



جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة ميسان - كلية القانون

الماجستير - قسم القانون العام

أثر الصياغة الدستورية على تشكيل الحكومة

رسالة ماجستير تقدمت بها الطالبة

زهراء سالم رحمة

الى مجلس كلية القانون - جامعة ميسان

وهي جزء من متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون العام

إشراف

أ.م.د. محمد حسين جاسم

استاذ القانون الدستوري

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿مَا نَسَخَ مِنْ آيَةٍ أَوْ نَسِيهَا نَأْتِ بِخَيْرٍ مِنْهَا أَوْ مِثْلَهَا أَلَمْ تَعْلَمْ أَنَّ اللَّهَ

عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة البقرة، الآية (١٠٦)

الأهداء

إلى رمز الوفاء وعنوان الإباء سيدي ومولاي أبا الفضل العباس (ع)
إلى من وهبني كل ما يملك حتى أحقق له آماله، إلى من كان يدفعني قدما نحو الأمام
لنيل المبتغى، إلى مدرستي الأولى في الحياة ... (أبي)، رحمه الله.
إلى من كانت الداعمة الأولى والابدئية، الى من كان وجودها يمدني بالسعي دون ملل،
إلى التي كانت جناحي الذي ارتفعت به نحو النجاح معلمتي الأولى، (امي)
إلى سندي في الحياة (عائلتي)
إلى من تحلت بالإخاء وتميزت بالوفاء..... (غدير)

الباحثة

شكر و عرفان

قال تبارك وتعالى في كتابه العزيز (لئن شكرتم لأزيدنكم)، أحمدُ الله عز وجل، وأشكرُهُ على توفيقه ونعمه، وأحمدُهُ حمداً كثيراً طيباً مباركاً، واصلي وأسلم على المبعوث رحمة للعالمين، نبينا محمد (صلى الله عليه وسلم)، وعلى آله الطيبين الطاهرين، وأصحابه الغر الميامين.

وبعدُ: يطيب لي في هذا المقام أن أقدم شكري وامتناني وتقديري الى الأستاذ المساعد الدكتور (محمد حسين جاسم) على تفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة وعلى إرشاداته السديدة وتوصياته الحكيمة ونصائحه التي كان لها الأثر الطيب في إخراج هذا العمل العلمي المتواضع إلى حيز الوجود، أسأل الله له خير الجزاء في الدنيا والآخرة.

ويسرني أن أتقدم بجزيل الشكر إلى أساتذتي الكرام ممن تتلمذت على أيديهم في جامعة ميسان كلية القانون في مرحلتي البكالوريوس والماجستير، لما قدموه لي من علمٍ نافعٍ وعطاءٍ لا ينكرُ فضلُهُ في وصولي إلى هذه المرحلة متمنية أن ينعم الله عليهم بالصحة والعطاء الدائم.

والشكر موصول لمن لولا جهودهم، ما كان لهذه الرسالة أن تكون بهذه الصورة التي عليها الآن واهتمامهم بالتنقيح اللغوي والتهديب العلمي والقراءة الفاحصة لرسالتي ... الأساتذة المقومين العلمي واللغوي.

ولا يفوتني أن أتقدم بجزيل الشكر إلى جميع منتسبي مكتبة كلية القانون (جامعة ميسان، جامعة بغداد، جامعة النهرين)، والعاملات في مكتبة العتبتين الحسينية والعباسية في كربلاء المقدسة لما أبدوه من تسهيلات ومساعدة في تزويدي بالمصادر لإتمام هذه الرسالة.

ومن واجب الوفاء والاخلاص أن اتقدم بالشكر والعرفان إلى زملائي في الدراسات العليا، لتشجيعهم المستمر في اثناء كتابة هذه الرسالة، وبالأخص رفيقات الطريق وعزيزات الروح صديقاتي (نور وصابرين)

وفي الختام أقدم شكري وتقديري إلى كل من ساندني ودعمني من قريب أو بعيد ولو بالكلمة الطيبة جزاكم الله خيراً.

الباحثة

المستخلص

تُعد الصياغة الدستورية مرحلةً من مراحل كتابة الدستور، وتعني عملية نقل الأفكار والمبادئ من إطارها الفلسفي إلى الإطار اللغوي باستخدام مجموعة من الألفاظ وبأساليب معينة، من أجل جعلها صالحةً للتطبيق، ونتيجة لدورها المهم والكبير في تطبيق القانون، يتوجب على الصائغ الدستوري أن يصوغ النصوص بصورة واضحة ودقيقة، من أجل تيسير تطبيقها وسد باب الاجتهاد السياسي والقضائي عند تفسير النصوص.

وإن تحقيق الهدف من الصياغة لا يكون إلا من خلال صياغة سليمة ومنضبطة للنصوص، عن طريق استخدام وسائل وأدوات فنية خاصة والالتزام بالمتطلبات والمحددات التي تستلزمها تحقيق الصياغة الجيدة، فأن عدم تحقيق الدقة اللازمة والوضوح المطلوب قد يؤثر على عدم تحقيق النصوص للغرض الذي سنت من أجله، ومن ثم يتبع ذلك آثار سلبية تطل عملية تنفيذ نصوص الدستور، إذ إن أي غموض أو نقص في الصياغة يؤدي إلى تفسيرات متباينة تفضي إلى أزمات سياسية وقانونية تؤثر على أداء المؤسسات الدستورية وتعطيل عملها.

وفي هذا السياق، يتناول البحث إشكالية الصياغة الدستورية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ خصوصاً فيما يتعلق بتشكيل الحكومة، حيث كشف الواقع العملي عن ثغرات في صياغة بعض النصوص الدستورية، أبرزها المادة (٧٦/ أولاً) التي تنص على أن يكلف "مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً" بتشكيل مجلس الوزراء، دون بيان تعريف دقيق لهذا المصطلح، مما أتاح المجال لاجتهادات سياسية وقضائية متباينة أدت إلى تعطيل تشكيل الحكومات وتأخير عملية الانتقال السلمي للسلطة، فضلاً عن أغفال تنظيم عدة مسائل ذات الصلة بموضوع الدراسة.

وكان لهذا النقص والغموض في النصوص الدستورية آثار كبيرة على الواقع السياسي والقانوني في العراق إذ نشهد بين مدة وأخرى كثير من القضايا الخلافية نتيجة لعدم وضوح نية المشرع الدستوري من النص، ومن أجل الوصول إلى حل لهذه المشاكل فقد اتبعنا المنهج التحليلي وذلك للإمام أكثر بجوانب عملية تشكيل الحكومة.

المحتويات

الصفحة	الموضوع
٦-١	المقدمة
٥٧-٧	الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة
٣١-٩	المبحث الأول: مفهوم الصياغة الدستورية
٢٠-٩	المطلب الأول: تعريف الصياغة الدستورية وانواعها
١٤-٩	الفرع الأول: تعريف الصياغة الدستورية
٢٠-١٤	الفرع الثاني: أنواع الصياغة الدستورية
٣١-٢١	المطلب الثاني: عيوب الصياغة الدستورية
٢٦-٢١	الفرع الأول: العيوب الشكلية للصياغة الدستورية
٣١-٢٦	الفرع الثاني: العيوب الموضوعية للصياغة الدستورية
٥٧-٣٢	المبحث الثاني: محددات ومراحل الصياغة الدستورية لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥
٤٥-٣٢	المطلب الأول: محددات الصياغة الدستورية
٤٠-٣٣	الفرع الأول: المحددات الموضوعية للصياغة الدستورية
٤٥-٤٠	الفرع الثاني: المحددات الشكلية للصياغة الدستورية
٥٧-٤٦	المطلب الثاني: مراحل الصياغة الدستورية والعوامل المؤثرة فيها
٥٠-٤٦	الفرع الأول: مراحل الصياغة الدستورية
٥٧-٥١	الفرع الثاني: العوامل المؤثرة في الصياغة الدستورية
١١٥-٥٨	الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها
٨٨-٥٩	المبحث الأول: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة
٧٢-٥٩	المطلب الأول: آلية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة
٦٥-٦٠	الفرع الأول: آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء
٧٢-٦٥	الفرع الثاني: آلية اختيار أعضاء مجلس الوزراء
٨٨-٧٣	المطلب الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على النصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة
٨٠-٧٣	الفرع الأول: غموض الصياغة الدستورية في تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً

٨٨-٨٠	الفرع الثاني: أثر الصياغة الدستورية على جلسات مجلس النواب المتعلقة بتشكيل الحكومة
١١٥-٨٩	المبحث الثاني: سبل معالجة عيوب الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة
١٠٢-٨٩	المطلب الأول: دور التعديل الدستوري في معالجة عيوب الصياغة للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة
٩٧-٩٠	الفرع الأول: أثر الجمود في معالجة عيوب الصياغة للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة
١٠٢-٩٧	الفرع الثاني: فاعلية التعديل الدستوري في معالجة عيوب الصياغة للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة
١١٥-١٠٣	المطلب الثاني: دور التفسير القضائي للدستور في معالجة عيوب الصياغة للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة
١٠٩-١٠٣	الفرع الأول: الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري
١١٥-١٠٩	الفرع الثاني: فاعلية القرارات التفسيرية للمحكمة الاتحادية العليا في معالجة عيوب الصياغة للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة
١٢١-١١٦	الخاتمة
١٣٦-١٢٢	المصادر والمراجع
A	Abstract



المقدمة

أولاً: موضوع الدراسة

يحظى الدستور بأهمية كبيرة في حياة الدول على اختلاف أنظمتها السياسية، بوصفه الوثيقة القانونية الأسمى في الدولة، فهو الإطار العام الذي يحدد نظام الدولة وينظم عمل سلطاتها العامة من حيث تكوينها وممارسة عملها وتوزيع الاختصاصات فيها، ويتكفل ببيان حقوق أفرادها وحررياتهم، وانسجاماً مع هذه الأهمية، فإن الدول تحرص على صياغة دساتيرها بدقة، إذ يجب أن تكون نصوصه متقنة وواضحة لا تحمل كثيراً من التأويل، وكذلك يتعين أن تكون صياغتها صياغة تكاملية، إذ يكون لكل نص مضمون ذاتي لا يعزل به عن غيره من النصوص ويعارضها، من أجل أن يكون الدستور معبراً عن توجهات وطموحات الشعب، وخالياً من عيوب الصياغة الدستورية، فالصياغة لا تقتصر على شكل النص ومظهره فحسب، بل هي التي تحدد قيمة النص الدستوري وغاياته.

وعلى الرغم من الحرص والدقة في صياغة النصوص الدستورية، إلا إن صياغة بعض الدساتير خصوصاً ذات التجربة الحديثة في الصياغة أو التي جاءت صياغتها في ظروف استثنائية قد يشوب بعض نصوصها نقصاً أو اغفلاً أو غموضاً أو تعارضاً لبعض الأحكام المهمة التي قد يشكل غيابها مدخلاً لازماً دستورية، الأمر الذي يؤدي بطبيعة الحال إلى نشوء فراغ في الوثيقة الدستورية، وهذا ما حدث في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فحادثة التجربة والظروف التي مرت بها عملية كتابته، أهمها التوقيت الزمني، وعدم اختصاص غالبية أعضاء لجنة كتابة الدستور في مجال الصياغة، وحرصهم على إدخال أكثر قدر ممكن من آمال وطموحات ورؤى مختلف الاتجاهات والتيارات التي ساهمت في كتابة الدستور، كل هذا أدى إلى الغموض والابهام في بعض نصوصه، وخاصة فيما يتعلق بتشكيل الحكومة، إذ ظهر كثير من النقص في تنظيم بعض الموضوعات، والغموض في بعض المصطلحات، وقد بدأ ذلك واضحاً من خلال تعاقب الحكومات منذ نشأة الدستور العراقي الحالي وإلى الآن، إذ لم تتشكل حكومة من غير وجود عراقيين من ناحية المدد الدستورية، وتحديد المقصود بالكتلة الأكثر عدداً التي تتولى ترشيح رئيس مجلس الوزراء، أو فيما يتعلق بجلسات انعقاد مجلس النواب المتعلقة بتنظيم عملية تشكيل الحكومة، وكذلك العراقيين المتعلقة بتشكيل مجلس الوزراء بكامل أعضائه مرة واحدة، كل هذه الإشكالات اثبتتها الواقع العملي خلال المدة الماضية عند تطبيق النصوص الدستورية.

ثانياً: أهمية الدراسة

إن البحث في موضوع الدراسة، يحتل أهمية كبيرة على الصعيدين النظري والعملي، فعلى الصعيد النظري تسهم هذه الدراسة في إثراء المُشرّع الدستوري حول موضوع أثر الصياغة الدستورية على تشكيل الحكومة كون أن صياغة هذه النصوص جاءت يعترتها بعض العيوب الصياغية، ولم تعالج بصورة كافية من الناحية التنظيمية، وهذا ما يتطلب بالخوض والبحث في الصياغة الدستورية من خلال بيان تعريفها والوقوف على بعض الصياغات غير السليمة والعمل على بيان الوسائل والأساليب التي يجب على المُشرّع الدستوري مراعاتها عند صياغته للدستور، فعدم وضوح صياغة بعض النصوص الدستورية المنظمة لعملية تشكيل الحكومة قد تسبب في بعض المشاكل والأزمات عند تطبيقها.

أما على الصعيد العملي، فتبرز أهمية الدراسة في بيان الآثار المترتبة على الصياغة المعيبة للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة، فعلى الرغم من الجهد الذي بذله أعضاء لجنة كتابة الدستور العراقي إلا أن الواقع العملي قد اثبت العديد من الأخطاء الصياغية للنصوص، وقد ظهر ذلك في النصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة، مما نتج عنه أزمات دستورية وسياسية كبيرة أبرزها غموض بيان مصطلح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، الذي أدى إلى تجاوز المدد الدستوري المحددة لتشكيل الحكومة، فضلاً عن الاختلاف في القرارات التفسيرية التي صدرت عن المحكمة الاتحادية العليا، ومن ثم فإن دراستنا جاءت لتسلط الضوء على أهم النقاط الرئيسة التي تعمل على حل جدلية المشاكل التي شابت نصوص تشكيل الحكومة كما تبدو أهميته في التعرف على السبل التي يمكن اللجوء إليها لمعالجة صياغة النصوص الدستورية المعيبة المتعلقة بتشكيل الحكومة.

ثالثاً: إشكالية الدراسة

تتمثل إشكالية الدراسة في بيان مدى نجاعة صياغة النصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فالتطبيق العملي لنصوصه اثبت وجود عقبات عديدة واجهت تطبيق ما تضمنها من أحكام على نحو سليم، بسبب ما تتصف به تلك النصوص من غموض ونقص وتعارض، مما جعل عملية تشكيل الحكومة تخلق العديد من الازمات عند كل انتخابات نيابية بسبب عدم دقة صياغة النصوص الدستورية المنظمة لها، الأمر الذي يثير عدة تساؤلات من أهمها:

١- هل وفق المشرع الدستوري العراقي في إيجاد صياغة دستورية جيدة للنصوص المنظمة لعملية تشكيل الحكومة؟

٢- ما هي الآثار التي ترتبت على عدم وضوح ودقة صياغة النصوص الدستورية المنظمة لعملية تشكيل الحكومة؟

٣- هل راعى المشرع في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ السبل التي يمكن من خلالها معالجة عيوب الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة؟

٤- ما مدى فاعلية توجهات المحكمة الاتحادية العليا في معالجة العيوب التي اعترت النصوص الدستورية المتعلقة بتشكيل الحكومة من خلال اختصاصها التفسيري؟

رابعاً: منهج الدراسة

من أجل الوصول إلى الأهداف والغايات المرجوة من الدراسة سيتم اعتماد المنهج التحليلي القائم على أساس تحليل النصوص في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، والقوانين والأنظمة ذات العلاقة بموضوع الدراسة، مع الإشارة إلى بعض دساتير الدول وفقاً لمقتضيات البحث، وسنتعرض لآراء الفقهاء ووجهات نظرهم حول موضوع الدراسة مع تحليل ما استقرت عليه أحكام المحكمة الاتحادية العليا في هذا الشأن، ومن ثم تقييم صياغة تلك النصوص لبيان مدى دقة صياغتها وكفايتها لتشكيل الحكومة.

خامساً: نطاق الدراسة

يندرج نطاق الدراسة ضمن عملية تشكيل السلطة الحكومية، لذلك سوف نبحث في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، قانون مجلس الوزراء رقم (٢١) لسنة ١٩٩٠، والنظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩، والنظام الداخلي لمجلس النواب لسنة (١) لسنة ٢٠٢٢، والنظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، مع الإشارة إلى بعض التشريعات في بعض المواضيع حسب مقتضيات البحث.

سادساً: الدراسات السابقة

١- ابتهاج صالح هادي الحمادي، صياغة النصوص الدستورية وأثرها على الحقوق والحريات، الطبعة الأولى، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٢، تناولت هذه الدراسة المفاهيم العامة للصياغة الدستورية من خلال التعرض لمفهومها وأنواعها والأساس الفلسفي لها، كما بينت الأحكام الخاصة بصياغة النصوص الدستورية، بعد ذلك أشارت إلى أهم الآثار المترتبة على تنظيم الحقوق والحريات عند صياغة النصوص الدستورية، ومن النتائج التي توصلت لها هذه الدراسة أن نصوص دستور العراقي الحالي قد جاءت قاصرة عن استيعاب الحقوق الدستورية كافة وهذا ناتج عن قلة الثقافة القانونية لدى الصائغ الدستوري، كما توصلت إلى احتواء المعالجة الصياغية للحقوق والحريات على العديد من الملاحظات منها ضعف القواعد الديمقراطية.

٢- باسم نغميش جليف، النقص الدستوري ووسائل معالجته في دستور ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٢١، بينت هذه الدراسة تعريف النقص الدستوري بوصفه أحد عيوب الصياغة الدستورية، وتعرضت إلى أسبابه والآثار المباشرة وغير المباشرة التي تنتج عنه، كما بحثت أهم الوسائل التي تستخدم لمعالجة النقص الدستوري، وتوصلت إلى جملة من النتائج منها أن النقص الدستوري قد يتحقق عندما يكون النص الدستوري موجوداً لكنه غير منسجم مع الظروف القانونية والاجتماعية السائدة، وكذلك بينت أن من أسبابه عدم اعتماد التقنيات السابقة والمعاصرة على الصياغة الدستورية كالسرعة في عملية وضع الدستور، ووقوع الدولة تحت سلطة الاحتلال مما يجعل عملية كتابة الدستور مشوبة بالعديد من الصعوبات، فضلاً عن الظروف السياسية والاجتماعية وتطورها، كذلك توصلت الدراسة إلى أن على الرغم من الملاحظات المسجلة على الدستور إلا أنه لم يُعدل إلى الآن لوجود نظام إجرائي محكوم بشروط تتسم بالصعوبة والتشديد.

٣- عمر نوري عاصي، الاغفال الدستوري في تنظيم السلطة التنفيذية وفق دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠٢٢، بحثت هذه الدراسة بيان الاغفال الدستوري وتمييزه عن باقي حالات العيوب التي تعترى النصوص الدستورية، التي تجعل هذه النصوص غامضة وغير واضحة، أو قاصرة على معالجة جميع الوقائع التي جاءت هذه النصوص لتنظيمها، كما بينت الدراسة الأساس القانوني الذي استندت عليه المحكمة الاتحادية العليا في فرض رقابتها على الاغفال الدستوري، وكذلك تطرقت إلى حالات الاغفال التي

ظهرت في الدستور العراقي الحالي لعام ٢٠٠٥، وخاصة الكيفية التي تشكل بها السلطة التنفيذية، وقد توصلت لعدة نتائج أهمها، إغفال المشرع الدستوري بيان الوضع القانوني للحكومة في حال سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أي هل تعد حكومة تصريف اعمال؟ كذلك لم يبين الكيفية التي يتم بها سد الفراغ الحكومي بعد انتهاء مدة الثلاثون يوم بعد سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، فضلاً عن عدم تحديد المركز القانوني للوزارة عند انتهاء ولاية رئيس مجلس الوزراء بشكل عادي وذلك بانتهاء مدة الأربع سنوات أي مدة ولاية مجلس النواب.

أما بالنسبة لدراستنا لموضوع أثر الصياغة الدستورية على تشكيل الحكومة فهي تختلف عما تعرضت له الدراسات السابقة، إذ سنتناول البحث في الصياغة الدستورية من خلال بيان مفهومها والعيوب التي اعترت النصوص الدستورية المنظمة لعملية تشكيل الحكومة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ومن ثم البحث في الآثار التي تنجبت عن التطبيق لهذه النصوص، وخاصة الغموض في تحديد مصطلح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، فضلاً عن الأثر المترتب على عدم وضوح صياغة جلسات مجلس النواب المتعلقة بتشكيل الحكومة، وصولاً إلى بيان السبل التي حددها الدستور لمعالجة الخلل الذي نتج عن صياغة هذه النصوص، وإيضاح مدى فاعلية هذه السبل.

سابعاً: هيكلية الدراسة

للإحاطة بجميع جوانب دراستنا المتمثلة بـ(بأثر الصياغة الدستورية على تشكيل الحكومة)، اقتضى تقسيمها على فصلين، الفصل الأول تضمن البحث في ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة، ويكون ذلك في مبحثين، وضحنا في المبحث الأول مفهوم الصياغة الدستورية، من خلال بيان تعريف الصياغة الدستورية وأنواعها في المطلب الأول، وعيوب الصياغة الدستورية في المطلب الثاني، أما المبحث الثاني فقد تطرقنا لبيان محددات وآليات الصياغة الدستورية لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وذلك من خلال بيان محددات الصياغة الدستورية في المطلب الأول، والية صياغة الدستور والعوامل المؤثرة في صياغته في المطلب الثاني.

أما الفصل الثاني فقد تناول آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها، إذ قسمناه على مبحثين، بيناً في المبحث الأول أثر الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة، وذلك من خلال البحث في آلية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة

في المطلب الاول، وآثار عيوب صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بتشكيل الحكومة في المطلب الثاني، أما المبحث الثاني تناول سبل معالجة عيوب صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بتشكيل الحكومة، وذلك من خلال التطرق إلى دور التعديل الدستوري في معالجة صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بتشكيل الحكومة في المطلب الاول، ودور التفسير القضائي للدستور في معالجة عيوب صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بتشكيل الحكومة في المطلب الثاني، وسنهي دراستنا بخاتمة نبين فيها أهم الاستنتاجات التي توصلت لها الدراسة، وبرز التوصيات التي تمخضت عنها.

الفصل الأول

ماهية الصياغة الدستورية للنصوص

المتعلقة بتشكيل الحكومة

الفصل الأول

ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة

الصياغة الدستورية هي عملية ضبط الأفكار في عبارات واضحة وسليمة كي تكون قابلة للتنفيذ، فهي الوسيلة التي تستخدم في إنشاء القواعد الدستورية، من خلال المعطيات الطبيعية والفعلية والتاريخية والعقلية والاجتماعية وغيرها للمجتمع، وتكون مهمه الصانغ الدستوري تحويل هذه المعطيات إلى قواعد قانونية موجزة وسهلة التطبيق على أرض الواقع.

تأتي أهمية الصياغة الدستورية، بكونها مرحلة مهمة من مراحل صناعة الدستور، ولها أثر كبير وبالغ في جودته، ولهذه الصياغة أنواع وأساليب متنوعة، فهي عملية علمية وفنية دقيقة ومعقدة تحتاج إلى خبرة وكفاءة عالية وإلمام باللغة والمنطق القانوني السليم، فهي علم له أركانه ومبادئه، يخضع لجملة من المحددات والضوابط، وفن له أصوله وجذوره.

ولما كان الدستور هو الوثيقة الأهم في حياة الشعوب فهو الأساس الذي يعتمد في سن جميع القوانين، لذا فإن صياغة نصوصه يجب أن تتم بدقة وجودة كبيرة، والصانغ الدستوري دائماً ما يحرص على صياغة نصوص الوثيقة بصورة واضحة الدلالة على المراد منها غير قابلة للتأويل، فضلاً عن تضمينها تنظيمياً للقواعد العامة ذات العلاقة بنظام الحكم والحقوق والحريات والأحكام العامة ذات الصلة بالسلطة بشكل واضح.

إلا أنه على الرغم من الجهود الذي يبذلها واضعي الدستور في اثناء صياغتهم لهذه النصوص لكي تكون واضحة لا تشوبها شائبة، فقد يتخلل صياغة نصوص الدستور بعض العيوب الصياغية، لعدة أسباب من بينها حداثة التجربة وما تحيط به من ظروف في اثناء صياغته، كالتوقيت الزمني أو عده عوامل أخرى، لذا قد تأتي صياغة بعض النصوص بصورة ركيكة وغير دقيقة.

إن وجود عيوب في صياغة النصوص الدستورية أمر حتمي يتحقق في أغلب دساتير الدول بسبب محدودية واضعيه، فالصانغ مهما كان متمكناً من ادواته يبقى قاصراً عن الوصول إلى الكمال في صياغة نصوص الدستور، ومن أجل تجنب هذه العيوب كان لزاماً على صانغيه صياغته بالشكل والهيئة التي ينبغي أن يظهر بها للوجود، منسقاً ومرتباً وواضحاً ودقيقاً خالياً من العيوب، ولا يمكن أن يتحقق ذلك إلا بالصياغة الدستورية الجيدة.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

ولبيان ما تقدم سنقسم البحث في هذا الفصل إلى مبحثين وعلى النحو الآتي:

المبحث الأول: مفهوم الصياغة الدستورية.

المبحث الثاني: محددات وآليات الصياغة الدستورية لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

المبحث الأول

مفهوم الصياغة الدستورية

إن الصياغة الدستورية علمٌ فني وقانوني؛ لأنها أساس عملية وضع الدستور وجوهره، فهي فن لأنها تقوم بتحويل المبادئ والقيم العليا في المجتمع وصياغتها في قالب فني لتحويلها الى قواعد قانونية صالحة للتطبيق، كما تُعدّ علماً لأنها عملية قانونية معقدة ودقيقة على نحو يستوجب من القائم بها أن يكون على كفاءة عالية وقدرة عالٍ من العلم والمعرفة من جهة، وإحاطة بالقوانين من جهة أخرى.

ولإيضاح مفهوم الصياغة الدستورية أكثر، فإننا سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول تعريف الصياغة الدستورية وأنواعها، أما المطلب الثاني فسنعرض فيه لعيوب الصياغة الدستورية، وعلى وفق الآتي.

المطلب الأول

تعريف الصياغة الدستورية وأنواعها

إن للصياغة الدستورية معنى لغوي واصطلاحي يختلف باختلاف الفقهاء الذين تناولوا تعريفها بالمعالجة والتأصيل، ولم يقتصر الأمر لهذا الحد، بل تعداه الى اختلافهم في أنواع الصياغة الدستورية أيضاً، لذا وللوقوف على ذلك بصورة دقيقة، فإننا سنقسم هذا المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الأول تعريف الصياغة الدستورية، ونبين في الفرع الثاني أنواع الصياغة الدستورية، وكالاتي:

الفرع الأول

تعريف الصياغة الدستورية

من أجل الوقوف على المعنى الدقيق لمصطلح الصياغة الدستورية، يتطلب ذلك بيان معناها، من الناحيتين اللغوية والاصطلاحية، وعلى النحو الآتي:

أولاً: المعنى اللغوي للصياغة الدستورية

تتكون الصياغة الدستورية من مصطلحين هما (الصياغة) و(الدستورية)، فالصياغة مصدر مشتق من الفعل (صاغ): فيقال صاغ يصوغ صُغ، صَوْغًا وصِياغَةً، فهو صائغ، والمفعول مَصْوُغٌ، أي صنعة على مثال مستقيم. ومنه صاغ الكلمة: اشتقها على مثال. والكلام: رتبة وهيئة^(١).

تأتي الصياغة بمعاني متنوعة، مثلاً يصوغ أفكاره بأسلوب جميل: يكونها، ينشئها، يرتبها، صاغ له الشراب: ساغ كان سهلاً هنيئاً في الحلق، صاغ المعدن: سبكه، اذابه وصبه في قالب، وصاغ الشيء: صنعه على مثال معين، ومنه صاغ الكلمة اخرجها على وزن معين و اشتقها على مثال، صاغ: اسم صاغ، الصاغي: كان صاغي باهتمام بالغ: مائل مستمع باهتمام يسرني ان تكونوا جميعا اذانا صاغية^(٢).

وجاءت الصياغة كذلك بمعنى ترتيب الكلام على نحو معين من أجل إيصال الأفكار والغايات المقصودة من خلال اللفظ المستعمل^(٣).

أما الصيغة عند أهل اللغة العربية فتعني الهيئة الناتجة عن ترتيب الحروف وحركاتها، والصيغة عند الفلاسفة هي العبارة الدقيقة المركزة التي تسمح بالاستنتاج والمناقشة، فصياغة الكلمة تعني بناؤها على كلمة أخرى مخصوصة، وصيغة الكلام أي أصله ونوعه^(٤).

وإن الصياغة تستعمل في لغة القانون بمعان عدة، فقد تستعمل للإشارة الى لجنة الصياغة وهي المجموعة التي تقوم بوضع الصورة النهائية لما تم الاتفاق عليه من مقررات أو توصيات^(٥).

(١) د. ابراهيم مذكور، وآخرون، المعجم الوجيز، طبعة خاصة صدرت لوزارة التربية والتعليم، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٣٧٤.

(٢) معجم المعاني الجامع المنشور على الموقع الإلكتروني الاتي www.almaany.com/ar/dict/ar تاريخ الزيارة ٢٠٢٣/١٢/٢ الساعة ٣:٣٠ م.

(٣) محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الحديث، القاهرة، ١٩٨٧، ص ٥١٥.

(٤) د. ابراهيم انيس وآخرون، المعجم الوسيط، الطبعة الثانية، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ١٩٧٢، ص ٥٢٨.

(٥) د. مصدق عادل طالب، بيداء عبد الحسن، شرح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، دار السنهوري، بيروت، ٢٠٢٠، ص ١١.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

أما في اللغة الإنكليزية فيعبر عن كلمة صاغ بـ(Draft) وتستعمل لتدل على معنى تهيئه أو تحضير أو وضع مسودة أو تجهيز وثيقة، وتأتي بمعان أخرى، فيقال لجنة صياغة الدستور (constitution drafting committee)، وصياغة قانونية (legal drafting)، ويقصد بكلمة (Draft man) محرر أو صانع الوثائق، أي الشخص الذي يصوغ الوثائق القانونية وغيرها من المحررات الرسمية^(١).

أما المصطلح الثاني فهو الدستورية، والدستورية لغة هي كلمة توصف بها الصياغة تميزها عن غيرها، وأصل الدستورية هي كلمة فارسية مشتقة من كلمة "الدستور"، والدستور كلمة فارسية تعني الأساس، أي السجل الذي يكتب فيه أسماء الجنود، وكانت تطلق على الدفتر الذي تجمع فيه قوانين الملك،^(٢) كذلك يعني الدستور مجموعة القواعد التي تنظم وتحدد الأسس العامة لطريقة تكوين الجماعة^(٣).

بناءً على ما تقدم، فإن المعنى اللغوي للصياغة الدستورية هو تحضير وتهيأه الأسس والقواعد التي تنظم القاعدة الدستورية بأسلوب دقيق وواضح.

ثانياً: المعنى الاصطلاحي للصياغة الدستورية

تتعدد وتختلف التعريفات التي تناولت الصياغة الدستورية، فهناك من عرفها بأنها مرحلة من مراحل وضع الدستور، ويدل مضمونها على إعداد مسودة النصوص الدستورية التي ستعرض لاحقاً على المصادقة، لتصبح دستوراً رسمياً للبلاد^(٤).

مما يلاحظ على هذا التعريف انه أعتمد على المعيار الموضوعي في تعريف الصياغة الدستورية، إلا أنه ما يؤخذ عليه أنه أغفل بيان الجهة التي تقوم بصياغة النصوص الدستورية

(١) منصور القاضي، معجم المصطلحات القانونية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٨، ص ١٠١٣.

(٢) د. أحسان حميد المبرجي، د. كطران صغير نعمة، د. رعد تاجي جدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠، ص ١٦١.

(٣) رحاب خالد حميد الشمري، الدعوى الدستورية المباشرة، الطبعة الأولى، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٠، ص ١١.

(٤) د. مصدق عادل طالب، بيداء عبد الحسن، مصدر سابق، ص ١٢.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

أو الجهة التي تصدق على تلك الصياغة، كما لم يبين لنا عناصر الصياغة الدستورية، فضلاً عن أتسامه بالبساطة، ومن ثم فإن هذا التعريف قاصر عن الإحاطة الكاملة بمفهوم الصياغة الدستورية.

وعرفت بأنها تحويل المادة الأولية التي يتكون منها القانون المتمثلة بالقيم والأفكار إلى نصوص عملية صالحة للتطبيق الفعلي على نحو يحقق الغاية التي يفصح عنها جوهرها، ويتم ذلك عن طريق اختيار الوسائل والقواعد والأدوات الكفيلة بالترجمة الصادقة لمضمون القاعدة وإعطائها الشكل الذي تصلح به للتطبيق^(١).

يتصف هذا التعريف بأنه يتضمن طريقة شرح صياغة النص الدستوري مما يجعله يوصف بالإسهاب، فقد جاء بعبارات غير مترابطة فيما بينها، ومن ثم فقد أُنسم بالقصور وعدم الدقة في انتقاء المفردات مما جعله تعريفاً غير جامع ومانع.

كما عُرفت الصياغة الدستورية بأنها عملية إفراغ الألفاظ التي يتم التعبير عنها في صورة مكتوبة^(٢).

مما يلاحظ على هذا التعريف، أنه وصف صياغة النصوص الدستورية بأنها عملية إفراغ الألفاظ في صورة مكتوبة فقط، وكذلك فإن عملية انتقاء الألفاظ تسبقها عملية تحري وتحليل لم يشملها التعريف، ولم يحدد من هي الجهة المختصة بالصياغة، وإن كان قد جاء بالمضامين الشكلية اللازمة لحفظ النصوص الدستورية المتمثلة بالكتابة كونها وسيلة تضمن حفظ النص أو القاعدة القانونية وتيسر عملية الرجوع إليها.

(١) لطرش علي عيسى عبد القادر، المنهجية القانونية في الصياغة والتعليق على القوانين والقرارات القضائية، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٢٠، ص ٢٠١.

(٢) ابتهاج صالح هادي الحمادي، صياغة النصوص الدستورية وأثرها في تنظيم الحقوق والحريات، الطبعة الأولى، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٢، ص ٣٢.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

وعُرفت كذلك من خلال التفريق بين الشكل والجوهر في القاعدة القانونية، فالجوهر هو ما يستخلص من وقائع الحياة الاجتماعية، أما الشكل فهو الصورة أو الهيئة التي تعطي لهذا الجوهر حتى يكون صالحاً للتطبيق في الحياة العملية، ويرجع الفضل في هذا التقسيم إلى الفقيه الفرنسي جيني^(١).

يتضح من خلال هذا التقسيم، أنه حاول أن يعطي معنيين للصياغة الدستورية: أحدهما وفق المعيار المادي، والآخر وفق المعيار الشكلي.

بينما ذهب جانب آخر من أجل إيجاد تعريف لها إلى التفرقة بين مرحلتين، الأولى هي مرحلة كتابة أو وضع الدستور، والثانية هي مرحلة أو عملية الصياغة، أي العملية التي تتخذ بها القرارات حول محتوى الدستور^(٢)، مما يؤخذ على هذا التقسيم أنه لم يتمكن من وضع مفهوماً واضحاً لعملية كتابة الدستور أو عملية صياغة الدستور، سواء من حيث الجهة التي تقوم بأي منهما أو التوصيف القانوني لأي منهما.

وعُرفت أيضاً بأنها النص الذي يصدر من الجهة المختصة بصياغته في الدولة والمتضمن قاعدة دستورية أو أكثر تصاغ بطريقة فنية^(٣).

عليه فإن لصياغة النصوص الدستورية معنيين، الأول المعنى الضيق وينصرف إلى عملية الكتابة القانونية للنصوص الدستورية المقترحة في الصياغة، وتعد هذه المرحلة مرحلة وسط بين مرحلة تحديد مضمون الدستور، ومرحلة الموافقة على مشروع الدستور، أما المعنى الثاني فهو المعنى العام وينصرف لعملية إعداد الدستور، والذي يشمل النواحي الفنية التي لها تأثير مباشر في عملية فراغ النصوص الدستورية، يستوي في ذلك المراحل الأولية لوضع مسودة الدستور أم المراحل النهائية المتمثلة في وضع اللمسات النهائية لصياغة نصوص الدستور قبل عرضها على المصادقة^(٤).

(١) د. عصمت عبد المجيد بكر، أصول التشريع، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٩٩، ص ٥٣.

(٢) ميشيل برانديت، جيل كوتريل، ياش غاي، انطوني ريغان، وضع الدستور والإصلاح الدستوري، (خيارات علمية) انتربيس، بيروت، ٢٠١١، ص ٢٨.

(٣) د. عبد الباقي البكري، زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، الطبعة الثالثة، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٨٩، ص ٨٤.

(٤) د. عبد القادر الشخيلي، فن الصياغة القانونية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٥، ص ٧.

وفي ضوء ذلك، تعرف الصياغة الدستورية وفقاً للمعيار الشكلي بأنها المظهر الخارجي الذي تتخذة نصوص الدستور^(١).

أما تعريفها وفقاً للمعيار الموضوعي فهي عملية نقل الأفكار والمعطيات الدستورية والاجتماعية والاقتصادية إلى نصوص صالحة للدستور^(٢).

يتضح مما تقدم، أن الصياغة الدستورية هي مرحلة من مراحل كتابة الدستور، ذات جوانب شكلية وموضوعية تتضمن اختيار الالفاظ وصبها بقالب خاص، يقوم بها مجموعة من الخبراء المختصين في الصياغة الدستورية من أجل إعداد المسودة النهائية للدستور تمهيداً للموافقة عليها وإقرارها.

الفرع الثاني

أنواع الصياغة الدستورية

تتعدد أنواع صياغة النص الدستوري، وذلك راجع إلى تنوع واختلاف المناهج التي يسير عليها الصائغ الدستوري عند إعداد مسودة الدستور من دولة إلى أخرى ومن تجربة دستورية إلى تجربة دستورية أخرى داخل الدولة الواحدة، فالقاعدة العامة أنه لا يوجد نوع واحد من الصياغة يسير عليها الصائغ عند صياغة النصوص الدستورية، ذلك أن الأخيرة تنتوع من حيث طبيعتها أولاً، ومن ناحية طريقة التعبير عنها ثانياً: وسنحاول بيان أنواع هذه الصياغة، وفق الآتي:

أولاً: من حيث طبيعة الصياغة الدستورية

تنقسم الصياغة من حيث طبيعتها إلى نوعين.

١- **الصياغة الجامدة:** وهي تلك الصياغة التي لا تحتمل الاجتهاد والتأويل، بمعنى أن نصوص الدستور تحتوي على حكم ثابت لا يتغير بتغير الظروف والازمان، أي أن التعبير عن حكم القانون

(١) د. عبد القادر الشخيلي، مصدر سابق، ص ٧.

(٢) د. علي احمد عباس، الصياغة التشريعية وأثرها في تطبيق القانون، بحث منشور في مجلة دراسات قانونية، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد ٢١، ٢٠٠٧، ص ٥٦.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

بألفاظ وعبارات لا تترك مجالاً للتقدير سواء بالنسبة للمخاطب بالنص أو بالنسبة إلى القاضي عند تطبيقه لها^(١).

تهدف الصياغة الدستورية الجامدة إلى تحقيق عنصر الثبات في القاعدة القانونية من خلال وضع فرضاً قانونياً معيناً وتقرنه بحل ثابت ومحدد لا يتغير بتغير الظروف والملابسات الخاصة بكل حالة، إذ يظهر تطبيق القاضي لهذه القاعدة بصورة شبه آلية، كون تلك الصياغة قد قيدته بتحديد محكم، ومن ثم لا تسمح بأي مساحة للتقدير، ويطلق البعض على الصياغة الدستورية الجامدة بالصياغة الحاسمة^(٢).

إن صياغة النص الدستوري صياغة جامدة تجعل النص لا يمكن تعديله وفقاً لإجراءات تعديل النص القانوني العادي، وهذا لا يعني ان النصوص الدستورية الجامدة لا يمكن تعديلها مطلقاً وإنما تتطلب إجراءات غالباً ما تتسم بالشدّة وينص عليها الدستور^(٣).

ومن الأمثلة على الصياغة الجامدة ما ورد في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بشأن تحديد سن رئيس الجمهورية بإتمام الأربعين من العمر^(٤)، وكذلك المادة (١) التي حددت شكل الدولة ونظام الحكم بشكل نهائي ولا تترك مجالاً لتغييره دون تعديل الدستور^(٥).

تتميز الصياغة الدستورية الجامدة بمزايا عدة، منها سهولة التطبيق والفصل في المنازعات من قبل القاضي، إذ تتمثل وظيفة الأخير فقط في تقرير الحكم الثابت المحدد الذي تنطبق عليه القاعدة بعد التأكد من وجود الغرض الذي يتعلق به ذلك الحكم، ومن ثم يصبح دور القاضي آلياً لا يحتاج إلى عناء، كذلك تمكن كل فرد من معرفة مركزه القانوني، فيستطيع من البداية ترتيب سلوكه على

(١) د. حسن كيرة، المدخل الى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص ١٨٣.

(٢) د. مهند جاسم محمد العيساوي، الصياغة التشريعية بين لغة القانون وقانون اللغة، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجيزة (مصر)، ٢٠٢٢، ص ٥٥.

(٣) هاتف محسن الركابي، التنظيم الدستوري والعملية التشريعية في النظام الفدرالي في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الطبعة الأولى، دار الأساتذة للطباعة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٦، ص ٢٦.

(٤) نصت المادة (٦٨/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أنه "كامل الاهلية وأتم الأربعين سنه من عمره".

(٥) نصت المادة (١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أنه "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق"

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

أساس هذا المركز^(١)، فضلاً عن ذلك فإن هذه الصياغة تحقق الثبات وإقرار الامن في المجتمع فلا تتفاوت الاحكام بتفاوت اجتهاد القضاة^(٢).

ألا أنه يعاب على هذا النوع من الصياغة، أنها تجعل النص الدستوري بعيداً عن مواكبة مستجدات الحياة ولا يتجاوب مع تطور الحياة الاجتماعية، فهي لا تراعي الفروقات الفردية لكل حالة، ولا تستوعب المتغيرات، فهي صياغة تسعى إلى تحقيق فكرة العدل المجرد، كما أنها تسلب دور القاضي في الاجتهاد بتغيير ظروف القضية المنظورة امامه، فدوره يكون سلبي في العادة^(٣).

٢- **الصياغة المرنة:** ويقصد بها التعبير عن الحكم القانوني بعبارات واسعة المعنى تسمح بالتغيير والحلول تبعاً للظروف والازمان، فهذه الصياغة لا تضع حلاً ثابتاً يطبق عند حدوث الفرض الذي ينطبق به حكم القاعدة الدستورية، إذ تعطي مقداراً من المرونة بما يسمح بالاستجابة لاختلاف الظروف والملابسات بتغيير الازمان^(٤).

والصياغة الدستورية المرنة، لا تحدد الحكم ولا تحدد من يخضع له من افراد، أو ما يشمله من وقائع تحديداً جامعاً مانعاً، بل تحدد المعايير فقط دون بيان التفاصيل، تاركة تحديد هذه المهمة لتقدير من يقوم بتطبيق القاعدة ذاتها^(٥).

هناك جملة من المزايا التي تتصف بها الصياغة الدستورية المرنة، ومن بينها القدرة على التطور ومسايرة التغيرات الاجتماعية، ومواجهة الحالات والوقائع المستحدثة التي تكشفها الحياة العملية، فضلاً عن أنها تؤدي الى تحقيق العدل الواقعي، إذ إن القاضي عند تطبيقه للنص الدستوري المرن يراعي التفاوت والاختلاف في الظروف، لذلك تعد الصياغة المرنة وسيلة لتحقيق العدالة، لأنها

(١) د. صغير بن محمد الصغير، ضوابط في صياغة وسن القوانين، الطبعة الأولى، دار الألوكة للنشر، الرياض، ٢٠١٧، ص ٦٣.

(٢) ابتهاج صالح هادي الحمادي، مصدر سابق، ص ٦٢.

(٣) د. ليث كمال نصرولين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة الخامسة، الجزء الأول، العدد ٢، ٢٠١٧، ص ٣٩٤.

(٤) عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات (الكتاب الثاني)، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٢٩.

(٥) د. عبد القادر الشخيلي، مصدر سابق، ص ٢٥.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

لا تحقق العدل بالنسبة إلى نموذج مجرد كما تفعل الصياغة الجامدة، وإنما تحقق العدل الواقعي بالنسبة لحالات واقعية مختلفة باختلاف الظروف^(١).

ومن الأمثلة على هذا النوع من الصياغة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة (٢٧/أولاً) فقد نصت على " للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن " فجاءت صياغتها مرنة لأنها لم تحدد آليات الحماية بدقة مما يتيح إمكانية تطوير القوانين والأنظمة المتعلقة بحماية المال العام دون الحاجة إلى تعديل الدستور.

الا أنه قد يعاب على هذا النوع من الصياغة، أنها تؤدي إلى عدم استقرار المراكز القانونية للأفراد وزعزعة الامن القانوني^(٢)، وقد تقود إلى تعسف القاضي في استعمال سلطته التقديرية مما ينعكس سلباً على تحقيق العدالة^(٣)، كما أن هذه الصياغة قد تؤدي إلى تباين الاحكام ظاهرياً، فقد تكون القضية واحدة والملابسات نوعاً ما واحدة لكن تختلف الاحكام بسبب الاجتهادات القضائية^(٤).

نستخلص مما تقدم، أن الصياغة الجامدة تحقق فكرة العدل المجرد، فهي لا تمنح القاضي سلطة تقديرية، إذ مجرد ما تتحقق الواقعة القانونية يطبق حكم القاعدة القانونية عليها، ومن ثم فإن الصياغة الجامدة تحقق الاستقرار والامن القانوني، غير أنها لا تتواءم مع التطورات الاجتماعية، وعلى العكس من ذلك نجد الصياغة المرنة تحقق العدالة كونها تراعي ظروف وملابسات كل حالة على حدة، كذلك لمواكبتها للتطور الاجتماعي ومراعاة العدالة الفردية، وبالنتيجة فإن الصائغ بحاجة إلى النوعين من الصياغة في الوقت نفسه، فهناك قواعد دستورية تتطلب أن تكون منضبطة محددة،

(١) د. عادل يوسف الشكري، فن صياغة النص العقابي، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ٢٣٦.

(٢) يقصد بالامن القانوني مجموعة من المبادئ الأساسية التي تسعى إلى ضمان أكبر قدر ممكن من الاستقرار للمراكز القانونية المختلفة، من خلال وضوح القواعد التي تبنى عليها العلاقات القانونية، ومن ثم من الضروري على السلطات العامة بالحفاظ على استقرار القواعد القانونية، للمزيد من التفاصيل ينظر، د. احمد علي عبود، دور القضاء الدستوري في تعزيز مبدأ الامن القانوني في العراق دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد ٢٥، العدد الخاص بالمؤتمر الدولي الثاني، ٢٠٢٣، ص ١٧٩.

(٣) بهاء صباح احمد، صياغة التشريعات علاقة تكاملية بين السلطات وسبل النهوض بها، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠٢١، ص ٢٢.

(٤) د. صغير بن محمد الصغير، مصدر سابق، ص ٩٥.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

بينما هناك حالات أخرى تصاغ بصورة مرنة تتجاوب مع الظروف وما يستجد من وقائع، دون ان يذهب إلى حد الغموض وعدم الدقة بمعنى آخر يجمع بين الدقة والمرونة.

ثانياً: طريقة التعبير عن النص الدستوري

تنقسم صياغة النصوص الدستورية وفقاً لهذا الطريقة إلى صياغة مادية وصياغة معنوية، وهذا ما سنبينه وفق الآتي:

١- الصياغة المادية: يراد بهذه الصياغة التعبير عن جوهر القاعدة القانونية تعبيراً مادياً مجسماً في مظهر خارجي يمكن الوقوف عليه، أي أن الصائغ الدستوري ينصرف إلى استعمال الطرق المادية الخارجية لغرض التعبير عن مضمون القاعدة الدستورية^(١).

تنقسم الصياغة المادية إلى قسمين: صياغة كمية وصياغة شكلية، يقصد بالأولى إحلال الكم محل الكيف، بمعنى أن المشرع يعبر عن مضمون القاعدة الدستورية، من خلال رقم معين بحيث لا يدع مجالاً للشك أو الخلاف^(٢)، وهنا يتم تحديد الفكرة أو المضمون تحديداً ثابتاً، مما يجعل تطبيق القاعدة آلياً أو أوتوماتيكياً لا اجتهاد فيه أو تحكم من قبل المفسر أو القاضي من الناحية العلمية^(٣).

تعد الصياغة الكمية من أنواع الصياغة الجامدة، لأنها تحدد القاعدة القانونية تحديداً محكماً بالتعبير عن مضمونها برقم ثابت مما يجعل تطبيقها آلياً، ولا يمتلك القاضي أي سلطة تقديرية في مواجهتها^(٤)، ومن أمثلة الصياغة الكمية ما أشارت إليه المادة (٥٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في تحديد مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب بأربع سنوات تقويمية^(٥)، وما نصت عليه المادة (٥٦/ثانياً) في تحديد موعد انتخابات مجلس النواب^(٦).

(١) د. عصمت عبد المجيد بكر، مشكلات التشريع، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠١٤، ص ١٨٢.

(٢) د. عليوة مصطفى فتح الباب، مصدر سابق، ص ٤٥.

(٣) د. عادل يوسف الشكري، مصدر سابق، ص ٢٣٩.

(٤) د. مهند جاسم محمد العيساوي، مصدر سابق، ص ٦٤.

(٥) تنص المادة (٥٦/أولاً) على أن " تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة".

(٦) تنص المادة (٥٦/ثانياً) على أن "يجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة واربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة".

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

أما القسم الثاني من الصياغة المادية فهي الصياغة الشكلية، ويقصد بها المظهر الخارجي الذي يشترطه الصائغ الدستوري عند تعبيره عن مضمون القاعدة القانونية، فالصائغ قد يلجأ في بعض الأحيان إلى شكلية معينة يتوجب استيفائها لتمام التصرف^(١).

لاشك إن المشرع يهدف عند استعمال هذا النوع من الصياغة إلى تحقيق ضمانات معينة كاشتراط استطلاع رأي جهة معينة قبل اتخاذ الاجراء، أو للتنبيه إلى خطورة التصرف المراد ابرامه، ويحقق لهذا التصرف الانضباط والتحديد، ذلك أن الشكل يحفظ التصرف من الضياع والذي يمكن إثباته في المستقبل في أي وقت تثور منازعة بشأنه^(٢)، وعلى الرغم مما تتمتع به هذه الصياغة من مزايا الا أن الشكل يبقى معوقاً ومعطلاً لسرعة التصرف، فضلاً عما يلزم له من إجراءات تحتاج الى وقت وجهد^(٣)، وقد استخدم هذا النوع من الصياغة في العديد من نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^(٤).

٢- **الصياغة المعنوية:** يراد بالصياغة المعنوية التعبير عن جوهر القاعدة القانونية بعمل ذهني منطقي، من خلال الجهد الذهني والفكري لصائغ القاعدة القانونية، باستخدام المنطق في سبيل اخراج القاعدة القانونية اخراجاً عملياً يحقق الغاية المرجوة منها^(٥)، وتتمثل الطرق المعنوية بالقرائن القانونية والحيلة القانونية أو الافتراض لغرض اظهار القاعدة القانونية إلى عالم الوجود بالشكل الذي يعكس الغاية من جوهرها^(٦).

(١) بهاء صباح احمد، مصدر سابق، ص ٢٥-٢٦.

(٢) د. نواف حازم خالد، سرکوت سليمان عمر، الاتجاهات الفقهية في تقسيمات الصياغة التشريعية، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، كلية الحقوق، جامعة تكريت، المجلد ٨، العدد ٢٩، ٢٠١٦، ص ٢٧.

(٣) د. عبد القادر الشخيلي، مصدر سابق، ص ٣١.

(٤) ومن الأمثلة على الصياغة الشكلية ما نصت عليه المادة (١٢٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أنه "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية، ويعمل بها من تاريخ نشرها، ما لم ينص على خلاف ذلك"، وكذلك نصت المادة (١٤٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أنه "يعد هذا الدستور نافذاً، بعد موافقة الشعب عليه بالاستفتاء العام،...".

(٥) د. مهند جاسم محمد العيساوي، مصدر سابق، ص ٦٨.

(٦) د. حسن كيرة، مصدر سابق، ص ١٩٤.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

الطريقة الأولى من الصياغة المعنوية للقوانين، وتعني استنباط المشرع لواقعة لم يرقم عليها دليل مباشر من واقعة نص هو عليها، وقد عرفها قانون الإثبات العراقي بأنها "هي استنباط المشرع أمر غير ثابت من أمر ثابت وتعني من تقررت لمصلحته عن أي دليل آخر من أدلة الإثبات"^(١)، مما يعني ذلك أن المشرع يقوم باستنباط القرينة القانونية وينص عليها في صيغة عامة فتصبح قاعدة عامة مجردة تطبق على جميع الحالات المتماثلة^(٢).

يلجأ المشرع إلى هذا النوع من الصياغة في حالات يرى أنه يستحيل المطالبة بدليل مادي^(٣)، والقوانين أنواع منها ما يكون قابلاً لإثبات العكس وتسمى بالقوانين البسيطة، ومنها ما لا يقبل إثبات عكسه وتسمى بالقوانين الجامدة، ولكل من هذين النوعين دوره في تحقيق ما يهدف إليه المشرع من تنظيم تبعاً للظروف والاحوال^(٤).

أما الطريقة الثانية فتتمثل بالحيلة القانونية وهي افتراض كاذب مخالف للواقع يعطي وضع من الأوضاع حكماً يخالف الحقيقة توصلاً إلى ترتيب أثر قانوني معين عليه ما كان يترتب لولا هذه المخالفة^(٥).

يلاحظ مما تقدم، اختلاف أنواع الصياغة الدستورية بسبب الحاجة إلى تحقيق التوازن والتكيف فمثلاً هناك نصوص بحاجة للثبات لضمان استقرار وحماية المبادئ الأساسية، بينما هناك نصوص بحاجة إلى التكيف مع التطورات السياسية والاجتماعية دون اللجوء إلى تعديلات متكررة.

(١) المادة (٩٨) من قانون الإثبات العراقي رقم (١٠٧) لسنة ١٩٧٩ المعدل.

(٢) د. عصمت عبد المجيد بكر، مشكلات التشريع، مصدر سابق، ص ١٨٧ وما بعدها.

(٣) أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٣، ص ١٠١.

(٤) عليوة مصطفى فتح الباب، مصدر سابق، ص ٥٠.

(٥) د. حسن كيرة، مصدر سابق، ص ٢٠٢.

المطلب الثاني

عيوب الصياغة الدستورية

إن عملية الصياغة الدستورية شأنها شأن أي عملية فنية تستلزم توافر جملة من المتطلبات، فإذا ما افتقدت الصياغة لهذه المتطلبات عند إعداد مشروع الدستور جاءت أفكاره مشوشة غير واضحة، ومن ثم فإن عدم مراعاة هذه المتطلبات سوف ينتج عنه الكثير من العيوب في النصوص المصاغة والتي ستؤثر على عملية تطبيقها، وعدم تحقيق الأهداف المتوخاة من الدستور، ومن ثم تلحق بالنصوص الدستورية جملة من عيوب الصياغة، لاسيما تلك النصوص التي لا تصاغ بطريقة جيدة، ويمكن تقسيم تلك العيوب إلى عيوب شكلية لا تؤثر على مضمون النص الدستوري وجوهره، وعيوب موضوعية تؤثر على مضمون ذلك النص وجوهره، وليبيان هذه العيوب سوف نقسم المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول العيوب الشكلية للصياغة الدستورية، أما الفرع الثاني فسنعرض للعيوب الموضوعية للصياغة الدستورية، ووفق الآتي:

الفرع الأول

العيوب الشكلية للصياغة الدستورية

يقصد بالعيوب الشكلية للصياغة الدستورية بأنه العيب الذي لا يؤثر على مضمون وجوهر النص الدستوري، وتحدث هذه العيوب عند الكتابة بسبب الأخطاء الإملائية أو الأخطاء النحوية أو الكتابة على عجل أو بسبب الطباعة، ولتنوع هذه العيوب سنتناولها وفق الآتي.

١- الخطأ المادي

تتنوع الأخطاء التي تلحق النص الدستوري، فقد يكون الخطأ مادياً أو قانونياً، وما يهمنا هنا هو الخطأ المادي كأحد العيوب الشكلية التي تلحق بالنص، ويقصد بالخطأ المادي هو الخطأ الذي يحدث في لفظ من الفاظ النص فلا يستقيم معنى النص الا بتصحيحه^(١).

(١) سرکوت سليمان عمر، تقويم الصياغة التشريعية لنظرية العقد، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١٦، ص ٢٩.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

تتنوع الأخطاء المادية التي تلحق بالنص الدستوري بعد نشره في الجريدة الرسمية، فقد تكون أخطاء مادية بسيطة ليس لها تأثير على النص، وقد تكون أخطاء جسيمة لها تأثير مباشر وواضح على النص، ومن الأمثلة على هذا العيب في الصياغة الأخطاء اللغوية أو الأخطاء الإملائية أو المطبعية، أو إحلال لفظ محل لفظ آخر، أو الخطأ في استعمال حرفي العطف (و، أو)، أو الخطأ في ترجمة بعض المصطلحات المنقولة من لغة اجنبية، أو الإشارة الى مادة محددة والمقصود مادة اخرى^(١).

وبالرجوع الى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نلاحظ احتوائه على العديد من الأخطاء المادية عندما نشر في الجريدة الرسمية، وهذا ما يؤكد على حالة الاستعجال عند صياغة الدستور فضلا عن عدم بذل الجهد الكافي من أعضاء لجنة الصياغة، الأمر الذي دفع إدارة جريدة الوقائع العراقية (التي تمثل الجريدة الرسمية في العراق) إلى إصدار بيان تصحيح لغرض إزالة هذه الأخطاء^(٢).

ومن الأخطاء المادية اللغوية في الصياغة الدستورية أيضاً المادة (٧٦/ رابعاً) والتي نصت على أن "يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقتها، عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة"، والصحيح حائزاً ثقته لان مجلس النواب مذكر وليس مؤنث^(٣).

أما النوع الثاني من الأخطاء فهو الخطأ القانوني ويراد به الخطأ الواضح غير المقصود الذي تكشف عنه القواعد العامة، مما يتطلب تصحيحه، وأن المشرع يقع في هذا الخطأ بسبب عدم توفيقه في صياغة النص بشكل سليم ودقيق، ومن ثم يفوت عليه المعنى الذي كان يقصده من النص، ومن

(١) د. مصنق عادل طالب، الصياغة الدستورية، الطبعة الأولى، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٣٠-١٣١.
(٢) من الأمثلة على هذه الأخطاء المادة (٧/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد نصت على أنه "يحظر كل كيان أو نهج يتبنى العنصرية أو الإرهاب أو التفكير...." والصحيح التفكير، كذلك المادة (٧٧/أولاً) التي جاء نصها " يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية، وان يكون حائزاً الشهادة الجامعية وما يعدلها..." والاصح ما يعادلها. حلت كلمة التفكير محل التفكير في المادة (٧/أولاً) وحلت كلمة ما يعادلها محل ما يعدلها في المادة (٧٧/أولاً) وذلك بموجب البند (٧) من بيان التصحيح المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠١٧ في ٢٠٠٦/٢/٢١.

(٣) د. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، الطبعة الأولى، مطبعة اراس، أربيل، ٢٠١٠، ص ٩٨.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

الأمثلة على الخطأ القانوني في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ عدم الدقة في استخدام المصطلحات والألفاظ على سبيل المثال (الفرد) و(العراقي)^(١).

عليه فإن الأخطاء سواء أكانت مادية أم قانونية، فإنها في أي حال من الأحوال تستوجب التصحيح لأن إغفال لفظ في النص الدستوري، أو إيراده في غير موضعه، يؤدي إلى التأثير في معناه، وأحيانا قد يؤدي إلى تغيير المعنى تغييرا كلياً، على عكس الهدف والغاية التي أرادها له المشرع، ومن ثم قد تخلق تلك الأخطاء لبساً في الفهم، يترتب عنه اختلاف في المدلول، الذي يؤدي إلى تباين في التطبيق، في حين إن القاعدة القانونية تفيد التعميم والاتحاد في التطبيق ضمانا لنفاذ القاعدة على الكافة دون أي اختلاف^(٢).

إن أفضل طريقة لتلافي هذه الأخطاء الاملائية، هي التدقيق من قبل المشرع في كل مرحلة من مراحل وضع الدستور، وأن يكون هذا التدقيق من قبل لجنة مشكلة من عدد من الأعضاء، لأن التدقيق الجماعي أفضل من تدقيق الفرد الذي قد لا ينتبه إلى الخطأ لسهو أو شرود ذهن أو تعب^(٣).

لذلك فإنه يتوجب على القائمين بمهمة صياغة الدستور الحرص على استخدام قواعد اللغة من صرفٍ ونحوٍ؛ لأن مراعاة القواعد اللغوية عامل حاسم في تحقيق الصياغة الدستورية الجيدة.

(١) فلفظ الفرد في المادة (١٥) التي نصت على انه " لكل فرد الحق في الحياة والأمن والحرية، ولا يجوز حرمانه من هذه الحقوق أو تقييدها إلا وفقاً للقانون وبناءً على قرار صادر عن جهة قضائية مختصة" جاء الإشكال في كلمة (فرد) عامة وتشمل أي شخص داخل العراق، سواء كان عراقياً أو أجنبياً، مما قد يؤدي إلى التباس حول ما إذا كانت الحقوق الواردة تشمل غير العراقيين أيضاً، اما استخدام لفظ (العراقي) فمثلاً المادة (١٦) نصت على انه "تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق ذلك"، الإشكال استخدام (العراقيين) هنا يحدد نطاق الحق للعراقيين فقط، مما يعني أن غير العراقيين (مثل المقيمين الأجانب أو اللاجئين) قد لا يتمتعون بنفس الحقوق، رغم أن بعض الحقوق يجب أن تكون شاملة لجميع الأفراد بغض النظر عن الجنسية د. عادل يوسف شكري، مصدر سابق، ص ٣١١.

(٢) ثامر عبد الجبار عبد العباس، الصياغة القانونية لنصوص التشريع، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص ١٥٢.

(٣) د. عصمت عبد المجيد بكر، مشكلات التشريع، مصدر سابق، ص ٢٠٦.

٢ - النقص في الفاظ النص

لاشك أن سن الدستور لا يمكن أن يكون كاملاً بل قد يشوبه النقص حتماً وهذا نتيجة طبيعية، لأن صياغة الدستور عمل إنساني وهذا العمل غير معصوم من الخطأ يشوبه النقص، ومن ثم فإنه من المستحيل تصور وجود لجنة لصياغة الدستور تستطيع أن تضع كافة القواعد الدستورية بصورة تامة، وتتعدد الأسباب التي تؤدي إلى النقص في صياغة النص، فقد تكون هذه الأسباب فنية مرتبطة بمدى قدرة المشرع الدستوري على التنظيم الفني أو قصورها عن بلوغ النضج الدستوري، أو بسبب عدم وجود التخصص في فن الصياغة، وكذلك قد يكون بسبب السرعة في صياغة الدستور^(١).

يعد النقص في الفاظ النص الدستوري من العيوب المادية للصياغة، ويقصد به النقص الذي يعتري النص محل الصياغة نتيجة سهو الصائغ أو اغفاله لفظ في النص^(٢)، كما في حالة سقوط كلمة من النص بعد نشره في الجريدة الرسمية، ومن ثم فهو لا يتعدى المصطلحات أو الحروف دون مساسه بالفرض أو الحكم، وقد احتوى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على خمس الفاظ وعبارات ناقصة تم تصحيحها بموجب بيان تصحيح صدر من جريدة الوقائع العراقية^(٣).

كذلك هناك نوع آخر من النقص وهو النقص الجوهرى أو الفطري والذي يدخل ضمن العيوب المعنوية الموضوعية للصياغة الدستورية ويقصد به عدم معالجة بعض النصوص القانونية لبعض المسائل والوقائع المطروحة أو اغفال لفظ في النص الدستوري لا يستقيم الحكم بدونه، أي أن النص يخلو من لفظ أو حكم لازم لفهم معناه^(٤)، أو هو عدم تمكن القاضي من إيجاد نص لكي يطبقه على النزاع المعروض أمامه، ويعبر

(١) إسماعيل نامق حسين، العدالة بين الفلسفة والقانون، الطبعة الأولى، مكتب الفكر والتوعية، السليمانية، ٢٠٠٠، ص ١٩١ وما بعدها.

(٢) د. رافد خلف هاشم، د. عثمان سلمان غيلان، التشريع بين الصناعة والصياغة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢، ص ٦٦.

(٣) مثال على ذلك تضاف الى السطر الثاني من المادة (٩/أولاً/فقره أ) بعد كلمة السلطة المدنية عبارة (وتدافع عن العراق ولا تكون أداة لقمع الشعب العراقي ولا تتدخل في الشؤون السياسية ولا دور لها في تداول السلطة)، وذلك بموجب البند (١) من بيان التصحيح المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٣٠٢ في ١٦/١٢/٢٠١٣.

(٤) د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، الطبعة الأولى، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٦٩، ص ١٦٥.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

البعض عن النقص بالفراغ الدستوري الذي يتحقق عند انعدام وجود شيء يتطلب واقع الحال وجودة^(١).

يختلف النقص الجوهرى عن النقص في الالفاظ، فالأخير بوصفه عيباً شكلياً يعني سقوط بعض الأحرف أو الكلمات من النص الدستوري، على العكس من النقص الجوهرى الذي يعد عيباً موضوعياً وينصرف مفهومة إلى سكوت المشرع التأسيسي عن تنظيم حكم كان يتوجب تنظيمه بموجب النص الدستوري^(٢).

من الأمثلة على النقص الجوهرى الوارد في الدستور العراقى النافذ، عدم بيان المشرع الدستوري مقصده فيما إذا كانت أغلبية الثلثين اللازمة في انتخاب مجلس الرئاسة، هي اغلبية ثلثي مجموع أعضاء مجلس النواب؟ أم هي أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب بعد اكتمال النصاب القانوني فقط^(٣)، ونرى لو فعل المشرع العراقى شأنه شأن فعل المشرع الدستوري الألمانى حين ترك الخوض بالأغلبية التي أرهقت المشرع الدستوري العراقى، والذي بين أن الأغلبية المقصودة في الدستور يرجع في تحديدها للقانون العادى^(٤).

كذلك من الأمثلة على النقص الجوهرى هو نص المادة (١١١) من الدستور العراقى النافذ التي تنص على أن "النفط والغاز هو ملك الشعب العراقى في كل الأقاليم والمحافظات"، والمعروف أن الثروات الطبيعية متنوعة لا تقتصر على النفط والغاز، ومن ثم فإن هذا النقص قد يؤدي إلى حدوث مشاكل مستقبلاً عند استثمار باقى الثروات الطبيعية غير الواردة في المادة أعلاه^(٥).

وكذلك النقص الوارد في المادة (٥٤) من الدستور العراقى النافذ التي اكدت على أن (يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهورى، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ

(١) خفر محمد، بن الشيخ إسماعيل، جودة الصياغة التشريعية ودورها في تحقيق الامن القانونى، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، الجزائر، ٢٠٢١، ص ٤١.

(٢) د. مصدق عادل طالب، مصدر سابق، ص ١٣٥.

(٣) نصت المادة (١٣٨/ثانياً/أ) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على ان " ينتخب مجلس النواب رئيساً للدولة ونائبين له يؤلفون مجلساً يسمى (مجلس الرئاسة) يتم انتخابه بقائمة واحدة وبأغلبية الثلثين".

(٤) المادة (١٢١) من القانون الأساسى لجمهورية المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل.

(٥) د. منذر الفضل، مصدر سابق، ص ١٠٢.

المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً)، مما يلاحظ أن هذه المادة لم تبين في حالة عدم دعوة رئيس الجمهورية لانعقاد مجلس النواب بعد انقضاء المدة المحددة، ولذلك نقترح أن يكون نص المادة كالاتي (يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه وفي حالة عدم دعوة رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد، ينعقد بعد سبعة أيام من تاريخ انتهاء المدة المذكورة بقوة القانون).

يتبين مما تقدم أن العيوب الشكلية للصياغة الدستورية تحدث نتيجة لجملة من الأسباب، والتي قد تكون بسبب الاستعجال في صياغة الدستور، أو نتيجة لأخطاء مطبعية أو إملائية، ومهما كان السبب الذي نتج عنه العيب فإنه ينبغي العمل على تداركه ومعالجته، من أجل تجنب اللبس في فهم المعنى أو الغاية التي أرادها المشرع من النص الدستوري، ومن ثم يستوجب تدارك الوقوع في هذه العيوب من خلال العمل على إنشاء لجان تدقيق تتكون من مختصين في المجالات اللغوية والصياغة الدستورية.

الفرع الثاني

العيوب الموضوعية للصياغة الدستورية

تعرف العيوب الموضوعية للصياغة الدستورية بأنها العيوب التي تنطوي على خلل أو نقص يصيب موضوع وجوه النص الدستوري، وتنشأ هذه العيوب من خلال التوظيف الخاطئ للأفكار أو المصطلحات القانونية من قبل الصائغ، فهذه العيوب ترد على أركان القاعدة القانونية، المتمثلة بالفرض والحكم، لذا فإن عملية تعديل النص ينبغي أن تكون من خلال المشرع نفسه^(١)، ومن أجل الوقوف على هذه العيوب سنتناولها تباعاً على وفق الآتي:

(١) بهاء صباح احمد، مصدر سابق، ص ١٤.

أولاً: الغموض الدستوري

ويقصد به أن النص غير واضح الدلالة في معناه، فهو لا يدل على ما جاء بصياغته، فقد تكون مقدمة النص غير متوافقة مع فحواه أو نهايته، أو قد يبدأ المشرع النص بفكرة واضحة ثم يختمه بنهايات غير واضحة، ويتوقف فهمه واستجلاء معناه على أمر خارجي أي أمر خارج عباراته، ومن أجل الوقوف على معناه يلجئ إلى طرق التفسير المختلفة، والغموض على ثلاثة أنواع، فأما أن يكون خفياً ويراد به اللفظ الذي يدل على معناه دلالة ظاهرة، ولكن عند تطبيقه على بعض الأفراد يكون هناك نوع من الغموض أو الخفاء تحتاج أزالته إلى تأمل، فيعد اللفظ خفياً بالنسبة للبعض من دون البعض الآخر، أما النوع الثاني فهو الغموض المشكل ويعني أن صياغة ألفاظ النص لا تدل على المعنى المراد منه، بل لا بد من عناصر خارجية تبين معناه، أما النوع الثالث فهو الغموض المجمل ويعني أن النص لا يمكن معرفة المقصود من ألفاظه إلا بتفسير يصدر من المشرع، لأن هذا اللفظ ينطوي في معناه على عدة أحوال جمعت فيه^(١).

وينتج الغموض بسبب أسلوب صياغة النص، فالنص قد يصاغ بأسلوب معقد في اللفظ والتركيب بحيث يصعب معرفة المقصود منه دون مراجعة لربط الجمل أو مراجعة القواميس الخاصة باللغة، أو يأتي الغموض من الامكانية اللغوية المحدودة لدى الصائغ^(٢)، أو قد ينشأ الغموض من استخدام الكلمات والمصطلحات غير المحددة، والتي تترك مجالاً واسعاً بشأن تحديد درجة هذه الحدود ونطاقها، أي أن الغموض في هذه الحالة ينشأ بسبب العمومية والتجريد في صياغة القواعد الدستورية، ذلك أن المشرع التأسيسي قد يضع قاعدة عامة دون التطرق للتفاصيل والجزئيات، أو قد يصوغ فكرة مجردة يتصل تحديدها بظروف المجتمع، أو قد ينشأ الغموض إذا كان اللفظ يدل على أكثر من معنى^(٣)، كل هذه الأمور تؤدي إلى صعوبة فهم النص ومن ثم صعوبة تطبيقه لعدم وضوح محتواه.

يفترض في الصياغة الدستورية السليمة تجنب الغموض في التعبير، لأن الدستور هو القانون الأعلى في الدولة؛ لذا يجب أن تكون صياغة نصوصه واضحة ودقيقة، من أجل تجنب الوقوع في

(١) د. عبد القادر الشخيلي، مصدر سابق، ص ٤٢ وما بعدها.

(٢) تغريد عبد القادر علي، إشكالية الصياغة التشريعية في النص الدستوري، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العدد ١٨، ٢٠١٢، ص ١٢.

(٣) د. مصدق عادل، مصدر سابق، ص ١٣٦.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

اللبس، بينما يلاحظ أحياناً في هذا الشأن أن المشرع يعتمد أن يجعل النص غامض من أجل حل جميع المشكلات المستجدة بشأن تطبيق النص^(١)، وهذا الاتجاه من المشرع غير صحيح؛ لأن الدستور هو القانون الأسمى في الدولة والذي يقتضي أن تكون عباراته وألفاظه واضحة الدلالة تجنباً للغموض واللبس عند تطبيق النص.

وهناك جملة من الأمثلة على النصوص الغامضة الواردة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والتي نتجت عنها مشاكل كبيرة عند تطبيقها، ومن ذلك صياغة المادة (٥٥) المتعلقة بانتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه الأول والثاني، إذ إن صياغتها جاءت غامضة فلم تحدد جلسة انتخابهم، فهل تتم في الجلسة الأولى لمجلس النواب، أم ينتخب الرئيس في الجلسة الأولى ومن ثم انتخاب نواب الرئيس في الجلسات التالية لها^(٢)، كذلك نص المادة (٧٦/أولاً) المتعلقة بتشكيل الحكومة، إذ لم تحدد المقصود بالكتلة النيابية الأكثر عدداً^(٣)، فضلاً عن الغموض في تحديد المقصود بـ(الهيئات المستقلة) و(انتهاك الدستور) و(الخيانة العظمى) و(حرس الإقليم) و(بالوسائل التي يراها المجلس مناسبة)^(٤).

ثانياً: التعارض بين النصوص الدستورية

يتحقق التعارض بين النصوص الدستورية عند الاختلاف بالحكم بين نص دستوري مع نص دستوري آخر بحيث لا يمكن الجمع بينهما لتعارضهما، على الرغم من وضوح كل منهما من زاوية النظر إليه على حدة، مما يؤدي ذلك إلى وجود نصين متعارضين في المعنى ينطبقان على الواقعة المراد تطبيق النص عليها^(٥).

والتعارض تارة يكون معاصراً لإصدار الوثيقة الدستورية، والذي يظهر عند كل تعارض ظاهري أو حقيقي يرد على النصوص الدستورية وقت صدور الوثيقة الدستورية بين نصين دستوريين ينضمان المسألة ذاتها، ولكن على نحو مختلف من زاوية الحكم أو الشروط، وتارة أخرى يكون التعارض

(١) د. ياسر عطوي، سجي فالح حسين، دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير الصياغة التشريعية، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، المجلد ٥٧، العدد ٣، ٢٠٢٣، ص ٥٧٠.
(٢) ينظر المادة (٥٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
(٣) ينظر المادة (٧٦/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
(٤) د. مهدي جاسم محمد العيساوي، مصدر سابق، ص ٩٧.
(٥) د. عادل يوسف الشكري، مصدر سابق، ص ٣٠١.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

مستقبلياً أو لاحقاً لوقت إصدارها، فقد لا تظهر النصوص الدستورية وقت إصدارها أي تعارض ولكن التطبيق المستقبلي لها قد يظهر ذلك التعارض، وخاصة التعارض بين ألفاظ بعض النصوص من جهة، وبين المفهوم المستتبط من نصوص أخرى من جهة أخرى، أو قد يحدث بسبب التعارض بين مضامين بعض النصوص من خلال الحالات المستجدة التي تظهر بسبب تغير الظروف السائدة في الدولة^(١).

كذلك قد يقع التعارض بين الوثائق الدستورية المتعددة أو بين وثيقة دستورية واحدة، فمثلاً في نطاق الكتلة الدستورية، يظهر نتيجة لاختلاف وتنوع مصادر القواعد الدستورية التي تختلف فيما بينها من حيث وقت صدورها والقيم التي احتوتها، أما في نطاق الوثيقة الدستورية الواحدة فيحدث ذلك من خلال التعارض بين نصين دستوريين ينظمان الموضوع الدستوري ذاته على نحو مختلف من ناحية الشروط أو الحكم، أو يحدث نتيجة لتعديل الدستور، فقد يطرأ تعديل دستوري على بعض النصوص، ومن ثم ينتهي هذا التعديل إلى خلق التعارض بين النصوص الدستورية القائمة والنصوص الدستورية الجديدة، نتيجة للاختلاف بين السلطة المؤسسة والسلطة المؤسسة^(٢).

ومن الأمثلة على التعارض في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، هو نص المادة (٢) والتي تضمنت فقراتها على أن "الإسلام دين الدولة الرسمي، ولا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام، ومبادئ الديمقراطية"، إذ نجد هنا تعارض بين الفقرتين ولا يمكن التوفيق بينهما، لأن هذه الثوابت تختلف فيما بينها ولا يمكن إيجاد تحديد واجماع حول ثوابت الإسلام، وأيضاً من الصعب إيجاد اجماع على معنى مبادئ الديمقراطية^(٣)، كذلك التعارض ما بين نص المادة (٩٤) من الدستور^(٤)، ونص المادة

(١) د. علي هادي عطية الهلالي، غموض النصوص الدستورية دراسة تحريرية في ضوء نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار العلمية، كلية القانون، جامعة ذي قار، المجلد ٢، العدد ٣، ٢٠٠٦، ص ٤٩.

(٢) د. شالو صباح عبد الرحمن، التوفيق بين القواعد الدستورية المتعارضة، بحث منشور في المؤتمر الدولي الرابع للقضايا، جامعة تيشك، ٢٠١٩، ص ٣٠٠.

(٣) تنظر المادة (٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) نص المادة (٩٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على انه (قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة).

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

(٦١/سادسا/ب)^(١) فمن جهة أن قرارات المحكمة الاتحادية باتة وملزمة للسلطات كافة، ومن جهة ثانية فإنه بعد إدانة رئيس الجمهورية من قبل المحكمة الاتحادية العليا لا يعفى من منصبه إلا بعد موافقة أعضاء مجلس النواب، والأصل أنه يجب أن يحال إلى المحاكم المختصة لينال الجزاء العادل.

ثالثاً: التزيد والتكرار في النصوص الدستورية

يقصد بالتزيد في النصوص الدستورية هو ذكر تفاصيل في النص الدستوري كان الاجدر عدم إيرادها في النص الدستوري، إذ على الصائغ الايجاز في التعبير عند صياغة القاعدة الدستورية، كونها قاعدة عامة مجردة^(٢)، ويقع الصائغ في هذا العيب بإيراد عبارة زائدة لا معنى لها في صياغة النص، ويؤدي وجودها إلى إرباك معناه واختلاف فهمه^(٣)، ومن الأمثلة على التزيد في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نص المادة (٦٨) التي اكدت على شروط المرشح لرئاسة الجمهورية بالفقرة (ثالثاً) تشترط ان يكون ذا سمعة حسنة، اما الفقرة (رابعاً) منها تشترط أن يكون غير محكوم عليه بجريمة مخلة بالشرف، يلاحظ أن كلا الشرطين ينصرفان الى السمعة الحسنة، وكان الاجدر دمجهما تحت شرط واحد^(٤)، والمادة (١) التي نصت على أن "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة..." فاللافت للنظر إضافة كلمة (واحدة) بعد دولة اتحادية يُعد تزيداً لا مبرر له.

أما التكرار في النص الدستوري فيقصد به تكرار الحكم القانوني في أكثر من نص في الدستور ذاته، وقد يكون التكرار في القانون ذاته أو في قانونين مستقلين، الأمر الذي يسبب إرباكاً، وإرهاقاً لا مبرر لهما، ويقود الى ظهور ثغرات في النصوص الدستورية التي تمت صياغتها، ومن ثم يستوجب على القائمين بمهمة الصياغة مراعاة الدقة في الصياغة والابتعاد عن التكرار والاستطراد^(٥).

(١) تنص المادة (٦١/سادسا/ب) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ "اعفاء رئيس الجمهورية، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد ادانته من المحكمة الاتحادية العليا في احدى الحالات الاتية: ١- الحنث في اليمين الدستوري ٢- انتهاك الدستور ٣- الخيانة العظمى".

(٢) د. مصدق عادل طالب، مصدر سابق، ص ١٤٣.

(٣) د. مهند جاسم محمد العيساوي، مصدر سابق، ص ١٠٥.

(٤) تنص المادة (٦٨) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ "يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية ان يكون: اولاً: عراقياً بالولادة من ابوين عراقيين ثانياً: كامل الاهلية واتم الأربعين سنة من عمره ثالثاً: ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهودا له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن رابعاً: غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف"

(٥) د. رافد خلف هاشم، د. عثمان سلمان غيلان، مصدر سابق، ص ٦٩.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

ومن الأمثلة على التكرار في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نص المادة (١١٠) المتعلق بالاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إذ نصت على اختصاص وضع مشروع الموازنة العامة لمرتين، وذلك في فقرتين مستقلتين هما الفقرة ثالثاً " ووضع الميزانية العامة للدولة" والفقرة سابغاً "وضع مشروع الموازنة العامة الاستثمارية" وعليه يتوجب حذف احدهما؛ لأنها مكررة لا مبرر لها^(١).

يتبين لنا مما سبق ذكره بشأن عيوب صياغة النصوص الدستورية، أن هنالك الكثير من العيوب التي تقع على النص الدستوري والتي تؤدي إلى تعطيل الكثير من الأمور والمسائل المهمة في الدستور، ومما يتطلب أن تتوفر وسائل لمعالجتها، فبالرجوع الى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، يمكن ملاحظة تأثير عيوب الصياغة على الوضع السياسي في السنوات السابقة، إذ شهدت العملية السياسية الكثير من الخلافات والأزمات حول كيفية تطبيق بعض نصوص الدستور، مما أدى الى تعطيل العديد من المؤسسات ونشاطات الحكومة.

خلاصة القول، أن الصياغة هي علم وفن بحد ذاتها، ومن ثم لا بد من العمل على توفير الضمانات اللازمة من أجل الوصول إلى الصياغة الجيدة، فهناك جملة من المتطلبات التي يتطلب وجودها من أجل تجنب الوقوع في عيوب صياغة النصوص الدستورية، من بينها وجود هيئات متخصصة في بناء القواعد الدستورية في المراحل كافة، والعمل على صياغة النصوص بصورة دقيقة وواضحة بعيداً عن الغموض والابهام، وتحقيق الانسجام والتناسق بين النصوص من أجل تجنب وقوع التعارض بين نصوص الوثيقة الدستورية.

(١) د. حيدر عبد الوهاب عبود، صياغة الموازنة العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العدد ١٨، ٢٠١٢، ص ٨٧.

المبحث الثاني

محددات ومراحل الصياغة الدستورية لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

تحيط بعملية صياغة الدستور جملة من المحددات والتي قد تكون شكلية أو موضوعية، مما يتوجب على الجهة المختصة بالصياغة الدستورية الالتزام بعملها ضمن حدود هذه المحددات، ففي حالة عدم مراعاة هذه المحددات أو عدم اتقان اللغة في صياغة النص الدستوري، فإن ذلك سيؤدي الى نشوء العديد من العيوب الدستورية.

تختلف محددات الصياغة الدستورية باختلاف المراحل التي يتم بها صياغة الدستور، فلا يمكن الفصل بين مراحل صياغة الدستور وبين الظروف الموضوعية والعوامل المرافقة لعملية صياغته، لذا ومن أجل الإحاطة بمحددات الصياغة الدستورية ومدى الالتزام بها في آلية صياغة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ سنقسم هذا المبحث الى مطلبين، نتناول في المطلب الأول محددات الصياغة الدستورية، أما المطلب الثاني فسنخصصه لمراحل صياغة الدستور والعوامل المؤثرة فيها، ووفق الآتي:

المطلب الاول

محددات الصياغة الدستورية

اختلف الفقهاء حول تحديد القيود أو المحددات التي يجب أن يستند إليها الصائغ عند صياغته للدستور، إذ تُحيط بعملية هذه الصياغة العديد من المحددات أو القيود، يستوي في ذلك أن تكون موضوعية تتعلق بتحديد مضمون نصوص الدستور، أو شكلية تنصرف إلى الالتزام بالشكل المحدد لها، وللإلمام بما تقدم سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول المحددات الموضوعية للصياغة الدستورية، ونبحث في الفرع الثاني المحددات الشكلية للصياغة الدستورية ووفق الآتي:

الفرع الأول

المحددات الموضوعية للصياغة الدستورية

تختلف المحددات الموضوعية لصياغة النصوص الدستورية من تجربة دستورية إلى أخرى، ومن مدة زمنية لأخرى داخل البلد الواحد تبعاً لاختلاف الظروف السائدة، ومن أجل الوقوف على احكام هذه المحددات سنتناولها في الفقرات الآتية:

أولاً: طريقة وضع الدستور

تعد طريقة وضع الدستور من أهم المحددات التي لها تأثير على عملية صياغته، فتحديد مسار وضع الدستور له الكثير من الآثار في آلية وضع النص النهائي له، سواء أكان من حيث مضمونه أم من حيث فعاليته؛ لذا تخضع هذه المرحلة للعديد من المحددات اللازمة من أجل إثبات الصياغة الناجحة^(١).

تتنوع المحددات التي تخضع لها عملية وضع الدستور بتعدد الطرق التي ينشأ بها، والتي تختلف هي الأخرى باختلاف الدول من حيث نظام الحكم والواقع السياسي وظروفها الاجتماعية والسياسية والثقافية ومدى تأثير الرأي العام فيها، ويقسم الفقه الدستوري هذه الطرق إلى أسلوبين^(٢).

١- الأسلوب غير الديمقراطي لوضع الوثيقة الدستورية: ووفقاً لهذا الأسلوب يتم وضع الدستور أما عن طريق المنحة، والتي ينشأ فيها الدستور بالإرادة المنفردة للحاكم أو الملك الذي يقرر بمحض إرادته تنازله عن جزء من سلطته ومنح الشعب وثيقة الدستور، وهذه الطريقة عادة ما تكون بسبب تأثير ضغوطات داخلية وانتفاضات شعبية تجبر الحاكم على منح الدستور^(٣)، وتتعدد

(١) نرجس طاهر، دنيا بن رمضان، ورشة نقاش صياغة مشروع الدستور تجارب مقارنة ودروس مستفادة- ورقة عمل معدة في إطار مشروع (دعم النظام الديمقراطي في ليبيا)، منشورات المؤسسة الدولية الديمقراطية والانتخابات، ليبيا، ٢٠١٣، ص ٤٣.

(٢) د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري المقارن، الطبعة الأولى، بدون دار نشر، بدون مكان نشر، ٢٠٢١، ص ٢٦٤.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبعة السعدي، بلا مكان نشر، ٢٠٠٤، ص ٤٦٧.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

الدساتير التي نشأت بالمنحة^(١)، غير أن هذا الطريقة أصبحت من الطرق المندثرة تاريخياً بسبب تنامي الوعي لدى الشعوب وانتشار الأفكار الديمقراطية.

وقد ينشأ الدستور نتيجة الاتفاق بين الشعب والحاكم، إذ يقوم ممثلو الشعب باقتراح مشروع الدستور ثم يعرض على الحاكم أو الملك ليوافق عليه^(٢)، وتفترض هذه الطريقة أن يتمتع كلا الطرفين بالحق بمناقشة شروط الاتفاق ورفضها عند اللزوم، أي أن هذا الطريقة هي مرحلة وسط بين طريقتين المنحة والجمعية التأسيسية، فالحاكم لا ينفرد بوضع الدستور كما في طريقة المنحة، ولا تنفرد الأمة بوضع الدستور كما في طريقة الجمعية التأسيسية^(٣).

٢- **الأسلوب الديمقراطي:** والذي يتمثل بطريقتين، أولهما يتم عن طريق جمعية تأسيسية، أي ينتخب الشعب هيئة تمثله يناط بها ممارسة السلطة التأسيسية وتقوم هذه الهيئة بوضع النصوص الدستورية التي تناسب الشعب وفقاً للايدلوجية السائدة في الدولة ودرجة وعي الشعب والظروف السياسية والاجتماعية والثقافية، وينتهي دورها بعد الانتهاء من وضع الدستور، فالدستور وفقاً لهذه الطريقة يصبح نافذاً بمجرد إقراره من الجمعية التأسيسية من دون الحاجة لموافقة أحد، ويصار الى انتخاب مجلس جديد يتولى مهمه التشريع في الحدود التي رسمها له الدستور، وقد تتحول الجمعية التأسيسية الى مجلس تشريعي بعد انجاز عملها^(٤).

من متطلبات هذه الطريقة في بعض الدول أن يكون أعضاء الجمعية منتخبين من قبل الشعب مباشرة وأن يكون الانتخاب ديمقراطياً وتحت إشراف ورقابة الجهات الدولية وأن تمارس الجمعية عملها بحرية واستقلال بعيداً عن الضغوطات السياسية، فالصياغة الدستورية تتأثر بمدى استقلال أعضاء الجمعية، فقد يتم إساءة استعمال السلطة من قبلهم مستغلين مراكزهم وخاصة إذا كانت لديهم انتماءات

(١) من امثلة الدساتير التي نشأت بطريق المنحة، الدستور الإيطالي لعام ١٨٤٨ الملغى، والدستور الياباني لعام ١٨٨٩ الملغى، والدستور المصري لعام ١٩٢٣ الملغى، والدستور الأثيوبي لعام ١٩٣١ الملغى، لمزيد من التفاصيل ينظر د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، مطبعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٧، ص ١٠٢.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧، ص ١٠٠.

(٣) ومن امثلة الدساتير التي نشأت عن طريق العقد، الدستور الفرنسي لعام ١٨٣٠ لمزيد من التفاصيل ينظر د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١، ص ٢٩٩.

(٤) د. احسان حميد المفرجي، وآخرون، مصدر سابق، ص ٢٣٤.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

حزبية أو طائفية مما يولد ممارسة ضغوطات على العضو، وبذلك تتحول عملية صياغة النصوص الدستورية من عملية هدفها تحقيق إرادة الشعب الى تحقيق مكاسب ومصالح بعض الجهات^(١).

أما الطريقة الثانية من الأساليب الديمقراطية فتتجسد بالاستفتاء، ويعد هذا الأسلوب من أكثر الأساليب الديمقراطية في وضع الدستور، فيعمل على إشراك الشعب بصورة مباشرة وفعلية، ويتمثل في عرض مشروع الدستور أو تعديل الدستور بعد إعداده على التصويت الشعبي للموافقة عليه أو رفضه، ومن ثم فإن الدستور يكسب شرعيته من الشعب إذا تمت الموافقة عليه^(٢).

في ضوء ما تقدم، يتبين أن طريقة وضع الدستور تعد من المحددات والأسس التي توجب ما على الجهة المختصة بالصياغة الاهتمام بها في هذه المهمة، فالمحددات والتقنيات في الأساليب غير الديمقراطية لوضع الدستور التي يكون مصدرها الحاكم تختلف عن المحددات في الأساليب الديمقراطية التي يكون مصدرها الشعب، في العديد من الشروط والمبادئ التي تخضع لها عملية الصياغة.

ثانياً: الفكرة القانونية السائدة

تُعدّ الفكرة القانونية السائدة إحدى المحددات الموضوعية التي ترد على حرية الصانع عند صياغته للنصوص الدستورية، فينبغي عليه أن يراعي تلك الفكرة ولا يتجاوزها من خلال صياغته للنصوص، فالدستور لا يمكنه أن يكون قادراً على أداء مهامه بصورة فاعلة إلا إذا كان معبراً عن آراء المجتمع وتطلعاته في وقت معين بالذات، فهو يمثل ظاهره اجتماعية^(٣)، ويتكون في أصله من مجموعة من الحقائق، التي تعبر عن أفكار ترسخت في ضمير الجماعة وهي مرتبطة بالحياة الاجتماعية استدعت الضرورة والحاجة الملحة الى صياغتها وبلورتها في وثيقة دستورية، لذا من الطبيعي أن يتأثر المشرع الدستوري بالبيئة المحيطة به وبالأفكار السائدة في المجتمع^(٤).

(١) صلاح رفيق محمد، أثر الجمعية التأسيسية على صياغة الدستور (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، كلية الحقوق، جامعة تكريت، المجلد ٧، العدد ٢، ٢٠٢٢، ص ٣٥٥ وما بعدها.

(٢) ومن الدساتير التي صدرت بهذه الطريقة، دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ودستور مصر لعام ٢٠١٤ المعدل ينظر، د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري والنظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الثانية، مؤسسة النبراس، النجف الاشرف، ٢٠١٢، ص ١٨٠.

(٣) د. مصدق عادل طالب، مصدر سابق، ص ٨٩ وما بعدها.

(٤) بهاء صباح احمد، مصدر سابق، ص ٣٩.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

وتعرف الفكرة القانونية السائدة، بأنها الرغبات والطموحات السائدة لدى أفراد المجتمع السياسي في وقت معين والتي على ضوءها يتحدد الإطار الفكري للدستور والمبادئ التي يركز عليها النظام القانوني في الدولة^(١).

وعليه فإن الفكرة القانونية السائدة تتجسد بالرؤى والاتجاهات المهيمنة على المجتمع في وقت معين، أو الأفكار التي يعتقد بها الأفراد المنظمة لشؤونهم سواء تعلقت بالنظام السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي، وقد تكون هذه الأفكار مستوردة في بعض الأحيان من تجارب دستورية أخرى، لكن من الملزم أن يتم تهذيب الأفكار القانونية المستوردة بغية ملائمتها للمجتمع المراد تطبيقها فيه لكي لا تثير أي خلاف أو تسبب تباين بسبب عدم وضوحها، لكون هذا الأفكار تمثل الأسس التي تبنى عليها الدولة والتي يتم صياغتها والتعبير عنها في نصوص دستورية تضمنها الوثيقة الدستورية، ومن ثم يتعين على الصائغ أن يراعي تلك الفكرة وأن لا يتجاوزها من خلال صياغته للنصوص الدستورية، فلا يمكن للصائغ مثلاً إيراد نصوص من شأنها أن تمكن الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم من الانفصال الكلي عن الدولة؛ لأن الفكرة الدستورية السائدة وحدة الدولة، وعليه فإن الفكرة القانونية السائدة تعد الروح المحركة للنصوص الدستورية وتمتاز بقابليتها للتطور والتجديد باستمرار بفعل تغير ظروف المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية وهو ما يوضح اختلاف الأفكار من مجتمع لآخر^(٢).

تقوم السلطة التأسيسية الأصلية بترجمة فكر وأخلاق المجتمع، من أجل صياغة الأفكار داخل المجتمع في صورة قواعد دستورية مكتوبة، ومن ثم تمثل هذه القواعد الدستورية الفكرة القانونية السائدة داخل المجتمع، أما إذا اتجهت السلطة التأسيسية الى الأخذ ببعض هذه الأفكار دون بعضها الآخر فإنها سوف تجعل الدستور منحرفاً عن الفكرة القانونية السائدة، فقد تنحرف النصوص الدستورية في نظام معين، كالنظام البرلماني مثلاً، أي أنها لا تتطابق على ما هو معروف من القواعد الدستورية المنظمة للنظام البرلماني، ومن ثم تأخذ النصوص الدستورية منحى آخر غير ما هو مألوف في

(١) د. عصمت عبد الله الشيخ، الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص ٥.

(٢) ضرغام رزاق جابر، الفكرة القانونية السائدة في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٦، ص ١٠.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

الأنظمة الدستورية، والسبب في ذلك هو ارباك المشرع الدستوري الذي ينجم لأسباب متعددة والتي منها عدم الخبرة أو الضغوط التي تمارس عليه وغيرها من العوامل^(١).

من تطبيقات الانحراف بالفكرة القانونية السائدة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ هو الانحراف بتشكيل وعمل السلطات والتوازن بينها، فبالرغم من تبني الدستور النظام البرلماني كفكرة قانونية للنظام السياسي في المادة (١) من الدستور^(٢)، انعكاساً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي عدّه الدستور فكرة قانونية منظمةً لعمل هيئات الدولة في المادة (٤٧) من الدستور^(٣)، إلا أنه في الوقت نفسه خرج على بعض قواعد النظام البرلماني والتي منها قواعد تشكيل الوزارة، كعدم منح رئيس مجلس الوزراء إقالة الوزراء ومنح هذا الاختصاص لمجلس النواب، فضلاً عن سكوته عن بيان الجهة المختصة بإصدار أمر تعيين الوزراء أو استقالتهم أو أمر إحالتهم للتقاعد^(٤)، ومن جانب آخر نجد الدستور قد منح مجلس النواب صلاحيات تفوق أي صلاحيات ممنوحة للسلطة التشريعية في أي دولة ذات نظام برلماني على حساب السلطتين القضائية والتنفيذية، وهذا مخالف لقواعد النظام البرلماني ومبدأ الفصل المرن بين السلطات، وبالرجوع إلى بعض نصوص الدستور يتبين أن أغلبها متوقفة على توافق التيارات والأحزاب السياسية المشاركة في العملية السياسية، مما تسبب في أبعاد المصالح الوطنية في تشكيل وعمل سلطات الدولة، ومن ثم أصبحت المصالح الضيقة هي الأفكار السائدة بدلاً عن المصالح العليا للشعب^(٥).

لذلك، فإن الوضوح والغموض للأفكار القانونية السائدة يؤثر على نصوص الدستور، فكما كانت الفكرة واضحة كان الدستور واضحاً، ومن ثم يكون التنظيم للسلطات وتكوينها واضحاً لا لبس

(١) د. عبد الله شرجي الجنابي، الانحراف الدستوري، الطبعة الأولى، دار المسلة، بغداد، ٢٠٢٣، ص ٥٣.
(٢) تنص المادة (١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها نيابي برلماني ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق".
(٣) تنص المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن "تتكون السلطات الاتحادية، من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات".
(٤) د. رافع خضر صالح، كريم لفتة مشاري، الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني في الدولة الاتحادية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، المجلد ١١، العدد ١، ٢٠١٩، ص ١٢.
(٥) د. رافع خيون دببسان، مدى موائمة الفكرة القانونية مع التوازن بين السلطات (دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نموذجاً)، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، المجلد ١٦، العدد ٥٧، ٢٠٢٣، ص ٧٩٧.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

فيه لوجود قواعد دستورية واضحة، وعلى العكس من ذلك إذا كانت الفكرة غامضة، فإن دستور تلك الدولة يكون غامضاً، مما يجعل النصوص المحددة لتنظيم السلطات وتكوينها تسير على أسس غير واضحة، وهذا ما يؤثر على استقرار النظام السياسي^(١).

وتأسيساً على ما تقدم، ينبغي على الصائغ الدستوري ان لا يخرج عند صياغته لنصوص الدستور عن الأفكار القانونية السائدة، فهي أحد المحددات التي يتوجب أن يسير الصائغ على هديها، فإذا ما اعتنق المشرع التأسيسي لفكرة محددة، فإنه يتوجب على الصائغ أن يسير في إطار هذه الفكرة ويجسدها في نصوص الدستور بصورة واضحة ودقيقة، بحيث يمكن ايجادها بصورة بارزة في أكثر من نص.

ثالثاً: المشاركة الشعبية

تُعَدُّ المشاركة الشعبية من المحددات الموضوعية لصياغة النصوص الدستورية، فالصياغة الدستورية السليمة هي التي تجد مصدرها يعود الى الشعب، فالدستور ينبغي أن يكون معبراً عن تطلعاتهم واحتياجاتهم، وعليه فإن الجمهور يجب أن تكون لديه الفرصة الحقيقية للتعبير عن آرائهم في القضايا المتعلقة بعملية وضع الدستور ومحتواه عن طريق المشاركة في الحوارات والنقاشات التي تجري لعملية إعداد الدستور^(٢).

وللمشاركة الشعبية جوانب متعددة، فقد تتم مشاركة الشعب مباشرة في كتابة الدستور من دون أن ينوب عنهم أحد أو غير مباشرة من خلال ممثلين الشعب، أو تكون المشاركة من خلال المناقشات وممارسة الضغط والمشاركة في اتخاذ القرارات، أو يعرض مشروع الدستور على الشعب للاستفتاء عليه، وتزداد المشاركة الشعبية إذا أعدّ الدستور من قبل لجنة مستقلة، وعلى العكس من ذلك تقل إذا أعدّ من قبل هيئة تأسيسية^(٣).

بناءً على ما تقدم يتوجب على القائم بعملية الصياغة أن يأخذ بما تنتهي آليه هذه المطالبات، كون أن هذه المطالبات تعكس رؤى وأفكار العديد من طبقات الشعب، ومن ثم الوقوف على هذه

(١) مهند ضياء عبد القادر الخزرجي، الفكرة القانونية السائدة في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٠، ص ٢١.

(٢) د. نجم الدين محي الدين الريكاني، د. رينجر جميل، إشكالية صياغة الدستور في المجتمعات المتنوعة ثقافياً، بحث منشور في المجلة السياسية الدولية، الجامعة المستنصرية، كلية العلوم السياسية، العدد ٥٤، ٢٠٢٣، ص ٢٤٠.

(٣) ميشيل براندت، جيل كوتريل، ياش غاي، انطوني ريغان، مصدر سابق، ص ٨٠-٨١.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

المحددات والأخذ بها، وبالشكل الذي لا يؤدي إلى حصول تداخل أو تنافر بين نصوص الدستور، أي أن القائم بعملية الصياغة يجب عليه أن يقوم بتوظيف الأفكار والآراء والتوفيق بينها وصياغتها بطريقة قانونية في إطار عضوي وموضوعي من أجل ضمان جودة النصوص الدستورية^(١).

بيد أن المشاركة الشعبية تستوجب أن تسبقها عملية توعية للشعب عن طريق أعداد أنشطة وبرامج للتثقيف الدستوري عن حقيقة الدستور وما يحتويه من مبادئ أساسية، لخطورة عملية وضع الدستور وصياغته، فالدستور هو القانون الأعلى في الدولة فينبغي أن تكون صياغة دقيقة وواضحة.

وفي العراق نجد أن قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية قد أكد على المشاركة الشعبية في صياغة الدستور وذلك من خلال تقديم الاقتراحات والمناقشات والاجتماعات، كذلك تم تشكيل لجنة الاتصال والحوار الجماهيري في الأول من تموز عام ٢٠٠٥ كان هدفها الوصول إلى كافة طبقات المجتمع العراقي وتعزيز الثقافة الدستورية، كذلك استلام آراء ومقترحات المواطنين لأخذها بنظر الاعتبار في لجنة صياغة الدستور^(٢) هذا كان من الناحية القانونية، أما من الناحية الواقعية فقد تم إصدار تعميم إلى الشعب لاستقبال آرائهم وطروحاتهم وذلك عن طريق وسائل الاعلام، وبالفعل تم استلام بعض الآراء والمقترحات، لكن لم يكن لدى لجنة صياغة الدستور الوقت الكافي للأخذ بهذه المقترحات وصياغتها على شكل نصوص دستورية، وكانت الكلمة العليا في صياغة نصوص الدستور هي لقادة الاحزاب السياسية، ومن ثم فإن العراق لم يأخذ بالمشاركة الشعبية في صياغة الدستور وإنما فقط تم اشراكه في الاستفتاء على مشروع الدستور.

خلاصة القول، أن عملية الصياغة الدستورية تحيط بها جملة من المحددات الموضوعية التي يجب على الجهة المختصة بالصياغة الالتزام بها من أجل الوصول الى صياغة جيدة خالية من العيوب، وترتبط هذه المحددات فيما بينها بطريقة وضع الدستور تتحدد وفقاً للأفكار السائدة في

(١) د. مصدق عادل طالب، مصدر سابق، ص ٩٥.

(٢) إشارات المادة (٦٠) الى انه " على الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم للعراق. وستقوم هذه الجمعية بأداء هذه المسؤولية بطرق منها تشجيع المناقشات بشأن الدستور بواسطة اجتماعات عامة علنية ودورية في كل أنحاء العراق وعبر وسائل الاعلام وتسلم المقترحات من مواطني العراق اثناء قيامها بعملية كتابة الدستور، كذلك المادة (٦١) ".....، تعرض مسودة الدستور الدائم على الشعب العراقي للموافقة عليه باستفتاء عام. وفي الفترة التي تسبق اجراء الاستفتاء، تنشر مسودة الدستور وتوزع بصورة واسعة لتشجيع اجراء نقاش عام بين ابناء الشعب بشأنها...".

المجتمع ونظام الحكم والواقع السياسي ومدى استقرار أو تطور أو تغير هذه الأفكار والمعتقدات من زمن لآخر، فمثلاً الأساليب الديمقراطية تكون نتيجة لواقع تسود فيه الظروف والمعتقدات الديمقراطية، فالدستور هو نتاج للظروف الموضوعية المحيطة به ومدى درجة الوعي السياسي للشعب.

الفرع الثاني

المحددات الشكلية للصياغة الدستورية

الى جانب المحددات الموضوعية تخضع صياغة النصوص الدستورية الى جملة من المحددات أو القيود الشكلية التي يجب على القائمين بصياغة الدستور الالتزام بها عند كتابته، وتختلف هذه المحددات من دستور إلى آخر، باختلاف التجارب الدستورية، وهذا ما سنتناوله على وفق الآتي:

أولاً: الهيكل التنظيمي للجهة المختصة بالصياغة الدستورية

تتنوع الجهات والسلطات التي تقوم بمهمة كتابة الدستور حتى لو أخذ بنوع معين من طرق وضع الدستور، كالجمعية التأسيسية مثلاً^(١).

من استقراء التجارب الدستورية نجد أن الدول لم تسلك مسلكاً واحداً بشأن تحديد الجهة المختصة بوضع الدستور، فبالنسبة للدول التي تأخذ بأسلوب الجمعية التأسيسية تتجه الى تشكيل لجنة رئيسة لصياغة الدستور، وتتكون هذه اللجنة من لجان فرعية وكل لجنة وفق اختصاصها مكلفة بصياغة النصوص الدستورية، ومن أبرز اللجان التي تتشكل داخل لجنة صياغة الدستور، لجان الاختصاص ولجان الخبراء ولجان التنسيق، وهذا ما سنوضحه على النحو الآتي:^(٢).

١- **لجان الاختصاص:** تختلف هذه اللجان من حيث عددها ومجالات تدخلها من تجربة لأخرى، ووفق القضايا الدستورية التي يجب أن تصوغها، أي أن يتم إحالة القضايا التي تكون في موضوع

(١) ففي القانون الأساسي الألماني لعام ١٩٤٩ المعدل نجد انه أطلق على الجمعية التأسيسية تسمية (مجلس برلماني) وتكونت من (٦٥) عضواً غير منتخبين، إذ انتخبت الهيئات التشريعية للولايات بعض أعضائها، خلاف لما عليه الحال في الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ الذي استخدم أسلوب المؤتمر الدستوري كمرادف للجمعية التأسيسية إذ تم اختيار (٥٥) عضواً من قبل الولايات كلاً على حدة. ينظر ميشيل براندت وآخرون، مصدر سابق، ص ٢٤١.

(٢) عبد الله شرجي الجنابي، القواعد المنظمة لصياغة الدساتير، الطبعة الأولى، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٨، ص ١٥٩.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

معين الى اللجنة المشكلة لهذا الغرض، ويحدد النظام الداخلي للجنة صياغة الدستور عدد اللجان واختصاصاتها، ومن دراسة آلية صياغة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجد أن لجنة صياغة الدستور تشكلت من ست لجان فرعية^(١).

تحكم هذه اللجان جملة من المحددات التي يجب أن تلتزم بها، وتتمثل في مراعاة التوازن في عضوية اللجان الاختصاص المهني للأعضاء، وأن تدرك اللجان أنها مسؤولة ليس عن شكل مشروع الدستور فحسب، وإنما عن موضوعه أيضاً، فضلاً عن الولاء للشعب فقط دون أي انتماءات حزبية، والالتزام بواجب السرية^(٢)، إضافة الى اقتصار عضوية اللجان المتخصصة على أعضاء الجهة المكلفة بكتابة نصوص الدستور، وعدم إمكانية جمع عضو اللجنة المتخصصة بين عضوية لجتين في آن واحد، وكذلك عدم تشكيلها من عدد كبير من الأعضاء، فكلما زاد عدد الأعضاء زاد اختلاف الآراء بين أعضائها وهذا ما يؤدي إلى ضياع الوقت في التداول في المسائل المعروضة المختلف عليها، ويجب توزيع الأعضاء بين اللجان بصورة متساوية من حيث النوعية وعدم منحهم حرية اختيار اللجنة التي يرغبون في العمل بها؛ لأن ذلك يؤدي الى اختلاف عدد اللجان^(٣).

٢- لجان الخبرة: لاشك أن عملية صياغة النصوص الدستورية مهمة صعبة ومعقدة تتطلب وجود لجان متخصصة في بناء القاعدة القانونية، تتشكل هذه اللجان من عدد من الأعضاء أصحاب الكفاءات والخبرة في هذا المجال، وفي المعرفة العامة للدولة في المجالات كافة، وفي كافة المراحل التي تحتاجها عملية الصياغة من أجل أن تظهر الصياغة سليمة، ومن ثم يتوجب على السلطات توفير كوادر بشرية متخصصة ومتمرسة في الصياغة، فضلاً عن ضرورة توفير المخصصات المالية الكافية للقائمين على الصياغة الدستورية لضمان قدرتهم على بناء وصياغة النصوص بال جودة المطلوبة في اقصى حد ممكن^(٤).

(١) عبد الله شرقي الجنابي، القواعد المنظمة لصياغة الدساتير، مصدر سابق، ص ١٦٠.

(٢) د. حنان القيسي، أخطاء الصياغة التشريعية في دستور ٢٠٠٥ العراقي، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العدد ١٨، ٢٠١٢، ص ١٣٥.

(٣) نرجس طاهر، دنيا بن رمضان، مصدر سابق، ص ١٦-١٨.

(٤) د. ليث كمال نصرولين، مصدر سابق، ص ٤٠١-٤٠٢.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

وبالنظر الى صياغة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجد أنه قد تم في الجلسة الثانية من جلسات لجنة إعداد هذا الدستور الموافقة على الاستعانة بلجنة خبراء لصياغة مواده، لكن هذه اللجنة بقيت دون الاستفادة منها لكون الأحزاب الرئيسية كانت تصوغ النصوص الدستورية وفقاً لمصالحها^(١).

٣- **لجان التنسيق:** إن مهمة هذه اللجان هي القيام بجمع مقترحات اللجان الفرعية المتخصصة لتنسيق محتواها وصياغتها في نصوص دستورية كاملة ومتناسقة في احكامها بشكل سليم، ويقع على هذه اللجنة العبء الأكبر في إنجاز مشروع الدستور بصيغته النهائية، ومن أجل تحقيق مهمتها لها الحق في الاستعانة بالخبراء، لغرض كتابة النصوص الدستورية بلغة قانونية سليمة، ومن المهم أن يحدد النظام الداخلي للجهة المختصة بالصياغة قواعد تنظم حالات تدخل لجنة التنسيق في عمل اللجان المتخصصة وكيفية التعامل مع مقترحاتها؛ لأن أي غموض أو تداخل بين مهام هذه اللجان يمكن أن يربط خلافات وتوترات سياسية، وبالنتيجة قد يؤدي الى تعطيل إعداد الدستور^(٢).

إلا أنه في هذا المجال يُثار تساؤل عن كيفية اتخاذ القرارات داخل لجنة صياغة الدستور أو اللجان المتخصصة وهي بصدد تحديد مضمون النصوص الدستورية؟، للإجابة على ذلك يتوجب أن تخضع آلية صنع القرار داخل اللجان إلى قواعد إجرائية منظمة في النظام الداخلي المنظم لعمل لجنة صياغة الدستور^(٣).

يتضح مما تقدم أن تحديد عدد اللجان وفرعاتها وأعضائها متروك تقديره للجنة صياغة الدستور في حالة عدم وجود نص ينظم ذلك، أما في حالة وجود نص يعالج تشكيل اللجان فيما يتعلق بعدد اللجان وعدد أعضاء كل لجنة، فإن لجنة الصياغة ملزمة بتطبيقه، ومن ثم فإن تحديد اللجان يختلف من دولة لأخرى ومن تجربة دستورية لأخرى داخل الدولة الواحدة من وقت لآخر.

(١) د. نديم الجابري، عضو لجنة صياغة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مقابلة خاصة، ٢٠١٦/٨/١٤، نقلاً

عن عبد الله شرقي الجنابي، الانحراف الدستوري، مصدر سابق، ص ١١٩.

(٢) ابتهاج صالح هادي، مصدر سابق، ص ١٣٤-١٣٥.

(٣) عبد الله شرقي الجنابي، القواعد المنظمة لصياغة الدساتير، مصدر سابق، ص ١٦٧.

ثانياً: مراعاة قواعد الصياغة الدستورية

بعد أن يتم تحديد الهيكل التنظيمي للجنة صياغة الدستور، يتوجب على اللجنة مراعاة القواعد القانونية واللغوية من أجل تحقيق جودة الصياغة الدستورية، فالنص الدستوري جسم لغوي مادي مركب من مجموعة مفردات مرتبة ترتيباً مدروساً، وتصاغ بصياغة تحمل خصائص معينة^(١)، ومن هذه الخصائص التي يجب على اللجنة الالتزام بها هي:

١-الوضوح:

من مستلزمات النص الدستوري السليم هو الوضوح، فالنص الدستوري يجب أن يكون جلياً واضحاً، ويقصد بالوضوح هو ان تعبر الكلمات أو المصطلحات عن المقصود بسهولة ويسر، بحيث تعطي قراءة المادة الدستورية المعنى نفسه من قبل أي شخص يقرأ النص سواء أكان شخصاً عادياً أو شخصاً مختصاً بالقانون دون عناء، فلا ريب أن عدم الدقة والوضوح من شأنه أن يؤدي الى اهدار قيمة النصوص ويترتب عليه الكثير من الآثار السلبية، والتي من أبرزها الشك في سلامة النصوص ودلالاتها، ومن الجدير بالذكر أن وضوح النصوص تتطلب من الصائغ الدستوري التركيز على حداثة الألفاظ اللغوية في مجال القانون وتجنب الألفاظ القديمة التي أصبحت غير متعارف عليها في مجال اللغة القانونية، ومن ثم يتطلب على الهيئة المختصة بالصياغة أن تمتاز بدقة اختيار الفاظ النص ووضوحها وتحديدها، من أجل أن لا يكون الإسهاب دافعاً للتفسيرات والاجتهادات المتعارضة التي تضيع وحدة تطبيق القانون، وكذلك حتى يسهل معرفة حقوق وواجبات الأفراد، ومعرفة الحدود المرسومة لاختصاصات السلطات والقابضين عليها^(٢).

فضلاً عن وضوح الألفاظ يجب انتقاء أدق العبارات واقصرها وأكثرها تكريساً للمعنى بعيداً عن العبارات التي تعطي أكثر من معنى، فالنصوص الدستورية يفترض أن يصل مبتغاها بأقصر وبأقل الألفاظ^(٣)، كذلك على اللجنة استخدام جمل قصيرة في صياغة الأفكار الدستورية، وتجنب اللغة الخطابية البلاغية في التعبير عن الأفكار^(٤).

(١) د. يوسف الحاشي، في النظرية الدستورية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص ١٩٥.
(٢) د. نجم الدين محي الدين الريكاني، د. رينجر جميل، مصدر سابق، ص ٢٤٠.
(٣) د. حسن علي البديري، دور المحكمة الاتحادية العراقية في سد الفراغ الدستوري، الطبعة الأولى، إصدارات معهد العلمين للدراسات العليا، النجف، ٢٠٢١، ص ٣٩.
(٤) رجا بهلول، مبادئ أساسية في صياغة الدساتير والحكم الدستوري، الطبعة الأولى، مؤسسة فريدريش ناومان، عمان، ٢٠٠٥، ص ١٥.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

وبالنظر إلى الدستور العراقي النافذ نجد أنه لم يراعِ الوضوح في بعض نصوصه، فمن نماذج هذه النصوص الغامضة التي تسببت باختلاف التفسيرات وأثارت إشكاليات، مثال على ذلك المادة (٧٦/أولاً) التي نصت على أن " يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية".

٢ - الشمولية:

يتطلب من القائمين بعملية الصياغة تحقيق الشمولية، أي اشتمال الوثيقة الدستورية على كل العناصر اللازمة لتحقيق الهدف منها، فالنص الدستوري يجب أن يكون جامعاً مانعاً، ولن يتحقق ذلك على نحو سليم إلا بإحاطة الصائغ بكل جوانب الموضوع الذي يتناوله التنظيم^(١)، وكل هذا يتطلب استخدام أسلوب التعبير القانوني،

٣ - انسجام النص وتماسكه:

يعد انسجام النصوص الدستورية وتماسكها من الخصائص الجيدة لها، فهذا ما يجعلها خالية من التضارب والتناقض والتكرار الذي يؤدي إلى الخلط والالتباس والصعوبة في القراءة والفهم، فلا يجوز ذكر نص دستوري يتعارض مع مبادئ وديباجة الدستور، وعند النظر إلى الدستور العراقي النافذ، نجد أنه يفتقد في بعض المواضع وخاصة النصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة إلى الانسجام والتماسك بسبب عدم وجود المتخصصين في القانون الدستوري أو الصياغة الدستورية من بين أعضاء لجنة صياغة الدستور^(٢).

٤ - الضوابط اللغوية والفنية: يستلزم أن يكون الصائغ الدستوري على معرفة بقواعد اللغة والنحو والصرف والبلاغة، والامام بالترجمة القانونية؛ لأن من عوامل نجاح الصياغة الاستفادة من القوانين المقارنة، إذ يترتب عليه التدقيق في اختيار المصطلحات، ولكون الصياغة عملية فنية فينبغي عليه أن يتمتع بمؤهلات فنية عالية تجعله قادراً على ضمان جودة الصياغة، فعليه مراعاة الترتيب الصحيح لعبارة الجمل، وتجنب الألفاظ الغامضة، والاستعمال الدقيق لعلامات الترقيم وحروف الجر، ويفترض

(١) عماد عبد الحليم وازن، أصول الصياغة الدستورية، بحث منشور في المجلة القانونية، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، المجلد ١٨، العدد ٤، ٢٠٢٣، ص ٢٠٤٨.

(٢) نرجس طاهر، دنيا بن رمضان، مصدر سابق، ص ٤٣، و د. منذر الفضل، مصدر سابق، ص ٩٢.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

بالصانع عدم استعمال عبارات انشائية أو كلمات تحمل أكثر من معنى، وأن يرتب النصوص بطريقة مكملة بعضها بعضاً، وذلك لأن هذه النصوص الدستورية ينظر لها نظرة واحدة^(١).

تأسيساً على ما تقدم نعتقد أن تطبيق النصوص الدستورية في الواقع العملي تتأثر بمدى وضوح ودقة النصوص وصياغتها؛ لذا يجب على اللجنة المختصة بصياغة الدستور الالتزام بقواعد الصياغة ومعاييرها ومحدداتها من أجل تحقيق الصياغة الجيدة.

وبالنسبة لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فلم يتم تحديد محددات شكلية لصياغته بصورة واضحة ومباشرة، أما يستدل عليها من خلال الاطلاع على آلية كتابته، وتمثلت المحددات الشكلية بتحديد الوقت الزمني لعملية كتابة الدستور بموجب قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، وعليه، فإن أول المحددات التي فرضت على اللجنة التقيد بالمواعيد النهائية لإكمال مسودة الدستور، مما أدى إلى التركيز على كتابة الدستور بالموعد المحدد وليس على مضمونه، كذلك لم تضع السلطة التأسيسية أي محددات لاختيار أعضاء اللجان التي أعطي لها مهمة كتابة الدستور وصياغته، مما أدى إلى عدم إشراك المختصين في فن صياغة الدستورية أو في القانون الدستوري أو المختصين في اللغة، وهذا ما أثر سلبياً على الصياغة الدستورية فقد جاءت أغلب النصوص بصياغة غير دقيقة وركيكة^(٢).

خلاصة القول، يتبين لنا أن هذه المحددات الشكلية ليست على درجة واحدة أو تنظيم محدد، وإنما تختلف باختلاف الجهة التي تتولى الصياغة فقد يتم تحديد هذه المحددات من خلال النظام الداخلي للجنة أو أن يترك ذلك دون تحديد خصوصاً في الدول التي لم تنشأ نظام داخلي للجنة الصياغة، ومن ثم فإن هذه المحددات هي محددات نسبية تختلف من تجربة دستورية لأخرى.

(١) خفر محمد، بن الشيخ إسماعيل، مصدر سابق، ص ٢٧ وما بعدها.

(٢) د. مصدق عادل طالب، مصدر سابق، ص ١٢١ وما بعدها.

المطلب الثاني

مراحل الصياغة الدستورية والعوامل المؤثرة فيها

تختلف مراحل صياغة الدستور باختلاف الدول، والعوامل التي تحيط بعملية وضع الدستور، وكذلك باختلاف الأنظمة السياسية، وفي العراق فقد خضعت عملية صياغة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لتطورات كثيرة سبقت مرحلة كتابته من قبل اللجنة المختصة في الجمعية الوطنية، فقد ساهمت العديد من العوامل والسوابق التاريخية في صياغته، والتي أثرت على دقة الصياغة الدستورية فجاءت صياغة أغلب نصوصه ركيكة وغير دقيقة، مما أدى الى ظهور أزمات عدة عند تطبيق النصوص، وقبل التعرف على تلك العوامل لابد من التعرف على الآلية التي تم بها كتابة الدستور، وانطلاقاً من ذلك سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول مراحل الصياغة الدستورية، ونعرض في الفرع الثاني العوامل المؤثرة في صياغة الدستور، على وفق الآتي:

الفرع الاول

مراحل الصياغة الدستورية

تخضع عملية صياغة الدستور لجملة من المراحل، تختلف من دستور لآخر باختلاف ظروف الدولة واضعة الدستور^(١)، فمن الصعوبة الاتفاق على وجود مراحل معينة يمكن تعميمها على جميع الدساتير، لان عملية الصياغة الدستورية تمر بمراحل عدة، وسوف نتناول المراحل الأكثر تطبيقاً، كالاتي:

أولاً: مرحلة التحضير والاعداد

تستدعي هذه المرحلة ضرورة توافر بعض التحضيرات والكفاءات اللازمة للصياغة، إذ يجب التفكير في موضوع العمل القانوني المراد صياغته، بهدف تحديد مفرداته والحرص على أن تكون الصياغة واضحة وصحيحة من خلال الالتزام بضوابط الصياغة الدستورية السليمة^(٢)، ويفضل أن تعهد صياغة الدستور إلى لجنة متخصصة بموضوع الصياغة، وأن يراعي في تشكيلها قلة العدد

(١) د. سرهناك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات المدافعة عنه، منشورات زين الحقوقية،

بيروت، ٢٠١٩، ص ٥١.

(٢) ثامر عبد الجبار عبد العباس السعدي، مصدر سابق، ٢٠١٩، ص ١٠١.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

وتوافر الكفاءات ذات الخبرة القانونية والمعرفة بالسياسة العامة للدولة، وتستلزم هذه المرحلة معرفة العوامل التي تؤثر في تكوين القاعدة القانونية، كالعوامل الطبيعية والاقتصادية والسياسية والتاريخية وغيرها التي لها دور كبير في ذلك^(١).

لذلك، فإن مرحلة الإعداد هي المرحلة التي يتم بها وضع مسودة الدستور ومراجعتها بصورة مستمرة من أجل الوصول إلى نتيجة مرضية، وإجراء تدقيقات شاملة للمسودة من ناحية التجانس والترابط والوضوح^(٢).

ثانياً: مرحلة الكتابة

تشمل مرحلة الكتابة مراجعة ما تمت صياغته في مسودة الدستور، وهذه المرحلة تمنح القائم بعملية الصياغة تكملة ما قد يلاحظه من نقص في موضوع العمل القانوني وإزالة العيوب، فضلاً عن تهذيب النص، ومن الضروري أن تتم المراجعة من قبل أكثر من شخص مختص^(٣).

وفي هذا المراحل بخصوص الدستور العراقي النافذ، يثور التساؤل في هذا الموضوع هل تم توفير مستلزمات مراحل الصياغة لهذا الدستور، وهل روعيت القواعد والمتطلبات الضرورية لكتابته، وكيف انعكس ذلك على صياغة نصوصه؟، للإجابة على هذه التساؤلات يتطلب تبيان آلية كتابة هذا الدستور.

لقد اوضح قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية مراحل كتابة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ووضع الاطار القانوني له، فقد ألزم الجمعية الوطنية بكتابة مسودته، في موعد أقصاه الخامس عشر من أب لعام ٢٠٠٥^(٤)، ومن ثم تعرض المسودة على الشعب للموافقة عليها باستفتاء عام، وفي الفترة التي تسبق إجراء الاستفتاء تنشر مسودة الدستور وتوزع بصورة واسعة لتشجيع الشعب على النقاش بشأنها، ولكي يكون الاستفتاء ناجحاً لابدّ من موافقة أكثرية الناخبين عليه، وأن لا يتم

(١) عصمت عبد المجيد بكر، أصول التشريع، مصدر سابق، ص ١٥ وما بعدها.

(٢) د. تغريد عبد القادر علي، مصدر سابق، ص ١٨٠ وما بعدها.

(٣) د. حسين عبد الصاحب، الصياغة القانونية في التشريع الجنائي، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العدد ١٨، ٢٠١٢، ص ٨.

(٤) ينظر: المادة (٦٠) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى).

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

رفض المسودة من ثلثي الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر، وبعد نجاح الاستفتاء والموافقة عليه يجب أن تجري الانتخابات لحكومة دائمة في موعد أقصاه الخامس عشر من كانون الأول ٢٠٠٥ وتتولى الحكومة الجديدة مهامها في موعد أقصاه الحادي والثلاثون من كانون الأول لسنة ٢٠٠٥^(١).

أما الإجراءات المطلوبة في حال إذا ما رفضت مسودة الدستور، فأنها تحل الجمعية الوطنية ويتم اجراء انتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعد أقصاه الخامس عشر من كانون الأول لسنة ٢٠٠٥، وأن الجمعية الوطنية والحكومة الانتقالية الجديدتين سيشاران العمل في موعد أقصاه الحادي والثلاثون من كانون الأول لسنة ٢٠٠٥، إلا أن الموعد النهائي لصياغة المسودة الجديدة قد يتغير من أجل وضع الدستور لمدة لا تتجاوز سنة واحدة، ويمكن عند الضرورة أن كان هناك حاجة لوقت إضافي لإكمال مسودة الدستور أن يطلب رئيس الجمعية الوطنية وبموافقة أغلبية أصوات الأعضاء تمديد المدة من مجلس الرئاسة في مدة أقصاها الأول من آب لسنة ٢٠٠٥، ويقوم رئيس مجلس الرئاسة بتمديد المدة لستة اشهر فقط، وإذا لم تستكمل الجمعية الوطنية كتابة المسودة في المدة المحددة ولم تطلب التمديد يصار الى حل الجمعية واجراء انتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعد أقصاه الخامس عشر من كانون الأول لسنة ٢٠٠٥ ويعهد لها كتابة المسودة^(٢).

ووفقاً للمراحل المتقدمة التي حددها قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ فقد انيطت مهمة كتابة مسودة الدستور الى اللجنة الدستورية في الجمعية الوطنية، وكانت هذه اللجنة لجنة خاصة لم يعلن عنها ضمن النظام الداخلي للجمعية الوطنية الذي نظم تشكيل لجان متعددة^(٣). وقد تشكلت اللجنة الدستورية من (٥٥) عضواً من بين أعضاء الجمعية الوطنية المنتخبين، ثم اضيف لهم (١٥) عضواً ضمت مختلف القوائم النيابية من غير الأعضاء المنتخبين^(٤)، وتوزع أعضاؤها

(١) ينظر: المادة (٦١) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى).

(٢) تنظر: المادة (٦١) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى).

(٣) سجي فالح حسين، وسائل تطوير القاعدة الدستورية، دار الفحاء، البصرة، ٢٠١٨، ص ٥٣.

(٤) ضمت اللجنة (٢٨) عضواً من قائمة الائتلاف العراقي الموحد و(١٥) عضواً من قائمة التحالف الكردستاني و (٨) عضواً من القائمة العراقية وعضو من الحزب الشيوعي العراقي وعضو من الجبهة التركمانية وعضو من العرب السنة، ثم قررت الجمعية الوطنية تضم العراقيين الذي لم ينتخبوا الجمعية الوطنية من أجل ضمان مشاركة العرب السنة وعليه أصبحت اللجنة تضم (٧١) عضواً فأصبح توزيع اللجنة كالاتي (٢٨) عضواً من قائمة الائتلاف العراقي الموحد و(١٥) عضواً من قائمة التحالف الكردستاني و (٨) عضواً من القائمة العراقية و (٥) يمثلون الأقليات و (١٥) يمثلون السنة أثنان منهما منتخبان من الجمعية الوطنية، ينظر سجي فالح حسين، المصدر نفسه، ص ٥٣.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

على ست لجان كل لجنة تختص بموضوع معين، إذ سميت اللجنة الأولى (لجنة المبادئ الأساسية) أما الثانية فكانت (لجنة الحقوق والمبادئ والواجبات العامة) وسميت اللجنة الثالثة (لجنة شكل النظام ومؤسسات الدولة الاتحادية)، فيما أطلق على الرابعة (لجنة مؤسسات حكومة الأقاليم) أما الخامسة فقد حملت عنوان (لجنة الضمانات الدستورية) وسميت السادسة (لجنة الاحكام الختامية)^(١)

وعلى الرغم من تشكيل اللجنة وتحديد موعد انهاء كتابة المسودة، غير أنها لم تستطيع انهاء كتابة المسودة في المددة المحددة مما دعا مجلس الرئاسة الى تعديل القانون بموجب قانون التعديل الأول لقانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية رقم (٦) لسنة ٢٠٠٥، وقضى القانون بتعديل الموعد النهائي لكتابة المسودة، وكان الأفضل أن تلجئ الجمعية الوطنية لطلب التمديد الذي منحها لها القانون بدلا من تعديل القانون^(٢).

وفي ضوء ذلك، فإن اللجنة لم يكن لديها الوقت الكافي في مرحلة الكتابة لمراجعة ما تم صياغته، مما تسبب في الوقوع في الكثير من أخطاء الصياغة سواء كانت شكلية أم موضوعية، فالتدقيق والمراجعة في هذه المرحلة تمنع الوقوع في الخطأ ويمكن اللجنة من كتابة النصوص بشكل دقيق ورصين.

وبهذا الصدد يُثار جملة من التساؤلات، هل قامت اللجنة المنتخبة بكتابة الدستور بإصدار نظام داخلي لغرض تسهيل تنفيذ مهمتها؟ وهل قامت باتباع المعايير الإرشادية المتعارف عليها في الصياغة الدستورية؟ وهل كانت حرة في عملها؟ وجواباً على ذلك لم تقم اللجنة بإصدار نظام داخلي ينظم كيفية عمل اللجنة واللجان التي تم تشكيلها من أجل توزيع المهام بين أعضاء اللجنة لإنجاز المسودة النهائية وينظم باقي المسائل الداخلية^(٣).

مما يلاحظ في هذا الصدد أن الجمعية الوطنية لم تكن حرة في عملها عند كتابة مسودة الدستور، فالأصل أن السلطة التأسيسية تتمتع بسلطات واسعة وهي تضع الدستور، ولها حرية اختيار

(١) د. منذر الفضل، مصدر سابق، ص ٩١.

(٢) حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري ونظور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥، ص ٣٣٢.

(٣) د. مصدق عادل طالب، مصدر سابق، ص ٢٤٠.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

ما تراه ملائماً لظروف الدولة من فسلفات وأنظمة الحكم؛ لأن الدستور هو نتاج للأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحيطة به، إلا أن لجنة كتابة الدستور لم تكن لها هذه الحرية عند ممارستها لعملها فقد خضعت لقيود وأفكار وسياسيات وضعها قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، وكانت قراراتها خاضعة للتوافقات السياسية، والمفروض أنها منتخبة من الشعب وحررة في عملها ولا تخضع الا للشعب، ومن القيود التي رافقتها في أثناء كتابة الدستور، هو أشاره نص القانون الى حلها في حالة لم تكتب مسودة الدستور في المدة المحددة ولم تطلب التمديد، ووضع موعد زمني لانتهاء من كتابة المسودة، إضافة الى ان القانون وقع في خطأ تنظيمي فلم يتم تحديد من هي الجهة التي لها حق حل الجمعية في حالة لم تتمكن من كتابة المسودة^(١).

وعلى الرغم من أن اللجنة واجهت صعوبات عدة سواء أكانت من ناحية تشكيلها أو آلية عملها والمدة الزمنية، إلا أنها انتهت من كتابة المسودة وعرضت على الشعب للاستفتاء عليها في الخامس عشر من تشرين الأول لعام ٢٠٠٥، وبعد مرور عشرة أيام من الاستفتاء أعلنت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق نتائج الاستفتاء^(٢).

يتضح مما تقدم، أن آلية كتابة الدستور على وفق ما حدده قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية كانت مشوية ببعض العيوب، فقد تم اختيار أعضاء اللجنة من قبل ممثلي الشعب المنتخبين في الجمعية الوطنية، مما تسبب في أن يكون العضو مرتبباً بعلاقة تبعية بالكتل الحزبية وممثلاً لحزبه، وكان الأفضل أن يتم اختيارهم بالانتخاب المباشر من قبل الشعب، ومن أصحاب الكفاءات والخبرات القانونية في الصياغة، وهذا ما نتج عنه غياب الدقة والتعبير القانوني واللغوي في نصوص الدستور.

(١) علاء عكاب خلف، الدستور العراقي وانعكاساته على بناء الدولة وحقوق المواطن، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٤، ص ١٧١.

(٢) اذ صوت (٧٨%) بنعم وعارضه (٢٢%)، ورفضت محافظة الانبار وصلاح الدين التصويت، وهذا الرفض من قبل هاتين المحافظتين لم يكن كافياً لرفض مسودة الدستور لان قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية نص على أن ترفض المسودة في حال تم رفضها من ثلثي الناخبين في ثلاث محافظات، وقد نجح الاستفتاء وتم نفاذ الدستور بعد نشرة في الجريدة الرسمية وتشكيل الحكومة الجديدة، ينظر علي مراد كاظم، العوامل المؤثرة في صنع السياسة العامة في العراق بعد عام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الباحث، كلية التربية للعلوم الانسانية، جامعة كربلاء، المجلد ٣٤، العدد ١، ٢٠٢٠، ص ٣٣٩.

الفرع الثاني

العوامل المؤثرة في الصياغة الدستورية

إنّ عملية صياغة الدساتير ليست على درجة واحدة، وإنما تختلف من دستور إلى آخر وذلك في ضوء العوامل التي تحيط بعملية صياغته، فقد يتم وضع الدستور في ظروف طبيعة لا تؤثر على صياغته، أو قد يتم وضعه في ظروف استثنائية مما يتسبب في ظهور صياغة بعض نصوصه بصورة غير سليمة، ومن الدساتير التي تأثرت صياغة نصوصه سلباً بالعوامل التي رافقت وضعه هو دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ فقد تمت كتابته وصياغته في ظروف استثنائية، فلم يراعى فيها معايير الصياغة السليمة وجاءت نصوصه مشوبة بالغموض والنقص في أحيان معينة والتعارض في أحيان أخرى، كل هذا نتيجة لعدة عوامل رافقت عملية الصياغة، والتي تمثلت بالآتي:

أولاً: العامل الأمني

من العوامل الرئيسة التي أثرت على صياغة الدستور العراقي النافذ هو الوضع الأمني الذي عاصر عملية كتابة الدستور، فكان هذا الوضع هو التحدي الأكبر الذي واجهه أعضاء الجمعية التأسيسية، إذ تم تهديد أعضاء لجنة كتابة الدستور، وتمكنت قوى الإرهاب من اغتيال ثلاثة من أعضاء اللجنة فضلاً عن عدد من الموظفين، إلا أنه رغم هذه التهديدات استكمل أعضاء اللجنة المهمة الوطنية الموكلة إليهم، وتم انجاز مسودة الدستور^(١).

ثانياً: العامل الزمني

إن إعطاء المدة الزمنية الكافية لكتابة الدستور يؤدي الى فسح المجال أمام الهيئة المكلفة بالصياغة الى المناقشات والحوارات الكافية من أجل الخروج بنص دستوري صحيح، فإذا أقصرت المدة أو لم تكن كافية فإن ذلك سيؤدي إلى السرعة في أنجاز النصوص الدستورية وعدم استقرار عمل الهيئة التأسيسية، ومن ثم حدوث عيوب في النصوص الدستورية^(٢).

(١) د. علي يوسف الشكري، خفايا صناعة الدستور، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠، ص ٣٦.

(٢) د. عبد الله شرقي الجنابي، الانحراف الدستوري، مصدر سابق، ص ١٣٣.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

وعلى الرغم من أهمية المدة الزمنية الكافية لكتابة الدستور إلا أن التوقيت المفروض على لجنة كتابة الدستور العراقي النافذ جعلت مهمتها عسيرة، فلم يكن الوقت المحدد في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية كافياً لإنجازها، إذ حدد القانون المذكور المدة بستة اشهر^(١)، إلا أن الوقت الفعلي لكتابة مسودة الدستور هو ستة أسابيع، إذ عقدت لجنة كتابة الدستور أول اجتماعاتها في الرابع من حزيران لسنة ٢٠٠٥ وكان اخر موعد لإنجاز المسودة بشكل نهائي هو الخامس عشر من آب لسنة ٢٠٠٥، وتم الاتفاق بين أعضاء الجمعية المؤسسة على تقسيم العمل بين ست لجان، تتولى كل لجنة كتابة باب من أبواب الدستور ثم تعرض مسودة النصوص على أعضاء اللجنة لدراستها، وبالرغم مما لهذه الآلية من أهمية في اختزال الوقت وتركيز النقاش لكنها في الوقت نفسه كانت على حساب وحدة الفكرة وانسجام الصياغات وتناسقها، فضلاً عن تباين الأسلوب الذي يكتب به كل باب من هذه الأبواب، وهو ما يفسر التباين في أسلوب الصياغة بين باب وآخر وبينهما وبين الديباجة^(٢).

ثالثاً: العامل الفني

لاشك أن الصياغة الدستورية عملية فنية تتطلب على من يقوم بها متطلبات معينة من بينها الاختصاص في القانون الدستوري، فمهما كانت خبرته في المجال السياسي، إذ لا بد له أن يحيط نفسه بمجموعة من القانونيين وأصحاب الاختصاص في مجال الصياغة، من أجل ضبط ألفاظ النص لتحديد الهدف منه والنجاح في تحقيق آثاره وبلوغ نتائجه^(٣)، وأن عدم التخصص ونقص الخبرة لم يكن بعيداً عن أعضاء لجنة صياغة الدستور، فلم يتم مراعاة الاختصاص أو الخبرة القانونية أو التمثيل الشعبي عند اختيار أعضاء صياغة الدستور، وإنما تم اختيار أعضائها على أساس الترشيح والولاء الحزبي بطريقة غير مباشرة من خلال أعضاء الجمعية الوطنية المنتخبين من الشعب^(٤).

(١) نصت المادة (٦١/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى) على أنه (على الجمعية الوطنية كتابة المسودة للدستور في موعد أقصاه ١٥ / آب / ٢٠٠٥).

(٢) د. علي يوسف الشكري، خفايا صناعة الدستور، مصدر سابق، ص ٣٥.

(٣) د. حسن علي البديري، مصدر سابق، ص ٥١.

(٤) د. مصدق عادل، بيداء عبد الحسن، مصدر سابق، ص ٢٠.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

ومن الجدير بالذكر أن رئاسة اللجنة لم تكن من ذوي الاختصاص في القانون الدستوري وأغلب أعضاء اللجنة كانوا من الشخصيات السياسية غير المختصين، مما أدى ذلك الى أرباك عملية صياغة النصوص الدستورية وعدم الدقة في اللغة واستخدام المفاهيم والمصطلحات^(١)، وعلى الرغم من منح رئيس وأعضاء لجنة صياغة الدستور الحق في اختيار مستشار قانوني تتحمل الحكومة نفقاته، إلا أن هذا الأمر أيضاً لم يخلو من الأخطاء والشوائب^(٢).

لذلك انعكس عدم الاختصاص لأعضاء اللجنة على التمييز بين المصطلحات، فمثلاً استخدمت كلمة نيابي رديفاً للبرلماني، رغم الاختلاف في المعنى بين المصطلحين، فالأول ينصرف إلى كل نظام سياسي لدية برلمان منتخب من الشعب بصرف النظر عن كون الحكم برلماني أو رئاسي أو مجلسي أو مختلط، اما الثاني فينصرف إلى شكل من أشكال النظم السياسية^(٣).

بناءً على ما تقدم، يمكن القول انه كان يجب أن يتم اختيار أعضاء لجنة الصياغة من الخبراء والقانونيين المختصين في القانون الدستوري وعلم الصياغة، وممن لديهم اطلاع على نماذج دساتير الدول المختلفة في العالم، إضافة الى اطلاعهم على تاريخ العراق وموروثه الاجتماعي، وأن يتم اختيارهم من قبل اللجنة المكلفة على أساس الكفاءة والخبرة والتخصص وليس على أساس التحالفات والانتماءات الحزبية، فالدستور هو الوثيقة الأسمى في الدولة، ومن ثم يتطلب أن يتم صياغته من قبل مختصين تجنباً للوقوع في عيوب الصياغة الدستورية.

رابعاً: العامل الثقافي

إن الظروف السابقة والمواكبة لعملية وضع الدستور العراقي النافذ أدت الى ضعف في الثقافة القانونية لدى الشعب العراقي، فالشعب خرج من نظام الحزب الواحد ويعاني من آثار الحصار والحروب، واسقاط النظام السابق نتيجة غزو البلاد ثم احتلاله، إضافة للفوضى الأمنية وطبيعة العملية السياسية القائمة على الطائفية، وعدم وضوح الرؤية لدى معظم المواطنين حول الأطر العامة

(١) د. نديم الجابري، البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم، مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر، بغداد، ٢٠١٨، ص ١٠.

(٢) تغريد عبد القادر علي، مصدر سابق، ص ١٨٦.

(٣) د. علي يوسف الشكري، خفايا صناعة الدستور، مصدر سابق، ص ١٠٥.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

للنظام السياسي،^(١) وعدم القدرة على التأثير على القيادات السياسية، كل هذه الظروف أدت الى عدم تثقف الشعب دستورياً، قبل الاستفتاء على الدستور فلم يتم إعداد أي برامج توعوية من أجل ابلاغ الشعب بالطريقة التي تمكنهم من المشاركة في إعداد الدستور، وكيفية اطلاعهم على المسائل المتعلقة بعملية الصياغة الدستورية، مثل كيف يتم إدارة العملية وإجراءاتها، وما أهداف الدستور والمبادئ التي استرشدت بها الجهة المكلفة بصياغة الدستور^(٢)، كل هذا كان له تأثير سلبي على عملية صياغة النصوص الدستورية.

خامساً: العامل السياسي

يُعد التوافق السياسي من أهم العوامل التي أثرت على صياغة الدستور، فغموض الواقع السياسي وعدم وضوح الاتجاهات السياسية، كل هذا أدى إلى قيام تسويات مرتبطة بمصالح الأطراف، وعدم الالتزام بالقواعد والشروط الواجب اتباعها والنقيد بها ولو بالحد الأدنى في صياغة الدساتير، فالتوافق السياسي بين الاتجاهات المختلفة دفع إلى تسويات انتقصت من القواعد الدستورية السليمة، فضلاً عن عدم الإحاطة ببعض الألفاظ والنصوص مما نجم عنه عيوب في صياغة النصوص الدستورية^(٣).

إنّ العمل داخل لجنة صياغة الدستور كان غير متوازن وتأثر كثيراً بقرارات الكتل الحزبية، لان طريقة تشكيل اللجنة بُنيّت على معايير حزبية وليس على أساس الخبرة والكفاءة، إذ إن جميع أعضاء اللجنة يتمتعون بالصفة الحزبية، فانتخابهم كان من قبل الكتلة السياسية التي ينتمي إليها العضو في لجنة كتابة الدستور، بمعنى آخر أن العضو مرتبط بعلاقة تبعية بالحزب السياسي المنتمي إليها، ومن ثم يتوجب عليه تنفيذ توجيهات الحزب والأسس التي يؤمن بها بشأن المواد الدستورية المراد صياغتها، وقد عمدت الجماعات السياسية المشكلة للجنة الصياغة على التحدث باسم مكوناتها، وتبلورت مشاريع قومية مثل المشروع التركماني ومشروع كردستان الكبرى^(٤).

(١) د. حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص ٣٣٩-٣٣٠.

(٢) صالح ياسر واخرون، تأثير العملية الانتخابية في عملية التحول الديمقراطي، مؤسسة فريدريش ايبرت، بيروت، ٢٠١٢، ص ١١١-١١٣.

(٣) د. حسن علي البديري، مصدر سابق، ص ٥٤.

(٤) د. عبد الله شرقي الجنابي، الانحراف الدستوري، مصدر سابق، ص ١٦٣-١٦٤.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

عليه، فإن دستور جمهورية العراق النافذ كان أنموذجاً للدستور التوافقي فقد نشأ نتيجة إرادة توافقية للأحزاب السياسية، وليس بناءً على اجتماع إرادة الشعب والأفكار القانونية السائدة، فهو أقرب إلى الصلح المنقوص منه إلى الحكم العادل^(١).

لذلك فإن عدم التوافق السياسي قد نشأ عنه اختلافات وتباينات في وجهات النظر حول القضايا الجوهرية التي تحدد مستقبل البلاد، خاصة فيما يتعلق بشكل الدولة والنظام السياسي، وعلاقة الدين بالدولة، فضلاً عن مسألة توزيع عوائد النفط والغاز، وكلها قضايا مهمة كانت بحاجة إلى التوافق من أجل الحفاظ على حقوق جميع الفئات^(٢)، ورغم المشاركة الواسعة لجميع مكونات المجتمع العراقي، إلا أن عملية كتابة وصياغة الدستور تأثرت إلى حد كبير بقرارات ورؤى بعض الكتل، أما الكتل الأخرى فكان تأثيرها محدوداً^(٣).

إن التوافقات السياسية في وضع صياغة النصوص الدستورية، ظهرت آثارها بعد نفاذ الدستور وتطبيق نصوصه، فقام كل طرف بتفسير النصوص الدستورية وفقاً لتوجهاته وأفكاره ومصالحه السياسية، مما أدى إلى خلق المشاكل بين الأطراف المشاركة في السلطة، وتعطيل العديد من النصوص، فبسبب التوافق بين الأطراف في عملية الصياغة أصبحت العديد من النصوص تحمل أكثر من معنى، فضلاً عن ذلك فقد أثرت التوافقية على مبدأ التداول السلمي للسلطة الذي نصت عليه المادة (٦) من الدستور العراقي النافذ^(٤)، فقد واجهت العملية السياسية في العراق مشكلة تداول السلطة سلمياً والقبول بنتائج الانتخابات^(٥)، وهذا ما اتضح جلياً في الملاحظات التي رافقت انتخابات مجلس النواب في دوراته المتعاقبة منذ عام ٢٠٠٥ إلى انتخابات عام ٢٠٢١.

(١) ميسون طه حسين، المعالجة التشريعية للإغفال الدستوري في تنظيم الحكومة البرلمانية، بحث منشور في مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، جامعة بابل، كلية التربية، المجلد ٢٨، العدد ٦، ٢٠٢٠، ص ٢٢٣ وما بعدها.

(٢) د. منذر الفضل، مصدر سابق، ص ٨٥.

(٣) ياسين محمود عباكر، دور الانتخابات البرلمانية في عملية التحول الديمقراطي في العراق بعد ٢٠٠٣، مطبعة الحاج هاشم، أربيل، ٢٠١٣، ص ٢٠٩.

(٤) نصت المادة (٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن (يتم تداول السلطة سلمياً.....).

(٥) حسام شكر امين، تفعيل النصوص المعطلة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠١٩، ص ٤٥، ود. نجم الدين محي الدين الريكاني، د. رينجر جميل، مصدر سابق، ص ٢٥٣.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

وفي ضوء ما تقدم، يتضح أن اجتماع العوامل السابقة قد انعكست وأثرت بوضوح شديد على طريقة صياغة الدستور، إذ جاء مليئاً بالأخطاء الصياغية، ونتيجة لذلك كانت كثير من نصوصه محل خلاف عند تطبيقها، مما تسبب في حدوث آثار نتج عنها عدم توازن سلطاته، فضلاً عن عدم وجود نصوص تلزم السلطات بالقيام بواجباتها الدستورية في مواعيدها الدستورية، إضافة للنقص والغموض في أغلب نصوص الدستور.

ومن الأمثلة على النصوص ذات الصلة بموضوع الدراسة التي أكتنفها الغموض والنقص وأثارت ولا زالت تثير الإشكالية حتى بعد تفسيرها من قبل المحكمة الاتحادية العليا، والتي نتج عنها أزمات هو نص المادة (٧٦) من الدستور^(١)، المتعلق بتشكيل الحكومة، فعند استقراء نص هذه المادة يتضح أن صياغتها جاءت غير دقيقة وركيكة، فمصطلح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، أثار الكثير من الخلافات والجدل الواسع عند تطبيق النص الدستوري؛ لأن المشرع لم يحدد من هي الكتلة الأكثر عدداً التي يحق لها تشكيل الحكومة؟ هل هي الكتلة الأكبر انتخاباً؟ أم هي الكتلة الأكبر برلماناً^(٢)، إضافة لذلك نص على تكرار عملية تكليف مرشح لتولي تشكيل مجلس الوزراء لثلاث مرات إلا أنه لم يحدد الإجراءات اللازمة فيما لو فشلت محاولات تشكيل الحكومة لثلاث مرات وما الحل لو فشل المرشح الثالث في تشكيل الحكومة، وما هو الذي على رئيس الجمهورية القيام به، فهل تستمر عملية الترشيح لعدد غير محدود من المرات، أن غموض نص المادة نتج عنه خلافات عدة عند اعلان نتائج الانتخابات للدورتين الانتخابيتين، وهذا ما سنبينه عند الحديث عن الآثار التي نتجت عن سوء صياغة النصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة^(٣).

(١) اشارت المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ "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 اعضاء وزارته، خلال مدة اقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف. ثالثاً: - يكلف رئيس الجمهورية، مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً، عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة، خلال المدة المنصوص عليها في البند "ثانياً" من هذه المادة. رابعاً: - يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، اسماء اعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزاً ثقته، عند الموافقة على الوزراء منفردين، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة. خامساً: - يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح اخر بتشكيل الوزارة، خلال خمسة عشر يوماً، في حالة عدم نيل الوزارة الثقة".

(٢) ابتهال صالح هادي، مصدر سابق، ص ٧٨.

(٣) د. فلاح مطرود العبودي، توازن السلطة وفاعلية النظام السياسي، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص ٢٢٤.

الفصل الأول: ماهية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة.....

تأسيساً على ما تقدم، يعد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نتاجاً لظروف استثنائية، مما جعله لا يخلو من الثغرات، وقد انعكس ذلك على عملية صياغته، حيث لم تراعى فيها متطلبات الصياغة السليمة ومعاييرها، ونتيجة لذلك جاءت بعض نصوصه مشوبة بالنقص والغموض مما عطل عمل المؤسسات الدستورية، ومن أبرز الإشكاليات التي ظهرت الازمات الدستورية المتكررة عند تطبيق بعض النصوص، خاصة فيما يتعلق بعملية تشكيل الحكومة ففي كل دورة انتخابية تظهر أزمة التشكيل بسبب الصياغة غير المحكمة للنصوص الدستورية المرتبطة بهذه العملية، الامر الذي يؤدي الى عدة اثار منها تأخير عملية تشكيلها والإبقاء على الحكومة السابقة كحكومة تصريف أعمال للقيام بأعمالها على وفق ما حدده الدستور، وهذا ما سنوضحه بالتفصيل عند البحث في الاثار التي تنتج عن سوء صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بتشكيل الحكومة.

الفصل الثاني

**أثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة
وسبل معالجتها**

الفصل الثاني

آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

إن للصياغة الدستورية دور كبير في تطبيق القانون، وهذا ما يوجب على الصائغ الدستوري أن يحسن هندسة التصميم؛ لأن ضبط عملية صياغة النصوص تؤدي إلى تيسير تطبيق النص وسد باب الاجتهاد في التفسير، ألا أنه إذا ما انعكست الصياغة بالمردود السلبي نتيجة احتواها على العيوب، فإن ذلك سوف يؤدي إلى فتح باب الاجتهاد السياسي والقضائي، ومن ثم نشوء جملة من الآثار عند تطبيق النصوص التي أصابها عيب صياغي.

ومن النصوص الدستورية التي جاءت صياغتها مبهمة وغير دقيقة هي النصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة، مما تسبب في عدة آثار نتجت عن سوء الصياغة للنص الدستوري، فتأخر تشكيل الحكومة لعدة شهور في أكثر من دورة انتخابية نتيجة عدم وضوح مصطلح (الكتلة الأكثر عدداً)، فضلاً عن عدم وضوح النصوص التي نظمت عمل جلسات مجلس النواب المتعلقة بتشكيل الحكومة، كل هذا أدى إلى حدوث أزمات وانغلاق سياسي وتحول الحكومة إلى حكومة تصريف الأعمال لفترة طويلة تتجاوز المدد التي حددها الدستور، نتيجة عدم التوافق بين الكتل النيابية حول من هي الكتلة التي سيقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشحها من أجل تشكيل الحكومة بسبب الإبهام والغموض الذي اعترى صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بتشكيلها.

تأسيساً على ما تقدم، فإنه يتوجب على الجهات المعنية حل هذا المشكلة باتباع أحد سبل معالجة صياغة النصوص الدستورية سواء كان بتعديل نصوص الدستور وفقاً للإجراءات المطلوبة لتعديل نصوصه، أو باللجوء إلى القضاء الدستوري لممارسة دوره المهم والحيوي في تفسير النصوص الدستورية التي يشوبها عدم الدقة والوضوح، وألا نكون أمام مرحلة انغلاق سياسي عند كل فتره انتخابات نيابية، لذا ولبيان ما تقدم يتطلب تقسيم الفصل إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول آثار الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة، أما المبحث الثاني فسنعرض فيه لسبل معالجة عيوب الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة، ووفق الآتي:

المبحث الأول

آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة

حدد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ آليات تشكيل الحكومة على وفق خطوات تبدأ بتكليف رئيس الحكومة مروراً باختيار أعضاء مجلس الوزراء، وتنتهي بالموافقة عليهم من قبل الجهة التي أناطها الدستور تلك الصلاحية، إلا إن الغموض والإبهام قد اكتنف صياغة بعض النصوص الدستورية المنظمة لآلية تشكيل الحكومة، مما أدى الى انعكاس مظاهر الخلل في صياغة هذه النصوص على العملية السياسية، ومن ثم أثر على النظام السياسي وتسبب بزيادة مظاهر عدم الاستقرار الحكومي، إذ بدا هذا واضحاً من خلال تعاقب الحكومات منذ نفاذ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ولحد الان، فلم تتألف أي حكومة من غير وجود جملة من العراقيين في طريقها من ناحية تجاوز المدد الدستورية، فالعملية السياسية في العراق تواجه تحديات عديدة، من بينها عدم التوافقات السياسية التي تؤثر على أداء العملية السياسية ومؤشرات نجاحها، فضلاً عن تسببها في الانسداد السياسي.

لذلك فإن إيضاح هذا المبحث يتطلب تقسيمة الى مطلبين، نتناول في المطلب الأول آلية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة، أما المطلب الثاني فسنترك فيه الى آثار عيوب الصياغة الدستورية على النصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة، وفق الآتي:

المطلب الأول

آلية الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة

تعد الحكومة أحد العناصر المهمة للدولة التي تكمل مفهومها ووجودها القانوني^(١)، إذ تمثل الجهاز التنفيذي في الدولة الذي يتكون من عدة وزارات يرأس كل منها وزير، ويرأس الحكومة رئيس يدعى رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الوزارة، ويشكل الوزراء مجلساً يدعى مجلس الوزراء^(٢).

(١) د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة السياسية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩، ص ٢٩.

(٢) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظم السياسية في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، الطبعة الرابعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٣٣٦.

وتختلف آليات تشكيل الحكومة باختلاف نظم الحكم المتبعة في الدولة، ففي النظم البرلمانية يحظى موضوع تشكيل الحكومة بأهمية فائقة، نظراً لما تتمتع به الحكومة من صلاحيات واسعة تفوق ما يتمتع به رئيس الدولة، مع أن كلاهما يشكلان السلطة التنفيذية، وفي هذه النظم لا يتم تشكيل الحكومة على مرحلة واحدة، وإنما يكون على مراحل متعددة واحدة تكمل الأخرى^(١)، ولبيان هذه المراحل سوف نقسم المطلب الى فرعين نتناول في الفرع الأول آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء أما الفرع الثاني سنبين فيه آلية اختيار أعضاء مجلس الوزراء، وفق الآتي:

الفرع الأول

آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء

يعدّ رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني الطرف الثاني في تشكيلته السلطة التنفيذية، ويحتل هذا المنصب أهمية كبيرة لما لهذا المنصب من أبعاد سياسية وقانونية مهمة، وهذا ما جعل الدساتير تهتم في تنظيم آلية اختياره، فقد عملت الدول على وضع أسس دستورية لآلية اختياره، وفق نصوص تضمنت هذه الآلية فضلاً عن بيان الشروط الواجب توافرها في المرشح لهذا المنصب^(٢).

بيد أن الدساتير قد تباينت في تحديد آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء، فالأولاه ذهب إلى تسميته من قبل رئيس الدولة غير أن طريقة التسمية تختلف باختلاف النظام السياسي المطبق في الدولة، فضلاً عن بعض العوامل المؤثرة في طبيعة نظام الحكم وخاصة القواعد والمبادئ الدستورية في مجال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٣)، وقد تباينت الآراء بشأن صلاحية رئيس الدولة في تسمية المرشح لتشكيل الحكومة، فهناك من يرى أن رئيس الدولة حر في اختيار من يشاء، فله أن يسمي الشخصية التي يتفق معها سياسياً لمنصب رئيس الوزراء، في حين هناك من يرى أن صلاحية رئيس الدولة مقيدة بحيث تتحول أحياناً إلى صلاحية شكلية، فيقتصر دور رئيس الدولة

(١) محمد عباس هاشم، دور الحكومة في النظم البرلمانية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٧، ص ٣٢.

(٢) د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الطبعة الأولى، منشأ المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٩، ص ٢٧.

(٣) د. ساجد محمد الزامل، كتابات دستورية، دار نيبور، بغداد، ٢٠١٥، ص ٤١.

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

على اصدار مرسوم التسمية، وعليه يكون قرار رئيس الدولة بالتسمية مستنداً الى قرار صادر من البرلمان أو معلقاً على مصادقته (١).

أما الاتجاه الثاني من دساتير الدول تجعل عملية اختيار رئيس مجلس الوزراء مشتركة بين رئيس الدولة والبرلمان، ومن ثم لا ينفرد احدهما بحق الاختيار دون الاخر، وإن اختيار رئيس مجلس الوزراء بهذا الأسلوب يجعل منه في مواجهة كل من رئيس الدولة والبرلمان، بمعنى آخر أن رئيس مجلس الوزراء يجب أن يكون حائزاً على ثقة رئيس الدولة من جانب، وعلى ثقة البرلمان من جانب آخر (٢)، وقد أخذت العديد من الدساتير بهذه الطريقة الأخيرة لاختيار رئيس مجلس الوزراء (٣).

وقد أخذ العراق بالاتجاه الثاني فقد حدد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، الكيفية التي يتم بها تسمية رئيس مجلس الوزراء، التي يكون فيها الاختيار مشتركاً بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب، فقد تناولت المادة (٧٦) من الدستور (٤)، الأحكام الخاصة باختيار رئيس مجلس الوزراء وذلك من خلال مرحلتين.

اولاً: التكليف: تتمثل المرحلة الأولى بالتكليف، إذ يتولى رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء، وهذا ما أشار إليه البند اولاً من المادة المذكورة انفاً على أن "يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية:"، ووفقاً

(١) من الدساتير التي أعطت لرئيس الدولة الاختصاص الشكلي القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ المعدل د. ساجد محمد الزاملي، د. علي يوسف شكري، صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس مجلس الوزراء وموقف الدساتير حيالها، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، المجلد ٢، العدد ٤، ٢٠١٠، ص ١٣ وما بعدها.

(٢) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٦، ص ٢٩٤.

(٣) من الدساتير التي اتبعت هذه الطريقة، دستور لبنان لعام ١٩٢٦ المعدل، اذ نصت المادة (٥٣) على أن "يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً الى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها"، ومن خلال هذا النص نلاحظ أن رئيس الجمهورية سلطته مقيدة في اختيار رئيس مجلس الوزراء فهو ملزم بالتشاور مع رئيس مجلس النواب بالاستناد الى الاستشارات النيابية الملزمة، للمزيد ينظر، د. ساجد محمد الزاملي، د. علي يوسف شكري، مصدر سابق، ص ١٧٣، ود. محمد المجذوب، مصدر سابق، ص ٣٩.

(٤) ينظر المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

لذلك يجب على الأخير أن يكلف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، فهو مقيد بمرشح الكتلة ومن ثم فإن دوره شكلي مقيد بالواقع الحزبي^(١)، إذ ليس له حرية الاختيار فلا يستطيع استبدال المرشح كونه مختاراً من الكتلة الأكثر عدداً، إلا أن الواقع العملي في بعض الدورات الانتخابية اثبت غير ذلك فقد رفض رئيس الجمهورية مرشحين عدة خلال الدورات النيابية السابقة، مع أنه لا يوجد أي نص دستوري يجيز له ذلك^(٢).

كذلك من جانب آخر فإن مجلس النواب لا يستطيع الاعتراض على المرشح، إذ إن المادة الدستورية المذكورة أنفاً لم تتطرق الى وجوب حصول المرشح على موافقة مجلس النواب، أو رئيس الجمهورية لشخصه^(٣).

فضلاً عن ذلك فإن البند اولاً من هذه المادة قيد دور رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية، ويجب على المرشح أن يكمل اختيار أعضاء وزارته خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ التكليف^(٤).

إن النص الدستوري وضع قيد زمني على رئيس الجمهورية بضرورة تكليف المرشح خلال مدة خمسة عشر يوماً ولا يتجاوز تلك المدة، وكذلك حدد النص قيد زمني ثاني يقع على المرشح لرئاسة

(١) بدور زكي احمد، وآخرون، مأزق الدستور نقد وتحليل، الطبعة الأولى، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٦، ص ٤٧.

(٢) من الأمثلة على ذلك رفض رئيس الجمهورية الأسبق (جلال الطالباني) تكليف مرشح الكتلة الأكبر عدداً آنذاك (الائتلاف العراقي الموحد) في الدورة النيابية الأولى عام ٢٠٠٦، مما اضطرهم الى اختيار مرشح آخر فقد رشحت كتلة الائتلاف العراقي الموحد (إبراهيم الجعفري) لمنصب رئيس مجلس الوزراء، وبعد عرض المرشح على رئيس الجمهورية، اعترض الأخير على هذا المرشح معبراً عن رأي الكتلة النيابية (التحالف الكردستاني) الامر الذي اضطر الكتلة النيابية الأكثر عدداً ترشيح مرشح آخر مراعاة للمدد الدستورية أي خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب الرئيس، والممنوحة لرئيس الجمهورية لتكليف المرشح لتشكيل مجلس الوزراء، ومسايرة لمبدأ التوافقات السياسية الذي هيمنة على العملية السياسية، كما رفض رئيس الجمهورية الأسبق (فؤاد معصوم) تكليف مرشح الكتلة النيابية الفائزة في الانتخابات (التحالف الوطني) (نوري المالكي) عام ٢٠١٤، ومن ثم استبدل بالسيد (حيدر العبادي) للمزيد ينظر، د. علي يوسف الشكري، د. محمد علي الناصري، محمود الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، الطبعة الأولى، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث، بغداد، ٢٠٠٨، ص ٣٧٧.

(٣) منتظر صبيح داود مهدي، دور مجلس النواب العراقي في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ميسان، ٢٠١٩، ص ٦٦.

(٤) ينظر المادة (٧٦/ اولاً/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

مجلس الوزراء، إذ يجب عليه تشكيل وزارته خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تكليفه^(١)، وفي حالة اخفاق المرشح المكلف في تشكيل مجلس الوزراء، يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً آخر، كما أشار الى ذلك البند ثالثاً من المادة (٧٦)^(٢)، إلا أن النص لم يوضح في حالة ما لو لم يتمكن مرشح الكتلة الأكثر عدداً من تشكيل مجلس الوزراء في المرة الأولى هل أن رئيس الجمهورية ملزم بتكليف مرشح آخر من الكتلة الأكثر عدداً، أم يكون حر باختيار أي مرشح دون أن يتقيد بمرشح هذه الكتلة، فضلاً عن أن النص الدستوري لم يبين ما هو الحل أمام رئيس الجمهورية في حالة فشل المرشح الثالث بتشكيل مجلس الوزراء خلال المدة الدستورية.

وبالمقابل نجد أن هناك بعض الدول قد عالجت الحالات المذكورة أعلاه في دساتيرها، فمثلاً في ألمانيا الاتحادية فقد تضمن القانون الاساسي لعام ١٩٤٩ المعدل عند عدم قدرة مجلس النواب (البنديستاغ) على انتخاب رئيس الحكومة (المستشار الاتحادي) سواء المقترح من رئيس الدولة أو المرشح الذي يأتي بعد ذلك من قبل مجلس النواب، فيكون لرئيس الاتحاد (رئيس الدولة) بعد جولات الاقتراع الثلاث السلطة التقديرية، فأما أن يعين المرشح الذي يحصل على أكثرية الأصوات في جولة الاقتراع الثالثة أو يقوم بحل البرلمان^(٣).

كذلك عالج هذه الحالات دستور جمهورية مصر لسنة ٢٠١٤ المعدل من خلال نص المادة (١٤٦)، والتي تضمنت أن على رئيس الجمهورية إذا فشل المرشح الأول الذي يختاره لتشكيل مجلس الوزراء في الحصول على ثقة مجلس النواب، أن يكلف رئيساً لمجلس الوزراء بناء على ترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على اكثرية المقاعد في مجلس النواب ليتولى تشكيل مجلس الوزراء، وفي حالة لم يحصل هذا المرشح أيضاً على الأغلبية المطلوبة، يقوم رئيس الجمهورية بحل مجلس النواب ويدعو الى انتخاب مجلس جديد ليعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف تشكيلته الوزارية وبرنامجهم الوزاري ليحصل على ثقة مجلس النواب^(٤).

(١) د. علي يوسف الشكري، دراسات حول الدستور العراقي، مصدر سابق، ص ٣٣٦.

(٢) ينظر المادة (٧٦/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٣) د. حميد حنون، مصدر سابق، ص ١٠٠.

(٤) ايمان قاسم هاني، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠١٥، ص ٥٠.

لذا نرى أنه يجب على المشرع الدستوري معالجة النقص في صياغة المادة (٧٦) من الدستور بتعديل مضمون هذه المادة ، وجعلها في حالة عدم حصول المرشح المكلف بتشكيل مجلس الوزراء على الأغلبية المطلقة من مجموع العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب، وذلك بأن يسمي رئيس الجمهورية مرشح الكتلة أو القائمة التي تلي الأولى من حيث عدد المقاعد النيابية، وإذا لم يتم حصول المرشح في هذه الحالة على الأغلبية المطلقة أيضاً فيصير الى حل مجلس النواب من قبل رئيس الجمهورية، ليكون هذا سبباً لاختيار رئيس مجلس الوزراء بالوقت المحدد في الدستور، حتى لا تستمر أزمة تشكيل الحكومة لشهور بعد كل انتخابات نيابية.

في ضوء ما تقدم نلاحظ أن الواقع العملي لعملية اختيار رئيس مجلس الوزراء قد كانت محلاً للعديد من الازمات بسبب تجاوز المدد الدستورية المحددة لتشكيل الحكومة في أغلب الانتخابات النيابية منذ نفاذ الدستور الحالي، وهذا كله يعود الى عدم دقة صياغة نص المادة (٧٦) الذي تضمن مصطلح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، إذ أثار الكثير من الخلافات والجدل الواسع في التفسير على الصعيدين القانوني والسياسي، نظراً للغموض والابهام الذي أحاط واضعي الدستور^(١)، مما اضطرهم إلى اللجوء الى المحكمة الاتحادية العليا من أجل تفسيره، وهذا ما سنوضحه عند الكلام عن الآثار التي نتجت عن عدم وضوح ما المقصود بعبارة الكتلة النيابية الأكثر عدداً.

ثانياً: منح الثقة: تتمثل المرحلة الثانية من مراحل تشكيل مجلس الوزراء بمنح الثقة من قبل مجلس النواب، وتكون صلاحية مجلس النواب بمنح الثقة من خلال الموافقة على الوزراء المرشحين من قبل رئيس مجلس الوزراء المكلف بشكل منفرد بالأغلبية المطلقة، ومن خلال استقراء نصوص الدستور نجد أنه ليس لمجلس النواب دور مباشر في الموافقة على المكلف لهذا المنصب بمجرد حصول حكومته المقترحة على الأغلبية المطلوبة من الأصوات في مجلس النواب، بيد أن الواقع العملي قد أثبت أن لمجلس النواب دور غير مباشر وفعال في اختيار المرشح بعيداً عن صفة المرشح وذلك من خلال تدخله المباشر بعدم منح الثقة للتشكيل الوزاري، فضلاً عن تدخله غير المباشر من خلال التوافقات السياسية التي تحصل داخل مجلس النواب، إذ اعتمد تشكيل الحكومات العراقية منذ نفاذ

(١) د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢، ص ٩٢.

الدستور الحالي على نظام المحاصصة بين الكتل النيابية وتوزيع الوزارات وفق نسب عدد المقاعد في مجلس النواب من قبل الاحزاب^(١).

يتضح مما تقدم أن دستور جمهورية العراق النافذ قد حدد آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء في المادة (٧٦)، ألا أن هذه المادة جاءت صياغتها مبهمة من جانب ويعتريها النقص في الصياغة من جانب آخر، فليس من الصواب أن يتم تقييد رئيس الجمهورية بمرشح الكتلة الأكبر، وكان يستحسن ان يتم تحديد ما المقصود بالكتلة النيابية الأكثر عدداً حتى لا تكون عرضة للتفسيرات المتعددة بحسب وجهة نظر مفسريها، مما أدى الى حدوث عدد من الازمات بعد كل انتخابات نيابية، ومن ثم تعطيل في عمل الحكومة مما ينتج عنه عدة اثار سوف نتناولها عند الحديث عن أثر الصياغة على هذه الآليات، لذا نأمل من المشرع الدستوري تدارك ذلك من خلال تعديل صياغة المادة (٧٦).

الفرع الثاني

آلية اختيار أعضاء مجلس الوزراء

يمثل مجلس الوزراء الطرف الثاني للحكومة، ويتكون من رئيس المجلس ونوابه وعدد من الوزراء وفق ما تقتضي المصلحة العامة، وجميعهم يجتمعون في مجلس واحد متضامن يسمى مجلس الوزراء ليقوم برسم السياسة العامة للحكومة^(٢)، وسنتناول بيان آلية اختيار أعضاء مجلس الوزراء وفق الآتي:

اولاً: آلية اختيار نواب رئيس مجلس الوزراء: أن نواب رئيس مجلس الوزراء هم أعضاء بمجلس الوزراء إلى جانب كل من رئيس مجلس الوزراء والوزراء، ويعرف نائب رئيس مجلس الوزراء بأنه المسؤول الذي تُعهد إليه مهمة مساعدة رئيس المجلس، ويمارس مهام رئيس مجلس الوزراء بصورة مؤقتة عند غيابه؛ لأي سبب كان، والذي يجب أن تتوافر فيه الشروط الدستورية والقانونية المطلوبة لشغل منصب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء^(٣).

(١) منتظر صبيح داود مهدي، مصدر سابق، ص ٦٦ وما بعدها

(٢) د. سمير داود سلمان، د. محمد حسب حربي، الإطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، الطبعة الثانية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص ٦٦.

(٣) د. مصدق عادل طالب، نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي - دراسة تحليله مقارنة في الدساتير العراقية-، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤، ص ١٦.

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

وقد حدد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ آلية اختيارهم فنصت المادة (١٣٩) على أن " يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبان في الدورة الانتخابية الأولى"^(١)، مما يلاحظ على صياغة هذا المادة أنها جاءت غير واضحة يعتربها النقص والغموض، فقد حدد وجود نائبين لرئيس مجلس الوزراء في الدورة الانتخابية الأولى، مما أثار تساؤل مفاده هل وجود النائبان سيقصر على الدورة الانتخابية الأولى فقط أم سيستمر للدورات الانتخابية اللاحقة؟.

ومن الجدير بالذكر أن الواقع العملي قد شهد وجود نواب لرئيس مجلس الوزراء في الدورات الانتخابية اللاحقة^(٢)، كذلك قد أشار النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ في المادة (١/ثانياً) على أن "يتألف المجلس من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء...."، وعليه فقد عالج النظام الداخلي الأرباك الحاصل في صياغة المادة بنصها على عبارة الدورة الانتخابية الأولى.

ثانياً: آلية اختيار الوزراء: تتفاوت طريقة اختيار الوزراء باختلاف النظام السياسي المطبق في كل دولة، ففي الأنظمة البرلمانية تمنح لرئيس مجلس الوزراء حق اختيار أعضاء الكابينة الوزارية، غير أن حرية اختيارهم ليست مطلقة، وإنما تتأثر بالنظام الحزبي في الدولة، ففي الأنظمة الشمولية نجد إن رئيس الدولة هو من يختار التشكيلة الوزارية وما على رئيس مجلس الوزراء سوى القبول بالتشكيلة المفروضة عليه، أما في نظام التعددية الحزبية والتي تكون فيها الحكومة ائتلافية في الغالب فإن رئيس مجلس الوزراء هو من يشكل حكومته بعد التشاور مع قادة الأحزاب الفائزة في الانتخابات، وفي نظام الثنائية الحزبية يختار رئيس مجلس الوزراء أعضاء وزارته من بين أعضاء حزبه^(٣).

أما في العراق فقد رسم دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ آلية اختيار الوزراء، في المادة (٧٦) منه، على وفق مراحل سنينها وفق الآتي:

(١) المادة (١٣٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) شهدت الدورة الانتخابية الثانية وجود ثلاث نواب لرئيس مجلس الوزراء، وشهدت الدورة الثالثة وجود ثلاثة نواب لرئيس مجلس الوزراء، وقد تم إلغاء مناصب نواب رئيس الوزراء بعد الإصلاحات التي أطلقها رئيس الحكومة (حيدر العبادي)، أما في الدورة الانتخابية الرابعة فقد شهدت وجود نائبين في فترة حكومة (عادل عبد المهدي) وفي فترة حكومة (مصطفى الكاظمي) أيضاً، لمزيد من التفاصيل ينظر، ايمان قاسم هاني، مصدر سابق، ص ٥٩.

(٣) مروان حسن عطية، مجلس الوزراء في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٤، ص ٨٠.

الفصل الثاني: أثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

١- اختيار الوزراء من قبل رئيس مجلس الوزراء: يقوم رئيس مجلس الوزراء بعد تكليفه من قبل رئيس الجمهورية بتشكيل مجلس الوزراء من خلال تسمية أعضاء وزارته خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ التكليف، وفي حالة عدم قدرة المرشح المكلف على تشكيل الكابينة الوزارية خلال المدة المذكورة أنفاً أو عدم منح مجلس النواب حكومته الثقة، فيصار إلى تكليف مرشح آخر من قبل رئيس الجمهورية خلال مدة خمسة عشر يوماً^(١).

حدد النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ المعدل تنظيم سائر الإجراءات التي يتوجب إتباعها في نص المادة (٤٩) إذ نصت على "أولاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ثانياً: يحال المنهاج الوزاري إلى لجنة خاصة يرأسها أحد نائبي رئيس المجلس لأعداد تقرير يقدم للمجلس قبل التصويت، ثالثاً: تعد الوزارة حائزة على ثقة المجلس عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة"^(٢).

من ظاهر النص أعلاه يبدو أن لرئيس مجلس الوزراء المكلف السلطة التقديرية في اختيار أعضاء وزارته، غير أن هذه السلطة ليست مطلقة وإنما هي سلطة مقيدة، فالواقع السياسي يشير إلى عدم انفراد رئيس مجلس الوزراء باختيار الوزراء وإنما تشترك معه الكتل السياسية المساهمة في الانتخابات البرلمانية، فلا يتمتع رئيس مجلس الوزراء بحرية مطلقة في اختيار أعضاء وزارته، وإنما هو مقيد في ظل التوافقات السياسية والمحاصصة، إذ إن الكتل السياسية تقوم بالاتفاق والمشاورات فيما بينها على تحديد الوزارات التي تحصل عليها كل كتلة، ومن ثم ترشح كل كتلة مرشحين لتولي الوزارة، ورئيس مجلس الوزراء المكلف يختار مرشح من بين هؤلاء المرشحين، وكل هذا يتم قبل المثول أمام مجلس النواب لنيل الثقة، ومن ثم فإن المرشح لنيل الثقة قد يكون من داخل مجلس النواب أو من خارجه^(٣).

٢- نيل الوزارة الثقة: بعد أن يتم الاتفاق على اختيار أعضاء مجلس الوزراء الجدد، يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري خلال ثلاثين يوماً على مجلس النواب

(١) أشارت المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن "ثانياً: يتولى رئيس مجلس لوزراء المكلف، تسمية أعضاء وزارته، خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف".

(٢) المادة (٤٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ المعدل.

(٣) د. ساجد محمد الزامل، القانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار نيبور، بغداد، ٢٠١٨، ص ٣٣٣.

الفصل الثاني: أثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

لنيل ثقته، وبعد حائزاً على الثقة عندما يتم الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة^(١).

يتبين مما تقدم ان نص المادة (٧٦) من الدستور قد قيد رئيس مجلس الوزراء المكلف، وذلك بأن ينهي تسمية أسماء أعضائه وزارته خلال مدة (٣٠) يوماً من تاريخ تكليفه، وفي حال اخفاقه في تشكيل الحكومة خلال هذه المدة يكلف رئيس الجمهورية مرشح آخر وخلال خمسة عشر يوماً، كما أن هذا القيد الزمني يسري ليس فقط على الحكومة المراد تشكيلها بعد الانتخابات النيابية، وإنما يسري أيضاً على الحكومة الجديدة التي يأتي تشكيلها إذ ما قام مجلس النواب بسحب الثقة من الحكومة السابقة، ألا أن الواقع السياسي قد أثبت عدم التقيد بالمدد الدستورية عند تشكيل الحكومات السابقة، فنجد أن الدورة الانتخابية الثانية (٢٠١٠-٢٠١٤) قد شهدت تجاوزاً على المدد الدستورية، وكذلك الدورة الانتخابية الثالثة (٢٠١٤-٢٠١٨) التي تم فيها هي الأخرى تجاوزاً على الالتزام بالمدة الدستورية المتعلقة بتشكيل الحكومة، والملاحظ أنه رغم عدم الالتزام بالمدة المحددة، إلا أنه لم تظهر الحاجة الى اختيار مرشح آخر على الرغم من اخفاق المرشح الأول في تشكيل الحكومة، ومن ثم لم يترتب أي أثر دستوري على هذا التأخير في تشكيل الحكومة^(٢).

(١) المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي نصت على "رابعاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضائه وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقته عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة".

(٢) تم تأليف الوزارة الأولى بعد صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ برئاسة السيد (نوري المالكي) وفي ٢٠٠٦ والتي لم تكن تضم مرشحي ثلاث وزارات الدفاع والداخلية والأمن الوطني حيث منح مجلس النواب الثقة لهذه الوزارة باستثناء المرشحين للوزارات الثلاثة، إذ قد تم ترشيحهم بعد فترة من تشكيل الوزارة وصوت عليهم مجلس النواب وتم تعيينهم بموجب المرسوم الجمهوري رقم (٣) في ٢٠٠٦/٦/٨. وكذلك تكرر هذا الأمر في تشكيل وزارة السيد نوري المالكي الثانية التي تشكلت بموجب المرسوم الجمهوري رقم (٩٤) في ٢٠١٠/١٢/٢٢ التي منحت الثقة وفيها عشرة وزارات شاغرة شغلت بالوكالة في الدفاع والداخلية والأمن الوطني والتجارة والتخطيط والكهرباء والبلديات والأشغال العامة ووزارة المرأة ووزارة الدولة الشؤون المجتمع المدني ووزارة الدولة بالشؤون المصالحة الوطنية، وبعض هذه الوزارات تم إشغالها بعد فترة، أما وزارتي الدفاع والداخلية بقا شاغرتين تدارين بالوكالة من قبل رئيس مجلس الوزراء نوري المالكي حتى انتهاء عمر حكومته في عام ٢٠١٤، كما صوت في (٨) ايلول ٢٠١٤ على الوزارة الثالثة برئاسة السيد حيدر العبادي، والتي خلت من وزراء الدفاع والداخلية، وتكرر الأمر عندما منح مجلس النواب الثقة للوزارة الرابعة برئاسة السيد عادل عبد المهدي بتاريخ ٢٤ تشرين الأول ٢٠١٨ إلا أنها خلت من تسمية حقائب وزارية مهمة أهمها الدفاع والداخلية والعدل والتربية والتعليم العالي والتخطيط والهجرة، ووزارة السيد (مصطفى الكاظمي) التي =

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

لذلك فإن الحكومة ليس لها وجود قبل الحصول على ثقة مجلس النواب، فالدستور جعل منح الثقة للحكومة يكون على بالتصويت على كل وزير منفرداً بالأغلبية المطلقة، أي أن مجلس النواب يتخذ قراره بنيل الثقة للوزارة على أساس عنصرين هما أعضاء مجلس الوزراء ومنهاجها الوزاري^(١).

بيد أن مجلس النواب قبل منحه الثقة للحكومة عليه أن يتأكد من الشروط الدستورية المتوفرة في أعضاء الحكومة، فلا بد أن يتوافر في الوزير شروط محددة، إذ ساوى المشرع الدستوري بين مناصبي عضو مجلس الوزراء وعضو مجلس النواب، فقد نصت المادة (٧٧/ثانياً) من الدستور على أن (يشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب،....)، ونجد أن شروط أعضاء مجلس النواب قد وردت في الدستور والقانون، والنظام الداخلي^(٢).

٣- اصدار قرار تشكيل الحكومة: بعد أن تتال الوزارة ثقة مجلس النواب يصدر قرار تشكيل الحكومة (الوزارة)، إلا أن ما يلاحظ أيضاً على نص المادة (٧٦) أنه لم يعالج مسألة قرار تشكيل الوزارة، فلم

=تشكلت كذلك دون تسمية كامل أعضائها حيث بقت سبع وزارات شاغرة هي النفط والعدل والخارجية والثقافة والزراعة والتجارة والهجرة والمهجرين إذ لم يوافق عليها مجلس النواب إلا بعد شهر تقريباً من حصول الحكومة على الثقة ينظر، د. مصدق عادل طالب، د. عدنان عاجل عبيد، منح الثقة الجزئي للوزارة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ٣٥، العدد ٢، ٢٠٢٠، ص ٣٤ و د. د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتب السيسبان، بغداد، ٢٠١٤، ص ٢٧.

(١) حميد حنون خالد، مصدر سابق، ص ٣٧٤.

(٢) أكدت المادة (٤٩ / ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، على ان "يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كامل الأهلية"، وايضاً المادة (١٣٥/ثالثاً) التي تنص على ان "يشترط في المرشح لمنصب.... أعضاء مجلس الوزراء.... أن يكون غير مشمول بأحكام اجتناث البعث"، وكذلك المادة (٩٨/أولاً) التي نص على "يحظر على القاضي وعضو الادعاء العام ما يأتي: أولاً: الجمع بين الوظيفة القضائية، والوظيفتين التشريعية والتنفيذية، أو أي عمل آخر"، والمادة (٤٩/سادساً) التي تنص على ان "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب، وأي عمل، أو منصب رسمي آخر"، اما في القانون فقد اشارت المادة (٨) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣ المعدل الى الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس النواب وهي ما يلي: أولاً - ان يكون عراقي الجنسية ثانياً -كامل الاهلية ثالثاً- أن يكون حاصل على شهادة البكالوريوس وما يعادلها رابعاً -لا يقل عمرة عن ٢٨ سنة عند الترشيح خامساً- ان يكون حسن السيرة والسلوك سادساً- ان لا يكون محكوماً بجناية أو جنحة مخلة بالشرف سابعاً- غير مشمول بإجراءات المسالة والعدالة. اما في النظام الداخلي فقد نصت المادة (١٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي رقم (١) لسن ٢٠٢٢، التي تنص على وجوب أن تتوفر في عضو مجلس النواب الشروط الآتية "أولاً: أن يكون عراقياً كامل الأهلية. ثانياً: ان لا يكون مشمولاً بأحكام اجتناث البعث. ثالثاً: ان تنطبق عليه الشروط الأخرى المنصوص عليها في قانون الانتخابات".

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

يُعيّن الجهة التي تصدر قرار تشكيل الوزارة أو أقالمتها أو قبول استقالتها أو استقالة وزيرٍ منفردٍ أو أقالته وكذلك استقالة رئيس مجلس الوزراء أو أقالته، وقد خالف الدستور في سكوتة اتجاه الدساتير البرلمانية التي عالجت مثل تلك المسائل المهمة وإناطتها برئيس الدولة^(١)، إذ توجب أن يكون ذلك بمرسوم يصدر عن رئيس الدولة، بناءً على اقتراح من رئيس مجلس الوزراء، استناداً لقاعدة التوقيع المجاور، وهذا ما اخذت به معظم الدساتير البرلمانية^(٢).

ونظراً لهذا النقص الدستوري في تنظيم صدور قرار تشكيل الوزراء، فقد ذهب الواقع العملي على أن يصدر أمر ديواني بتوقيع رئيس مجلس الوزراء يقضي بتشكيل الحكومة بعد أن يمنح مجلس النواب الثقة لها، ثم يصدر مرسوم جمهوري بالتشكيل من رئيس الجمهورية، وتبلغ به كافة الجهات، ومثال ذلك الأمر الديواني الصادر بتوقيع رئيس مجلس الوزراء (الدكتور حيدر العبادي) لتشكيل الحكومة برئاسته بعد منحها الثقة من مجلس النواب، كما أصدر رئيس الجمهورية مرسوماً بتشكيل الحكومة، مثال على ذلك المرسوم الجمهوري المتضمن تعيين (الدكتور حيدر العبادي) رئيساً لمجلس الوزراء وتعيين وزرائه، الصادر عن رئيس الجمهورية (السيد فؤاد معصوم)^(٣)، وقد تم اتباع نفس الاجراء في كل الدورات الانتخابية السابقة واللاحقة، غير أنه كان الأولى بالمشرع الدستوري العراقي أن يعالج هذه الحالة وأن يجعل من المرسوم الجمهوري الأداة القانونية التي يشكل بها الحكومة اسوةً بالمراكز الوظيفية العليا الأخرى في الدولة^(٤).

وبعد أن يقوم مجلس النواب بالموافقة على التشكيلة الوزارية ومنح الثقة للحكومة، تبدأ الأخيرة في ممارسة اعمالها، فمنح الثقة لها هو أول خطوة تخطوها في ممارسة اعمالها، وبعد حصول الحكومة على الثقة فأنها تؤدي اليمين الدستورية بالصيغة المنصوص عليها في المادة (٥٠) من الدستور، ثم تقوم الحكومة بممارسة صلاحياتها الدستورية بصورة رسمية^(٥).

(١) د. ساجد محمد الزامل، القانون الدستوري، مصدر سابق، ص ٣٣٤.

(٢) ومن الدساتير التي اخذت بقاعدة التوقيع المجاور في مسألة تعيين الوزراء هو القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الملغى في المادة (٢٦)، والدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل، والدستور الكويتي لعام ١٩٦٢ المعدل.

(٣) ايمان قاسم هاني، مصدر سابق، ص ٧٢.

(٤) حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي (دراسة ورؤية سياسية)، الطبعة الأولى، الغدير للطباعة، البصرة، ٢٠٠٩، ص ٥٦.

(٥) طارق حرب، الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (بحوث ومقالات)، الطبعة الأولى، منشورات دار حنش، بغداد، ٢٠٠٧، ص ٢٦٠.

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

ويلاحظ مما تقدم، أن البنود الواردة في المادة (٧٦) قد خلت من تفصيل بعض الأحكام ذات الصلة بمراحل تشكيل الحكومة وهو نقص في صياغة هذه المادة، مما أثار عدة تساؤلات هنا، فهل يتوجب أن يعرض رئيس مجلس الوزراء أسماء أعضاء وزارته بشكل كامل؟ أم يجوز له تقديم جزء ضمن المدة المحددة دستورياً وجزء في وقت لاحق؟ وكذلك إذا قدم رئيس مجلس الوزراء أسماء أعضاء وزارته بشكل كامل ضمن المدة المحددة فهل يقوم مجلس النواب بالتصويت على منحهم الثقة ضمن المدة نفسها أم خارجها؟

وللإجابة عن التساؤلات المذكورة أعلاه، طرح مجلس النواب التساؤل على المحكمة الاتحادية العليا، وأجابت عن ذلك استناداً الى اختصاصها المنصوص عليه في المادة (٩٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فقد رأت المحكمة أنه لا وجوب على رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته جميعهم خلال المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦ / ثانياً) ويجوز له تأخير تسمية بعضهم ولو تم ذلك بعد فوات المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً) من الدستور، فضلا عن ذلك تجد المحكمة الاتحادية العليا أن من حق مجلس النواب التصويت بالموافقة على الوزراء بدفعات وليس دفعه واحدة، فالدستور لم يمنع رئيس مجلس الوزراء المكلف بتسمية أعضاء وزارته أصالة أو وكالة على دفعات بشرط لا تتجاوز المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦ / ثانياً)، كذلك تجد أن من حق مجلس النواب الموافقة على الوزراء والمنهاج الوزاري خارج المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦/ثانياً) من الدستور، إذ لا يوجد نص في الدستور العراقي النافذ يلزم مجلس النواب بالموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري خلال المدة المنصوص عليها في المادة (٧٦) لأن هذه المدة تقيد رئيس مجلس الوزراء المكلف ولا تقيد مجلس النواب^(١).

إن ما ذهب إليه المحكمة الاتحادية العليا في حكمها المتقدم من جواز تشكيل الوزارة على دفعات مع جواز تولي الوزارة بالوكالة لحين تسمية وزير لها، فيلاحظ أن نص المادة قد أشار بشكل بأن على رئيس مجلس الوزراء تقديم جميع أعضاء حكومته الى مجلس النواب خلال (٣٠) يوماً، وإلا يكون الجزاء هو تكليف مرشح آخر، فالأصل في تعيين الوزراء أن يلتزم رئيس مجلس الوزراء

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٩٣/ اتحادية/٢٠١٠ في ٢٠١٠/١٢/١٩، وقرارها الاخر رقم

٥٣/اتحادية/٢٠١١ في ٢٠١١/١١/١٨ المنشورات على الموقع الالكتروني،

<https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٦/١٧ ساعة ٣:٤٠م.

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

بتسمية أعضاء وزارته ضمن المدة المحددة دستورياً، دون أي إشارة إلى انصراف نية المشرع إلى السماح لرئيس مجلس الوزراء بتعيين أعضاء وزارته خارج هذه المدة^(١)، وقد يرى البعض أن عبارة (الوزراء منفردين) تنصرف إلى جواز تقديمهم على دفعات إلى مجلس النواب ليمنحهم الثقة بجلسات متباعدة، إلا أن هذه العبارة تنصرف إلى عرض كل وزير مع سيرته المهنية على مجلس النواب للتصويت على منح الثقة ثم الوزير التالي وهكذا في جلسة واحدة^(٢).

يتضح مما تقدم أن نص المادة (٧٦) من الدستور قد نظم مسألة منح الثقة للحكومة، ألا أنه لم يشر البتة إلى منح الثقة الجزئي، فضلاً عن أنه وضع أجلاً زمنياً لتشكيل الحكومة، فقد حدد فترة محددة لرئيس الجمهورية لتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً وهو خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية، وكذلك حدد أجلاً لمرشح الكتلة النيابية لاختيار كابيتته الوزارية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ التكليف، ألا أن النقص الذي وقع به المشرع الدستوري أنه لم يحدد مدة لمجلس النواب لمنح الثقة للوزارة بالأغلبية المطلقة مما يؤدي إلى تأخير تشكيل الحكومة، إلا أنه يلحظ من مراحل التشكيل أن للواقع السياسي المبني على المحاصصة السياسية والطائفية، أثر أكبر في تشكيل الحكومة من الآليات الدستورية، إذ يختار رئيس مجلس الوزراء أعضاء وزارته من الكتل النيابية الكبيرة والأحزاب السياسية لما لها من دور في تقليل الضغط على السياسة العامة التي يتبعها رئيس مجلس الوزراء من خلال اشراك ممثلي الأحزاب في الوزارة، فآلية تشكيل الحكومة في العراق بمراحلها الثلاث هي انعكاس لواقع سياسي تجسده الأحزاب السياسية التي تفرض آراءها منذ اختيار رئيس الجمهورية وتكليف الأخير لرئيس مجلس الوزراء وتشكيل وزارته، ومن ثم نيل الثقة من قبل مجلس النواب ما هي إلا خطوات متفق عليها مسبقاً، ونتيجة لعدم دقة صياغة المادة (٧٦) المتعلقة بتشكيل الحكومة، وما احتوته من نقص في بيان مراحل تشكيل الوزارة، والذي أدى إلى تأخير تشكيل الحكومة في أكثر من دورة انتخابية؛ نرى أنه يستجوب على المشرع الدستوري تعديل نص المادة وإكمال ما نقص من اجراءات، وعلى القضاء الدستوري متمثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا مراعاة المدد الدستورية وعدم تعديلها بصورة ضمنية من أجل عدم التسبب في تأخير تشكيل الحكومة.

(١) د. مها بهجت يونس، محمد سالم كريم، المركز القانوني للوزير في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥،

بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ٢٨، العدد ٢، ٢٠١٣، ص ١٠٧.

(٢) د. مصدق عادل طالب، د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ٢٥.

المطلب الثاني

آثار عيوب الصياغة الدستورية على النصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة

مما لا شك فيه أن لجنة الصياغة الدستورية لا تملك العصمة عن الوقوع في الخطأ أو الغفلة، فالدساتير مهما صيغت بصورة صحيحة واحتوت على المبادئ والقواعد الدستورية، فإن تصور وجود غموض في بعض المصطلحات أو نقص في النصوص الدستورية أو أي عيوب أخرى للصياغة الدستورية يُعدّ أمراً وارد الحدوث، وخاصة إذا ما صيغت هذه الدساتير في أوضاع وظروف استثنائية، وإن كان يجب مراعاة كافة الجوانب الخاصة بالصياغة لتدارك حصول الأخطاء فيها نتيجة لما تسببه من آثار قد تؤدي إلى أزمات أو نزاعات دستورية، ومن النصوص التي أكتنفها الغموض والنقص هي النصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ولأجل بيان العيوب في صياغة هذه النصوص وما نتج منها من آثار، سنقسم هذا المطلب إلى فرعين، نتناول في الفرع الأول غموض الصياغة الدستورية في تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، أما الفرع الثاني فسنخصصه إلى أثر الصياغة الدستورية على جلسات مجلس النواب المتعلقة بتشكيل الحكومة، ووفق الآتي:

الفرع الأول

غموض الصياغة الدستورية في تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً

اتبع دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، النظام البرلماني كأسلوب لإدارة الحكم^(١)، ومن خصائص هذا النظام أن مجلس النواب يشارك في اختيار الحكومة فهو الذي يختارها ويمنحها الثقة، لذلك في الدول متعددة الأحزاب تسعى الأحزاب إلى إقامة تحالفات قوية داخل البرلمان، من أجل تشكيل كتلة قوية تتمكن من تشكيل الحكومة^(٢).

(١) المادة (١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ تنص على إن "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي،".

(٢) د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة، عمان، ٢٠١١، ص ٣٣٣.

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

وقد نظم دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ طريقة تشكيل الحكومة في المادة (٧٦) ، فحدد طريقة اختيار رئيس مجلس الوزراء بصورة مشتركة بين رئيس الدولة ومجلس النواب، إذ يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً لتولي منصب رئيس مجلس الوزراء الذي يعد المسؤول التنفيذي الأول عن السياسة العامة للدولة وإدارة مؤسساتها^(١)، وهذا ما بيناه عند الكلام عن آلية تشكيل الحكومة، ومن ثم فإن الكتلة النيابية الأكثر عدداً هي من أهم الأسس الدستورية؛ لأنها تكون مسؤولة بصورة مباشرة عن ذلك، ألا أن هذا المصطلح قد أثار جدلاً كثيراً في الساحة القانونية والسياسية نظراً للغموض والإبهام الذي أحاط بالمصطلح والمعنى المراد منه بسبب سوء صياغة النص الدستوري، فقد استخدم المشرع الدستوري الصياغة المرنة والتي أدت إلى إفساح المجال لتأويل المفهوم بعيداً عن المعنى السائد في النظام البرلماني، وكان الأفضل أن يعتمد المشرع على الصياغة الدستورية الجامدة التي تنهي الشك باليقين في مفهوم النص بعيداً عن التأويل^(٢)، ونتيجة للعيوب التي أحاطت بصياغة النص أعلاه التي أصبحت محلاً للاجتهاد السياسي والقضائي، مما أثار التساؤل الاتي من هي الكتلة الأكثر عدداً التي أشار إليها النص؟ وما الكيفية التي يتم بها حساب أعضائها؟

وفي الإجابة على ذلك نرى أن الدستور قد استخدم عبارة (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) دون الإشارة إلى ما المقصود بها، كما لا يوجد تعريف لها في القوانين العراقية^(٣)، وقد انقسمت الآراء بشأنها باختلاف رؤية كل من تطرق إليها، فهناك من يذهب إلى إقرار التماثل بين مصطلح (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) ومصطلح (الكتلة الفائزة في الانتخابات) ويستند في ذلك إلى مبدأ سيادة الشعب، فالشعب هو مصدر السلطة، وقد أعطى أصواته لمن كان مؤهلاً لممارسة الصلاحيات باسمه، لذلك فإن رئيس مجلس الوزراء هو من ترشحه الكتلة الحائزة على أكثر الأصوات في الانتخابات النيابية^(٤).

(١) د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨، ص ١٩٢.

(٢) د. مصدق عادل طالب، الصياغة الدستورية، مصدر سابق، ص ٤١.

(٣) لم ينظم النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩، ولا قانون مجلس الوزراء رقم (٢١) لسنة ١٩٩٠ أحكام الكتلة النيابية الأكثر عدداً، أما النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة (١) لسنة ٢٠٢٢ فقد أشار بشكل جزئي إلى تشكيل الحكومة في المادة (٤٩) بدون إيضاح من هي الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وذات الأمر ينطبق على قانون مجلس النواب رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨ المعدل قد اشارت المادة (٤٣) منه إلى تشكيل الحكومة دون تنظيم مصطلح الكتلة النيابية الأكثر عدداً.

(٤) د. سمير داود سلمان، د. محمد حسن حربي، مصدر سابق، ص ٨٢.

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

وبالمقابل يذهب البعض الآخر إلى إقرار الاختلاف بين المصطلحين أعلاه خلافاً للاتجاه الأول، فالكتلة النيابية لا تعني الكتلة الفائزة في الانتخابات، فليس من الضرورة أن يكون هناك تماثل بين المصطلحين^(١). فذهب إلى أن معنى الكتلة النيابية الأكثر عدداً هو العدد الأكثر لأعضاء مجلس النواب المتحدون داخل ائتلاف أو تحالف والمتفقون من أجل هدف محدد، وهذا المفهوم يختلف بطبيعة الحال عن الكتلة الفائزة في الانتخابات أو الكتلة السياسية المتحدة قبل دخولها المجلس النيابي^(٢)، فتعرف بأنها الائتلاف أو التحالف النيابي الذي يتكون من أغلبية عدد المقاعد النيابية وأكبرها في مجلس النواب والمسجل في الجلسة الأولى للمجلس، دون أن يشترط حصوله على الأغلبية المطلقة من عدد أعضاء مجلس النواب الكلي^(٣).

أما موقف القضاء الدستوري في العراق متمثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا فقد أجابت عن السؤال المتقدم عندما طلب منها إيضاح مصطلح الكتلة النيابية الأكثر عدداً في إطار ممارستها لاختصاصها التفسيري، من أجل إزالة الغموض والالتباس الذي يكتنف المصطلح، فقد كان للمحكمة أكثر من موقف حول المقصود بالكتلة النيابية الأكثر عدداً، فقد أصدرت عدة قرارات لتفسيرها وعليه سنبين موقفاً وفق الآتي.

١- **الموقف الأول للمحكمة الاتحادية العليا:** تمثل أول مواقفها في القرار رقم (٢٥/اتحادية/ ٢٠١٠) في (٢٥/٣/٢٠١٠) فقد كان لإعلان النتائج الانتخابية في ٢٦/٣/٢٠١٠ للانتخابات التي جرت في ٧/٣/٢٠١٠ نقطة البدء لإصدار قرارها التفسيري الأول لمصطلح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، إذ تصدرت إحدى الكتل ب(٩١) مقعداً تليها الكتلة الثانية ب(٨٩) مقعداً، وقد طلبت الكتلة الفائزة في الانتخابات تكليف رئيسها بتشكيل الحكومة من قبل رئيس الجمهورية، إلا أن نتيجة التقارب في عدد المقاعد وعدم الاتفاق على من هي الكتلة التي ستشكل الحكومة، قد أدى إلى الخلاف حول مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً، مما حمل رئيس الجمهورية إلى تقديم طلب للمحكمة الاتحادية العليا لبيان معنى المصطلح انق الذكر^(٤).

(١) د. رافع خضر صالح، مصدر سابق، ص ٩٤.

(٢) د. جواد الهنداوي، كيفية تحديد الكتلة النيابية الأكثر عدداً، مقالة في وكالة أنباء براتنا، منشور على الموقع الإلكتروني <http://burathanews.com/arabic/articles/>، تاريخ الزيارة ٢١/٦/٢٠٢٤، الساعة ١٠:٣٠.

(٣) د. مصدق عادل طالب، الكتلة النيابية الأكثر عدداً في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد ٤٠، السنة ٢٠٢١، ص ٢١٠.

(٤) د. علي يوسف الشكري، العلاقة بين قطبي السلطة التنفيذية في الدساتير العربية، الطبعة الأولى، مشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٢، ص ٧٤.

وقد بينت المحكمة في هذا القرار أن المقصود من المعنى (أنها أما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة، والتي دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر 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، أيهما أكثر عدداً، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي أصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء)^(١)، ووفقاً لهذا الراي فإن المحكمة أعطت مفهومين مختلفين للكتلة النيابية، يقصد بالمفهوم الأول هي الكتلة التي حصلت على أكثر عدد من الأصوات في مجلس النواب عند مقارنتها مع الكتل الأخرى، أما المفهوم الثاني فقد جاء واسعاً ليشمل الكتلة الكبيرة التي تضم أكثر من تحالف انتخابي وتم تسجيله في الجلسة النيابية، أي أن الكتلة النيابية الأكثر عدداً لا يشترط بها التماثل مع الكتلة الفائزة بأعلى الأصوات، وإنما هي الكتلة التي تستطيع الحصول على أعلى عدد من المقاعد النيابية، وبهذا يتضح أن المحكمة الاتحادية العليا قد اضافت مفهوماً جديداً للكتلة النيابية الاكثر عدداً، وذلك من خلال السماح بتشكيل الائتلافات النيابية بعد المصادقة على النتائج النهائية لانتخابات مجلس النواب بشرط أن يتم الإعلان عن الكتلة في الجلسة الأولى لمجلس النواب^(٢).

وقد انتقد القرار وآثار نقداً شديداً داخل الوسط القانوني لعدة أسباب، فهناك من يرى بأن هذا القرار من القرارات المعدلة للنص الدستوري^(٣)، مما أثير الاستغراب فكيف للقضاء أن يعدل نصاً دستورياً جامداً^(٤)، وكذلك يُعد اجحافاً بحق الكتلة الفائزة في الانتخابات؛ ذلك لأنه وفقاً لهذا القرار يمكن لكتلتين سياسيتين إذا ما تحالفتا بعد الانتخابات وكونتا كتلة أكبر من الكتلة الفائزة في الانتخابات

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٥/ اذار/٢٠١٠، المنشور على الموقع الالكتروني للمحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>، تاريخ الزيارة ٢٢/٦/٢٠٢٤، الساعة ٤:٤٠م.

(٢) د. مصدق عادل طالب، الكتلة النيابية الأكثر عدداً في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مصدر سابق، ص ٢١١.

(٣) د. يوسف علي الشكري، حسن علي البديري، التدخل التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا العراقية ودوره في سد الفراغ الدستوري، بحث منشور في مجلة معهد العلمين للدراسات العليا، العدد ٣، ٢٠٢٠، ص ٤٣٢.

(٤) د. علي يوسف الشكري فلسفة تعديل الدستور، الطبعة الأولى، منشورات الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٧، ص ١٤٧-١٥٠.

وحصلت على المركز الأول من حيث عدد الأصوات، ومن ثم فإن رئيس الجمهورية سوف يكون مجبراً على تكليف مرشح الكتلة المتألّفة لتشكيل مجلس الوزراء، وعليه فإن هذا التفسير يشكل تقييداً بأصوات الناخبين الذين صوتوا لصالح الكتلة الفائزة في الانتخابات، واجحاف بحق هذه الكتلة الفائزة لتشكيل الحكومة^(١)، وكذلك فإن القرار لم يحل المشكلة بل زادها تعقيداً وأثيرت عدة تساؤلات حول حيادية المحكمة الاتحادية العليا وكان هناك تشكيك في أن هذا القرار هو ميسر لصالح بعض الأطراف السياسية والقوى، مما أدى إلى استمرار أزمة تشكيل الحكومة، وتجاوز المدد الدستورية في الانتخابات النيابية لعام ٢٠١٠، لاختيار الرئاسات الثلاث وكانت المدة الفعلية تنتهي في الخامس عشر من أيلول من تاريخ مصادقة المحكمة على الانتخابات النيابية وانعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب وبقائها مفتوحة دون وجود سند دستوري أو قانوني يسمح بذلك^(٢).

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا قرارها السابق في العديد من القرارات اللاحقة^(٣).

٢- الموقف الثاني للمحكمة الاتحادية العليا: يتمثل هذا الموقف في عدول المحكمة عن قراراتها السابقة حول ما المقصود بالكتلة النيابية الأكثر عدداً ، إذ اعتنقت تفسيراً مغايراً لما سبق بأصدارها القرار رقم (٢٩ / اتحادية / ٢٠٢٠) الصادر بتاريخ (٢٠٢٠/٣/١٦)^(٤)، وجاء فيه "أن المرحلة التي تلت اعتذار المكلف بتشكيل مجلس الوزراء وفق المادة (٧٦) من الدستور يكون بعدها الخيار حصرياً لرئيس الجمهورية وفق الفقرة (ثالثاً) من المادة (٧٦) من الدستور بتكليف مرشحاً جديداً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ اعتذار المرشح السابق ... وفق مسؤوليته الدستورية وليتولى المرشح الجديد بتشكيل الوزارة وعرضها على مجلس النواب خلال مدة أقصاها

(١) كمال علي حسين، التنظيم الدستوري لتشكيل الحكومة واختصاصاتها في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٦، ص ٥٦.

(٢) د. سري هاشم محمد النعيمي، الانتخابات البرلمانية الاتحادية في العراق وآفاقها المستقبلية، الطبعة الأولى، دار تموز للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، ٢٠١٥، ص ١٠٧.

(٣) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٥ / ت.ق / ٢٠١٤ الصادر في ١١/٨/٢٠١٤، وكذلك قرارها رقم ٧٠ / اتحادية / ٢٠١٩ الصادر في ٢٨/٧/٢٠١٩، والقرار رقم ١٧٠ / اتحادية / ٢٠١٩ الصادر في ٢٢/١٢/٢٠١٩، المنشورات على الموقع الإلكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>، تاريخ الزيارة ٢٢/٦/٢٠٢٤ الساعة ٤:٠٠م.

(٤) ينظر المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٩ / اتحادية / ٢٠٢٠) الصادر في تاريخ (٢٠٢٠/٣/١٦)، المنشور على الموقع الإلكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php> ، تاريخ الزيارة ٢٢/٦/٢٠٢٤ الساعة ٥:٠٠م.

الفصل الثاني: أثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

ثلاثون يوماً^(١)، ووفقاً لهذا القرار فقد منحت لرئيس الجمهورية الخيار الحصري بتكليف المرشح الجديد لرئاسة مجلس الوزراء.

وقد أثار هذا القرار الجدل بين أصحاب الاختصاص، إذ يرى أنه يعد خرقاً دستورياً وبصورة صريحة، كون أن المادة (٧٦/أولاً) من الدستور تضع نصاً حاكماً بعنوان (مرشح) الكتلة النيابية الأكثر عدداً وكلمة (مرشح) تعني أن جهة ما رشحته والمادة أعلاه حددت الجهة المختصة بالترشيح وهي الكتلة النيابية الأكثر عدداً^(١)، وقد فرق الدستور بين (حق الترشيح) و (حق التكليف) إذ إن حق الترشيح أعطى للكتلة النيابية، أما حق التكليف فهو مسؤولية تقع على عاتق رئيس الجمهورية، وأساس ذلك نص المادة (٧٦) من الدستور، وأن منح رئيس الجمهورية صلاحية التكليف الثاني بعد اخفاق المكلف الأول يعد خرقاً دستورياً، فضلاً عن أن إعطاء الحقين معاً لرئيس الجمهورية كما أقرته المحكمة الاتحادية العليا في قرارها المتقدم يخالف أسس النظام البرلماني الذي نص عليه الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥، والذي يقوم على حكم الأغلبية المنتخبة من الشعب، أي أن المحكمة بقرارها هذا قد عدلت النظام السياسي البرلماني المنصوص عليه في المادة (١) من الدستور وجعلته نظاماً رئاسياً، دون سلوك الطريق المرسوم دستورياً في المادتين (٢٦ و١٤٢)^(٢).

كذلك نجد أن المحكمة لم تقف على انتهاك رئيس الجمهورية للمدد الدستورية الواجب تكليف الدكتور (محمد توفيق) خلالها رغم انقضاء خمسة واربعون يوماً على التكليف، وهذا يستوجب بطلان المرسوم الجمهوري بالتكليف لانتهاكه الدستور. وهكذا فقد خالف قرار المحكمة حجية القرارات السابقة الصادرة منها المتعلقة بتفسير الكتلة النيابية الأكثر عدداً، إذ اكدت جميع القرارات السابقة على اتباع المنهج نفسه في التفسير، فضلاً عن أن القرار يعد معدوماً من الناحية القانونية؛ لأنه صدر من محكمة غير مكتملة النصاب والانعقاد لاشتراك أحد القضاة المتقاعدين في إصدار القرار ومن دون الاستناد لسند قانوني يجيز ذلك^(٣).

(١) ينظر رأي رئيس مجلس القضاء الأعلى القاضي فائق زيدان، المنشور على الموقع الإلكتروني

<https://www.hjc.iq/view.6673> تاريخ الزيارة ٢٣/٦/٢٠٢٤ الساعة ٣٠:٤٠م.

(٢) د. دعاء إبراهيم زهراو، إضاءات دستورية في قرارات واحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، دار المسلة، بغداد، ٢٠٢٤، ص ١٠٠.

(٣) د. أسامة الشيب، حق رئيس الجمهورية بالتكليف على وفق المادة (٧٦/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مقال منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.bayancer.org/> ٠٣/٢٠٢٠/٥٧٦٧، تاريخ الزيارة، ٢٣/٦/٢٠٢٤، الساعة ٣٠:٦م.

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

ثم عادت المحكمة الاتحادية العليا لتعدل مرة أخرى مؤكدة أهمية الائتلافات النيابية وتغليبها على النص الدستوري بعد أن أصدرت قرارها رقم (٧) وموحداتها رقم ٩ و ١٠ / اتحادية/ ٢٠٢٢) وجاء فيه "وهذا لا يمنع من أن تقدم قائمة الكتلة النيابية الأكثر عدداً في أي جلسة لمجلس النواب حتى وأن كانت بعد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية لأن قائمة الكتلة النيابية الأكثر عدداً عرضة للتغيير بحسب التحالفات بين الأحزاب والقوائم الانتخابية لحين الإعلان عن هذه الكتلة الأكثر عدداً من قبل رئاسة مجلس النواب ثم رفعها الى رئيس الجمهورية"^(١).

إن عدول المحكمة الاتحادية العليا عن التفسيرات السابقة بشأن الكتلة النيابية الأكثر عدداً، يعود الى عدة أسباب خارجية تؤثر فيها وقد تكون هذه الأسباب هي ظروف تتمثل بتغيير الواقع وكيفية فهم الحقائق وقد يكون السبب التغيير الواقع السياسي أو ظروف اجتماعية أو محيطية بالواقعة القضائية، ورغم أن النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ قد أجاز العدول في قرارات المحكمة لمواكبة المستجدات السياسية، إلا أن هذا العدول محل نظر لعدة أسباب منها أن الدستور نص على قطعية قرارات المحكمة، ومن ثم فإن القول بجوازه معناه تغليب النظام الداخلي على الدستور، وكذلك خلو قانون المحكمة الاتحادية العليا من نص يجيز ذلك^(٢).

يلاحظ مما تقدم أن عدم وضوح رؤية المشرع الدستوري وقت وضعه النص المتعلق بتشكيل الحكومة قد جعل الأمر مفتوحاً للتجاوزات والاعتبارات السياسية من دون رادع، وأن هذا التباين والاجتهاد في التفسيرات والاختلاف في تحديد المقصود بالكتلة النيابية الأكثر عدداً، ناجم عن التنافس بين الأحزاب السياسية الذي تجاوز أخلاقيات المنافسة وقواعد العمل السياسي في ظل أجواء ديمقراطية لا تحكمها أي ضوابط، ومن ثم أصبحت الأطراف السياسية تفسر النصوص الدستورية وفق اهوائها ومصالحها من غير مراعاة لقواعد تفسير النصوص الدستورية^(٣).

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا (٧) وموحداتها رقم ٩ و ١٠ / اتحادية/ ٢٠٢٢)، المنشور على الموقع الإلكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>، تاريخ الزيارة ٢٣/٦/٢٠٢٤ الساعة ٨:٠٠م.

(٢) د. مصدق عادل طالب، النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٠ بين التقنيات التقليدية ومتطلبات الحداثة والتحديد، الطبعة الأولى، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٠، ص ٢١٥-٢١٧.

(٣) د. منذر الفضل، مصدر سابق، ص ١٣٧.

لذلك فقد أدى هذا الازدواج وعدم الاستقرار على مفهوم الكتلة النيابية الأكثر عدداً الى عدة آثار سلبية عند كل انتخابات نيابية ومن ثم إثر على سير العمل في الدولة، فالأصل أن التفسير يحسم النزاع والغموض الذي يعتري النص الدستوري، بصورة قطعية لا تحتمل التأويل، وهذا خلافاً لقرار المحكمة الاتحادية العليا إذ جعل الخلاف وعدم الاستقرار السياسي هو السمة الغالبة في جميع الحكومات اللاحقة التي تم تشكيلها، والتي تجسدت آثارها في المشاكل التي رافقت تشكيل الوزارة عبر الحكومات المتعاقبة.

نخلص مما تقدم أن عدم وضوح المقصود من مصطلح الكتلة النيابية الأكثر عدداً أدى إلى الاجتهادات بين الأوساط السياسية حول هذا المفهوم، فعدم دقة صياغة نص المادة (٧٦) ساعد الكتل النيابية على أن تفسر كل كتلة المصطلح حسب مصلحتها، ومن ثم أثر ذلك على عملية التشكيل، فعلى الرغم من أن دستور جمهورية العراق النافذ أخذ بالنظام البرلماني إلا أن التوافق السياسي أثر على تشكيل الحكومة وعلى استحقاق الكتل الفائزة في الانتخابات، ومن ثم يعد هذا اهداراً للأصوات التي منحت للكتلة الفائزة واجحافاً بحق الكتلة الفائزة في الانتخابات، لذا من الأفضل تعديل صياغة نص المادة (٧٦/أولاً) من الدستور والخذ بمفهوم الكتلة الانتخابية الفائزة في الانتخابات، وذلك احتراماً لمبدأ السيادة الشعبية وخاصة ان الدستور قد اعتنق النظام البرلماني، ومن ثم فإن إرادة غالبية الشعب يجب أن تظهر في تشكيل الحكومة.

الفرع الثاني

أثر الصياغة الدستورية على جلسات مجلس النواب المتعلقة بتشكيل الحكومة

تثير عملية صياغة النصوص الدستورية المنظمة لعمل جلسات مجلس النواب المتعلقة بتشكيل الحكومة جملة من المشاكل، نتيجة الغموض أو النقص في النصوص والذي يؤدي إلى مشاكل على الصعيد القانوني، لذلك سنتطرق لأهم ما تثيره هذه الصياغة من مشاكل تتعلق بلسات مجلس النواب وعلى النحو الآتي:

أولاً: أثر الجلسة المفتوحة على تشكيل الحكومة

أخذ دستور جمهورية العراق النافذ بالنظام البرلماني، وهذا النظام يتكون من ثلاث سلطات تعمل وفق مبدأ الفصل بين السلطات^(١)، ومن ثم فإن غياب أي سلطة سوف يخل بالنظام البرلماني، فقد ألزم الدستور أن يتم في الجلسة الأولى لمجلس النواب اختيار رئيس المجلس ونائبي له وأداء اليمين الدستوري، من أجل تشكيل هذا المجلس، وعليه يتطلب أن يتم انعقاد الجلسة الأولى في موعدها المحدد وفق الشروط المطلوبة، لما لها من أثر كبير على باقي جلسات المجلس، فهذه الجلسة تعد اللبنة الأساسية التي تنطلق منها باقي الجلسات، فهي أما أن تؤدي إلى الاستمرار بعمل المجلس أو إلى توقفه، بسبب تعطيل المهام التي حددها الدستور في هذه الجلسة، فتوقف الجلسة الأولى يتسبب بتوقف عمل مجلس النواب، ومن ثم لا يستطيع القيام بالأعمال الموكلة إليه، فلا يمكنه أن يعقد باقي الجلسات ولا ممارسة اختصاصه التشريعي ولا انتخاب رئيس الجمهورية أو منح الثقة للحكومة^(٢).

وعلى الرغم من وضوح مفهوم الجلسة الأولى من حيث التوقيت الزمني، إلا أن استمرارها كان محل خلاف، فالجلسات الأولى السابقة في مجلس النواب وبالأخص في الدورتين الثانية والرابعة، شهدت الاستمرار في الجلسة الأولى دون التقيد بالتوقيت الزمني، واطلق على هذا النوع من الجلسات مصطلح (الجلسة المفتوحة)، ويقصد بها أن تكون جلسة مجلس النواب مفتوحة دون التقيد بسقف زمني محدد، لحين تسوية الخلافات بين أعضاء مجلس النواب على مسألة معينة^(٣).

بالرجوع إلى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وقانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لعام ٢٠١٨، والنظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، نجد أن نصوصهم جاءت خالية من ذكر مصطلح (الجلسة المفتوحة)، فقد ظهر هذا المصطلح في الأوساط السياسية بعد الانتخابات

(١) فقد اكدت المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق على انه "تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات".

(٢) وديع دخيل إبراهيم، التنظيم القانوني لجلسة مجلس النواب العراقي الأولى، بحث منشور في مجلة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الانبار، المجلد ١٣، العدد ٢، ٢٠٢٣، ص ١٢٠٠.

(٣) د. ياسر عطوي عبود، حيدر علي ضايف، المدد الدستورية المتعلقة بتشكيل السلطة التشريعية في ميزان القضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، المجلد ١٥، العدد ١، ٢٠٢٣، ص ١٢٥.

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

النيابية لسنة ٢٠١٠، بسبب عدم التوافق بين الكتل السياسية على تشكيل الحكومة، فبعد أن ترأس الجلسة الأولى أكبر الأعضاء سناً، ونتيجة الضغوطات فقد قرر الأخير جعل جلسة مجلس النواب مفتوحة، مما أدى إلى استمرارها عدة شهور، وتكرر الأمر أيضاً في الانتخابات النيابية لعام ٢٠١٤، لعدم حصول التوافق السياسي بين الكتل على توزيع المناصب الرئاسية، مما أدى إلى لجوء رئيس السن إلى رفع الجلسة الأولى إلى ميعاد آخر بسبب عدم تحقيق النصاب^(١).

ومن الجدير بالذكر أن قرار رئيس السن في الدورات النيابية قد عرقل اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه حسبما تتطلب المادة (٥٥) من الدستور^(٢)، كما أدى إلى عرقلة العملية السياسية بعد ترشيح رئيس الجمهورية وفقاً للمادة (٧٢/ب) من الدستور^(٣)، وتجاوز المدد المذكورة في المادة (٧٦) من الدستور بشأن تشكيل الحكومة، ونتيجة لهذا قد طرح هذا النزاع أمام المحكمة الاتحادية العليا، إذ قدم طعن إلى المحكمة بعدم دستورية القرار الذي أصدره رئيس السن حسب المادة (٥٤) من الدستور، والذي اعتبر فيه أن الجلسة الأولى مفتوحة دون الاستناد إلى أي نص دستوري أو قانوني، وأصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها التفسيري بهذا الصدد ".... وأن ذلك يستلزم أن يتولى مجلس النواب المنتخب في أول جلسة له انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه تنفيذاً للالتزام المنصوص عليه في المادة (٥٥) من الدستور،، ومن ثم يقوم مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة (٧٠) من الدستور خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول انعقاد للمجلس...، ليتولى رئيس الجمهورية مهامه الدستورية في مقدمتها تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً لتشكيل مجلس الوزراء،....، وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن غياب كل ما تقدم ذكره عن التطبيق وفي المدد المحددة دستورياً وبسبب من القرار الذي اتخذ بجعل الجلسة الأولى لمجلس النواب (مفتوحة) وإلى زمن غير محدد ودون سند من الدستور قد يشكل خرقاً لأحكامه وصادر مفهوم الجلسة الأولى ومراميها التي قصدتها المادة (٥٥) منه وبناء عليه ولعدم دستورية القرار بجعل الجلسة الأولى لمجلس

(١) د. دعاء إبراهيم زهراو، مصدر سابق، ص ٨٤.

(٢) أشارت المادة (٥٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن "ينتخب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً، ثم نائباً أول ونائباً ثانياً، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس،...".

(٣) نصت المادة (٧٢/ب) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن "يستمر رئيس الجمهورية بممارسة مهامه إلى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه، على أن يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول انعقاد للمجلس".

الفصل الثاني: أثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

النواب في دورته لسنة ٢٠١٠ (مفتوحة) قررت المحكمة الاتحادية العليا إلغاء هذا القرار وإلزام المدعى عليه إضافة إلى وظيفته بدعوة مجلس النواب للانعقاد واستئناف أعمال الجلسة الأولى المنصوص عليها في المادة (٥٥) من الدستور والمهام الدستورية الأخرى^(١).

يتبين لنا مما تقدم أن القرار أعلاه، أن المحكمة الاتحادية العليا قد ابطلت القرار الذي جعل الجلسة الأولى مفتوحة، بما يخالف المدد الدستورية المنظمة لتشكيل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ومن ثم فإن إبقاء الجلسة الأولى مفتوحة يخل بالتوقيت المحدد في الدستور لاختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه من جهة، ويؤدي الى الانتقاص من المدة المحدد لاختيار رئيس الجمهورية التي حددها الدستور بثلاثين يوماً من تاريخ اختيار رئيس مجلس الوزراء ونائبيه من جهة أخرى.

ورغم قرار المحكمة بعدم دستورية الجلسة الأولى، إلا أن مجلس النواب قد خالف قرار المحكمة الاتحادية العليا وعاد لتطبيقها مرة أخرى في الدورة الانتخابية (٢٠١٨-٢٠٢٢) إذ أقر رئيس السن باستمرار انعقاد الجلسة الأولى لليوم التالي الذي يليها، ومن ثم تم تأجيل الجلسة للمرة الثانية، لعدم تحقق النصاب القانوني، فالجلسة المفتوحة تعد طريقة غير دستورية تستخدمها الكتلة الفائزة في انتخابات مجلس النواب بغية التحايل والالتفاف على تطبيق أحكام المادة (٥٥) من الدستور من أجل تأخير عملية تشكيل الحكومة لحين الاتفاق بين الكتل السياسية على ذلك وفقاً للمادة (٧٦) من الدستور، وهذا يمثل مخالفة لقرارات المحكمة الاتحادية العليا التي تعد باتة وملزمة من جهة، ومخالفة للمادة (٥٥) من الدستور والتي نصت على أن "ينتخب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً ثم نائباً اول ثم نائباً ثاني بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بالانتخاب السري المباشر"^(٢).

ونرى أن جعل الجلسة الأولى لمجلس النواب مفتوحة هو خرق للدستور، لأن أي خروقات دستورية أو قانونية لهذه الجلسة سوف تؤثر على باقي الجلسات، لذلك لا يمكن أن ينطبق مفهوم الجلسة المفتوحة على الجلسة الأولى لمجلس النواب، لان هذه الجلسة فيها مهام محددة بموجب

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٥/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٤/١٠/٢٠١٠، منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>، تاريخ الزيارة ١/٨/٢٠٢٤، الساعة ٨:٥٠ م.

(٢) د. مصدق عادل طالب، الجلسة الأولى لانعقاد مجلس النواب في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية) بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ٣٤، العدد ٢، ٢٠١٩،

الفصل الثاني: أثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

الدستور يجب اكمالها، فعدم اكمالها سوف يؤدي الى تعطيل عمل السلطة التشريعية عن باقي الاعمال وهي انتخاب رئيس الجمهورية، ومن ثم تأخير تكليف رئيس مجلس الوزراء وتشكيل الحكومة الى فترات لاحقة، مما يؤثر بصورة ضمنية على المدد الدستورية المحددة لتكوين السلطة التنفيذية، لذلك لا بد أن يتم صياغة نصاً صريحاً وواضحاً يعالج مسألة (الجلسة المفتوحة) لوضع حداً لتجاوز المدد الدستورية.

ثانياً: أثر الصياغة الدستورية على تحديد النصاب المحدد لأنعقاد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية

أناط دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ بمجلس النواب آلية اختيار رئيس الجمهورية، وهذا ما أشارت إليه المادة (٦١) بنصها "يختص مجلس النواب بما يأتي: ...، ثالثاً: انتخاب رئيس الجمهورية"، وقد نظمت المادة (٧٠) عملية اختيار رئيس الجمهورية، إذ نصت في بندها الأول على "ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه"، وقد تبنى الدستور هذه الطريقة في اختيار رئيس الجمهورية كونها وسيلة ديمقراطية لأسناد السلطة^(١).

وفي الاتجاه نفسه سار المشرع في قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢، إذ نص على إن "يعد رئيساً للجمهورية من حصل على أغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب"^(٢).

وبالرجوع الى المادة (٧٠/ثانياً) من الدستور نجد أنه قد اقر في حال عدم حصول المرشحين على الأغلبية المطلوبة المحددة في البند أولاً من هذه المادة، الأمر الذي سيكون محصوراً بين المرشحين الذين حصلوا على اعلى الأصوات، ومن يحصل على أكثرية الأصوات يصبح رئيساً للجمهورية^(٣).

(١) د. رائد حمدان المالكي، التداول السلمي للسلطة في النظم الدستورية الوضعية، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص ٢٧٤.

(٢) ينظر المادة (٧) من قانون احكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢.

(٣) نصت المادة (٧٠/ثانياً) من الدستور العراقي النافذ على "إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الأصوات ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراح الثاني"، وفي الاتجاه نفسه ذهب المشرع في قانون احكام الترشيح لرئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ إذ نصت المادة (٨) على "إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المنصوص عليها في المادة (٧) من هذا القانون =

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

ومما يؤخذ على البند ثانياً من المادة أنفة الذكر من الدستور، أن المشرع الدستوري لم يكن دقيقاً عند صياغته للنص، إذ إن هذا النص قد يثير الاشتباه فيما يختص بالاقتراع الثاني؛ لأن كلمة المرشحين تفيد المثنى والجمع، وكان على المشرع أن يضيف كلمة اثنين في طيات البند، أي أن يضيف العدد على المعدود لإزالة الغموض والإبهام، ويكون النص كالاتي (يجري اقتراع بين المرشحين الاثنين الذين حصلوا على أعلى الأصوات)^(١)، وكذلك قد أغفل الدستور الإشارة الى حالة ما إذا كان هناك مرشح واحد لرئاسة الجمهورية^(٢).

نلاحظُ مما تقدم أن المادة (٧٠) من الدستور لم تحدد ما هو النصاب المطلوب لجلسة اختيار رئيس الجمهورية، فالنصاب المذكور في المادة هو نصاب الفوز برئاسة الجمهورية وليس النصاب المحدد لجلسة الانعقاد لجلسة انتخاب رئيس الجمهورية، وهو نقص دستوري في صياغة النص اعلاه، إذ لا يمكن تحقق النصاب القانوني لاتخاذ القرارات ما لم يتم تحقيق نصاب انعقاد الجلسة عند التصويت، وكذلك لم يحدد قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢، ولا النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ النصاب القانوني للجلسة الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية، ألا انه بالرجوع للمادة (٥٩/اولاً) من الدستور نرى أنها حددت نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب الحاضرين.^(٣) وعليه يتبين لنا استناداً لنص هذه المادة من الدستور أن النصاب المحدد لانعقاد جلسة اختيار رئيس الجمهورية هو اغلبية عدد أعضاء مجلس النواب الحاضرين وليس عدد أعضاء مجلس النواب الكلي.

= لعدد أعضاء مجلس النواب يعاد الاقتراح ثانية ويتم التنافس بهذه الحالة بين المرشحين الذين حصلوا على اعلى الأصوات وعد رئيساً منتخباً للجمهورية من حصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني".

(١) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص ٣٦٥.
(٢) تدارك المشرع العادي الموقف وتولى تنظيمها في قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم (٨) لسنة ٢٠١٢ في المادة (٩) إذ نصت على "إذا أسفر الترشيح عن مرشح واحد لمنصب رئيس الجمهورية تجري الانتخابات ويعد المرشح منتخباً إذا حصل على أغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب وفي حالة عدم حصوله على تلك النسبة يستمر انعقاد مجلس النواب في جلسته ويعد رئيساً منتخباً للجمهورية من حصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني".

(٣) نصت المادة (٥٩/اولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن "يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه".

إلا أن المحكمة الاتحادية العليا كان لها تفسير مغاير للحالة المتقدمة، من خلال قرارها التفسيري، الذي جاء فيه "....."، ينتخب مجلس النواب رئيساً للجمهورية من بين المرشحين لرئاسة الجمهورية بأغلبية ثلثي مجموع عدد أعضاء مجلس النواب الكلي ويتحقق النصاب بحضور ثلثي مجموع عدد أعضاء مجلس النواب الكلي،...." رداً على الطلب المقدم من رئيس الجمهورية بالكتاب (٢٤٥ في ٢٠٢٢/٢/١) يطلب فيه بيان تفسير المادة (٧٠) من الدستور وبيان الأغلبية الواجب توافرها للشروع بالتصويت على انتخاب رئيس الجمهورية^(١).

وفي ذات يوم إصدار الحكم المذكور آنفاً ذي العدد (١٦ / اتحادية/٢٠٢٢) فقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا حكمها ذي العدد (٧ وموحديتها ٩ و١٠ / اتحادية/٢٠٢٢) في (٢٠٢٢/٢/٣) والذي قضت فيه "....، حيث عرف رئيس الجمهورية وشروط انتخابه الذي يجب أن يتم وفق احكام المادة (٧٠) من الدستور والتي تستوجب قيام مجلس النواب بانتخاب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه الكلي بجلسة يتحقق نصابها الدستوري بحضور ثلثي العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب على ان يتم الانتخاب بموافقة ثلثي العدد الكلي لأعضاء المجلس وفقاً للمادة (٧٠/أولاً) من الدستور، ومن ثم يتم تطبيق الفقرة (ثانياً) من ذات المادة في حال عدم حصول أي من المرشحين على الاغلبية المطلوبة، إذ يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الاصوات، ويعلن رئيساً من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني...."^(٢).

نرى أن المحكمة الاتحادية العليا لم تكن صائبة في قرارها التفسيري أعلاه، إذ ان المادة (٥٩/ أولاً) من الدستور قد ميزت بين نصاب انعقاد الجلسة ابتداء، فيما أشارت المواد الأخرى الى نصاب اتخاذ القرارات، إذ يكفي لتحقيق نصاب انعقاد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية حضور الأغلبية المطلقة من أعضاء مجلس النواب^(٣)، إضافة لذلك أن انتخاب رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب الكلي بجلسة يكون نصابها الدستوري بحضور ثلثي العدد الكلي لأعضائه على أن يتم

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٦ / اتحادية/٢٠٢٢)، في تاريخ ٢٠٢٢/٢/٣، المنشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٦/٢٠، الساعة ٢٠:٥٥م

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٩ و١٠ / اتحادية/٢٠٢٢) في (٢٠٢٢/٢/٣)، المنشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٦/٢٠، الساعة ٦:٠٠م.

(٣) ختام حمادي محمود، أختلال النصاب القانوني لجلسات المجلس النيابي، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، المجلد ١١، العدد ٤٢، ٢٠٢٢، ص ٢٧٣.

الفصل الثاني: أثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

الانتخاب بموافقة ثلثي العدد الكلي لأعضائه، هي شبه مستحيلة وقد تؤدي الى الدخول في مرحلة الانغلاق السياسي، وكذلك في حالة غياب أحد أعضاء مجلس النواب قد لا تتعدّد الجلسة الخاصة باختيار رئيس الجمهورية، مما يأخر عملية اختياره وهذا ما سيربك العمل السياسي ويصيبه بالشلل^(١).

كذلك خلطت المحكمة في هذا القرار بين نصاب الانعقاد ونصاب الانتخاب، رغم الاختلاف ما بين الأغلبية المطلوبة لكليهما، وكأنها تجاهلت النصوص الواردة في المادة (٥٩) من الدستور، فنصاب الانعقاد لجلسات مجلس النواب يكون وفقاً للمادة (٥٩/ثانياً) والتي جاءت مطلقة بدون أي استثناء يرد عليها والتي تنص على إن "تحقق نصاب انعقاد مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه"، أما بالنسبة لأغلبية انتخاب رئيس الجمهورية فقد حددتها المادة (٧٠) من الدستور، بأغلبية ثلثي عدد أعضائه^(٢).

ومما يلاحظ أيضاً أن القرار المتقدم لم يحدد النصاب القانوني المطلوب في جولة الاقتراع الثانية، فهل هو النصاب القانوني نفسه في جولة الاقتراع الأولى أي أغلبية ثلثي مجموع العدد الكلي لمجلس النواب، أم نعود للمادة (٥٩) في الدستور لتحديده أي يكون النصاب القانوني (نصف العدد الكلي+١)؟، وقد أرست المحكمة الاتحادية العليا في قرارها هذا نصاباً جديداً لم يكن موجوداً في الدستور والقوانين النافذة ولم يتم تطبيق هذا النصاب في الانتخابات السابقة لرئيس الجمهورية، وبسبب غياب ثلث أعضاء مجلس النواب عن جلسة ٢٦/٣/٢٠٢٢ لم يتمكن هذا المجلس من انتخاب رئيس الجمهورية وأجلت الجلسة ليوم آخر^(٣).

وفي رأينا أن المحكمة في قرارها التفسيري هذا قد أثرت على عملية تشكيل الحكومة ومن ثم حصول معوقات وازمات في التشكيل، فمن الصعب تحقيق هذه الأغلبية لعدم التوافق السياسي بين الكتل النيابية، فقرارها هذا يشجع على تعطيل انعقاد جلسات المجلس النيابي وتتيح لثلث الأعضاء

(١) د. دعاء إبراهيم زهراو، وقفات دستورية في ظل الازمة السياسية في العراق بعد انتخابات ٢٠٢١، الطبعة الأولى، دار المسئلة، بغداد، ٢٠٢٣، ص ٢٤-٢٥.

(٢) د. دعاء إبراهيم زهراو، المصدر نفسه، ص ٢٥.

(٣) د. شاهو غفور احمد، موقف المحكمة الاتحادية العليا حول انتخاب رئيس الجمهورية في العراق (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، المجلد ١٥، العدد ٥٧، ٢٠٢٣، ص ٥٧.

الفصل الثاني: أثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

تعطيل أعمال المجلس المصيرية، ومن بينها انتخاب رئيس الجمهورية، إذ يتوقف على انتخابه تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً وفقاً لأحكام المادة (٧٦) من الدستور.

فقد شهد الواقع العملي تأخير عملية اختيار رئيس الجمهورية بسبب عدم اكتمال النصاب القانوني في الدورة الانتخابية الأخيرة (٢٠٢١)، المتمثل بحضور ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب على الرغم من مضي ثمان أشهر على إجراء الانتخابات، مما أدى انسحاب أعضاء الكتلة الصدرية نتيجة عدم تمكنها من تحقيق النصاب المطلوب وتحقيق التوافق السياسي المطلوب لتحديد الكتلة الأكثر عدداً ومن ثم ترشيحها مرشح الكتلة لتشكيل مجلس الوزراء.

يتضح مما تقدم، أن صياغة النصوص الدستورية لجلسات مجلس النواب المتعلقة في تشكيل الحكومة، قد أثرت في تأخير تشكيلها، وذلك من خلال تجاوز المدد الدستورية، إذ أن أي خروقات دستورية أو قانونية في الجلسة الأولى لمجلس النواب سوف يؤثر على باقي الجلسات، فلا يمكن الاستمرار بعمل المجلس إذا ما توفقت هذه الجلسة أو ألغيت، نتيجة لأهمية هذه الجلسة التي تعد اللبنة الأساسية لباقي الجلسات، لما تحويه من أعمال مهمة حددها الدستور (اختيار رئيس مجلس النواب ونائبيه)، وكذلك الحال في تحديد النصاب المحدد لانعقاد جلسة انتخاب رئيس الجمهورية، إذ أن هناك عدة آثار تترتب على عدم تحقيق النصاب القانوني، والتي تتمثل بتأجيل انعقاد الجلسات مما يترتب عليه تعطيل الإجراءات الدستورية بتشكيل الحكومة الجديدة ومن ثم مخالفة المدد الدستورية المنصوص عليها في الدستور لانتخاب رئيس الجمهورية وتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، وتصيح المدد غير مجدية، ونتيجة لصعوبة تحقيق النصاب الذي حددته المحكمة الاتحادية العليا في قرارها التفسيري لتحديد ذلك النصاب القانوني قد يؤدي إلى عقد جلسات غير دستورية بطبيعتها أو ما يطلق عليها بالجلسة المفتوحة والتي اقرت المحكمة عدم دستورتها؛ لذا نرى أنه يستوجب على المشرع الدستوري تعديل صياغة نص المادة (٧٠) من الدستور وتحديد ما هو النصاب اللازم لجلسة اختيار رئيس الجمهورية، فالنصاب المذكور في هذه المادة هو نصاب الفوز برئاسة الجمهورية وليس النصاب المحدد لجلسة الانعقاد لجلسة انتخاب رئيس الجمهورية.

المبحث الثاني

سبل معالجة عيوب الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة

إن المشرع الدستوري مهما وصل إلى إجابة في تنظيم صياغة النصوص الدستورية، إلا أنه لا يستطيع أن يكون ملماً بكافة الموضوعات والتفاصيل التي يحتم تنظيمها، فالنصوص الدستورية بعد نفاذها قد يظهر بها قصور عن معالجة مسائل معينة بالتنظيم، أو تناولتها ولكن جاءت صياغتها ركيكة وغير دقيقة، أو تكون صياغتها مبهمة وغامضة، مما يؤدي إلى حدوث قصور أو فراغ دستوري يعجز معه النص الدستوري عن تقديم حل لمسألة معينة^(١).

ومهما كان السبب فإنه لا بدّ من العمل على معالجة هذا الخلل في صياغة النصوص الدستورية لتدارك الآثار التي قد تتجم عنه، من خلال سبل معالجة عيوب الصياغة الدستورية؛ لذا ومن أجل بيان سبل معالجة صياغة النصوص الدستورية سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول دور التعديل الدستوري في معالجة عيوب صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بتشكيل الحكومة، أما المطلب الثاني نتناول دور التفسير القضائي للدستور في معالجة عيوب صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بتشكيل الحكومة.

المطلب الأول

دور التعديل الدستوري في معالجة عيوب الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة

يُعدّ التعديل الدستوري أمراً في غاية الأهمية، بوصفه أسلوباً من أساليب معالجة عيوب صياغة النصوص الدستورية، من خلال استجلاء الغموض، أو استدراك النقص في النصوص، فضلاً عن معالجة بعض المواضيع فقد تحدث أمور مستجدة لم ينص عليها الدستور، بسبب عدم احاطة المشرع الدستوري بكافة المسائل المرتبطة بالموضوعات التي ينظمها.

ولما كان لتعديل الدستور هذا الأثر المهم في معالجة عيوب صياغة النصوص الدستورية، وعليه سنقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول أثر جمود إجراءات التعديل الدستوري على معالجة

(١) احمد العزي النفشبندي، تعديل الدستور (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مؤسسة الوراق، عمان، ٢٠٠٦، ص ٢٩.

عيوب الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة، أما الفرع الثاني سنبين فيه فاعلية التعديل الدستوري في معالجة عيوب الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة، ووفق الآتي:

الفرع الأول

أثر الجمود على معالجة عيوب الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل

الحكومة

أن التعديل أحد أهم الأساليب التي تستخدم لمعالجة عيوب الصياغة الدستورية التي تعتري النصوص، لأن التعديل يشتمل على أجزاء تعديلات في النصوص الدستورية دون أن يتم اللجوء إلى تعطيل الدستور أو إلغائه.

ينصرف معنى التعديل الدستوري إلى تغيير يلحق نصاً دستورياً بأكمله أو جزءاً منه أو أكثر من نص في الدستور^(١)، وكذلك يقصد به إدخال التغيير على الدستور بإضافة نصٍ أو أكثر إليه أو حذف نص أو أكثر أو استبدال نص أو أكثر^(٢)، وعليه فالتعديل الدستوري هو إجراء تقوم به السلطة التأسيسية المنشأة (المختصة بتعديل الدستور) بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكام الوثيقة الدستورية، أو إضافة أحكام أخرى جديدة إليها، وذلك وفق الإجراءات المبينة في الدستور^(٣).

وتبرز أهمية التعديل الدستوري في معالجة عيوب الصياغة الدستورية من ناحيتين، فمن الناحية السياسية يضع الدستور القواعد الأساسية المتعلقة بنظام الحكم وتشكيل الحكومة واختصاصاتها في ظل الظروف الراهنة، وهذه الظروف عرضة للتغيير فإذا تغيرت وجب تغييره وفقاً لمتطلبات المرحلة، وإلا عجزت النصوص الدستورية عن مواكبة تطورات الواقع السياسي، مما يسبب ظهور فجوة بين النص والواقع، أما من الناحية القانونية فجمود النصوص الدستورية جموداً مطلقاً يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة، فمن حق الأمة تعديل دستورها متى ما تغيرت الظروف والاعتبارات الحاكمة للواقع السياسي، فليس من المنطق الإبقاء على نصوص تتعارض مع الأفكار السائدة في المجتمع أو

(١) د. يوسف الحاشي، مصدر سابق، ص ٢٢٩.

(٢) د. علي يوسف الشكري، ود. محمد الناصري، مصدر سابق، ص ١٣٣.

(٣) د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري المقارن، الطبعة الأولى، بدون مكان نشر، ٢٠٢١، ص ٤٢٨.

الفصل الثاني: أثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

تعتبرها أحد عيوب الصياغة كالنقص أو الغموض مما يتسبب في الوقوع في أزمات وخلافات سياسية^(١).

إلا أن تحديد مدى أهمية التعديل الدستوري في معالجة عيوب صياغة النصوص الدستورية يتأثر بالجمود، لأن جمود إجراءات التعديل يؤدي الى صعوبة معالجة النصوص التي جاءت صياغتها غير واضحة ومبهماة، وهذا ما حدث في العراق فمُنذ نشأة الدستور النافذ الى الان لم يتم إجراء أي تعديل دستوري، رغم أن الواقع العملي اثبت الحاجة إلى إجراء تعديلات دستورية في العديد من نصوصه، وخاصة النصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة فبعد كل دورة انتخابية يثبت عدم قدرة النصوص المنظمة لعملية التشكيل على مواكبة التطور السياسي في الشارع العراقي، مما يؤدي الى دخول العراق في مرحلة الانغلاق السياسي، وهذا ما سنوضحه من خلال بيان آليات التعديل الدستوري التي نص عليها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وهل هناك بعض الحلول لمعالجة جمودها من أجل معالجة عيوب الصياغة للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة^(٢).

لقد حدد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، السلطة المختصة بالتعديل وإجراءاته وفقاً لآليتين:

أولاً: الآلية الاعتيادية

تتمثل الآلية الأولى لتعديل الدستور في المادة (١٢٦) والتي تُعد أسلوباً اعتيادياً لتعديل الدستور، وباستقراء نص المادة أعلاه نجد أنها بينت آلية التعديل وفق مراحل، تبدأ بعملية الاقتراح إذ أشارت إلى "أولاً: لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخمس أعضاء من مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور"، أن المشرع الدستوري قد اعطى حق اقتراح التعديل الدستوري للسلطة التنفيذية بشقيها (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) وللسلطة التشريعية^(٣)، الا أن البعض يرى أن جعل الاقتراح مشتركاً بين قطبي السلطة التنفيذية، يعد قيماً فرضه الواقع السياسي على تعديل

(١) د. عبد الله شرقي الجنائي، الانحراف الدستوري، مصدر سابق، ٣١٩.

(٢) د. إبراهيم بحر العلوم، ازمة التعديلات الدستورية بين الرؤية السياسية والأكاديمية، الطبعة الأولى، العلمين للنشر، الكوفة، ٢٠٢٢، ص ٤٨٤.

(٣) د. فائز عزيز أسعد، دراسة نافذة لدستور جمهورية العراق، مطبعة دار التبيان، بغداد، ٢٠٠٥، ص ٨٠.

الفصل الثاني: أثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

الدستور، تتجلى خطورته في حالة عدم الاتفاق بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في شأن المقترح، وكان الاجدر أن يتم منح اختصاصاً منفرداً للاقتراح لكلا الطرفين^(١).

أما المرحلة التالية فهي مرحلة إقرار التعديل الدستوري، فقد أشارت المادة (١٢٦/ثانياً) على أن "لا يجوز التعديل.....، وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام"، يتضح من نص هذه المادة أن المشرع الدستوري قد حدد إقرار التعديل بموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء، ولم يحدد المشرع كيفية إعداد ومناقشة مشروع التعديل وكان الأفضل بيان هذه الإجراءات بنصوص واضحة لأهميتها وخطورة موضوع التعديل^(٢).

وقد أسند المشرع مرحلة إقرار التعديل بصورته النهائية الى مصدر السلطات الشعب، عن طريق استفتاء عام على مقترح التعديل الذي ينال موافقة أغلبية ثلثي مجلس النواب، ولم تبين المادة (١٢٦) شروط نجاح الاستفتاء، ولكن المادة (١٣١) من الدستور قد حددت نسبة نجاح الاستفتاء إذا وافق عليه أغلبية المصوتين^(٣).

أما المرحلة الأخيرة من عملية التعديل فقد نظمها البند خامساً/أ من المادة (١٢٦) إذ أشارت الى "يعد التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند ثانياً وثالثاً من هذه المادة في حالة عدم تصديقه"^(٤).

بيد أن الآلية المتقدمة لتعديل الدستور ليست مطلقة الصلاحية، وإنما مقيدة فالسلطة المختصة باقتراح التعديل أو اقراره مقيدة بحظر موضوعي مؤقت يمتد مدة دورتين انتخابيتين متعاقبتين من نفاذ الدستور، والذي بموجبه منع إمكانية إجراء أي تعديل على المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني، إذ نصت المادة

(١) د. حسين عذاب السكيني، مصدر سابق، ص ١٢.

(٢) دعاء حسن محمد، القيود الرسمية لتعديل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة كربلاء، كلية القانون، ٢٠١٧، ص ١٣٢.

(٣) تنص المادة (١٣١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن "كل استفتاء وارد في هذا الدستور يكون ناجحاً بموافقة اغلبية المصوتين مالم ينص على خلاف ذلك".

(٤) المادة (١٢٦/خامساً/أ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(١٢٦/ثانياً) على أنه "لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين،...."^(١)، فضلاً عن احتواها على قيد موضوعي آخر وارد في الفقرة رابعاً من المادة (١٢٦) إذ نص على أن "لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة اغلبية سكانه باستفتاء عام"^(٢).

٢- آلية التعديل الشامل:

وقد نظمتها المادة (١٤٢) من الدستور، وتعد هذه الآلية طريقاً استثنائياً لنص المادة (١٢٦)، ويرى البعض أن وضع هذه المادة قد جاء برغبة من المشرع الدستوري من أجل تبسيط الشروط والإجراءات الواردة في الطريقة الاعتيادية، والواقع هو أنها قد ادرجت نتيجة لاعتراض بعض الكيانات السياسية وذلك من أجل إمكانية تعديل الدستور بعد نفاذها بخصوص بعض الموضوعات الخلافية^(٣).

ومن خلال استقراء نص المادة أعلاه نجد انها حددت عملية التعديل وفق مراحل أيضاً، تبدأ باقتراح التعديل من قبل مجلس النواب حصراً من خلال تشكيل لجنة من أعضائه لتقديم مقترحات التعديل الدستوري، وهذه اللجنة غير مقيدة بعدد، وحدد اختصاصها بعرض ما أقترح من تعديلات دفعة واحدة بتقرير يقدم الى مجلس النواب، ومن ثم لا يجوز تجزئة تلك المقترحات^(٤).

(١) شامل حافظ شنان الموسوي، تعديل الدستور وأثره على نظام الحكم في الدولة، الطبعة الأولى، المركز العربي، القاهرة، ٢٠١٨، ص ١٢٨.

(٢) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مصدر سابق، ص ٣٣٨.

(٣) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، مصدر سابق، ص ٢٩٩.

(٤) نصت المادة (١٤٢/أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على انه "أولاً: يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها".

أما مرحلة الموافقة على التعديلات على وفق هذا الأسلوب فقد حددتها الفقرة ثانياً من هذه المادة بالأغلبية المطلقة لأجمالي عدد أعضاء المجلس^(١)، وقد قيدت بشرط الاستفتاء، وذلك خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب، ويكون الاستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين مالم يرفضه المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر، وهذا يُعدّ استثناءً على أحكام المادة (١٣١) من الدستور، وخرقاً واضحاً لما هو مستقر عليه في المبادئ الديمقراطية التي تقتضي برجحان كفة الأغلبية، من خلال إعطاء حق النقض والرفض لثلاثي المصوتين في ثلاث محافظات بغض النظر عن نسبة المشاركين في التصويت^(٢)، ويلاحظ من نص المادة (١٤٢) أن عملية التعديل وفق هذه الآلية غير مقيدة، فلم تحتوي هذه المادة على أي محظورات أو محددات دستورية، كالقيود الزمنية أو الموضوعية التي تضمنتها الآلية الاعتيادية في المادة (١٢٦)^(٣).

إلا أن ما يأخذ على صياغة المادة المذكورة أعلاه أنه قد اعتراها نقصاً واضحاً، مما شكل عقبات أمام تعديل الدستور والتي تتمثل بالآتي:

١- **العقبة الأولى:** تتمثل بالشروط الخاصة لمكونات أعضاء اللجنة، فمن قراءة نص المادة نجد انها اشترطت شرطين في تحديدها للجنة تعديل الدستور، الشرط الأول أن تضم في عضويتها أعضاء مجلس النواب فقط، اما الشرط الثاني ان تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع، ومن ثم قد خالفت المادة عند تحديدها للشرط الثاني قاعدة المساواة المشار اليها في المادة (١٤) من الدستور لتجاهلها المكونات الأخرى^(٤).

(١) فقد نظمتها المادة (١٤٢) في فقراتها "ثانياً: تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتعد مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، ثالثاً: تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند ثانياً من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب، رابعاً: يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً بموافقة اغلبية المصوتين وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر".

(٢) دعاء حسن محمد، مصدر سابق، ص ١٤٢.

(٣) د. صالح حسين علي، آلية تعديل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ودلالاتها على الجمود، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، كلية القانون، جامعة تكريت، العدد ٤، الجزء ١، ٢٠٢٢، ص ٢٢١.

(٤) نصت المادة (١٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على انه "العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية، أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الراي أو الوضع الاقتصادي =

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

٢- عدم تحديد المجلس المعني بمهام التعديل: العتبة الثانية التي أثارها هذه المادة هي من هو المجلس المعني بمهمة التعديل، هل هو المجلس الذي يتشكل بعد نفاذ الدستور مباشرة، ام هو أي مجلس آخر؟، بصدد ذلك اختلفت الآراء حول الإجابة على من هو المجلس المعني بتشكيل اللجنة، وأمام هذه الاختلاف حول المجلس المعني في المادة (١٤٢)، فقد طلب تفسير هذه المادة من المحكمة الاتحادية العليا وجاء في قرارها ".... وبصدد الادعاء بأن النص يقضي أن تتشكل اللجنة في بداية عمل مجلس النواب فإن ذلك لا يحول دون تشكيلها لاحقاً ما دام حكمها قائماً ولم يلغى أو يعدل"^(١)، لذلك فإن المقصود بمجلس النواب الوارد في المادة (١٤٢) وفق قرار المحكمة ينصرف إلى كل مجلس يتم تشكيله بعد الانتخابات النيابية وليس للمجلس الأول تحديداً.

٣- فوات المدد الدستورية: لم تحدد المادة (١٤٢) تاريخ معين لتشكيل اللجنة المختصة بتقديم مقترح التعديل، كذلك لم تبين الإجراء الذي سيتخذ في حالة فشل اللجنة وعدم إنجازها ما كلفت به خلال المدة التي حددت لها وهي أربعة أشهر، وأمام هذا الغموض في صياغة هذه المادة، طرح الموضوع أمام المحكمة الاتحادية العليا والتي أجابت عن ذلك في عدة قرارات، ومن قراراتها بهذا الخصوص قرارها الصادر بشأن الطلب المقدم من مجلس النواب بخصوص تفسير المادة (١٢٦) من الدستور، واجابت المحكمة صراحة بالأولوية للمادة (١٤٢) لأنها استثناء على أحكام المادة (١٢٦)، إذ اكدت المحكمة الاتحادية العليا أن تطبيق المادة (١٢٦) من الدستور عند تقديم مقترح بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور لا يكون إلا بعد البت في التعديلات التي أوصت بها اللجنة المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من المادة (١٤٢) وفق الإجراءات المرسومة لهذه المادة^(٢).

لذلك فإن المحكمة في قرارها المتقدم، قد جعلت من الاستثناء أصل ومن الأصل استثناء، إذ أن الأصل هو أن يتم التعديل وفق القواعد العامة المنصوص عليها في المادة (١٢٦) والواردة في

=أو الاجتماعي"، وفقاً لهذا النص أن الجميع متساوون أمام القانون دون تمييز مما يتناقض مع ما ورد من أن اللجنة تضم أعضاء المكونات الرئيسية في المجتمع فقط.

(١) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٢٨/اتحادية/٢٠١٩) منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>، تاريخ الزيارة ١٠/٨/٢٠٢٤ الساعة ٣٠:٤٠م.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٤/اتحادية/٢٠١٧) منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>، تاريخ الزيارة ١٠/٨/٢٠٢٤ الساعة ٠٠:٠٨م.

الفصل الثاني: أثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

الأحكام الختامية العامة، فيما وضع المشرع الدستوري التعديل المنصوص عليه في المادة (١٤٢) ضمن الأحكام الانتقالية التي هي بطبيعتها أحكام مؤقتة استثنائية.

عليه فإن المدد المذكورة في المادة (١٤٢) الخاصة بالأحكام الانتقالية تعد مدد سقوط وليس من المدد الدستورية التنظيمية أو مدد تقادم، ومعنى ذلك على سبيل المثال في حال عدم تشكيل لجنة التعديلات الدستورية أو تشكيل اللجنة دون تقديم توصياتها خلال مدة أربعة أشهر، فإن ذلك يفهم منه سقوط التعديلات جملةً وتفصيلاً، وليس بإمكان مجلس النواب إعادة تشكيل لجنة لتعديلات الدستورية في الدورات اللاحقة على الدورة الانتخابية الأولى (٢٠٠٦ - ٢٠١٠) وذلك لصراحة النص الدستوري للمادة (١٤٢) المذكور أعلاه، إذ إن المادة (١٤٢) من الدستور مادة مؤقتة ينتهي تطبيقها بانتهاء حكمها المقيد بحدود زمنية أربعة أشهر من بداية عمل مجلس النواب، في حين إن المادة (١٢٦) نافذة ومستمرة بعد بحكمها، ومع هذا نجد أن المحكمة الاتحادية العليا علقت أو عطلت حكم المادة (١٢٦) إلى مدة أو أجل غير معلوم، ومن ثم فإن المحكمة إضافة قيد زمني غير محدد الأجل لعمل المادة (١٢٦)، مما يجعل حكم هذه المادة معطل عملياً من دون سند دستوري، ومن ثم فإن حكم المحكمة الاتحادية العليا هذا قد عطل حكم عام في الدستور بحكم استثنائي مؤقت مستنفذاً لمدته دون سند دستوري^(١).

يتضح لنا مما تقدم، أن جمود آليات التعديل الدستوري قد أثر على دور التعديل في معالجة النصوص الدستورية التي انتجت مشاكل عند تطبيقها سواء أكانت بسبب سوء صياغتها أو عدم مواكبتها للتغيرات التي حدثت في المجتمع، مما يؤدي إلى حالة الانغلاق السياسي في مسائل عديدة وخصوصاً في بداية جلسة مجلس النواب من حيث انتخاب رئيس الجمهورية أو تحديد مرشح الكتلة الأكثر عدداً، ومن ثم يضطر مجلس النواب في كل أزمة التوجه للمحكمة الاتحادية العليا بحثاً عن حل أو طريقاً لسلوكه، فوضع المادة (١٤٢) كاستثناء على تطبيق المادة (١٢٦) قد أضر من إجراء عملية التعديل، فرغم أن اللجنة التي حددتها المادة (١٤٢) قد تشكلت في أكثر من مره وقد كانت المادة (٧٦) من ضمن المواد المنقحة تعديلها، إلا أنها لم تصل إلى أي نتيجة لغياب التوافق السياسي

(١) د. مصدق عادل طالب، تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٤/ اتحادية/ ٢٠١٧) التعديلات المؤقتة لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ٣٣، العدد ٢، ٢٠١٨، ص ٥٢٩.

داخل مجلس النواب على المقترحات والمضي بها في حال إتمام عملية تعديل الدستور، وهذا الأمر يجعل المجلس متجاهلاً للنصوص الدستورية القائمة. لذا فإنه يتوجب أن يبادر مجلس النواب إلى وضع المادة (١٤٢) موضع التنفيذ وتشكيل اللجنة والعمل على إدخال الأكاديميين والقضاة والمختصين في القانون الدستوري في لجنة التعديلات الدستورية، لان كل تأخير في التعديل يؤدي الى تكرار المخالفات والانتهاكات لعملية الإصلاح الدستوري.

الفرع الثاني

فاعلية التعديل الدستوري في معالجة عيوب الصياغة الدستورية المتعلقة بتشكيل الحكومة

يمثل الدستور القانون الأساسي للدولة فهو واجهة النظام السياسي والقانوني فيها، ومن ثم فإن صياغة نصوصه لا بد أن تكون ملائمة للواقع^(١)، غير أنه لا يمكن الإلمام بكافه الأحكام الواجب الإحاطة بها في شكل قواعد دستورية، ومن ثم فإنه قد يسجل عليه بعض العيوب إذا ما أنتاب نصوصه نقص كبير أو غموض في الصياغة^(٢).

وبما أن الأصل في القاعدة الدستورية أن تكون قابلة للتعديل، لأنها تعبر عن حقيقة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، فلا توجد حقائق مطلقة أبدية، و إنما توجد حقائق نسبية قابلة للتعديل، ومن ثم يستوجب أن تأخذ التغيرات الضرورية مكاناً لها في الدستور، عليه لا بد أن تلجأ السلطة المختصة بالتعديل إلى إتباع الإجراءات التي ينص عليها الدستور لتعديله، بتجاوز النقص ورفع الغموض وإزالة التعارض الذي شاب نصوص هذا الدستور، وألا نكون امام فراغ جزئي قد يؤدي الى الفوضى والخلاف^(٣).

لذلك لجأت العديد من الدول إلى أتباع أسلوب التعديل الدستوري، لمعالجة ما يشوب دساتيرها من عيوب في صياغة نصوصها، ومن الأمثلة على التعديلات الدستورية التي تم اجروها نتيجة

(١) د. محمد عطية فودة، تعديل الدساتير في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة والرقابة عليها (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩، ص ١١٤ وما بعدها.

(٢) احمد العزي النفسبندي، مصدر سابق، ص ٢٩.

(٣) د. وليد محمد الشناوي، الرقابة القضائية على التعديلات الدستورية (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٣، ص ٣.

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

لنقص في صياغة المواد الدستورية، التعديل الأول للقانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ الحاصل في تموز عام ١٩٢٥، فقد جاء في هذا التعديل الأسباب الدافعة والموجبة له، ذلك أن الظروف التي وضع فيها القانون الأساسي قد أدت الى حدوث الكثير من النقص، والتي ظهرت في أثناء التطبيق، الامر الذي تطلب ضرورة تلافئها وقد شمل هذا التعديل ثمان مواد^(١).

كذلك الدستور المصري لعام ١٩٧١ (الملغى) فقد عالج النقص الدستوري من خلال تعديلات ٢٠٠٧، إذ عدل المواد (١٩٥، ١٤١، ١٣٣، ١٢٧) التي تضمن دعم الاسهام التشريعي والرقابي للبرلمان في مواجهة مجلس الوزراء، وإعطاء أهمية أكبر لمجلس الشعب في سحب الثقة من الحكومة دون حاجة للاستفتاء^(٢).

ومن الأمثلة على ذلك أيضاً، التعديل الثاني عشر للدستور الأمريكي الذي تم عام (١٨٠٤)، الذي جاء لمواجهة النقص المتمثل بعدم ذكر ما يجب العمل به لو لم يتم اختيار رئيس الجمهورية حتى يوم التصيب في منصب الرئاسة، فجاء التعديل لسد النقص في صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بهذا الجانب^(٣)، فقد جاء فيه أنه ".... إذا لم يقر مجلس النواب باختيار رئيساً عندما يؤول إليه حق الاختيار، قبل الرابع من شهر اذار/ مارس الآتي، يتولى نائب الرئيس منصب الرئاسة، كما في حالة وفاة الرئيس أو حالات عجزه التي ينص عليها الدستور، ويصبح نائباً للرئيس الشخص الذي يحصل على أكبر عدد من المقترعين لنائب الرئيس، إذا كان هذا العدد يشكل أغلبية مجموع عدد الناخبين المعينين. وإذا لم يحصل أي شخص على مثل هذه الأغلبية فحينئذ يقوم مجلس الشيوخ باختيار نائب الرئيس من بين الشخصين اللذين فازا بأكثر عدد من الأصوات في اللائحة والنصاب اللازم لهذا الغرض يتألف من ثلثي العدد الاجمالي لأعضاء مجلس الشيوخ، وسيكون الحصول على أغلبية العدد الإجمالي لازماً لهذا الاختيار. ولكن أي شخص غير مؤهل دستوريا لتولي منصب الرئيس يصبح غير مؤهل لمنصب نائب رئيس الولايات المتحدة"^(٤).

(١) د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩٨، ص ٣٣.

(٢) د. محمد احمد عبد النعيم، مبدأ المواطنة والإصلاح الدستوري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٤٤.

(٣) احمد العزي النقشبندي، مصدر سابق، ص ٣١.

(٤) ينظر التعديل الثاني عشر لدستور الولايات المتحدة الامريكية والذي تم اقراره في ٢٧ يوليو ١٨٠٤.

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

ومن الأمثلة على تعديل الدستور نتيجة عدم دقة صياغته لنصوص تشكيل الحكومة أيضاً، هو الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ (الملغى)، فقد تم تعديل الدستور بغية العمل على تمكين الشعب من حريه اختيار حكامه وإعادة صياغة تنظيم مواد تشكيل السلطة التنفيذية في سبيل إزالة الغموض الذي يحتويها، فقد جاء التعديل لسنة ٢٠٠٨، بجملة من الإصلاحات الدستورية، وفي مقدمتها اشتراط تعيين الوزير الأول (رئيس الحكومة) باستشارة الأغلبية البرلمانية مسبقاً من اجل ضمان الانسجام الضروري وضمان فاعلية أكبر في عمل الوزير الأول من خلال تعزيز صلاحياته^(١).

كذلك التعديل الدستوري الذي أُجري في لبنان وفقاً لدستور ١٩٢٦ المعدل، فقد كان رئيس الجمهورية يمتلك السلطة المطلقة في اختيار رئيس الحكومة^(٢)، ومن ثم جاء التعديل لهذا الدستور في عام ١٩٩٠ وغير من سلطة رئيس الجمهورية، فقد حدد في الفقرة الثانية من المادة (٥٣) من الدستور على ان "يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استنادا الى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها"، وعليه فقد عدل الدستور اللبناني بموجب التعديل المذكور آنفاً، عملية اختيار رئيس الحكومة فبعد أن كانت مطلقة لرئيس الجمهورية، جاء التعديل وقبدها بضرورة الحصول على موافقة المجلس النيابي من خلال الاستشارات النيابية الملزمة، وبخلاف ذلك يتعذر تشكيل الحكومة هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن نص الفقرة الرابعة من نص المادة (٥٣) بعد التعديل قد جعلت رئيس الجمهورية شريكاً مع رئيس مجلس الوزراء في اختيار أعضاء حكومته^(٣)، ورغم أن التعديل جاء لمعالجة مشكلة اختيار رئيس الحكومة، وذلك من خلال الاشتراك في اختياره بين رئيس الجمهورية والمجلس النيابي، إلا أنه وقع في حالة نقص دستوري في صياغة المادة، فلم يحدد الدستور المدة التي يجب أن يبدأ خلالها رئيس الجمهورية بإجراء الاستشارات النيابية اللازمة لتكليف رئيس الحكومة الجديد، بعد انتهاء عمر الحكومة القديم، ولم يحدد

(١) سي موسى حمزة، سلطة البرلمان في تعديل الدستور والقيود الواردة عليها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، ٢٠١٨، ص ٨١.

(٢) نصت المادة (٥٣) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ قبل التعديل على أن "رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقبلهم....".

(٣) د. علي مجيد العكيلي، د. لمى علي، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الأنظمة الدستورية المعاصرة، الطبعة الأولى، المركز العربي، القاهرة، ٢٠١٨، ص ١١٢.

الفصل الثاني: أثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

ايضاً الوقت الذي تمتد خلاله هذه الاستشارات، وكان من الاجدر صياغة المادة على نحو اكثر دقة من خلال تعيين الوقت الذي يبدأ خلاله رئيس الجمهورية الاستشارات لتسمية رئيس الحكومة بعد انقضاء عمر الحكومة السابقة^(١).

أما بالنسبة لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نجد أيضاً أنه لم يبتعد عن باقي الدساتير في هذا المجال، فقد لحق به النقص والغموض والتعارض في نصوصه، وذلك بفعل اجتماع عدة عوامل استثنائية خيمت على الواقع السياسي بعد عام ٢٠٠٣ والتي سبق ذكرها عند الحديث عن العوامل المؤثرة في صياغته، فضلاً عن ظروف ومستجدات الواقع السياسي الذي وصل إلى مرحلة خرق الدستور في أكثر من مناسبة، بسبب النصوص الدستورية التي لم تعد مناسبة للمرحلة الحالية، ورغم ما يسجل على الدستور العراقي النافذ من نقص، إلا أنه لم يعدل منذ إصداره، ومن ثم فهناك الكثير من العقبات التي تعترض طريق الإصلاح الدستوري بإجراء التعديل على النصوص الدستورية والتي سبق الإشارة لها عند الحديث عن آليات التعديل الدستوري، الا أن هذا لا يلغي أو يقلل من أهمية التعديل الدستوري، وخاصة أن بعض النصوص الدستورية قد اعتراها النقص والغموض وضعف في صياغتها مما كان له الأثر في إفراغها من محتواها وإثارة العديد من تعطيل لأحكام الدستور تعطيلاً فعلياً وتشوية لمقاصد المشرع، مما يتطلب إعادة صياغة النصوص الدستورية بشكل واضح ولا يثير أي غموض أو لبس^(٢).

ورغم ظهور عدة محاولات لتعديل الدستور العراقي النافذ، ومن ذلك المحاولة التي أُجريت في عام ٢٠٠٧، فقد شرع في تعديل أكثر من (٥٠) مادة غير أن اللجنة فشلت في تمرير هذه التعديلات، وكذلك في عام ٢٠١٩ بعد أن قامت اللجنة بمهامها، إلا أن هذه التعديلات لم ترى النور، بسبب عدم التوافقات السياسية بين القائمين على السلطة، وغياب الهوية الوطنية في ظل الشك المستمر بالآخر أو ضعف الثقة على الأقل اعتقاداً من هذا الجانب بأن التعديل لن يكون من صالحه، وهذا الذي جرى في آخر محاولة للتعديل عام (٢٠١٩-٢٠٢٠)، فقد تم إنشاء لجنة لتقديم مقترحاتها لتعديل النصوص الدستورية، وقد جاء هذا استجابة لمطالب الاحتجاجات الشعبية التي اندلعت في أكتوبر ٢٠١٩، وقد كانت اللجنة ممثلة من المكونات الثلاثة الرئيسة في العراق، بالإضافة الى

(١) عمر نوري عاصي، مصدر سابق، ص ٧٨.

(٢) د. إبراهيم بحر العلوم، مصدر سابق، ص ١٠٥.

الفصل الثاني: أثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

الأقليات، وقد انتهت اللجنة من صياغة تقريرها باستثناء المادة (١٤٠)، غير انها لم تخرج بأية صياغة ووضعت مسودة التغيير على الرف مجدداً اسوة بسابقتها لعام (٢٠٠٧)، بسبب الخلافات السياسية، ولن يدخل التعديل حيز الوجود دون أن تكون الهوية الوطنية هي المظلة التي نحتمي بها جميعاً مع حماية واحترام كافة الهويات الفرعية لكافة العراقيين^(١).

ورغم فشل هذه المحاولات الا أنه يجب على المشرع الدستوري العراقي أن يعمل على الحذو حذو باقي الدول التي عملت على تعديل دساتيرها لمعالجة ما شاب نصوصها من عيوب في صياغتها، سواء بالنقص في معالجة بعض النصوص أو نتيجة غموض أو لبس، لذلك يتوجب العمل على الإسراع بتعديل النصوص التي أحدثت مشاكل عند تطبيقها والمتعلقة بتشكيل الحكومة، واهمها تعديل المادة (٧٦/اولاً) من الدستور، فالسماح للقوائم الانتخابية المشاركة في الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة للتكتل بعد اعلان الانتخابات وتشكيل الكتلة النيابية الأكثر عدداً التي تتولى تشكيل الحكومة من شأنه أن يؤدي الى المساس بحقوق الناخب، وكذلك نظراً لما سببه تعبير الكتلة النيابية الأكثر عدداً من إشكاليات متكررة وتفسيرات متعددة ومن ثم نجد ضرورة تعديل نص المادة باستبدال تعبير الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتعبير الكتلة الانتخابية الفائزة في الانتخابات، وكذلك تعديل المادة (٧٠/اولاً) نظراً للجدل الكبير والانسداد السياسي التي خلفها الغموض الذي اعترى تعبير (اغلبية الثلثين) المطلوبة لانتخاب رئيس الجمهورية، فنجد ضرورة تعديل نص المادة بشأن الأغلبية المطلوبة فيما إذا كانت اغلبية ثلثي العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب، أم اغلبية ثلثي الأعضاء بعد تحقيق نصاب الانعقاد بالأغلبية المطلقة استناداً لنص المادة (٥٩/اولاً) من الدستور، وكذلك تعديل نص المادة (٧٤/ثانياً) بإضافة بعض الشروط في نص المادة، إذ تطلب الدستور الشروط الواجب توافرها في الوزير هي نفسها الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس النواب، غير أن الدستور لم يذكر الشروط الواجب توافرها في الأخير^(٢).

يتضح مما تقدم، أن درجة نجاح التعديل الدستوري في قيامه بالدور المنوط به في معالجة عيوب الصياغة الدستورية يتوقف على جملة أمور، منها اخراج فكرة التعديل الدستوري من إطارها

(١) د. إبراهيم بحر العلوم، مصدر سابق، ص ٤٣٤.

(٢) د. فائق زيدان، تعديل الدستور ضرورة يفرضها الواقع السياسي، مقال منشور على الموقع الالكتروني، <https://www.iraqfsc.iq/news/>، تاريخ الزيارة ٢٠/٨/٢٠٢٤.

الفصل الثاني: أثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

النظري الى وضعها القانوني الصحيح، وأن لا تكون إجراءات تعديل الدستور على درجة كبيرة من الشدة والتعقيد على نحو يحول دون إجراء التعديل، وهذا ما شاهدناه في الدستور العراقي النافذ فثمة تعقيد إجراءات التعديل الدستوري وجمودها حالت دون القيام بمعالجة النصوص الدستورية التي شابها أحد عيوب الصياغة، ومن الأمور المهمة أيضاً لنجاح عملية التعديل هو أن تكفل آلية التعديل المحددة في الدستور إسهام الشعب في عملية التعديل حتى يأتي مضمون التعديلات معبراً عن الاتجاهات السائدة في المجتمع، ومن ثم لا نكون أمام فجوة بين النص الدستوري والواقع، كذلك يتطلب العمل على ادخال اشخاص متمرسين وذوي خبرة وكفاءة عالية في مجال الصياغة الدستورية من أجل الوصول الى درجة عالية من الدقة والوضوح للنص الدستوري المعدل^(١).

خلاصة القول، أنه من الضروري الإسراع بعملية التعديل الدستوري من أجل معالجة الصياغة الدستورية للنصوص التي جاءت صياغتها مبهمة ومربكة، وخاصة النصوص موضوع الدراسة المتعلقة بتشكيل الحكومة، لتتجنب دخول الدولة في مرحلة الانغلاق السياسي نتيجة لتأخر تشكيل الحكومات في أغلب الدورات الانتخابية، بسبب الاختلاف في فهم قصد المشرع الدستوري في النص نتيجة لسوء صياغته، وأن تبني عملية تعديل النصوص الدستورية على فلسفة قائمة على نقادي الأخطاء والتصرفات السابقة التي حدثت نتيجة عدم دقة صياغة النص الدستوري وتجنب سلبياتها، من خلال التركيز على القواعد العلمية لجودة الصياغة الدستورية، فكلما كانت الصياغة سليمة من الناحية الفنية التقنية فأنها سوف تسهم في التحسين من مضمون الوثيقة الدستورية، ومهما كانت أهمية التعديل في معالجة عيوب الصياغة الدستورية، إلا أن السلطة المختصة بالتعديل يجب عليها أن تتقيد بالقيود التي وضعتها السلطة التأسيسية الاصلية، ومن ثم فالسلطة المعدلة ملزمة عند وضع صياغة جديدة للنصوص المعدلة بأن تراعي القواعد الفنية التي وضعتها السلطة التأسيسية وعدم الخروج عن الفكرة الدستورية السائدة، مع خضوع ذلك لرقابة القضاء الدستوري.

(١) محمد احمد محمود، تعديل الدستور دراسة في ضوء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ، الطبعة الأولى، الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، بغداد، ٢٠١٠، ص ٥٨ وما بعدها.

المطلب الثاني

دور التفسير القضائي للدستور في معالجة عيوب الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة

مهما كانت صياغة نصوص الوثيقة الدستورية دقيقة وواضحة، ومهما كان المشرع الدستوري شاملاً في تصويره للمسائل التي ينظمها، إلا أنه لا يمكن أن يحيط بجميع مقتضيات الحياة العملية المتطورة، وهنا يظهر أثر التفسير القضائي من خلال تدخل القاضي الدستوري لمعالجة النصوص الدستورية، باستجلاء الغموض من الالفاظ، وسد النقص والقصور الذي يحمله النص، من أجل جعل النص صالحاً للتطبيق.

وعليه للوقوف على أهمية التفسير القضائي للدستور في معالجة صياغة النصوص الدستورية سنقسم المطلب الى فرعين، نتناول في الفرع الأول الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري، أما الفرع الثاني فسنعرض فيه لفاعلية القرارات التفسيرية للمحكمة الاتحادية العليا في معالجة الصياغة الدستورية للنصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة، وفق الآتي:

الفرع الأول

الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري

يُعدّ الاختصاص التفسيري من اهم اختصاصات القضاء الدستوري الذي له دور كبير في معالجة مشاكل الصياغة الدستورية، فبعد أن تنشأ القواعد الدستورية وتجد طريقها الى التطبيق على الواقع المعروض على أحد الأصعدة، ربما يشوبها عيب من عيوب الصياغة، لذا يتم اللجوء لتفسير هذه القاعدة من قبل القضاء الدستوري لمعالجتها؛ لذا ومن أجل إيضاح دوره كأحد سبل المعالجة لابد من بيان تعريف التفسير الدستوري وأهميته وإساسه القانوني والجهة المختصة، كما في الآتي:

أولاً: تعريف التفسير الدستوري

لقد اختلف الفقه في تحديد المقصود بالتفسير الدستوري بصفة عامة باختلاف الرؤية للهدف من التفسير، فالبعض ينظر الى معنى التفسير بمحدودية وتضييق، ويعرفه بأنه استدلال على ما تتضمنه القواعد الدستورية من حكم وتحديد المعنى الذي تضمنه، حتى يمكن تطبيقه في الظروف

الفصل الثاني: أثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

الواقعية^(١)، في حين ذهب الجانب الآخر الى التوسع في معنى هذا التفسير وعرفوه بأنه توضيح ما أبهم من الفاظ النصوص الدستورية واكمال ما اقتضت منها والتوفيق بين اجزائها المتناقضة^(٢)، وبنفس الاتجاه عرفه بعضهم بأنه تحديد معنى القاعدة الدستورية عن طريق إزالة غموضها وبيان مداها عن طريق استكمال نقائضها وذلك بعدم الوقوف على المعنى الظاهر المباشر لألفاظ النص الدستوري^(٣).

يتضح مما تقدم أن معنى التفسير الدستوري الضيق هو إجماع معاني النصوص، أما معنى التفسير الواسع فهو يستغرق حالات إكمال النقص لهذه النصوص، ورفع التعارض، وإيضاح الغموض، ومن ثم تتوسع وظيفة التفسير وتزداد أهميته في معالجة عيوب الصياغة^(٤).

أما معنى التفسير في القضاء الدستوري فيعني بيان أو إيضاح الحكم الذي تتضمنه ألفاظ النص من قبل القضاء وذلك اخذاً من المعنى اللفظي لكلمة فسر^(٥)، ويعني أيضاً مجموعة القواعد القانونية المستنبطة من أحكام المحاكم العليا في المجال الدستوري^(٦)، ويبين القضاء الدستوري معنى التفسير من خلال الأحكام التي يصدرها في مناسبة النظر في طلبات تفسير النصوص الدستورية^(٧).

وعليه يمكن تعريف التفسير القضائي للدستور بأنه عملية اجتهادية ذهنية يقوم بها القاضي الدستوري، لتحديد معاني النصوص الدستورية واستنباط أحكامها ونطاق تطبيقها، من خلال كشف الغموض الذي يعتريها أو استكمال النقص الذي شابها أو إزالة التعارض الذي يتخللها.

(١) د. توفيق فرج، مصدر سابق، ص ٢٠٩.

(٢) د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، لجنة التأليف والتعريب للنشر، جامعة الكويت، ٢٠٠٠، ص ٣٣٤.

(٣) د. احسان حميد المفرجي، وآخرون، مصدر سابق، ص ٢٤٢.

(٤) د. علي هادي عطية الهلالي، المستنير في تفسير أحكام الدساتير، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦، ص ٤٩.

(٥) عليوة مصطفى فتح الباب، مصدر سابق، ص ١٦٥.

(٦) د. نعمان احمد الخطيب، مصدر سابق، ص ٤٧٩.

(٧) د. حسن علي البديري، مصدر سابق، ص ١١٢-١١٣. اما في العراق فلم تنطبق المحكمة الاتحادية العليا الى بيان التفسير القضائي للدستور، الا انه من خلال تتبع قرارات المحكمة التي سيجري الكلام عنها لاحقاً نجد انها لم تستقر على معنى معين للتفسير، فتارة تأخذ بالتفسير الضيق، وتارة أخرى بالتفسير الموسع.

ثانياً: أهمية اختصاص التفسير الدستوري

يعد التفسير من أهم وأدق الأدوار الموكلة للقاضي الدستوري، لأن الأصل في النص القانوني أن يكون واضح الدلالة على معناه والفكرة التي قصدتها المشرع عند وضعه، لكن في الواقع العملي قد يحدث خلاف عند تطبيق النص؛ لأن صياغة بعض النصوص الدستورية قد تكون غير دقيقة وركيكة، فتخرج النصوص غامضة أو تحتمل أكثر من معنى، ومن ثم يتوجب على القاضي أن يجتهد لإزالة الغموض الذي يلحقها، ويستعين لأجل ذلك بالقرائن التي تساعده على تحديد المعنى الذي قصدته المشرع من اللفظ^(١).

كذلك تظهر أهمية التفسير في ضمان استقرار النظام السياسي داخل الدولة من خلال حسم الخلافات بين السلطات العامة للدولة في شأن تفسير النصوص الدستورية، فالقضاء الدستوري هو الضامن لاحترام مبدأ سمو الدستور، ومانع لعدم تجاوز السلطة التشريعية لما هو محدد لها دستورياً، وعدم تجاوز السلطة التنفيذية على ما خصص لها المشرع من حدود، ومن ثم فإن الاختلاف حول تفسير نص من نصوص الدستور نتيجة لعدم وضوحه أو نقص إحدى جوانبه أو لأي سبب صياغي آخر بين السلطتين، يجعل من الأهمية اللجوء إلى جهة محايدة لحسم الخلاف ضماناً لحسن تطبيق نصوص الدستور واحترامها^(٢).

لذلك فإن إعطاء حق التفسير للقضاء الدستوري يضمن تحقيق الاستقرار السياسي والقانوني من خلال تفسير النصوص الدستورية من دون الحاجة إلى إجراء التعديل الدستوري، وخاصة إذا كانت نصوص الدستور تتصف بالجمود النسبي، فتدخل المشرع لتعديل النصوص التي يشوبها عيب في صياغتها قد يكون امراً معقداً، نتيجة لصعوبة وجمود إجراءات التعديل، وعليه فإن تدخل القاضي الدستوري لمعالجة هذه النصوص عن طريق التفسير يعد امراً بالغاً في الأهمية^(٣).

(١) د. محمد فوزي نويجي، التفسير المنشئ للقاضي الدستوري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠٨، ص ١٤.

(٢) د. عدنان عجيل عبيد، ميسون طه، الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، المجلد ٨، العدد ٤، ٢٠١٦، ص ٤١٩.

(٣) د. محمد فوزي نويجي، مصدر سابق، ص ١٨-٢٠.

كذلك فإن الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري يتضمن غاية مهمة، إذ تتمثل في ضمان مواكبة النصوص الدستورية للتطورات التي تحصل في المجتمع، فالحياة الاجتماعية تتغير وتتطور باستمرار، نتيجة لتغير الظروف والعوامل، ومن ثم يتوجب على المحكمة اتخاذ الإجراءات اللازمة للوصول لتلك الغاية، من خلال تفسير النصوص الدستورية بوصفها تعبيراً عن آمال متجددة، والعمل على تطوير احكامها بما يلاءم متطلبات الواقع وينسجم مع مبادئ الدستور وفلسفته العامة^(١).

وعلى الرغم من أهمية التفسير، إلا أنه قد يكون توطئة لأهداف أخرى، فقد يوسع من صلاحيات إحدى السلطات العامة أو قد يعمل الى خلق صلاحيات جديدة لم تكن موجودة من قبل التفسير، ولأجل تحقيق الهدف من التفسير وعدم الخروج عنه، لا بد أن تكون هناك ضوابط محددة للأخذ بها عند قيام الجهة المختصة بالتفسير بتفسير النصوص الدستورية، واهم هذه الضوابط عدم تجاوز المفسر حدود التفسير وغايته، والتي تتجسد في معالجة النصوص التي شابها الغموض أو النقص في الصياغة^(٢).

ثالثاً: الأساس القانوني لاختصاص المحكمة الاتحادية العليا بتفسير النصوص الدستورية

لقد أشار دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في المادة (٩٣) إلى اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا، ومن بين هذه الاختصاصات هو اختصاص تفسير الدستور، وبهذا يكون المشرع العراقي قد أخذ بطريق الاختصاص الأصيل والمباشر في تفسير النصوص الدستورية من قبل المحكمة^(٣)، ويعد هذا الاختصاص من الاختصاصات الجديدة التي أضيفت في الدستور العراقي النافذ فلم يكن مدرجاً ضمن الاختصاصات الواردة في المادة (٤٤/ب) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية^(٤)، وحسناً فعل المشرع الدستوري بنصه على هذا الاختصاص، نظراً للإرباك الذي أحاط

(١) د. فراس عبد الرزاق، فرح جهاد عبد السلام، مناهج التفسير ودورها في تطوير القاعد الدستورية، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهدين، المجلد ٢٣، العدد ٤، ٢٠٢١، ص ١٥-١٦.

(٢) د. رحيب حسين موسى، التفسير السياسي للدستور، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، المجلد ٩، العدد ٣٣، ٢٠١٧، ص ١٧٤.

(٣) ينظر المادة (٩٣/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٤) ينظر المادة (٤٤/ب) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى).

الفصل الثاني: أثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

صياغة النصوص الدستورية لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، والتي اكتنفها الغموض والنقص في مواضيع عديدة، نتيجة لعدة عوامل أحاطت بكتابة الدستور^(١).

بيد أنه بالرجوع إلى الأمر رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل الذي أنشئت بموجبه المحكمة الاتحادية العليا فلم ينص على هذا الاختصاص، مما أثار جدلاً واسعاً بين الأوساط حول ما هو السند القانوني الذي استندت عليه المحكمة الاتحادية العليا في ممارسة اختصاصها التفسيري للنصوص الدستورية، في الوقت الذي لم يخولها قانونها الذي شكلت بموجبه ذلك، لان المحكمة الحالية مشكلة بناء على الأمر المذكور أعلاه، فهي ليست المحكمة المقصودة بنص المادة (٩٢) من الدستور النافذ، لأن الدستور اشترط تشريع قانون خاص لتشكيلها والقانون لم يشرع حتى الان^(٢)، فقد أجاب البعض على ذلك بأن من حق المحكمة أن تمارس تفسير النصوص الدستورية بطلب مباشر طبقاً لنص المادة (٩٣/ثانياً) لان الدستور قد حدد اختصاصاتها بشكل حصري وقاطع الدلالة، أما الجانب الآخر فذهب الى أن قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ (الملغى)، الذي تم انشاء المحكمة بموجبه وتحديد اختصاصاتها وفقاً للمادة (٤٤) منه، لم يتضمن الاختصاص التفسيري كأحد الاختصاصات الممنوحة للمحكمة، وسار على خطاه قانون المحكمة رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل الذي اصدرته الحكومة المؤقتة، ومن ثم فإن المحكمة لم تمارس هذا الاختصاص لحين صدور الدستور الحالي، والذي اناط لها تفسير النصوص، على ان ينظم ذلك بقانون، غير أن القانون لم يشرع الى الان^(٣).

أما الواقع الدستوري والقانوني فيذهب إلى أن المحكمة الاتحادية العليا المشكلة بموجب الأمر (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ ما زالت قائمة، وذلك لعدم وجود نص دستوري أو قانوني يقضي بإلغائها، وقد استند البعض في ذلك لنص المادة (١٣٠) من الدستور التي تنص على أن (تبقى التشريعات النافذة معمول بها ما لم تلغ أو تعدل وفقاً لأحكام الدستور)، وبما أن الاختصاص التفسيري للمحكمة قد منح

(١) د. علي هادي عطية الهلالي، النظرية العامة في تفسير الدستور، مصدر سابق، ص ٨٤ وما بعدها.

(٢) تنص المادة (٩٢/ثانياً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الاسلامي وفقهاء القانون يحدد عددهم وتنظيم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

(٣) ذر حميد راضي، دور القضاء الدستوري في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة البصرة، ٢٠١٩، ص ١٢٦.

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

لها بموجب الدستور ولم يرد في قانون المحكمة الحالي، فإن نص المادة (٩٣) من الدستور يعد تعديلاً لقانون المحكمة المذكور أعلاه^(١).

واستمرت المحكمة بالعمل بموجب القانون رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل الى أن تم اصدار قانون التعديل الأول للقانون المذكور رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١، وبموجب هذا التعديل الغيت المادة الرابعة من القانون القديم وحلت محلها المادة الثانية من التعديل الأول للقانون، ونصت المادة المعدلة على الاختصاصات الممنوحة للمحكمة بموجب المادة (٩٣/ثانياً) من الدستور، وبذلك منح التعديل الأول للقانون المحكمة صلاحية تفسير الدستور^(٢).

ومما يلاحظ على المادة (٩٣/ثانياً) من الدستور أنها قد تضمنت الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا، غير انها لم تبين من هي الجهة التي تطلب تفسير الدستور^(٣)، والامر نفسه قانونها رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل، ونظامها الداخلي رقم (١) لسنة ٢٠٠٥ الملغى، إلا أن النظام الجديد للمحكمة رقم (١) لسنة ٢٠٢٢، قد تدارك هذا النقص وحدد الجهات التي لها حق تقديم طلب التفسير في المادة (٢٤) منه^(٤).

ونرى أنه كان يتوجب على واضعي دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بيان الجهات التي لها حق تقديم طلبات تفسير النصوص الدستورية، وكذلك كان من الاجدر العمل على تشريع قانون

(١) د. عبد الله شرقي، الانحراف الدستوري، مصدر سابق، ص ٢٥٨-٢٥٩.

(٢) تنص المادة (٢) من التعديل الأول لقانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ على أن "يلغى نص المادة (٤) من القانون ويحل محله ما يأتي: ثانياً- تفسير نصوص الدستور....".

(٣) إلا أن المحكمة الاتحادية العليا قد أصدرت قرارات اجتهادية عديدة لمعالجة هذا النقص في تحديد الجهات التي لها حق تقديم طلب التفسير للمحكمة منها قرارها بشأن الطلب التفسيري المقدم لها من اتحاد الصحفيين لتفسير المادتان (٢٢-٣٨) من الدستور، والذي اكدت فيه المحكمة أن (طلب التفسير ينبغي أن يقدم من رئاسة الجمهورية أو مجلس النواب أو مجلس الوزراء أو الوزراء وليس من منظمات المجتمع المدني أو الكتل السياسية أو الأحزاب)، ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٤/اتحادية/٢٠١١) في ٢٠١١/٥/٥ المنشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>، تاريخ الزيارة ٢٠/٨/٢٠٢٤، الساعة ٩:١٥ م.

(٤) تنص المادة (٢٤) من النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ على أن "السلطات والجهات المنصوص عليها في المادة (١٩) من هذا النظام تقديم طلب الى المحكمة لتفسير نص دستوري أثار خلافاً في التطبيق،...."، والجهات التي حددتها المادة (١٩) هي (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء، رئيس مجلس النواب، رئيس مجلس الاتحاد، رؤساء الأقاليم، الوزراء، المحافظين في المحافظات غير المنتظمة بإقليم).

المحكمة الذي نص عليه الدستور في المادة (٩٢/ثانياً) بدلاً من القيام بإصدار التعديل الأول رقم (٢٥) لسنة ٢٠٢١ لقانون المحكمة رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥، الذي لم يعالج الكثير من المسائل الخاصة بالاختصاص التفسيري رغم أنه أعطى للمحكمة الحق في ممارسته، فلم يحدد الآليات والإجراءات لممارسة هذا الاختصاص ولم يحدد الجهات التي لها حق تقديم طلب التفسير، وكذلك من أجل تلافي الخلافات بشأن السند الذي تستند عليه المحكمة بوجودها، ومن ثم فإنه يتوجب العمل على تشريع القانون الذي نص عليه دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

الفرع الثاني

فاعلية القرارات التفسيرية للمحكمة الاتحادية العليا في معالجة عيوب صياغة

النصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة

تمارس المحكمة الاتحادية العليا اختصاصها التفسيري للدستور، بهدف معالجة ما يعترى النصوص الدستورية من عيوب لاستجلاء ما غمض من ألفاظه وإكمال ما أصابه من نقص والتوفيق بين أجزائه المتعارضة، من خلال رفع اللبس عن ألفاظ النصوص المراد تفسيرها، فالقاضي حين يحلل النص يضع إرادته محل النص، وهذه الإرادة تأخذ شكل الأحكام، ومن ثم فإن نصوصاً أخرى وهي نصوص دستورية قضائية قد حلت محل النصوص المفسرة^(١).

بيد أن المحكمة الاتحادية العليا حين ممارستها لاختصاصها التفسيري من خلال إصدار القرارات التفسيرية تتأثر بعدة عوامل، ومن أهم هذه العوامل هو تأثيرها بالواقع السياسي، إذ إن الضغوطات والاعراض التي تمارسها الجهات السياسية قد تجعل قرارات المحكمة ميسية لخدمة أغراض جهة سياسية معينة، ومن ثم يؤثر سلباً على فاعلية دورها التفسيري في معالجة عيوب الصياغة الدستورية، فعلى الرغم من ضرورة تصدي المحكمة لمختلف النزاعات التي تدخل في اختصاصها، وتصدر قراراتها على وفق ما يطرح من أدلة وحجج، إلا أن قراراتها تتناول في كثير من الأحيان مسائل سياسية تشكل تطبيقاً للنصوص الدستورية، الأمر الذي يقتضي من المحكمة أن تكون مدركة لطبيعة هذه النزاعات وخطورة الآثار التي تترتب على القرارات التي تصدرها^(٢).

(١) د. منذر الشاوي، الانسان والعدالة، الطبعة الأولى، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٦، ص ٣٢٩.

(٢) د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، مصدر سابق، ص ١٤٥.

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

لذلك فإن القرارات التي تصدرها المحكمة تتأثر عموماً بالنظام السياسي ومؤسساته وأفكاره، فنجاح القضاء الدستوري يتوقف على مدى صلاحية النظام السياسي^(١)، وفي العراق فإن الواقع السياسي وما يتضمنه من اختلال بين السلطات قد يشكل خطراً كبيراً على المحكمة الاتحادية العليا اثناء أداء واجباتها، وفي ضوء ما تقدم، يثار التساؤل الآتي، هل التزمت المحكمة الاتحادية العليا في معالجة ما شاب النصوص الدستورية من عيوب من خلال استجلاء الغموض واكمال النقص الوارد في النصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة من خلال ألفاظ النصوص بوصفها مترابطة ومتكاملة في إطار الوحدة العضوية للنصوص، أو تم إضافة معاني جديدة لبعض النصوص التي لم يتضمنها النص الدستوري نتيجة لعدة مؤثرات؟

للإجابة على هذا التساؤل، سنقوم بتحليل قرارات المحكمة الاتحادية العليا المتعلقة بموضوع الدراسة وسنناقشها لنرى مدى فاعلية هذه القرارات في معالجة العيوب الصياغية للنصوص الدستورية، كما في الآتي:

أولاً: فاعلية القرارات التفسيرية الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا لمعالجة النقص الوارد في الدستور

من القرارات التي قامت المحكمة بموجبها بمعالجة النقص الحاصل في صياغة نصوص الدستور، هما القرار ذي العدد (٩٣/اتحادية/٢٠١٠) في ٢٠١٠/١٢/١٩ والقرار ذي العدد (٥٣/اتحادية/٢٠١١) في ٢٠١١/١٠/١٨، فقد منحت المحكمة وفقاً لهذين القرارين الثقة الجزئية للوزارة، إذ قضت فيهما بجواز تشكيل مجلس الوزراء وتعيين الوزراء على شكل دفعات وقرار الوزارة بالوكالة، كما أفادت بعدم الزامية التقيد بالمدد الدستورية، وبهذا فقد حولت الحكومة الناهضة المتكاملة إلى حكومة تدار بعض وزاراتها بالوكالة طيلة مدة ولايتها، وقد أثار هذا القرار اختلافات واسعة بين الأوساط في الفقه، ذلك إن تشكيل الوزارة على شكل دفعات مع جواز تولي الوزارة بالوكالة لحين تسمية وزير لها، هو اجتهاد من المحكمة ولا يستند إلى نص دستوري، كون المادة (٧٦) من الدستور قد حددت خطوات تسمية الوزراء من المرشح لرئاسة مجلس الوزراء تحديداً واضحاً لا يقبل التأويل

(١) عاطف سالم عبد الرحمن، دور القضاء الدستوري في الإصلاح السياسي-الاجتماعي-الاقتصادي (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٩٨.

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

بعد ان ربطته بمدد دستورية، ومن ثم فإن اتجاه المحكمة هذا قد أوجد حكومات غير مكتملة الشكل في الأعوام (٢٠١٠ و ٢٠١٨)، وغير قادرة على القيام بأعبائها فهي حكومات اقرب ما تكون حكومات توافقية سياسية ولا تتسجم مع التفسير السليم لنص المادة (٧٦) من الدستور، كونها غير مكتملة التشكيل، وقد تذبذب موقف المحكمة الاتحادية العليا من المدد الدستورية الواردة في المادة (٧٦)/ ثانياً، إذ قضت بوجود التقيد فيها بحكمها ذي العدد (٩٣/اتحادية/٢٠١٠) ثم تراجعت عن حكمها هذا بموجب قرارها (٥٣/اتحادية/٢٠١١)^(١).

ومن القرارات أيضاً التي إصدارتها المحكمة لمعالجة النقص الحاصل في النصوص الدستورية، هو قرارها الصادر بناءً على طلب رئيس مجلس النواب الذي ادعى بأن رئيس مجلس الوزراء قدم ثلاثة نواب له وذلك يعد مخالفاً للدستور، إذ إن المادة (١٣٩) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نصت على (يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبان في الدورة الانتخابية الاولى) وهذا يعني أن لرئيس مجلس الوزراء نائبان في الدورة الانتخابية الاولى فقط، وجاء في قرار المحكمة "....، ترى المحكمة ومن خلال قراءتها لنص المادة (١٣٩) من الدستور، بأن الدستور قد قبل ومن خلال النص على تلك المادة بمبدأ وجود نواب لرئيس مجلس الوزراء ولكن قد حدد عددهم باثنين في الدورة الانتخابية الاولى لمجلس النواب، وبعد تلك الدورة ترك الامر لتقدير رئيس مجلس الوزراء في تحديد عدد نوابه في الدورات اللاحقة بحسب ما يتطلبه برنامج الوزارى، على وفق المهام المنوطة به والصلاحيات المخولة له في المادتين (٧٨) و (٨٠) من الدستور وهذا يدل على عدم وجود خرق دستوري"^(٢).

وقد ذهب جانب من الفقة إلى أن المحكمة الاتحادية العليا في قرارها أعلاه قد راعت الحجج الدستورية في تيسير عدم تقيد رئيس مجلس الوزراء في اختيار عدد نوابه في الدورات الانتخابية اللاحقة للدورة الاولى، وكذلك فأن وجود نائب لرئيس مجلس الوزراء أمر يحتمه الدستور لأنه يمارس صلاحياته في حالة غيابه^(٣).

(١) د. عدنان عاجل عبيد، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، الطبعة الأولى، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، ٢٠٢١، ص ٣٣ وما بعدها.

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٢٤/اتحادية/٢٠١١ في ١٦/٥/٢٠١١)، المنشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>، تاريخ الزيارة ٣٠/٨/٢٠٢٤، الساعة ٣:١٥ م.

(٣) د. حسن علي البديري، مصدر سابق، ص ١٨٤.

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

في حين وجد البعض الآخر أن قرار المحكمة محل نظر؛ لأن نص المادة (١٣٩) جاء في أحكام المرحلة الانتقالية، وعدم ذكر منصب نائب رئيس مجلس الوزراء في أي نص آخر يدل على أنه يتعلق بالدورة الانتخابية الأولى فقط، كما أن وجودهم سلطة تقديرية متروكة لرئيس مجلس الوزراء لا سند له في أي مادة دستورية، فضلاً عن ذلك فإن الدستور قد عالج خلو منصب رئيس مجلس الوزراء بصورة واضحة وذلك بحلول رئيس الجمهورية محله في حالة غيابه^(١).

كذلك فإن ما يلحظ على دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أغفاله عن تحديد الجزاء المترتب على مخالفة المدد الدستورية لتشكيل السلطات، وقد اصدرت المحكمة عدة قرارات أوقفت بها الخرق الدستوري بعدم الالتزام بالمدد الدستورية التي أكد عليها الدستور، فقد اقرت المحكمة بعدم دستورية الجلسة المفتوحة بموجب قرارها رقم (٥٦/اتحادية/٢٠١٠) وقد استندت في هذا القرار على القراءة التكمالية لنصوص الدستور، فقد تجاوزت مدة تعطيل عمل السلطة التشريعية (١٤٥) يوماً، مما أثر على تأخير تشكيل الحكومة الجديدة، والابقاء على عمل حكومة تصريف الاعمال لمدة طويلة^(٢).

ومن القرارات بالاتجاه نفسه التي اصدرتها للالتزام بالمدد الدستورية هما قرارها رقم (٢٣) وموحدتها/اتحادية/٢٠٢٢) وقرارها رقم (١٣٢/اتحادية/٢٠٢٢) اللذان جاءا نتيجة لطلبات تتعلق بحل مجلس النواب بسبب عدم التزامه بالتوقيت الدستوري الخاص بانتخاب رئيس الجمهورية ومن ثم تشكيل الحكومة الجديدة، وذلك بسبب عدم حضور أغلب الكتل السياسية إلى جلسات مجلس النواب ومقاطعتها، وقد اكدت المحكمة في قرارها رقم (٢٣) وموحدتها/اتحادية/٢٠٢٢) الذي اشارت فيه بأنه ".....، على الرغم من أن المصلحة العليا في البلاد توجب التقييد بالمدد الدستورية وعدم تجاوزها، إلا أن مضي تلك المدة وعدم تنفيذ ما جاء في الدستور خلالها يستلزم التوازن بين تشكيل السلطات الاتحادية لضمان سير المرافق العامة وعدم تعطيلها وبين انتهاء تلك المدة وخرقها،.....)، اما قرارها رقم (١٣٢/اتحادية/٢٠٢٢) الذي اكدت فيه على أنه (.....، لا يجوز لأي سلطة الاستمرار في

(١) د. مصدق عادل طالب، نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي - دراسة تحليلية مقارنة في الدساتير العراقية، مصدر سابق، ص ٢٩.

(٢) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٥٦/اتحادية/٢٠١٠) في ٢٤ /١٠/٢٠١٠، المنشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>، تاريخ الزيارة ٢٠٢٤/٨/٣٠، الساعة ٨:٣٣ م.

الفصل الثاني: أثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

تجاوز المدد الدستورية الى ما لا نهاية له؛ لأن في ذلك مخالفة للدستور وهدم للعملية السياسية بالكامل،.....^(١).

وعلى الرغم من أن المحكمة قد أكدت في قراراتها على عدم تجاوز المدد الدستورية، إلا أنها قد أغفلت الجزء المترتب على تجاوز المدد الدستورية لتشكيل السلطات، وكان على المحكمة معالجة هذا النقص الذي اعترى النصوص الدستورية؛ لأن عدم الالتزام بالتوقيت الزمني المحدد في الدستور يعد اهداراً لقيمة النص ذاته،

ثانياً: فاعلية قرارات المحكمة الاتحادية العليا لمعالجة الغموض في صياغة النصوص المتعلقة بتشكيل الحكومة:

اصدرت المحكمة الاتحادية العليا مجموعة قرارات تفسيرية مستثمرة اختصاصها في مجال تفسير النص الدستوري الغامض، من أجل استجلاء الغموض الذي يشوب صياغة النصوص، الا أن قراراتها تباينت فاعليتها نتيجة لعدة مؤثرات، ومن قراراتها التي اصدرتها ذات الصلة بتشكيل الحكومة، هو القرار الذي صدر على أثر طلب مكتب رئيس مجلس الوزراء بتفسير عبارة الكتلة النيابية الاكثر عدداً) الواردة في المادة (٧٦) من الدستور العراقي النافذ، وجدت المحكمة الاتحادية العليا تعبير الكتلة النيابية الأكثر عدداً يعني (إما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر 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، أيهما أكثر عدداً، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي أصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء استناداً إلى أحكام المادة (٧٦) من الدستور)^(٢).

(١) ينظر قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣) وموحدتها/اتحادية/٢٠٢٢) في ١/٣/٢٠٢٢، وقرارها رقم (١٣٢/اتحادية/٢٠٢٢ في ٧/٩/٢٠٢٢) المنشورين على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>، تاريخ الزيارة ١/٩/٢٠٢٤، الساعة ٥:٠٠ م.

(٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٥/٣/٢٠١٠، منشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>، تاريخ الزيارة ٣٠/٨/٢٠٢٤، الساعة ٤:٣٠ م.

الفصل الثاني: أثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

ويذهب جانب من فقه الدستوري الى أن المحكمة الاتحادية العليا العراقية وبدلاً من أن تكون حكماً وسطاً بين المختلفين، أصبحت تتأثر بعدة عوامل، وكان من الاجدر عند تفسيرها للقرار المتقدم أن تعتمد على التفسير التكاملي للنصوص الدستورية، فلا يمكن فهم النص المنظم لعملية تشكيل الحكومة بمعزل عن النصوص الاخرى المرتبطة مع النص محل التفسير، ومن ثم فإن هذا القرار قد أسس لخلافات مستقبلية؛ لأن تفسير المحكمة الاتحادية العليا لهذا القرار هو تفسير سياسي، وليس تفسير قانوني، وقد اثار الكثير من الجدل فهذا القرار يعد من القرارات التفسيرية التي عدلت نص دستوري، مما أدى إلى صعوبة اختيار مرشح لرئاسة مجلس الوزراء لادعاء أكثر من كتلة أنها الأكثر عدداً مما نتج عن ذلك تأخر تسمية مرشح رئاسة مجلس الوزراء عن المدة المقررة دستورياً، كذلك الخروج بمرشح توافقي، فضلاً عن عدم ورود رادع لمجلس النواب يلزمه بالتصويت على الحكومة، وهذا ما وجدناه في الدورة الرابعة لمجلس النواب بعد استقالة رئيس مجلس الوزراء الذي تم تكليف ثلاثة مرشحين، وتم رفضهم من قبل بعض الكتل السياسية المتنافرة^(١).

وفي رأينا أنه من الاجدر أن تمنح مهمة تكليف المرشح بتشكيل الحكومة الى مرشح الكتلة الفائزة في الانتخابات ضمن المدد الدستورية المحددة، وإذا فشل في هذه المهمة يقوم رئيس الجمهورية الى تكليف مرشح الكتلة التي تليها في عدد المقاعد، ذلك أن العبرة في تكوين الائتلافات بعد الانتخابات هو من أجل تشكيل الحكومة وليس من أجل تكليف المرشح بتشكيل الحكومة.

نلاحظ مما تقدم، أن القضاء الدستوري متمثلاً بالمحكمة الاتحادية العليا في العراق، كان له أثر في معالجة عيوب صياغة النصوص الدستوري من خلال سد النقص واستجلاء الغموض من النصوص الخاصة بتشكيل الحكومة، من خلال الاختصاص التفسيري الممنوح لها بموجب الدستور، فالقرارات التي أصدرتها المحكمة تؤسس مبادئ دستورية مفسرة للغموض ومكملة للنقص الذي يلحق بالنصوص، إذ ساعد ذلك في تكييف الدستور لتطور ومواكبة الأفكار السائدة وللاحتياجات الواقعية، لان غالباً ما تكون التعديلات الدستورية عسيرة وغير ممكنة نظراً لجمود إجراءات تعديل الدستور^(٢).

(١) د. علي يوسف الشكري، المحكمة الاتحادية بين عهدين، الطبعة الأولى، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٦، ص ٢٦٧-٢٦٨.

(٢) د. فلاح مصطفى صديق، الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة القانون المقارن للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٩، ص ٤٥.

الفصل الثاني: آثار عيوب الصياغة الدستورية على آلية تشكيل الحكومة وسبل معالجتها

إلا إننا نرى من جانبنا أنه على الرغم من أهمية دور المحكمة في معالجة صياغة النصوص الدستورية، إلا أن حداثة تجربة المحكمة الاتحادية العليا في العراق قد أظهرت مشاكل في بعض القرارات التي أصدرتها نتيجة تأثرها بعدة عوامل، أهمها العامل السياسي، فبعض القرارات قد لا تكون معبرة عن إرادة المشرع الدستوري الصريحة أو الضمنية، أو قد تكون معدلة لنصوص دستورية، لذا لا بد أن تكون القرارات مستندة لأسس سليمة وبعيداً عن التأثير بأي موثر خارجي، فضلاً عن الإسراع بإصدار قانون المحكمة الاتحادية العليا الذي نص عليه الدستور، وادخال أصحاب الخبرات في مجال الفقه الدستوري من أساتذة جامعيين وفقهاء في مجال القانون الدستوري لتشكيل هذه المحكمة، من أجل العمل على تطوير ما يصدر من المحكمة من احكام وقرارات.

خلاصة القول، تعد السبل التي تم تناولها لمعالجة عيوب الصياغة الدستورية، ضرورات لازمة لا بد أن تنص عليها الدساتير وتحددها بصورة واضحة ودقيقة؛ لأنه مهما كانت الدساتير معبرة عن إرادة الشعب، وبذل واضعي الدستور من جهد في صياغة نصوصه، فإنه قد يشوبها بعض العيوب مما يجعل هناك فجوة بين النص الدستوري والواقع العملي.

عليه يتطلب اللجوء أما لتعديل هذه النصوص التي يشوبها العيوب من خلال الإجراءات التي يحددها الدستور في ثناياه، أو اللجوء إلى التفسير الدستوري، إذا تعذر اللجوء للأجراء الأول وهو التعديل بسبب جمود إجراءاته، وفي العراق كما بينا عند تناول سبل المعالجة فإن كلا الأسلوبين لا يخلو من الهفوات في تنظيمها، لذا ومن أجل معالجة ذلك من الاجدر العمل على تعديل الدستور بما يتلاءم مع الواقع الحالي ومعيراً عن إرادة الشعب، وخاصة أن الدستور الحالي وضع في ظروف استثنائية لا تتناسب مع الأفكار السائدة الان.



الخاتمة

الخاتمة

بعد الانتهاء من دراسة موضوع (أثر الصياغة الدستورية على تشكيل الحكومة) توصلنا الى جملة من الاستنتاجات والاقتراحات والتي سنوردها تباعاً وعلى النحو الآتي:

أولاً- الاستنتاجات:

١- اتضح أن الفقه القانوني لم يتفق على تعريف واحد للصياغة الدستورية، إلا أنه يمكن تعريفها بأنها عملية فنية قانونية بحثية، وتعد مرحلة من مراحل كتابة الدستور ووضعه موضع التقيد، وتتم من خلال اشخاص مختصين وخبراء يعملون على نقل الأفكار والمبادئ من إطارها الفلسفي الفكري إلى إطار لغوي لإخراجها إلى حيز الوجود بشكل مكتوب بإتباع سلسلة من الإجراءات لجعلها صالحة للتطبيق.

٢- تبين لنا أن للصياغة الدستورية أنواع مختلفة، إذ تقسم من حيث طبيعة القاعدة القانونية إلى صياغة جامدة تعطي حلاً محصوراً وثابتة تعمل على تقييد أو سلب السلطة التقديرية للجهة مطبقة النص الدستوري، وقد تكون الصياغة مرنة تمنح للجهة مطبقة النص الدستوري سلطة تقديرية تمكنها من الملاءمة والتقدير بحسب مقتضيات كل حالة، أو قد تقسم الصياغة من حيث طريقة التعبير عن النص الدستوري الى صياغة ذات طابع مادي محسوس يتخذ مظهراً خارجياً، وصياغة معنوية ويراد بها التعبير عن جوهر القاعدة القانونية بعمل ذهني منطقي.

٣- تكتنف الصياغة الدستورية أحياناً بعض العيوب، لأن واضعيها مهما كانوا ذوي بصيرة وخبرة فنيه عالية في الصياغة، لا بد أن يظهر النقص والقصور الذي يتطلب ايجاد وسائل لمعالجتها، وهذه العيوب تختلف من حيث جسامتها ومدى تأثيرها على تطبيق النصوص الدستورية، لذا يمكن تقسيمها إلى عيوب موضوعية وهي التي تنطوي على خلل أو نقص يصيب موضوع وجوهر النص الدستوري، وعيوب شكلية لا تؤثر على مضمون وجوهر النص الدستوري.

٤- إن آلية كتابة الدستور العراقي النافذ قد حددها قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ووضع الإطار القانوني لها، فقد ألزم الجمعية الوطنية بكتابة مسودته، إلا أنها كانت مشوبة ببعض العيوب مما أثر على عملية صياغته، ومن ثم نتج عنه غياب الدقة والتعبير القانوني واللغوي في نصوص الدستور.

٥- لعبت العوامل والظروف التي رافقت نشأة الدستور دوراً كبيراً بالتأثير على صياغة نصوصه، فقد سجل على الدستور العراقي النافذ، نقص وغموض في الألفاظ نتيجة لاجتماع الظروف الاستثنائية التي شكلت جملة من العقبات، كعدم التخصص في مجال صياغة الدستور، والظرف الأمني، وعدم التوافق السياسي بين الأطراف العراقية، والتوقيت الزمني القصير الذي كان أثره السلبي واضحاً على حساب وحدة الفكرة وانسجام الصياغات وتناسقها، وبقيناً أن اجتماع هذه العوامل قد أدى إلى الكثير من المشاكل التي تظهر بين الحين والآخر عند تطبيق النصوص الدستورية.

٦- الأصل أن سلطة الصانع تقديرية ولكنها تخضع لمحددات، إذ يتعين عليه عدم تجاوزها فيما يصوغه من نصوص دستورية، وهي تكون على نوعين: الأولى محددات شكلية والتي تشمل الهيكل التنظيمي للجهة المختصة بالصياغة الدستورية ومراعاة قواعد الصياغة الدستورية، أما الثانية فهي محددات موضوعية والتي تتمثل بطريقة وضع الدستور والفكرة الدستورية السائدة والمشاركة الشعبية.

٧- اتضح لنا أن الدستور العراقي النافذ قد حدد آلية اختيار رئيس مجلس الوزراء في المادة (٧٦)، وجعل عملية اختياره مشتركة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب، إلا أنه يلحظ على صياغة نص هذه المادة، أنها كانت شديدة المرونة من حيث عدم تحديد الجزاء المناسب لتجاوز المدد الدستورية، إذ إن عدم تحديد الجزاء لتجاوز تلك المدد بشكل قاطع من شأنه أن يؤدي إلى إثارة النزاع والأزمات بين الكتل السياسية والتأخير في تشكيل مجلس الوزراء وإهدار مصالح الدولة.

٨- أغفل المشرع الدستوري في المادة (٧٦) من الدستور أمور عدة، منها في حال لو لم يتمكن مرشح الكتلة الأكثر عدداً من تشكيل مجلس الوزراء في المرة الثالثة، كما يكمن وجه الإغفال ايضاً بعدم بيان ما الحل عند اخفاق المرشحين الثلاثة في تشكيل الحكومة.

٩- تبين أن المشرع الدستوري العراقي في دستور ٢٠٠٥ لم يعالج منصب نائب رئيس مجلس الوزراء، إلا في المادة (١٣٩) منه التي ألزمت أن يكون لرئيس مجلس الوزراء نائبين في الدورة الانتخابية الأولى، وهو نقص صياغي يوجب معالجته.

١٠- اغفلت المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مسألة إصدار قرار تشكيل الحكومة، إذ لم تسمي الجهة المختصة بإصدار قرار التشكيل أو اقلتها أو قبول استقالتها، وبهذا

الإغفال فإن المشرع الدستوري العراقي قد خالف إحدى خصائص النظام البرلماني والتي تجعل ذلك من اختصاص رئيس الدولة سواء كان ملكاً أم رئيس جمهورية بعد اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

١١- تبين لنا أن اختيار الوزراء يكون من اختصاص رئيس مجلس الوزراء المكلف، غير أن الواقع السياسي في العراق يشير إلى أن رئيس مجلس الوزراء المكلف لم يكن حراً في اختيار وزرائه، فهو مقيد بالاستحقاقات الانتخابية والتوافقات السياسية بين الكتل النيابية.

١٢- كشف الواقع العملي عند تشكيل الحكومة أن صياغة المادة (٧٦) من الدستور العراقي النافذ قد خلت من تحديد تفاصيل تشكيل مجلس الوزراء واختيار أعضائه بدقة، فهل يلزم رئيس مجلس الوزراء المكلف باختيار جميع أعضاء كابينة الوزارية في المدة الدستورية المحددة ام يترك له حرية اختيار بعضهم دون الآخر، وكذلك لم تبين هذه المادة هل مجلس النواب ملزم بالتصويت على منحهم الثقة ضمن المدة نفسها ام لا.

١٢- توصلت الدراسة إلى أن عدم دقة صياغة المادة (٧٦) من الدستور بتحديد ما المقصود من مصطلح (الكتلة النيابية الأكثر عدداً)، قد أثار الجدل الواسع على كافة المستويات، مما أدى الى كثرة الاجتهادات السياسية حول هذا المفهوم، فكل كتلة نيابية فسرتة على ضوء مصالحها، فضلاً عن كثرت التفسيرات التي انتابها الاختلاف أيضاً على صعيد القضاء الدستوري، مما أثر على عملية تشكيل الحكومة، بتجاوز المدد الدستورية وتحول الحكومة الى حكومة تصريف أعمال لفترات طويلة، ومن ثم التأثير على المصالح العامة للدولة.

١٣- لقد اوضح الواقع العملي أن عملية صياغة النصوص الدستورية المنظمة لعمل جلسات مجلس النواب المتعلقة بتشكيل الحكومة، قد أثار جملة من الازمات بسبب الغموض والنقص الذي اعتراها، منها.

أ- صياغة المادة (٥٤) المنظمة للجلسة الأولى لمجلس النواب قد أثر على تشكيل الحكومة، فعدم وجود جزاء يفرض عند عدم الالتزام بالمدة المحدد للجلسة الأولى، نتج عنه استحداث مصطلح نيابي جديد سمي بـ (الجلسة المفتوحة) في أكثر من دورة انتخابية.

ب- اعتزى صياغة المادة (٧٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نقصاً دستورياً، فلم تحدد هذه المادة ما هو النصاب اللازم لجلسة اختيار رئيس الجمهورية، وقد أدى ذلك إلى صعوبة في اختيار رئيس الجمهورية وذلك لتعذر الحصول على الأغلبية المطلوبة في جلسة اختياره، مما ادخل

البلاد في أزمة سياسية تعطلت بموجبها عملية تشكيل الحكومة على اعتبار رئيس الجمهورية يأخذ على عاتقه تكليف مرشح الكتلة الأكثر عدداً لتشكيل الحكومة.

١٤- تبين لنا من خلال البحث أن جمود آليات تعديل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، التي اتسمت بالصعوبة والتعقيد، قد أثر على فاعلية التعديل الدستوري لمعالجة العيوب الصياغية التي اعترت النصوص المنظمة لتشكيل الحكومة، فوضع المادة (١٤٢) كاستثناء على تطبيق المادة (١٢٦) قد أخرج من إجراءات عملية التعديل الدستوري.

١٥- على الرغم من أن الواقع العملي قد شهد تشكيل أكثر من لجنة لتعديل الدستور حسب ما حددته المادة (١٤٢) من الدستور العراقي النافذ إلا أنها لم تصل إلى نتيجة لغياب التوافق السياسي داخل مجلس النواب على المقترحات والمضي بها.

١٦- اتضح لنا، أن التفسير القضائي للدستور قد أسهم في معالجة العديد من النصوص الدستورية التي جاءت صياغتها مشوبة بعيوب الصياغة الدستورية، من خلال القرارات التي أصدرتها المحكمة الاتحادية العليا في العراق، باستجلاء المبادئ الدستورية واستنباطها مستندة في ذلك إلى دلالة الالفاظ دون تحريفها أو إخراجها عن معناها المقصود مع مقاصد الدستور وروحه، من ذلك قرارها بعدم دستورية الجلسة المفتوحة، إلا أن بعض القرارات قد خرجت عن المقصود بها وغيرت مفاهيمها، ومن هذه القرارات ما ذهبت إليه المحكمة من أنه لا وجوب على رئيس مجلس الوزراء بتقديم أعضاء وزارته جميعهم خلال المدة التي حددها الدستور، وكذلك قرارها الذي بينت فيه ان رئيس الجمهورية يتولى تكليف مرشح الكتلة النيابية التي أصبحت مقاعدها في الجلسة الاولى لمجلس النواب اكثر عدداً من الكتل الأخرى.

ثانياً المقترحات

أ- المقترحات الموجهة للمشرع الدستوري

١- ندعو الصائغ الدستوري العراقي أن يصوغ النصوص بأسلوب يبين إرادة المشرع الحقيقي بطريقة واضحة، وأن يراعي متطلبات الصياغة الجيدة، فضلاً عن معالجة مظاهر الاختلال الشكلية والموضوعية في مواد الدستور التي تشكل السبب وراء هذا الاختلال وبما يؤدي إلى إزالة الغموض

الذي يعتري مضامين هذه المواد لكي تفهم بصورة صحيحة ومن دون أي تأويلات وتفسيرات بعيدة عن المقصود بها حقيقة.

٢-نقترح على المشرّع الدستوري الى تعديل صياغة نص المادة (٧٦) من الدستور المنظمة لعملية تشكيل الحكومة، لاستكمال النقص في بعض بنود هذه المادة وإزالة الغموض في البعض الآخر كما في الآتي:

أ- تعديل البند الأول من المادة المذكور ليصبح (يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة الفائزة الأولى في الانتخابات، بتشكيل مجلس الوزراء، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية)، لحسم الخلافات والاجتهادات التي قد تنشأ عن تفسير الكتلة النيابية الأكثر عدداً، والتي تؤدي الى تأخير تشكيل الحكومة.

ب- تعديل البند (الثالثا) ليصبح (يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة الفائزة الثانية في الانتخابات خلال خمسة عشر يوماً عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة، خلال المدة المنصوص عليها في البند ثانياً من هذه المادة).

ت- اكمال النقص الوارد في صياغة البند رابعاً ليصبح (يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف، أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويعد حائزاً ثقته، عند الموافقة على المنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب)، لمنع تأخير عملية تشكيل مجلس الوزراء نتيجة لتشكيل الوزارة على دفعات.

ث- اكمال النقص الوارد في البند خامساً ليصبح، (يقوم رئيس الجمهورية بحل مجلس النواب، ويدعو الى انتخابات نيابية جديدة، خلال مدة ثلاثين يوماً).

٣- ندعو المشرّع الدستوري العراقي الى تعديل المادة (٧٠/اولاً) والتي أكدت على أن انتخاب رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب وبأغلبية الثلثين، بإلغاء التصويت بأغلبية الثلثين لصعوبة تحقيقها، فضلاً عن جعل النصاب المحدد لصحة انعقاد جلسة اختيار رئيس الجمهورية هي الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين لمجلس النواب.

٤- نوصي المشرع الدستوري العراقي إلى النص في الدستور على أن يكون تشكيل الحكومة بمرسوم جمهوري بتوقيع رئيس الجمهورية إلى جانب توقيع رئيس مجلس الوزراء استناداً لقاعدة التوقيع المجاور.

٥- نقترح أن تضاف فقرة الى المادة (٩٤) من الدستور، تمنح بموجبها المحكمة الاتحادية العليا فرض رقابتها على الإجراءات الشكلية التي تتبع لإقرار التعديلات الدستورية للتأكد من صحة الإجراءات التي فرضتها السلطة التأسيسية الأصلية في صلب الوثيقة الدستورية على الجهات المختصة بالتعديل الدستوري، بهدف إقرار التعديلات الدستورية.

ب-المقترحات الموجهة للمشرع العادي

١-نقترح على قانون مجلس النواب معالجة الاغفال في عملية تشكيل الكتلة النيابية، من خلال تنظيم عملية تشكيلها من حيث عددها وكيفية انتماء الأعضاء وانتقالهم بين الكتل والحد الأدنى لتشكيلها، فضلا عن تحديد وقت إعلانها وطريقة نشرها.

٢- ندعو المشرع العادي الى الاسراع في تعديل الدستور، بحل الاشكالية المتعلقة بالمادة (١٤٢) وخاصة فيما يتعلق بالمدد الزمنية والتي وضعت كسقف زمني لقيام لجنة التعديلات الدستورية بإتمام هذه التعديلات وبيان فيما إذا كانت هذه المدة هي مدد سقوط أم تقادم، فإذا كانت مدد سقوط فيجب اللجوء إلى تعديل الدستور استناداً للمادة (١٢٦) منه، وذلك كون عملية تشكيل الحكومة تتطلب تعديلاً في نصوص الدستور، وذلك من خلال إعادة صياغة المواد المنظمة للتشكيل بإكمال النقص وإزالة الغموض.

ج-المقترحات الموجهة للمحكمة الاتحادية العليا

١- نأمل من المحكمة الاتحادية العليا أن تراعي عند ممارستها لاختصاصها التفسيري، مبدأ أن النصوص الدستورية تكمل بعضها البعض وأن تسبب قراراتها بأسلوب واضح، والابتعاد عن التفسيرات السياسية التي لا طائل من ورائها واستجلاء مقاصد المشرع الدستوري وخاصة في القرارات التي سبق الإشارة لها في متن الرسالة والمتعلقة بتنظيم عملية تشكيل الحكومة، بما يكمل النقص الحاصل في بعض نصوص الدستور.

المصادر والمراجع

المصادر والمراجع

القران الكريم

اولاً: المعاجم

١. د. إبراهيم انيس واخرون، المعجم الوسيط، الطبعة الثانية، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ١٩٧٢
٢. د. ابراهيم مدكور، واخرون، المعجم الوجيز، طبعة خاصة صدرت لوزارة التربية والتعليم، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ١٩٩٤
٣. محمد بن ابي بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الحديث، القاهرة، ١٩٨٧.
٤. منصور القاضي، معجم المصطلحات القانونية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٨.

ثانياً: الكتب القانونية

١. ابتهاج صالح هادي الحمامي، صياغة النصوص الدستورية وأثرها في تنظيم الحقوق والحريات، الطبعة الأولى، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٢.
٢. د. إبراهيم بحر العلوم، ازمة التعديلات الدستورية بين الرؤية السياسية والأكاديمية، الطبعة الأولى، العلمين للنشر، الكوفة، ٢٠٢٢.
٣. د. أحسان حميد المفرجي، د. كطران صغير نعمة، د. رعد تاجي جده، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار الحكمة، بغداد، ١٩٩٠.
٤. د. احمد العزي النفشبندي، تعديل الدستور (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مؤسسة الوراق، عمان، ٢٠٠٦.
٥. إسماعيل نامق حسين، العدالة بين الفلسفة والقانون، الطبعة الأولى، مكتب الفكر والتوعية، السليمانية، ٢٠٠٠.
٦. د. أنور سلطان، المبادئ القانونية العامة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٣.
٧. بدور زكي احمد، واخرون، مأزق الدستور نقد وتحليل، الطبعة الأولى، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد، ٢٠٠٦.

٨. د. توفيق حسن فرج، المدخل للعلوم القانونية، الطبعة الأولى، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، ١٩٦٩.
٩. د. ثامر عبد الجبار عبد العباس، الصياغة القانونية لنصوص التشريع، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٩.
١٠. د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة السياسية في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٩.
١١. د. حسن علي البديري، دور المحكمة الاتحادية العراقية في سد الفراغ الدستوري، الطبعة الأولى، إصدارات معهد العلمين للدراسات العليا، النجف، ٢٠٢١.
١٢. د. حسن كيرة، المدخل الى القانون، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٩٩.
١٣. د. حسن مصطفى البحري، القانون الدستوري المقارن، الطبعة الأولى، بدون مكان نشر، ٢٠٢١.
١٤. د. حسين عذاب السكيني، الموضوعات الخلفية في الدستور العراقي (دراسة ورؤية سياسية)، الطبعة الأولى، الغدير للطباعة، البصرة، ٢٠٠٩.
١٥. د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠٠٨.
١٦. د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٥.
١٧. د. حنان محمد القيسي، مجلس الوزراء العراقي قراءة في دستور ٢٠٠٥، مكتب السيسبان، بغداد، ٢٠١٤.
١٨. د. دعاء إبراهيم زهراو، إضاءات دستورية في قرارات واحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، دار المسلة، بغداد، ٢٠٢٤.
١٩. د. دعاء إبراهيم زهراو، وقفات دستورية في ظل الازمة السياسية في العراق بعد انتخابات ٢٠٢١، الطبعة الأولى، دار المسلة، بغداد، ٢٠٢٣.
٢٠. د. رافد خلف هاشم، د. عثمان سلمان غيلان، التشريع بين الصناعة والصياغة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٢.
٢١. د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢.

٢٢. د. رائد حمدان المالكي، التداول السلمي للسلطة في النظم الدستورية الوضعية، الطبعة الأولى، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.
٢٣. رجا بهلول، مبادئ أساسية في صياغة الدساتير والحكم الدستوري، الطبعة الأولى، مؤسسة فريدريش ناومان، عمان، ٢٠٠٥.
٢٤. رحاب خالد حميد الشمري، الدعوى الدستورية المباشرة، الطبعة الأولى، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٠.
٢٥. د. رعد الجدة، التشريعات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، ١٩٩٨.
٢٦. د. رمزي الشاعر، الوجيز في القانون الدستوري، مطبعة عين شمس، القاهرة، ١٩٩٧.
٢٧. د. ساجد محمد الزاملي، القانون الدستوري، الطبعة الثانية، دار نيبور، بغداد، ٢٠١٨.
٢٨. د. ساجد محمد الزاملي، كتابات دستورية، دار نيبور، بغداد، ٢٠١٥.
٢٩. سجي فالح حسين، وسائل تطوير القاعدة الدستورية، دار الفيحاء، البصرة، ٢٠١٨.
٣٠. د. سرهنك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي وآليات المدافعة عنه، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٩.
٣١. سرى هاشم محمد النعيمي، الانتخابات البرلمانية الاتحادية في العراق وأفاقها المستقبلية، الطبعة الأولى، دار تموز للطباعة والنشر والتوزيع، دمشق، ٢٠١٥.
٣٢. د. سمير داود سلمان، د. محمد حسب حربي، الإطار الدستوري لسلطة رئيس الوزراء في النظام السياسي، الطبعة الثانية، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.
٣٣. شامل حافظ شنان الموسوي، تعديل الدستور وأثره على نظام الحكم في الدولة، الطبعة الأولى، المركز العربي، القاهرة، ٢٠١٨.
٣٤. صالح ياسر واخرون، تأثير العملية الانتخابية في عملية التحول الديمقراطي، مؤسسة فريدريش ايبرت، بيروت، ٢٠١٢.
٣٥. صغير بن محمد الصغير، ضوابط في صياغة وسن القوانين، الطبعة الأولى، دار الألوكة للنشر، الرياض، ٢٠١٧.
٣٦. د. طارق حرب، الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ (بحوث ومقالات)، الطبعة الأولى، منشورات دار حنش، بغداد، ٢٠٠٧.

٣٧. د. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، لجنة التأليف والتعريب للنشر، جامعة الكويت، ٢٠٠٠.
٣٨. د. عادل يوسف الشكري، فن صياغة النص العقابي، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠١٧.
٣٩. د. عاطف سالم عبد الرحمن، دور القضاء الدستوري في الإصلاح السياسي-الاجتماعي-الاقتصادي (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة، القاهرة، ٢٠١١.
٤٠. د. عبد الباقي البكري، زهير البشير، المدخل لدراسة القانون، الطبعة الثالثة، المكتبة القانونية، بغداد، ١٩٨٩.
٤١. د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧٦.
٤٢. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مطبعة السعدي، بلا مكان نشر، ٢٠٠٤.
٤٣. د. عبد القادر الشخيلي، فن الصياغة القانونية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٥.
٤٤. د. عبد الله شرقي الجنابي، الانحراف الدستوري، الطبعة الأولى، دار المسلة، بغداد، ٢٠٢٣.
٤٥. د. عبد الله شرقي الجنابي، القواعد المنظمة لصياغة الدساتير، الطبعة الأولى، دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٨.
٤٦. د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري والنظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الثانية، مؤسسة النبراس، النجف الاشرف، ٢٠١٢.
٤٧. د. عدنان عاجل عبيد، جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق، الطبعة الأولى، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف الاشرف، ٢٠٢١.
٤٨. د. عدنان عاجل عبيد، دراسات معمقة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٩.
٤٩. د. عصمت عبد الله الشيخ، الدستور بين مقتضيات الثبات وموجبات التغيير، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
٥٠. د. عصمت عبد المجيد بكر، أصول التشريع، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ١٩٩٩.

٥١. د. عصمت عبد المجيد بكر، مشكلات التشريع، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠١٤.
٥٢. علاء عكاب خلف، الدستور العراقي وانعكاساته على بناء الدولة وحقوق المواطن، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠١٤.
٥٣. د. علي مجيد العكيلي، د. لمى علي، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الأنظمة الدستورية المعاصرة، الطبعة الأولى، المركز العربي، القاهرة، ٢٠١٨.
٥٤. د. علي هادي عطية الهلالي، المستتير في تفسير أحكام الدساتير، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٦.
٥٥. د. علي يوسف الشكري فلسفة تعديل الدستور، الطبعة الأولى، منشورات الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٧.
٥٦. د. علي يوسف الشكري، العلاقة بين قطبي السلطة التنفيذية في الدساتير العربية، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٢.
٥٧. د. علي يوسف الشكري، المحكمة الاتحادية بين عهدين، الطبعة الأولى، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٦.
٥٨. د. علي يوسف الشكري، خفايا صناعة الدستور، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٠.
٥٩. د. علي يوسف الشكري، د. محمد علي الناصري، محمود الطائي، دراسات حول الدستور العراقي، الطبعة الأولى، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث، بغداد، ٢٠٠٨.
٦٠. د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.
٦١. د. عليوة مصطفى فتح الباب، الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات (الكتاب الثاني)، دار الكتب القانونية، القاهرة، ٢٠١٢.
٦٢. د. فائز عزيز أسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، مطبعة دار التبيان، بغداد، ٢٠٠٥.
٦٣. فلاح مصطفى صديق، الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، مكتبة القانون المقارن للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٩.
٦٤. فلاح مطرود العبودي، توازن السلطة وفاعلية النظام السياسي، الطبعة الأولى، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.

٦٥. د. لطرش علي عيسى عبد القادر، المنهجية القانونية في الصياغة والتعليق على القوانين والقرارات القضائية، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية، القاهرة، ٢٠٢٠.
٦٦. محمد احمد عبد النعيم، مبدأ المواطنة والإصلاح الدستوري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٧.
٦٧. محمد احمد محمود، تعديل الدستور دراسة في ضوء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ، الطبعة الأولى، الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، بغداد، ٢٠١٠.
٦٨. د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظم السياسية في لبنان واهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، الطبعة الرابعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢.
٦٩. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠٠٧.
٧٠. د. محمد عطية فودة، تعديل الدساتير في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة والرقابة عليها (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٩.
٧١. د. محمد فوزي نويجي، التفسير المنثني للقاضي الدستوري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠٠٨.
٧٢. د. مصدق عادل طالب، بيداء عبد الحسن، شرح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، دار السنهوري، بيروت، ٢٠٢٠.
٧٣. د. مصدق عادل طالب، نائب رئيس مجلس الوزراء في النظام السياسي - دراسة تحليله مقارنة في الدساتير العراقية-، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٤.
٧٤. د. مصدق عادل طالب، الصياغة الدستورية، الطبعة الأولى، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.
٧٥. د. مصدق عادل طالب، النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٠ بين التقنيات التقليدية ومتطلبات الحداثة والتحديد، الطبعة الأولى، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٠.
٧٦. د. منذر الشاوي، الانسان والعدالة، الطبعة الأولى، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٦.
٧٧. د. منذر الفضل، مشكلات الدستور العراقي، الطبعة الأولى، مطبعة اراس، أربيل، ٢٠١٠.
٧٨. مهند جاسم محمد العيساوي، الصياغة التشريعية بين لغة القانون وقانون اللغة، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، الجيزة (مصر)، ٢٠٢٢.
٧٩. ميشيل برانديت، جيل كوتريل، ياش غاي، انطوني ريغان، وضع الدستور والإصلاح الدستوري، (خيارات علمية) اتريس، بيروت، ٢٠١٢.

٨٠. د. نديم الجابري، البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم، مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر، بغداد، ٢٠١٨.
٨١. د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة السابعة، دار الثقافة، عمان، ٢٠١١.
٨٢. د. هاتف محسن الركابي، التنظيم الدستوري والعملية التشريعية في النظام الفدرالي في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الطبعة الأولى، دار الأساتذة للطباعة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١٦.
٨٣. د. وليد محمد الشناوي، الرقابة القضائية على التعديلات الدستورية (دراسة مقارنة)، دار الفكر والقانون، المنصورة، ٢٠١٣.
٨٤. د. ياسين محمود عبا بكر، دور الانتخابات البرلمانية في عملية التحول الديمقراطي في العراق بعد ٢٠٠٣، مطبعة الحاج هاشم، أربيل، ٢٠١٣.
٨٥. د. يوسف الحاشي، في النظرية الدستورية، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.

ثالثاً: الأطاريح والرسائل الجامعية

أ- أطاريح الدكتوراه

- ١- ايمان قاسم هاني، التنظيم القانوني لمجلس الوزراء في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠١٥.
- ٢- حسام شكر امين، تفعيل النصوص المعطلة في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠١٩.
- ٣- سر كوت سليمان عمر، تقويم الصياغة التشريعية لنظرية العقد، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١٦.
- ٤- سي موسى حمزة، سلطة البرلمان في تعديل الدستور والقيود الواردة عليها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر، ٢٠١٨.

٥- كمال علي حسين، التنظيم الدستوري لتشكيل الحكومة واختصاصاتها في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠١٦.

ب- رسائل الماجستير

١- بهاء صباح احمد، صياغة التشريعات علاقة تكاملية بين السلطات وسبل النهوض بها، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تكريت، ٢٠٢١.

٢- خفر محمد، بن الشيخ إسماعيل، جودة الصياغة التشريعية ودورها في تحقيق الامن القانوني، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، الجزائر، ٢٠٢١.

٣- دعاء حسن محمد، القيود الرسمية لتعديل دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة كربلاء، كلية القانون، ٢٠١٧.

٤- ذر حميد راضي، دور القضاء الدستوري في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة البصرة، ٢٠١٩.

٥- ضرغام رزاق جابر، الفكرة القانونية السائدة في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٦.

٦- عمر نوري عاصي، الاغفال الدستوري في تنظيم السلطة التنفيذية وفق دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠٢٢.

٧- محمد عباس هاشم، دور الحكومة في النظم البرلمانية (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٧.

٨- مروان حسن عطية، مجلس الوزراء في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة الكوفة، ٢٠١٤.

٩- منتظر صبيح داود مهدي، دور مجلس النواب العراقي في تشكيل السلطة التنفيذية الاتحادية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة ميسان، ٢٠١٩.

١٠- مهند عبد القادر الخزرجي، الفكرة القانونية السائدة في الدساتير العراقية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٠.

رابعاً: البحوث

- ١- د. احمد علي عبود، دور القضاء الدستوري في تعزيز مبدأ الامن القانوني في العراق دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، جامعة النهرين، المجلد ٢٥، العدد الخاص بالمؤتمر الدولي الثاني، ٢٠٢٣.
- ٢- د. تغريد عبد القادر علي، إشكالية الصياغة التشريعية في النص الدستوري، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العدد ١٨، ٢٠١٢.
- ٣- حسين عبد الصاحب، الصياغة القانونية في التشريع الجنائي، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العدد ١٨، ٢٠١٢.
- ٤- د. حنان القيسي، أخطاء الصياغة التشريعية في دستور ٢٠٠٥ العراقي، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العدد ١٨، ٢٠١٣.
- ٥- د. حيدر عبد الوهاب عبود، صياغة الموازنة العامة، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العدد ١٨، ٢٠١٢.
- ٦- ختام حمادي محمود، أختلال النصاب القانوني لجلسات المجلس النيابي، بحث منشور في مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، المجلد ١١، العدد ٤٢، ٢٠٢٢.
- ٧- د. ساجد محمد الزالمي، د. علي يوسف شكري، صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس مجلس الوزراء وموقف الدساتير حيالها، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، المجلد ٢، العدد ٤، ٢٠١٠.
- ٨- رافد خيون دبيسان، مدى موائمة الفكرة القانونية مع التوازن بين السلطات (دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ أنموذجاً)، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، المجلد ١٥، العدد ٥٧، ٢٠٢٣.
- ٩- د. رافع خضر صالح، كريم لفتة مشاري، الحدود الدستورية لتكوين مجلس الوزراء في النظام البرلماني في الدولة الاتحادية، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، المجلد ١١، العدد ١، ٢٠١٩.
- ١٠- د. رحيم حسين موسى، التفسير السياسي للدستور، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، المجلد ٩، العدد ٣٣، ٢٠١٧.

- ١١- شالو صباح عبد الرحمن، التوفيق بين القواعد الدستورية المتعارضة، بحث منشور في المؤتمر الدولي الرابع للقضايا، جامعة تشيك، ٢٠١٩.
- ١٢- شاهو غفور احمد، موقف المحكمة الاتحادية العليا حول انتخاب رئيس الجمهورية في العراق (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، المجلد ١٥، العدد ٥٧، ٢٠٢٣.
- ١٣- صالح حسين علي، الية تعديل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ودلالاتها على الجمود، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، كلية الحقوق، جامعة تكريت، المجلد ٦، العدد ٤، الجزء ١، ٢٠٢٢.
- ١٤- صلاح رفيق محمد، أثر الجمعية التأسيسية على صياغة الدستور (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، كلية الحقوق، جامعة تكريت، المجلد ٧، العدد ٢، ٢٠٢٢.
- ١٥- د. عدنان عجيل عبيد، ميسون طه، الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، المجلد ٨، العدد ٤، ٢٠١٦.
- ١٦- د. علي احمد عباس، الصياغة التشريعية وأثرها في تطبيق القانون، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، العدد ٢١، ٢٠٠٧.
- ١٧- علي مراد كاظم، العوامل المؤثرة في صنع السياسة العامة في العراق بعد عام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الباحث، كلية التربية للعلوم الانسانية، جامعة كربلاء، المجلد ٣٤، العدد ١، ٢٠٢٠.
- ١٨- د. علي هادي عطية الهلالي، غموض النصوص الدستورية دراسة تحليلية في ضوء نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار العلمية، جامعة ذي قار، المجلد ٢، العدد ٣، ٢٠٠٦.
- ١٩- عماد عبد الحليم وازن، أصول الصياغة الدستورية، بحث منشور في المجلة القانونية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، المجلد ١٨، العدد ٤، ٢٠٢٣.

٢٠- فراس عبد الرزاق، فرح جهاد عبد السلام، مناهج التفسير ودورها في تطوير القاعد الدستورية، بحث منشور في مجلة كلية الحقوق، كلية الحقوق، جامعة النهريين، المجلد ٢٣، العدد ٤، ٢٠٢١.

٢١- ليث كمال نصرأوين، متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية، العالمية، السنة الخامسة، الجزء الأول، العدد ٢، ٢٠١٧.
٢٢- د. مصدق عادل طالب تعليق على قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٥٤) اتحادية / ٢٠١٧ التعديلات المؤقتة لدستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ٣٣، العدد ٢، ٢٠١٨.

٢٣- د. مصدق عادل طالب، الجلسة الأولى لانعقاد مجلس النواب في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ (دراسة تحليلية) بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ٣٤، العدد ٢، ٢٠١٩.

٢٤- د. مصدق عادل طالب، د. عدنان عاجل عبيد، منح الثقة الجزئي للوزارة في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ٣٥، العدد ٢، ٢٠٢٠.

٢٥- د. مصدق عادل، الكتلة النيابية الأكثر عدداً في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العدد ٤٠، السنة ٢٠٢١.
٢٦- د. مها بهجت يونس، محمد سالم كريم، المركز القانوني للوزير في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد، المجلد ٢٨، العدد ٢، ٢٠١٣.

٢٧- ميسون طه حسين، المعالجة التشريعية للإغفال الدستوري في تنظيم الحكومة البرلمانية، بحث منشور في مجلة جامعة بابل، المجلد ٢٨، العدد ٦، ٢٠٢٠.

٢٨- نجم الدين محي الدين الريكاني، د. رينجر جميل، إشكالية صياغة الدستور في المجتمعات المتنوعة ثقافياً، بحث منشور في مجلة السياسية الدولية، كلية العلوم السياسية، الجامعة المستنصرية، العدد ٥٤، ٢٠٢٣.

- ٢٩- نرجس طاهر، دنيا بن رمضان، ورشة نقاش صياغة مشروع الدستور تجارب مقارنة ودروس مستفادة- ورقة عمل معدة في إطار مشروع (دعم النظام الديمقراطي في ليبيا)، منشورات المؤسسة الدولية الديمقراطية والانتخابات، ليبيا، ٢٠١٣.
- ٣٠- نواف حازم خالد، سركوت سليمان عمر، الاتجاهات الفقهية في تقسيمات الصياغة التشريعية، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، كلية الحقوق، جامعة تكريت، المجلد ٣، العدد ٢٩، ٢٠١٦.
- ٣١- وديع دخيل إبراهيم، التنظيم القانوني لجلسة مجلس النواب العراقي الأولى، بحث منشور في مجلة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة الانبار، المجلد ١٣، العدد ٢، ٢٠٢٣.
- ٣٢- د. ياسر عطوي عبود، حيدر علي ضايف، المدد الدستورية المتعلقة بتشكيل السلطة التشريعية في ميزان القضاء الدستوري (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، كلية القانون، جامعة كربلاء، المجلد ١٥، العدد ١، ٢٠٢٣.
- ٣٣- د. ياسر عطوي، سجي فالح حسين، دور المحكمة الاتحادية العليا في تطوير الصياغة التشريعية، بحث منشور في مجلة الجامعة العراقية، الجامعة العراقية، المجلد ٥٧، العدد ٣، ٢٠٢٣.
- ٣٤- د. يوسف علي الشكري، حسن علي البديري، التدخل التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا العراقية ودورة في سد الفراغ الدستوري، بحث منشور في مجلة معهد العلمين للدراسات العليا، العدد ٣، ٢٠٢٠.

رابعاً: التشريعات

أ: الدساتير

- ١- دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.
- ٢- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.
- ٣- القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥.
- ٤- الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧ المعدل.
- ٥- دستور لبنان لعام ١٩٢٦ المعدل.

- ٦- القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ المعدل.
- ٧- الدستور المصري لعام ١٩٧١ الملغى.
- ٨- الدستور الجزائري لعام ١٩٩٦ الملغى.
- ٩- دستور مصر لعام ٢٠١٤ المعدل.

ب: القوانين

- ١- قانون مجلس الوزراء رقم (٢١) لسنة ١٩٩٠.
- ٢- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ المعدل.
- ٣- قانون احكام الترشيح لمجلس النواب رقم (٨) لسنة ٢٠١٢.
- ٤- قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣.
- ٥- قانون مجلس النواب رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨.

ج: الأنظمة الداخلية

- ١- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ٢٠٠٦.
- ٢- النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩.
- ٣- النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.
- ٤- النظام الداخلي للمحكمة الاتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

خامساً: القرارات القضائية

- ١- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٥٦/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٤ /١٠/٢٠١٠)، المنشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>
- ٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٢٥/اتحادية/٢٠١٠) في ٢٥/٣/٢٠١٠، منشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>
- ٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٥/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٤ /١٠/٢٠١٠، منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>

- ٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا، قرارها رقم (٩٣ / اتحادية/٢٠١٠) في ١٩/١٢/٢٠١٠، المنشور على الموقع الالكتروني، <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>
- ٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٣/اتحادية/٢٠١١ في ١٨/١١/٢٠١١ المنشور على الموقع الالكتروني، <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>
- ٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٢٤/اتحادية/٢٠١١ في ١٦/٥/٢٠١١)، المنشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>
- ٧- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٤٥ / ت.ق.٢٠١٤ في ١١/٨/٢٠١٤، المنشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>
- ٨- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٤/اتحادية/ ٢٠١٧ منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>
- ٩- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٧٠/اتحادية/٢٠١٩ الصادر في ٢٨/٧/٢٠١٩، المنشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>
- ١٠- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٧٠/اتحادية/٢٠١٩ في ٢٢/١٢/٢٠١٩، المنشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>
- ١١- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ١٢٨/اتحادية/ ٢٠١٩ منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>
- ١٢- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٩ / اتحادية/ ٢٠٢٠) في (١٦/٣/٢٠٢٠)، المنشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>
- ١٣- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٦ / اتحادية/٢٠٢٢)، في تاريخ ٣/٢/٢٠٢٢، المنشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>
- ١٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠ و٩ / اتحادية/٢٠٢٢) في (٣/٢/٢٠٢٢)، المنشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>
- ١٥- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (٢٣ وموحدتها/اتحادية/٢٠٢٢ في ١/٣/٢٠٢٢)، المنشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>
- ١٦- قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٣٢/اتحادية/٢٠٢٢ في ٧ /٩/٢٠٢٢) المنشور على الموقع الالكتروني <https://www.iraqfsc.iq/index-ar.php>

سادساً: المواقع الإلكترونية

١- أسامة الشيب، حق رئيس الجمهورية بالتكليف على وفق المادة (٧٦/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق لعام

٢٠٠٥، مقال منشور على الموقع الإلكتروني [/https://www.bayancenter.org/](https://www.bayancenter.org/)

٢- جواد الهنداوي، كيفية تحديد الكتلة النيابية الأكثر عدداً، مقالة في وكالة أنباء برائنا، منشور على

الموقع الإلكتروني <http://burathanews.com/arabic/articles/>

٣- رأي رئيس مجلس القضاء الأعلى د. فائق زيدان، المنشور على الموقع الإلكتروني

[/https://www.hjc.iq/view.](https://www.hjc.iq/view.)

٤- فائق زيدان، تعديل الدستور ضرورة يفرضها الواقع السياسي، مقال منشور على الموقع الإلكتروني،

<https://www.iraqfsc.iq/news.>

٦- معجم المعاني الجامع المنشور على الموقع الإلكتروني الآتي:

www.almaany.com/ar/dict/ar

Abstract

Constitutional drafting is a stage of the constitution writing process, and it means the process of transferring ideas and principles from their philosophical framework to the linguistic framework using a set of words and specific methods, in order to make them applicable. As a result of its important and significant role in applying the law, the constitutional drafter must draft texts in a clear and precise manner, in order to facilitate their application and close the door to political and judicial interpretation when interpreting texts.

The goal of drafting can only be achieved through sound and disciplined drafting of texts, by using special technical means and tools and adhering to the requirements and specifications required to achieve good drafting. Failure to achieve the necessary accuracy and clarity may affect the failure of the texts to achieve the purpose for which they were enacted, and then negative effects follow that affect the process of implementing the texts of the constitution, as any ambiguity or deficiency in the drafting leads to different interpretations that lead to political and legal crises that affect the performance of constitutional institutions and disrupt their work.

In this context, the research addresses the problem of constitutional formulation in the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, especially with regard to the formation of the government, as the practical reality revealed gaps in the formulation of some constitutional texts, most notably Article (76/First), which stipulates that "the candidate of the largest parliamentary bloc" shall be charged with forming the Council of Ministers, without providing a precise definition of this term, which opened the way for different political and judicial interpretations that led to the disruption of the formation of governments and the delay of the process of peaceful transfer of power, in addition to neglecting to organize several issues related to the subject of the study. This deficiency and ambiguity in the

Abstract.....

constitutional texts had significant effects on the political and legal reality in Iraq, as we witness from time to time many controversial issues as a result of the lack of clarity of the intention of the constitutional legislator from the text, and in order to reach a solution to these problems, we followed the analytical approach in order to gain more knowledge of the aspects of the process of forming the government.

The Republic of Iraq

Ministry of Higher Education and Scientific Research

University of Maysan / College of Law

Department of Public Law



The impact of constitutional drafting on government formation

A thesis submitted by the student:

Zahraa salim Rahma

To:

the Council of College of Law – University of Maysan

as part of the requirements for obtaining a master's degree in public law

supervised by:

Mohammed Hussein Jassim

2025

1446