المجلة السياسية والدولية

اسم المقال: واقع تشكيل الحكومات المتعاقبة في العراق بين النص الدستوري والاثر السياسي وفق دستور 2005
اسم الكاتب: م.د. حيدر عبد جساس
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/2474
تاريخ الاسترداد: 2025/05/11 11:19 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من الصفحة الخاصة بالمجلة السياسية والدولية على موقع المجلات الأكاديمية العلمية العراقية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

واقع تشكيل الحكومات المتعاقبة في العراق بين النص الدستوري والاثر السياسي وفق دستور 2005

م.د. حيدر عبد جساس

المقدمة

بُنيت العملية السياسية في العراق بعد عام 2003 على مجموعة من القواعد والأسس القانونية والسياسية كان لها الأثر المباشر على نوع وطبيعة الحكومات المشكلة بموجب دستور عام 2005، فقد تبنى هذا الدستور نظام الحكم البرلماني الذي تمثل فيه الحكومة مركز الثقل وصاحبة السلطات الفعلية ، لكن في الوقت نفسه يتوقف تأثير وفاعليه وقوة الحكومة في هذا النظام ليس فقط على القواعد الدستورية الخاصة بتشكيل الحكومة، بل على الواقع السياسي بكل أبعاده الداخلية والخارجية الذي يفرز لنا نوع الحكومة المشكلة، لاسيما أن نظام الحكم البرلماني من أكثر أنظمة الحكم مرونة لذا يكون فيه أثر الواقع السياسي بارزاً وفي بعض الأحيان أكثر تأثيراً من الأساس الدستوري فيما يتعلق بتشكيل الحكومة.

وعادةً تتفق النظم البرلمانية على آلية دستورية محددة لتشكيل الحكومة لكن الواقع السياسي والمتمثل بطبيعة التعددية السياسية والعوامل الداخلية والخارجية تؤثر بشكل كبير على شكل الحكومة في النظام البرلماني.

أولاً: أهمية البحث:

تتلخص أهمية البحث في نقطتين أساسيتين:

1- تحليل التباين الواضح بين الأسس الدستورية والواقع السياسي في تشكيل الحكومة وفق نظام الحكم البرلماني.

2- عرض نوع الحكومة المشكلة أثر هذا التباين في العراق بموجب دستور عام 2005.

ثانياً: هدف البحث:

يتمحور هدف البحث في تسليط الضوء على آليات تشكيل الحكومة في العراق من الناحية الدستورية والأثر السياسي على الآليات الدستورية.

ثالثاً:- مشكلة البحث:

تنطلق مشكلة البحث من اختلاف التوجهات والآراء حول واقع تشكيل الحكومة في العراق، وللتوصل إلى هذه المشكلة يستلزم علينا:

1- ما مدى تأثير القواعد الدستورية في تشكيل الحكومة العراقية .

2- ما مدى تأثير الواقع السياسي في تشكيل الحكومة العراقية.
3- معرفة الفاعل الأكثر تأثيراً بين القواعد الدستورية والواقع السياسي في تشكيل الحكومة.

رابعاً: فرضية البحث:

أن الواقع والنهج السياسي المتبع في العراق ما بعد عام 2003 أكثر تأثيراً من القواعد والأسس الدستورية التي أقرها دستور عام 2005 في تشكيل الحكومة.

خامساً: منهجية البحث:

اعتمدنا في هذا البحث على المنهج المؤسسي في اطاره الدستوري والقانوني وفي اطار تفاعل المؤسسات مع البيئة التي تعمل فيها، كما أستعنا بالمنهج النظمي على اعتبار أن الحكومة في النظام البرلماني هي المعنية بالدرجة الأساس.

سادساً: هيكلية البحث:

انتظم البحث الموسوم بـ(واقع تشكيل الحكومة في العراق بين النص الدستوري والأثر السياسي وفق دستور 2005) في مبحثين فضلاً عن مقدمة وخاتمة، جاء المبحث الأول تحت عنوان (آليات تشكيل الحكومة في نظام الحكم البرلماني)، أما المبحث الثاني فجاء تحت عنوان (الآليات الدستورية والسياسية لتشكيل الحكومة في العراق على وفق دستور 2005).

المبحث الأول: آليات تشكيل الحكومة في نظام الحكم البرلماني

أخذت العديد من دول العالم بنظام الحكم البرلماني الذي بات أحد النظم السياسية المميزة بوجود حكومة تتمتع بكيان مميز ازاء رئيس الدولة، إذ تمثل الحكومة (*) في هذا النظام مركز الثقل وحجر الزاوية، لأنها تتولى السلطة الفعلية في الدولة، والمسؤولة مسؤولية سياسية كاملة عن ممارسة السلطة والسياسات أمام البرلمان، ويمثل رئيس الحكومة في هذا النظام صاحب القرار في رسم السياسة العامة في الدولة، لاسيما أن طريقة اختياره هي التي تحدد طبيعة نظام الحكم عما إذا برلمانياً أم رئاسياً أم حكومة الجمعية، فإذا تم اختيار رئيس الحكومة عن طريق الانتخاب الشعبي المباشر أو غير المباشر كان نظام الحكم رئاسياً أو شبه رئاسي (مختلط)، أما إذا انتخب البرلمان رئيس الحكومة كان النظام هو حكومة الجمعية، أما إذا اختار رئيس الدولة رئيس الحكومة يكون نظام الحكم برلمانياً، فمن سمات نظام الحكم البرلماني هو اختيار(تكليف) رئيس الحكومة من قبل رئيس الدولة سواء كان ملكاً أو رئيساً للجمهورية لتشكيل الحكومة، ويجب الإشارة هنا إلى أن اقتباس هذا النظام من المملكة المتحدة الذي نشأ فيها أولاً

(*) تعددت الآراء واختلفت وجهات النظر في تحديد المقصود من كلمة الحكومة، ومن دون استعراض الآراء المختلفة ولتجنب الخلط بين الآراء والمفاهيم المختلفة، نحن نتفق مع الرأي القائل أن الحكومة في نظام الحكم البرلماني تتمثل برئيس الوزراء والوزراء، ويعرفها الأستاذ (موريس دوفرجيه) بأنها (جهاز جماعي يتخذ القرارات على نحو مشترك، وعلى رأس هذا الجهاز يوجد رئيس الحكومة المتميز عن رئيس الدولة)، ينظر: مؤلفه المؤسسات السياسية والقانون الدستوري(الأنظمة السياسية الكبرى)، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1992، ص127. وكذلك ينظر: نعمان أحمد الخطيب: الوجيز في النظم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص173.

كان أحد الأسباب التي أدت إلى اختلاف نوع الحكومة المشكلة بسبب اختلاف البيئة السياسية والدستورية للدول التي أخذت بهذا النظام.

ولمعرفة آليات تشكيل الحكومة في نظام الحكم البرلماني من الناحية الدستورية والسياسية سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول القواعد والأسس الدستورية في تشكيل الحكومة، وفي المطلب الثاني سنسلط الضوء على الواقع السياسي المؤثر في نوع وطبيعة الحكومة المشكلة.

المطلب الأول: الآليات الدستورية في تشكيل الحكومة

تتفق أغلب أنظمة الحكم البرلمانية على آلية دستورية محددة لتشكيل الحكومة، هذه الآلية تمر بثلاث مراحل: الأولى تتمثل بدور رئيس الدولة في تكليف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة، والمرحلة الثانية تتمثل بقيام رئيس الوزراء اختيار وزراءه، والمرحلة الثالثة والأخيرة تتمثل بتقديم رئيس الوزراء أعضاء حكومته إلى البرلمان لنيل الثقة، إذاً هناك ثلاث مراحل أشار إليها الدستور لتشكيل الحكومة في نظام الحكم البرلماني، تبدأ بدور رئيس الدولة وتنتهي بدور البرلمان.

الفرع الأول: دور رئيس الدولة

يمثل مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة سواء كان ملكاً او رئيساً للجمهورية أحد الأسس الهامة التي يرتكز عليها نظام الحكم البرلماني، وينتج عن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في هذا النظام انتقال السلطات إلى الحكومة، فالنظام البرلماني يقوم على ركنين أساسيين هما: ثنائية السلطة التنفيذية بوجود رئيس غير مسؤول وحكومة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان، والركن الثاني هو التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبذلك يتضح لنا أن رئيس الدولة في هذا النظام غير مؤهل دستورياً الوقوف بوجه البرلمان الذي يقوم أصلاً باختياره[1].

وعلى الرغم من تقرير مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة وعدم توليه سلطات فعلية، مع ذلك الرئيس بعض السلطات الدستورية كاختيار رئيس الوزراء لتشكيل الحكومة، لكن هذه السلطة الدستورية مقيدة وليست مطلقة، لأن عليه مراعاة الحزب أو الكتلة الفائزة في الانتخابات بالأغلبية البرلمانية، فمثلاً حددت المادة (53) من الدستور اللبناني صلاحية الرئيس في مجال اختيار رئيس الحكومة على أساس التشاور مع رئيس مجلس النواب استنادا إلى نتائج الاستشارات النيابية التي تكون ملزمة لرئيس الجمهورية، على هذا الأساس لم تعد سلطة الأخير في اختيار رئيس الوزراء مسألة تقديرية[2].

إذاً نجد من خلال عدم مسؤولية رئيس الدولة في هذا النظام وعدم امتلاكه السلطات الفعلية أن دوره في اختيار رئيس الحكومة دور شكلي وهذا ما يتفق عليه أغلب الباحثين في هذا السياق، لأنه يخضع لواقع تركيبة البرلمان في تكليف مرشح الأغلبية البرلمانية بمهمة تشكيل الحكومة، لاسيما إذا كان حزب أو ائتلاف فاز بأغلبية واضحة في البرلمان، لأن تكليف شخص آخر من خارج هذه الأغلبية لا يمكن حصوله على ثقة البرلمان في المرحلة الأخيرة من تشكيل

[1]() عبد الغني بسيوني عبدالله: سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995،ص25.

[2]() المادة (53) من الدستور اللبناني.

الحكومة، مع ذلك يمنح طبيعة النظام الحزبي في الدولة هامش من الحرية لرئيس الدولة التوفيق بينها لأختيار المكلف بتشكيل الحكومة[3].

الفرع الثاني: دور رئيس الوزراء

تتمثل هذه المرحلة من الناحية الدستورية قيام رئيس الوزراء بعد تكليفه من قبل رئيس الدولة باختيار وزرائه لتشكيل الحكومة، لكن عملية الاختيار لا تخضع لآلية محددة يمكن تعميمها نظرياً على سائر أنظمة الحكم البرلمانية، بل هي عملية معقدة تتأثر بجملة من العوامل السياسية تترك أثر مباشر على طبيعة الحكومة المشكلة، أي بمعنى آخر أن هذه المرحلة من مراحل تشكيل الحكومة تتأثر بشكلٍ كبير بالواقع السياسي داخل البرلمان، لكن سوف نتحدث هنا قدر المستطاع عن العوامل الدستورية لرئيس الوزراء في اختيار أعضاء حكومته.

فمن العوامل الدستورية المدة الزمنية التي يجب على رئيس الوزراء خلالها اختيار وزراءه، أي المدة الممتدة بين مرحلتي تكليفه من قبل رئيس الدولة وتقديم التشكيلة الحكومية إلى البرلمان لنيل الثقة، وهنا تختلف المدة بين دساتير الدول التي تأخذ بنظام الحكم البرلماني، فمثلاً المملكة المتحدة لم تشترط مدة محددة لتشكيل الحكومة[4]، وهنا يتجنب رئيس الوزراء مساوئ التسرع في اختيار الوزراء، بينما بعض الدساتير تشترط مدة معينة يجب على رئيس الوزراء خلالها اختيار وزراءه، وخلاف ذلك ينبغي على رئيس الدولة تكليف رئيس وزراء جديد لتشكيل الحكومة، وقد حدد الدستور العراقي لعام 2005 هذه المدة بثلاثين يوماً[5]، ومن المعروف أن تحديد شرط مدة معينة لاسيما إذا كانت قصيرة تحد من حرية رئيس الوزراء في اختيار وزراءه، والقبول بالبعض منهم دون رغبته لضمان عدم تجاوز المدة الدستورية.

كذلك تختلف دساتير الدول التي تأخذ بنظام الحكم البرلماني من ناحية عرض الحكومة بعد تشكيها من قبل رئيس الوزراء، هل تقدم مباشرةً إلى البرلمان لنيل الثقة؟ أم تعرض على رئيس الدولة للموافقة عليها ومن ثم على البرلمان؟.

بعض الدساتير تشترط عرض التشكيلة الحكومية على رئيس الدولة لأخذ الموافقة، وهذا ما أخذ به دستور جمهورية المانيا الاتحادية[6]، بينما هناك دساتير لا تشترط عرض الحكومة على رئيس الدولة كما في العراق[7]، وفي كلتا الحالتين دستورياً لابد من عرض التشكيلة الحكومية على البرلمان للموافقة على منحها الثقة بالأغلبية المطلقة.

وبذلك يكون المحور الذي يدور حوله النظام البرلماني هو مسؤولية الحكومة بعد تشكيلها أمام البرلمان، ليس لأن البرلمان صلاحياته أوسع من الحكومة، بل لأن الأخيرة لها أهمية ودور فعال في هذا النظام، ومن أهم خصائص الحكومة في النظام البرلماني[8]:

1- وجوب اختيار الوزراء من حزب أو تحالف الأغلبية في البرلمان.

---

[3]() للمزيد ينظر: ابراهيم عبدالعزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الكويت، 2006، ص28.وكذلك ينظر: حازم صادق: سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي (دراسة مقارنة)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2012، ص95. وكذلك ينظر: منذر الشاوي، القانون الدستوري(نظرية الدولة)، منشورات مركز البحوث القانونية، بغداد، 1981، ص177.

(1) J.P. MacKintosh: the British cabinet,Newhaven,London,1966,p205.

[5]() المادة (76/ثانياً) من الدستور العراقي الدائم لعام 2005.

[6]() المادة (64) من الدستور الألماني لعام 1949.

[7]() المادة (76) من الدستور العراقي لعام 2005.

[8]() محمد كامل ليلة: النظم السياسية (الدولة والحكومة)، دار الفكر العربي، الكويت، 1971، ص637.

2- ضرورة وجود تجانس بين أعضاء الحكومة لتسهيل تنفيذ برنامجها.

هذه الخصائص تمثل المبدأ أو القاعدة العامة لتشكيل الحكومة في النظام البرلماني، لاسيما أن بعض الدساتير تتضمن صراحةً الخاصية الأولى، وهي ضرورة اختيار مرشح الكتلة النيابية الأكبر لتشكيل الحكومة، أما خلاف ذلك أي عندما لم يتمكن أي حزب أو كتلة من تحقيق الأغلبية البرلمانية يأتي هنا دور العامل السياسي الذي سنتطرق اليه في المطلب الثاني.

الفرع الثالث: دور البرلمان

يُعد دور البرلمان حاسماً ضمن آليات تشكيل الحكومة في النظام البرلماني، لأنه يمتلك سلطة الحسم أما بالموافقة على التشكيلة الحكومة التي تقدم بها رئيس الوزراء عبر منحها الثقة، أو رفض منح الثقة ومن ثم افشال كل الجهود التي بذلها رئيس الدولة ورئيس الوزراء، فالأخيرين أدوارهما تمهيدية للوصول إلى المرحلة الأخيرة والحاسمة وهي موافقة البرلمان[9].

وكما هو معروف أن البرلمان قد يختلف من حيث التركيبة الداخلية، فبعض البرلمانات تتكون من مجلس واحد منتخب، وبعضها يتكون من مجلسين، عادةً البرلمان الذي يتكون من مجلس واحد هذا المجلس هو الذي يمنح الثقة للحكومة، أما البرلمانات التي تتكون من مجلسين في أغلب الأحيان المجلس المنتخب من قبل الشعب هو الذي يملك صلاحية منح الثقة دون الآخر كما في المملكة المتحدة[10]، لكن في احيان أخرى تعطي بعض الدساتير في دول أخرى الحق لكلا المجلسين في الموافقة على منح الثقة، وهنا على رئيس الوزراء أن ينال موافقة وثقة المجلسان على التشكيلة الحكومية لأن اعتراض احدهما يعني عدم تمرير التشكيلة الحكومة، وقد اخذت بهذا الاتجاه جمهورية ايطاليا[11]، وعلى الرغم من أن دور البرلمان هو الفيصل في تشكيل الحكومة في نظام الحكم البرلماني تبقى الاتفاقات السياسية التي تحكم عملية تشكيل الحكومة والتي تمثلها الأحزاب السياسية هي الأكثر فاعلية.

لذا يتضح مما تقدم أن الآليات الدستورية لتشكيل الحكومة بمراحلها المختلفة والتي تبدأ برئيس الدولة وتنتهي بموافقة البرلمان هي انعكاس الواقع السياسي الذي تفرزه الانتخابات البرلمانية، والذي على أساسه يتم اختيار الشخص المكلف بتشكيل الحكومة ونوعها وطبيعتها، وهذا ما سوف نتحدث عنه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: اثر الواقع السياسي في تشكيل الحكومة في النظام البرلماني

ان الواقع السياسي الذي تفرزه الانتخابات البرلمانية تؤثر بشكلٍ كبير على وضع الحكومة في النظام البرلماني، ليس من جانب التشكيل فقط بل يؤثر على نوع وطبيعة الحكومة من ناحية القوة والاستقرار، والواقع السياسي الذي نتحدث عنه هنا يتمثل بنمط النظام الحزبي السائد في الدولة، ففي نمط التعددية الحزبية داخل المجلس النيابي يصعب معه تكوين أغلبية برلمانية يجمع بين أعضائها الانسجام والتعاون، مما يفرض هذا الواقع أثره على تشكيل الحكومة التي سوف تكون حكومة من النوع الائتلافي التي غالباً لا يجمع بين أعضائها الانسجام، على عكس الحكومة المكونة من حزب واحد أو على الأكثر حزبين التي يسهل معه تشكيل الحكومة وتكون أكثر قدرة على تنفيذ برنامجها الانتخابي والحكومي، لذا نجد أن هذا الواقع السياسي يترك

([9]) John K. Johnson: The role of parliament, world bank institute, Washington,2005,p75.

([10]) J.P. MacKintosh: the British cabinet,op cit,p201.

([11]) المادة (94) من الدستور الإيطالي لعام 1948.

أثره على الآليات الدستورية المتعلقة بتشكيل الحكومة في نظام الحكم البرلماني بدءاً من دور رئيس الدولة وانتهاءً بدور البرلمان، وهذا ما سنركز عليه في هذا المطلب.

ويرى الفقيه الفرنسي (كاريه دي ملبيرج) في تفسيره لنظام الحكم البرلماني أن هذا النظام يقوم في الأصل على أساس ازدواج السلطات ويقصد هنا (السلطتين التشريعية والتنفيذية)، ويقول أن طبيعة سير النظام في العمل يؤدي إلى القضاء على هذا الازدواج وينتهي إلى سيطرة البرلمان على الحكومة، بحيث يكون من الصعب الحديث عن مبدأ الفصل بين السلطات وتكافئها، ومن ثم يؤدي ذلك إلى اختلال مبدأ التوازن[12].

نحن هنا نتفق مع رأي ملبيرج في جانب ونختلف معه في جانب آخر، نتفق معه في تأكيده على أن للواقع السياسي أثره في هذا النظام من خلال تأكيده على ان طبيعة سير النظام في العمل يؤدي إلى اختلال التوازن بين السلطتين لصالح البرلمان، على اعتبار ان نظام الحكم البرلماني من أكثر الانظمة التي يكون للعامل السياسي أثره الكبير على عمل السلطات لاسيما في التعددية الحزبية بعيداً عن الآليات الدستورية، ولكن نختلف معه في جانب آخر، وهو عدم الجزم بأن سير عمل هذا النظام يؤدي إلى سيطرة البرلمان على الحكومة، فقد يحدث العكس والمثال على ذلك سيطرة ونفوذ الحكومة في المملكة المتحدة على البرلمان، والسبب هو نظام الحزبين الذي يتيح لأحد الحزبين الفوز بالأغلبية البرلمانية، ورئيس الحزب هو الذي يكلف بتشكيل الحكومة من داخل البرلمان، وبالتالي يصبح هو المسيطر على السلطتين، بالإضافة إلى ذلك ان تعيين رئيس الوزراء من قبل رئيس الدولة، والموافقة على أعضاء الحكومة من قبل البرلمان، لا يعني ذلك ان رئيس الوزراء تابع لرئيس الدولة، كما لا يعني ان الحكومة بأعضائها تابعة للبرلمان كما في نظام حكم الجمعية، لأن الحكومة في النظام البرلماني دستورياً لابد ان تحصل على ثقة الأغلبية في البرلمان وهي من القواعد المستقرة دستورياً فهو يقوي مركزها بحيث تملك صلاحيات فعلية تصل إلى حقها في حل البرلمان، مع ذلك نؤكد على ان الواقع السياسي والتعددية الحزبية داخل البرلمان يفرض أثره على عملية تشكيل الحكومة قد يفوق أثر الآليات الدستورية[13].

فعندما نتطرق إلى دور رئيس الدولة في تشكيل الحكومة من الناحية الدستورية، نجد هذا الدور شكلي وغير مؤثر انطلاقاً من مبدأ عدم مسؤوليته السياسية من جانب، وطريقة اختياره من قبل البرلمان لاسيما في النظم الجمهورية من جانب آخر، فهذا الاختيار يؤثر على مركزه الدستوري والفعلي في تشكيل الحكومة، فعلى الرغم ان بعض الدساتير لم تلزم رئيس الدولة بتكليف مرشح الحزب او الكتلة الفائزة في الانتخابات داخل البرلمان بتشكيل الحكومة، إلا ان العرف السياسي يحتم على رئيس الدولة تكليف مرشح الاغلبية البرلمانية، لأن خلاف ذلك سوف يقع في اشكالية عدم منح الثقة للحكومة المشكلة خارج الاغلبية التي سترفضها[14].

إذاً من غير الممكن الاكتفاء بالاطار الدستوري النظري الذي يمنح الحق لرئيس الدولة باختيار شخص لتشكيل الحكومة دون اغفال الجوانب السياسية المتمثلة بتركيبة البرلمان التي تؤثر بشكل مباشر على رئيس الدولة في اختياره لرئيس الوزراء، ففي نظام الثنائية الحزبية لابد أن يفوز أحد الحزبين بالأغلبية البرلمانية المطلقة التي تؤهله لتشكيل الحكومة، وهنا يصبح المرشح

---

[12]() نقلاً عن: محمد كامل ليلة، مصدر سبق ذكره، ص649.

[13]() ينظر: حازم صادق، مصدر سبق ذكره، ص129.

[14]() ينظر: عبدالغني بسيوني عبدالله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مصدر سبق ذكره، ص8.

واضحا لرئيس الدولة لغرض تكليفه بتشكيل الحكومة، اما اذا تم اختيار مرشح حزب الأقلية داخل البرلمان فالنتيجة هي رفض الأغلبية منح الثقة لهذه الحكومة واسقاطها لعدم مراعاة الأصول الدستورية والسياسية، اما في نمط التعددية الحزبية التي لا يتمكن معها حصول أحد الأحزاب على أغلبية المقاعد البرلمانية بسبب تقارب اوزانها هنا قد يتمتع رئيس الدولة بهامش من حرية الاختيار النسبية من خلال مراقبة الاتفاقات والتحالفات الحزبية والتنسيق معها حول المرشح، مع ذلك لا يمكن لرئيس الدولة اختيار أي شخص لتشكيل الحكومة الا من خلال الاتفاق والتوافق عليه داخل البرلمان من قبل الأحزاب السياسية[15].

أما فيما يتعلق بدور رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة نجد انها المرحلة التي يبدأ فيها الفعل والأثر السياسي أكثر من باقي المراحل، فهذه المرحلة لها أهميتها الخاصة كونها ستحدد طبيعة ونوع الحكومة (*) المراد تشكيلها، لاسيما ان عملية اختيار رئيس الوزراء لوزرائه لا تخضع لقاعدة واحدة يمكن تعميمها على سائر أنظمة الحكم البرلمانية، بل هي عملية معقدة تتأثر بجملة من العوامل السياسية تترك أثرها الكبير على رئيس الوزراء في عملية الاختيار.

ومن أهم العوامل السياسية المؤثرة هو طبيعة النظام الحزبي الموجود في الدولة، ففي نظام الثنائية الحزبية لابد أن يفوز أحد الحزبين بالأغلبية كما أسلفنا، وهنا رئيس الوزراء عادةً يكون رئيس الحزب الفائز بالانتخابات الذي يتمتع بالصلاحيات الواسعة في اختيار وزرائه من اعضاء حزبه دون مشاركة الأحزاب الأخرى، وفي الوقت نفسه تكون عملية منح الثقة لهذه الحكومة مضمونة لأن الاغلبية البرلمانية هي نفسها حزب رئيس الوزراء[16].

اما في نظام التعددية الحزبية وعدم حصول اي حزب على الاغلبية البرلمانية عادةً يكون اختيار رئيس الوزراء نتيجة اتفاق اكثر من حزب ومن ثم تقلص حرية اختياره لوزرائه، لأن الحكومة في مثل هذا الواقع تكون حكومة ائتلافية تتألف من أكثر من حزب يفرض على رئيس الوزراء مرشحين لوزراء قد لا يرغب بهم رئيس الوزراء لكنه يكون مرغم بقبولهم بسبب الاتفاق المسبق على منح الحكومة الثقة داخل البرلمان[17].

وبذلك يتضح لنا انه رغم تمتع رئيس الوزراء المكلف دستورياً بتشكيل حكومته دون قيد أو شرط من باقي السلطات في عملية اختيار وزرائه، إلا ان الواقع السياسي الذي على أساسه كلف بتشكيل الحكومة فرض عليه نهج وآلية لابد من اتباعها عند تشكيل الحكومة وهي اتفاقات الأحزاب المشاركة في تشكيل الحكومة والتي تفرض على رئيس الوزراء اسماء معينة لشغل الحقائب الوزارية، لأن خروج رئيس الوزراء على هذه الاتفاقات سيفقده القدرة على تشكيل حكومة تحظى بثقة البرلمان، وهي المرحلة الاخيرة والحاسمة بتشكيل الحكومة.

من خلال ما تقدم نستطيع القول ان آلية تشكيل الحكومة بمراحلها الثلاث من الناحية الدستورية هي عملية ذات طابع نظري أكثر مما هو فعلي، وانعكاس لواقع سياسي تجسده الأحزاب السياسية التي تفرض أثرها منذ اختيار رئيس الجمهورية وتكليف الاخير لرئيس

---

[15]() ينظر: طعيمة الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم الاجتماعي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1946، ص593.

(*) نقصد بالنوع هنا فيما إذا كانت الحكومة (أغلبية-ائتلافية تنافسية –ائتلافية توافقية).

[16]() J.p. Mackintosh: op.cit,p221.

[17]() محمد كامل ليلة: مصدر سبق ذكره، ص636.

الوزراء وتشكيل حكومته ومن ثم نيلها الثقة في البرلمان ما هي إلا خطوات متفق عليها مسبقاً من قبل الأحزاب السياسية.

المبحث الثاني: الآليات الدستورية والسياسية لتشكيل الحكومة في العراق

لم يكن التغيير الذي حصل في العراق بعد عام 2003 نتيجةً لثورة داخلية، بل هو تغيير خارجي نتيجة لغزو واحتلال امريكي للعراق، هذا التغيير كان له الأثر الكبير على طبيعة النظام السياسي والدستوري الذي أثر بدوره بشكلٍ مباشر على آليات تشكيل الحكومة، وكما هو معروف ان الدستور العراقي لعام 2005 أخذ بنظام الحكم البرلماني الذي تنبثق فيه الحكومة دستورياً من البرلمان كما في سائر أنظمة الحكم البرلمانية، لكن بموازاة ذلك اتبع في العراق نهج سياسي كان له أثر في تشكيل الحكومات المؤقتة والدائمة إلا وهو نهج التوافق السياسي والطائفي رغم عدم اشارة الدستور إلى هذا النهج الذي أصبح عرفاً، وللإحاطة بتفاصيل الموضوع الدستورية والسياسية سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول: الآليات الدستورية لتشكيل الحكومة وفق دستور 2005، وفي المطلب الثاني نتناول الأثر السياسي لتشكيل الحكومة.

المطلب الأول: الآليات الدستورية لتشكيل الحكومة

أشرنا في المبحث الأول ان أنظمة الحكم البرلمانية تتفق على آلية دستورية محددة لتشكيل الحكومة، وقد اتبع دستور العراق لعام 2005 هذه الآلية التي تمر بثلاث مراحل، تتمثل الأولى بدور رئيس الدولة في تكليف رئيس الوزراء بتشكيل الحكومة، والمرحلة الثانية قيام رئيس الوزراء باختيار وزرائه وتشكيل الحكومة، والمرحلة الثالثة والأخيرة تتمثل بموافقة البرلمان على منح الثقة للحكومة المشكلة، وهذا ما سنتناوله تباعاً في هذا المطلب.

أولاً: دور رئيس الدولة في تشكيل الحكومة

نص الدستور العراقي لعام 2005 على ان (يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ انتخاب رئيس الجمهورية)[18]، ومن خلال نص المادة الصريح يتضح لنا ان دور رئيس الجمهورية دستورياً في تكليف رئيس الوزراء هو دور شكلي، إذ لا يمكن ان يرشح شخص خارج دائرة الكتلة النيابية الأكثر عدداً في البرلمان، وهنا لا نتحدث عن فواعل ومؤثرات سياسية داخلية أو خارجية بل نتحدث عن مادة دستورية صريحة تبين دوره الذي يقتصر عن ما ترشحه الكتلة الأكثر عدداً، وقد ثار خلاف تفسيري حول الكتلة النيابية الأكثر عدداً حول ما إذا كانت الكتلة الفائزة في الانتخابات أم الكتلة الأكثر عدداً داخل مجلس النواب، وقد حسمت المحكمة الاتحادية هذا الجدل من خلال تفسير نص المادة (76) والنصوص القريبة وذات العلاقة بها[19]، إذ بينت ان انعقاد أول جلسة للبرلمان تتم من خلال دعوة الرئيس المنتهية ولايته بعد المصادقة على نتائج الانتخابات، وهذا ما اشارت اليه المادة (54) من الدستور، وبعد ذلك يتم اختيار رئيس ونائبين

[18]() المادة (76-أولاً) من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

[19]() جريدة الوقائع العراقية: العدد(25)، بتاريخ 2010/3/25

للبرلمان، ومن ثم انتخاب رئيس جمهورية جديد الذي يقوم بدوره تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء[20].

ونحن نرى أن هذا التفسير هو أكثر توافقاً مع مواد الدستور وطبيعة تشكيل الحكومة في انظمة الحكم البرلمانية، على اعتبار ان رئيس الجمهورية المنهية ولايته غير مخول دستورياً بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، فهي من مهام الرئيس الجديد المنتخب من قبل البرلمان الذي يقوم قبل ذلك بانتخاب رئيس ونائبين له، إذاً رئيس الجمهورية الجديد يأتي بعد انعقاد البرلمان واختيار رئاسته، لذا تكون الأغلبية البرلمانية سواء مثله حزب سياسي معين او تحالف يكون أكثر وضوحاً، فلو فرضنا أن الكتلة (س) التي فازت بالانتخابات حاصلة على (100) مقعد من أصل (300) مقعد، لكن الكتلة (س) لم تتمكن من أن تُكون الأغلبية داخل البرلمان، ورغم ذلك قام رئيس الجمهورية بتكليف مرشحها، هنا الأغلبية التي تشكلت بعد الانتخابات من بقية الـ(200) مقعد سترفض حكومة مرشح هذه الكتلة ولم تمنح الثقة في البرلمان حتى لو نجح المكلف بتشكيل الحكومة، اي انها ستصدم بالمرحلة الثالثة من مراحل تشكيل الحكومة، ومن ثم ستفشل وتذهب جهود رئيس الجمهورية والوزراء وما يرافقه من وقت وتكلفة، لأن رئيس الجمهورية سيضطر إلى تكليف مرشح آخر وهو مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً داخل البرلمان والتي ستمنح الثقة للحكومة المشكلة.

ثانياً: دور رئيس الوزراء في تشكيل الحكومة

أشار الدستور العراقي لعام 2005 إلى أن يتولى رئيس الوزراء المكلف مهمة اختيار وزراءه خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تأريخ تكليفه من قبل رئيس الجمهورية[21]، ومن خلال ما أشار اليه الدستور نجد ان رئيس الوزراء له كامل الصلاحيات في اختيار وزراءه دون اي شرط، لكن الواقع العراقي معقد يتأثر بجملة من العوامل الداخلية والخارجية التي تنعكس على رئيس الوزراء في عملية الاختيار، لاسيما هناك مرحلة أخيرة تتمثل بموافقة البرلمان هي التي سوف تحسم موقفها من الحكومة بالرفض أو القبول، لذا هذه المرحلة لها أهمية كبيرة كونها ستحدد طبيعة ونوع الحكومة المشكلة.

وقد أشار الدستور إلى قيام رئيس الوزراء المكلف بعرض أسماء أعضاء حكومته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب من أجل نيل ثقته، من دون الاشارة إلى عرضهم قبل ذلك أمام رئيس الجمهورية للموافقة عليهم[22]، وهذا يؤشر بشكلٍ واضح على استقلالية رئيس الوزراء وصلاحياته الكاملة دستورياً بتشكيل الحكومة من جهة، وتعزيزاً للدور الشكلي لرئيس الجمهورية فيما يتعلق بتشكيل الحكومة من جهة اخرى.

لكن اذا اخفق رئيس الوزراء بتشكيل حكومته خلال المدة الدستورية، يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً آخر لهذه المهمة خلال مدة (15) يوماً، وهنا يجب الاشارة إلى ان رئيس الوزراء غير مضطر إلى تشكيل كامل أعضاء وزارته، شرط الحصول على ثقة البرلمان، وفي

[20]() ينظر المواد (55-70) من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.
[21]() المادة (76-ثانياً) من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.
[22]() المادة (76-رابعاً) من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

هذا السياق اجابت المحكمة الاتحادية بقرارها التفسيري المرقم (93) في 2010/12/19 والتي رأت فيه عدم وجوب تسمية جميع اعضاء الحكومة خلال المدة المنصوص عليها في المادة (76-ثانياً)، إذ يجوز له تأخير بعضهم على ان تشغل الوزارة التي لم يسمي لها وزيراً من قبل رئيس الوزراء نفسه أو أحد الوزراء وكالة لحين تسمية وزير أصيل حتى لو تم ذلك بعد انتهاء المدة الدستورية[23].

ثالثاً: دور البرلمان في تشكيل الحكومة

تُعد هذه المرحلة الثالثة والأخيرة ضمن مراحل آليات تشكيل الحكومة، وهنا دور البرلمان يكون حاسماً اما الموافقة على التشكيلة الحكومية التي يتقدم بها رئيس الوزراء عبر منحها الثقة، او رفض منح الثقة التي تؤدي إلى افشال جميع مراحل تشكيل الحكومة، وعدم منح الثقة من قبل البرلمان قد يكون بسبب رفض التشكيلة الحكومية دون رئيس الوزراء، أو بسبب رفض شخص رئيس الوزراء المكلف لعدم قبول الأغلبية بالأساس من ترشيحه، أو رفض رئيس الوزراء وجميع أعضائه، وفي كل هذه الحالات يكون للواقع السياسي أثره البالغ في طبيعة ونوع الحكومة المشكلة.

وبمقتضى الدستور العراقي النافذ لعام 2005 ان مجلس النواب هو صاحب القول الفصل بمنح او منع الثقة عن الحكومة، إذ يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء اعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ويُعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة[24]، ويقصد هنا اغلبية الأعضاء الحاضرين بعد اكمال النصاب، أي ان الأغلبية المطلوبة لنيل المكلف ثقة مجلس النواب هي الأغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب الحاضرين بعد الانعقاد الصحيح للجلسة، وليس الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب عموماً الحاضرين وغير الحاضرين[25].

مثال:

العدد الكلي لأعضاء المجلس: 329

نصاب انعقاد الجلسة: 166

عدد النواب الحاضرين: 168

الأغلبية المطلوبة لنيل الثقة: 85

من خلال ما تقدم يمكن القول ان آليات تشكيل الحكومة على وفق دستور 2005 وكما هو الحال في اغلب انظمة الحكم البرلمانية مرت بثلاث مراحل وفق توقيتات محددة، لكن الواقع الدستوري شيء والسياسي شيء آخر وهو الأهم، لاسيما ان المرحلة الأخيرة والحاسمة من مراحل تشكيل الحكومة تتمثل بموافقة البرلمان الذي يكون مصداقاً للواقع السياسي لما يمثله من تركيبة حزبية متنوعة لكل منها مبادئه واهدافه وتوجهاته التي قد تختلف عن الأحزاب الأخرى، والأهم من ذلك

---

[23]() للمزيد ينظر: طارق حرب، الوجيز في الوزارات العراقية، دار الحكمة، لندن، 2011، ص222.

[24]() المادة (76-رابعاً) من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

[25]() ينظر: قرارات المحكمة الاتحادية العليا بالعدد (23 /2007 في 2007/10/21) وكذلك القرار (2008/37 في 2006/8/11)

في العراق ان هذه الأحزاب السياسية سارت على نهج سياسي في تشكيل الحكومة وهو نهج (التوافقية)، الذي كان للعامل الخارجي المتمثل بالاحتلال الأمريكي دوراً كبيراً في ترسيخ هذا النهج بعد عام 2003، حتى أصبح للواقع والعرف السياسي المتمثل بالتوافق على اساس المحاصصة مُقدماً على الدستور في تشكيل الحكومة، حتى لو استطاع حزب أو تحالف الفوز بالأغلبية البرلمانية المطلقة في مجلس النواب لا يمكنه تشكيل حكومة أغلبية بعيدة عن نهج التوافق والمشاركة، وهذا ابتعاد واضح عن أصل فكرة الديمقراطية التي تؤكد على حكم الأكثرية البرلمانية والأقلية المعارضة، لذا كانت عملية تشكيل الحكومة في العراق متأثرة كثيراً بالنهج السياسي التوافقي ومقدمة على الآليات الدستورية، وهذا ما سوف نتناوله في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: أثر الواقع السياسي في تشكيل الحكومة

أن الواقع العراقي ما بعد عام 2003 يشير إلى حقيقة واضحة تتمثل بتأثير العامل الخارجي في السياسة العراقية من خلال أثرها في القرار السياسي، وقد بدأ هذا التأثير قبل عام 2003 لاسيما في مؤتمر المعارضة العراقية في لندن الذي عقدته الادارة الأمريكية عام 2002، فالعامل الخارجي كان مؤثراً في العملية السياسية بشكلٍ كبير ما بعد 2003 لاسيما ان التدخل الأمريكي لأسقاط النظام السابق جاء عبر الغزو والاحتلال ومن ثم توليها شؤون البلد بموجب قرارات الأمم المتحدة، وبموافقة المعارضة العراقية آنذاك، وهذا كان له الانعكاس الكبير على الواقع السياسي العراقي وأهمها نوع وطبيعة الحكومات التي أريد لها ان تكون توافقية.

لذا تُعد أمريكا مثال على القوى الخارجية المؤثرة على الساحة السياسية العراقية، بالإضافة إلى العامل الاقليمي بتأثيراته الواسعة، بما فيها الدول العربية والاسلامية، فبعض الدول توجست من الاحتلال الأمريكي المباشر للعراق لما يمثله من خطر جسيم يهدد امنها ومصالحها، لذا كان هناك ضغط من قبلها لأبعاد القوات الأمريكية المحتلة من العراق، وبالمقابل هناك دول اخرى حليفة لأمريكا حاولت ان تحصل على موطئ قدم لها في العراق من خلال دعم بعض الأطراف الداخلية للتأثير في القرار العراقي، وهذا يعني ان العراق جزأ اساسياً من اهتمامات هذه الدول لما يمثله العراق من موقع استراتيجي مهم، وبذلك أصبح التدخل الدولي والاقليمي عامل مؤثر على تشكيل الحكومة العراقية، لكن مع ذلك يبقى العامل الداخلي هو الحاسم في القرار السياسي لأنه صاحب الحق باتخاذ القرار، أما العامل الدولي والاقليمي فهو مرتبط بالظروف والأوضاع الداخلية وتأثيره قابل للتغيير والاضمحلال[26].

ولكن يجب الاشارة إلى ان تعقد المشهد السياسي العراقي كان له الأثر الكبير على القرار السياسي لاسيما طبيعة التنوع الاجتماعي وانعكاسه على الواقع السياسي وعدم قدرة النخب السياسية احتواء هذا التنوع ليكون مصدر قوة لا مصدر ضعف، فمثلاً عند تشكيل الحكومة يبدأ الاهتمام بمقدار تمثيل جميع القوى السياسية، ومن ثم الاخذ بنظر الاعتبار التوازنات الداخلية التي يجب ان تنسجم وتتوافق مع الرغبة الاقليمية والدولية، وهذا ما جعل الحكومات المشكلة في العراق خاضعة بشكلٍ كبير لطبيعة هذه التوازنات، والسبب في ذلك هو

[26]() ماجد الغرباوي: جدلية السياسة والوعي(قراءة في تداعيات السلطة والحكم في العراق)، مؤسسة المثقف العربي، بغداد، 2016، ص44.

فقدان الارادة العراقية الداخلية وعدم تطبيق الديمقراطية بمفهومها الحقيقي نتيجةً لاعتماد نهج التوافقية معياراً لتشكيل الحكومات.

وعلى الرغم من ان البيئة الداخلية العراقية فيها من المحفزات التي تدفع باتجاه ان تكون الحكومات المشكلة (ائتلافية) نتيجة التعددية الاجتماعية ومصاديقها الاختلافات القومية والدينية والمذهبية بين الشعب العراقي، إلا ان العامل الخارجي المتمثل بالإدارة الأمريكية كان لا يريد للحكومات المشكلة في العراق ان تكون (ائتلافية) فقط بل (ائتلافية توافقية) (*)، إذ استغل هذه التعددية لتطبيق النهج التوافقي بشكله السلبي، من دون الاشارة اليه بشكلٍ صريح بعد موافقة المعارضة العراقية على هذا النهج، وهكذا تشكل مجلس الحكم من قبل الحاكم المدني (بول بريمر) في 2003/7/12 على اساس نسب المكونات الرئيسية، وهو من البوادر الاولى لتقسيم المجتمع العراقي إلى مكونات على اسس مذهبية وقومية ودينية، وبعد ذلك وضع قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في 2004/3/7 الذي مثل وجهاً آخر لترسيخ النهج التوافقي والذي اعتبر الاساس الذي اعتمد عليه دستور عام 2005 الدائم[27]، فقد اشارت المادة (2-ب-1) من هذا القانون إلى تشكيل حكومة وفق عملية تداول واسعة النطاق بتشاور شرائح المجتمع العراقي يقوم بها مجلس الحكم وسلطة الإئتلاف المؤقتة التي تمثل الواجهة السياسية والادارية لدولة الاحتلال التي قررت التوافقية منهجاً لتشكيل الحكومات قبل احتلالها العراق[28].

وبذلك نجد ان العامل الاساس الذي راهنت عليها بعض الاطراف الدولية والاقليمية والمحلية هو منع قيام حكومة متجانسة تستطيع بناء دولة وتؤمن الاستقرار، لذا كانت جميع الحكومات المشكلة هي نتاج ارادة خارجية وسلوك داخلي غير مسؤول، فالإدارة الأمريكية كانت تعلم ان نهج التوافق في بيئة اجتماعية غير مؤهلة ثقافياً سيؤدي إلى تغليب مصلحة الأحزاب الضيقة على مصالح البلد العليا، لأنه من الصعب في ظل مشاركة جميع الاحزاب ذات التوجهات والرؤى المتعارضة في تشكيل الحكومة ان يستطيع رئيس الوزراء تنفيذ برنامجه الحكومي، لأن هذا النهج يؤدي إلى انتاج الفساد بأنواعه الذي ينعكس سلباً على الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي، ومن ثم لم تتمكن الحكومة من اداء وظائفها التي اوكلت اليها[29].

وبذلك نجد ان المشكلة الاساسية في العراق بعد عام 2003 لا تتعلق بشخص رئيس الوزراء، بل المشكلة بنوية تتعلق بالبنية الخاطئة لنظام الحكم البرلماني دستورياً وسياسياً، وقد بين الواقع السياسي في العراق لاسيما بعد أحداث احتجاجات تشرين 20198 الأخيرة التي بينت بشكلٍ واضح ان الواقع السياسي هو المتحكم الفعلي بمجريات العملية السياسية أكثر من الواقع الدستوري، فمن أكثر الاشكاليات التي اثيرت في عملية استقالة حكومة السيد عادل عبد المهدي

(*) جميع الحكومات التوافقية هي حكومات ائتلافية، لكن ليس جميع الحكومات الائتلافية هي حكومات توافقية إذ توجد حكومات ائتلافية تنافسية، مع وجود معارضة برلمانية تفتقدها الحكومات التوافقية.

[27]() عبد الستار الكعبي: الديمقراطية التوافقية(العراق انموذجاً)، دار السياب للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، 2011، ص83.

[28]() ينظر: المادة (2-ب-1) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004.

[29]() ابراهيم سعيد البيضاني: الدولة العراقية الهشة نتاج داخلي أم ضرورة أمريكية، مجلة حمورابي للدراسات، بغداد، العدد(9)، 2014،ص39.

ومحاولات تشكيل حكومة اخرى هي إشكالية الكتلة الأكثر عدداً التي تم تجاوزها عند تشكيل حكومة السيد عادل عبد المهدي عام 2018، وقد ظهرت عدة تفسيرات بهذا الخصوص لاسيما بعد تكليف رئيس الجمهورية أكثر من شخصية لتولي منصب رئاسة الوزراء بعد استقالة حكومة عبد المهدي، فمنهم من يقول ان مواد الدستور تنص على ان يكلف رئيس الجمهورية مرشح (الكتلة الأكبر)، ومنهم من يرى ان الكتلة الأكبر التي أشار لها الدستور قد انتهت سياسياً مع تكليف السيد عادل عبد المهدي، لكن من الناحية الدستورية لا يحق لرئيس الجمهورية تكليف شخص خارج نطاق الكتلة الأكبر لأنه ملزم بنص المادة (76) من الدستور وفق تسلسل زمني محدد، وحتى اذا فشل مرشح الكتلة الأكبر بتشكيل الحكومة على رئيس الجمهورية وفق النص الدستوري (تكليف مرشح آخر)، وهذا يعني وجود جهةً ما ترشحه وليس من اختيار رئيس الجمهورية، وهذا الواقع الدستوري كان واضحاً أيضاً في المادة (81)[30]، التي أكدت ان يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان، وعند تحقيق هذه الحالة يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر لتشكيل الحكومة خلال مدة لا تزيد عن (15) يوماً ووفقاً لأحكام المادة (76) من الدستور، لكن الذي حصل مؤخراً غير ذلك إذ فرضت الاحداث و الواقع السياسي أثرها على تكليف رئيس الوزراء بعيداً عن الأسس الدستورية.

فمثلاً كلف السيد (محمد توفيق علاوي) من قبل رئيس الجمهورية لتشكيل الحكومة ذات مهام محددة بعد استقالة حكومة السيد (عادل عبد المهدي)، لكن الواقع السياسي المتمثل بالأحزاب السياسية كان منقسماً حياله، ولم يكن مرشح الكتلة الأكثر عدداً في البرلمان وليس مدعوماً منها، بل ان بعض الأطراف كان دعمها مشروطاً بتحقيق مكاسب سياسية رغم الظروف المعقدة التي يمر بها العراق على عدة مستويات، ونتيجةً لمحاولة السيد علاوي تشكيل الحكومة وفق رؤيته القائمة على اختيار شخصيات مستقلة بعيدة عن آلية نهج التوافق تخلت عنه اغلب الاطراف السياسية حتى التي كانت مؤيدة لتكليفه في بادئ الأمر، واخلوا مسؤوليتهم عن ترشيحه، وهذا ما جعل السيد علاوي ينسحب قبل تقديم الحكومة إلى البرلمان لنيل ثقتها، لأنه أدرك من خلال الواقع السياسي داخل البرلمان ان حكومته لم تنال موافقة الأغلبية البرلمانية.

بعد فشل علاوي بتشكيل الحكومة، كلف رئيس الجمهورية السيد عدنان الزرفي لتشكيل الحكومة وكانت عملية التكليف مخالفة دستورية وسياسية واضحة لما هو معمول به، وهذا ما أعلنته الكتل السياسية التي تمثل الأغلبية في مجلس النواب ببيان مشترك في 2020/3/7، عدم تكليفها للزرفي بعد ان تم رفض أكثر من مرشح تبنته الأغلبية، لذلك لم يتمكن الزرفي من تشكيل حكومة تحظى بموافقة الأغلبية البرلمانية وكانت النتيجة أيضاً كسابقه اعتذاره عن تشكيل الحكومة، لذا تم تكليف السيد مصطفى الكاظمي الذي لم يكن مرشح الأغلبية البرلمانية لكنها تبنت دعمها له في ظل ظروف سياسية واقتصادية وصحية معقدة، واستطاع الكاظمي تشكيل حكومة لم تخرج عن نهج التوافق السياسي نالت ثقة مجلس النواب.

وتم الاتفاق على ان تكون هذه الحكومة مؤقتة محددة بمهمة تمرير الموازنة واجراء انتخابات مبكرة وتنفيذ قرار البرلمان القاضي بإخراج جميع القوات الاجنبية من العراق، رغم ان

[30]() ينظر المادة (81) من الدستور العراقي النافذ لعام 2005.

هذه المحددات سياسية وليست دستورية، اي قائمة على ظروف الواقع السياسي والاتفاقات السياسية، بحيث أصبح من الصعب إعادة بناء ديمقراطية حقيقية، وهي احد المشاكل التي أفضت إلى مخرجات مختلفة عن الديمقراطيات الغربية القائمة على حكم الاكثرية السياسية، فالصراع على السلطة على اساس النهج التوافقي بعيداً عن الاغلبية السياسية والوزن العددي المنصوص عليه دستورياً كانت أحد اسباب عجز الحكومات العراقية بعد عام 2003 عن تنفيذ برنامجها الحكومي الذي انعكس سلباً على الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي والامني وأصبح النظام السياسي برمته أمام خطر حقيقي نتيجةً لهذا الواقع.

من خلال ما تقدم نستطيع ان نثبت الفرضية التي انطلق منها البحث والتي تشير إلى ان الواقع السياسي بما يحمله من اتفاقات حزبية هو المسيطر على عملية تشكيل الحكومة أكثر من الآليات الدستورية، وهذا ما خلق خلل كبير اثرت على النظام السياسي برمته، فلم تكن المطالبة بحكومات توافقية بحجة (حكومة وحدة وطنية) تستوعب جميع الأطراف هو مجرد طموح سياسي او اجراء عفوي مطلقاً، بل قرار مدروس قبل غزو العراق عام 2003، فبعض الأطراف السياسية رحبت بهذا النوع من الحكومات وهي التي خسرت الانتخابات ولم تحقق الأغلبية البرلمانية، والأطراف الاخرى وافقت على هذا النوع من الحكومات أملاً في توفير أجواء متجانسة تساعد على استقرار اوضاع العراق سياسياً وأمنياً من خلال استيعاب جميع الأطراف السياسية، وكانوا مخطئين بذلك وينم عن اداء سياسي بدائي لا يتناسب مع آلية العمل الديمقراطي المتعارف عليها عالمياً والتي يراهن على تطبيقها الشعب العراقي، فالأداء الديمقراطي يقوم أساساً على وجود سلطة (حكومة) ومعارضة سياسية من داخل وخارج البرلمان، والمعارضة هي اما حزب سياسي لم يحصل على الأغلبية من مقاعد البرلمان لتشكيل الحكومة، أو فشله في التحالف مع اطراف اخرى لتكوين هذه الأغلبية، فالمعارضة هي ركن أساسي في العمل الديمقراطي ومهم في انجاح نظام الحكم البرلماني من خلال دورها الرقابي للحكومة، فللمعارضة دور ليس أقل أهمية وخطورة من مسؤولية التصدي للحكم، فهي المسؤول الأول عن متابعة محاسبة أداء الحكومة والكشف عن اخطائها ومخالفاتها القانونية، فمعنى تشكيل حكومة ما يسمى (حكومة وحدة وطنية) تشترك فيها جميع الأطراف السياسية حقيقتها هي (حكومة توافقية) قائمة على أساس المحاصصة وتقاسم السلطة، في هذا النوع من الحكومات سينهي شيء اسمه المعارضة وينهي دورها في مراقبة أداء الحكومة، وسيكون الشعب هو الخاسر الأكبر في هذه العملية السياسية، لأن المعارضة داخل الحكومات التوافقية ستتحول إلى متستر على اخطاء الحكومات وبالتالي تتخلى عن دورها الحقيقي في انجاح العمل الديمقراطي، ففي الدول الديمقراطية نجد حزب أو ائتلاف حاكم في مقابل معارضة سياسية برلمانية تقوم بدور أساسي لصالح الشعب والعملية السياسية برمتها، وهذا ما نفتقده في العراق ليس فقط بعد عام 2003 بل قبل ذلك بكثير، وما علينا إلا عدم الاستمرار بهذا النهج السياسي الخاطئ، والرجوع إلى مواد الدستور في سياق آلية تشكيل الحكومة، وهو تشكيل حكومة أغلبية سياسية وليست قومية أو مذهبية من الحزب أو الائتلاف الذي يفوز بالأغلبية البرلمانية، بينما تبقى الأحزاب أو الائتلاف الآخر في المعارضة لتمارس دورها الرقابي على أداء الحكومة، فبدون ذلك يعني استمرار عدم قدرة الحكومة على تنفيذ برنامجها الحكومة واستشراء الفساد نتيجةً لعد المحاسبة وهذا ما شهدناه خلال الفترات السابقة من عدم قدرة جميع الجهات المختصة في محاسبة هدر الأموال العامة

نتيجة الفساد المالي والاداري الذي ساد جميع مؤسسات الدولة وانعكس سلباً على الواقع السياسي والاقتصادي والامني والاجتماعي.

الخاتمة

ان نظام الحكم البرلماني الذي أفرزته العملية السياسية بعد العام 2003 وكرسه دستور العام 2005 ذات إشكالية بنيوية سياسية ودستورية، لاسيما فيما يتعلق بآليات تشكيل الحكومة، وكان أثر الواقع السياسي المتمثل بأتباع نهج التوافق السياسي المبني على المحاصصة السياسية والطائفية في تشكيل الحكومة أكبر من أثر الآليات الدستورية، وقد بينا ان آليات تشكيل الحكومة دستورياً تمر عبر عدة مراحل في أنظمة الحكم البرلماني المعمول بها في بقية الدول، ووفق هذه الآلية تتشكل الحكومات عن طريق الحزب او الائتلاف الذي يفوز بأغلبية مقاعد البرلمان وتقع عليه مسؤولية إدارة مؤسسات الدولة، وبالمقابل توجد الاقلية التي تشكل المعارضة والتي تُعد من أهم اركان نجاح نظام الحكم البرلماني لأنها مسؤولة عن مراقبة ومحاسبة الحكومة، وهذا ما يفتقده نظام الحكم في العراق، فالقواعد والأسس السياسية والدستورية التي حكمت العراق بعد عام 2003 كانت مختلفة من خلال التوافق على نهج سياسي أصبح عرفاً في تشكيل الحكومات، والذي على أساسه قُسمت السلطة التنفيذية (الوزارات السيادية والخدمية) على شكل حصص بين الأحزاب وفق نسبة ما حصلوا عليه من مقاعد في مجلس النواب، وتسبب هذا الواقع بأزمات عميقة ومعقدة تمثلت بالفساد المالي والفشل الاداري نتيجةً لغياب الرقابة البرلمانية التي تقع على عاتق المعارضة، كما أثر هذا النهج على تكريس الطائفية وتشكيل تكتلات فوق الحزبية (شيعية-سنية-كردية-تركمانية) على أساسها تُقسم سلطة الدولة بعيداً عن المصلحة الوطنية العليا للدولة، وكانت نتيجة هذا الواقع عدم الاستقرار الذي شمل جميع المجالات لاسيما الأمنية والاقتصادية، ربما الحل الوحيد للخروج من النهج الذي على اساسه تشكل الحكومة هو الالتزام بآليات الدستور العراقي التي اشارت إلى خطوات تشكيل الحكومة وفق فكرة ونهج الديمقراطية، أي التحول من الحكومات التوافقية إلى الحكومات الأغلبية.