يشهد علي سالم
مدرس القانون الدستوري المساعد
الجامعة التقنية الشمالية – المعهد التقني/ نينوى/ الإدارة القانونية

الجامعة التقنية الشمالية – المعهد التقني/ نينوى/ الإدارة القانونية

المستخلص
تتضمن المشاركات والأعراف في تشغيلة الحياة الدستورية العراقية، إذ أن التوافقات بين الكتل النيبانية والتي تحدث خارج نطاق الدستور، باتت خلاياً لأزمة دستورية يمر بها البلاد. تم بموجبها تجاوز النص المكتوب – المادة (76 /2) – وأحل محله ممارسة عملية إلا هي التوافق فيما بينها على مفهوم معين للنص الدستوري الذي شكل إزمة وخلافاً لما ينص عليه.

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

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

المقدمة
إن السلطة التنفيذية المتمتعة بالحكومة تعد المحور الأساسي في جميع الالتماء السياسية
أياً كانت - برلمانية، رئاسية، حكومة الجمعية – وذلك لما تضطلع به من مهام في إدارة الدولة. بيد إن حصول حزب معين على أغلبية المقاعد البرلمانية ليؤره تشكيل الحكومة

(*) أستلم البحث في ٢٧ /٤ /٢٠١٩ قبل النشر في ٨ /٤ /٢٠١٩.
بمفرده بات أمرًا في غاية الصعوبة وذلك في ظل التعددية الحزبية، وتأسست على ذلك تم الدخول في اتفاقيات وتحالفات بغية تشكيل "الكتلة النيابية الأكثر عدداً" بعدها وفقًا للنص الدستوري – المسؤول المباشر عن تشكيل الحكومة عن طريق تكليف مرشحها من قبل رئيس الجمهورية. وبذلك يدعو رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية بعده رئيس الأغلبية البرلمانية.

أولاً: مشكلة البحث

تتمحور الاتشاقالية الأساسية لبحثنا بالأتي: لم يتطرق نص الدستوري ممثلاً بالمادة (76/أولا) من الدستور العراقي لسنة 2005 والمتعلق بتكميل مرشح "الكتلة النيابية الأكثر عدداً" بتشكيل مجلس الوزراء، ولا النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي التحديد من هي هذه الكتلة، والتي منصلاحاتها تسمية مرشحاً لرئاسة الحكومة – أي لا بد من تحديد من هي هذه الكتلة ابتداءً حتى تقوم بتسمية مرشحها. فهل يجوز تسمية هذا المرشح بالاتفاق بين الكتل السياسية لرئاسة هذا المنصب خروجاً على النص الدستوري خصوصاً أن مسألة الكتلة البرلمانية الأكبر عدداً لم يتم حسمها بعد. وهذه الاتشاقالية الأساسية تعودنا إلى اثارة التساؤلات الآتية:

1. ما هي آلية اختيار رئيس الحكومة وفقاً لنصوص الدستور النافذ؟ وما هي سلطة رئيس الدولة في اختياره؟

2. من هي الكتلة النيابية الأكبر عدداً؟ وما هي الضرائب لعدوها كذلك؟

3. وما هو دور القضاء الدستوري في ذلك وما مدى الرامية قراراته للفاعلين السياسيين؟

4. هل أصبح تشكيل الحكومة خلافاً للفصوص الدستوري من قبل المشاريع المؤدية إلى اعراف دستورية؟

5. هل من الممكن تحديد الزمن الواجب مورده على ممارسة ما كت تم عرفاً؟

6. هل يتم التأسيس حالياً على ادخال مشاريع اتفاقية في الحياة الدستورية العراقية – سيما منصب رئيس الحكومة – كحل لإمارات و сочета يبر بها البلد لتدعو فيما بعد اعرافاً ملزمة نظراً لعدم اعتراض أي من الفاعلين السياسيين عليها بشكل رسمي؟
ثانيا: - أهمية البحث

من خلال الإجابة على التساؤلات المتقدمة تظهر لنا أهمية هذا البحث فمشكلة الكتلة الأكبر تبرز عن كل انتخابات برلمانية - ولاسيما انتخابات عامي 2010 و2018 - إذ يحتمل الجدل السياسي والقانوني حول مفهوم هذه الكتلة وتحديد مرشحها الذي يتم تكليفه لرئاسة الحكومة. وبسبب حداثة التجربة الديمقراطية في العراق وغموض النص الدستوري والأزمات التي يمر بها البلد قد جرى التوافق بين أجنحة السلطة على توزيع المناصب السينسية ومن ضمنها رئاسة الحكومة قبل الجلسة الأولى للبرلمان - قبل أن يصبح توزيع هذه المناصب عرفا دستوريا - فهي إذا اتفاقات ضمنية لم ينص عليها الدستور. وبطبيعة الحال هذه التفاوضات تتخلى عن التزامات التي تم دخلها في المحكمة السياسية وهي بطبيعة الحال تتغير حسب النقاط المتعددة. الأمر الذي يعني بأن تحديد من هي الكتلة الأكبر ومرشحها لا يتم وفقا للنصوص الدستورية بل هو رهن بهذه المشاريع. لذا فإن دراسة هذا النوع من الممارسات بات من الضرورة بمكان.

ثالثا: - هدف البحث

يهدف هذا البحث إلى بيان دور الممارسات الدستورية - المشاريع والأعمال - في الحياة الدستورية العراقية رئاسة الحكومة على وجه الخصوص. فضلا عن بيان اثر وجود هذه الممارسات على النص الدستوري، بفترة وضع الحلول تشغيلي نشوط مثل هذه الأعمال ولاسيما المشاريع الاتفاقية.

رابعا: - نطاق البحث

تركيز الدراية على تناول الية اختيار رئيس الحكومة في دستور الجمهورية العراقية النافذ والصادم عام 2005، وتقتصر على بحث الية هذا الاختيار في تشكيل الحكومة الثانية بدورها الثانية في عام 2010 والتي تمت وفقا للنص الدستوري. وتشكيل الحكومة الرابعة في عام 2018 والتي تم تشكيلها بالاتفاق بين الفاعلين السياسيين على الية مغامرة للنص الدستوري. مما يجعل نشاطا صريحا للدستور. وهذا ما دفعنا للبحث في هذا الموضوع لبيان هل أن اختيار رئيس الحكومة يتم وفقا للنص الدستوري أو وفقا للمشاريع الاتفاقية.

Rafidain Of Law Journal, Vol. (19), No. (68), Year (21)
خامسا: فرضية البحث

تتلاقي مع مشكلة البحث التي طرحناها تمثل فرضية البحث إجابات ان: المشاريع الاتفاقيات التي تتم بين الكتلة النيابية انسحب حتى على النصوص الدستورية فيما تلك المتعلقة برئاسة الحكومة بحيث انها أصبحت أعمالاً موزية للدستور.

سادسا: منهج البحث

سوف تتبع في هذا البحث المنهج الوصفي والتحليلي لتحليل النصوص الدستورية المتعلقة بتشكيل الحكومة وآلية هذا التشكيل، وكذلك تحليل الاستفادات التي أدت الى إيران مثل هذه النصوص في صلب الوثيقة الدستورية.

سابعا: ميكلية البحث

تنقسم ميكلية البحث فضلاً عن المقدمة والخاتمة إلى ثلاثة مطالب رئيسية. المطلب الأول خصصناه لبيان المفاهيم الأساسية التي تطلبها موضوع البحث وينقسم بدوره الى فرعين: الفرع الأول التناول فيه مفهوم الأعراف الدستورية، والفرع الثاني البحث به مفهوم المشاريع الدستورية. أما المطلب الثاني خصصناه لبيان الآليات الدستورية في اختيار رئيس الحكومة، ويتضمن فرعين: الفرع الأول: نبين به آلية اختيار رئيس الحكومة وفقاً للنص الدستوري. الفرع الثاني تضمن الحديث عن موقف القضاء الدستوري العراقي من مفهوم الكتلة الأكبر عددًا. في حين خصصنا المطلب الثالث لبحث التوافقات السياسية والنية اختيار رئيس الحكومة.

المطلب الأول

مفهوم أساسية

ابتداءً وفي كل دراسة علمية أكاديمية، لأبد من تحديد بعض المفاهيم الأساسية لها، وبما أنه الممارسات الدستورية تمثل بالأعراف والمشاريع لذا بات لازما علينا تحديد مفهوم كل منها لمصلح انتهاء البيان دورهما في اختيار رئيس الحكومة والذي هو مدار البحث وذلك في الفرعين الآتيين:
الفرع الأول
مفهوم الأعراف الدستورية

تنشأ الأعراف داخل المنظومة الدستورية المكتوبة أما لتكملة نقص في أمر من امور الحكم، أو تنشأ كممارسة من أجل تفسيره بطريقة ما عادة ما تكونها القوة المهمة على السلطة. بعبارة أخرى، يرتبط الدستوري هو عمل من أعمال السلطة السياسية كمؤسسة دستورية، تأتي بصفة إيجابية بصورة عامة. بد أن يكون تصرفًا سلبيًا وذلك ينجز بالاستناد عن استعمال حق يكرره الدستور.

(1) يعنى أن العرف الدستوري هو (قاعدة مطروحة يقصد بها تنظيم العلاقات بين السلطات الحاكمة بعضها بعض، أو بينها وبين الأفراد، ويكون لها صفة الأمر في الرأي القانوني للجماعة).

فوفقاً لما تقدم يتبين لنا إن مفهوم العرف الدستوري ينصرف إثراً إلى اعتياد السلطة السياسية على مزاولة عمل ما في المجال الدستوري، ويكون ذلك غالباً في حالة عدم وجود نص مكتوب(2). هذا وينقسم العرف بدوره إلى ثلاثة أنواع تتمثل بالآتي:

1. ك. سميمان الطماوي، النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988، ص 119، وبالمعنى نفسه ينظر د. إبراهيم عبد العزيز شهاب، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري - دراسة تحليلية لنظام الدستوري اللبناني، الدار الجامعية، بيروت، 1995، ص 326، 324.

2. ك. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأ المعارف، الإسكندرية، 1980، ص 46، وبالمعنى نفسه ينظر د. إبراهيم درويش، القانون الدستوري (النظرية العامة والرقابة الدستورية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 101.

3. ولابد من الإشارة إلى أن العرف الدستوري يكون من ركني أساسيين هما: الركن المادي والذي يتمثل بحصر الأعياد على اتباع نهج معين من قبل سلطات الدولة، والذي ينصح تقليده (القرار، الوضعية، التمثيل، والركن المادي) وهو الشعور بالإزاحة هذا النهج وضرورة احترامه، وذلك يتأتي من تكراره ثم اطراد اتباعه، فشأنه الاعتقاد بالزمامته سواء من قبل السلطات الحاكمة أم من قبل الأفراد. ينظر بهذا الصدد د. عوض

Rafidain Of Law Journal, Vol. (19), No. (68), Year (21)
أولاً: العرف المفسر

ينصرف اثر هذا النوع من العرف على توضيح الغموض الذي يكتنف النص الدستوري؛ بالنتيجة فهو لا ينشئ قاعدة جديدة، وبالتالي فإنه يكون محتوى النص الذي يفسره مثال ذلك ما جرى عليه العمل في فرنسا من تحويل رئيس الجمهورية إصدار الوائح التنفيذية - رغم ان ذلك ليس من ضمن اختصاصاته – كان متأتيا من نشوء عرف مفسر لنص المادة (3) من دستور 1875 والذي نصت على ان (رئيس الجمهورية يكل تنفيذ القوانين) (1)

ثانياً: العرف المكمل

على خلاف العرف المفسر هذا النوع من العرف ينصرف اثره إل انشاء قاعدة دستورية جديدة، وذلك لعدم وجود نص منظم لمسألة ما. بالتالي فإنه يضاهي التشريع وهذا تمكن خطورة وجوده الامر الذي أثار اختلاف الفقه حول قيمته الدستورية (2). مثل ذلك ما جرى عليه العرف في فرنسا وفقاً لدستور 1875 من ان يكون الانتخاب مباشرةً وذلك نتيجة سكوت الدستور عن تحديد وضع الانتخاب. رغم النص على ان يكون الانتخاب عاماً من دون اية قيود (3).

1.绿色，الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، ط2، دار وائل للنشر، عمان، 2016، ص ص 278-279.
2. حمدي حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط1، مكتبة السندي، بغداد، 2011، ص 128. وبالمعنى نفسه ينظر د. سامي جمال الدين، في النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 384.
3. يذهب غالبية الكُتاب الى قانونية هذا النوع من العرف على اعتبار أنه يقوم بتنظيم المسائل التي سكت المشرع الدستوري عن تنظيمها. ينظر د. سليمان الطماوي، مصدر سابق، ص 123، وبالمعنى نفسه ينظر د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983، ص 248.
4. د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.

Rafidain Of Law Journal, Vol. (19), No. (68), Year (21)
ثالثاً: العرف المُعدل

ينصرف أثر هذا النوع من العرف على النص الدستوري فيقوم بتعديله(1) سواء بالإضافة وذلك من خلال منح هيئة من هيئات الدولة سلطة أو اختصاصات لم تكن تمتع بها في ظل النصوص القائمة(2) من ذلك ما جرى عليه العمل في لبنان من تقويض الحكومة سلطة إصدار مرسوم تشريعي في مسائل محددة ولمدة محددة أيضاً خلافاً لما نص عليه دستور 1926 الذي حصر السلطة التشريعية بمجلس النواب. أم وعدم الاستعمال والذي ينصرف أثره إلى اعمال تطبيق نص من نصوص الدستور أو تطبيقه بشكل مغاير لما ينص عليه(3) مثال ذلك عدم ممارسة المجلس الدستوري في فرنسا دوره الرقابي وفقاً للمادة (14) من الدستور الفرنسي النافذ إلا (11) مرة اغلبها كان خلال السنوات الأولى لتنفيذ الدستور الذي دفع البعض إلى القول بسقوط النص الدستوري الذي منح المجلس هذا الدور الرقابي نتيجة عدم الاستعمال(4). ويضيف البعض نوعاً ثانياً وهو العرف المتناقض الذي ينصرف أثره إلى التأسيس إن صح التعبير لمخالفته صريحة نصوص دستور ما(5) أي أنه ينصرف إلى انشاء قاعدة دستورية جديدة خلافاً لما هو منصوص عليه دستورياً.

١. د. عبر المنظم فرج الصده، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، بيروت، 1982، ص 77.
٢. د. احسان حميد المفرجي، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطبعة دار الحكمة، بغداد، 1990، ص 206.
٣. ينظر المادة (16) من الدستور اللبناني والصدر عام 1932 المعجز.
٤. د. رعد الجدة، النظام الدستوري في دولة قطر، ط ١، وزارة الثقافة والفنون والتراث، قطر، 2012، ص ٤٤.
٥. إذا تنص المادة (41) من الدستور الفرنسي والصدر عام 1958 على أن (إذ ببين اثناء تطبيق الإجراء التشريعي أن اقتراحا أو تعديل لا يدخل ضمن نطاق اختصاص القانون) يجوز للحكومة أو لرئيس المجلس المختص أن يعترض عليه بعدم القبول، وفي حال حدوث خلاف بين الحكومة ورئيس المعنى يفصل المجلس الدستوري بدءاً على طلب أي منهما في هذا الخلاف وذلك خلال شهرين.
٦. د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط ٧، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص ص ص ٤٧٣، ٤٧٤.
رئاسة الحكومة في الممارسات الدستورية (العراق أنموذجاً)

بيد أنها مخالفة إيجابية ولست سلبية، لأن بنس الدستور على كون الانتخاب مباشر إلا إن
العرف يسري يكون غير مباشر، ويجمع الكتب على عدم شرعية هذا النوع من العرف
والعرف - وهذا ما اثار اختلاف شديد بين القضاة والنُّظام بشأنهم القانونية - وآياً
وآياً ما كانت الآراء بهذا الصدد فمن وجهة نظرنا أن النص الدستوري يحدد ابتداء الجهة
المختصة بتعديل الدستور وإجراءات الواجبة الاتباع، بالتالي فإن مثل هذا النوع من
العرف - خصوصا النوع الثاني - يعد انتباكاً للنص الدستوري والاحترام الواجب إذ أنه
يقود إلى الغاء النص الدستوري.

وبد من أنهنام من بيان مفهوم الأعراف الدستورية تنتقل إلى بيان النوع الثاني لهذه
الممارسات الا وهي المشاركات الدستورية.

الفرع الثاني

مفهوم المشاركات الدستورية

تعد المشاركات نوعاً من الممارسات الدستورية، بنشأة على حساب النصوص
الدستورية المكتوبة وعلى خلافها، أي هي اتفاق ضمني بين الكتل السياسية على العمل
خارج إطار الدستور تنتمي الفكره الرئيسي للمشاركة الدستورية حول آليه فهم نص
دستوري ما. لا بل قد تمتد إلى محاولة إيجاد حل لوضع متأزم دستورياً. وهذا ذلك
بتجاوز قاعدة دستورية بالاتفاق على مفهوم النص الدستوري الذي شكلا الأزمة. 
عبارة
أخرى إن المشاركات لا تنشأ إلا في إطار الدستور المكتوب الذي يمكن عدة الميدان الرحب
لتشويهها في الغالب. بخلاف الأعراف الدستورية التي تنشأ في ظل الدستارية الالعربية، مع
امكانية نشوئها للقيام بمهمة ما في ظل الدستار المكتوبة هذا من جهة. ومن جهة ثانية

(1) المصدر نفسه، ص 475/ هامش 3. وبالمعنى نفسه ينظر د. جابر جاد نصار،
الوسط في القانون الدستوري، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص 79.
(2) للمزيد من المعلومات عن القيمة القانونية للعرف المعدل ينظر د. حمدي العجمي،
mقدمه في القانون الدستوري، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009،
ص 67.
(3) د. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ط 1، دار ابن التديم للنشر والتوزيع
ومنشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2009، ص 707.
فإنها لا تنشأ إلا خلافا للنص الدستوري، فهي إذاً ممارسة عملية تتمثل بالاتفاق بين الكتل السياسية على مفهوم معين للنص الدستوري الذي سبب أزمة سياسية، وخلافا لما ينص عليه.

وتنقسم المشاركات الدستورية إلى نوعين رئيسين هم:

أولاً: مشاركات معتمدة كحرف سياسي دون الاستناد إلى نص دستوري

مثال هذا النوع من المشاركات احتكار رئيس الجمهورية في دستور السنة الخامسة الفرنسي البند في منصب وزير الخارجية وزعيم الدفاع، وفي العراق تم التأسيس لمثل هذا النوع من المشاركات بحيث أضحى عرضا دستورياً وذلك فيما يتعلق بتوزيع المناصب الرئاسية في الدولة على المكونات الأساسية للشعب العراقي. وقد كان ذلك بسبب ال�ذان بالديمقراطية التوافقية في تشكيل الحكومات المتعاقبة منذ 2005 إلى الآن والذي يعود إلى جملة من العوامل الاجتماعية - كون العراق مجتمع متعدد الطوائف والقوميات - والسياسية والتي تتمثل بمطالب المكونات المختلفة لتدفق المناصب العامة لتمثيلها في المؤسسات السياسية، وبنتائج الحصول على المكاسب المادية كانت أم معنوية للمكون، الذي يمثلونه.

ثانياً: مشاركات مخالفات لقاعدة دستورية

ابتداء هذا النوع من المشاركات يعد غير شرعي بيد إنه موجود ويجري العمل به بصورة طبيعية في الحياة السياسية. مثال ذلك ما ينص عليه دستور الجمهورية الرابعة الفرنسي من عدم حوز تفويض السلطة التشريعية بصورة قطعية إلا إن العمل جرى على تفويض هذه السلطة. ومن ثم من جانبنا نرى إن هذا النوع من المشاركات سيغدو بمرور الزمن استعراضاً دستوريًا ملزماً في الحياة السياسية إذا تم الالتزام بها من قبل الفاعلين السياسيين.

(1) امجد علي: النظام الفدرالي كحل للنزاعات في المجتمعات التعددية، منشأة المعرف، الإسكندرية، 2012، ص 11.
(2) د. عبدالله إبراهيم، الوحدة الوطنية ومشكلة الأقليات في أفريقيا، ط ٢، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ٢٥٣.
(3) ينظر المادة (١٣) من دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية والصدر عام ١٩٤٧ .

Rafidain Of Law Journal, Vol. (19), No. (68), Year (21)
رئاسة الحكومة في الممارسات الدستورية (العراق أنموذجاً)

خلال الكثير من القول بأن المشاريع ليست إلا اتفاقات بين أجنحة السلطة في الدولة يلحاً إليها لحل أزمة دستورية أو سياسية يمر بها البلد فهي بذلك تحوّز قوة إزامية من الناحية السياسية فهي أعمال مماثلة للدستور إلا أنها هذه الصفة تمثل خطراً عليه لأنها ترمي إلى تقديره أو تعديه خلافاً لما ينص عليه من اجراءات أو طرق منظمة لمسألة ما. ولهذا وضعنا الحالي يتم التأسيس لإدخال مثل هذا النوع من المشاريع في الحياة الدستورية العراقية وذلك فيما يتعلق برئاسة الحكومة والتي هي مدار بحثنا.

الطلب الثاني

الألات الدستورية في اختيار رئيس الحكومة

يتميز النظام البرلماني بثنائية السلطة التنفيذية\(^0\). إذ تكون من طرفين أساسيين اولاً رئيس الدولة سواء كان ملكاً تلقى السلطة عن طريق الوراثة، أم رئيساً منتخبياً من قبل الشعب أم البرلمان. وثانياً الحكومة (الوزراء، مجلس الوزراء) الذي يتولى الحكم ومن ثم يكون مسؤولاً أمام البرلمان. وفي إطار هذا المطلب سنحاول البحث في آلية اختيار رئيس الحكومة وفقاً للنص الدستوري وذلك في الفرع الأول أما الفرع الثاني سنتناول فيه موقف القضياء الدستوري من الكتلة الأكبر عداً وكالفتي.

الفرع الأول

آلية اختيار رئيس الحكومة وفقاً للنص الدستوري

تقر أغلب الدستور لرئيس الدولة بسلطة اختيار رئيس الحكومة. إلا أنها تتفاوت في طريقة الاختيار باختلاف النظام السياسي الذي تنتجه الدولة، فضلاً عن بعض العوامل المتباينة بين السلطات التشريعية والتنفيذية. بهذا الشأن ينظر د. أحمد سرحان، النظم السياسية والدستورية في لبنان والدول العربية، ط 1، دار الباحث، بيروت، 1980، ص 180-190، وبالمعنى نفسه ينظر د. فتحي عبد النبي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق/ جامعة القاهرة، 1983، ص ص 86، 90.

(1) يترك النظام البرلماني على خصوصية أخرى والتي تمثل بعنصر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات التشريعية والتنفيذية. بهذا الشأن ينظر د. أحمد سرحان، النظم السياسية والدستورية في لبنان والدول العربية، ط 1، دار الباحث، بيروت، 1980، ص 180-190، وبالمعنى نفسه ينظر د. فتحي عبد النبي الوحيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق/ جامعة القاهرة، 1983، ص ص 86، 90.
المؤثرة في طبعة نظام الحكم. ففي الدول البرلمانية ذات التعددية الحزبية ثمة طريقتين أساسيتين في تنظيم آلية هذا الاختيار تتمثل بالآتي:

الطريقة الأولى: يتم بموجب هذه الطريق منح رئيس الدولة سلطة تكليف زعيم الحزب الفائز بأكثرية المقاعد البرلمانية لتشكيل الحكومة خلال مدة محددة. وقد اعتمد المشروع الدستوري بهذا الصدد على الفائز الأول بالانتخابات لفرض الحصول على الأغلبية داخل قبة البرلمان، ومثال ذلك ما أخذ به دستور المملكة المغربية بالنص على إنه يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب وعلى أساس نتائجه. وإذا لم يستطع جمع عدد من الأحزاب معاً لتكون ائتلاف حكومي اختيار رئيس الدولة زعيم آخر من زعماء حزب الأغلبية أو أحد الأعضاء البارزين فيه،، مما يؤخذ على هذه الطريقة هو أنها قد تؤدي إلى تعطيل تسيير بعض الأمور العامة في الدولة نظراً لاستمرار حكومة تصريف الأعمال لفترة طويلة.

الطريقة الثانية: يمنح الدستور بموجب هذه الطريق رئيس الدولة صلاحية إجراء المداولات مع جميع الكتل والأحزاب الفائزة في الانتخابات البرلمانية. بغية تكليف أحد قادتها لتشكيل الحكومة ليضمن بذلك نيله للثقة البرلمانية عند طرده لتمكينه. و تعد هذه الطريقة من أكثر الطرق اتباعاً في دساتير الدول ذات النظام البرلمانية. إذ إن المشروع

---

(1) د. ساجد محمد الزاممي. و. د. علي يوسف شكري. صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء وموقف دساتير الدول حيالها. مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية/ جامعة الكوفة. مح (1)، ع (4)، 2010، ص. 5.

(2) الفصل (47/الباب الثالث) من دستور المملكة المغربية والصادر عام 2011، كما اخذ بهذه الآلية النظام السياسي الفرنسي وفقاً لدستور الجمهورية الثالثة والصادر عام 1875.

(3) د. ابراهيم حمدان حسین علي. رئيس الدولة في النظام الديمقراطي. اطروحة دكتوراه/ جامعة القاهرة. 1982، ص. 232.
الدستوري اخذ بعين الاعتبار الأغلبية داخل البرلمان وليس الفائز الأول، وقد اتخذ دساتير العديد من الدول بهذه الطريقة.(1)

وفقاً لدستور الجمهورية العراقية والصادر عام 2005 فليس ثمة انتخابات مباشرة لاختيار الرئاسات الثلاث. أي أن جمهور الناخبين ليس له دور في اختيار الأشخاص الذين يتقلدون هذه المناصب، وإنما يقتصر دورهم على اختيار من يمثلونهم من أعضاء في مجلس النواب الاتحادي ليكون هؤلاء ( بموجب التفويض الشعبي ) الحق في اختيار من يتولى الرئاسات الثلاث.(2)

ونظراً لما يتضمن منصب رئيس الحكومة من أهمية في النظام البرلماني (3) فقد نظم دستورنا الحالي إجراءات التكليف وذلك بموجب نص المادة (76)، حيث الزم الدستور رئيس الجمهورية المنتخب في ذات الدورة الانتخابية وخلال مدة اقصاها (15) يوماً بتكليف مرشح الكتلة البرلمانية الأكبر عددًا بغية تشكيل الحكومة. وعلى هذا الأخير أن يقوم بتسمية أعضاء الكابينة الوزارية خلال مدة (2) يوماً من تاريخ التكليف.(4) وفي حال احقاق رئيس الحكومة المكلف بتشكيل الكابينة الوزارية خلال هذه المدة الدستورية يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً آخر لرئاسة الحكومة وتشكيل الوزارة مع الالتزام بناء المدد المحددة في إعلاه.(5)

هذا ويصار على عرض الكابينة الوزارية في (المرتين) على مجلس النواب لنيل ثقتها إذ يتم منحها لكل وزير بصورة فردية فضلاً عن المناهج الوزاري؛ ويعقد حائزين لها عند حصولهما على الأغلبية المطلقة وفقاً للنص الدستوري.(6) في حالة عدم نيل الثقة يصار إلى تكليف

-----------------

(1) ينظر بهذا الصدد المادة (3/2/1/الفصل السادس) من القانون الأساسي لجمهورية المانيا الاتحادية والصادر عام 1949، والفصل (9/ف/1/الباب الرابع) من الدستور الإسباني والصادر عام 1978.

(2) ينظر المادة (4/4) من دستور جمهورية العراق والصادر عام 2005.

(3) اخذ دستورنا الحالي يشكل واضح بهذا النظام بـموجب المادة الأولى منـه.

(4) ينظر المادة (6/1/الأول، ثانية) من دستور جمهورية العراق الصادر عام 2005.


مرشح أخر لرئاسة الحكومة من قبل رئيس الجمهورية خلال مدة (15) يوماً من تاريخ عدم
نيل الثقة.(1)

فإذا ما تمت هذه الإجراءات فإن مرشح "الكتلة النيابية الأكثر عدداً" سيغدو رئيساً
للوزراء. وهما تقدم ذكرره من إجراءات منظمة لأية تكليف رئيس الحكومة وتشكيلها يتضمن
لنا بان المشرع الدستوري العراقي قد اخذ بمعيار الأغلبية لنيل ثقة مجلس النواب، بعبارة
إداق أنه منح البرلمان الدور الأكبر في اختيار رئيس الحكومة وذلك لأن نظامه السياسي يقوم
على التعددية الحزبية. أي أنه لم يأخذ بمعامل الفائز الأول في الانتخابات البرلمانية عند
تنظيمه لآليات اختيار رئيس مجلس الوزراء هذا من جانب.

ومن جانب آخر نجد إن المشرع الدستوري العراقي قد الزم رئيس الجمهورية بتكليف
مرشح "الكتلة الأكثر عدداً" وهو من تختاره هذه الكتلة - دون أن يحدد ابتداءً من هي
هذه الكتلة. وما هي ضوابطها - وليس بالضرورة أن يكون الفائز الأول - بيد أن الواقع
يظهر لنا العكس حيث حصلت حالات رفض من قبل رئيس الجمهورية لمرشح هذه الكتلة
وذك في عامي 2006 و 2014 وهذا ما يؤكدا لنا على خصوصية التوافقات بين الكتل
السياسية (1) وهذه الممارسة العملية ستندوة منها يملك بموجب رئيس الجمهورية حرية
التكليف من عدمه لمرشح هذه الكتلة ووفقاً لما يتم التوافق بشأنه وذلك خلافاً لنفس
الدستوري. ولم يقف الأمر عند هذا الحد وهذا ما سنبيهونه تباعاً.

ولم ينظر المادة (76/أولاً) أية اشكالية في تطبيقه ابتداءً من تشكيل الحكومة الثانية
المادة إعلاه فإن "الكتلة النيابية الأكثر عدداً" هي المسؤولة بشكل مباشر عن تشكيل
الحكومة وذلك من خلال تكليف رئيس الجمهورية لمرشحها لهذا المنصب. هذا ولم يطرق لا
الدستور العراقي ولا النظام الداخلي لمجلس النواب الاتحادي إلى تحديد المصوص بهذه
الكتلة. فهل هي من فازت بأكثرة المقاعد البرلمانية بعد إعلان نتائج الانتخابات والمصادقة
عليها؟ أين انها من تشكلت عقب ذلك بعد اتفاق الجلسة الأولى لمجلس النواب؟ حيث اثار

(1) ينظر المادة (76/خانصاً) مـن دستور جمهورية العراق الصادرة عام 2005.

(2) ينظر بهذا الشأن د.عذنان عاجل، المأزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور
جمهورية العراق سنة 2005، بحث منشور في مجلة جامعة القادسية للقانون والعلوم
السياسية/جامعة القادسية، مج (2)، عدد (3) 2015، ص 98.
هذا الموضوع جدلاً كبيراً بين أوساط البرلمانيين على وجه الخصوص والسياسيين على وجه العموم ولاسيما عقب الانتخابات التي جرت عام 2010 وتصرّراً لما أثاره النص المتقدم من خلاف في التطبيق، حيث ظهرت وجهات نظر متباينة بهذا الشأن، ولعدم وضوحه ثم الالتقاء إلى المحكمة الاتحادية العليا لنطعبيّ نص المادة (76/ أولاً) من الدستور وفض النزاع حول مفهوم الكلمة الأكثر عدداً وهذا ما سنتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

 موقف القضاء الدستوري من الكلمة الأكبر عددأ

وفقاً لنص الدستور النافذ فإن المحكمة الاتحادية العليا هي الجهة الرسمية المختصّة بتفسير نصوص الدستور (1). ولا يجوز لأي جهة أخرى – فاعلين سياسيين، ممثلين لكيانات أو أحزاب سياسية، مسؤولين حكوميين ... الخ – القيام بذلك. أي أنها المرجع الرسمي في حسم أي خلاف من الممكن أن يثور بشأن تفسير نصوص الدستور (2) وثمة سائل يسأل عن من له حق تقديم طلب التفسير؟ لم بين قانون المحكمة الاتحادية العليا ولا نظامها الداخلي من له حق تقديم طلب التفسير؟ لا تفسير النص الدستوري بدلاً ما يكون من ضمن اختصاصات هذه المحكمة. لذا فإن قانون المحكمة ونظامها الداخلي بحاجة إلى تعديل ليبيان وبشكل رسمي من له حق تقديم طلب التفسير.

هذا وتفتتت الدول في تنظيم هذه المسألة باختلاف أنظمتها السياسية فالبعض انتاب هذا المهمة بوزير العدل بناءً على طلب من مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو رئيس المجلس الأعلى للهيئات القضائية. إلا ان هذا الاجتهاد يمثل انتهاء لمبدأ الفصل بين

(1) المادة (93/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق الصادر عام 2005. ولا بد من الإشارة بهذا الصدد إلى أن هذا الاختصاص – تفسير نصوص الدستور – يعتبر من الاختصاصات المستحدثة لهذه المحكمة بموجب الدستور الحالي. إذ لم يتم ذكره ضمن قانونها المرقم (30) لسنة 2005 ينظر صلاح خلف عيد، المحكمة الاتحادية العليا في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق/ جامعة النهر، 2011، ص 80. (2) حسن جبار النايلي، الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق، مجلة المحقق المحلي للعلوم القانونية والسياسية / جامعة بابل، مج (9)، عام 2017، ص 468.
السلطات ولاستقلال الواجب توافره للسلطة القضائية لذا تتجه أغلب الدول إلى حصر تقديم طلب التفسير بسلطة الدولة الثلاث دون سواها وبشكل مباشر ومن طريق من يمثلها. وقد استقر قضاء المحكمة الاتحادية العليا في العديد من أحكامها (1) على أن طلبات تفسير نصوص الدستور تقدم من السيد رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، أو رئيس مجلس النواب أو أحدى كوازير مجلس أو لجان (2) كما يقدم الطلب من رئيس مجلس القضاء الأعلى. وعدم النقص على هذه الجهات يعد أمر يستوجب التعديل.
ويتسم قرار المحكمة الصادر بتفسير النص الدستوري بكونه بات وملزم للسلطة كافة (3) ومن تاريخ صدوره (4).

ومن النصوص الدستورية التي أثارت جداً في التطبيق وتباني وجهات النظر بشأنها هي المادة (76/1 أولاً) من الدستور ولاسيما مفهوم "الكتلة النيلبية الأكثر عدداً" وذلك عقب الانتخابات البرلمانية عام 2010 وانسحبت هذه الخلافات أيضاً على انتخابات عام 2018، ولكن مع معضلة جديدة حول ضوابط هذه الكتلة - وهذا ما سنبنيه في المطلب الثالث - وقد اصدرت المحكمة آنذاك عام 2010 وأيضاً بخصوص هذه الكتلة والضوابط لعدما كذلك.

يتلخص بالآتي:

(1) د. عز الدين المحمدي، رقابة المحكمة الاتحادية العليا على السلطة التشريعية في العراق (2018/7/20) مقال نشر على الموقع الإلكتروني تاريخ الزيارة: amp-annabaa-org.cdn.ampproject.org.
(2) ومنها القرار (3/اتحادية في 2009/2/24) وكذلك بالقرار (29/اتحادية في 2012/5/2) ونشر على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق: https://www.iraqfsc.iq
(4) المادة (44) من دستور جمهورية العراق الصادر عام 2005
(5) د. مكي ناجي، المحكمة الاتحادية العليا في العراق - دراسة تطبيقية - ط، مطبعة دار الضياء للطباعة والتصميم، النجف، 2007، ص. 98.

Rafidain Of Law Journal, Vol. (19), No. (68), Year (21)
طالب مكتب رئيس الوزراء آنذاك ووفقاً للكتاب ذي العدد (م.ر.ن/1979) وبتاريخ 2010/3/21 بيان رأي المحكمة بخصوص المادة (76) من دستور جمهورية العراق وتفسيرها لعبارة (الكثرة النسبية الأكبر عدداً) الوارد ذكرها في المادة آنفاً. وبناءً على ذلك اصدرت المحكمة رأيها بكتابها ذي العدد 25/اتحادية/2010 في 2010/3/25 حيث ذهبت ال

إن تعبير (الكثرة النسبية الأكبر عدداً) يعني: أما الكثرة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر من المقاعد، أو الكثرة التي تجمعت من قائماتين 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، فโยبه رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكثرة النسبية التي أصبحت مقاعدها النسبية في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عددًا من الكثرة أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء استناداً إلى احكام المادة (76) من الدستور.

وقد حسم القضاء بذلك المعضلة التي كانت تواجه تشكيل الحكومة آلا وهو مفهوم الكثرة الأكبر والذي ينصر على كونه من تتكون من عدد من النواب في انتفاف معين يتم الأعلان عنه في الجلسة الأولى لمجلس النواب. ومن يصدق عليهم صفة النائب هو من توفر فيهم الشروط الآتية:

1. الفوز في الانتخابات البرلمانية.
2. مصداقية المحكمة الاتحادية.
3. اداء اليمن الدستورية أمام المجلس الجديد.

(1) رأي المحكمة الاتحادية العليا المرقم 25/اتحادية/2010 منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق https://www.iraqfsc.iq
(2) ينظر بهذا الصدر نص قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 56/اتحادية/2010 حول شروط صيغة المنتخب نائباً منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق https://www.iraqfsc.iq
(3) المادة (50) من دستور جمهورية العراق الصادر عام 2005.

Rafidain Of Law Journal, Vol. (19), No. (68), Year (21)
ومفاهيم المخالفات لما تقدم ابن بإيراده ان من لم تتوقف فيه الشروط أعلاه لا يعد نائباً وبالتالي لا يستطيع مباشرة مهام عمله (التشريعي والرقيبي) بعبارة أخرى إن مفاهيم الكتلة النمائية بتصطف إلى الكتلة التي تتفوق عدداً على بقية الكتل من حيث عدد نوابها فإعادة المشرع الدستوري لم تتصطف إلى منح القائمة الفائزة في الانتخابات حق تشكيل الحكومة وإلا لا تتم التنص عليها صراحةً. بيد أنه ليس هناك ما يمنع أن تكون القائمة الفائزة في الانتخابات هي من يشكل الحكومة إذا ما استحوذت هي الكتلة الأكبر بعدد نوابها وعندئذ ستوصف بكونها الكتلة الأكبر عددًا الامر الذي يستدل منه على أن هذا المفهوم قد وضع في صلب الوثيقة الدستورية عن قصد من المشرع لخلق نوع من التوزيعات التي لا بد منها بين المكونات فضلاً عن الكتل التي تمثلها. كل ذلك كان حصيلة للظروف التي رافقته كتابة مسودة الدستور.

فضلاً عن كل ما تقدم في هناك ضابط مهم لا بد من توفره في هذه الكتلة ألا وهو حتمية تشكيكها في الجلسة الأولى لمجلس النواب الاتحادي والتي تتولى ادارتها رئيس السن، ويتمنى تسجيلها على هذا الأساس بأنها "الكتلة الأكبر عددًا". أي إن التوقيت عنصر جوهري للاختلاف لها بهذه الصفة.

وبذلك تم تشكيل الحكومة الثانية بدورتها الثانية عام 2010 بعد ان تم حسم مسألة الكتلة الأكبر. ولم يثير هذا المفهوم لغطاً في الانتخابات البرلمانية عام 2014، حيث تم تكليف مرشح هذه الكتلة لرئاسة الحكومة.

ب الخلاص إلى القول أنه إلى حد تشكيل الحكومة الثالثة عام 2014 كان هناك التزام بالأقصى الدستوري إضافة إلى قرار المحكمة الاتحادية العليا بشأن تحديد من هي الكتلة الأكبر من قبل الفاعلين السياسيين. إلا أن الأمر لم يبقى عند هذا الحد وهنا بزو دوري المشاريع الالتفافية في عملية اختيار رئيس الحكومة، وهذا ما سعى رحى بحثه في المطلب الثالث.

(1) راشد الساموك، المفاهيم الدستوري للكتلة النمائية الأكثر عدداً، 24/5/2018 في.

(2) وهذا ما أكدته الرأي التفسيري الصادر من المحكمة الاتحادية العليا المرقم 25/ أتحادية/ 2010.

Rafidain Of Law Journal, Vol. (19), No. (68), Year (21)
المطلب الثالث

التوافقات السياسية والمرشحات

تلعب التوافقات بين أجنحة السلطة السياسية في العراق دورًا بارزًا في تنمية أمور الحياة الدستورية حيث غدا البعض منها معتمدا كأعراف بهذا الشأن. وهذا يتأكد لنا من خلال التوافق على توزيع الرئاسات الثلاث على الشعب العراقي، والذي تم التأسيس له منذ تشكيك الجمعية الوطنية. لا بل إن القضاء الدستوري - المحكمة الاتحادية العليا - ذاته قد أقر مثل هذه التوافقات، وذلك في أحد قراراته المتعلقة بكيفية انتخاب نواب رئيس الجمهورية. حيث ذهب الى ان ({...})، وإن انتخاب مجلس النواب نواب رئيس الجمهورية الثلاثة المرشحين من قبل رئيس الجمهورية مرة واحدة (سيلة واحدة) كان بناءً على توازن المكونات والقوى السياسية. وإن انتخابهم مرة واحدة لا يخالف احكام الدستور ({...}).

وفي قرار آخر لها اقرت أيضا التوافقات التي تمت بين الكتل على انتخاب بعض الوزارات بوزراء تم التصويت عليهم وكالة حيث ذهب الى ان ({...}). بينما إن الإدارة الحالية هي وزارة (شريكة وطنية) جرى التوافق السياسي على تسمية أعضائها ومنهم الوزراء وكالة، وجرى التوافق بين الكتل السياسية على توزيع حقائب هذه الوزارات فيما بينها كل حسب استحقاقه البرلماني ({...}).

فضلا عن عرف الجلسة المفتوحة والتي قد تستمر لمدة شهر أو أيام رغم صدور قرار من المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستوريته ({...}).

(1) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 42/اتحادية/2011 والصادر في 22/8/2011
منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا:
https://www.iraqfsc.iq

(2) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 53/اتحادية/2011 في 18/10/2011
منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا
https://www.iraqfsc.iq

(3) ينظر نص قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 55/اتحادية/2010 والصادر في 24/10/2010
منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا:
https://www.iraqfsc.iq
أما فيما يتعلق بتشكيل الحكومة - وعلى الرغم من وجود عرف دستوري في شأن تولية من قبل مكون معين، إلا أن التوافقات لم تتفق عند هذا الحد بل امتدت إلى النص الدستوري المنظم لآليته هذا التكليف - فقد عادت معضلة الكتلة الأكبر عدة للظهور من جديد وذلك في الجلسة الأولى لمجلس النواب الاقليمي المنتخب عام 2018 عندما أعلنت كتلتان نائبين تشكيلهما للكتلة الأكبر (1) الأمر الذي ألقى بظلاله على الجلسة الأولى لمجلس النواب الاقليمي حيث فشل المجلس في اختيار رئيسه ونائبيه وفقاً لما ينص عليه الدستور والتنظيم الداخلي للمجلس (2).

وفي إطار التنافس بين هذين الائتلافين لتشكيل الحكومة تم طرح مسألة أخرى لم تكن من ضوابط الكتلة الأكبر - وفقاً لرأي المحكمة - ألا وهو الاحتمال احتساب عدد الأعضاء المكونين لها.

فذهب أحراراً إلى أن هذه الآلية تتلخص في حساب عدد الأعضاء الفائزين في الانتخابات ضمن القائمة الانتخابية وان شهدت هذه القوائم انسحابات لحالة للوزراء. ويتضمن تسجيل القائمة الأكبر وفقاً لهذا الرأي بتوافق رؤساء الكتل المختلفة داخل الكتلة الأكبر وليس بالضرورة اخذ التوافق الحقيق للنواب المنضوي تحت الائتلاف، على اعتبار أن رؤساء الأحزاب هم من يمثلونهم رسمياً أمام الجهات الأخرى وفقاً لقانون الأحزاب العراقية (3).

(1) فئة الائتلافات اساسين أدعى كل منهما أنه يمثل الكتلة الأكبر هما: التجمع الأول يضم كتل شارون والنصر والحكمة والوطنية و 16 كياناً سياسياً اخر وأطلق عليه تحالف الإصلاح والإعمار. أما التجمع الثاني فيضم الفتح والقانون، النصر، القرار، الحمادي، الأنبار ونائبين، كفاءات، بابليون، وجزء من الائتلاف الوطني والنصر وأطلق عليه تحالف البناء.
(2) ينظر المادة (55) من دستور جمهورية العراق الصادر عام 2005، والمادة (5) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي والصادر عام 2007.
(3) ينظر المادة (19/أولا) من قانون الأحزاب السياسية المرقم (36) لسنة 2015.
في حين يشير الاتفاق المقابل على اعتبار آلة حساب عدد النواب الفعليين في داخل الاتفاق، وذلك بالاعتماد على توقيعهم الحية في توثيق الكتلة الأكبر.

و هذا ولم يتم حسم هذا الموضوع، إذ لم يثبت لحد كتابة هذا البحث تقديم أي جهة من الجهات التي يحق لها تقديم استفسار للمحكمة الاتحادية العليا بهذا الخصوص.

ولغرض الخروج عن هذا الأمر تم التوافق بين كلا الاتفاقين على مرشح لرئاسة الحكومة لا يمثل "الكتلة الأكبر" خروجاً على نصوص الدستور، وقرار المحكمة الاتحادية العليا.

وبالفعل تم تشكيل الحكومة بناها على هذا التكتيل، وحازت على ثقة مجلس النواب الاتحادي هذا من جانب.

ومن جانب آخر يثار التساؤل الأتي: لماذا لم يرفض رئيس الجمهورية تكيليف المرشح الذي تم الاتفاق عليه بين الكتل النيابية خروجاً على النص الدستوري؟ فيما ان هناك سابقة تكررت مرتين تمثلت في رفض رئيس الجمهورية تكيليف مرشح هذه الكتلة والمشكلة.

ابتداءً بموجب النص الدستوري.

هذا وان دل على شيء فإنّه يدل على أن شتة اتجاه أو ممارسة يسوس لها في الحياة الدستورية العراقية ألا وهي ان المشاركات الاقتفائية التي تتم بين الكتل النيابية استنبطت حتى على النصوص الدستورية بحيث أنها أصبحت أعمالاً مواجهة للدستور. وسبب الإزمة التي سببها تطبيق المادة (76/ أولا) من الدستور ولغرض الخروج منها تم التوافق بين الكتل النيابية على ايجاد الحل لها بالاتفاق على مفهوم معين للنص الدستوري الذي شكل ازمة وخلافاً لما ينص عليه. وهذها ما سيؤسس له بموجب هذه المشاركات وبرموم الزمن.

1.) سعد محمد حسن الكندي، الكتلة البرلمانية الأكبر والخلافات السياسية، 5/9/2018 في 08:48 م منشور على الموقع الرسمي لمثل القرارات الاستراتيجية - جامعة كربلاء kerbalacss.uokerbala.edu.iq

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

Rafidain Of Law Journal, Vol. (19), No. (68), Year (21)
وفي حالة تكرار الاخذ بها والالتزام فيها (1) - يتضمن أعراف معدلة للنص الدستوري خلافا للإجراءات التي حددها الدستور وفقا للندا المادة (142) منه، ولا أدل على ذلك من كونها تلقى قبولًا من الجميع ان لم تلتئس الكل حيث لم تثبت قيام أي جهة رسمية بالطبع فيها امام المحكمة الاتحادية سوى تصريحات اعلامية هنا وهناك. اضف الي ذلك ان مفهوم "الكتلة الديموقراطية الأكبر عددا" تم إبرادها في الدستور ابتداءً حفاظاً على التوازنات بين المكونات التي تتألف منها الشعب العراقي. وهذا بالفعل ما حدث في اختيار الحكومة الرابعة حيث تم تجاوز معضولة "الكتلة الأكبر بالتوافق ما بين الكتل كسابقة في هذا المضمار ويمكن عدها بداية لحرف معدل للنص الدستوري الخاص بتشكيل الحكومة - اذا ما تكرار الخذ بها في الانتخابات البرلمانية المقبلة عام 2022 - يتخلص مصمم من تحديد "الكتلة البرلمانية الأكبر" ومرشحها سيخضع للتوافقات والتفاهمات بين الكتل الفائزة في الانتخابات البرلمانية هذا من جهة.

ومن جهة ثانية تحدى أن رئيس الحكومة المكلف لن يكون بمنأى عن تأثيرات الكتلة التي اطلست على سدة الحكم لعدم حصول أي منها على اغلبية المقاعد داخل المجلس، وذلك عن طريق تمريرها للحكومة الجديدة بمنحها الثقة من عدمها، ودليلاً على ذلك عدم التوافق على مرشحي هذه المكتبة فيما الامور التي لم يحسم مرشحها حتى الآن بسبب عدم الاتفاق فيما بينها على مرشح واحد.

خالص إلى القول بأن النصوص الدستورية التي تركت دون معالجة خصوصا المادة (176/أولا) هي التي فتحت الباب لمثل هذه المشاركات بين الكتل الديموقراطية بالنتيجة ليس لنا رفضها طالما أن لم تتم معالجتها في صلب الدستور أو بالإفادة على قانون ينظم ذلك. لذا وكلما تقدم وغرض تجنب هذه الأعمال المفزعة للدستور، نرى ضرورة تدخل المشروع الدستوري في تعديل نص المادة اعلاه ليصبح مفهوم الكتلة الأكبر عددا بشكل واضح وصريح مما يترتب على ذلك من أثار قانونية جسيمة.

(1) لا يمكن تحديد المدة اللازمة لتكوين العرف، إلا أن الفكر القانوني استقر على أنه يكفي وجود سابقتين لتكوين العرف، وذلك بالاستناد إلى حكم المحكمة العليا الفدرالية السويسرية والصدر عام 1917 والذي ذهب فيه إلى الزامية عرف دستوري بناءً على سابقتين حدثيتين عام 1870 وآخرى عام 1914. ينظر بهذا الشأن د. نعمان أحمد الخطيب، مصدر سابق، ص 466 / هامش(1).
الخاتمة
بعد ان انتهينا من كتابة هذا نختتمه بفهم النتائج والتوصيات التي نحاول من خلالها اصلاح نظامنا الدستوري وكالاتي:

أولاً: النتائج
1. ينشأ العرف باتباع احدهم السلطة العامة في الدولة سلوكا مطردا في شأن ما، وتكراره بحيث يكون له صفقة الالتزام من قبل هذه السلطات. في حين ان المشاركات الدستورية لا تعدو ان تكون اتفاقات بين الفاعلين السياسيين يلجأ اليها لتجاوز ازمة سياسية يمر بها البلد. اي هي بهذا المعنى تمثل حولاً آثرة يتم اعتمادها كمشاريع عملية لتجاوز هذه الازمات.
2. بالإمكان تحول هذه المشاركات الى اعراف دستورية اذا ما تم الالتزام بها وتكرار ذلك ولو لمرة واحدة وهذا ما تم الأخذ به في توزيع الرئاسات الثلاث. فضلا على تسجيل سابقين بامتياز رئيس الجمهورية عن تكليف مرشح الكتلة النسبية الاكبر عددًا.
3. تم التأسيس لإدخال مشاركات جديدة في الحياة الدستورية العراقية وذلك فيما يتعلق برئاسة المحكمة بخلافة نص المادة الدستورية الخاصة بتشكيلها وإحلال حل آني محلها للخروج من ازمة "الكتلة الأكبر" التي نص عليها الدستور وذلك نتيجة التقارب النسبي في الأصوات بين الكتل الفائزة في الانتخابات.
4. من صلاحيات "الكتلة الأكبر" تشكيل الحكومة وفقاً لنص المادة (76/أولاً) ورغم ان مفهوم هذه الكتلة قد تم حسمه وفقاً لقرار المحكمة الالتحادية العليا. إلا ان هذا الخلاف عاود للظهور مرة اخرى بعد انتخابات عام 2018 ولكن تمكرون هذه المرّة حول آليه احتساب عدد الأعضاء المكونين لهذه الكتلة. وهذا ان دل على شيء فإنه يدل على انتقال رئاسة الحكومة للنار في بدايتها لبقي الرئاسات (رئاسة مجلس النواب - رئاسة الجمهورية) وإلا كان هناك عرف دستوري مستقر على اعتبارها من استحقاق مكون معين، باتت تخضع في الاحترسات والعوامل التي يتم داخل الأحزاب السياسية والتي تتغير حسب الظروف والأحوال بالتالي هذه المشاركات هي الأخرى تتغير باستمرار الأمر الذي يلقي بظلاله على تشكيل الحكومة لذا تم التوافق على مفهوم معين للنص الدستوري.
وجود هذه المشاركات يعني نشوء عمل موازي للدستور يتمثل بالاتفاق على مفهوم معين للنص الدستوري الذي يشكل الأزمة وخلافا لما ينص عليه.

ثانيا: التوصيات

1. ندعو المشروع الدستوري العراقي إلى إعادة النظر في النصوص الدستورية التي تركز دون معالجة - رئاسة الحكومة على وجه الخصوص - حتى لا يشكل تطبيقها أزمة دستورية وسياسية متكررة عقب كل انتخابات برلمانية، وبالتالي تكون محل تفسيرات متباينة. إذ أن عدم معالجتها في صلب الدستور أو إباحتها إلى قانون منظم لها، فتح الباب لنشوء هذه الأعمال الموازية للدستور والمخالفته له، بالنتيجة لم يكن بالإمكان رفضها طالما أنها ابتدأ تركز دون معالجة.

2. ولغرض حل أشكال الكتلة الأكبر التي يتوقف عليها تشكيل الحكومة وإزالة أي ببس أو غموض يعترى هذا المفهوم نحتاج إلى تدخل تشريعي بتعديل المادة (76/أولا) من الدستور لبيان مفهوم هذه الكتلة وآلة تشكيلها لما يترتب من ذلك على نتائج قانونية خطيرة.

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

4. ندعو جميع الفاعلين السياسيين إلى التزام بصيغة المادة (12/أولا) من دستورنا الحالي، وذلك بعدة القانون الإسمي والأعلى والذي يتعين على الجميع التزام به، وعدم الاتفاق على ما يخالف النصوص المنظمة لأي لائحة تداول السلطة، ولا يتحقق ذلك إلا بتجاوز المصالح الحزبية والمكوناتية الضيقة وترسيخ الشعور بالمواطنة ليتم بناء الدولة وفقاً للأطر الدستورية والقانونية.

5. تعديل قانون المحكمة الاتحادية العليا ونظامها الداخلي بما يتلاءم مع اختصاصها بتفسير النصوص الدستورية المنصوص عليها في المادة (93/ثانيا) وذلك بتحديد من له حق تقديم طلب التفسير ويشمل واضح وصريح.
אום الكتب القانونية

1. د. إبراهيم درويش، القانون الدستوري (النظرية العامة والرقابة الدستورية)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
2. د. إبراهيم عبد العزيز شيخا، الوجيز في النظام السياسي والقانون الدستوري - دراسة تحليلية لنظام الدستوري اللبناني -، الدار الجامعية، بيروت، 1995.
3. د. حسان حميد المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مطبعة دار الحكمة، بغداد، 1990.
4. د. أحمد سرحان، النظام السياسي والدستورية في لبنان والدول العربية، ط 1، دار الباحث، بيروت، 1980.
5. أمجد علي، النظام الفدرالي كحل للنزاعات في المجتمعات التعددية، منشأة المعارف الاسكندرية، 2012.
6. د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، ط 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
7. د. حمدي العجمي، مقدمة في القانون الدستوري، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2009.
8. د. حمید حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط 1، مكتبة السنهر، بغداد، 2011.
9. د. رعد الجدا، النظام الدستوري في دولة قطر، ط 1، وزارة الثقافة والفنون والتراث، قطر، 2012.
10. د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1983.
11. د. سامي جمال الدين، في النظام السياسي والقانون الدستوري، منشأة المعارف الاسكندرية، 2005.
22 د. سعد جمعر، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1980.
24 د. عبدالسلام إبراهيم، الوحدة الوطنية ومشكلة الأقليات في أفريقيا، ط 2، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2005.
25 د. عبد المنعم فرج الصدف، مبادئ القانون، دار النهضة العربية، بيروت، 1982.
26 علاء صبري التميمي، مجموعة قرارات وأراء المحكمة الاحترافية العليا، مكتبة صباح، بغداد، 2009.
27 د. وائل النشر، عبودي في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، ط 6، دار، 2016.
28 د. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1975.
30 د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط 7، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2011.
31 د. يوسف حاشي، في النظرية الدستورية، ط 1، دار ابن النديم للنشر والتوزيع، ومنشورات الحلفي الحقوقية، بيروت، 2009.

ثانيا: الرسائل والأطروحات الجامعية
1 د. إبراهيم حمدون حسنين علي، رئيس الدولة في النظام الديمقراطي، اطروحة دكتوراه / جامعة القاهرة، 1982.
2 صلاح خلف عبد الخالق، المحكمة الاحترافية العليا في العراق (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق / جامعة النهرين، 2011.
3 د. فتحي عبدالغني الوجيدي، ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق / جامعة القاهرة، 1982.
ثالثاً - البحوث

1. حسين جبار الناصري، الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا في العراق، مجلة المحقق القيمي للعلوم القانونية والسياسية / جامعة بابل، مج (9)، ع (3)، 2017.

2. د. ساجد محمد الزاملي، و د. علي يوسف شكري، صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء وموقف دستور الدولة حيالها، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية/ جامعة الكوفة، مج (1)، ع (4)، 2010.

3. د. عدنان عاجل، المأزق الدستوري لرئيس مجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة جامعة القادسية للقانون والعلوم السياسية/ جامعة القادسية، مج (٢)، ع (٢)، ٢٠١٠.

رابعاً - الدسائير والقوانين

أ: الدسائير

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

ب: القوانين والأنظمة

١. قانون الحزاب السياسي المرقم (٣٦) والصدر عام ٢٠١٥.
٢. قانون المحكمة الاتحادية العليا المرقم (٣٠) والصدر عام ٢٠٠٥.
٣. النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي والصدر عام ٢٠٠٧.
٤. النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) والصدر عام ٢٠٠٥.
خامسا: القرارات القضائية

1. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (3/الحوارية في 2009/2/4) منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في:

https://www.iraqfsc.iq

2. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد 42/الحوارية/2011 والتصاد في 8/8/2011 مكتوب على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا:

https://www.iraqfsc.iq

3. قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد 55/الحوارية/2010 والتصاد في 10/10/2010 منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا:

https://www.iraqfsc.iq

4. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم 59/الحوارية/2010 حول شروط صيودة المنتخب ناخباً منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا:

https://www.iraqfsc.iq

5. رأي المحكمة الاتحادية العليا المرقم 25/الحوارية/2010 منشور على الموقع الرسمي للمحكمة الاتحادية العليا في العراق:

https://www.iraqfsc.iq


سادسا: - المواقع الالكترونية


https://www.iraqfsc.iq

تاريخ الزيارة 18/7/2018.

2. سعد محمد حسن الكندي، الكتلة البرلمانية الأكبر والخلافات السياسية، 5/9/2018 في 228/480 مقال منشور على الموقع الرسمي لمراكز الدراسات الاستراتيجية - جامعة كربلاء kerbalacss.uokerbala.edu.iq

تاريخ الزيارة 7/10/2018.

3. د. عز الدين المحزمي، رقابة المحكمة الاتحادية العليا على السلطة التشريعية في العراق

amp-annabaa-org.cdn.ampproject.org