



2026/3/11

أزمة تشكيل الحكومة العراقية والخيارات الدستورية والسياسية المتاحة دراسة تحليلية في مقترحات معالي القاضي فائق زيدان حول الكتلة الاكثر عدداً

د. رعد سامي التميمي

● ورقة بحثية



أزمة تشكيل الحكومة العراقية والخيارات الدستورية والسياسية المتاحة دراسة تحليلية في مقترحات معالي القاضي فائق زيدان حول الكتلة الأكثر عدداً

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط / قسم الأبحاث

/ الدراسات السياسية

الاصدار / ورقة بحثية

الموضوع / الحكومة والدستور والقانون

د. رعد سامي التميمي / مستشار سياسي أقدم / المفوضية العليا المستقلة للانتخابات

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسية -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصُّ العراق بنحو خاص، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عملية

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنّما تعبّر عن رأي كاتبها.

إن الآراء الواردة في هذه الدراسة هي آراء شخصية ولا تمثل رأي أية جهة رسمية.

حقوق النشر محفوظة © 2026

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

المقدمة

نشرَ معالي الدكتور فائق زيدان، رئيس مجلس القضاء الأعلى، مقالاً تحت عنوان ((خطيئة التفسير الخاطئ للدستور)) في جريدة الشرق الأوسط، وذلك يوم الثلاثاء الموافق 3 آذار/مارس 2026.

وانطلق معاليه في كتابة ذلك المقال من خبرتيه العلمية والعملية، كونه حاصلًا على شهادة الدكتوراه في القانون، فضلاً عن تدرجه في العمل القضائي حتى وصوله إلى أعلى سلطة قضائية، وهي رئاسته لمجلس القضاء الأعلى في العراق.

وقد أشار في ثنايا المقال إلى قضايا بالغة الأهمية، منها التأكيد على روح الدستور، كون مواده تتطلب تفسيرات مرنة تتماشى مع التطور التاريخي والسياسي للمرحلة، وألا تكون تلك التفسيرات حبيسة مرحلة تاريخية أو سياسية ما، بل ينبغي أن تتمتع بالمرونة التي تتطلبها تطورات المرحلة السياسية والتاريخية، كون سيرورة التاريخ والحياة مستمرة وغير ثابتة، وبالتالي فإن التفسيرات الدستورية والقانونية ينبغي أن تتمتع بالصفة ذاتها لكي تتماشى مع متطلباتها.

وحسناً فعل معاليه عندما أكد على روح الدستور، منطلقاً من عمق خبرته في مجال القانون، إذ انطلق في تحليله بالاستناد إلى واحد من أهم المراجع التاريخية في القانون والسياسة، الذي وضعه الفيلسوف الفرنسي (مونتسكيو)، وهو كتاب (روح القوانين)، عام (1748)، فقد كان وما زال هذا الكتاب بمثابة بحث

في النظرية السياسية والدستور والحريات العامة، والذي دافع فيه الأخير عن أن الدستور ينبغي أن يعكس طبيعة المجتمع وتطوره التاريخي والسياسي.

هذا الكتاب الذي طالما وضعت ميزاناً لمعرفة مدى خبرة وفهم حملة شهادات القانون للقوانين وتفسيراتها، إذ عادة ما أ طرح عليهم سؤالاً مفاده (هل قرأت كتاب روح القوانين لمونتسكيو؟)، لأسمح لنفسني، وفي قراراتها، أن أحكم على البعض حول مدى فهمه للقانون، وكيفية تعامله مع النصوص الدستورية والقانونية عند تسطيره لرأيه القانوني وتفسيره لمواد الدستور والقوانين، وهل يتعامل معها كنصوص جامدة؟ أم يستند إلى روح القانون في التفسير؟ لأن جمود التفسير يحول القانون من رحمة لتنظيم الحياة العامة وضمان لحقوق وحريات الناس، إلى نقمة قد تسلبهم حقوقهم على أقل تقدير.

إن جوهر المقال انطلق من نقد لتفسير المحكمة الاتحادية العليا للكتلة النيابية الأكثر عدداً، في قرارها ذي الرقم (25/ اتحادية/ 2010)، الذي نص على الآتي: ((ترى المحكمة الاتحادية العليا أن تعبير الكتلة النيابية الأكثر عدداً يعني إقاً الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكبر من المقاعد، أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب، وأيهما أكثر عدداً

يصبح الكتلة النيابية الأكثر عدداً التي يكلف مرشحها بتشكيل مجلس الوزراء حسب أحكام المادة (76) من الدستور)).¹

وانسجماً مع نص قرار المحكمة الاتحادية أعلاه، يرى معاليه أن هذا القرار يتطلب إعادة النظر في تفسيره للمادة (76) من الدستور، لتكون الكتلة التي لها حق أن تتصف بالكتلة الأكثر عدداً في المادة الدستورية أعلاه هي الكتلة الفائزة بأعلى المقاعد في الانتخابات.

تنطلق دراستنا من فرضية مفادها: ((إن تفسير المحكمة الاتحادية للمادة (76) هو تفسير غير صحيح، ولا يتوافق مع الفقه الدستوري المقارن، ولا مع النظريات السياسية في هذا المجال، وإن الكتلة الأكثر عدداً الفائزة في الانتخابات هي الكتلة المقصود بها في المادة (76) من الدستور، وليس الكتلة التي تتشكل بعد الانتخابات)).

ومن خلال ثنايا دراستنا هذه نسعى لمعرفة رأي الفقه الدستوري والنظريات السياسية في ذلك، فضلاً عن الاطلاع على التجارب الدولية في هذا المجال وكيفية تعاملها معه. لتتوصل من خلال هذه الدراسة إلى إثبات الفرضية أعلاه أو دحضها من خلال الإجابة عن التساؤلات التالية: ما أنواع التحالفات؟ وما الفرق بين التحالفات الانتخابية والتحالفات السياسية؟

1 . قرار رقم 25 / اتحادية / 2010: تشكيل الكتلة الأكثر عدداً، المحكمة الاتحادية العليا، بغداد، تاريخ زيارة الموقع: 8 / آذار / 2026.

وما رأي الفقه الدستوري المقارن والنظريات السياسية في ذلك؟

وهل إن تفسير المحكمة الاتحادية للكتلة الأكثر عدداً يتماشى معها أم لا؟ وما اعتماد التجارب الدولية في هذا المجال؟ وذلك للوصول إلى الإجابة عن التساؤل الرئيس، ومفاده: ما هي الطريقة التي ينبغي أن نتعامل بها في العراق لوصف الكتلة النيابية الأكثر عدداً؟

فضلاً عن ذلك، فقد تناول المقال معالجات ثلاث تضمنت الآتي: المعالجة الأولى تعديل الدستور ليحدد صراحة المقصود بالكتلة الأكثر عدداً، والمعالجة الثانية تعديل قانون مجلس النواب بحيث يُلزم تسجيل الكتلة الأكثر عدداً في الجلسة الأولى لمجلس النواب، أما المعالجة الثالثة فمفادها إعادة النظر بقرار المحكمة الاتحادية العليا وتفسيرها السابق للكتلة الأكثر عدداً، عن طريق اعتماد تفسير مقيّد يربط الكتلة الأكثر عدداً بنتائج الانتخابات، لا بالتحالفات اللاحقة المفتوحة.

وانسجماً مع ذلك، سنقوم في دراستنا هذه بالبحث والتحليل للمعالجتين الثانية والثالثة، ومدى إمكانية تطبيقهما من عدمه، أو تصويهما بما يحقق الموازنة بين الجانبين القانوني والسياسي، مع سوق بعض الأمثلة حول تجارب الدول في هذا المجال، للانتهاء بوضع رؤية قانونية وسياسية مستقبلية يمكن الارتكاز إليها في حسم هذه الجدلية واعتمادها نهجاً شبه ثابت في تشكيل الحكومات اللاحقة.

مع الأخذ بنظر الاعتبار أن المعالجة الأولى، وهي تعديل الدستور، أمر صعب غير قابل للتطبيق في الوقت الحاضر، وذلك لطبيعة الظروف الدستورية والسياسية والاجتماعية، وهو ما أكده المقال أيضاً.

تعتمد هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي أساساً علمياً لدراسة الأزمة السياسية المتعلقة بتشكيل الحكومة العراقية، وقراءة تفسير المحكمة الاتحادية العليا لمفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وذلك عن طريق جمع وتحليل المواد الدستورية والقوانين ذات العلاقة، بما في ذلك النصوص الدستورية (المادة 76 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005)، وقرار المحكمة الاتحادية العليا (قرار رقم 25/اتحادية/2010)، معتمدين على النظريات السياسية في دراسة الفقه الدستوري المقارن في هذا السياق.

كما يعتمد هذا المنهج على تفسير النصوص وفهم تأثيرها على تشكيل الحكومة والتحالفات السياسية، من خلال التحليل المقارن للتجارب الدولية، بما يحقق قراءة دقيقة للعلاقة بين إرادة الناخبين وآليات تكوين الكتلة الأكبر، واستقرار النظام البرلماني في العراق، وبما يُمكن من تقديم تفسير علمي ومتوازن لمقترحات المقال وقرارات المحكمة، ويربط بين الأطر الدستورية والواقع السياسي والاجتماعي للدولة.

أولاً: النظام البرلماني ومصدر الشرعية السياسية

تؤكد الأدبيات الحديثة أن جوهر النظام البرلماني يتمثل في أن الحكومة تستمد شرعيتها من ثقة الأغلبية داخل البرلمان، لا من ترتيبها في نتائج الانتخابات. فالانتخابات تُنتج هيئة تشريعية متعددة التمثيل، بينما تتشكل الحكومة من التحالف القادر على ضمان الأغلبية البرلمانية، وبناءً عليه فإن التحالفات اللاحقة للانتخابات ليست انحرافاً عن النموذج البرلماني، بل إحدى خصائصه البنوية، خاصة في أنظمة الانتخابات ذات التمثيل النسبي.²

ثانياً: الفقه الدستوري وأنواع التحالفات

يشير الفقه الدستوري المقارن إلى أن هناك نوعان من التحالفات أحدهما هو التحالف قبل الانتخابات، والآخر هو التحالف بعدها، وسنأتي إلى تناولهما بشيء من التفصيل لكي نتضح الصورة بشكل لا يدع مجالاً للتأويل، ويحل هذه الإشكالية بالاعتماد على رؤية الفقه الدستوري لهذا القضية، فضلاً عن التجارب الدولية في هذا المجال، مع الإشارة وفقاً لمنهج الدراسات المقارنة مع التجربة العراقية والتحديات التي تواجهها.

2 . Binder, and Bert Rockman (Oxford: Oxford University Press, 2006), 381–402; and Arend Leaphart, Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, 2nd ed. (New Haven: Yale University Press, 2012), 31.

1. التحالفات قبل الانتخابات

تُعرّف التحالفات قبل الانتخابات أو ما تُعرف بالتحالفات الانتخابية (Pre Electoral Alliances) بأنها اتفاق بين حزبين أو أكثر قبل الانتخابات للتنسيق الانتخابي عبر قائمة مشتركة بهدف تعزيز موقفها الانتخابي من التنافس والحصول على عدد يؤهلها أكثر مما لو شاركت في قائمة منفردة من خلال زيادة عدد الأصوات التي تحصل عليها القائمة الانتخابية وعدم تشتيتها.³

ويحكم شكل النظام الانتخابي المعتمد تلك التحالفات والأحزاب المنضوية فيها من حيث العدد والتوجهات وغيرها، فضلاً عن أن النظام الانتخابي تحكّمه أيضاً متغيرات عدة أهمها نوع الانتخابات (برلمانية أو محلية أو رئاسية) وعدد الأحزاب التي تخوض تلك الانتخابات، وقد أشبعنا هذه القضية تحليلاً في مؤلفاتنا السابقة.⁴

إذ إن هذا التحالف ينشأ قبل خوض الانتخابات من خلال اتفاقات سياسية بين الأحزاب والكتل ذات التوجهات السياسية المشتركة أو المتقاربة لخوض الانتخابات، مع ضرورة أن يكون لهذا التحالف أو ذاك أسماً ورئيساً ونظاماً داخلياً وبرنامجاً سياسياً وفقاً لمتطلبات القانون، ويجري تسجيله رسمياً في الهيئة الانتخابية أو الجهة المعنية بذلك حسب تجربة كل دولة ومنظومتها الدستورية والقانونية.

3 . Sona N. Golder, The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation (Columbus: Ohio State University Press, 2006), 18.

4 . د رعد سامي عبد الرزاق التميمي، المكينات الانتخابية الاحترافية وإدارة الحملات الانتخابية الناجحة، أربيل، دار هاتريك، 2025.

2. التحالفات بعد الانتخابات

تُعرف التحالفات بعد الانتخابات (Post-Electoral Coalitions) أو ما تعرف بالتحالفات البرلمانية أو التحالفات السياسية بأنها اتفاقات تتشكل بين حزبين أو أكثر بعد انتهاء الانتخابات البرلمانية بهدف تكوين أغلبية برلمانية قادرة على دعم الحكومة والحصول على ثقة البرلمان.

وهذه التحالفات عادة ما تنشأ بسبب عدم قدرة أي حزب منفرد على تحقيق الأغلبية المطلقة، وتعتمد على مفاوضات سياسية بين الأحزاب الفائزة لتحديد توزيع المناصب الحكومية والاتفاق على برنامج سياسي مشترك، بما يضمن استقرار الحكومة واستمرارها في ممارسة السلطة التنفيذية.

ففي الأنظمة البرلمانية متعددة الأحزاب، غالباً ما لا يتمكن حزب واحد من حيازة الأغلبية المطلقة داخل البرلمان بعد الانتخابات، مما يجعل تشكيل التحالفات بعد الانتخابات أمراً حتمياً لتكوين حكومة قادرة على الحصول على ثقة الأغلبية التشريعية.⁵

وفي الإطار النظري، تؤكد الدراسات المقارنة في علم السياسة أن تشكيل الحكومات الائتلافية يعد من السمات البارزة للأنظمة البرلمانية الحديثة، حيث يكون توزيع المقاعد في البرلمان مبنياً على نتيجة التصويت الشعبي، وغالباً لا تتحقق الأغلبية المطلقة

5 . William A. Gamson, "A Theory of Coalition Formation," American Sociological Review 26, no. 3 (1961), 382.

لأي حزب بمفرده، لذا تلجأ الأحزاب إلى التفاوض بعد الانتخابات لتشكيل تحالف حكومي يمثل الأغلبية المطلقة داخل البرلمان.

إذ تشير الدراسات المقارنة إلى أن أكثر من 70٪ من الحكومات في الديمقراطيات البرلمانية الأوروبية منذ الحرب العالمية الثانية شكلت حكومات ائتلافية، ومن أهم التجارب الدولية في هذا المجال هي (المانيا وهولندا وفنلندا وغيرها من الدول التي تعتمد النظام البرلماني لنظام سياسي للدولة). ففي المانيا يعد النظام السياسي انموذجاً مهماً للحكومات الائتلافية المستقرة في الأنظمة البرلمانية. حيث يتشكل الائتلاف من (5-7) أحزاب رئيسية ممثلة في البوندستاغ.

ومن أبرز التحالفات الحزبية التي شهدتها المانيا لتشكيل الحكومات هي (تحالف الحزب الديمقراطي المسيحي مع الحزب الديمقراطي الحر، وتحالف آخر تشكل من تحالف الحزب الاشتراكي الديمقراطي الألماني مع حزب الخضر الألماني⁶، والتجارب الدولية غنية بذلك ولا مجال لذكرها هنا.

3. الفرق بين التحالفات الانتخابية والتحالفات السياسية

بينت الأدبيات العلمية أن التحالفات السياسية تختلف في طبيعتها عن التحالفات قبل الانتخابات، حيث تعتمد التحالفات بعد الانتخابات على مبادئ التفاوض، وتوازن القوى بين الأحزاب،

6 . Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm, Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe (Oxford: Oxford University Press, 2008, P.10.

والأهداف السياسية المشتركة، وليست مجرد اتفاقات انتخابية مبنية على حساب الأصوات قبل عملية الاقتراع.

هذا التمييز بين التحالفات قبل وبعد الانتخابات يُبرز أهمية فهم الديناميكيات البرلمانية والتحالفات العملية التي تخلقها الأحزاب بعد الانتخابات لتشكيل حكومة قادرة على الحكم وتقود إلى استقرار النظام السياسي، وهو ما يتماشى مع طبيعة الأنظمة الديمقراطية متعددة الأحزاب التي لا تستطيع غالباً تحقيق أغلبية مطلقة دون ائتلافات.

ففي الفقه الدستوري البرلماني، لا يُعد التحالف الانتخابي جزءاً من تشكيل السلطة التنفيذية، بل هو ممارسة حزبية تقع في المجال الانتخابي قبل تشكيل البرلمان، وعليه فإن شرعيته مستمدة من حرية التنظيم الحزبي وخوض الانتخابات.

كما ان الحكومة لا تستمد شرعيتها من الانتخابات مباشرة، بل من ثقة الأغلبية البرلمانية،

وعليه فإن التحالف بعد الانتخابات هو الوسيلة القانونية لتكوين هذه الأغلبية. فالحكومة في النظام البرلماني هي نتاج اتفاق برلماني بمنح الثقة لها، وليس نتاج الصدارة الانتخابية فقط.

بعبارة أخرى، فإن التحالفات السياسية التي تتشكل بعد الانتخابات تختلف عن تلك التي تتشكل قبلها، إذ عادةً ما تُبنى على مفاوضات برلمانية بين الأحزاب الفائزة بهدف تشكيل أغلبية حكومية مستقرة، تشمل غالباً تنازلات سياسية وبرامجاً مشتركة

يُجرى الاتفاق عليها أثناء عملية التفاوض البرلمانية.⁷

ثالثاً: التحالفات السياسية وإرادة الناخب

ناقش المقال رؤية مفادها أن تشكيل التحالفات السياسية (البرلمانية) قد يقود إلى الابتعاد عن إرادة الناخب، كونه يتشكل من أحزاب وكتل غير تلك التي منحها الناخب صوته. وتشير الدراسات المقارنة الحديثة أيضاً إلى أن أحد مظاهر (أزمة التمثيل) في الديمقراطيات البرلمانية تتمثل في شعور الناخب بأن صوته لم يؤدّ إلى النتيجة السياسية المتوقعة، خاصة مع تطبيق بعض أنظمة التمثيل النسبي كنظام انتخابي، إذ تزداد احتمالية تشكيل ائتلافات تختلف عن الصورة الانتخابية الأولية، ما قد يضعف الثقة العامة حتى وإن ظل الإجراء دستورياً.

إلا أن الدراسات الحديثة في علم السياسة المقارن تبين أن عدم الاستقرار لا يرتبط بكون الحكومة تشكلت بعد تحالف لاحق بحد ذاته، بل بطبيعة الاتفاق الائتلافي ومدى مؤسسية الأحزاب، فالحكومات الائتلافية المستقرة عادةً ما تقوم على اتفاقات مكتوبة وبرامج واضحة وآليات لحل النزاعات الداخلية.⁸

7. Thomas Müller and Kaare Strom, "Coalition Governments in Western Europe," in *The Oxford Handbook of Political Institutions*, ed. R. A. W. Rhodes, Sarah Binder, and Bert Rockman (Oxford: Oxford University Press, 2006), P. 386

8 . Sona N. Golder, "Government Formation and Cabinet Duration," *Annual Review of Political Science* 16 (2013): 45.

رابعاً: قرار المحكمة الاتحادية والواقع العملي لتشكيل الحكومات في العراق

بعد أن اطلعنا على الفقه الدستوري المقارن والدراسات الحديثة في مجال العلوم السياسية وتمييزهما بين التحالفات الانتخابية والتحالفات السياسية، سنقوم في هذه الفقرة بدراسة وتحليل ما طرحه معالي الدكتور فائق زيدان حول قرار المحكمة الاتحادية المذكور آنفاً، من أن الكتلة الانتخابية الأكثر عدداً الفائزة في الانتخابات هي التي تملك الصلاحية القانونية في تشكيل الحكومة، ومدى الإمكانية السياسية لتطبيق ذلك، مع الوقوف على التحديات التي تواجه هذه الحكومة من الناحية السياسية الواقعية.

وبما أن التجربة العراقية تشير إلى أن التعددية الحزبية فيها ما زالت فضفاضة، أي أن عدد التحالفات والأحزاب التي تخوض الانتخابات مبالغ به، فإن هذا الأمر يتطلب إصلاحاً في منظومة القوانين المنظمة للانتخابات والحياة الحزبية، وأهمها قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم (36) لسنة 2015.⁹

كذلك، فإن عدد المرشحين الذين يتنافسون في الانتخابات هو أمر مبالغ به أيضاً، إذ إن عدد المرشحين الذين تنافسوا في انتخاب مجلس النواب لعام 2025 وصل إلى (7768) مرشحاً، وهو ما يعني أن من بين كل (25-30) مرشحاً يتنافسون على 9. قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015، بغداد: منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد 4386، بتاريخ 19/10/2015.

مقعد واحد فقط. وهذا الأمر ينبغي معالجته، لأنه أحد الأسباب الرئيسية لعدم قدرة بعض الكتل على تحقيق أغلبية مريحة في الفوز بالانتخابات، والتي بدورها تنعكس على شكل التحالفات السياسية التي تشكلها هذه الكتلة أو تلك. ((أنظر الجدول رقم (1) عدد التحالفات والأحزاب التي شاركت في انتخابات مجلس النواب لعام 2025، والجدول رقم (2) عدد المرشحين في انتخاب مجلس النواب لعام 2025)).

جدول رقم (1) عدد الأحزاب السياسية والتحالفات والمرشحين المشاركين في انتخاب مجلس النواب لعام 2025

ت	الأحزاب والتحالفات الانتخابية	العدد
1	التحالفات الانتخابية	31
2	الأحزاب السياسية	38
3	المرشحون الأفراد (العام)	23
4	مرشحو المكونات	56
5	المجموع الكلي للمرشحين الأفراد	79
6	المجموع الكلي للأحزاب والتحالفات	69

جدول رقم (2) عدد المرشحين المشاركين في انتخاب مجلس النواب لعام 2025

عدد المرشحين الذكور ونسبتهم المئوية	5520	71 %
عدد المرشحين الاناث ونسبتهم المئوية	2248	29 %
المجموع الكلي للمرشحين	7768	100 %

إن ما تقدم يقود إلى واقع عملي مفاده أنه لا يمكن لأي تحالف أو حزب أن يحقق الأغلبية المطلقة لتشكيل الحكومة، أي أن يحصل على (165) مقعداً أو أكثر، فالتجارب الانتخابية في العراق تدل على ذلك. بل حتى في انتخاب مجلس النواب لعام 2010، فقد حققت الكتلة الأكثر عدداً الفوز بـ (91) مقعداً، وهي القائمة العراقية بقيادة (الدكتور أياد علاوي)، مقابل (89) مقعداً للكتلة المنافسة (ائتلاف دولة القانون) بقيادة السيد (نوري المالكي)، وهو الخلاف الذي على أساسه جاء تفسير المحكمة الاتحادية العليا للكتلة الأكثر عدداً التي لها حق تشكيل الحكومة.

بل إن القائمة العراقية في حينها لم تملك عدد مقاعد يمكنها من تشكيل الحكومة دون ائتلاف مع قوى أو قوائم أخرى، لتحقيق ما يقل عن (163) مقعداً لتمرير الحكومة، كون عدد مقاعد مجلس النواب كان (325) مقعداً وليس (329) مقعداً كما هو الآن. وهذا

يعني أن تشكيل الحكومة بواسطة الكتلة الأكثر عدداً التي حققت ما يقارب (28%) من عدد المقاعد يتطلب تحالفات بما يعادل (72) مقعداً، بنسبة (22%) من المقاعد، أي خمس عدد المقاعد في مجلس النواب.

وإذا ما حاولنا تقريب المشهد السياسي الحالي ليتوافق مع نتائج الانتخابات الأخيرة، فإن الكتلة الأكثر عدداً هي ائتلاف الإعمار والتنمية بقيادة السيد رئيس مجلس الوزراء (محمد شياع السوداني)، الذي حقق (46) مقعداً، أي ما يقارب (14%) من عدد المقاعد الكلي.

فهذا الائتلاف لا يستطيع تشكيل الحكومة دون تحالفات سياسية بعد الانتخابات، إذ يحتاج إلى (119) مقعداً ليحقق الأغلبية المطلقة لتشكيل الحكومة، وهو ما يعني أن هذا الائتلاف بحاجة إلى أكثر من (36%) من المقاعد لكي يتمكن من تشكيل الحكومة.

ولو استثنينا مقاعد ائتلاف الإعمار والتنمية البالغة (46) مقعداً، فإن الإطار التنسيقي يمثل (136) مقعداً، أي ما نسبته (40.7%) من عدد المقاعد الكلي في مجلس النواب. ((انظر الجدول رقم (3) عدد مقاعد تحالف الإطار التنسيقي الذي ينتمي إليه ائتلاف الإعمار والتنمية، والذي يتراوح بين 175-180 مقعداً)).

جدول رقم (3)

عدد مقاعد الإطار التنسيقي والنسب المئوية لمقاعد كل تحالف أو ائتلاف من المقاعد الكلية لمجلس النواب

ت	اسم الكتلة / التحالف	عدد المقاعد	نسبة المقاعد (من أصل 329)
1	ائتلاف الإعمار والتنمية	46	13.98 %
2	ائتلاف دولة القانون	29	8.81 %
3	تحالف صادقون	27	8.21 %
4	منظمة بدر	18	5.47 %
5	تحالف قوى الدولة الوطنية	18	5.47 %
6	تحالف الأساس	8	2.43 %
7	تحالف تصميم	6	1.82 %
8	كتلة حقوق	6	1.82 %
9	تحالف خدمات	5	1.52 %
10	تحالف أبشريا عراق	4	1.22 %
11	كتل صغيرة ومستقلون آخرون	13	3.95 %
	المجموع الكلي للإطار التنسيقي	180	54.71

وهناك قضية بالغة الأهمية في تحقيق التمثيل السياسي لإرادة الناخب، تناولها معالي الدكتور فائق زيدان عندما أشار إلى أن تشكيل تحالفات بعد الانتخابات قد لا يحقق إرادة الناخب التي صوت من أجلها. وهنا نترك الكلام والتحليل للغة الأرقام، التي تُعد أكثر بلاغة وتعبيراً عن التمثيل السياسي لإرادة الناخب.

فإن لغة الأرقام تؤكد أن (119) مقعداً التي يحتاجها ائتلاف الإعمار والتنمية لتشكيل الحكومة تمثل بالضرورة عدداً من الناخبين أعلى بكثير مما تمثله الـ (46) مقعداً التي حصل عليها الائتلاف.

وعلى هذا الأساس، فإن فرضية الكتلة الأكثر عدداً في الانتخابات ليست بالضرورة الكتلة الأكثر عدداً التي لها حق تشكيل الحكومة، فالمقصود هنا أن ائتلاف الإعمار والتنمية هو الكتلة الأكثر انتخابياً، وليست الأكثر برلمانية.

بعبارة أخرى، إن أزمة تشكيل الحكومة الحالية ليست أزمة الكتلة الأكثر عدداً بقدر ما هي أزمة اختيار الأشخاص داخل الكتلة الأكبر ليُرشح رئيساً لمجلس الوزراء. مع الإشارة إلى أن الكتلة الأكثر عدداً التي تفوز بالانتخابات، والتي تنضوي أو تؤلف كتلة برلمانية أكبر بعد الانتخابات، يكون لرئيسها حظوظ أعلى في تشكيل الحكومة، وذلك حسب الاتفاقات داخل التحالف الجديد، خاصة وأن رئيس الكتلة الأكثر عدداً انتخابياً عادة ما يحظى بعدد أصوات أعلى من المرشحين الآخرين، مما يُمكنه من الحصول على زخم سياسي أعلى في تشكيل الحكومة أو التمسك بترشيح مرشح من قائمته.

خامساً: امتلاك التحالف الانتخابي لأحقية تشكيل الحكومة وشبح الانقسام

نناقش في هذا السيناريو أن الكتلة الانتخابية الأكثر عدداً هي الكتلة التي لها حق تشكيل الحكومة، وليس التحالف الذي يتشكل بعد نتائج الانتخابات، وذلك للوصول إلى استشراف السيناريوهات التي قد تنعكس على الاستقرار السياسي والسلم الأهلي، انطلاقاً من قضية مهمة، وهي أن الانتخابات وسيلة للتداول السلمي للسلطة، وأن هذا الأخير يتطلب توافقاً سياسياً يقود إلى الاستقرار والرضا السياسيين. ويستلزم ذلك تحالفات سياسية ذات توجهات مشتركة أو متقاربة الرؤى والتمثيل الاجتماعي والسياسي، فضلاً عن أنها ينبغي أن تمثل الحاضنة الاجتماعية للأغلبية المجتمعية.

وإن هذا الأمر سنناقشه من واقع التكوين السياسي والاجتماعي للمجتمع العراقي، فضلاً عن التعريف الذي تقره أديبات الأمم المتحدة للديمقراطية بأنه (حكم الأغلبية مع الأخذ بنظر الاعتبار مشاركة الأقليات)، وهو تعريف معتمد في أديبات الأمم المتحدة.

وعلى أساس ما تقدم، لو افترضنا سيناريوً يكون فيه للقوى السنية تحالف موحد يحقق (77) مقعداً، وهو ما حققته القوى السنية المشاركة في الانتخابات الأخيرة، ثم توجهت لتشكيل تحالف سياسي مع القوى الكردية التي حصدت ما يقرب (56) مقعداً، لتشكيل بذلك (133) مقعداً، ويتبقى لها (32) مقعداً لتشكيل الحكومة من خلال استمالة المقاعد الـ(9) للمكونات

وكتلة سياسية صغيرة أخرى تتكون من (29) مقعداً، لتضمن أن تحالفها حقق (165) مقعداً يؤهلها من تشكيل الحكومة وترشيح رئيساً للوزراء من القيادات السنية، فهل هذا السيناريو مقبول من قبل القوى السياسية الشيعية وحاضنتها السياسية والمجتمعية؟ بعبارة أخرى، هل سيولد ذلك استقراراً سياسياً واجتماعياً؟

وبالتأكيد، إن هذا السيناريو سيلاقي رفضاً شعبياً كبيراً في ظل أزمة الثقة السياسية، وبالتالي سيولد هزات كبيرة للديمقراطية وللنظام السياسي. وهذا ما يؤيد ما تناولناه من أن التحالف السياسي بعد الانتخابات، الذي يهدف إلى تحقيق الأغلبية المطلقة لتشكيل الحكومة، هو أمر صحي للاستقرار السياسي والاجتماعي، فضلاً عن أنه لا ينحرف كثيراً عن إرادة الناخب، التي هي بطبيعتها تمثيلية، وليست مباشرة، حسب طبيعة النظام البرلماني في العراق.

سادساً: أولوية تعديل قانون الأحزاب بديلاً لتعديل قانون مجلس النواب

إن تشكيل الكتلة الأكثر عدداً في مجلس النواب يندرج ضمن اختصاصات قانون الأحزاب السياسية، وليس قانون مجلس النواب، كون القوانين التي تنظم تأسيس الأحزاب السياسية وتتابع وتراقب عملها وتكون مسؤولة عن تسجيل تحالفاتها تندرج ضمن اختصاصاتها.

وهذا ما انطوت عليه التجارب الحزبية في العالم، ومنها التجربة العراقية، إذ أشار قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم (36) لسنة 2015 في الفصل السادس (التحالف والاندماج)، المادة (29)، أولاً: ((للأحزاب السياسية حرية التحالف فيما بينها لتشكيل تحالف سياسي. ثانياً: تقدم الأحزاب المتحالفة وثيقة التحالف إلى دائرة شؤون الأحزاب والتنظيمات السياسية لتسجيلها في سجل التحالفات السياسية، على أن تتضمن اسم التحالف وشعاره وأسماء الأحزاب المتحالفة وأهداف التحالف ونمط التنظيم)).

ومن خلال ما أورده قانون الأحزاب السياسية في المادة أعلاه، يتضح اختصاصه في تسجيل الأحزاب والتحالفات الحزبية قبل الانتخابات وبعدها، وهو ما سأنشير إليه في الفقرة اللاحقة التي تناول دور المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في ذلك، والإجراءات الواجب اتباعها لتحقيق هذا التوازن السياسي والحزبي. وهنا تأتي الحاجة إلى تعديل قانون الأحزاب السياسية لتوضيح المادة أعلاه بشكل صريح، وبما لا يدع مجالاً للتأويل بشأن مسؤولية المفوضية كجهة مسؤولة عن تسجيل التحالفات الانتخابية والتحالفات البرلمانية (السياسية) على حد سواء.

سابعاً: قانون مجلس النواب واشتراطات اكتساب صفة العضوية في مجلس النواب

أشار قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018 في المادة (4) أولاً منه الى الآتي ((يعد المرشح المنتخب نائباً في المجلس ويتمتع بجميع حقوقه النيابية باستثناء المالية منها ابتداءً من تاريخ المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة ويصدر مرسوماً جمهورياً بذلك ومباشرة مهامه بعد أداء اليمين الدستورية)).¹⁰

وهذا يعني أن اختصاص هذا القانون يقتصر على عضوية مجلس النواب وتنظيم تشكيلاته، وليس من اختصاصه ما يتعلق بالكتلة الأكثر عدداً أو مسؤولية تسجيلها. إذ اشترط القانون المذكور ثلاث شروط على المرشح الفائز ليكون عضواً في مجلس النواب، وهي: مصادقة المحكمة الاتحادية العليا على النتائج، وصدور مرسوم جمهوري بذلك، فضلاً عن أداء اليمين الدستورية. وبذلك يكتسب المرشح الفائز صفة عضو مجلس النواب بعد اكتمال هذه الاشتراطات الثلاث.

10 . قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018، بغداد، جريدة الوقائع العراقية، العدد (4499)، 16/ تموز/ 2018.

ثامناً: مفوضية الانتخابات ودورها في تسجيل التحالفات الانتخابية والتحالفات السياسية

إن دور المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في قضية تسجيل الائتلافات الانتخابية والسياسية اختلف اختلافاً جذرياً بعد صدور قانون الأحزاب السياسية، عن دورها قبل صدوره. وتمثل هذا الدور قبل صدور القانون المذكور باقتصارها على تسجيل القوائم الانتخابية للأحزاب والائتلافات، معتمدة في ذلك على النصوص الواردة في قوانين الانتخابات في حينها، والتي نظمت تسجيل تلك القوائم. أما التحالفات التي تنشأ بعد الانتخابات في مجلس النواب، والتي يمكن أن يُطلق عليها التحالفات السياسية، فلم تكن من اختصاصها، إذ لم تُنظم آنذاك في قانون، واقتصر الأمر على ما ورد في قانون إدارة الدولة الانتقالية بشكل مقتضب في الأمر رقم (97) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة عام 2004.

أما بعد صدور قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية رقم (36) لسنة 2015، الذي أُلغي بموجب الأمر (97) من قانون إدارة الدولة المذكور أعلاه، فإن دور المفوضية اختلف اختلافاً جذرياً، كونها أصبحت مسؤولة عن تسجيل التحالفات الانتخابية (القوائم الانتخابية) وتلك التحالفات السياسية التي تنشأ في مجلس النواب.

إذ أصبح ذلك من اختصاصها القانوني لأول مرة بعد عام 2015، أما التطبيق العملي لذلك فقد كان من المفترض أن يكون بعد انتخاب مجلس النواب لعام 2018 كونها الانتخابات الأولى التي أُجريت بعد تشريع القانون المذكور.

وقد حاولت المفوضية تطبيقه بعد الانتخابات المذكورة لكن بطريقة مشوهة، وذلك من خلال زج نفسها في صراع القوى السياسية التي تسعى لتشكيل الحكومة، كونها فتحت باب التسجيل للكتلة الأكثر عدداً في المفوضية بعد المصادقة على نتائج الانتخابات مباشرة، وهو ما يعني ارتكابها مخالفة للمادة (54) من الدستور التي نصت على الآتي ((يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب إلى الانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة)).

وكذلك مخالفتها للمادة (76) من الدستور التي تنص على الآتي ((1- يُكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً لتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية، 2- يتولى رئيس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون (30) يوماً من تاريخ التكليف.))

إذ إن المشرع أعطى مدداً زمنية تتمثل بما لا يقل عن (15) يوماً لدعوة رئيس الجمهورية مجلس النواب لعقد جلسته الأولى برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس جديد للجمهورية، فضلاً عن أن المشرع منح أيضاً مدة لا تقل عن (15) يوماً ليكلف رئيس الجمهورية الجديد مرشح الكتلة الأكثر عدداً لتشكيل مجلس الوزراء.

ماذا يعني ذلك؟ ولماذا أعطى المشرع هذه المدد الدستورية؟

إن منح المشرع هذه المدد الدستورية قبل انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب، وكذلك منحه المدة الدستورية الإضافية لتكليف مرشح الكتلة الأكثر عدداً، يأتي في إطار منح الكتل السياسية الفائزة في الانتخابات فترة زمنية مريحة لممارسة الحراك السياسي وإقامة تفاهمات فيما بينها، وصولاً إلى عقد التحالف الأكثر عدداً، الذي لا يكتسب شرعيته القانونية إلا بعد انعقاد جلسة مجلس النواب والإعلان عنه ضمن جدول أعماله.

وقد حذرت في حينها من أن ما قامت به المفوضية كان تطبيقاً مشوهاً، يقود إلى مخالفات دستورية وانزلاقات سياسية غير صحيحة، وهو ما حدث بالفعل لاحقاً. إذ إن دور المفوضية كان ينبغي أن يكون من خلال تسجيل الكتلة الأكثر عدداً بحضور ممثل دائرة الأحزاب والتنظيمات السياسية في الجلسة الخاصة بإعلان الكتلة الأكثر عدداً، وليس بعد المصادقة على نتائج الانتخابات مباشرةً وفي أروقة المفوضية.

والدليل على ذلك هو أن المفوضية زجت نفسها في صراعات سياسية حزبية خلال تلك الفترة، مما أدى إلى تعقيد المشهد السياسي وانهيائه جزئياً، سواء بقصد أو دون قصد، من خلال لعبها دوراً غير دورها في تشكيل الحكومة وتسجيل الكتلة الأكبر خارج الفترة الزمنية التي منحها المشرع لعقد الجلسة الأولى لمجلس النواب بعد (15) يوماً من المصادقة على النتائج.

إن هذه المدة الزمنية التي منحها المشرع لم تأت من فراغ، بل هي فترة مخصصة للمفاوضات السياسية بين الكتل السياسية لتشكيل الكتلة الأكثر عدداً، وتوزيع المناصب السياسية التنفيذية بين الكتل، وفقاً لمتطلبات انتخاب مجلس النواب كرئيس للجمهورية ومرشح رئيس مجلس الوزراء.

إذ إن المفوضية، بعد أن زجت نفسها في هذه الفترة لتسجيل الكتلة الأكبر قبل الموعد المقرر قانونياً واتباعها إجراءات تسجيل آنذاك، قادت إلى ارتدادات سياسية كبيرة منعتها من إتمام عملية التسجيل غير القانوني في تلك الفترة، وابتعدت بشكل كبير عن دورها الذي حدده لها الدستور في المادة (102)، كونها ((هيئة مستقلة فنية تشرف على تنفيذ الانتخابات وكل ما له علاقة بذلك)).

لذلك، على المفوضية أن تمارس دورها الحالي في تسجيل الكتلة الأكثر عدداً في جلسة مجلس النواب المخصصة لذلك، كونها تندرج ضمن اختصاصاتها المتمثلة في تسجيل الأحزاب والتحالفات الانتخابية والبرلمانية بموجب قانون الأحزاب والتنظيمات السياسية الذي منحها هذا الاختصاص في هذه المرحلة.

فضلاً عن ذلك، ثمة حاجة إلى تعديل تعليمات تسجيل التحالفات السياسية لتتضمن نوعين من التحالفات: التحالفات الانتخابية والتحالفات السياسية، على أن تمارس المفوضية دورها بمهنية واحترافية من خلال حضور ممثلها إلى الجلسة الأولى لمجلس

النواب لتسجيل الكتلة الأكثر عدداً، على أن تُستكمل المتطلبات القانونية الأخرى لتشكيل هذه الكتلة بعد ذلك بأيام قليلة، مثل: رئيس التحالف، شعاره، نظامه الداخلي، وغيرها.

الخاتمة

بعد البحث والتمحيص ودراسة الدستور والقوانين ذات العلاقة، فضلاً عن التجارب الدولية وسيناريوهات التطبيق العملي لتشكيل الحكومة من الكتلة الانتخابية الأكثر عدداً ومنحها صلاحية حصرية في تشكيل الحكومة، جرى التوصل إلى دحض فرضية الدراسة من خلال التأكيد على أن الكتلة الأكثر عدداً هي الكتلة التي تحقق الفوز بأعلى المقاعد في الانتخابات، أو تلك التي تتشكل من قائمة أو أكثر فائزة في الانتخابات لتشكيل تحالف سياسي في مجلس النواب يمنحها صلاحية تشكيل الحكومة، وبما يتوافق مع قرار المحكمة الاتحادية بخصوص تفسير الكتلة الأكثر عدداً.

إذ إن الأنظمة البرلمانية التي تعتمد التمثيل النسبي وتتميز بتعدد الأحزاب غالباً ما تفرز برلمانات لا يمتلك فيها حزب واحد أغلبية مطلقة، مما يجعل تشكيل الحكومة يعتمد على ائتلافات بين عدة أحزاب بعد الانتخابات.

وهذا يعني أن جوهر النظام السياسي البرلماني يتمثل في أن الحكومة تستمد شرعيتها من ثقة الأغلبية داخل البرلمان، لا من ترتيبها في نتائج الانتخابات. فالانتخابات تُنتج هيئة تشريعية متعددة التمثيل، بينما تتشكل الحكومة من التحالف القادر على

ضمان الأغلبية البرلمانية، وعليه فإن التحالفات اللاحقة للانتخابات ليست انحرافاً عن النموذج البرلماني، بل هي إحدى خصائصه البنيوية.

مع التأكيد على ضرورة تعديل قانون الأحزاب السياسية رقم (36) لسنة 2015 لإضافة شرح توضيحي لاختصاص هذا القانون، ولدور المفوضية كونها المسؤولة قانونياً عن تنفيذه، وذلك للتمييز بين نوعي التحالفات: الانتخابية والسياسية، وبما لا يدع مجالاً للتأويل. كما يجب على المفوضية إعادة النظر في تعليمات تسجيل التحالفات في هذه المرحلة لتمييزها بين التحالفين الانتخابي والسياسي، وتنظيم عملية تسجيلهما وفقاً لما أوردته هذه الدراسة، وبما يعزز الاستقرار السياسي المبني على التطبيق الشفاف لمواد الدستور.



لِدَوْلِيَّةِ فَاعِلِيَّةٍ وَمَجْتَمَعِ مُشَارِكِ

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org
