Journal of Anbar University for Law and Political Sciences
مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية
P. ISSN: 2706-5804 E.ISSN: 2075-2024
Volume 13- Issue Special - novem 2023 المجلد ١٣- العدد خاص – نوفمبر ٢٠٢٣

Emphasizing constitutionalism in Iraq, obstacles and solutions

[1] Dr. AHMED KAREEM MADAD
[1] COLLEGE OF LAW & POLITICAL SCIENCES OF ANBAR

Abstract:

Through my research into this topic and my evaluation of the constitutional experience in Iraq in 2005, I found that the issue of amending the constitution in Iraq faces many obstacles and problems, and the most important of these obstacles are: the procedural obstacle, and the political obstacle: The procedural obstacle is represented by the complex procedures on which the issue of amending the articles of the constitution depends.

Article (126) of the Constitution stipulates a time ban on amending some of its paragraphs. Although the 2005 Constitution gave the right to the President of the Republic and the Council of Ministers together, or to five members of the House of Representatives, to propose amending the Constitution except after two successive electoral sessions for the Iraqi Council of Representatives.

While Article (142) of the Iraqi Constitution of 2005 stipulated some exceptions to what was stated in the text of Article (126) regarding constitutional amendments, and this exception will remain in effect until the completion of the committee whose formation was approved by the Constitution from members of the House of Representatives in accordance with Article (142). of the Constitution, and this committee is concerned with the issue of the constitutional amendments that it was entrusted with.

1: Email: ahmed.almadab@uoanbar.edu.iq
2: Email

DOI

Submitted: 15/10/2023
Accepted: 09/10/2023
Published: 01/10/2023

Keywords:
Iraqi constitution
Amendment
legislative authority
parliament of Iraqi
Article 126
Article 142.

©Authors, 2023, College of Law University of Anbar. This is an open-access article under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

التعديلات الدستورية في العراق: المعوقات والحلول قراءة قانونية سياسية في نص المادتين (١٢٦-١٤٢)

[١] م. د . أحمد كريم مدب
[١] جامعة الانبار/ كلية القانون والعلوم السياسية

الملخص:

من خلال بحثي في هذا الموضوع وتقييمي للتجربة الدستورية في العراق عام ٢٠٠٥، وجدت أن مسألة تعديل الدستور في العراق تواجه العديد من العقبات والإشكاليات، ومن أهم هذه العقبات: العقبة الإجرائية، والإشكالية. العائق السياسي: تتمثل العقبة الإجرائية في الإجراءات المعقدة التي تتوقف عليها مسألة تعديل مواد الدستور.

وتنص المادة (١٢٦) من الدستور على حظر زمني على تعديل بعض فقراته. مع أن دستور ٢٠٠٥ أعطى الحق لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخمسة من أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور إلا بعد دورتين انتخابيتين متتاليتين لمجلس النواب العراقي.

في حين نصت المادة (١٤٢) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على بعض الاستثناءات مما ورد في نص المادة (١٢٦) بخصوص التعديلات الدستورية، ويبقى هذا الاستثناء ساريا لحين استكمال اللجنة التي وافق الدستور على تشكيلها من أعضاء مجلس النواب وفقا للمادة (١٤٢). للدستور، وتختص هذه اللجنة بموضوع التعديلات الدستورية التي عهد إليها.

الكلمات المفتاحية

الدستور العراقي، تعديل السلطة التشريعية، البرلمان العراقي، المادة ١٢٦، المادة ١٤٢.

المقدمة

يعتبر الدستور هو القانون الاسمى في الدولة فكلمة " **دستور**" تعكس مفهوم اهم وثيقة حقوقية تجسد العقد الاجتماعي القائم في الدولة، والتي تتضمن المبادئ والقيم المنظمة للمجتمع. فمسألة وجود دولة بغير دستور امر نادر في العصر الحديث، حيث اصبح هذا الامر يمثل شكلا من اشكال التطور الانساني.

الا ان مسألة وجود دستور لم تعد امرا كافيا لتقيم اي التجربة الدستورية لأي بلد، وانما تبقى مسالة تطبيق نصوص ذلك الدستور على ارض الواقع، والوقوف على مدى مواكبة تلك النصوص للتطورات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي طرأت على الحياة الاجتماعية هي المرحلة الاهم في مسألة تحديد مدى نجاح التجربة الدستورية من عدمه.

وبعد التغيير الذي شهده العراق بعد عام ٢٠٠٣ خاض العراق تجربة دستورية فريدة من نوعها على مستوى المنطقة العربية بل ومنطقة الشرق الاوسط، يأتي ذلك نتيجة لعده

ظروف سياسية واجتماعية وثقافية واكبة مرحلة صياغة الدستور العراقي الجديد.

الا ان هذه التجربة الفريدة افرزت العديد من الاشكاليات والمعوقات التي ظهرت كنتيجة حتمة لأي تجربة دستورية، من هذه الاشكاليات هي صعوبة اجراء عملية التعديل لنصوص الدستور نظرا للإجراءات المعقدة المتعبة في عملية التعديل والتي جعلت الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ يوضع في خانه الدساتير الجامدة.

انعكس هذا الامر على عمل نصوص الدستور وكيفية مواكبتها للتطورات التي تطرأ على المجتمع مما تسبب بظهور الازمات والمناكفات السياسية التي اثرت بدورها على الحياة العام للبلد، هذه التطورات جعلت صناع القرار امام ضرورة ملحه لوضع استراتيجية اصلاح شاملة لكافة مؤسسات الدولة التي شهدت خللاً بنيويا كبيراً على طول السنوات السابقة، كان لذلك الخلل اثار خطيرة على الاستقرار المجتمع العراقي خاصة فيما يتعلق بوحدة البنية المجتمعية والتماسك الاجتماعي. فكان من اولويات خطط الاصلاح البدء بحل الاشكاليات القانونية في الدستور العراقي ٢٠٠٥م من خلال العمل على تعديل تلك النصوص محل الاشكال . والتي اصبحت عقبة رئيسية في طريق عملة الاصلاح الشامل، نتيجة لغمض مفرداته التي يمكن ان تفسر بطريقة غامضة تؤدي الى ضياع بعض الحقوق الدستورية المستحقة، ناهيك عن تعطيل بعض المواد التي تتعلق بقضايا مصيرية لبعض المكونات، بالإضافة لوجود العديد من الثغرات التي هي بحاجة الى لإعادة صياغة لبيان القصد التشريعي الحقيقي لها.

ومن خلال بحثي في هذا الموضوع وتقييما للتجربة الدستورية في العراق ٢٠٠٥م وجدت ان مسالة تعديل الدستور في العراق تواجه العديد من المعوقات والاشكاليات، ومن اهم هذه المعوقات: **العائق الاجرائي، والعائق السياسي:** يتمثل **العائق الاجرائي** بجملة الإجراءات المعقدة التي تتوقف عليها مسألة تعديل مواد الدستور. فقد نصت المادة (١٢٦) من الدستور على وضع حظراً زمنياً على تعديل بعض فقراته، فعلى الرغم من أن دستور ٢٠٠٥ اعطى الحق لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لخمس اعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين لمجلس النواب العراقي، وفضلا عن الحظر الزمني اشترط للتعديل الدستوري موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب، وموافقة الشعب بالاستفتاء على التعديلات، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام إلا أنه لم يُجز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول منه والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور.

في حين نصت المادة (١٤٢) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على بعض الاستثناءات على ما جاء في نص المادة (١٢٦) والخاصة بالتعديلات الدستورية، وهذا الاستثناء ستبقى سارية المفعول الى ان تنتهي اللجنة التي أقر الدستور تشكيلها من اعضاء مجلس النواب وفق المادة (١٤٢) من الدستور، وهذه اللجنة تعنى بمسألة التعديلات الدستورية التي انيطت بها. ولكي تصبح التعديلات التي ستضعها اللجنة المكلفة وفق المادة (١٤٢) من الدستور نافذة المفعول، يجب ان يوافق على هذه التعديلات اعضاء مجلس النواب بالأغلبية المطلقة، كما يجب الحصول على موافقة الشعب العراقي عن طريق الاستفتاء، وهذا الاستفتاء يعد ناجحاً بأغلبية المصوّتين عليه على أن لا يرفضه ثلثا المصوّتين في ثلاث محافظات او اكثر.

لذا لا يمكن اجراء التعديل الدستوري الا من بسلوك طريقتين للتعديل هما: الطريقة الاعتيادية المنصوص عليه في المادة (١٢٦)، **والطريقة الاستثنائية** المنصوص عليها في

المادة (١٤٢). اما **العائق السياسي** لعملية اصلاح الدستور، فيتمثل بعدم وجود الارادة الحقيقية لدى احزاب السلطة الحاكمة لتغيير بسبب المناكفات والمصالح التي لطالما كان لها القول الفصل في تحديد مدى امكانية اجراء التعديل من عدمه. إذ تبرز الخلافات حول إعادة صياغة بعض المواد، على رغم محاولة الحكومة فتح نقاش للأطراف والقوى السياسية للمضي قدماً بتعديل أبرز النقاط الخلافية بينها.

أولاً: اهمية البحث:

تأتي اهمية تعديل الدستور كونه يمثل المرجعية السياسية والقانونية للبلد، ناهيك عنه انه يعتبر العقد الاجتماعي بين الحاكم والمحكومين لما يتضمنه من مبادئ وقيم تعمل على تنظيم الحياة الاجتماعية داخل المجتمع، لذا فمن المفترض ان يكون هذا العقد صالح للعمل في كل زمان ومكان، من خلال مواكبته للتطورات والمتغيرات التي تصيب الحياة الاجتماعية في البلاد.

ثانياً: فرضية الدراسة:

نظرا للأهمية الكبيرة التي يشغلها موضوع تعديل الدستور خصوصا في ميدان القانون الدستوري، ونظرا للإجراءات المعقدة للقيام بهذا التعديل، فارتأينا البحث في مدى امكانية تجاوز هذا التعقيد من خلال البحث في الاليات المتاحة في نص المادة (١٢٦) ثم الانتقال للبحث في الاستثناءات التي نصت عليها المادة (١٤٢). لذا سنحاول البحث في الفرضيتين وهما:

هل يمكن رسم خارطة الاصلاح الدستوري في العراق في ظل الطريق المرسوم للتعديلات الدستورية الاستثنائية وفق للمادة (١٤٢) من الدستور الامر الذي سيصب في تحقيق الاصلاح الدستوري المنشود من عدمه. ام ان هناك بعض المسائل التي ليس بالإمكان تعديلها الا من خلال سلوك طريق التعديلات الطبيعي الذي نصت عليه المادة (١٢٦).

ثالثاً: منهجية البحث:

اعتمدت الدراسة اكثر من منهج فقد بدأت الدراسة بالمنهج التاريخي، والمنهج المقارن في دراسة التجارب الدستورية المختلفة، وانتهت الدراسة بالمنهج التحليلي في القراءة المستقبلية لمستقبل التجربة الدستورية في العراق.

رابعاً: هيكلية الدراسة:

سنحاول تنظيم هذه الدراسة من خلال تقسم الدراسة الى مبحثين، فضلا عن المقدمة والخاتمة. سنبحث في المبحث الاول مفهوم التعديلات الدستورية والذي سنبحث فيه نشأة التعديل الدستوري وتطوره التاريخي وما هي اجراءات تعديل الدستور وضوابطه. اما المبحث الثاني فسنبحث ماهية المعوقات الحلول الممكنة لأجراء التعديلات الدستورية، ثم ننتقل في المطلب الثاني لبيان الاثار المترتبة على عملية التعديل اذا ما تمت بشكلها المطلوب.

وإني اذ اضع هذا الجهد المتواضع فان رغبتي كبيرة في تصويب الاخطاء، وابداء الملاحظات لتدعيم الجهود المبذولة لتصحيح مسار العملية الدستورية والقانونية في البلاد، للوصول بها الى مستوى الطموح الذي يمكن من خلاله اجراء عملية الاصلاح بشكل الذي يطمح اليه الجميع حكاما كانوا ام محكومين.

المبحث الاول
مفهوم التعديلات الدستورية
المطلب الاول
تعريف العديل الدستوري ونشاته التاريخية
المطلب الثاني
اجراءات التعديل الدستور وضوابطه
المبحث الثاني
تأثير التعديلات الدستورية على عملية الاصلاح المنشودة في العراق
المطلب الاول
التعديلات الدستورية: المعوقات والحلول
المطلب الثاني
الاثار المترتبة على تعديل الدستور العراق ٢٠٠٥

I. المبحث الاول

مفهوم التعديل الدستوري

تعتبر مسألة تعديل الدستور هي اهم الطرق التي يمكن من خلالها احداث تغييرات على دستور اي بلد، لجعل نصوص هذا الدستور اكثر مرونة لمواكبة التطورات والاحداث في المجتمع. ولكن قبل الدخول في بيان هذا الاجراء المهم لا بد اول من التعرف على المعنى اللغوي والاصطلاحي لمفهوم التعديل، ثم نتطرق الى نشأة هذا الاجراء عبر التاريخ، بالإضافة الى بيان الدوافع الحقيقية للقيام بهذا الاجراء وما هي الضوابط التي تحكم هذا الاجراء الدستوري. لذا سنحاول بحث هذا الموضوع من خلال تقسم المبحث الى مطلبين نبحث في المطلب الاول ماهية التعديل الدستوري وبينا نشأته التاريخية، ثم ننقل المطلب الثاني بيان الدوافع الحقيقة لإجراء علمية التعديل وماهي الضوابط الدستورية التي تحكم هذا الاجراء. وذلك على نحو مطلبين:

I.أ. المطلب الاول

تعريف العديل الدستوري ونشاته التاريخية

سنعمل في هذا المطلب على بيان المعنى اللغوي والاصطلاحي لمفردة "التعديل"، وثم ننتقل لسرد التطور التاريخي لهذا المصطلح طبقا للمعنى المراد بيانه. وذلك من خلال فرعين:

I.أ.١. الفرع الاول

تعريف التعديل

اولا: معنى **"التعديل"** لغةً: هو: الميل او تغيير الجهة او الرأي،[١] كما ويقصد به (التسوية والتقويمُ، يقال: عَدَّلْتُ الشَّيْءَ، تَعْدِيلاً، فاعْتَدَلَ، أي: سَوَّيْتُهُ فَاسْتَوَى، وعَدَّلَ الحُكْمَ والشَّيْءَ، تَعديلاً: أَقامَهُ، وعَدَّلَ المِيزانَ: سَوّاهُ فَاعْتَدَلَ.

(١) محمد احمد محمود، *تعديل الدستور*، طبع على نفقة مجلس النواب، ط١،(بغداد: ٢٠١٠)، ص ١١. وانظر ايضا:
- https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D8%B9%D8%AF%D9%88%D9%84/

ويأتي كلمة **"تعديل"** ايضا بِمعنى التَّزْكِيَةِ، فيُقالُ: عَدَّلَ الشّاهِدَ أو الرّاوِي، أيْ: زَكّاهُ ونَسَبَهُ إلى العَدالَةِ ووَصَفَهُ بِها. ورَجُلٌ عَدْلٌ وعادِلٌ، أيْ: جائِزُ الشَّهادَةِ، والعَدْلُ مِنَ النّاسِ: المُسْتَقِيمُ الذي يُقْبَلُ قَوْلُهُ وحُكْمُهُ) [١].

ثانيا: معنى **"بالتعديل"** بالاصطلاح القانوني انه: (تعديل الدستور وفق الطريقة او الاجراء التي ينص عليها الدستور نفسه) [٢]. في حين عرفه البعض على انه: (اي تغيير في الدستور سواء بوضع حكم جديد في موضوع لم يسبق للدستور تنظيمه كما يشمل تغيير احكام منصوص عليها في الدستور بالإضافة الى الحذف) [٣].

كما عرفته الموسوعة السياسية على انه: (ادخال تغيير على نصوص المواد التي يتألف منها القانون الاساسي للبلاد والدولة ولا يتعارض مبدأ التعديل مع سمو الدساتير وتحريم المساس به...الخ) [٤]. اذن يمكن ان نعرف **"التعديل"** بالمعنى الاصطلاح على انه : (اجراء قانوني يتم من خلاله اعادة النظر بالدستور كليا او جزئيا، يتم هذا الاجراء بحذف نصوص، او اضافة احكام جديدة).

I.أ.٢. الفرع الثاني

التطور التاريخي للتعديل الدستور

نشأة فكرة تعديل الدساتير مع ولادة اول دستور في العالم وهذا امر بديهي، فالدساتير جامدة ام مرنه كانت ولا تزال الى يومنا هذا تسعى دائما الى العمل على الوفاء بمتطلبات الحياة العملية من خلال معالجة الثغرات والفجوات بين نصوص الدستور التي هي بحاجة الى تغيير.

اما العراق فقد عاش نوعين من الدساتير (الجامدة والمرنة) منذ اعلان الحكم الملكي عام ١٩٢١م حتى يومنا هذا. اتصفت معظم هذه الدساتير بسيطرة القابضين على السلطة على مسألة تعديل الدستور. فقد كان القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥ من الدساتير الجامدة، أذ فرض حظراً زمنياً على تعديل بعض فقراته حددها دستور ١٩٢٥ بخمس سنوات، كما اشترط القانون الاساسي لهذه التعديلات موافقة ثلثي اعضاء مجلسي النواب والاعيان، واشترط كذلك انتخاب مجلس نواب جديد وتشكيل مجلس اعيان جديد بعد اجراء التعديلات الدستورية، وموافقة المجلسين الجديدين على التعديلات الدستورية بأغلبية عدد اعضاء المجلسين[٥].

---

(١) للمزيد ينظر: مجموعة مؤلفين: اعداد وتقديم: ابراهيم بحر العلوم، *ازمة تعديلات الدستورية بين الرؤية السياسية والاكاديمية*، (النجف: دار العلمين للنشر، ط١، ٢٠٢٢)، ص٩١. وانظر ايضا:
- https://islamic-content.com/dictionary/word/2998

(٢) منذر الشاوي، *القانون الدستور*، ساعدة جامعة بغداد في نشره، (بغداد: الجزء الثاني، ١٩٧٠)، ص ٢٦٣.

(٣) للمزيد ينظر: محمد ولد خباز ، *محاضرات في القانون الدستوري والنظم السياسية*، (جامعة نواكشوط: منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية،) 1993، ص١٦.

(٤) للمزيد ينظر: محمد احمد محمود، المصدر نفسه، ص١٢.

(٥) اما دستور ١٩٥٨م، و١٩٦٣م، و١٩٦٤ بالمجمل لم تنص على اليات لتعديل نصوصها، وبتالي لم تجري أي محاولة لتعديلها. للمزيد ينظر: منذر الشاوي، المصدر السابق، ص٢٧٩- ٢٨٠.

اما دستور عام ١٩٧٠ المؤقت فقد كان دستوراً مرناً فقد عُدّل (٢٤) مرة، إذ اوكل هذا الدستور مهمة التعديل فيه الى ما سُمّي (مجلس قيادة الثورة)، وبأغلبية ثلثي اعضاء هذا المجلس من دون ذكر أي آليات اخرى للتعديل سوى موافقة ثلثي اعضاء المجلس[١].

اما دستور عام ٢٠٠٥ فقد كان دستور جامداً اذ وضع اجراءات معقدة في مسألة التعديل الدستوري، ووضع كذلك حظراً زمنياً على تعديل بعض فقراته فعلى الرغم من أن دستور ٢٠٠٥ اعطى الحق لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لخمس اعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور إلا أنه لم يُجز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول منه والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور[٢].

I.ب. المطلب الثاني

اجراءات تعديل الدستور وضوابطه

تضع الدول دساتيرها في ازمان معينة، ووفق اوضاع وشروط معينة، وقد تجد هذه الدول ان دساتيرها بحاجة الى تعديل لتصبح متناغمة مع تطور المجتمع والدولة على حد سواء، وتوجد طريقتان للتعديل الدستوري، الاولى: هي الطريقة او الاجراءات التي نص عليها الدستور نفسه، وهذه الطريقة تسمى (الاجراء الرسمي)، وهناك طريقة ثانية لا تتم وفق الاجراءات التي نص عليها الدستور وتسمى (التعديل العرفي للدستور)، تتم عن طريق استعمال القوة كالثورة والانقلاب[٣]. وللوقوف على الية سير الاجراءات في عملية تعديل الدستوري الرسمي، وبيان اهم الضوابط التي يجب توافرها اثناء القيام بهذه الممارسة وذلك في فرعين:

I.ب.١. الفرع الاول

اجراءات التعديل الدستوري

كما اشرنا سلفا ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ هو دستور جامداً اذ وضعت اجراءات معقدة في مسألة تعديله كليا او جزيئا ، كما وقد وضع كذلك حظراً زمنياً على تعديل بعض فقراته فعلى الرغم من أن دستور ٢٠٠٥ اعطى الحق لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لخمس اعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور، إلا أنه لم يُجز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول منه والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين لمجلس النواب العراقي، وفضلا عن الحظر الزمني اشترط للتعديل الدستوري موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب، وموافقة الشعب بالاستفتاء على التعديلات، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام.

فقد نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على اجراءات تعديله وفق المادة (١٢٦)، كما نص الدستور على تشكيل مجلس النواب لجنة في بداية عمله تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي؛ لأجل القيام بعملية التعديل الدستوري. كما ان الدستور وفي المادة (١٢٦) ثالثاً، بيّنَ الآليات الواجب اتباعها لتعديل المواد الاخرى غير المنصوص عليها في البند ثانياً

(١) انظر: رعد ناجي الجدة، *التطورات الدستورية في العراق*، (بغداد: بيت الحكمة، ط١، ٢٠٠٤)،ص١٣٧. وانظر ايضا:
- saad N.JAWAD, The Iraq Constitution: Structural Flaws and Prolitical Implications, LSE Middle East Center, 2013, p6.

(٢) انظر: المادة (١٢٦)، من الدستور العراقي ٢٠٠٥.

(٣) منذر الشاوي، القانون الدستوري (نظرية الدستور)، مصدر سبق، ص ٢٦٣.

من المادة (١٢٦)، إذ اشترط لتعديل هذه المواد موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام، كما منع الدستور اجراء اي تعديل على مواده والتي من شأنها الانتقاص من صلاحيات الاقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الاقليم المَعنيّ، وموافقة اغلبية سكان الاقليم باستفتاء عامّ كما ورد في المادة (١٢٦) رابعاً من الدستور. لكن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ جاء بمادة اخرى هي المادة (١٤٢)، والتي استثناها مما ورد في احكام المادة (١٢٦) الخاصة بالتعديلات الدستورية، وهذا الاستثناء سيبقى ساري المفعول الى ان تنتهي اللجنة التي أقر الدستور تشكيلها من اعضاء مجلس النواب وفق المادة (١٤٢) من الدستور، وهذه اللجنة تعنى بمسألة التعديلات الدستورية التي انيطت بها. ولكي تصبح التعديلات التي ستضعها اللجنة المكلفة وفق المادة (١٤٢) من الدستور نافذة المفعول، يجب ان يوافق على هذه التعديلات اعضاء مجلس النواب بالأغلبية المطلقة، كما يجب الحصول على موافقة الشعب العراقي عن طريق الاستفتاء، وهذا الاستفتاء يعد ناجحاً بأغلبية المصوّتين عليه على أن لا يرفضه ثلثا المصوّتين في ثلاث محافظات او اكثر[١].

I.ب.٢. الفرع الثاني

ضوابط عملية التعديل الدستوري

نص الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ على مجموعة من الضوابط التي يشترط الالتزام بها عند جراء عملية تعديل جزئية كان التعديل او كليا، والتي سنحاول ذكرها بإيجاز من خلال التالي:

اولا: سلطة تعديل الدستور: بالنظر الى نصوص الدستور العراقي ٢٠٠٥ نجد انها ميزت بين السلطة المختصة بتقديم الاقتراحات التعديل الدستوري في المادة (١٢٦) وبين السلطة المختصة بتقديم الاقتراحات الدستورية في المادة(١٤٢).

فقد نصت المادة (١٢٦/ اولا) على انه: (لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخُمس (١/٥) أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور). هنا نجد ان المادة(١٢٦) حدد جهتان فقط لتقديم مقرحات التعديلات الدستورية وهي: السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية ومجلس لوزراء مجتمعين، والسلطة التشريعية ممثلة بخمس اعضاء مجلس النواب، ولا يمكن قبول المقترح المقدم من قبل السلطة التنفيذية او التشريعية الا بموافقة ثلثي مجلس النواب اي ما لا يقل عن (٦٦) نائب من المجلس.

في حين اناطت المادة(١٤٢) من الدستور مجلس النواب منفردا حق تشكيل لجنة تمثل المكونات الرئيسية للشعب العراقي، حيث نصت المادة اعلاه على انه: (تقوم بمهمة تقديم مقترحات تعديل الدستور على ان لا تتجاوز مدة تشكل هذه اللجنة اكثر من اربعة اشهر غير قابلة للتجديد، تقدم هذه اللجنة توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجرائها على الدستور، على ان يتم حل اللجنة بعد البت في مقترحاتها.

وقد فرقا الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بين المقترح الدستورية التي تتعلق بمصالح الاقاليم والمقترحات الدستورية التي تتعلق بالمحافظات الغير منتظمة بإقليم. ففي الحالة الاولى

(١) بشرى حسين صالح، "الدستور العراقي للعام ٢٠٠٥ بين التحديات وفرص التعديل(الباب الثالث الفصل الاول والثاني) انموذجا"، *مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية: مجلة علمية محكمة، جامعة الكوفة*، العدد ١٨، (٢٠١٨): ٨٩٤.

والخاصة بالمقترحات التي تتعلق بالأقاليم فقد منح الدستور استثنى هذه المقترحات من التصويت واقتصر الامر على تحقق الموافقة بأجماع السلطتين التنفيذية والتشريعية، ثم يرسل بعد ذلك الى السلطة التشريعية في الاقليم لاستحداثه لاحقا، فإذا لاقى قبول الاغلبية البسيطة من جلسة المجلس النيابي المنعقد، فهنا نكون امام موافقة على التعديل، وهنا لم يشترط الدستور اي عدد في المجلس التشريعي للإقليم للموافقة على التعديل الدستوري. اما في المحافظات غير المنتظمة بإقليم فقد الدستور منح المحافظات حق تفويض صلاحياتها الى الحكومة الاتحادية او بالعكس قبولها تفويض صلاحيات الحكومة الاتحادية لها في حال فوضتها ذلك، دون الحاجة الى استفتاء او اقتراح، على ان يتم ذلك بالاتفاق بين المحافظات المعنية والحكومة الاتحادية وفقا لما نصت عليه المادة (١٢٣) من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، ومن ان ينل المقترح ثقة ثلثي اعضاء مجلس النواب يتم اتخاذ الاجراءات التنفيذية الازمة، ثم بعد ذلك تتم مصادقة رئيس الجمهورية عليه، والنشر في الجريدة الرسمية[١].

وبالتالي نجد ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ميز في تحديد السلطة المختصة باقتراع التعديلات الدستورية، فأعطى سلطة التعديل للسلطة التنفيذية والتشريعية مجتمعه تارة، ثم منح السلطة التشريعية منفردة تارة اخرى. واعتقد ان المشرع قد افلح بذلك

ثانيا: الحظر الزمني والموضوعي: نصت المادة (١٢٦/ثانيا) على وجود حظر زمني بدء من عام ٢٠٠٦ ولغاية ٢٠١٤، يأتي هذا الحظر لعدة مبررات اهمها ضمان اكبر قدر من الاستقرار للمواد الدستورية بصورة دائمة او مؤقتة حيث نصت على انه: (لا يجوز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناء على موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام).

نستقرئ من نص المادة ان هناك نوعين من حظر الاول موضوعي واخر زمني ، اما **الحظر الموضوعي** فيتمثل بعدم جواز اقتراح تعديل المواد الواردة في الباب الاول والحقوق والحريات في الباب الثاني.

اما **الحظر الزمني** فيتمثل بعدم جواز تعديل في مواد الدستور الواردة في نص المادة اعلاه لفترة زمنية تمتد لدورتين انتخابيتين لإضفاء نوع من الثبات والاستقرار لتلك الحقوق المذكورة كما اشرنا سابقا.

اما بخصوص **القيمة القانونية** للمواد التي ورد عليها الحظر فقد كانت هناك عدة اراء جاءت في هذا الصدد ، فهناك من قال بمشروعية الحظر وان هذه المواد بمجرد انتهاء مدة الحظر تأخذ نفس حكم المواد الاخرى اذا ما طرأ اي تطور اوجب تعديلها عبر الزمن. في حين يرى البعض الاخر ان النصوص التي تحظر تعديل الدستور كليا او جزئيا لا قيمة قانونية لها سواء خلال فترة زمنية محددة. اما نحن فنذهب مع الرأي الذي يقر بالقيمة القانونية للمواد الدستورية التي خصت بالحظر، وذلك تماشيا مع تطور الحياة المجتمعية والتي هي بحاجة الى تطوير بطبيعة الحال، لذا لا يمكن ان يكون الدستور الوجهة المعبرة عن تطلعات الشعب في جميع مجالات الحياة العملية، ان يكون جامدا غير قادر على مواكبة التطورات الحاصلة في المجتمع[٢].

---

(١) فقد نصت المادة(١٢٣)، من الدستور العراقي ٢٠٠٥، على انه: (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات، أو بالعكس، بموافقة الطرفين، وينظم ذلك بقانون).

(٢) اكرم فالح احمد، "تعديل الدستور واثره في تغيير خصائص الدساتير"، ص ١٢، بحث منشور على شبكة الانترنيت انظر الرابط ادناه:
https://regs.mosuljournals.com/article_29495_cf56de4e9b24c8aad0a11cfaeedbf8b9.pdf

II. المبحث الثاني

تأثير التعديلات الدستورية على عملية الاصلاح المنشودة في العراق

اجمع المختصون في المجال القانوني والسياسي على ان مسالة تعديل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م تمثل حجر الاساس نحو عملية الاصلاح المنشودة لمجمل الاوضاع الشائكة في العراق. الا ان هناك العديد من المعوقات التي تقف حجر عثرة امام هذا الاجراء المهم، تتمثل هذه المعوقات بالإجراءات المعقدة للتعديل، وعدم وجود ارادة حقيقة للقوى السياسية للمضي قدما بهذا التعديل، خوفا على مصالحها المكتسبة التي اقرتها نصوص الدستور الحالي. بالمقابل لا بد من وجود حلول لهذه المعوقات فالأمر معقد نوعا ما ولكنه ليس مستحيلا اطلاقا. لذا سنحاول في هذا المبحث مناقشة اهم المعوقات التي تقف امام اجراء تعديلات دستورية على الدستور العراقي ٢٠٠٥، وبيان الحلول لهذا المعوقات، ثم ننتقل لبيان الاثار المترتبة على تعديل الدستور العراقي وذلك على مطلبين:

II.أ. المطلب الاول

التعديلات الدستورية : المعوقات والحلول

سنقسم هذا المطلب الى فرعين: نناقش في الفرع الاول المعوقات التي تواجه عملية اجراء التعديلات الدستورية، ثم ننتقل للفرع الثاني لبيان اهم الحلول التي يمكن تبنيها لتجاوز هذه المعوقات وذلك على النحو التالي:

II.أ.١. الفرع الاول

معوقات اجراء التعديلات الدستورية في العراق

اعترت مرحلة اعداد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ عدة عوامل نظرية وعملية داخلية وخارجية اثرت بشكل كبير في صياغة مواده التي اصبحت اليوم جزء لا يتجزأ من المشاكل التي تواجهها عملية الاصلاحي المنشودة في العراق، تمثلت هذه العوامل ابتداء بالعامل الاجرائي المتمثل بقصر مدة تشريع الدستور والتي لم تتجاوز الـ ٦ اشهر وهي مدة غير كافية لصياغة دستور بلد يمر برحلة انتقالية مهمة وحساسة، ناهية عن حالة الجمود التي اتصف بها الدستور العراقي ٢٠٠٥ نظرا للإجراءات المعقدة في عملية التعديل، والتي كان من الممكن تلافيها من خلال اعطاء مونه اكبر تحسبا لأي عملية تعديل تقوم بها الجهات التي حددها الدستور في مستقبل، والتي يمكن من خلالها ضمان مواكبة مود الدستور لأي تطور يحدث في المجتمع، في الوقت الذي كان من الممكن تلافي هذا التعقيد من خلال صياغة دستور مؤقت لحين التأكد من مدى صلاحية مواده لمواكبة المرحلة الانتقالية التي يمر بها العراق وما سيصاحبها من اوضاع وظروف جديدة، ثم بعد ذلك تتم صياغة مواد الدستور بشكل نهائي[١]. بالإضافة الى ذلك فقد كان للعامل الثقافية دور مؤثر بالأجواء التي كانت مصاحبة للعملية تشريع الدستورية في العراق، من اهم تلك المؤثرات التنوع تنوع النسيج الاجتماعي داخل المجتمع العراقي، بالإضافة الى العامل الديني و غياب الهوية الثقافية الوطنية الشاملة، واخيرا وليس اخرا غياب ثقافة المساهمة او المشاركة في الحياة السياسية[٢]. اما العامل السياسي

(1) zaid al-ali:Yussef Auf, The Irapi Constitution Analysis of Controversial Articles, Friedrich-Ebert-stiftung, Amman, 1st edition, 2020,p31.

(٢) للاطلاع على المزيد حول مدى تأثير العامل الاجرائية النظرية والعملية انظر: اثير ادريس عبد الزهرة، "مستقبل التجربة الدستورية في العراق"، (رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية العلوم السياسية جامعة بغداد، ٢٠٠٩)، ص ٦٤ وما بعدها.

الداخلي والخارجية فقد كان له تأثير ايضا على عملية صياغة واعداد الدستور، فعلى المستوى الداخلي كان للأحزاب السياسية الحاكمة في العراق مضافا اليها العوامل الخارجية المتمثلة بالوجود الاجنبي وتدخلات بعض دول الجوار بالشأن العراق، والتي كان لها تأثير كبير في مسألة العدالة الاجتماعية، وانشاء المؤسسات الدستورية(١).

هذه العوامل بمجملها اثرت وبشكل كبير على عملية صياغة مواد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ليظهر لنا بالشكل الذي هو عليه اليوم، فقد افرزت الجانب العملي العديد من المعوقات والتعقيدات التي ادخلت البلاد في الكثير من الازمات السياسية التي اثرت بدورها وبشكل سلبي على مسيرة التنمية والاعمار في جميع مجال الحياة، يأتي ذلك نتيجة للغموض الذي شاب بعض نصوص الدستور، والذي استغل بطريقة او اخرى من قبل بعض الاطراف السياسية الفاعلة لتامين مصالحها المادة والاقتصادية على حساب الاطراف ومكونات الاخرى، وعند محاولة تصحيح تلك النصوص بالشكل الذي يضمن حقوق جميع الاطراف تظهر لنا مشكلة جمود الدستور العراقي كعائق رئيسي امام اجراء اي تعديل على نصوص الدستور، الامر الذي سيؤدي بالتالي الى عدم قدرة نصوص الدستور مواكبة التطورات التي تطرأ على المجتمع.

فعلى سبيل المثال شكلت ازمة ادارة الثروات واستثمارها وتنميتها بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كوردستان ازمة سياسية كبيرة استمر لمدة (١٥) سنة، وما ان تم اللجوء الى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نصت المادة (١١٢/ثانيا) من الدستور على انه:(**تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسيات الاستراتيجية الازمة لتطوير ثروة النفط والغاز**..). وهنا نجد اننا امام غموض كبير فالم تحدد المادة جهة بعينها لرسم السياسيات الاستراتيجية، وانما اشارت الى اكثر من جهة في نفس الوقت، ادى هذا الامر الى يتم تفسر هذه العبارة من قبل تلك الجهات المشار اليها اعلاه بالشكل الذي يتناسب ومصالحها على حساب جهة اخرى، وهذا ما تم بالفعل فقد اثارت الازمة السياسية بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كوردستان مطلع العام ٢٠١٤ بسبب مسألة تقاسم العائدات النفطية بين الطرفين، مما دفع الاقليم الى الاعلان قيامه بتصدير النفط بشكل منفرد دون الرجوع الى الحكومة الاتحادية، من خلال تقديم عدة تنازلات من قبل الطرفين للوصول الى الحل الذي لم يكتب له النجاح ايضا بسبب جملة من التعديلات التي ادخلتها اللجنة المالية النيابية على الميزانية والتي اعتبرته حكومة الاقليم على انه خرق للاتفاق المبرم مع رئيس الوزراء العراقي لأنهاء الازمة. وكان من الاجدر تحديد جهة بعينها للقيام برسم سياسيات الاستراتيجية، واستبدال عبارة (**رسم السياسات الاستراتيجية..**) الى (**رسم سياسات**

(١) للاطلاع على المزيد حول مدى تأثير العامل السياسي الخارجي والداخلي انظر: محمد احمد محمود، مصدر سابق، ص٨٤. وانظر ايضا: اثير ادريس عبد الزهرة، المصدر نفسه، ص ٣٦ وما بعدها. انظر ايضا: نديم الجابري، *البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم*، (بغداد: مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر، ٢٠١٨)، ص ١٤.

التنفيذ الاستراتيجي..)، حتى تكون المادة اكثر وضوحا وغير قابله للتأويل، وبتالي نخرج من اطار الاختصاص المشترك للتنفيذ الى الية الاختصاص الحصري للتنفيذ[١].

II.أ.٢. الفرع الثاني

الحلول الاجرائية والعملية للدستور العراقي ٢٠٠٥

كان للدستور العراقي اثر سلبي في حل بعض المشاكل التي كانت بحاجة الى غطاء دستوري لحلها كما اشرنا سلفا، فكان لزاما على المعنيين بالشأن سياسيين و قانونيين، ايجاد حلول اجرائية وعملية لأنها جمود الدستور واعطائه مرونة اكبر لمواكبة ما يطرأ من تطورات في المجتمع، وبدورنا كمراقبين للمشهد سنحاول اعطاء حلول عسى ان تكون بداية لعمل اجرائي اكثر واقعية لأنهاء هذا التعقيد.

وبالعودة الى نص المادتين(١٢٦-١٤٢) من الدستور نجد انها ميزت بين نوعين من التعديلات الدستورية: الاولى التعديلات الدستورية في الحالة الاعتيادية، والتعديلات الدستورية ففي الحالة الاستثنائية او غير الاعتيادية.

ففي **الحالة الاعتيادية** نصت المادة (١٢٦/اولا) على انه: (لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لخمس (١/٥) اعضاء مجلس النواب اقتراع تعديل الدستور). هنا نجد ان المشرع العراقي منح جهتين فقط حق تقديم مقترح تعديل الدستور وهي السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية والمجلس الوزراء مجتمعين او منفصلين، والسطلة التشريعية ممثلة بمجلس النواب، على ان يتقدم خمس اعضاء مجلس النواب فقط بطلب التعديل.

الا انه في حالة تعديل **غير الاعتيادية او الاستثنائي** فقد نص الدستور في المادة (١٢٤) على وجود طريقة استثنائية على تعديل الدستور ومنح مجلس النواب مهمة انشاء لجنة من اعضائه تكون ممثلة لكل مكونات المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير بالمقترحات الضرورية الخاصة بتعديل الدستور الى مجلس نواب بمدة لا تتجاوز اربعة اشهر. يأتي وصف هذه الطريقة بالاستثنائية لعد اسباب من اهما:

١. اسندت المادة (١٤٢) حق تقديم مقترحات التعديل لأعضاء مجلس النواب وليس للسلطة التنفيذية، وهذا الامر سيجعل هذا الاجراء اسرع واكثر مرونة[٢].

---

(١) من ناحية اخرى هناك اشكالية فيما يخص تحديد الاختصاصات الحصرية للحكومة العراقي مع الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم . فقد حدد الدستور الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية في المادة (١١٠)، منه اختصاصات الحكومة الاتحادية وما دون ذلك فهي اختصاصات تدخل ضمن سلطة الاقاليم، وهناك نتصور ان الدستور احتكر بصورة مباشرة او غير مباشرة معظم الصلاحيات التي تمنح للحكومة الفدرالية، ولم تذكر المادة اي تنسيق بين الحكومة المركزية والاقاليم في تنظيم هذه الاختصاصات، او على الاقل النص على تنظيم عمل هذه الاختصاصات بقانون فيما بعد، لتثور مشكلات عدة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم خصوصا ما يتعلق بإدارة وتنظيم الجمارك والذي كان من المفترض ان يتم ذلك بالتنسيق مع سلطات الاقاليم. للمزيد انظر: انظر: مجموعة مؤلفين، *تقييم اثار دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على الدولة والمجتمع*، (بغداد: دار الرواق للنشر وتوزيع، ٢٠٢٣)، ص٩٢.

(٢) انظر: المادة (١٤٢ / اولا).

٢. مقترحات التعديل بالنسبة لما ورد في المادة (١٢٦) يتم من خلال تقديم مقترح مادة او اكثر، في حين نصت المادة (١٤٢) فأن مقترحات التعديل يتم تقديمها دفعة واحدة ولا يجوز تجزئة تلك المقترحات[١].

٣. قيدت المادة (١٢٦) بحظر زمني يتعلق بعدم تعديل بعض المواد الا بعد انقضاء دورتين انتخابيتين، في حين لم يتم تقييد المادة (١٤٢) باي قيد زمني[٢].

٤. تعتبر التعديلات نافذة بمجرد استكمالها الاجراءات التي نصت عليها المادة (١٤٢) دون الحاجة الى مصادقة رئيس الجمهورية على نتيجة الاستفتاء. بالوقت التي توجب المادة (١٢٦) على ضرورة تصديق رئيس الجمهورية[٣].

بالتالي يمكن استغلال هذه الاستثناءات لأجراء تعديلات دستور من شأنها ان تعمل على انهاء معظم تعقيدات العملية السياسية ووضع حد للازمات التي لا طائل منها، ولكن يبقى التوافق السياسي بين الاحزاب الحاكمة والمؤثرة على المشهد السياسي هي المتحكمة بهذا الامر، فلا يمكن تمرير اي مقترح من هذا القبيل من دون وجود توافق من جميع الاطراف السياسية، وبالتالي فان الامر يدور في فلك القائمين على المشهد السياسي، وطالما ان الامر بهذا الشكل فأعتقد ان مسألة تعديل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ستبقى معطله بسبب وجود ضرورة لا يمكن تجاوزها الا وهي ايجاد توافق سياسي الذي بدوره يعتبر امرا اكثر تعقيدا من تعديل الدستور نفسه.

II.ب.المطلب الثاني

الاثار التي تترتب على التعديلات الدستورية

للوقوف على ابرز الاثار المترتبة على تعديل الدستور والتي سنحاول بيانها من خلال الاتي:

اولا: رفع الارتباك والغموض عن بعض المواد الدستورية الخلافية: تعتبر مسألة تعديل الدستور هي احدى الوسائل العملية التي تعمل على اعادة تقويم نصوص الدستور بما يضمن مواكبة هذه النصوص للتطور الذي يشهده المجتمع، فلا يمكن تصور وجود نصوص دستورية كانت ولا تزال الى يومنا هذا دون ان يعتريها النقص والقصور لما تشهده المجتمعات من تطور من حين لأى اخر.

والدستور العراقي كسائر الدساتير الاخرى بحاجة من وقت الى اخر الى اعادة النظر في نصوصه، لجعل تلك النصوص موضوعية يمكنها ان تساير التطور الذي يشهد المجتمع على

(١) انظر: المادة (١٤٢ / ثانيا).
(٢) المادة (١٢٦ / ثانيا).
(٣) انظر: المادة (١٢٦ / خامسا).

جميع الاصعدة، وبالتالي فمسالة تعديل نصوص الدستور ستكون بمثابة الحل الامثل لسد تلك الثغرات واكمال النقوصات التي اعترت مضمون النصوص الدستورية[١].

ثانيا: تطوير العملية الديمقراطية بما يواكب مستجدات الواقع القائم:

من الاثار الهامة لتعديل الدستور انها ستعمل على تطوير العملية الديمقراطية في اي بلد، من خلال قراءة المعطيات التي افرزتها العملية السياسية خلال مده معنية، والعمل على بيان تلك ميزات وعيوب تلك المرحلة، ثم لتبدأ بعد ذلك مرحلة جديدة تقوم على اساس تعديل وتقويم هذه العملية بما يضمن مواكبة التطور الحاصل في المجتمع. فمسألة استقرار العملية الديمقراطية في اي بلد مرهون وبشكل مباشر باستقرار النصوص الدستورية. هذا الاستقرار في النصوص الدستور لا يمكن تحقيقه الا من خلال مواكبة التطورات الحاصلة في المجتمع، بما يحفظ عدم اللجوء الى الوسائل الفوضوية للتخلص من تعقيدات الدستور كالثورات والانقلابات. كما انها تعمل على زرع الثقة بين المواطن ومؤسساته الدستورية، الامر الذي ينعكس وبشكل ايجابي على المواطن داخل المجتمع، كما يؤثر على اداء السلطات الحكومية والمؤسسات الدستورية في البلد.

فعلا سبيل المثال بالنسبة للسلطة التشريعية فان تعديل الدستور يجب ان يعالج مسألة تحجيم دور المجلس الاتحادي الذي يعتبر جاء من العملية التشريعية، الا انه لحد الان لا يزال عمل هذا لمجلس معطله بسبب احالة امر تنظيمه واختصاصاته لمجلس النواب، فلا بد من ان يتم تنظم عمل المجلس من خلال تحديد اختصاصات هذا المجلس في صلب الدستور وليس كما هو عليه الان. بالإضافة الى ذلك منح هذا المجلس اختصاصات فعلية اسوة بمجلس النواب،

---

(١) فعلا سبيل المثال: شكلت المادة (٧٦)، من الدستور العراقي ٢٠٠٥ ازمة سياسية كان لها اثار سلبية كبيرة على جميع المصالح العامة للمواطنين وكافة نواحي الحياة في الدولة العراقية. بدأت ملامح هذه الازمة تحديدا في الانتخابات البرلمانية عام ٢٠١٠ لتمتد حمى هذه الازمة الى الدورات الانتخابية الاخرى وبعد اللجوء الى المحكمة العليا للفصل بالموضوع محل النزاع، جاء الرد المحكمة بقرارها رقم (٢٥/اتحادية/٢٠١٠) بتاريخ ٢٠١٠/١٢/٢٢، والذي أكدته بموجبة المحكمة على انه المراد بتعبير (الكتلة النيابية الاكثر عددا) الوارد في المادة(٧٦)، من الدستور تعني "اما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة واحدة، او الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من قائمتين او اكثر من القوام الانتخابية ودخلت مجلس النواب أصبحت مقاعدها بعد دخولها المجلس وحلف أعضائها اليمين الدستورية في الجلسة الاولى الأكثر عدداً من بقية الكتل، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشحها بتشكيل مجلس الوزراء طبقاً لأحكام المادة (٧٦)، من الدستور وخلال المدة المحددة فيها".

ولإنهاء هذا الاشكال نصت المادة (٤٥) من قانون الانتخابات رقم لسنة ٢٠٢٠ على انه: (لا يحق لأي نائب أو حزب أو كتلة مسجلة ضمن قائمة مفتوحة فائزة بالانتخابات الانتقال الى ائتلاف أو حزب أو كتلة أو قائمة أخرى إلا بعد تشكيل الحكومة بعد الانتخابات مباشرة..). ورغم ذلك فقد اتسمت هذه المادة بالغموض وعدم الوضوح، فهناك اتجاهان مختلفان حول تفسير هذه المادة، يرى الاتجاه الاول انه لا يجوز انتقال نائب او حزب او كتلة الى كتلة اخرى وانما يجوز التحالف فقد في هذه الحالة. في حين يرى اتجاه اخر أن تفسير المحكمة الاتحادية للكتلة الأكبر ما زال سارياً، وإن الممنوع في المادة هو الانتقال أو الانشقاق لنائب فائز من كتلة إلى أخرى وليس كل انتقال، ما يعني جواز انتقال نائب مستقل إلى كتلة أخرى لأنه لا ينطوي على انشقاق، والسبب يكمن في قطع الطريق على شراء الذمم كما حصل في الدورات السابقة. وزيادة على ذلك فإن المادة (٤٥) لم تمنع التحالفات، وبالتالي فان مفهوم الكتلة الأكبر يبقى كما فسرته المحكمة، وذلك اعتماداً على صريح المادة في شقها الثاني التي أجازت الائتلاف، مما يعني أن تفسير كلمة الائتلاف وفقا لهذا الرأي هو الانضمام أو الاتحاد لتكوين كتلة الأكبر. للمزيد انظر: حلقة المحلل القانونية الاستاذ طارق حرب على الرابط ادناه: https://www.youtube.com/watch?v=EIAVm5UAjaA -

- zaid al-ali: Yussef Auf, op. cit, p 81.

لضمان مشاركة فعلية للأقاليم في السلطات الفدرالية. اما بالنسبة للأثار المترتبة على السلطة التنفيذية فيتمثل بالعمل على تشريع نصوص دستورية تعمل على رفع الغموض والمرنة عن بعض نصوص الدستور[١].

ثالثا: فك التعارض في القوانين والاختصاصات المشتركة : من الاثار المهمة لتعديل الدستور انه ستعمل على انهاء التعارض الذي شاب بعض النصوص الدستورية الخاص بمسالة ادارة وتنظيم بعض المرافق الحيوة للدولة، على سبيل المثال مسألة ادارة الجمارك او ادارة المناطق المتنازع عليها والتي اصبح مادة جاهزة للاستخدام لافتعال الازمات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، انهاء هذا التعارض سيسهم وبشكل كبير في رسم ضبط العلاقة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم والمحافظات الغير منتظمة بإقليم بشكل يضمن عدم حدوث اي تعارض في الاختصاصات المنوطة بكل جانب. بالتالي لن تستخدم تلك الملفات كوسائل ضغط من قبل تلك الجهة ضد الجهة الاخرى بسبب سهولة تفسير تلك النصوص ما يتناسب ومصالح جهة على حساب جهة اخرى، وانما يتم حسم تلك الملفات من قبل نصوص الدستور وبشكل مباشر و نهائي غير قابل للتأويل او التفسير لأكثر من معنى[٢].

الخـــاتمة

من خلال ما عرضناه على صفحات هذه الورقة، والذي تناولنا فيه وبشكل شبة مفصل لموضوع التعديلات الدستورية في العراق يمكن ان نستخلص العديد من النتائج:

١. يعتبر الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ من الدساتير الجامدة الذي يتطلب تعديله اجراءات خاصة اشد صعوبة من تلك الاجراءات المتعلقة بالقوانين العادية.

٢. ان التجربة الدستورية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ هي تجربة خاضاها اناس متلقين للفكرة وليس صانعين لها. بسبب قلة الثقافة الدستورية لديهم، بالإضافة الى هيمنة عقلية ثأرية على اجواء

(١) يأتي ذلك نظرا للطبيعة القانونية والسياسية للنظام الفدرالي، والذي يتطلب الى جانب وجود مجلس خاص بالشعب وجود مجلس خاص بالإقليم ، لضمان عدم سيطرة الاغلبية في المجلس النواب على الاقلية فيه، واعطاء المجلس الاتحادي دور في ذلك مما يحفظ قدرا كبير من التوازن بين الدولة والاتحاد. وبناء عليه نظمت المواد من ٤٩ الى ٦٤ من الدستور العراقي ٢٠٠٥ عمل المجلس النواب من حيث التكوين والاختصاص واحالة امر تنظيم المجلس الاتحادي واختصاصه الى مجلس النواب، وهذا ما مكن مجلس النواب من التحكم بمجلس الاتحاد، مما يؤدي الى التقليل من اهمية هذا المجلس والانتقاص من صلاحيته. للمزيد انظر: المادة (١٣٧) من الدستور العراقي ٢٠٠٦٥. وانظر ايضا: جموعة مؤلفين: ازمة تعديلات الدستورية بين الرؤية السياسية والاكاديمية، مصدر سابق، ص ٥٨٧-٥٨٨.

(٢) فقد فرضت المادة (١١٥) وضعا غير مبرر حول اولوية لقانون الاقاليم والمحافظات الغير منتظمة في اقليم على القانون الاتحادي في حالة التعارض في الصلاحيات المشتركة باستثناء الصلاحيات التي نص عليها في الاختصاص الحصري للحكومة الاتحادية، وهذا يعد انحرافا غير مسبوق في القانون الفدرالي، فهذا الاجراء باعتقادنا سيؤدي الى اضعاف سلطة الحكومة المركزية اتجاه الوحدات المنضوية تحت سلطتها، بالتالي كان من المفترض اعطاء القانون الاتحادي الاولوية التطبيق بما يماشا والاتجاه العام الذي يهدف الى تقوية السلطة المركزية. اذن فلا تزال قضية الفيدرالية في العراق مازالت لم تأخذ شكلها النهائي بعد، فليس هناك اتفاق على نوع هذه الفيدرالية، او على اي اساس تقوم، وعلى الرغم من ان نسبة كبيرة من العراقيين يميلون الى اعطاء صلاحيات اكبر للمحافظات، لكن مقدار هذه الصلاحيات قياساً الى صلاحيات الحكومة الاتحادية مازال امراً لم يُحسَم بعد. انظر: نديم الجابري، مصدر سابق، ص 20.

عملية اعداد الدستور الامر الذي اضعف القدرة على استشراق المستقبل وسوء التقدير للتبعات التي تترتب على الدستور الجامد، في الوقت الذي كان من المفترض ان يكون دستورا مؤقتا لمرحلة انتقالية تتيح للمعنين تدارك اي خطأ وتعديله في الوقت المناسب.

٣. كما توصلت الدراسة الى ان الخلافات السياسية بين اجزاء النظام الاتحادي تعتبر من اهم المشاكل التي تعيق نجاح التجربة الدستورية في العراق، والتي ستؤثر وبشكل طبيعي على اجراء عملية الاصلاح المنشودة.

التوصيات: وتبعا لما تقدم نوصي بالاتي:

١. نشر الوعي والثقافة الدستورية بين افراد المجتمع بغية العمل على تعميق مبدأ سيادة القانون في نفوسهم وانعكاسه على سلوكيهم وتصرفاتهم، يأتي ذلك من خلال تعزيز لغة الحوار لتكون واحدة من الادوات والاساليب التي تعمل على الحفاظ على استمرارية التجربة الدستورية.

٢. تفعيل دور المحكمة الاتحادية العليا، كونها تعتبر صاحبة الاختصاص الاصيل في الرقابة على الدستور والحامي الوحيد له من الانتهاكات التعسفية الصادر من السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما انها تعتبر الضمان الاكيد لحماية الحقوق والحريات من التجاوز والانتهاك.

٣. التركيز على الاستثناء الذي نصت عليه المادة ١٤٢/اولا من الدستور، تشكيل لجنة من اعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراؤها على الدستور، وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها.

٤. تفعيل فكرة وضع دستور جديد لبلاد من خلال تشكيل لجنة تمثل جميع اطياف والمكونات في العراق، ووضع توقيتات محددة لعمل هذه اللجنة والية التصويت على نصوص هذا الدستور. واعطاء المحكمة الاتحادية العليا سلطة مراقبة عمل اللجنة ومراقبة التوقيتات المنصوص عليها لعمل هذه اللجنة.

٥. اخيرا يمكن ان اجزم ان مسألة تعديل الدستور لا يمكن المضي بها قدما مالم تكن هناك توافقات سياسية على اجراء عملية التعديل، فعلى الرغم من الاجراءات القانونية المعقدة في تعديل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ بوصفه دستور جامد، الان ان هذا الامر يمكن تجاوزه بمجرد اتباع الخطوات المطلوبة والالتزام بالتوقيتات المنصوص عليها في الدستور لإكمال هذه العملية.

المصـــادر

أولاً: الكتب العربية:

١. رعد ناجي الجدة، *التطورات الدستورية في العراق*، بغداد: بيت الحكمة، ط١، ٢٠٠٤.
٢. مجموعة مؤلفين: اعداد وتقديم: ابراهيم بحر العلوم، *ازمة تعديلات الدستورية بين الرؤية السياسية والاكاديمية*، النجف: دار العلمين للنشر، ط١، ٢٠٢٢.
٣. مجموعة مؤلفين، *تقييم اثار دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على الدولة والمجتمع*، بغداد: دار الرواق للنشر وتوزيع، ٢٠٢٣.
٤. محمد احمد محمود، *تعديل الدستور*، بغداد: طبع على نفقة مجلس النواب، ط١، ٢٠١٠.
٥. محمد ولد خباز، *محاضرات في القانون الدستوري والنظم السياسية* ، جامعة نواكشوط: منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية،1993 .
٦. منذر الشاوي، *القانون الدستور*، بغداد: ساعدة جامعة بغداد في نشره، الجزء الثاني، ١٩٧٠.
٧. نديم الجابري، *البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم*، بغداد: مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر، ٢٠١٨.

ثانياً: الرسائل الجامعية:

١. اثير ادريس عبد الزهرة، "مستقبل التجربة الدستورية في العراق"، رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية العلوم السياسية جامعة بغداد، ٢٠٠٩.

ثالثا: مجلات والبحوث ودراسات:

١. اكرم فالح احمد، "تعديل الدستور واثره في تغيير خصائص الدساتير"، ص ١٢، بحث منشور على شبكة الانترنيت انظر الرابط ادناه:

https://regs.mosuljournals.com/article_29495_cf56de4e9b24c8aad0a11cfaeedbf8b9.pdf.

٢. بشرى حسين صالح، "الدستور العراقي للعام ٢٠٠٥ بين التحديات وفرص التعديل(الباب الثالث الفصل الاول والثاني) انموذجا"، *مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية: مجلة علمية محكمة، جامعة الكوفة*، العدد ١٨، (٢٠١٨).

رابعا: مواقع الكترونية:

1- https://www.almaany.com/ar/dict/ar-ar/%D8%B9%D8%AF%D9%88%D9%84/
2- https://islamic-content.com/dictionary/word/2998

خامسا: الكتب الاجنبية:

1. saad N.JAWAD, The Iraq Constitution: Structural Flaws and Prolitical Implications, LSE Middle East Center, 2013.
2. zaid al-ali:Yussef Auf, The Irapi Constitution Analysis of Controversial Articles, Friedrich-Ebert-stiftung, Amman, 1st edition, 2020.

سادساً: الدساتير:

١. دستور جمهورية العراق الصادر عام ٢٠٠٥.