



مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

قراءة دستورية في آليات تشكيل الحكومة في دستور العراق 2005

فراس طارق مكية



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاص ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تهمّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2021

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

قراءة دستورية في آليات تشكيل الحكومة في دستور العراق 2005

فراس طارق مكية *

يعد التداول السلمي للسلطة أبرز معايير النظام الديمقراطي ومنجزاته، ويقاس استقرار النظام السياسي بمدى سلاسة هذا التداول المتحقق بآليات الانتخاب، وتتعدد هذه السلاسة في المراحل الانتقالية ولاسيما في الدول الخارجة من حقب دكتاتورية؛ بسبب استمرارية النزوع نحو احتكار السلطة، أو بسبب التشتت الاجتماعي الناجم إما من عدم الثقة بين المجتمعات وإما المكونات عقب مرحلة صراع، وإما من انهيار الدولة إذا ما كان النظام شمولياً وليس فقط دكتاتورياً، وعادةً ما تقع هذه الدول في المراحل الانتقالية في فخ جرعة الديمقراطية الزائدة كرد فعل على قمع الحريات السياسية و/أو سوء تقدير من المجتمع الدولي الذي يطالب عبر خبراء بيروقراطيين بمقاييس ديمقراطية مثالية دون الأخذ بالحسبان الخصوصيات الوطنية والمحلية وتحديدًا في المراحل الانتقالية المعتمدة بدرجة كبيرة جداً على الخلفيات التاريخية.

ويمكن دراسة النظام السياسي في العراق 2003 كمثال جيد لمجموعة من هذه الإشكاليات، فقد عانى العراق من واحدٍ من أقسى الأنظمة الشمولية امتد لحوالي خمسة وثلاثين عاماً مارس فيه النظام، فضلاً عن شموليته التمييز والاضطهاد الإثني والطائفي، وكانت النتيجة الحتمية انهيار الدولة بانهياره مع ذوبان الهوية الوطنية وعجز تام عن إعادة صياغتها؛ بسبب أجواء متأزمة من عدم الثقة بين مكوناته المتحسّسة لاستعادة حقوقها الإثنية والطائفية ما قاد بالتالي لعنفٍ يرقى إلى حربين أهليتين خلال أقل من خمس عشرة سنة وسط صراع دولي راهنٍ أولاً على إفشال النظام الديمقراطي الجديد الذي يشكل تهديداً مباشراً للأنظمة في جميع الدول المجاورة، وراهنٍ ثانياً على إدامة ضعف

* المنظمة العربية للقانون الدستوري.

الدولة واستمرار مرحلتها الانتقالية للتمكن من حصيلة هائلة من الموارد الجيوسياسية والاقتصادية البشرية والمادية.

اعتمد دستور 2005 النظام البرلماني كخيار حتمي لتجنب العودة للنظام الديكتاتوري، مع منح صلاحيات مفرطة لمجلس النواب على حساب السلطة التنفيذية إغياً في توفير الضمانات لمنع مثل هكذا انتكاس محتمل، وبسبب أزمة الثقة الحادة بين مكوناته الأساسية الثلاث التي فرضت فضلاً عن ذلك توزيعاً مختلفاً للسلطات الفيدرالية لنظام أقرب للكونفدرالية تبعاً للهاجس من عودة أنظمة العسكراتيا والانقلابات التي يهيمن عليها عادةً أحد المكونات، وقد أنتج توزيع السلطات هذا حكومة هشّة لنظام يراد منه إعادة بناء الدولة. لذلك لم يكن مستغرباً أن يكون تشكيل الحكومات الوزارية الثماني¹ عبارة عن أزمة مخاض مستعصية في كل مرة، وأن يستغرق تشكيل الكابينة ثمانية أشهر مثلاً. وعلى الرغم من أن الأزمة بوضوح سياسية وليست قانونية، إلا أنها تكون مشحونة بجدل دستوري حول مواضيع معيارية كالجلسة المفتوحة والكتلة الأكبر، وقد كان من الممكن للمحكمة الدستورية «المحكمة الاتحادية العليا» أن تستغل هذا الجدل لكبح جماح الصراع السياسي، وأن تؤدي دورها في الحفاظ على استقرار النظام الدستوري واتزان، عبر تقديمها لتفسيرات تسهم باستقرار النظام السياسي وترسخ عملية الانتقال الديمقراطي، إلا أن المحكمة الدستورية كما يبدو من خلال النتائج المترتبة على قراراتها، وكما يبدو من الجدل القانوني الذي رافقها كانت أبعد ما تكون عن القيام بهذا الدور.

1. حكومة مجلس الحكم 2003 - الحكومة المؤقتة 2004 - الحكومة الانتقالية 2005 - الدورة الأولى 2006 - الدورة الثانية 2010 - الدورة الثالثة 2014 - الدورة الرابعة 2018 - الدورة الرابعة 2020 بعد استقالة الحكومة. بيد أن الحكومتين الأولىين معينتان فلم تعانیا نفس أزمة التشكيل بنفس الصعوبة.

تعالج المادة 76 من دستور جمهورية العراق² 2005 إجراءات تشكيل الحكومة الجديدة بعد إجراء الانتخابات البرلمانية بتكليف رئيس الجمهورية لمرشح «الكتلة البرلمانية الأكثر عدداً» بتشكيل مجلس الوزراء خلال مدد دستورية محددة وتستمر المادة بتكليف رئيس الجمهورية لمرشح «جديد» في حال إخفاق الأول بتسمية كابينته، ثم بتكليف رئيس الجمهورية لمرشح «آخر» في حال فشل الوزارة بنيل الثقة. ولا بد من مناقشة بعض النقاط الإشكالية في هذه المادة التي تعد من أهم المفصل الحساسة في عملية تداول السلطة واستمرارية النظام السياسي؛ وبالتالي نجاح عملية تأسيس الدولة الجديدة.

الإشكالية الأولى: النهاية المفتوحة لعملية تشكيل الكابينة الوزارية، فماذا لو أخفق المرشح «الآخر» أي الثالث في تشكيل الكابينة ونيل الثقة؟ هل تستمر العملية بتكليف مرشح رابع وخامس وهكذا إلى ما لا نهاية لحين نيل الثقة؟ وما المدد الدستورية لعملية تكليف المرشح الثالث؟ سنضطر في قراءة سريعة للنص لعلاج النهاية المفتوحة لما يحتمل جداً أن يكون أزمة سياسية خانقة وفراغ دستوري قاتل أن نفسّر النص قسراً بأن المدد الدستورية للمرشح الثالث للتشكيل ثم لنيل الثقة هي مدد مفتوحة - إلى ما لا نهاية -؛ كي لا نضطر حينها للجوء لتكليف رئيس وزراء رابع أو خامس سواء كان هذا مراد المشرع الدستوري في الواقع أم لا، ولكن هنا سيبرز التناقض الآتي:

2. المادة 76:

أولاً: - يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.

ثانياً: - يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف، تسمية أعضاء وزارته، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف.

ثالثاً: - يُكلف رئيس الجمهورية، مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً، عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة، خلال المدة المنصوص عليها في البند “ثانياً” من هذه المادة.

رابعاً: - يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقته، عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة.

خامساً: - يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة، خلال خمسة عشر يوماً، في حالة عدم نيل الوزارة الثقة.

بأيّ مبرّرٍ نمنح المكلف الثالث مدة مفتوحة لتشكيل الكابينة بينما نقسر المكلف الأول على ثلاثين يوماً فقط، والواقع أن المكلف الأول هو الأولى بالتكليف والتشكيل باعتباره مرشح الكتلة البرلمانية الأكبر في نظام برلماني؟ الجواب هو أن هذا التفسير كما قلنا «قسري» لمعالجة فراغ دستوري محتمل جداً بسبب قصور النص الدستوري، وإن كانت الآلية التقليدية المعتمدة في الأنظمة البرلمانية لمعالجة حالات تعسر الولادة الحكومية في البرلمانات المشتتة سياسياً هي حل البرلمان وإجراء انتخابات مبكرة على أمل فرز برلمان أكثر تجانساً وتوافقاً ولمنح الناخبين فرصة لإعادة اختيار أكثر واقعية وأقل استقطاباً ومنح المرشحين فرصة من جانبهم للتوصل لتفاهات أكثر مسؤولية. لا يمكن من دون الاطلاع على محاضر لجنة كتابة الدستور التكهن برغبة الجمعية التأسيسية أو خياراتها في معالجة الانسداد السياسي المحتمل في مثل هذه الحالة، هل كانت ترغب بالسياق الكلاسيكي لحل البرلمان وإعادة الانتخابات ولكنها أخفقت في كتابة نص يعبر عن ذلك، أم أنها لم تعالج هذه المسألة قصوراً منها، أم أن الآلية المستنبطة هي المقصودة فعلاً وهي ترك عملية تشكيل الحكومة مفتوحة بصورة «لا نظامية» لحين التوصل إلى توافق سياسي بعد تعذر السبيل الدستوري النظامي المحدد في الفقرات الأربعة الأولى من المادة؟ يمكن الركون للخيار الأخير؛ نظراً للأجواء السياسية التي كانت تبشر في حينها بالديمقراطية التوافقية، كما يحتمل أيضاً الخيار الأخير، وهي قصور الجمعية التأسيسية عن إدراك هذه الإشكالية المحتملة.

الإشكالية الثانية: عدم إحكام صياغة المدد الدستورية، فليست المدة الدستورية مفتوحة للمكلف الثالث فقط وإنما للثاني أيضاً! بالطبع لا ننكر أن موضوع المدد الدستورية تمّ تجاوزها سياسياً وخرق الدستور في كل مرة بالإجماع وليس بالتوافق فقط، ولكن عندما يتعلّق الأمر بمرشح مختلف وأحياناً لكتلة مختلفة فهذا يمكن أن يسبّب نزاعاً سياسياً بل وما هو أبعد من الصراع السياسي - كما حصل بعد انتخابات 2010 بالضبط - وليس الموضوع مجرد صياغة قانونية مرتبكة. نحن مضطرون مرة أخرى لتقديم تفسير لا يمكن أن يكون قاطعاً وإنما لمعالجة هذا الخلل في

النص الدستوري بأن نحكم بإخضاع المكلف الثاني لنفس المدد المحددة للمكلف الأول باستنباط قاعدة لمسانحة هذين المكلفين واختلافهما عن المكلف الثالث باعتبار فصلهما عنه بالفقرة رابعاً؛ وبالتالي إخضاعهما لها وعدم إخضاعه لها. هذا الاستنباط يتفق مع ما ذهبنا إليه في النقطة الأولى ولكن ستترب عليه نتائج خطيرة ستتحكم بشكل النظام السياسي وتبدو من خلال القراءة السياسية أنها ستتنتج نظاماً سياسياً غير الذي تم التوافق عليه عقب انهيار النظام الشمولي. فمن نتائج هذه القاعدة المستنبطة بسبب قصور نص دستور 2005 أن المكلف الثالث لا أمد مفروض عليه في عملية تشكيل الكابينة وفي عملية نيل الثقة كما مرّ، ومن نتائجها أن المكلف الثالث غير ملزم بنيل الثقة أصلاً وإنما ملزم بالتسمية فقط لعدم شموله بالفقرة الرابعة التي تلزم رئيس الوزراء المكلف بعرض أسماء أعضاء كابينته ومنهاجه الوزاري على مجلس النواب لنيل الثقة بعكس سابقه، وهذه نتيجة يتعسر قبلها إذا ما اتفقنا أن نية المشرع الدستوري كانت تأسيس نظام برلماني كما نصّ عليه الدستور بل ونظام برلماني «متطرف» أفرط في منح السلطة لمجلس النواب على حساب السلطات الأخرى. القاعدة المستنبطة تبدو منطقية ومتناسكة من ناحية استنتاج النص ولكننا «سنضطر» بناءً على نتائجها لإعادة التفسير بناءً على الملابسات التاريخية والسياسية لمرحلة كتابة الدستور والتكهن بإرادة المشرع الدستوري وهذه عملية خطيرة أقرب إلى التشريع وليس التفسير وقد لا تكون مبررة أو مشروعة حتى وإن كانت بغرض معالجة الخلل في النص.

سنفترض التفسيرات التالية – وفيها كما قلنا اجتهاد وليس فقط استنباط – أن جميع المرشحين يشترط فيهم نيل الثقة من مجلس النواب على وزرائهم ومنهاجهم الوزاري تماشياً مع النظام البرلماني، وأن المكلف الثالث لا يخضع للمدد الدستورية المحددة التي يخضع لها المكلفان الأول والثاني في التسمية وفي نيل الثقة اعتماداً على أن الفصل بالفقرة الرابعة بينهما أما جاء بقصد معالجة الفراغ الدستوري والانسداد في العملية السياسية.

الإشكالية الثالثة: ارتباك صياغة المصطلحات المهمة فيما يتعلق بترشيح رئيس مجلس الوزراء

— وهو الرئيس التنفيذي الفعلي في النظام البرلماني والمنصب الأخطر والأكثر حساسية في الدولة والنظام على الإطلاق— فالمكلف الأول هو مرشح «الكتلة النيابية الأكثر عدداً»، والمكلف الثاني هو مرشح «جديد» والمكلف الثالث هو مرشح «آخر»، وفي المادة 81 وفي حال خلو منصب رئيس الوزراء يكلف رئيس الجمهورية «مرشحاً آخر» وفق أحكام المادة 76، فالمكلف الجديد والمكلف الآخر هل هما مرشحان آخران لنفس الكتلة النيابية الأكبر عدداً، أم من الكتلة النيابية التالية في العدد كما تقتضيه السياقات الكلاسيكية للأنظمة البرلمانية، أم أن رئيس الجمهورية حر باختياره أي شخص لتكليفه بتشكيل مجلس الوزراء سواء كان من هذه الكتلة النيابية أو من تلك أو لم يكن ينتمي لأية كتلة نيابية أصلاً؟ وفي حال خلو المنصب واستناداً للمادة 81 من هو المرشح الآخر، أي من الذي يرشحه؟ فهنا تكليف بعد ترشيح. جميع هذه النصوص الأربعة —عدا الأول منها والذي أثار أيضاً بدوره الإشكالية حول المادة من الأساس— تحدد الإجراءات الشكلية في التكليف التي هي ليست محل اختلاف كبير في النظم البرلمانية وتسكت عن عملية الترشيح الأكثر حساسية وإثارة للنزاع والتي هي بمنزلة فتيل انفجار عملية تداول السلطة، فمن يرشح المكلف الجديد والآخر؟ هنا عدة احتمالات من الخطورة بمكان البتّ بأيٍّ منها، الأول الاقتصار على مرشح الكتلة الأكثر عدداً في جميع الحالات وهذا ما قد يكون مبرراً في ظل الاعتماد على الهويات الأساسية لمكونات المجتمع العراقي أثناء مرحلة كتابة الدستور والاعتراف بالأغلبية الشيعية «الحاكمة» في النظام الجديد ولكن المشروطة بالديمقراطية التوافقية، ولكن هذا ما يحتاج لتأكيد موثّق من محاضر لجنة كتابة الدستور ولاسيما أن النص لا يشير ولا حتى يلمح بذلك، لذا فهو احتمال بعيد، وماذا لو توزعت الأغلبية الشيعية على أكثر من كتلة أو لم تكن هي الكتلة الأكبر كما في انتخابات 2010 أو لم تكن هناك كتلة بهوية شيعية أصلاً؟ الثاني وهو الظاهر من النص أن الخيار لرئيس الجمهورية منفرداً وبصورة شخصية لتكليف من يختار أي أنه يرشح ويختار

بصورة حرة، وهذا -وبغض النظر عن استحالة القبول به سياسياً في ظل ظروف أجواء عدم الثقة بين المكونات في حينها وحتى الآن- يتناقض تماماً مع النظام البرلماني الذي نص دستور 2005 على كون منصب رئيس الجمهورية شكلياً، وذا صلاحيات بروتوكولية محدودة جداً فيما عدا فترة انتقالية حددها بدورة واحدة فقط تتولى فيها ترويكا ثلاثية رئاسة الجمهورية وقد انتهت بالفعل في 2010، ومن المعروف في الفقه الدستوري أن تمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات ترشيح وتسمية رئيس الوزراء إنما يصدق إلى حد كبير في ظل الأنظمة شبه الرئاسية وليس البرلمانية. بالإضافة لذلك هناك سابقة سياسية يمكن أن تعد عرفاً دستورياً عندما رفضت الكتل النيابية مرشح الكتلة الأكبر في عام 2006 «الدكتور إبراهيم الجعفري»، فقد اتفق الجميع على الطلب من الائتلاف العراقي الموحد في حينها التقدم بمرشح «جديد» ولم يطرح أي أحد مطلقاً حق الكتلة الثانية أو البرلمان أو حتى رئاسة الجمهورية في حينها وليس رئيس الجمهورية فقط أن يتقدم بتسمية رئيس وزراء آخر. وبغض النظر عن الفقه الدستوري وعن السابقة الدستورية، فهذا الاحتمال مستحيل في ظل دولة ما تزال في مرحلة ديمقراطية انتقالية لما بعد الشمولية وتعاني من حساسيات إثنو طائفية وسياسية أن تحيل مسألة ترشيح المنصب الأخطر لخيار فرد واحد وهو بالاتفاق ممثل مكون محدد بل وحزب محدد وزعيم حزبي فعلي، وليس رمزاً حقيقياً لوحدة الأمة، وإن هذا السيناريو يمكن رئيس الجمهورية من الهيمنة على رئاسة الوزراء أيضاً؛ وهذا ما يتناقض بالكامل مع دستور 2005 ومع واقع العراق لما بعد 2003. في هذا السياق تأتي المادة 81 أيضاً وما أثير من جدل أيضاً بشأنها في أزمة استقالة رئيس الوزراء عادل عبد المهدي في 2019، وحجم صلاحيات رئيس الجمهورية في تكليف رئيس الوزراء، فنص هذه المادة يحتمل من الإشكاليات في هذه الناحية ما يحتمله نص المادة 76 وإن بدرجة أقل لأنه مقيّد بالإحالة إليها فما يسري هنا سيسري هناك. الاحتمال الثالث هو التراتبية في الترشيح بين الكتل النيابية الأكثر فالأكثر عدداً، وهو ما لا قرينة عليه، ولا يبدو أن أحداً يذهب لهذا التفسير وإن كان هو الخيار الأكثر ملائمةً للواقع العراقي. الاحتمال الرابع ما ذهبنا إليه من

التفريق بين المرشحين الأول والثاني وبين المرشح الثالث، فالأولان هما مرشحا الكتلة النيابية الأكثر عدداً بلا إشكال والثالث لا دليل مطلقاً على هويته، ومع ذلك لا يمكن الأخذ بإطلاق النص، فمع سكوت النص قد نستظهر من القرائن التاريخية لعملية كتابة الدستور والتوافق على الديمقراطية التوافقية والاستفادة من التجارب القريبة وهي التجربة اللبنانية تحديداً—وإن كان النظام اللبناني شبه رئاسي وليس برلمانياً—وهي حق رئيس الجمهورية بتسمية رئيس الوزراء بعد الاستشارات النيابية «الملزمة» وهي في الحالة العراقية أن يقود رئيس الجمهورية عملية مشاور سياسي للتقريب بين الفرقاء «البرلمانيين» واستحصال موافقتهم على مرشح معين يتم التوصل له ولو باقتراح منه وبالطبع سيكون مشروطاً بمنح الثقة لكابينته على أن عملية التسمية بحذاتها لا تقل خطورة وحساسية عن عملية من الثقة، وهذا كله بالطبع بعد فشل المرشحين الأول والثاني للكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل الكابينة ونيل الثقة عليها.

الإشكالية الرابعة: مفهوم الكتلة الأكبر، وقد أثبتت هذه الإشكالية لأول مرة عند تشكيل حكومة السيد نوري المالكي الثانية بعد انتخابات 2010 وكانت لها تداعيات سياسية وطائفية بعيدة الأثر نجمت عن قرار المحكمة الاتحادية العليا 25/2010 لتفسير مفهوم الكتلة الأكبر، وأثّرت نفس الإشكالية مرة أخرى عند تشكيل حكومة السيد عادل عبد المهدي بعد انتخابات 2018 وتكررت بعد استقالتها في 2019؛ ولذا فقد اكتسبت هذه الإشكالية من الزخم والتأثير ما لم تكتسبه باقي الإشكاليات المذكورة في هذه المادة بل ولا بقية مواد الدستور وكانت—ولأهمية وعمق تأثير قرار المحكمة الاتحادية بشأن تفسيرها على مجرى التاريخ السياسي للدولة العراقية الثانية 2005—الانطلاقة التاريخية لدور المحكمة الاتحادية العليا كمحكمة دستورية.

كان أمام المحكمة مفهومان متباينان لتفسير هذه المادة الأول والذي أخذت المحكمة به وقرّرت أو أقرّت به مصير النظام السياسي للدولة وشكلها وهو الديمقراطية التوافقية التي تأسست

الدولة والمعادلة السياسية منذ أيام المعارضة على أساسها، وسواء كان اتفاق القوى السياسية على تبنيها بسبب واقع انعدام الثقة بين المكونات أو لأغراض حزبية، فإن أحداً لم يجرؤ على التصريح بها بصورة رسمية في الدستور الجديد إلا ببعض التلميحات، بسبب صيتها السيئ جداً النابع من التجربة اللبنانية التي تعد التجسيد الأبرز لها ومن تجربة مجلس الحكم في العراق وهي المثال الأقرب، ويندر أن نجد إجماعاً للرأي العام العراقي على موضوع ما كإجماعه على رفضها بالإطلاق ما عدا القوى الكردية التي بشرت بها أساساً وما تزال؛ نظراً لأن الديمقراطية التوافقية هي وصفة للتعطيل وليس للبناء، وإنها مفتاح سحري للفساد السياسي والمالي؛ لأن التوافق يعني الإجماع وبالتالي غياب المعارضة التي هي محور ديناميكية الديمقراطية، وبغياب المعارضة تنهار أي رقابة حقيقية تفرض توازناً سياسياً يحد من الاستيلاء على السلطة التي ستكون هذه المرة لصالح مجموعة أطراف وليس لطرف واحد. قد تكون الديمقراطية التوافقية وصفة صالحة لكبح انخيار الدولة أو تجميد حرب أهلية ولكنها لا يمكن أن تكون أبداً وصفة لبناء دولة جديدة كالتالي كان يفترض بناؤها بعد انخيار الدولة العراقية الأولى 1921-2003. فسّر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم 25/2010 مصطلح الكتلة البرلمانية الأكثر عدداً التي ستكلف بتشكيل الكابينة الوزارية بأنها التي ستتشكل بعد اجتماع البرلمان سواء كانت من قائمة انتخابية واحدة أو من عدة قوائم استناداً لوصف الكتلة بالبرلمانية ولتكليف المرشح بعد انعقاد جلسة البرلمان وبعد انتخاب الأخير لرئاسته ولرئيس الجمهورية الجديد الذي سيتولى عملية التكليف. أثار قرار المحكمة جدلاً دستورياً وسياسياً واسعاً، فمن الناحية الدستورية كرس هذا التفسير مبدأ «التشاورات النيابية الملزمة» بحسب التعبير اللبناني، واعتماد عملية التشكيل على التوافقات الحزبية في البرلمان لتشكيل الكتلة الأكبر، وفي تلك المرحلة التاريخية فإن التوافقات الحزبية ستكون التجسيد الدستوري للديمقراطية التوافقية التي لم يجرؤ الدستور على التصريح بها، خصوصاً وأن قرار المحكمة ربط عملية الترشيح بعملية انتخاب هيئة رئاسة البرلمان الثلاثية ورئيس الجمهورية أي كرس بالإضافة لذلك مبدأ الصفقة الثلاثية في انتخاب الرئاسات

الثلاث. أثار قرار المحكمة أيضاً جدلاً سياسياً - وإن كان من الطبيعي جداً أن تثير مثل هذه القرارات الجدل السياسي - إذ وصف بأنه قرار لصالح رئيس الكتلة الثانية الفائزة في انتخابات 2010؛ وبالتالي فهو صفقة سياسية بين المحكمة وبين رئيس الوزراء المنتهية ولايته نوري المالكي والذي مكّنه بالفعل من الحصول على ولاية ثانية مما أضر كثيراً بسمعة المحكمة ومصداقيتها³، وإنه عُدَّ بأنه إزاحة للكتلة السنية التي تمثلها القائمة الفائزة بزعامه رئيس الوزراء الأسبق إياد علاوي؛ وبالتالي فإن القرار هو لتهميش طائفة خرجت لتوها من حرب أهلية وإقصاء لها عن التمتع بحقوقها عن طريق صناديق الاقتراع والتداول السلمي للسلطة وقد كان لهذا الشعور العام تأثير اجتماعي بالغ في التمهيد لحركات الاحتجاج اللاحقة في المحافظات السنية وانطلاق شرارة داعش التي هي بمنزلة الحرب الأهلية الثانية.

المفهوم الثاني لتفسير الكتلة النيابية الأكبر هو المفهوم التقليدي للديمقراطية الكلاسيكية وهي القائمة الانتخابية الفائزة بأكثر عدد من مقاعد البرلمان وبالتالي يكلف مرشحها بصورة أوتوماتيكية اعتماداً على نتائج الانتخابات التي هي أرقام لا تقبل الجدل - وتعتمد الأصوات في حال تساوي المقاعد وهي الحالة التي سكت عنها قرار المحكمة والتي من الممكن جداً أن تولّد فراغاً دستورياً قاتلاً - فهي ستخرج عملية التكليف من آلية الصفقة الثلاثية وهذه نقطة مفصلية في تجاوز الديمقراطية التوافقية، فبالتركيز بين عملية اختيار الرئاسات الثلاث والتوجّه نحو انتقال محدّد غير خاضع للمساومة في السلطة الفعلية الأهم وهي رئاسة الوزراء، تكون العملية السياسية قد اجتازت عنق الزجاجة المتمثل بالتوافق - وواقع الفيتو المعطل لكل طرف - وستصبح الكتل السياسية أمام عملية قانونية تضيق كثيراً من مجال المناورات السياسية التي ستتحصر بأغلبية منح الثقة للحكومة

3. يبدو موقف المحكمة مريباً بالفعل أو غير مسؤول على الأقل، فقد رفعت الدعوى لتفسير المادة 76 قبل إجراء الانتخابات من قبل إحدى القائمتين المتنافستين وهي قائمة دولة القانون، ولكن المحكمة لم تعلن عن الدعوى ولم تبتّ بها إلا بعد انتهاء الانتخابات بل وبعد إعلان النتائج.

وليس للتوافق المعطل لأصل التشكيل.

قد يبدو تفسير المحكمة من الناحية القانونية سليماً واستدلّ لها رصيناً إذا ما اعتبرنا عملية التفسير عملية حرفية مجردة وقد يكون هو المعبر فعلاً عن إرادة المشرع الدستوري أو على الأقل يعبر عن روح الدستور⁴، ولكن التفسير الدستوري له أبعاد أعمق بكثير من مجرد التفسير النصي، فالديمقراطية التوافقية التي كرّسها التفسير لا تعبر بالتأكيد عن رأي الشعب صاحب السيادة بالأصل، وهي تكريس بالتالي للمحاصصة الحزبية وعرقلة بل إيقاف عملية بناء الدولة الوطنية بالكامل، وآثار القرار السياسية كانت بإبعاد مكّون رئيسي ودفعه للباس من عملية التداول السلمي للسلطة، بالإضافة لدوره في التمهيد لدولة أوتوقراطية والقضاء على النظام الديمقراطي بصورة مشرعة، فالقرار بهذه النتائج كان بمستوى الكارثة التاريخية وجريمة لا تغتفر للمحكمة الاتحادية التي فشلت تماماً في القيام بدورها كمحكمة دستورية مسؤولة عن الحفاظ على النظام السياسي.

أثيرت مشكلة الكتلة الأكبر مرة أخرى بعد انتخابات 2014 حيث سيفشل النظام مجدداً بتنفيذ انتقال سلس للسلطة وتم استدعاء قرار المحكمة الاتحادية لتحديدتها رسمياً بالكتلة المسجلة في الجلسة الأولى للبرلمان عند رئيس السن في سياق الجدل لترشيح رئيس الوزراء، وكانت المؤشرات تتجه لإعادة تكليف رئيس الوزراء المنتهية ولايته نوري المالكي بولاية ثالثة لولا تداعيات انهيار الدولة بكارثة تنظيم داعش التي منحت فرصة لتوافق سياسي سريع يتجاوز الحجج القانونية، على الرغم من أن الكتلة النيابية الأكبر هي نفسها القائمة الانتخابية الأكبر هذه المرة.

وشهد البلد انسداداً دستورياً خانقاً بعد انتخابات 2018 وفشل الكتل النيابية في عملية «المشاورات» للاتفاق على كتلة أكبر كما رسمها قرار المحكمة الاتحادية، واستمر الشلل السياسي

4. ضمن المساجلات التي رافقت قرار المحكمة، تم تسريب محاضر لجنة كتابة الدستور 2005 بصورة غير رسمية ويبدو أن إرادة اللجنة كانت بخلاف ما ذهب إليه المحكمة الاتحادية العليا.

—وهو النتيجة المتوقعة لنظام يعتمد صيغة الديمقراطية التوافقية— لمدة خمسة أشهر تقريباً قبل تشكيل الحكومة بصورة كاريكاتورية تعكس مدى «صواب» تبني نظام توافقي في ديمقراطية ناشئة لدولة لا زالت في طور التأسيس! إذ تم ترشيح رئيس الوزراء رسمياً من قبل عدة توليفات لنفس القوائم الانتخابية الفائزة لتغطي كافة احتمالات الكتلة النيابية الأكبر حسب رؤية المحكمة الاتحادية العليا بعد استحالة التوصل عملياً لكتلة نيابية أكبر.

وكان من المستحيل الاستمرار بهذا الوضع المتناقض بعد تقديم حكومة عادل عبد المهدي لاستقالتها في 2019 واستحالة الانتظار لأشهر أخرى في ظل أزمة سياسية متفاقمة، وقد اعتذر رئيس الجمهورية بعجزه عن تحديد الكتلة الأكبر مطالباً المحكمة الاتحادية بتوضيح قرارها حيث أن تشكيل الحكومة هذه المرة كان استثنائياً بعد استقالة الحكومة السابقة وليس طبعياً إثر إجراء الانتخابات، وقد تهرّبت المحكمة من الإجابة بالاكْتفاء بتأكيد قراراتها السابقين في بيان صحفي، وهنا وقعت المحكمة في تناقض فقهي، فالمفهوم الذي تبنته المحكمة لتفسير الكتلة النيابية الأكبر هو الوصول لأغلبية نيابية بالتوافق السياسي وليس القائمة الانتخابية الأكبر كما مرّ، والتوافقات السياسية بالطبع عرضة للتغيّر والتبدّل المستمر وهنا من المستحيل تبني الكتلة النيابية الأكبر المسجّلة رسمياً في الجلسة الأولى للبرلمان لأنه —وهذا ما حصل بالفعل— قد تحل هذه الكتلة البرلمانية ولا يعد لها وجود أو تتفكك وتبرز قبالتها كتلة أكبر جديدة، فمفهوم التوافقات النيابية متغيّر ولا مصداق ثابت له بعكس مفهوم النتائج الانتخابية الثابت الذي لا يتبدل. وبناءً على المفهوم الذي تبنته المحكمة الاتحادية في قرارها ورؤيتها في عملية تشكيل الحكومة كان من المفترض في هذه الحالة أن تكون الكتلة النيابية الأكبر التي تتولى عملية ترشيح رئيس الوزراء بعد استقالة الحكومة السابقة هي الكتلة النيابية الأكبر المسجّلة في جلسة قبول استقالة الحكومة وليس في الجلسة الأولى لمجلس النواب، وهذه إحدى الأخطاء الفقهية القاتلة في قرارات المحكمة الاتحادية والتي ساهمت مرة أخرى بتمديد الشلل السياسي لعملية تشكيل الحكومة بدلاً من أن تحاول المحكمة تيسير تداول

السلطة والعمل على استقرار النظام الدستوري الذي انهار بالكامل مع الفوضى التي سادت المشهد السياسي عقب اضطرابات خريف 2019 والاستقطاب الدولي الذي كاد أن يكون العراق فيه مسرحاً لحرب إقليمية واسعة النطاق، وتلاشى مفهوم الكتلة «النيابية» الأكبر وتم تجاوز الدستور تماماً عند تكليف السيد محمد توفيق علاوي في 1/2/2020، ثم وبعد فشله في تشكيل الكابينة خلال الثلاثين يوماً تكليف السيد عدنان الزرني في 17/3/2020، ثم اعتذاره وتكليف السيد مصطفى الكاظمي في 9/4/2020 فقد منح رئيس الجمهورية لنفسه صلاحية تسمية وتكليف رئيس الوزراء بنفسه بحسب من يجده «الأكثر مقبوليةً نيابياً وشعبياً» من خلال المشاورات التي يجريها مع «القوى السياسية والفعاليات الشعبية»⁵ التي سينتقيها حسب خياراته مع سكوت مطبق من قبل المحكمة الاتحادية. وهكذا انتهت العملية الدستورية إلى اجتهادات كيفية وقناعات شخصية لتحديد المرشح الأكثر مقبولية لرئاسة الوزراء بدلاً من الآليات المقننة للتداول السلمي للسلطة مع ما في ذلك من تهديد لا للنظام السياسي فحسب وإنما لمجمل السلم الأهلي بعد طرح الدستور جانباً والاحتكام للواقع السياسي وموازين القوة والتوافقات خارج إطار الدستور وقبة البرلمان وانتكاس الديمقراطية إلى أوتوقراطية فردية سواء من مواقع رسمية كرئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو من خارج السلطة الرسمية، ولا يمكن التكهن مطلقاً بمآل العملية الدستورية في الكابينة القادمة بعد أن أصبح التفسير الدستوري خاضعاً بالكامل للتوافقات السياسية ولا سيما مع تعديل قانون انتخابات مجلس النواب وتبنيه للترشيح الفردي وما سيفضي إليه من تفاقم التشتت السياسي بصورة غير مسبقة قد يتعذر معها تشكيل أية كتلة أكبر وفق أي مفهوم كان.

5. الرئيس العراقي يقول إنه سيختار رئيساً مؤقتاً للوزراء إذا استمر الجمود، وكالة رويترز 29/1/2020

<https://www.reuters.com/article/iraq-pm-president-aa5-idARAKBN1ZS1ZU>