الدستور العراقي للعام ٢٠٠٥ بين التحديات وفرص التعديل (الباب الثالث الفصل الاول والفصل الثاني) انموذجا

م. د.بشرى حسين صالح الزويني(*)

المقدمة

يُعد الدستور وثيقة اساسية لقواعد وأركان الدولة الحديثة لا غنى عنها، وذلك لأنه يمثل اساس النظام السياسي من الناحيتين السياسية والقانونية. اذ ان الدستور قانونياً هو المصدر الاول للتشريعات كافة ، وعليه ينبغي ان لا تتعارض او تتداخل القوانين الصادرة من الدولة ومن قبل السلطة التشريعية مع مرجعهم الاعلى الا وهو الدستور. وسياسيا فأن الدستور يحدد هوية الدولة وشكلها ونوع الحكم فيها وينظم عمل السلطات والمبدأ الحاكم في العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية اعتمادا على نوع الحكم ، فضلا عن حماية الحقوق والحريات للمواطنين كافة.

وفي العراق بعد احداث العام ٢٠٠٣ وما رافقها من انتهاء العمل بدستور ١٩٧٠ وسقوط النظام آنذاك وسلطاته التشريعية والتنفيذية والقضائية، صدر قرار الامن المرقم ١٤٨٣ الخاص بالعراق والذي حمل سلطات الاحتلال مسؤولية الوقوف مع الشعب العراقي في كتابة دستور وقيام حكومة عراقية معترف بها دوليا وبناء مؤسسات تؤمن بالعدالة والحريات والحقوق دون تمييز. فجاءت المادة ٦١ من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية بالزام السلطة التشريعية اللاحقة بكتابة الدستور في موعد اقصاه ١٥/آب/٢٠٠٥.

تأتي اهمية البحث في إنَّ عملية تعديل الدستور، بكل ما ستأتي به من مزايا من حيث زيادة مساحة التعاون بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية)، واستكمال بناء المؤسسات التشريعية (مجلس الإتحاد) والمؤسسات التنفيذية. فإنه من جانب آخر

(*) الجامعة العراقية / كلية القانون والعلوم السياسية.

سيحرر السلطة التشريعية من آثام العملية السياسية بعـــد أن يقرر مجالات حرية العمل التشريعي، مثلما يقرر المجالات نفسها في السلطـــة التنفيذية ، بمعنى أن الجميع سيكونون أمام قناعة مفادها عدم الجدوى من اللجوء إلى المواجهة وتصعيدها دون القدرة على التعامل مع الإختراقات المغذية لها، وتلك حالة أشد ما يحتاجها العراق اليوم.

اما فرضية البحث ان تعديل الدستور وفق متطلبات محددة يساهم في معالجة الكثير من المشاكل التي افرزها الواقع التطبيقي للدستور بعد عام ٢٠٠٥.

لذا فأن اشكالية البحث تنطلق من سؤال رئيسي هو: كيف يمكن تعديل الدستور وفق التحديات الدستورية نفسها؟ وما هي الفرص المتاحة لتحقيق هذا التعديل بما يناسب متطلبات البيئة العراقية؟ ويتفرع من هذا السؤال سؤالين فرعيين هما:

١. ما هي المواد التي نعتقد بأهمية تعديلها في الدستور العراق النافذ للعام ٢٠٠٥؟
٢. كيف يمكن لمثل هذه التعديلات ان تساعد على استقرار المؤسسات الرسمية وخاصة المؤسستين التشريعية والتنفيذية؟

جاءت هذه الدراسة في مباحث ثلاثة ، حيث ناقش المبحث الاول: كتابة الدستور العراقي النافذ للعام ٢٠٠٥، ثم ركز المبحث الثاني على التحديات والفرص التي تواجه تعديل الدستور النافذ، اما المبحث الثالث فقد تطرق الى التعديلات المقترحة في الدستور النافذ للباب الثالث الفصل الاول والفصل الثاني وأخيرا الخاتمة والاستنتاجات.

المبحث الاول: كتابة الدستور العراقي النافذ للعام ٢٠٠٥

يعد الدستور هو القانون الاسمى لأي نظام حكم يسعى بأن يحظى بشرعية شعبية، خاصة اذا كتب بأيد وطنية، وسما على الجميع دون تفرقة، ونفذت احكامه المؤسسات المنبثقة عنه، وعليه لابد بعد تغيير النظام العراقي عام ٢٠٠٣ من نظام حكم دكتاتوري الى نظام حكم ديمقراطي، فأن اولى المهام الملقاة على عاتق اول مؤسسة منتخبة هي كتابة دستور عراقي نظراً لأهميته وهذا ماس نتطرق اليه في المطالب التالية.

المطلب الاول :- أهمية كتابة دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥.

قامت الجمعية الوطنية الانتقالية في ٨ /ايار/ ٢٠٠٥ بتشكيل لجنة كتابة الدستور الدائم للبلاد من (٥٥) نائباً ضمن (٢٨) عضوا من الائتلاف الشيعي و(١٥) عضوا من التحالف الكردستاني، و(٨) اعضاء من القائمة العراقية وما تبقى خصص للأقليات. وقد ترأس اللجنة السيد (همام حمودي) من المجلس الاعلى للثورة الاسلامية، ومن ثم اتخذ قرار بإضافة (١٥) عضوا من السنة العرب بدون ان يكون لهم حق التصويت، باعتبارهم من خارج الجمعية الوطنية، وكذلك تم اختيار عضوا عن الصابئة المندائيين. وتوزع الاعضاء على اللجان الفرعية، وانضمت قيادات الكتل السياسية او شخصيات مختارة من قبل قيادات الكتل السياسية الى مجلس قيادة اللجان الفرعية[١]. وتم توزيع المهام بين اعضاء اللجنة بالشكل الاتي[٢]:-

١. لجنة المبادئ الاساسية، برئاسة السيد (احمد الصافي) وعضوية السادة (فؤاد معصوم وحميد مجيد وسامي احمد ومحسن القزويني وسامي العسكري وحنين قدو وعبد الهادي الحكيم ورياض كهية وطاهر البكاء).
٢. لجنة الحقوق والواجبات العامة، برئاسة السيد (خضير الخزاعي) وعضوية السادة (منذر الفضل وكاميران خيري واحمد وهاب وعباس البياتي وسامي عزارة وزهراء الهاشمي وناجحة عبدالامير ونصار زغير وعبود العيساوي ووائل عبداللطيف).
٣. لجنة شكل نظام الحكم ومؤسسات الدولة الاتحادية، برئاسة (ثامر الغضبان) وعضوية السادة (نديم الجابري وعادل ناصر ومنير عبدول ونركز محمد امين وسعد قنديل واكرم الحكيم ونوري المالكي).

---

[١] سعيرم شودش وشبلي ملاط، دليل الدستور العراقي ، مشروع العدالة الشاملة ، بغـــداد ، ٢٠٠٩ .ص٩-١٥ .

[٢] نديم الجابري، البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم، بغداد: مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر، ٢٠١٨، ص١. وكذلك سعيرم شودش وشبلي ملاط، مصدر سبق ذكره، ص٩-١٦.

٤. لجنة مؤسسات حكومة الاقاليم، برئاسة (سعدي البرزنجي) وعضوية السادة (ديندار شفيق وفريدون عبدالقادر وعلي الاديب وشروان الوائلي وعلي الدباغ والتفات الفتلاوي وراسم العوادي).

٥. لجنة الضمانات الدستورية، برئاسة السيد (حسين عذاب) وعضوية السادة (حسين محمد طه ودارا نور الدين وايمان الاسدي).

٦. لجنة الاحكام الختامية والانتقالية، برئاسة السيد (عبدالخالق زنكنة) وعضوية السادة (نوري بطرس ويونادم كنا وعقيلة الدهان).

تمت قراءة تقرير اعداد مسودة الدستور من رئيس اللجنة في الجمعية الوطنية وتمت الموافقة على الدستور في استفتاء شعبي عام جرى في (١٥) تشرين الاول (٢٠٠٥) بنسبة (٧٨%) من المصوتين ، ثم دخل حيز المفعول لدستور جمهورية العراق لعام (٢٠٠٥) وفق المادة (١٤٤) في أعقاب انتخابات (١٥/كانون الأول/٢٠٠٥)، الذي أفترض انه قد وضع حداً نهائيا بعد سلسلة من الدساتير المؤقتة على امتداد القرن العشرين وكذلك قانون ادارة الدولة المؤقت للعام (٢٠٠٤).[٣]

المطلب الثاني: الاحوال المرافقة لكتابة الدستور العراقي.

يمكن القول ان كتابة الدستور العراقي لم يكن امرا سهلا وذلك نظرا للأحوال المرافقة للكتابة والتي يمكن اختصارها بما يلي[٤]:

١. الاحتلال الامريكي وما ساد البلد من فوضى نتيجة لسياسة الاحتلال في اسقاط ليس السلطة فحسب بل اسقاط الدولة العراقية من خلال انهاء

[٣] ينظر نص المادة (١١٤)من دستور ٢٠٠٥ .وكذاك :سعيرم شودش وشبلي ملاط، مصدر سيق ذكره ، ص٢١

[٤] حول الاحتلال الامريكي للعراق وما رافقه من تبعات ينظر: رعد الحمداني ، واقع المؤسسات والقوى الامنية والعسكرية العراقية الحديدة ومدى قابليتها للإصلاح، بحث ضمن كتاب العراق تحت الاحتلال تدمير الدولة وتكريس الفوضى، مجموعة باحثين، مركز دراسات الوحدة العربية، سلسلة كتب المستقبل العربي بيروت، ط/١، ٢٠٠٨، ص٨٩-٩٨.وإيان دوغلاس، الولايات المتحدة في العراق: جريمة ابادة جماعية، بحث ضمن كتاب العراق تحت الاحتلال تدمير الدولة وتكريس الفوضى، مصدر سبق ذكره ة، ص٣. وعلي حسين الربيعي، تحديات بناء الدولة العراقية :صراع الهويات ومأزق المحاصصة الطائفية ،بحث ضمن كتاب مجموعة باحثين، الاحتلال الامريكي للعراق المشهد الاخير، بيروت مركز دراسات الوحدة العربية ، ص٨٥-١١٠.

مؤسساتها الرسمية ،لاسيما العسكرية منها والامنية وما فرضته السياسية الامريكية من امور ثبتت على الدستور العراقي النافذ ومنها على سبيل المثال[٥]–

أ. تحديد سقف زمني في كتابة دستور العراق بحسب المادة (٦١) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، والتي نصت على تكليف الجمعية الوطنية الانتقالية بكتابة الدستور والانتهاء منه في (١٥/ اب/٢٠٠٥) بينما الواقع الصحيح هو ان كتابة دستور دائم ممكن ان تتجاوز سنوات كي يكون ملائم للبيئة التي سيطبق عليها.

ب. فرض خيار الدولة الاتحادية المركبة على حساب الدولة البسيطة والتي هي اصل الدولة العراقية منذ تأسيسها مع اغفال لنوع الاتحاد من خلال المادة الاولى من الدستور النافذ محاباة لمصالح اقليم كردستان ، أن غرابة هذا المفهوم في الاوساط العربية العراقية وعدم الاتفاق عليه داخل هذه الاوساط جعله موضوع جدل الى يومنا هذا.

ت. الاطروحة الامريكية المعروضة ،هي فرض الايديولوجية الديمقراطية المتضادة مع تبنى الخيار الثيوقراطي العربي المتناغم مع الاحزاب الاسلامية المسيطرة على العملية السياسية آنذاك.

ث. فرض الاحتلال الامريكي اعتماد معيار المكونات الاجتماعية كأساس للدولة العراقية كما هو الحال مع المادة (٣)من الدستور، بدل من معيار المواطنة فضلا عن تأسيسه لمبدأ المحاصصة الطائفية في المناصب التشريعية

[٥] حول تحديد السقف الزمني في كتابة الدستور ينظر المادة ٦١ من قانون ادارة الدولة المؤقت. وحول الدولة البسيطة والدولة المركبة ينظر: محمد كامل ليلة النظم السياسية الدولة والحكومات، دار النهضة للطباعة والنشر، بيروت ١٩٦٩، ص ١٠٩–١٣١. وكذلك مجلس الوزراء، لجنة دعم وتشجيع الحوار الوطني والمشاركة الشعبية لعملية اعداد مسودة الدستور الدائم، المركز الاعلامي، الديمقراطية والنظام الاتحادي، سلسلة دستورنا (٤)، ٢٠٠٥، ص٢١–٢٧. وناديم الجابري، مصدر سبق ذكره، ص٢.

والتنفيذية بدء من اول سلطة عراقية وهي مجلس الحكم المشكل في العام (٢٠٠٤).

٢. ضعف العقلية التأسيسية للطبقة السياسية الجديدة، وهيمنة العقلية الثأرية عليها، وعدم امتلاكها لمشروع سياسي ناضج ما بعد الاحتلال زاد من صعوبة مهمة كتابة الدستور الجديد، ومنها على سبيل المثال لا الحصر[٦] :

أ. هيمنة العقلية السياسية غير التخصيصية على رئاسة اللجان المعنية بكتابة الدستور، اذ ان رئاسة اللجان لم تكن من ذوي الاختصاص في القانون الدستوري بل هي شخصيات سياسية وحتى دينية لا تملك تخصص او خبرة في القانون الدستور الا ما ندر ، لذا اتسمت النصوص الدستورية بابتعادها عن الصياغة الدستورية القانونية واقترابها من النصوص العاطفية والسياسية وحتى الفئوية.

ب. خلو اللجنة من ممثلين عن اهل السنة، بسبب رفضهم المشاركة في العملية الانتخابية التي جرت في (٢٠٠٥) لأسباب دينية ومواقف سياسية، جعلت بعض من النصوص الدستورية مثار جدل ولغط طيلة مدة كتابة الدستور ثم تعهدات بين اعضاء لجنة كتابة الدستور بإعادة المراجعة بعد اربعة شهور من اقرار الدستور كما جاء في المادة (١٤٢) من الدستور العراقي (٢٠٠٥).

ت. استغلال الكرد خبرتهم السياسية في كتابة نصوص دستورية فيها غلو ومراعاة لمصالح اقليم كردستان بمعزل عن المحافظات الاخرى ،اسست قواعد الانفصال للإقليم لأنه اعطى اولوية لعلوية سلطة اقليم كردستان على حساب السلطات الاتحادية، وعلى حساب باقي المكونات الاخرى وخاصة التركمان، والاحتيال على نوع الاتحاد، اذ انه عمليا الاتحاد بين

[٦] ينظر: نديم الجابري، البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم، بغداد: مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر، مصدر سبق ذكره، ص٢.

اقليم كردستان والمركز هو شبه كونفدرالي وليس فدرالي، واستخدام تعابير ليس في محلها مثل (المناطق المتنازع عليها) ــ وغير ذلك من القضايا التي اسست نزعة انفصالية لحساب الاقليم، نجد خطواتها واضحة جدا بعد تحرير المحافظات العراقية عام (٢٠١٨) من عصابات داعش الاجرامية.

ث. الارادة السياسية في احتساب دستور عراقي دائم والعجلة في هذا الموضوع يرجع الى عدم القدرة في استشراف المستقبل وسوء التقدير للتبعات التي تترتب على الدستور الجامد والدائم في الوقت الذي كان يفترض فيه ان يكون مؤقت للمرحلة الانتقالية لأدراك الخطأ وتعديله في الوقت المناسب.

٣. التقاليد الاجتماعية لدى الجمهور العراقي الفاقد لكثير من الامور ومنها[٧]:

أ. عدم القدرة في التأثير على القيادات السياسية الا عن طريق التعبئة او التحشيد الحزبي واحيانا التعبئة الدينية عبر رجال الدين.

ب. عدم الاكتراث بالدستور من قبل الجمهور العراقي نتيجة ضعف الثقافة الدستورية وبالتالي مررت عليه الدستور بسهولة من خلال التصويت على كل الدستور وليس كل مادة على انفرد.

ت. تقبل الجمهور العراقي لطروحات الاسلام السياسي الفاقد للخبرة السياسية جاء كرد فعل للنظام السابق الذي اضطهد الاحزاب المعارضة وخاصة الاحزاب الاسلامية الشيعية.

---

[٧] حول عدم اكتراث الشعب العراقي الى فقرات الدستور من خلال ضعف الاقبال على تحديث سجل الناخبين. ينظر: صالح ياسر واخرون، تأثير العمليات الانتخابية في عملية التحول الديمقراطي، الاردن: مؤسسة فريدريش ايبرث، ٢٠١٢، ١١١–١٢٠. وحول تعبئة الرأي العام العراقي للتيار الاسلامي ينظر: مجلس الوزراء، لجنة دعم وتشجيع الحوار الوطني والمشاركة الشعبية لعملية اعداد مسودة الدستور الدائم، المركز الاعلامي، الدين والدولة والدستور ، سلسلة دستورنا (٦)، ٢٠٠٥ ، ص٥–٢١. وكذلك : ضياء الشكرجي، (دراسات دستورية)سلسلة معدة خصيصاً لأعضاء الجمعية الوطنية العراقية في شباط ٢٠٠٥، المجموعة الاولى تتكون من خمس دراسات، ط٢، ايار ٢٠٠٥، بغداد، ٤٧–٥٥.

المبحث الثاني:- التحديات والفرص التي تواجه تعديل الدستور

كثيرة هي التحديات التي تواجه الدستور العراقي، الا ان هذا لا يعني استحالة تعديله اذا توفرت الارادة الحقيقية في التغير لبناء الدولة سيما مع وجود فرص يمكن الايمان بها اولاً ومن ثم استثمارها لغرض تحقيق الهدف المطلوب وهو السير بالبلد نحو الاستقرار. لذا تم مناقشة هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الاول: تحديات التعديلات وفق الدستور العراقي النافذ

حمل الدستور مواد اتفق البعض من الكتل السياسية على انها مواد ستسبب مشاكل سياسية بأية لحظة، مما حدا بالقوى السياسية المشاركة في العملية السياسية الى اتفاق سياسي بأن تتم مراجعة الدستور لغرض تعديله[٨] وهذا ما وثق من خلال المادة (١٤٢/اولا) التي نصت "يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنةً من أعضائه تكون ممثلةً للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقريرٍ إلى مجلس النواب، خلال مدةٍ لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصيةً بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، وتُحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها" [٩] تجاوزت هذه المدة إلى سنين، حيث شكل مجلس النواب لجنة خاصة بعنوان (لجنة التعديلات الدستورية) في (١٥/تشرين الثاني/٢٠٠٦). ويبدو من هذا التأخير أنَّ الأطراف جميعها الموجودة في الحكم أرادت ((تأجيل النظر في قضايا الدستور الحساسة لما ستثيره من إشكالات بين الكتل المؤتلفة المختلفة، وهذا ما أثبتته حقاً مجريات عملية تعديل الدستور لاحقاً. فعلى الرغم من أن آلية العمل داخل (لجنة التعديلات الدستورية) كانت تقتضي حصول

---

[٨] التعديل لغة أي التقويم ، اذا مال الشي قلت عدلته او سويته فاستوى واستقام . اما اصطلاحا فالتعديل هنا اعادة النظر في الدستور تغييراً وتبديلا حذفا او اضافة. نقلا عن محمد احمد محمود ، تعديل الدستور ،دراسة في ضوء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ النافذ، ط/١ ، منشورات الدائرة الاعلامية في مجلس النواب ، جمهورية العراق : بغداد ،٢٠١٠، ص١١-١٢.وللمزيد حول الدستور ومراحل تعديله ينظر: وائل محمد اسماعيل ، الدستور العراقي المرتقب هل سيكون مرناً ام جامداً اطار نظري ، مجلة دراسات سياسية ، الجامعة المستنصرية : المركز الاستراتيجي للبحوث والدراسات، العدد الاول، تشرين الثاني ،٢٠٠٥ ــ ص٩٣-١٠١.وكذلك مجلس الوزراء، لجنة دعم وتشجيع الحوار الوطني والمشاركة الشعبية لعملية اعداد مسودة الدستور الدائم، المركز الاعلامي، مفاهيم دستورية، سلسلة دستورنا (١)، ٢٠٠٥، ص٧-٢٢.

[٩] ينظر المادة ١٢٦ من دستور العراق الدائم للعام ٢٠٠٥.

توافق بين الكتل السياسية على التعديلات المقترحة قبل تقديمها إلى مجلس النواب، وتوجه بعض الأطراف النافذة إلى عرقلة التوصل لاتفاق حاسم بشأن العديد من المواد الدستورية المطروحة للتعديل من دستور عام (٢٠٠٥)، وبقيت الخلافات مستمرة حول الكثير من النقاط المعلقة داخل اللجنة المذكورة، مما حالت دون تمكن اللجنة من تقديم (مسودة الدستور المعدلة) إلـــى مجلس النواب في موعدها النهائي في (١٥/آيار/٢٠٠٧) فأجلت المهمة إلى (٢٣/آيار/٢٠٠٧)، ثم رفعت اللجنة في (٢٢/آيار/٢٠٠٧)- أي قبل يـــوم من الموعد المذكور- تقريراً لمجلس النواب، وصرحت فيه بأن الوصول إلى حل للنقاط الخلافية لا يزال بعيداً، وطلبت تأجيل مهمتها إلى أشعاراً آخر[١٠] ويذكر احد اعضاء كتابة الدستور وهو الدكتور نديم الجابري ان الفقرة (١٤٢/اولا) من الدستور العراقي لم تكن جدية بل كانت لكسب الوقت من اجل تمرير الدستور[١١] افرز تطبيق الدستور مخرجات هي بمثابة مختبر لفحص مدى ملائمة نصوص بعض الدستور للبيئة والحاجة العراقية، بل واصبحت هي ذاتها منطلقات للتعديل من حيث:

١. ينبغي ان تتوفر في القاعدة الدستورية قواسم مشتركة بين المجتمع وهذا ما نفتقده في بعض النصوص الدستورية التي اشرنا اليها سابقا او التي سنشير اليها لاحقا، سهل عملية الاختلاف وعدم احترام هذه النصوص الدستورية، ومن هذه الصفات هي[١٢]:

أ. ان القاعدة الدستورية ينبغي ان تعمل على تسوية الخلافات والنزاعات وليس احداث الخلافات والنزاعات في المجتمع السياسي كما حدث في نصوص دستورية منذ تفعيل الدستور حتى يومنا هذا.

---

[١٠] ينظر نص المادة (١٤٢) من دستور ٢٠٠٥ . وكذلك : بشرى حسين صالح ، العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ، ط/١ ،دار ومكتبة البصائر ،بيروت ،٢٠١٦ ، ص٢٧٥-٢٧٦.

[١١] لقاء مع عضو لجنة كتابة الدستور د. نديم الجابري عضو الجمعية الوطنية ٢٠٠٥ وعضو لجنة كتابة الدستور في مناسبات عدة ومنها في ٢٠١٧/١٢/٢٧ و ٢٠١٨/٢/١٧.

[١٢] محمد محمود احمد ، مصدر سبق ذكره ، ص١٠٨-١١٠.

ب. ان القاعدة الدستورية ينبغي تنظر الى المستقبل وليس فقط للماضي والحاضر لان القاعدة الدستورية قد لا تطبق اليوم ولكن في الغد وبعد الغد تطبق وتكون حلاً لكثير من المشاكل وتزيل العقبات التي قد تطرأ في المستقبل القريب والبعيد.

ت. ان تمثل القاعدة الدستورية المستلزم التأسيسي والاساس لبناء الدولة مع المواطن وليس بناء الدولة ضد الدولة.

ث. ان لا تسمح القاعدة الدستورية بتقطيع السلطة السياسية ولا بتركيزها وتركها–بل تقوم على وفق الصلاحيات والسلطات ومؤسساتها التشريعية والتنفيذية والقضائية ما بين المركز والاطراف او الاقاليم– مقاطعات– ولايات– محافظات.

ج. ينبغي ان تؤكد دائما على استقلال الدولة وسيادتها ووحدتها ارضاً وشعباً وسماءاً ومياهاً.

ان المبادئ المذكور أنفا تتطلب ما يلي[١٣]:

- الايمان التام بمبدأ التداول السلمي للسلطة السياسية.
- الالتزام بأليات ومبادى الديمقراطية.
- الاعتماد على حق المواطنة في العلاقة بين الفرد والدولة.
- احترام سيادة القانون والحفاظ على حقوق الانسان.
- تبني واقرار مبدأ التعاون والتوازن بين السلطات واستقلالية القضاء.
- القيام بعملية تعديل الدستور مما يجعل منه مرجعية وطنية وقاسما مشتركا بين المجتمع.

٢. التطبيق العملي للدستور افرز اخطاء لابد من تعديلها اذا ما اردنا بناء دولة بعد سنوات. ونعتقد ان الخبرة بعد هذه السنوات من التغيير افرزت عقول

[١٣] محمد احمد محمود، مصدر سيق ذكره ،ص١٠٨. وحول فتوى الدفاع الكفائي ينظر:–موقع السيد السيستاني / المنشورة بتاريخ ٢٠١٤/٦/١٣ http://www.sistani.org/arabic

وطنية ساهمت في معرفة مواطن الخلل، والدليل هي الاصوات السياسية والشعبية لضرورة تعديل الدستور وفق متطلبات البيئة العراقية.

٣. بالإمكان ان يكون هناك دور للمرجعية الدينية وضغط في اصدار فتوى بضرورة التعديل شبيه بفتوى الدفاع الكفائي لإنقاذ الدستور من اخطائه .

٤. ما افرزته الازمة الكردية بعد تحرير الاراضي العراقية من سيطرة عصابات داعش الاجرامية واستغلال هذه القيادات للواقع العراقي آنذاك من حيث وضع اليد على المدن المحررة بحجة تطبيق المادة الدستورية (١٤٠) كانت بمثابة مواقف غير وطنية اثبتت أمكانية تأزم العلاقات العربية –الكردية في اطار الدولة العراقية في اي وقت يخطط له.

٥. الاتفاق العربي العراقي في كتابة تعديلات الدستور هو غير المرحلة التي رفض السنة فيها المشاركة في كتابة الدستور بل نجد المشاركة الان حاضرة بقوة في كتابة التعديلات الدستورية.

٦. لابد من تفعيل لجنة تعديل الدستور التي اقرتها بإدخال التعديلات عليه بعد اربعة اشهر من عمر مجلس النواب في دورته الاولى من خلال تطبيق المادة(١٢٦) بدل المادة (١٤٢)[١٤].

٧. فشل التحول الى دولة مركبة، حيث ان العراق ومنذ تأسيسه هو دولة بسيطة، وان نجاح التجربة الكردية والتي عول عليها في فرض الفيدرالية، هي الاخرى تعد غير مستقرة بسبب المشاكل التي تحدث بيت الاقليم والمركز من جهة وبين محافظات الاقليم من جهة اخرى ورفض الشعب الكردي لسياسة حكومة الاقليم، مع وجود هواجس لدى الكثير من العراقيين بان التطبيق الفعلي للفدرالية هو مخطط اقليمي دولي لتقسيم العراق لإعادة بناء النظام الدولي الجديد وهذا التقسيم سينسحب الى خارطة جديدة للمنطقة العربية[١٥].

[١٤] محمد احمد محمود ، مصدر سبق ذكره ، ص ٨٦.

[١٥] المصدر نفسه ، ص٨٩–٩٣.

٨. التوافق السياسي أي المشاركة (رضا وقبول الكل) في العملية الدستورية، ولذلك ينبغي ان تحتوي الوثيقة الدستورية منطلقات ومبادئ تضمن التوافق والشراكة بين جميع مكونات المجتمع السياسي دون الاقصاء والتهميش للأخرين.

المطلب الثاني: فرص التعديل في الدستور العراقي النافذ للعام ٢٠٠٥.

بدايةً يمكننا القول، أنَّ تعديل الدستور في الوقت الحاضر له أهمية بالغة ومحملة بدوافع كثيرة تعد في نفس الوقت هي فرص يمكن استثمارها ومنها[١٦]:

١. إنَّ عملية إعادة كتابة الدستور، بكل ما ستأتي به من مزايا من حيث زيادة مساحة التعاون والتوازن بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية). فلا يمكن للسلطتين (التشريعية والتنفيذية) أن تجدا نفسيهما في حالات الفوضى والإحتراب، مثلما لا تستطيعان أن تؤديان دورهما في ظل أجواء عدم الثقة بينهما.

٢. إنَّ عملية الإصلاح الدستوري، تبقى ذات فائدة كبيرة، إذا ما تم استقراء الوضع السياسي الأمني. فالأداء الحكومي وإن كان يقاس بالإمكانيات، فإنه من الضروري توافر بناء قانوني لمؤسسات ذلك الأداء الذي تظهر ملامحه ، مع تزايد تأثير وسطوة الدولة في السيطرة على البلاد، وعلى الرغم من امتلاكنا للدستور الدائم منذ عام (٢٠٠٥)، إلاّ إنَّ الأداء السياسي فيه لم يتبلور، إلاّ عندما وجد ذلك الدستور المساحة السياسية والأمنية المؤهلة للإفصاح

---

[١٦]حول التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام النيابي ينظر:- محمد كاظم المشهداني، النظم السياسية، القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠٠٨ ، ١٢٧-١٣٤. وللمزيد حول انتشار الثورات في المنطقة العربية ينظر: ايمان احمد رجب، النظام الاقليمي العربي في مرحلة ما بعد الاحتلال الامريكي للعراق ، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٠، ص٢٢٣-٣٤٣. وكذلك ربيع وهبه واخرون، الحركات الاحتجاجية في الوطن العربي (مصر- المغرب- لبنان -البحرين) بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١١، ١١٧-٢٨٩. وكذلك: حيدر علي حسين، السياسة الامريكية تجاه حركات التغيير في المنطقة العربية، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية، مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، العدد ٥١، ايلول ٢٠١٥، ص١٦٧-١٨٩. وحول الهوية في العراق ينظر: جابر حبيب جابر، صراع الدولة والهوية في العراق ، مجلة فكر حر ــ العدد السابع، ٢٠٠٩، ص٩-١٦.

عـــن مواده مـــن خلال الالتزام بمبادئ الديمقراطية وفـــرض حكم القانون، ومع الانتقادات الموجهة لهذا الجهد هنـــا وهناك، فما زال العمل مطلوباً لضبط تداعيات البزوغ والانضباط للعملية السياسية التي لم تزل تعاني مـــن خطورة الضد وقدرتهم على المناورة. الأمر الـــذي يستدعي بنـــاء منظومة سياسية قيمية ترهن تكتل جهـــود مختلف العناوين تحت يافطة القانون، وهذا ما يحتاجه العراق فعـــلاً. خاصةً، وإنَّ القناعة لدى تلك العناوين لم تـــزل مترادفة مـــع العنف لا مع السلام، فضلاً عن تطويع أوسع وأعمق للمكونات الاجتماعية والسياسية وتهيئتها للمشاركة فـــي صناعة السلام الاجتماعي.

٣. لم تقف أهمية هذا الخيار عند هذا الحد بل تزداد رسوخاً ، مع ما يمر به العراق من أوضاع اختلال وتنافر قيمي وأدائي القى بظلاله على الولاءات الوطنية لأبناء الشعب. على الرغم من الجهد الحثيث المبذول من الدولة تجاه شريان المصالحة الوطنية لكي ينبض مـــن جديد، وجعل سطوة الوطن (الأنا العليا) حاضرةً فـــي ظل أجواء الإقصاء والتهميش والتعقب غير المبرر، بل ترسخت محلها (الأنا القاصرة) على العرق والمذهب والطائفة والجغرافية، فالخلل المستشري في قطاعات الأداء كلها وإحساس المواطن بمظاهر التغييب والمشاركة في صُنع القرار لأسباب شتى جعل أطيافاً واسعـــة مـــن الشعب تفكر بحيازة حقوقها على حساب الوطن.

٤. تعض العراق لحالة تسمى بالأزمة الدستورية، هـــذه الأزمة التي حصلت نتيجة تعطيل نصوص الدستور العراقي وتـــرك بعضها دون تطبيق، ممـــا يُثير تساؤلاً حـــول حقيقة هـــذا الوضع الدستوري .

٥. ما تّميز به المشهد السياسي فـــي العراق من عمليات طويلة، ومرهقه جسدتها المعارك الشرسة لبناء التحالفات، والاستحواذ على الأصوات الانتخابية من خلال الانظمة الانتخابية المقرة، ومماحكات السياسيين حول من يشكّل

الحكومة، ومـــن يحصل على النصيب الأوفر فيها، والتي كان لها الأثر الأكبر في التركيز على المناصب السياسية دون سياسات واضحة للإدارة.

٦. اعتماد الاستراتيجية الأمريكية الجديدة–بعد انسحاب قوات التحالف– على ما سترشحه سياسات العراق الداخلية من أوضاع تصلح من وجهة النظر الأمريكية أن تكون أجراس الانطلاق بالمصالح الأمريكية نحو أفق الثبات. وهذا ما أكده مركز (سابان) لدراسات الشرق الأوسط في تقريره الموسوم ((استراتيجية أمريكية جديدة للمضي قدماً نحو التعامل مـــع شؤون العراق)).

٧. دفع عجز المؤسسات الدستورية في تلبية حاجات المواطنين إلى تَولُد القناعة لدى العراقيين بعدم الإصغاء إلى مطالبهم ما لم ينزلوا إلى الشوارع، وذلك على وفق قناعتنا سيدفع بالولايات المتحدة للبحث عـــن قادة الاحتجاجات، وتقديم الدعم غير المباشر لهم عن طريق المنظمات العراقية غير الحكومية الممولة أمريكياً، للضغط على الحكومة العراقية والقوى السياسية وإقناعهم بأهمية الارتقاء الى مستوى المطالب الشعبية من جهة، وسيدفع القيادات السياسية العراقية إلى إيجاد منافذ خلاص من الأزمات السياسية عبر القيام بمجموعة من التعديلات الدستورية التي تزيد من حيوية العملية السياسية، وتقلل لحدٍ ما عثراتها.

عند محاولتنا إجراء مراجعة لأحكام تعديل الدستور العراقي النافذ وجدنا أن الدستور قد أورد نوعين من أنواع التعديلات هما بمثابة فرص للتعديل وهي:

أولاً: التعديل وفق المادة (١٢٦)[١٧]:

"أولاً: لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخُمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور.

ثانياً: لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءاً على

[١٧] ينظر نص المادة ١٢٦ في دستور العراق الدائم للعام ٢٠٠٥.

موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام.

ثالثاً: لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند "ثانياً" من هذه المادة، إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام.

رابعاً: لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلةً ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاءٍ عام.

خامساً:

أ- يُعدُ التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند ثانياً وثالثاً من هذه المادة، في حالة عدم تصديقه.

ب- يُعدُ التعديل نافذاً، من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

وهنا نود ان نبين الملاحظات التالية على ما ذكر اعلاه وهي[١٨] :

١. فيما يتعلق بالفقرة الاولى، فأنها ليس فيها من الصعوبة ما يجعل تطبيقها محال بل على العكس تماما نجدها قابلة للتطبيق.

٢. فيما يتعلق بالفقرة الثانية، عبارة نجدها حظر زمني ابتداء منذ العام ٢٠٠٦ لغاية ٢٠١٤، نجد ان هذه الفقرة قد ألغيت بسبب انتهاء المدة التي حددها الدستور .

٣. فيما يتعلق بالفقرة الثالثة، هي اجراء روتيني اوجدها المشرع لضمان اتفاق سياسي على ما سيتم تعديله.

٤. فيما يتعلق بالفقرة الرابعة نجدها سابقة خطيرة لم يتحدث بها اي دستور في العالم، اذ ليس من المنطق ان تكون الاغلبية تحت حكم الاقلية، وكما ذكر د. نديم الجابري، انها كانت لا رضاء القومية الكردية لا اكثر، وهذه لا يجوز على حساب

[١٨] مناقشة مع د. نديم الجابري في ٢٠١٨/٤/١٧.

الاغلبية العربية ولابد من تصحيحها بعد ما افرزه الواقع والذي يتطلب الوحدة الوطنية فوق كل شي.

٥. فيما يتعلق بالفقرة الخامسة، هي اجراء بروتوكولي غير معرقل.

ثانيا: التعديل وفق المادة (١٤٢)[١٩]وكما يلي:

"أولاً: يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنةً من أعضائه تكون ممثلةً للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقريرٍ إلى مجلس النواب، خلال مدةٍ لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصيةً بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، وتُحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها.

ثانياً: تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعةً واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتُعد مقرةً 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 مدةٍ لا تزيد على شهرين من تأريخ إقرار التعديل في مجلس النواب.

رابعاً: يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً، بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر.

خامساً: يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور، إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة.

ونستطيع ان ندرج الملاحظات التالية على ما ذكر اعلاه وهي كالتالي[٢٠]:

١. فيما يتعلق بالفقرة الاولى، ابتداءا هي لجنة تجتمع لمرة واحدة فقط وتكون بعد نفاذ الدستور بأربعة شهور وتنتهي بانتهاء عملها بتقديم مقترحات التعديل، وطالما انتهت السنوات وليس فقط الاربعة شهور، اذن نعتقد ان الفقرة هذه قد ألغيت ذاتياً بانتهاء المدة الدستورية المقررة دون نجاح هذه اللجنة في الاجتماع وفي تقديم التوصيات. وكرد

[١٩] ينظر نص المادة ١٤٢ من دستور العراق الدائم للعام ٢٠٠٥.

[٢٠] مناقشة مع بعض اعضاء مجلس النواب العراقي في مناسبات عدة ومنهم احد اعضاء لجنة كتابة الدستور د.نديم الجابري بتاريخ ٢٠١٨/٤/١.

على المعترضين على الغائها بالإمكان استثمار الفقرة الاولى من المادة (١٢٦) بتطبيق روح المادة (١٤٢) الفقرة الاولى وجعلها بديلة عن الفقرة الاولى للمادة (١٤٢) وذلك بجعل خمس اعضاء مجلس النواب الذين لديهم القدرة على التعديل متضمنة المكونات الرئيسة في المجتمع العراقي.

٢. الفقرة الثانية مرتبطة بالفقرة الاولى، اذ الفشل في تأليف اللجنة والتوصل الى مقترحات التعديل ــ ادى الى الفشل في عرض اية مقترحات.

٣. الفقرة الثالثة، هو اجراء ديمقراطي لا ضير منه ومشابهه الى المادة (١٢٦/ ثالثا).

٤. الفقرة الرابعة مشابهه للمادة (١٢٦) رابعاً، فقد جعل التعديل مشروط بموافقة الفرع لا الاصل بل بموافقة الاقلية الفرعية على حساب الاغلبية المركزية وهذا مناقض للديمقراطية التي تعني في ابسط صورها حكم الاغلبية.

ومن خلال المقارنة بين المادتين توصلنا الى امكانية تطبيق المادة (٢٦) بروح المادة (١٤٢) بجمع الفقرات ماعدا رابعاً التي تعد ملغية في المادة (١٢٦) وتلغى في المادة (١٤٢) لتناقضها مع المادة (٢/ب) التي تنص على "لا يجوز سن قانونٍ يتعارض مع مبادئ الديمقراطية" وتناقض كذلك المادة(١٤). العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الاصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي[٢١].

المبحث الثالث: التعديلات المقترحة في الدستور النافذ للباب الثالث الفصل الاول والفصل الثاني.

المطلب الاول: التعديلات العامة المتعلقة بالنظام السياسي العام.

إنَّ اجتماع الفرقاء وتقديم تنازلات لمصلحة بناء مشروع وطني، هو مـــا ينبغي أن يسود، وليس صحيحاً هدم كـــل مـــا بُني بعد (٩/نيسان/٢٠٠٣)، والعودة إلـــى المربع الأول فـــي العملية السياسية، فأنه لا يستقيم القول أيضاً، إنَّ ما تحقق منذ ذلك التأريخ كله صحيح ولا ينبغي المساس بـــه. إذ إنَّ أحـــد أهداف تعديل الدستور هـــو

[٢١] ينظر نصوص المواد ٢/ب و١٤ من دستور العراق ٢٠٠٥.

سد الثغرات الموجودة في الدستور كذلك إضافة المواد الضرورية لتنظيم حياة المجتمع، وتفسير النصوص الغامضة إذ أن هناك إخفاقات وإسقاطات كثيرة في هذه الوثيقة، فلا بُدَّ أن يشملها التعديل القادم للدستور لغرض تطويره وإصلاحه، بحيث يغطي مستلزمات المجتمع الديمقراطي جميعاً وإنَّ قراءة متأنية للدستور، تمكننا أن نؤشر أبرز ما مطلوب تعديله في عموم النظام السياسي وفق متطلبات موضوع البحث[٢٢].

١. تقاسم العملية السياسية التشريعية منها والرقابة واقرار الموازنة بالتساوي بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) مع توضيح وتفصيل أكثر لمبدأ التعاون والتوازن بين السلطات (التشريعية، التنفيذية) واختصاصاتهم، لأن الدستور أعطى مهام وصلاحيات تشريعية لمجلس رئاسة الجمهورية بإعطائه الحق بالاعتراض على القوانين والقرارات التي يصوت عليها مجلس النواب وهذه الصلاحية تكون تشريعية، في حين أن رئيس الجمهورية هو جزء من السلطة التنفيذية، وكذلك نصوص مجلس الرئاسة قد انتفت ويتوجب رفعها من الدستور.

٢. الدستور يرسم نظام الحكم في العراق (جمهوري، ونيابي "برلماني"، وديمقراطي) وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق، والمصطلح نيابي، هنا لا تعني بصورة دقيقة (برلماني)، إذ إنَّ البرلمان أوسع من مجلس النواب، والبرلمان مكون من هيأتين (مجلس النواب ومجلس الاتحاد) وفق المادة (٦٥)، وأن الثاني يُشكل بقانون من الأول. إذن ما دام سيصدر له مجلس النواب قانون لتنظيمه فهي ليست هيأة دستورية بل هيأة قانونية لها وظائف تشريعية.

---

[٢٢] حول المبدأ الحكم في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ينظر محمد كاظم المشهداني، مصدر سيق ذكره، ص١٢٧-١٨٠. وحول هيكلية السلطة التشريعية ينظر: نص المادة ٦٥ من دستور العراق النافذ للعام ٢٠٠٥. ووائل عبد اللطيف، اصول العمل النيابي –البرلماني– ج١، بغداد، ٢٠١٢، ص١٢٩-١٣١.حول الدولة الاتحادية ينظر: يحيى الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة، بيروت :دار النهضة العربية، بلا تاريخ، ص٥٠-٦٥.

٣. استعمل الدستور كلمة (الاتحادي) ووصف به نظام الحكم، وفي الأصل فإن مفهوم (الاتحاد) وصف يُوصف به شكل الدولة وليس نظام الحكم، لأن شكل الدولة أمَّا أن تكون بسيطة أو مركبة اتحادية مع التأكيد على ان الاتحاد فيدرالي.

٤. هناك الكثير من أوجه الغموض الموجودة في الدستور تحتاج إلى توضيح سيما موضوع البحث، على سبيل المثال[٢٣].

أ- التزام أعضاء مجلس النواب بتطبيق التشريعات، كما وردت عبارة في اليمين الدستوري (تطبيق التشريعات بأمانة وحياد..)، هذا الالتزام في الحقيقة ليس من مسؤولية أعضاء مجلس النواب، لأن هذا يوحي بأن تطبيق القوانين من اختصاصات مجلس النواب ولكن اختصاصات مجلس النواب هي التشريع والرقابة وليس التنفيذ.

ب- البت في عضوية المرشح لا يمكن بالتصويت عليها من قبل مجلس النواب، بل يكون من خلال تطبيق الشروط المسبقة للترشيح ومصادقة المحكمة الاتحادية على اسماء اعضاء مجلس النواب.

ت- تعزيز وتفعيل دور المرأة في مجلس النواب، وتضمين الدستور حصة النساء من المناصب التنفيذية.

ث- تفعيل الرقابة الدستورية على القوانين ،على ان تكون رقابة حقيقة مهنية وموضوعية وليست رقابة سياسية حزبية.

---

[٢٣] حول اليمين الدستوري ينظر: المادة (٥٠) من دستور العراق ٢٠٠٥. وحول البت في عضوية اعضاء جلس النواب: ينظر نص المادة (٥٢) من دستور العراقي ٢٠٠٥. حول اهمية المشاركة الجدية للنساء ينظر: بشرى حسين صالح، واستبرق فاضل شعير ، المشاركة السياسية للمرأة في العراق بعد عام ٢٠٠٣ واقع وتقيم، بحث منشور في كتاب قضايا المرأة العراقية ما بعد العام ٢٠٠٣ في ظل التحولات والتحديات، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، مركز دراسات المستنصرية للدراسات العربية والدولية، ٢٠١٥، ص٣-٣٩. وحول تفعيل الرقابة البرلمانية ينظر: مجلس النواب: دائرة البحوث، الاستجواب البرلماني دراسة على صعيد الدساتير والتجارب البرلمانية المقارنة ، بغداد ،٢٠١٠، ص٥٨-٦٢.

المطلب الثاني: التعديلات المطلوبة الخاصة في الباب الثالث الفصل الاول والفصل الثاني من دستور ٢٠٠٥ .

ان المتتبع المختص لمواد الدستور خاصة فيما يتعلق موضوع البحث ، مع ممارسة فعلية للباحثة في مجال السلطتين نستطيع ان نحدد ابرز المواد الدستورية في خصوصية الباب الثاني الفصل الاول والفصل الثاني موضوع البحث .التي هي بحاجة الى تعديل وهي كالتالي:-

١. يذكر الدستور العراقي النافد في المادة (٤٧) تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات.[٢٤] بينما يفترض ان يكون المبدأ الحاكم في العلاقة بين السلطتين في النظام النيابي هو التعاون والتوازن، وهذه واضح بحسب مهام وصلاحيات السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور العراقي النافذ، تعديل الى "تتكون السلطات الاتحادية، من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على أساس مبدأ التعاون والتوازن بين السلطات[٢٥]. الغرض من التعديل تصحيح العلاقة بين السلطتين وفق ما موجود من صلاحيات ومهام لكل سلطة في الدستور العراقي.

٢. اما في المادة (٤٩ / رابعا) والتي نصت على ان يهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد اعضاء مجلس النواب)[٢٦].

---

[٢٤] ينظر المادة ٤٧ من الدستور العراقي للعام ٢٠٠٥.

[٢٥] للمزيد حول التعاون والتوازن ينظر: صالح دواد الكاظم وعلي غالب العاني، الانظمة السياسية، القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب، ١٩٩٠، ص ٦٣-٩٢ .ويحيى الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة، بيروت: دار النهضة العربية، بلا تاريخ، ص١٧٢-٢٢٤.

[٢٦] ينظر المادة ٤٩/ رابعا من دستور العراق للعام ٢٠٠٥.وحول اسباب التعديل ينظر : بشرى الزويني ، التمثيل النسبي للمرأة (الكوتا) في مجلس النواب العراقي بين التمكين والتحجيم السياسي دراسة في المادة ٤/٤٩ من دستور ٢٠٠٥، بحث منشور في: جمهورية العراق وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية العلوم للبنات، في مؤتمر كلية العلوم تحت شعار المرأة العراقية :عالمة...مبدعة...مضحية ...شمس مضيئة لبناء مستقبل زاهر، وقائع البحوث المشاركة في المؤتمر العلمي النسوي الثالث، ملحق رقم -٤- اعلام –علوم سياسية العلوم الانسانية، كانون الاول ٢٠١٦، ص٩٧-

ان هذه الفقرة لا تحتاج الى تعديل دستوري ، وما سنطرحه كما في ادناه لا يتعارض مع قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة (٢٠١٣) النافذ وان من الاهمية ذكرها في هذا المبحث المختص بتعديل الدستور لأهميتها في دعم قضايا المرأة كل ما تحتاجه هو توضيح يقع على عاتق المفوضية العليا المستقلة للانتخابات عبر وسائل الاعلام يقع على عاتق المفوضية العليا المستقلة للانتخابات للجمهور العراقي بعد اجراء انتخابات الدورة الرابعة يذكر فيه بالتفصيل ما يلي[٢٧]:

أ. توضيح اسماء وعدد اصوات اللواتي حصلن على مقاعد نيابية لهن بالأصوات المطلوبة للمرشح الواحد بل وشملت بأصواتها الفائضة لصالح للخاسر الاكبر. مع توضيح نسبة النساء المشمولات بهذه الفقرة.

ب. توضيح اسماء وعدد اصوات اللواتي حصلن على مقاعد نيابية لهن مع مساعدة اصوات القائمة الانتخابية او اصوات الخاسر الاكبر. وبموجب ذلك مع توضيح نسبة النساء المشمولات بهذه الفقرة.

---

١١٥. والفرق بين المقترح والمشروع ينظر: هاتف محسن كاظم، تشريع القوانين، ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية في الانظمة الاتحادية (الفيدرالية) لبنان، بيروت: ٢٠١٧، ص٢٤٩-٢٥٣.

[٢٧] ارسلن هذا المقترح الى لمكتب رئيس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في الكتاب المرقم ١١٦ في ٢٠١٨/٣/٢١ موقع من قبل الباحثة، ولكونها اول من اشارت الى هذا الموضوع من خلال منصبها في الحكومة العراقية، كمستشارة لرئيس الوزراء لشون المرأة في اجتماع برنامج الامم المتحدة للمرأة في مقر الامم المتحدة في ٢٠١٣/٧/١٧ م وبحضور مدير البرنامج جورجي بوستن والمسؤولة عن برنامج المرأة في الامم المتحدة السيدة فرانسيس غاي وحضور كل من السيدات (انتصار الجبوري، مسؤولة لجنة المرأة في مجلس النواب العراقي وعضوات مجلس النواب للدورة الثانية كل من شفاء عادل، وهيفاء نسيم، وعفاف عبد الرزاق، وهيفاء الحلفي، ومنال الموسوي، وامل صاحب، وبتول فاروق، وليلى الخفاجي، ود. بشرى العبيدي، وشذى العبوسي) بأن يتم أضافة تعديل الى قانون الانتخابات من اجل اعتماد الاصوات التنافسية التي تحصل عليها المرأة خارج نظام الكوتا، فتبنت الامم المتحدة للمرأة هذه المطالب. ٢٠١/٧/١٧ ثم تبنتها رئيسة لجنة المرأة في مجلس النواب العراق مضاف لها فقرتين كما مذكور اعلاه. حول تداعيات مطلبنا هذا في لجنة المرأة النيابية للدورة الثانية ينظر بالتفصيل: بشرى حسين صالح ، الكوتا التشريعية النسوية بين دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والقوانين والانظمة الانتخابية ، بحث منشور ضمن مجموعة بحوث بعنوان الخارطة السياسية العراقية واثرها على انتخابات ٢٠١٧-٢٠١٨ في التقرير الاستراتيجي للمركز الديمقراطي العربي /المانيا، ص٩٠-٩٧ على موقع

http://democraticac.de .

ت. توضيح اسماء وعدد اصوات اللواتي حصلن على مقاعد نيابية من خلال نظام الكوتا لإكمال النسبة الدستورية من لا يقل على الـــ٢٥% .

الغرض من هذا التوضيح هو دعم المرأة العراقية بأنها حققت انجازا كبيرا في مجال كسب المقاعد النيابية بالاعتماد على ذاتها وما المادة (٤٩/ رابعا) الا صمام امان يضمن وجود الربع من النساء في مجلس النواب العراقي. والجدير الذكر ان وفداً برئاسة رئيسة لجنة النهوض بالمرأة العراقية الدكتورة (ذكرى محمد جابر علوش وعضوية كل من مدير عام دائرة تمكين المرأة في الامانة العامة لمجلس الوزراء الدكتورة ابتسام عزيز والدكتورة بشرى الزويني والدكتورة سلامة الخفاجي والناشطة المدنية هناء ادورد والناشطة المدنية هناء حمود) كانا قد زارا السيد رئيس مجلس النواب السابق الدكتور (سليم الجبوري) بتاريخ(٢٠١٨/٣/٢٧) لطرح مقترح التعامل الايجابي مع المادة (٤٩/ رابعا) وضرورة اضافة عنصر نسوي الى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات، ووعد الدكتور (سليم الجبوري) بأرسال خطاب الى المحكمة الاتحادية للاستفسار حول كيفية يمكن التعامل مع المادة (٤٩/ رابعا) والحديث داخل اروقة مجلس النواب حول تعديل العنصر النسوي في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، الا ان واقع الحال يقول ان الدكتور سليم الجبور كان قد ادركه الوقت لأنه كان في الايام الاخيرة من رئاسته لمجلس النواب في دورته الثالثة[٢٨].

٣. تنص المادة (٥٢) "أولاً:- يبت مجلس النواب في صحة عضوية أعضائه، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض، بأغلبية ثلثي أعضائه"[٢٩]. تعدل الى تبت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في صحة عضوية أعضائه، خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض.

٤. المادة (٦٠) "أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرةٍ من أعضاء مجلس النواب،

[٢٨] لقاء مع السيد رئيس مجلس النواب العراقي في دورته الثالثة بتاريخ ٢٠١٨/٣/٢٧.

[٢٩] ينظر المادة ٥٢/ اولا دستور العراق للعام ٢٠٠٥.

أو من إحدى لجانه" المختصة[٣٠]. تعدل الى مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومجلس النواب عن طريق إحدى لجانه المختصة او عشرة من اعضاءه. الغاية من التعديل هي تحقيق التوازن والتعاون في موضوع التشريع الذي يعد اهم مهمة يعترض ان تضطلع بها السلطة التشريعية.

٥. يضاف الى المادة (٦١) في اختصاصات مجلس النواب[٣١] الفقرة العاشرة وهي: الغاء المنصب التنفيذي اذا تجاوز الوكالة اكثر من سنة اذا كان منصبهم يقتضي مصادقة مجلس النواب. الغرض من التعديل تعزيز العمل المؤسساتي في الدولة والحيلولة دون نمو الممارسات الاستبدادية والحفاظ على هيبة مجلس النواب وعدم الانتقاص من اختصاصاته الدستورية.

٦. المادة (٦٢): ثانياً: لمجلس النواب، إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل المبالغ، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات[٣٢]. تعدل الى لمجلس النواب، اقتراح على مجلس الوزراء إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل المبالغ وزيادة إجمالي مبالغ النفقات ولمجلس الوزراء حرية الاخذ بالمقترح او رفضه.

٧. المادة (٦٣) اولاً: تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس، وينظم ذلك بقانون[٣٣]. تعدل الى "ينظم بقانون حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس، على ان يتم مراعاة الوضع العام للبلد، ويشترط لتشريع هذا القانون موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب، ويسري هذا التعديل كذلك على المواد الدستورية (٧٤ و٨٢) من الدستور العراقي النافذ لسنة ٢٠٠٥.

---

[٣٠] ينظر المادة ٦٠/ اولا دستور العراق للعام ٢٠٠٥.

[٣١] نديم الجابري، البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم، مصدر سبق ذكره، ص٤٧-٤٨.

[٣٢] ينظر المادة ٦٢ من دستور العراق للعام ٢٠٠٥.

[٣٣] ينظر: نص المادة ٦٣:اولاً من دستور العراق للعام ٢٠٠٥.

٨. المادة (٦٤): أولاً: يُحل مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث أعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء[٣٤]. تعدل الى حل مجلس النواب من قبل رئيس الجمهورية اذا اخل المجلس بواجباته اخلالاً جسيما، او اذا سحبت الثقة من حكومة ناجحة بشكل تعسفي. الغرض من التعديل هو:

أ. ان المادة (٦٤) ولدت غامضة اذ لا يمكن على ارض الواقع ان يحل مجلس النواب ذاته ويخسر النائب الامتيازات التي منحته عضوية مجلس النواب، وعليه لابد من احياء هذه المادة احياء حقيقي وجدي.

ب. تحقيق التوازن في الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

٩. المادة (٦٥) : يتم إنشاء مجلسٍ تشريعي يُدعى بـــ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانونٍ يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. اما تعدل لتصبح تفصيلية في الدستور اسوة بمجلس النواب[٣٥]. والغرض هنا من هذه الاضافة وضع مجلس الاتحاد في موضع التكافؤ مع مجلس النواب من اجل ترشيد القوانين والمحافظة على مصالح الاقاليم والمحافظات. او تلغى هذه المادة تماماً وذلك لمنع الترهل في المناصب التشريعية مع غموض واضح لهذا المجلس بسبب تركه لمجلس النواب بغية تشريعيه.

١٠. المادة (٦٩) "ثانياً: تنظم بقانونٍ، أحكام اختيار نائبٍ أو أكثر لرئيس الجمهورية"[٣٦]. تعدل الى تنظم بقانونٍ، أحكام اختيار نائب واحد فقط لرئيس

---

[٣٤] ينظر: نص المادة ٦٤ من دستور العام ٢٠٠٥.

[٣٥] بنظر نص المادة ٦٥ من دستور العراق ٢٠٠٥.

[٣٦] ينظر: نص المادة ٦٩ من دستور العام ٢٠٠٥.

الجمهورية" الغرض من التعديل هو التخلص من الترهل في المناصب التنفيذية العليا للدولة لاسيما وان منصب رئيس الجمهورية منصب تشريفي لا غير.

١١. المادة (٧٦/رابعاً) يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء اعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزا ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة"[٣٧]. تعدل الى يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف اسماء اعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويعد حائزا ثقتها عند الموافقة على رئيس الوزراء والوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة. الغرض من التعديل هو، هو تعزيز الدور الرقابي لمجلس النواب وتفعيل التعاون بين مجلس النواب ومجلس الوزراء.

١٢. المادة (٧٨) والتي نصت على (رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة...)[٣٨]. تعدل الى الشكل التالي (يعد رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي المباشر عن سياسة الدولة والقائد الاعلى للقوات المسلحة...) الغرض من هذا التعديل تكمن في التصحيح اللغوي السابق وضمان عدم اقحام القوات المسلحة في السياسة اذ عندما يكون رئيس مجلس الوزراء القائد العام يستطيع تحريك القطعات للضغط على خصومه السياسيين كما معمول به في الانظمة الاستبدادية، بينما عندما يكون القائد الاعلى لا يستطيع تحريك القطعات وزجها في السياسة كما معمول به في الانظمة الديمقراطية كافة اذ ان القائد العام، منصب فني عسكري بينما القائد الاعلى منصب تشريفي سياسي[٣٩].

---

[٣٧] نظر : نص المادة ٧٦ من دستور العام ٢٠٠٥.

[٣٨] ينظر المادة ٧٨ من دستور العراق للعام ٢٠٠٥.

[٣٩] نديم الجابري ، البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم ، مصدر سبق ذكره ، ص٤٩.

وعليه، ان التعديلات الدستورية المذكورة أنفا من خلالها بالإمكان تشريع قانون تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهذا ما قام به الباحث والمستشار القانوني في الصياغة التشريعية والدراسات القانونية في مجلس النواب العراقي الدكتور هاتف محسن الركابي حين قدم مسودة مقترح قانون تنظيم العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بعد ان أطلع على التجارب النيابية، تضمنت المسودة تسعة فصول و(٥٣) مادة مع الاسباب الموجبة، يكفل هذا المقترح ممارسة السلطات مهامها وفق مبدأ التوازن والتعاون[٤٠].

الخاتمة

من خلال ما تقدم نخلص الى القول بان مهمة كتابة دستور عراقي دائم بعد عام (٢٠٠٤) لم تكن مهمة يسيرة في ظل الاحوال السياسية والامنية المحيطة في البلاد، فضلا عن ضعف العقلية التأسيسية للإدارة الامريكية الراعية للعملية السياسية الدستورية في العراق، وقلة الخبرة لدى القوى السياسية الصاعدة. مع ذلك نجحت القوى السياسية العراقية وبمساعدة الادارة الامريكية في وضع وثيقة الدستور الدائم في البلاد وقد نجح الدستور نسبياً في تنظيم العملية السياسية للمدة من (٢٠٠٦-٢٠١٠) عندما كان الصراع في البلاد صراعا سياسيا يدور حول السلطة والنفوذ وما كان بالإمكان كتابة دستور افضل من هذا في حينه نظرا لضعف الثقافة الدستورية والوعي العام لدى الرأي العام العراقي وقواه السياسية النافذة.

ويبدو ان الدستور اصبح غير قادر على تنظيم العملية السياسية بعد عام (٢٠١٠) نظرا لتحول الصراع في العراق من صراع سياسي يدور حول السلطة والنفوذ الى صراع اجتماعي نسبي يدور حول الاستحواذ على الارض والانسان.

ومن هنا ظهرت تصورات جديدة حول تعديل الدستور تبنتها قوى سياسية من داخل العملية السياسية وخارجها فمن جهة تبنت القوى المناوئة للعملية السياسية فكرة الغاء

[٤٠] ينظر بالتفصيل: هاتف محسن الركابي –قياس أثر التشريع دراسات تطبيقية أجريت لأول مرة في العراق في قياس وتقييم الاثر التشريعي لبعض القوانين النافذة ومشروعات ومقترحات القوانين ،مصدر سبق ذكره ، ص ٣١٧-٣٣٠.

الدستور وما ترتب عليه من نتائج. ويبدو ان هذا الطرح تنقصه الواقعية السياسية، اذ ان الغاء الدستور كليا سيولد فراغا دستوريا يصعب ملؤه ويصعب كتابة دستور جديد بدلا منه بحكم التناقضات الاجتماعية والسياسية المتنامية ومن جهة اخرى تبنت القوى الحكومية فكرة اجلاء التعديلات البسيطة على الدستور. ويبدو ان هذه الفكرة محكومة بنزعة براغماتية ترغب بالمحافظة على مكتسباتها فضلا عن عدم اقترابها من المعالجة الموضوعية الاختلالات الدستور المتفاقمة.

عليه، لا يسعنا قبول كلا الفكرتين لانهما لا يعالجان المشكلة وتداعياتها لذلك فأن فكرة اجراء تعديلات جوهرية على الدستور يكون مدخلا مناسبا لتلمس الحل للاختناقات التي تعاني منها العملية السياسية وتصحيح مسار الدستور بشكل ناضج في ضوء التجربة والمعطيات الجديدة وممكن الاستفادة من التعديلات الجوهرية الواردة في هذا البحث لمعالجة الاختلالات الواردة في الدستور.

أن طبيعة النظام السياسي الحالي للعراق وطبيعة الشعب ذو المكونات المعقدة والمنشغلة بالصراع السياسي الطائفي والمرحلة الانتقالية التي مر بها العراق من دولة بسيطة مستبدة ذات المركزية الشديدة الى دولة مركبة فدرالية ذات مركزية ضعيفة مع تأثيرات الاحوال المحيطة بالعراق على المستوى الاقليمي والدولي وحدوث التشابك والتقاطع للمصالح المحلية لشكل متضاد، مع كتابة دستور على عجالة لمعالجات ضرورية مع تضمينه بنود التعديل شبه الجامدة، وتطبيقه الذي افرز تناقضات وتشابك وتضاد قاد الى حقيقة لابد منها وهو تعديل الدستور وفق معطياتها ومتطلبات افرزها الواقع العراقي والتي يفترض ان يكون المبدأ الاساسي هو تحقيق المصلحة الوطنية من خلال تعديلات دستورية بدءا من الديباجة وانتهاء بالأحكام الانتقالية لغرض معالجة الكثير من المشاكل وتعديلات ممكن ان تسهم في تحقيق استقرار في المؤسسات الرسمية ونخص بالذكر السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية موضوع البحث.

الملخص

الدستور هو القانون الاسمى للدولة، وهو اعلى وثيقة قانونية، تسن منه القوانين الوطنية ومنه تتحدد حقوق وحريات المواطنين، وهوية الدولة، وشكل الحكم، ونوع النظام السياسي فيه، لذا ينبغي عند كتابة الدستور ان يصاغ بشكل ينسجم مع البيئة المحلية للدولة ومتطلباتها، وفي العراق فان الدستور النافذ هو دستور ٢٠٠٥، كتب بعد سقوط نظام دكتاتوري، وتمت صياغته وفق احوال استثنائية غير طبيعية، لذا جاء بمواد اصبحت فيما بعد وبالاً عليه، والذي زاد الامر سوءاً ان دستور ٢٠٠٥ دستور شبه جامد، اي صعب التعديل، الا ان ذلك لا يعني ان تعديله مستحيل او ضرباً من الخيال لا سيما مع توفر الارادة السياسية الحقيقة في التغير وتعديل الدستور، ومن المؤكد ان مقابل هذه التحديات تكون هناك فرص يمكن استثمارها من اجل احداث التعديل المطلوب، ولعل اهم ما ينبغي الاشارة اليه هو تعديل المواد الخاصة لأهم مؤسستين في الدولة في الباب الثالث الفصل الاول المتعلق السلطة التشريعية حيث درجت فيها مواد بأمس الحاجة الى التعديل وهذا ما افرزه الواقع العملي، وكذلك الحال في الباب الثالث الفصل الثاني المتعلق السلطة التنفيذية. لذا جاء البحث وفيه مقترحات لأجراء التعديلات في هذين الفصلين بالتحديد.

Abstract

The constitution is the supreme law of the state. It is the highest legal document from which national laws are enacted, and from it the rights and freedoms of citizens are determined, the identity of the state, the form of government, and the type of political system in it. Therefore, the constitution should be formulated in a manner consistent with the local environment of the state and its requirements. The Constitution is in force, the Constitution of 2005, written after the fall of the dictatorship, and was formulated in exceptional unusual circumstances, so it came with materials that later became adisease , which made it worse that the 2005 Constitution is a semi-rigid constitution

،Which is difficult to amend, but that does not mean that the amendment is impossible or a fantasy, especially with the availability of political will to change and amend the Constitution, and certainly in exchange for these challenges there are opportunities can be invested in order to make the required amendment, The reference to this is the amendment of the special articles of the two most important institutions in the State in Chapter III ,section I , on the legislative authority, where it used the articles in dire need of the amendment and this is produced by the practical reality, as well as in Chapter III, section II on the executive branch. So the research came up with proposals to make the amendments in these two chapters specifically.