائزة بأعلى الأصوات في الانتخابات، بل هي الكتلة التي تتشكل داخل مجلس النواب في الجلسة الأولى، سواء كانت كتلة واحدة دخلت الانتخابات، أو تكتلاً لعدة قوائم تحالفت بعد

¹ Arend Lijphart, Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Yale University Press, 2nd ed, 2012, p. 120-130.

^٢ ضرغام رشيد نوري الشافعي، مصدر سابق.

الانتخابات لتشكل الرقم الأكبر^١. هذا التفسير القضائي نقل معيار الأغلبية من الشرعية الشعبية المباشرة إلى الشرعية البرلمانية الترتيبية، مما أتاح للخاسرين في الانتخابات أن يتحذروا لقطع الطريق على الفائز الأول، وهو ما رسّخ قاعدة سياسية مفادها أن الفوز في الانتخابات لا يعني الفوز بالسلطة، وأن الأغلبية تُصنع في البرلمان ولا تولد في الصناديق.

وقد أدى هذا الاجتهاد القضائي إلى تعقيد المشهد السياسي في كل دورة انتخابية لاحقة (٢٠١٤، ٢٠١٨). ففي عام ٢٠١٨، وصل الصراع ذروته بين كتلتي البناء والإصلاح، حيث ادعت كل منهما أنها الكتلة الأكبر وقدمت توافيق متناقضة لرئيس الجمهورية. وأمام عجز البرلمان عن حسم هوية الكتلة الأكبر (بسبب تداخل التوافيق وانسحاب النواب)، تم اللجوء إلى بدعة التوافق بتكليف مرشح تسوية (عادل عبد المهدي) دون الإعلان رسمياً عن الكتلة الأكبر، في خرق صريح للمادة ٧٦ من الدستور^٢. هذا التجاوز الدستوري، الذي تم برعاية التوافقات السياسية، همش دور الأغلبية تماماً، وجعل الحكومة تابعة للجميع وغير تابعة لأحد في آن واحد، مما أدى لسقوطها السريع تحت ضغط احتجاجات تشرين ٢٠١٩ لافتقارها لقاعدة برلمانية صلبة تدافع عنها.

وفي انتخابات ٢٠٢١، عادت الإشكالية لتنفجر بشكل أعنف. فقد حاول التيار الصدري (الفائز الأول بـ ٧٣ مقعداً) تثبيت تفسير جديد يدمج بين الفوز الانتخابي والتحالف البرلماني، معتبراً نفسه الكتلة الأكبر التي لا يمكن تجاوزها. لكن المحكمة الاتحادية، في قرارها رقم (٧/اتحادية/٢٠٢٢)، ورغم تأكيدها على مبدأ الكتلة المتشكلة في البرلمان، أضافت قيداً إجرائياً جديداً؛ إذ اشترطت أن تقدم الكتلة الأكبر أوراقها وتوافيقها إلى رئيس السن في الجلسة الأولى حصراً لغرض تسجيلها^٣. هذا القيد الإجرائي وضع الكتل أمام سباق مع الزمن، وحول الجلسة الأولى إلى ساحة صراع فوضوي لتقديم القوائم، بدلاً من أن تكون جلسة بروتوكولية. ومع ذلك، فإن العجز عن انتخاب رئيس الجمهورية (بسبب نصاب الثلثين الذي ناقشناه سابقاً) أدى إلى تأخير إعلان الكتلة الأكبر وتكليف مرشحها، مما جعل مفهوم الأغلبية الحكومية رهينة لمفهوم الأغلبية الرئاسية، في تداخل معقد بين السلطات.

أما دور رئيس الجمهورية في هذه المعادلة، فيبدو نظرياً دوراً كاشفاً وليس منشئاً؛ فهو ملزم بتكليف مرشح الكتلة الأكبر ولا يملك حق الاعتراض عليه. ولكن، في ظل ضبابية تحديد الكتلة، تحول الرئيس في بعض المحطات (كما فعل الرئيس برهم صالح في ٢٠١٩ و ٢٠٢٢) إلى لاعب سياسي يستخدم صلاحية التكليف للمناورة أو الضغط، طالباً من المحكمة الاتحادية التوضيح لتوضيح لتأخير التكليف لحين نضوج تسوية معينة. وقد أثارت هذه الممارسة جدلاً حول حدود صلاحيات الرئيس: هل هو مجرد صندوق بريد يتلقى اسم المرشح؟ أم هو حامي الدستور يحق له رفض المرشح الجدلي الذي يهدد السلم الأهلي؟ النص الدستوري يميل للدور الأول، لكن الواقع السياسي يفرض الدور الثاني أحياناً لملء الفراغ الناتج عن تشظي الأغلبية^٤.

ويبرز في هذا السياق أيضاً تأثير التدخلات الخارجية على تعريف الكتلة الأكبر. فيما أن الكتلة الأكبر هي نتاج تجميع مقاعد بعد الانتخابات، فإن للأطراف الإقليمية والدولية دوراً حاسماً في الضغط على الكتل الصغيرة والمتوسطة للانضمام إلى هذا المحور أو ذلك لتشكيل الرقم الذهبي (الأغلبية المطلقة: ١٦٦ نائباً) اللازم لتمرير الحكومة^٥. هذا التدخل يحول البرلمان العراقي إلى رقعة شطرنج خارجية، ويجعل الأغلبية المتشكلة أغلبية جيوسياسية وليست أغلبية وطنية. فغالباً ما يتم الإعلان عن ولادة الكتلة الأكبر بعد زيارات مكوكية لمبعوثين خارجيين، مما يضرب سيادة القرار العراقي ومصداقية التمثيل النيابي.

وعلاوة على ذلك، أدى اعتماد هذا التفسير لـ الكتلة الأكبر إلى تفتيت الأحزاب السياسية نفسها. فيما أن العبرة بالرقم النهائي داخل البرلمان، أصبح الانشقاق الحزبي وشراء نواب تجارة رائجة بعد كل انتخابات. فالنائب الفرد أصبح يدرك أن صوته قد يرجح كفة الكتلة الأكبر، فيعرض انضمامه لمن يدفع أكثر (مناصب أو مالا)، مما أدى إلى ظاهرة النواب الجوكر أو التنقل بين الكتل. هذا السلوك الانتهازي، الذي شجعه التفسير القضائي للمادة ٧٦، دمر الحياة الحزبية المؤسسية، وجعل الأغلبية البرلمانية تجمّعاً رخواً للمصالح الفردية، لا تحالفاً سياسياً راسخاً.

ونخلص هنا إلى أن آلية تكليف رئيس الحكومة، القائمة على تفسير الكتلة المتشكلة في البرلمان، قد أفرغت الانتخابات التشريعية من معناها السياسي. فالمواطن العراقي يذهب للتصويت لاختيار من يحكمه، فتأتي النتائج بفائز، ثم تأتي المحكمة الاتحادية وتوافقات الكتل لتصنع فائزاً آخر من تجميع الخاسرين. هذه الآلية هي الجذر الحقيقي لعدم الاستقرار الحكومي؛ لأن الحكومة التي تولد من

^١ نص قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٠).

^٢ أ. م. د. أسعد طارش عبد الرضا. (٢٠٢٣). التحالفات السياسية في العراق ومشكلة تشكيل الحكومة. مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، (٢١)، ص ١٧.

^٣ قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧/اتحادية/٢٠٢٢) بتاريخ ٢٠٢٢/٢/٣ (تحديد توقيت تقديم الكتلة الأكبر).

^٤ آيات سلمان شهيب، مصدر سابق، ص ٤٧.

^٥ أ. م. د. حسين عبد الحسن مويج. (٢٠٢٢). أثر العامل الخارجي في أزمة سيادة الدولة الوطنية العراقية (٢٠٠٣-٢٠٢١). مجلة المعهد، (٨)، ص ٧٩.

رحم صفقة برلمانية متناقضة، تظل ضعيفة ومبتزة من قبل شركائها في الكتلة الأكبر، وغير قادرة على تنفيذ أي برنامج حقيقي، لأنها تعلم أن تفكك هذه الكتلة (وهو أمر سهل) يعني نهايتها الدستورية.

أما في النظام الدستوري اللبناني على الضفة الأخرى من المقارنة، يقدم النظام الدستوري اللبناني، ولا سيما في نسخته المعدلة بموجب اتفاق الطائف عام ١٩٩٠، آلية إجرائية لتسمية رئيس الحكومة تبدو -من الناحية النظرية والنصية- أكثر وضوحاً وانضباطاً من نظيرتها العراقية الغارقة في متاهة الكتلة الأكبر. فالمادة (٥٣/الفقرة ٢) من الدستور اللبناني حسمت الجدل مبكراً بنص صريح يقول: يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها. هذا النص الدستوري أحدث انقلاباً جوهرياً في موازين القوى داخل السلطة التنفيذية؛ فقبل الطائف، كان رئيس الجمهورية (الماروني) يتمتع بسلطة استنسابية شبه مطلقة في اختيار رئيس الوزراء (السنّي)، بقيدها فقط العرف بضرورة أن يحظى برضا زعماء الطائفة السنّية. أما بعد الطائف، فقد انتقل مركز الثقل في التسمية من قصر بعبداء (الرئاسة) إلى ساحة النجمة (البرلمان)، وأصبح دور رئيس الجمهورية في هذا الاستحقاق دوراً توثيقياً أو حسابياً؛ فهو ملزم بإجراء الاستشارات مع النواب، وملزم باحتساب الأصوات، وملزم بتكليف الشخصية التي تنال العدد الأكبر من الترشيحات، دون أن يملك حق النقض (الفيتو) عليها، حتى لو كان الشخص المكلف خصماً سياسياً له^١.

تعتمد هذه الآلية على مفهوم الأغلبية العددية المباشرة للنواب؛ حيث يقوم كل نائب أو كتلة نيابية بالتوجه إلى القصر الجمهوري وتسمية مرشحهم لرئاسة الحكومة وإيداع الاسم لدى رئيس الجمهورية. وفي نهاية اليوم، يتم جمع الأصوات، ومن يحصل على الرقم الأعلى (الأغلبية النسبية للحاضرين) يتم تكليفه فوراً. هذه الآلية تختلف جذرياً عن الآلية العراقية؛ ففي العراق، يتم البحث عن الكتلة الأكبر أولاً، ثم تقوم هذه الكتلة بترشيح رئيس الوزراء. أما في لبنان، فلا حاجة للبحث عن الكتلة الأكبر، بل يتم البحث عن المرشح الأكبر الذي قد يحصل على أصوات من كتل متعددة ومتنافرة لا يجمعها تحالف رسمي. هذا الفارق يجعل عملية التكليف في لبنان، نظرياً، أسرع وأكثر سلاسة، لأنها لا تتطلب تسجيل تحالفات خطية مسبقة، بل تعتمد على التصويت الفردي للنواب لحظة الاستشارة^٢.

بيد أن الممارسة السياسية اللبنانية، وكعادتها، نجحت في الالتفاف على وضوح النص الدستوري عبر ابتداع أعراف مخالفة للدستور تهدف إلى إعادة الدور لرئيس الجمهورية وللزعامات الطائفية على حساب البرلمان. أبرز هذه البدع هي ما عُرف بـ التآليف قبل التكليف. فيما أن الدستور لم يحدد مهلة زمنية ملزمة لرئيس الجمهورية للدعوة للاستشارات النيابية بعد استقالة الحكومة أو بدء ولاية البرلمان، فقد استغل بعض الرؤساء هذه الثغرة لاحتجاز الاستشارات وتأخير الدعوة إليها لأسابيع أو أشهر، ريثما يتم الاتفاق مسبقاً في الغرف المغلقة (تحت الطاولة) على اسم الرئيس المكلف، بل وعلى شكل الحكومة وحصص الكتل فيها. وعندما تنضج الطبخة السياسية، يحدد الرئيس موعد الاستشارات لتكون مجرد مسرحية دستورية لإخراج ما تم الاتفاق عليه، وليأتي النواب لترديد الاسم المتفق عليه مسبقاً. هذه الممارسة تفرغ الاستشارات الملزمة من مضمونها، وتحول النائب من صاحب قرار إلى شاهد زور، وتجعل الأغلبية النيابية مجرد صدى لتوافقات الزعماء^٣.

وتزداد الإشكالية تعقيداً عند دخول العامل الميثاقي على خط الأغلبية. فالدستور اللبناني يمنح التكليف لمن يحوز الأغلبية العددية أبداً كانت هويتها. ولكن، ماذا لو حصل مرشح سنّي على أغلبية عددية (مثلاً ٧٠ صوتاً من نواب الشيعة والمسيحيين والدروز) لكنه لم يحصل على أصوات الكتل السنّية الوازنة أو الغطاء الشرعي من دار الفتوى (المرجعية الدينية للسنة)؟ هنا يبرز الصدام بين الدستورية الرقمية والشرعية الميثاقية^٤. وقد شهد لبنان اختباراً قاسياً لهذه المعادلة في عام ٢٠١١ (تكليف نجيب ميقاتي) وعام ٢٠١٩ (تكليف حسان دياب). ففي حالة حسان دياب، حصل على التكليف بأصوات تحالف ٨ آذار (الشيعة والتيار الوطني الحر)، بينما امتنعت كتلة المستقبل (الممثل الأكبر للسنة آنذاك) عن تسميته. ورغم أن تكليفه كان دستورياً ١٠٠٪ لاكتمال الأرقام، إلا أنه حوَصر سياسياً وشعبياً (سنياً) باعتباره رئيس حكومة اللون الواحد أو مفروضاً على طائفته، مما أضعف حكومته وعزلها عربياً ودولياً وأدى لسقوطها السريع. هذا يثبت أن الأغلبية الدستورية في لبنان لا تكفي للحكم ما لم تكن مدعومة بغطاء طائفي، مما يجعل فيتو الطائفة أقوى من تصويت البرلمان.

١ إدمون رباط، مصدر سابق، ص ٢١٢.

٢ أحمد بيضون. (٢٠١٧). لبنان الإصلاح المرود والخراب المنشود. دار الساقى، بيروت، ص ٤٨.

٣ محمد أحمد محمد، أ. د. خالد الخير. (٢٠٢٥). دور رئيس الجمهورية في النظام البرلماني: بين الرمزية والتأثير السياسي. مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، ٢٦(٢)، ص ٥٨٣-٦٠٤.

٤ زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية، دار المنهل، بيروت، ص ٢٠١٩، ص ٩.

ومن الظواهر اللافتة في آلية التكليف اللبنانية، هي ظاهرة الامتناع عن التسمية أو إيداع ورقة بيضاء لدى الرئيس. ففي كثير من الاستشارات، يخرج نواب أو كتل ليعلموا: لم نسبح أحداً. هذا السلوك، وإن كان حقاً ديمقراطياً، إلا أنه يعكس أزمة النظام؛ فالنواب يدركون أن اللعبة محسومة للكيار، فينسحبون من المسؤولية. والأخطر من ذلك هو عندما تمتنع كتل مسيحية كبرى (القوات والتيار) عن تسمية مرشح سني قوي (كسعد الحريري)، فيتم تكليفه بأصوات إسلامية (سنية-شيعية) مع غطاء مسيحي هزيل. هنا تثار أزمة الميثاقية المسيحية للمكلف، ويُطعن في شرعيته الوطنية، مما يدخله في دوامة شروط التعجيز عند تشكيل الحكومة لاحقاً. ففي لبنان، الأغلبية اللازمة للتكليف ليست مجرد ٥٠٪+١، بل هي معادلة كيميائية معقدة تتطلب تفاعل عناصر من كل الطوائف، وأي خلل في هذه المعادلة يؤدي إلى ولادة رئيس مكلف عاجز عن التأليف، يظل يراوح مكانه لأشهر (كما حصل مع سعد الحريري في ٢٠٢٠-٢٠٢١ قبل اعتذاره).

كما يلعب العامل الخارجي دوراً حاسماً ومكتشوفاً في توجيه بوصلة الأغلبية في الاستشارات. فغالباً ما يسبق موعد الاستشارات حراك دبلوماسي كثيف. وعندما تأتي كلمة السر الإقليمية بالتوافق على اسم معين، تنقلب مواقف الكتل فجأة، وتتحول الخصومة إلى تأييد، وتتوفر الأغلبية الساحقة بقدرة قادر (كما حدث في تكليف تمام سلام عام ٢٠١٣ الذي نال ١٢٤ صوتاً من أصل ١٢٨).^٢ هذا المشهد يؤكد أن النائب اللبناني في لحظة التكليف لا يمارس وكراته عن الشعب اللبناني، بل يمارس وكالة عن المحاور الإقليمية. فالأغلبية التي تسمي الرئيس ليست أغلبية برلمانية وطنية، بل هي انعكاس لتوافق دولي تم إسقاطه على البرلمان. وغياب هذا التوافق يعني غياب الأغلبية، وبالتالي دخول البلاد في فراغ حكومي أو تكليف شخصيات صدامية لا تعمر طويلاً.

وعلى صعيد العلاقة بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة المكلف، أفرزت آلية الاستشارات صراعاً صلاحيات مزمناً. فرئيس الجمهورية، الذي يشعر بأنه مهمش في عملية التسمية (مجرد عداد للأصوات)، يحاول التعويض عن ذلك في مرحلة التأليف (تشكيل الحكومة) مستخدماً توقيعه الإلزامي على مراسيم الحكومة كأداة ضغط. فيقول للرئيس المكلف: لقد سماك النواب رغماً عني (بالأغلبية)، لكنك لن تشكل الحكومة إلا برضاي (بالتوقيع). هذا الانتقام الدستوري يحول التكليف (الذي تم بالأغلبية) إلى انتصار وهمي، لأن التأليف يتطلب توقيعين. وهذه هي العقدة الكبرى في النظام اللبناني: الأغلبية البرلمانية تملك حق التكليف، لكن رئيس الجمهورية يملك حق التعطيل (عبر رفض التشكيلة)، مما يجعل ولادة الحكومة رهينة لاتفاق الرئيسين، وليس لإرادة البرلمان وحده.

المطلب الثالث: التصويت على منح الثقة

الفرع الأول: في النظام الدستوري العراقي

إذا كانت مرحلة التكليف في العراق تمثل صراعاً بين الكبار (زعماء الكتل) لتحديد هوية رئيس الوزراء، فإن مرحلة منح الثقة تمثل صراعاً بين الرئيس المكلف وبين البرلمان ككل؛ حيث يتحول كل نائب أو كتلة صغيرة إلى صاحب حق في النقض يملك القدرة على عرقلة الولادة الحكومية. لقد رسم المشرع الدستوري العراقي في المادة (٧٦/رابعاً) مساراً شاقاً لعملية التصيب، مشروطاً شرطين متلازمين لنيل الثقة: الأول، عرض المنهاج الوزاري والموافقة عليه بـ الأغلبية المطلقة، والثاني -وهو الأهم والأخطر- عرض أسماء الوزراء منفرداً والموافقة عليهم واحداً تلو الآخر بـ الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.^٣ هذا النص الدستوري، الذي يبدو في ظاهره ضامناً لكفاءة الوزراء ونزاهتهم، تحول في التطبيق العملي إلى أداة ابتزاز مؤسسي؛ فاشتراط حصول كل وزير بعينه على (١٦٦) صوتاً (وليس مجرد الثقة بالحكومة كحزمة واحدة كما في بعض الأنظمة)، جعل من كل حقيبة وزارية مشروع أزمة مستقل، وجعل الرئيس المكلف مضطراً لشراء أصوات النواب لكل وزير عبر الدخول في بازار المحاصصة العميقة.

تتجلى ميكانيكية هذا الابتزاز في النظام المبتدع المسمى بـ نظام النقاط الذي أصبح العرف الحاكم لتشكيل الحكومات العراقية. فلكي يضمن الرئيس المكلف تمرير كابينته الوزارية بالأغلبية المطلقة، تقوم الكتل السياسية باحتساب أوزانها الانتخابية وتحويلها إلى نقاط (مثلاً: كل ٤ مقاعد نيابية تساوي نقطة، والنقطة تساوي وزارة دولة، والنقطتان وزارة خدمية، وهكذا). وبناءً على هذه الحسابات التجارية، يتم فرض أسماء الوزراء على الرئيس المكلف فرضاً. فإذا حاول الرئيس المكلف ممارسة حقه الدستوري في اختيار وزراء تكنوقراط أو مستقلين، فإنه يصطدم فوراً بجدار الأغلبية المطلقة؛ حيث تمتنع الكتل عن التصويت لمرشحيه، مما يسقطهم في القاعة، ويجبره على العودة إلى مرشحي الأحزاب.^٤ وبهذا، فإن الأغلبية الدستورية هنا لا تعمل كمعيار لـ الجودة، بل كمعيار لـ الولاء الحزبي؛ فالوزير الذي يمر ليس الأكفأ، بل هو الذي يملك خلفه كتلة تضمن له الـ ١٦٦ صوتاً، مما يحول مجلس الوزراء من فريق عمل متجانس إلى كونفدرالية أحزاب متناحرة.

^١ وليد خالد عبد، حازم صباح أحمد. (٢٠٢٢). التحولات الدستورية في العراق ولبنان. مجلة فنون الفهردي، ص ١٤.

^٢ محمد، مصطفى. (٢٠٢٥). اثر التدخلات الخارجية على الاستقرار السياسي في لبنان خلال الفترة (٢٠١٤-٢٠٢١). مجلة السياسة والاقتصاد، ٢٦(٢٥)، ١٣٠-١٤٤.

^٣ دستور العراق، المادة ٧٦/رابعاً.

^٤ كوثر حسن غازي الياسري. (٢٠٢٥). التوازنات السياسية الداخلية وتأثيرها في فاعلية النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣. مجلة الراصد للعلوم السياسية، ص ٢٣٧-٢٤١.

وتزداد المأساة الدستورية وضوحاً في جلسات منح الثقة نفسها، التي غالباً ما تشهد فوضى عارمة ومساومات اللحظة الأخيرة. ففي حكومات المالكي، والعبادي، وعبد المهدي، والكاظمي، والسوداني، تكرر سيناريو الحقائق الشاغرة. نظراً لاستحالة تأمين الأغلبية المطلقة لجميع الوزراء في جلسة واحدة (بسبب خلاف الكتل على الحقائق السيادية كالدفاع والداخلية والنفط)، يلجأ الرئيس المكلف إلى تقديم نصف كابينة أو كابينة منقوصة لنيل الثقة المبدئية وتفادي انتهاء مهلة الثلاثين يوماً الدستورية، مع تأجيل الوزارات الخلفية. هذا الحل الترقيعي، الذي قبلت به المحكمة الاتحادية، خلق ظاهرة الوزير بالوكالة التي قد تستمر لسنوات. فالوزارات السيادية الحساسة تدار بالوكالة من قبل رئيس الوزراء أو وزراء آخرين، هرباً من مقصلة التصويت في البرلمان^١. إن العجز عن تأمين الأغلبية المطلقة للوزراء الأمنيين تحديداً جعل الملف الأمني رهينة للتجاذبات، وأثبت أن النص الدستوري الذي يشترط موافقة البرلمان على كل وزير هو نص معطل في ظل غياب الثقة بين المكونات.

وعلاوة على ذلك، فإن آلية التصويت المنفرد خلقت ظاهرة الانتقام السياسي داخل القاعة. فكثيراً ما تتفق الكتل شفهيّاً على تمرير الحكومة، لكن عند التصويت، تقوم كتلة معينة بـ خيانة الاتفاق وإسقاط وزير لكتلة منافسة (عدم رفع الأيدي)، مما يدفع الكتلة المتضررة للرد بالمثل وإسقاط وزير للكتلة الأولى. هذه حرب الاستنزاف بالتصويت تحول جلسة الثقة إلى ساحة لنصفية الحسابات، وتنتج حكومة عرجاء فاقدة للتوازن المكونات، مما يضطر رئيس الحكومة لاحقاً لقضاء شهر في ترميم كابينته عبر صفقات جانبية لترميم البلاء. وبذلك، فإن الأغلبية الدستورية في العراق لا تمنح الثقة للحكومة كبرنامج ورؤية، بل تمنحها كحصص وأشخاص، وهو ما يفسر لماذا لا يقرأ أحد المنهاج الوزاري (الذي يُصوت عليه شكلياً)، بينما يقاتل الجميع على الأسماء^٢.

ومن التداعيات الخطيرة لشروط الأغلبية المطلقة، هو إضعاف سلطة رئيس الوزراء على وزرائه. فالوزير العراقي يدرك جيداً أنه لم يصل إلى كرسيه بفضل اختيار رئيس الوزراء له، بل بفضل الرافعة التصويتية لكتلته التي أمنت له الـ ١٦٦ صوتاً. وعليه، فإن ولاء الوزير يكون مطلقاً لزعيم كتلته (الذي يملك القدرة على حمايته أو استبداله) وليس لرئيس الحكومة. هذا الواقع ينسف مبدأ التضامن الحكومي؛ فالوزراء يتصرفون كـ مندوبين سامين لأحزابهم داخل الوزارات، يحولون عقودها ومواردها لتمويل أحزابهم، ويعرفون أي قرار حكومي يضر بمصالح كتلتهم. ورئيس الوزراء يقف عاجزاً، لأنه لا يملك إقالتهم إلا بموافقة البرلمان (بنفس الأغلبية المطلقة)، وهو يعلم أن طلب إقالة وزير مسنود حزبياً يعني فتح باب الجحيم عليه من قبل تلك الكتلة^٣. وهكذا، أصبحت الأغلبية الدستورية المطلوبة للتصويب هي نفسها القيد الذي يكبل الحكومة ويمنعها من العمل كفريق واحد.

كما أن المحكمة الاتحادية العليا، في محاولتها لفك الاختناق، أصدرت تفسيرات سمحت بـ التصويت الإجمالي في بعض الحالات، أو اعتبرت أن تحقق الأغلبية المطلقة لعدد الوزراء المقدمين (وليس لكل الوزارات) يكفي لانطلاق الحكومة، بشرط أن يتجاوز عددهم النصف. هذا التفسير المرن أنقذ الحكومات من السقوط قبل الولادة، لكنه شرعن الحكومات غير المكتملة^٤. فالعراق، البلد الذي يعاني من أزمت وجودية، يُدار غالباً بحكومات ينقصها وزراء الدفاع والداخلية والمالية لشهور، لأن فيتو الأغلبية يمنع تمرير أي اسم لا يخضع للمحاصصة. وهذا يؤكد أن النص الدستوري العراقي، بتشدده في التفاصيل (التصويت الفردي + الأغلبية المطلقة)، قد صمم لبيئة ديمقراطية مثالية، لا لبيئة تتسم بانعدام الثقة والرغبة في الاستحواذ.

وختاماً لهذا المحور العراقي، نخلص إلى أن مرحلة منح الثقة في العراق هي في حقيقتها عملية توزيع مغنم مقننة دستورياً. فالأغلبية المطلقة (١٦٦ صوتاً) لا تجتمع تحت قبة البرلمان إلا عندما تشعب الكتل من المناصب. إنها أغلبية الإشباع وليست أغلبية الإقناع. وبمجرد أن تحصل الكتل على حصتها، ترفع أيديها بالموافقة، لتتصرف بعدها فوراً إلى معارضة الحكومة أو ابتزازها من الداخل، في مفارقة عجيبة تجعل صانع الحكومة هو نفسه معطلها. إن هذا الخلل البنيوي لا يمكن إصلاحه إلا بتعديل آلية الثقة، لتكون على الرئيس والبرنامج فقط، مع منح الرئيس حرية اختيار فريقه، أو اعتماد الأغلبية النسبية لمنع الابتزاز، وهو ما يبدو بعيد المنال في ظل تمسك الكتل بمكتسبات نظام النقاط.

الفرع الثاني: في النظام الدستوري اللبناني

على المقلب الآخر، يقدم النموذج اللبناني تطبيقاً مغايراً -ولكنه لا يقل سوءاً- لمفهوم الأغلبية الدستورية اللازمة لمنح الثقة للحكومة. فإذا كان العراق يعاني من تفتيت الثقة (التصويت على كل وزير)، فإن لبنان يعاني من تضخيم الثقة إلى حد الإجماع المعطل. تنص المادة (٦٤/٢) من الدستور اللبناني على أن الحكومة لا تمارس صلاحياتها قبل نيلها الثقة من مجلس النواب، ولا يتم ذلك إلا بناءً على بيان وزاري تقدم به الحكومة، وتناقشه الهيئة العامة، ثم تصوت عليه بـ الغالبية المطلقة من الأعضاء (أو الحاضرين وفق بعض التفسيرات التي تميل للتسهيل). ومن الناحية النظرية، يفترض هذا النص وجود فريقين تحت قبة البرلمان: أغلبية تمنح الثقة

^١ <https://www.dimensionscenter.net/ar/منح-الثقة-لحكومة-الكاظمي>

^٢ م. زينب علي محمد. (٢٠٢٥). دور القانون الدستوري في إرساء دعائم الدولة العراقية. مجلة دجلة للعلوم الإنسانية، ١(٢)، ص ١٤.

^٣ أ. م. د. إيمان قاسم هاني الصافي. (٢٠٢٢). انحراف النظام البرلماني في الدستور العراقي النافذ. مجلة المعهد، ٩(٩)، ص ٢٠٧.

^٤ أسعد طارش عبد الرضا، مصدر سابق، ص ٢١.

وتدعم الحكومة، وأقلية تحجب الثقة وتمارس المعارضة. بيد أن الواقع السياسي الذي أفرزه اتفاق الطائف (١٩٨٩) وتكرس بعد اتفاق الدوحة (٢٠٠٨)، نسف هذه البديهة الديمقراطية من جذورها، واستبدلها ببدعة دستورية هجينة تسمى حكومات الوحدة الوطنية أو الحكومات الميثاقية الجامعة.

تتمحور فلسفة هذه الحكومات حول فكرة إلغاء المعارضة البرلمانية عبر استيعاب جميع الكتل النيابية الوازنة داخل مجلس الوزراء. فيذريعة الحفاظ على السلم الأهلي وضمن تمثيل الطوائف (الميثاقية)، أصبح عرفاً ملزماً أن تضم الحكومة ممثلين عن السنة والشيعية والموارنة والدروز والأرثوذكس والكاثوليك، وبنسب تعكس أحجامهم في البرلمان. هذه المرآتية بين الحكومة والبرلمان أدت إلى نتيجة دستورية عبثية: فالذين يجلسون على مقاعد الوزراء هم أنفسهم (أو ممثلوهم) الذين يجلسون على مقاعد النواب لمنح الثقة. وبالتالي، تحولت جلسة مناقشة البيان الوزاري والتصويت على الثقة من اختيار سياسي للحكومة، إلى مسرحية فلكلورية محسومة النتائج سلفاً. فكيف يمكن لكتلة نيابية (مثل كتلة الوفاء للمقاومة أو كتلة لبنان القوي) أن تحجب الثقة عن حكومة هي شريكة فيها وتملك فيها حقائب سيادية؟ إن تداخل الأغلبية الحاكمة مع البرلمان المراقب جعل الحصول على الثقة أسهل خطوة في حياة الحكومة اللبنانية، حيث تنال الحكومات عادة أرقاماً قياسية (تتجاوز ١٠٠ صوت من أصل ١٢٨)، ليس لقوة برنامجها، بل لانعدام من يصوت ضدها.

ولكن، إذا كان الحصول على الثقة سهلاً (رقمياً)، فإن ثمن هذه الثقة باهظ جداً على مستوى فعالية السلطة التنفيذية. فلكي تضمن الحكومة نيل ثقة الجميع (أو الأغلبية الساحقة)، تضطر لأن تتحول من سلطة تنفيذية إلى مجلس عشائر يملك فيه كل طرف حق النقض من الداخل. وهنا تبرز ظاهرة الثلث المعطل (أو الضامن) داخل الحكومة، التي شرعها اتفاق الدوحة عملياً. فالمعارضة (سابقاً) لم تعد تكفي بالجلوس في البرلمان لمحاسبة الحكومة، بل اشترطت الدخول في الحكومة بثلاث المقاعد الوزارية زائد واحد، لكي تملك القدرة على تعطيل القرارات الاستراتيجية (التي تحتاج لثلاثي مجلس الوزراء وفق المادة ٦٥) أو إسقاط الحكومة باستقالة جماعية. هذا الشرط جعل منح الثقة في البرلمان مشروطاً بامتلاك سلاح التعطيل داخل الحكومة. بمعنى آخر: نعطيك الثقة لتصبح رئيساً للحكومة، بشرط أن تعطينا القدرة على شل يدك متى شئنا. هذه المعادلة الشاذة حولت مجلس الوزراء إلى متاريس سياسية، ونقلت الصراع من البرلمان إلى طاولة الحكومة، مما أدى إلى شلل العمل الحكومي، حيث يقضي الوزراء وقتهم في المناكفات وتعطيل مشاريع بعضهم البعض، بدلاً من خدمة المواطنين.

وتتجلى عبثية المشهد أيضاً في صياغة البيان الوزاري الذي تُمنح الثقة على أساسه. فيما أن الحكومة تضم أضعافاً لا يجمعهم أي برنامج مشترك (مثلاً تيار سيادي يطالب بنزع سلاح حزب الله، وتيار ممانع يتمسك بالسلاح)، فإن صياغة البيان تتحول إلى مباراة في اللغويات والبلاغة للوصول إلى جمل إنشائية حمالة أوجه ترضي الجميع ولا تلزم أحداً. وتشتهر الحكومات اللبنانية بابتداع صياغات سحرية مثل حق المواطنين اللبنانيين في المقاومة (لتجنب ذكر حزب الله صراحة) أو النأي بالنفس (لتجنب الخلاف حول سوريا). ويتم التصويت على الثقة بناءً على هذا النص الرمادي. وهنا تكمن الخديعة الكبرى: فالبرلمان يمنح الثقة لحكومة لا تملك برنامجاً حقيقياً، بل تملك تسوية لغوية لتأجيل الخلاف. وبمجرد نيل الثقة، يفسر كل طرف البيان كما يحلو له، وتعود الصراعات لتنفجر عند أول استحقاق فعلي، مما يجعل الثقة البرلمانية شياً بلا رصيد.

ومن زاوية إجرائية، يلاحظ أن الدستور اللبناني، ورغم تساهله في منح الثقة (الأغلبية المطلقة)، إلا أنه متشدد جداً في مسألة الميثاقية. فلو نالت حكومة ما ثقة ٧٠ نائباً (أغلبية مريحة)، لكن هؤلاء النواب كانوا جميعهم من المسلمين ومن المسيحيين المستقلين، بينما حجبت الكتل المسيحية الكبرى (القوات والتيار) الثقة عنها، فإن هذه الحكومة تعتبر ساقطة ميثاقياً وإن كانت ناجحة دستورياً. هذا العرف (الذي كرسه الرئيس نبيه بري مراراً) يعني أن الأغلبية العددية في جلسة الثقة لا قيمة لها ما لم تكن أغلبية ملونة طائفيًا. وهذا يعيدنا إلى المربع الأول: لا يمكن تشكيل حكومة أغلبية تحكم ومعارضة تراقب، بل يجب تشكيل حكومة كوكبيل تضم الجميع. وهذا الوضع يلغي المسألة؛ لأنك عندما تحاسب وزيراً فاسداً، فإنك لا تحاسب موظفاً عاماً، بل تحاسب ممثلاً لطائفة شريكة في الحكم، وسيعتبر أي مساس به استهدافاً للميثاقية، مما يجعل الفساد محمياً بـ درع الأغلبية التوافقية.

وختاماً لهذا المحور اللبناني، نخلص إلى أن عملية منح الثقة في لبنان قد فقدت وظيفتها الدستورية كآلية للرقابة القبلية والإجازة السياسية. لقد أصبحت مجرد طقس عبور إلزامي لشرعنة المحاصصة. فالحكومة في لبنان لا تستمد شرعيتها الحقيقية من ثقة البرلمان (التي هي تحصيل حاصل)، بل من ثقة الزعماء الذين شكلوا الطاولة المستديرة. والمفارقة المؤلمة هي أن الحكومات التي نالت أعلى نسب ثقة في تاريخ البرلمان اللبناني (حكومات فؤاد السنيورة الأولى أو حكومة سعد الحريري الأولى) كانت هي الحكومات التي شهدت أعنف الأزمات والتعطيل والشلل، مما يثبت أن الأغلبية الرقمية في قاعة المجلس لا تعني شيئاً إذا لم تكن مدعومة بأغلبية في الشارع ورضا إقليمي، وهو ما يجعل الدستور اللبناني مجرد ورقة تين تغطي عورات النظام الطائفي.

النتائج

١. الأغلبية الدستورية الموصوفة تعيق عمل الدولة:
اشتراط الثلثين لانتخاب رئيس الجمهورية، والأغلبية المطلقة لمنح الثقة للحكومة، يؤدي إلى تعطيل مؤسسات الدولة، خصوصاً في الأنظمة النسبية ذات البرلمان المفتت (العراق ولبنان).
- الأغلبية المطلقة أو الموصوفة تتحول أداة ابتزاز سياسي أكثر من كونها ضماناً للتوافق أو الوحدة الوطنية.
٢. التفسير القضائي أو العرفي يفاقم التعطيل:
في العراق، أوجدت المحكمة الاتحادية العليا ظاهرة "الثلاث المعطل"، حيث أصبح الحد الأدنى لحضور جلسة انتخاب الرئيس مستحيل التحقيق من دون توافق الكتل الكبرى.
- في لبنان، العرف البرلماني وتفسير رئيس المجلس جعل نصاب الثلثين شرطاً ثابتاً لكل الجولات، مما حول المقاطعة إلى استراتيجية دائمة لتأجيل الانتخاب، مع تعطيل النص الدستوري الأصلي الذي يسمح بالأغلبية المطلقة بعد الجولة الأولى.
٣. ضعف شرعية السلطة التنفيذية:
الرئيس في النظامين يصبح رمزاً أو وسيطاً أكثر من كونه صاحب سلطة فعلية، في حين أن رئيس الحكومة مضطر لإرضاء الكتل لضمان الثقة، ما يؤدي إلى محاصصة وزارية وضعف الأداء الحكومي.
- السلطة التنفيذية تفتقر إلى شرعية شعبية مباشرة وشرعية برلمانية متماسكة، مما يجعلها عاجزة عن تنفيذ برنامجها.
٤. تآكل المؤسسات الدستورية:
الانسداد السياسي الطويل يؤدي إلى تعطيل الموازنات والقوانين، وتحويل الحكومة إلى حكومة تصريف أعمال محدودة الصلاحيات.
- في لبنان، الفراغ الرئاسي الطويل يجعل الحكومة تتحكم بمهام الرئيس، مهدداً استمرارية الدولة ووحدة النظام السياسي.
٥. تعزيز دور الفيتو وعدم تحفيز التسوية الداخلية:
الأغلبية الموصوفة والثلث المعطل يمنحان الأقليات قدرة هائلة على التعطيل، مما يرسخ ثقافة التسوية القسرية على حساب الإرادة الشعبية.
- في لبنان، يصبح التوافق السياسي مع القوى الخارجية أساسياً لانتخاب الرئيس، مما يقلل السيادة الوطنية ويحول النواب إلى "صناديق بريد" للضغوط الخارجية.

التوصيات

١. نوصي على دور القضاء في اصلاح وحل النزاعات الانتخابية بالاضافة الى اعادة النظر في نصاب الأغلبية الدستورية من خلال اعتماد إجراءات واضحة في حال تعذر الوصول لنصاب الأغلبية، مثل جولات انتخابية متتابعة بنصاب منخفض، لمنع تعطيل الدولة لفترات طويلة.
٢. البحث عن آليات لربط انتخاب الرئيس أو تكليف رئيس الحكومة بالأغلبية الشعبية أو استفتاء البرلمان، لتقليل تبعية السلطة التنفيذية للكتل الصغيرة.
٣. تحديد الكتلة النيابية الأكثر عدداً بدقة دستورية مع تخفيض شرط الثلثين للرئاسة تدريجياً في حال الفشل في الجولات الأولى ، مع اعتماد نصاب مندرج لضمان استمرار عمل البرلمان والدولة كما في التجارب الإيطالية أو اليونانية .
٤. تعديل نصاب منح الثقة للحكومة لتسهيل تشكيلها دون الحاجة لمحاصصة مفرطة.

المصادر العربية

١. إيمان قاسم هاني الصافي. (٢٠٢٢). انحراف النظام البرلماني في الدستور العراقي النافذ. مجلة المعهد، (٩).
٢. حسين عبد الحسن مويج. (٢٠٢٢). أثر العامل الخارجي في أزمة سيادة الدولة الوطنية العراقية (٢٠٠٣-٢٠٢١). مجلة المعهد، (٨)، ص ٧٩.
٣. أحمد بيضون. (٢٠١٧). لبنان الإصلاح المرود والخراب المنشود. دار الساقى، بيروت.
٤. أنطوان مسرّه، النظرية العامة في النظام الدستوري اللبناني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ٢٠٠٤، ص ١٧٤.
٥. حمد، مصطفى. (٢٠٢٥). اثر التدخلات الخارجية على الاستقرار السياسي في لبنان خلال الفترة (٢٠١٤-٢٠٢١). مجلة السياسة والاقتصاد، ٢٦(٢٥).
٦. د. أسعد طارش عبد الرضا. (٢٠٢٣). التحالفات السياسية في العراق ومشكلة تشكيل الحكومة. مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، (٢١)..
٧. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري المؤسسات الدستورية، دار المنهل، بيروت، ٢٠١٩.
٨. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، الطبعة الثالثة، دار الحدائث، بيروت، ٢٠٠٦، ص ٣٤٥-٣٥٢.
٩. زينب علي محمد. (٢٠٢٥). دور القانون الدستوري في إرساء دعائم الدولة العراقية. مجلة دجلة للعلوم الانسانية، ١(٢).
١٠. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٠).
١١. قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٧/اتحادية/٢٠٢٢) بتاريخ ٢٠٢٢/٢/٣ (تحديد توقيت تقديم الكتلة الأكبر).
١٢. كوثر حسن غازي الياسري. (٢٠٢٥). التوازنات السياسيّة الداخليّة وتأثيرها في فاعليّة النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣. مجلة الرافدين للعلوم السياسية، ص ٢٣٧-٢٤١.
١٣. المادة ٧٠ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، والمادة ٤٩ من الدستور اللبناني.
١٤. محمد أحمد محمد، أ. د. خالد الخير. (٢٠٢٥). دور رئيس الجمهورية في النظام البرلماني: بين الرمزية والتأثير السياسي. مجلة العلوم الإنسانية والطبيعية، ٦(٢).
١٥. منذر الشاوي، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية في العراق، دار السنهوري، بغداد، ٢٠١٦.
١٦. وليد خالد عبد، حازم صباح أحمد. (٢٠٢٢). التحولات الدستورية في العراق ولبنان. مجلة فنون الفرهيد.

Foreign sources

1. Arend Lijphart, Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, Yale University Press, 2nd ed, 2012, p. 120-130.