

# المواد الخلافية في دستور العراق ٢٠٠٥

## والحلول المقترحة

ديبلاسم عدنان عبد الله  
كلية القانون والعلوم السياسية  
جامعة ديالى

### المقدمة

تعتبر الدساتير المعاصرة وثائق معقدة ، فغالبا ما تكون نتاج عمليات تشاركية تضم مجتمعات عرقية ، وجماعات دينية واتحادات مهنية ورجال ونساء وشباب ومعاقين وسكان أصليين الى غير ذلك من طوائف المجتمع كما تتطوي هذه العمليات على مجموعة كبيرة من القضايا المتعلقة بالسياسات لذا من المحتمل ان تثار قضايا خلافية قد يؤدي عدم حلها الى تعثر عملية وضع الدستور وهذه القضايا قد لا يكون من السهل حلها بالإجراءات الرسمية التي تتبع عادة في صنع القرارات ولهذا قد يتم اللجوء الى إجراءات خاصة لحلها وأحيانا قد يستخدم تدابير تخرج عن نطاق نظام عملية وضع الدستور وهناك صعوبة خاصة تواجه عملية تسوية الخلافات وتتمثل في ان الكثير من العمليات المعاصرة تتسم بالشفافية نتيجة لاتساع نطاق المشاركة العامة ، مما يجعل من التفاوض والوصول لحلول وسط والتعامل مع القضايا الخلافية أمرا صعبا.

ويعتبر دستور العراق ٢٠٠٥ من الدساتير التي أثارت الكثير من الخلافات حيث اختلفت تأويلات وتفسيرات الكثير من نصوصه والمتعلقة بأمر مهمة كثير تتعلق بشكل الدولة الفدرالي وهوية العراق والثروات الوطنية وقضية كركوك وغيرها من القضايا المهمة ، لذا فمن الضروري ايجاد وسائل وحلول قانونية لهذه المسائل التي اثارت ولا زالت تثير الخلافات حول مضمونها لذا فان من أفضل الحلول القانونية هي الرقابة على دستورية القوانين التي تقوم بها محاكم دستورية متخصصة تقوم بإصدار قرارات تفسيرية ملزمة لجميع الافراد وسلطات الدولة وتضع حدا للتأويلات والتفسيرات السياسية المختلفة للنصوص الدستورية المختلف عليها ، وهذا الامر يمكن ان تمارسه المحكمة الاتحادية العليا كما سوف نرى ، ويعتبر تعديل الدستور من الوسائل التي يمكن من خلالها تعديل النصوص الدستورية التي تسبب هذه الخلافات والتعديل اما ان يكون جزئيا اشارت اليه المادة (١٢٦) وفق إجراءات صعبة لكن ليست معقدة وكذلك يمكن تعديل الدستور تعديلا شاملا من خلال لجنة التعديل التي اشارت اليها المادة (١٤٢) والتي مارست عملها ولكن لم يكتمل عملها وذلك لانتهاء المدة الدستورية لعملها لكن يمكن اعادة

النظر بعمل هذه اللجنة من خلال تعديل جزئي للدستور لكي تباشر اللجنة عملها من جديد وتعديل النصوص الخلافية ، كما ان للسلطة التنفيذية دور في حل القضايا الخلافية ومنها قضية كركوك التي اعطى الدستور دور لحلها من خلال المادة (١٤٠) ، كما ان للأمم المتحدة دور ايضا في تقديم الحلول للقضايا الخلافية وذلك من خلال لجنة الدعم الدستوري يونامي التي قدمت رؤيتها وتفسيراتها للمواد الدستورية الخلافية في دستور العراق ٢٠٠٥ باعتبارها جهة دولية محايدة ولها اطلاع على الكثير من التجارب الدولية مما يجعلها قادرة على تقديم رؤية واضحة وناجعة لحل هذه الخلافات ، كما انه بالاطلاع على تجارب مرت بها دول مرت بالظروف نفسها التي مر بها العراق واثارت الكثير من الخلافات بين الكتل السياسية حول تفسير نصوص الدستور يمكن الاستفادة منها في هذا المجال .

وعلى هذا الاساس اثرتنا البحث في هذا المجال من خلال مبحثين المبحث الأول بينا من خلاله فكرة الدستور والمبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدساتير ومن ثم مضمون المواد الخلافية في الدستور العراقي . اما المبحث الثاني فقد ناقشنا فيه الحلول القانونية المتمثلة في الرقابة الدستورية المتخصصة وتعديل الدستور ودور السلطة التنفيذية ومن ثم الحلول المقدمة من الامم المتحدة وتجارب الدول المقارنة .

المبحث الاول  
المبادئ الأساسية و المواد الخلافية في

## دستور العراق ٢٠٠٥

سوف نتناول من خلال هذا المبحث المبادئ الأساسية للدساتير ومن ثم نتعرف على هذه المبادئ في دستور العراق ٢٠٠٥. ومن ثم نتعرف على المواد الدستورية التي أثارت الخلافات في هذا الدستور.

### المطلب الاول

## المبادئ الأساسية للدساتير ودستور العراق ٢٠٠٥

الدستور هو وثيقة تتضمن مجموعة القواعد القانونية الاساسية باعتباره القانون الأساسي للدولة؛ والتي تحدد المبادئ الاساسية للمجتمع والموجهات العامة لسياسات الدولة؛ تبين شكل وطبيعة الدولة؛ تنظم قواعد الحكم وتحدد توزيع السلطات والاختصاصات وقسمة الإيرادات؛ و تقرر الحقوق الاساسية للأفراد و ضماناتها و تحدد علاقة الدولة بالمجتمع وعلاقة الدولة بالمجتمع الدولي .

تعتبر المبادئ التالية مبادئ اساسية لكل دستور وهي: مبدأ سمو الدستور. مبدأ الشرعية الدستورية والشرعية القانونية وسيادة حكم القانون . مبدأ أقرار الدستور وإجازته عبر جمعية تأسيسية او بإستفتاء شعبي دستوري . مبدأ ممارسة الشعب للسيادة عبر أجهزة منتخبة . مبدأ تعددية ممارسة السلطة باجهزة تشريعية وتنفيذية وقضائية مبدأ الفصل بين السلطات وممارسة السلطة حسب نظام الحكم المقرر دستوريا ومبدأ التداول السلمي للسلطة عبر انتخابات حرة ونزيهة ومراقبة . مبدأ شرعية حقوق الانسان ضمان للنظام الدستوري . مبدأ توزيع السلطة والثروة في الدولة الموحدة واللامركزية بمعايير دستورية هادية.

وحتى يلقي مشروع الدستور القبول والرضا من كافة القوى السياسية ومنظمات المجتمع المدني المهمة بالسياسة والاقتصاد والاجتماع والثقافة لابد ان تتولي وضعه لجنة قومية ذات شمول وتخصص وتشارك فيه كل تلك الفعاليات .. وان تهتدي تلك اللجنة بالمبادئ الاساسية لكل دستور والارث الدستوري في اي بلد لتفادي سلبات الممارسة ولاستحداث نصوص تلبى متطلبات التغيير الايجابي علي ان يتم التوافق علي دعم تلك المسودة من القوي الساسية داخل البرلمان وعبر آليه إجازته وإعتماده لما في ذلك من ضمان الالتزام بنصوصه وقديسيه احكامه ليكون قانونا "اسمى يحترمه الجميع.

وان إحترام الدستور وسموه تقتضي ان تكون إرادة الشعب في إصداره هي الاساس فلا يكفي ان يصدر من هيئة تأسيسية محدودة العدد بل لابد من ان تكون السيادة الشعبية هي المنشئة والمؤسسة لذلك الدستور عن طريق إجازته في إستفتاء دستوري تأسيسي حتى ولو أصدره

برلمان. إن الدساتير التي تأتي منحه من الحكام لاتلقي القبول والرضا من الشعب صاحب السيادة الحقيقية فيثور وينتفض ويطالب بإلغاء تلك الدساتير ١.

لقد تم وضع دستور العراق ٢٠٠٥ من خلال قيام الجمعية الوطنية بكتابة مسودة الدستور ثم تم عرض مسودة الدستور على الشعب العراقي وتمت الموافقة عليه بأستفتاء عام وتم نشر مسودة الدستور ووزع بصورة واسعة لتشجيع اجراء نقاش عام بين ابناء الشعب بشأنها وتمت الموافقة على الدستور بالاستفتاء في ١٥/١٠/٢٠٠٥ ، اما بالنسبة للمبادئ الاساسية التي نص عليها دستور العراق ٢٠٠٥ فالدستور اكد على الاخذ بالنظام الجمهوري النيابي البرلماني وهذا يعني ان شكل نظام الحكم جمهوري يقوم على اساس اختيار رئيس الدولة من مجلس النواب وان المؤسسات المنتخبة تباشر السلطة نيابة عن الشعب لانه اخذ بالنظام النيابي وشكل الحكومة برلماني ،ونص الدستور على ان جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة وهذا يعني ان شكل الدولة اتحادي (فدرالي) وحدد الدستور اختصاصات السلطة الاتحادية على سبيل الحصر في المادة (١١٠) في حين جعل بعض الاختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم في المادة (١١٤)، ونصت المادة الثالثة عشر على اعتبار هذا الدستور القانون الأسمى والأعلى في العراق ويكون ملزما في انحائه كافة وبدون استثناء ولايجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلا كل نص يرد في دساتير الأقاليم او أي نص يتعارض معه ووفقا لهذا النص تتسم مواد الدستور بالسمو الموضوعي والشكلي حيث لايجوز للمشرع العادي مخالفة احكام الدستور ونص الدستور على الية حماية احكامه من خلال الاخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين ولكن الدستور أجاز التعديل وفق الاجراءات التي نصت عليها المادة (١٢٦) وكذلك المادة (١٤٢) التي أجازت تعديله خلال مدة محددة ٢.كما تضمن الدستور اهم المبادئ الاساسية المتعلقة بالحقوق والحريات العامة وبجميع انواعها .

## المطلب الثاني

مضمون المواد الخلافية في دستور العراق  
٢٠٠٥

ماهو المقصود بالقضايا الخلافية ، هناك فرق بين القضايا الخلافية والاختلاف في الرأي فالقضايا الخلافية امر لايمكن تجنبه عند اتخاذ الكثير من القرارات اثناء اعداد مشروع الدستور وهذه الاختلافات يتم مناقشتها والتفاوض بشأنها من الجهة التي تقوم بوضع الدستور واذا لم يمكن تسوية هذه الاختلافات فانه غالبا مايتم البت فيها من خلال اجراءات اخرى مثل

<sup>١</sup> انظر في ذلك :د. اسماعيل مرزة- مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي-النظرية العامة في الدساتير، الطبعة الثالثة، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، ٢٠٠٤ . كذلك انظر : وينلاك واهيو - دليل عملي لبناء الدساتير- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات - ٢٠١١ - ص٢٢ وما بعدها .  
<sup>٢</sup> د.حميد حنون خالد - مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق - جامعة بغداد - كلية القانون - الطبعة الثانية - ٢٠١١ - ص ٢٦٠ وما بعدها .

التصويت ، و تعتبر القضايا الخلافية مصدرا للتوتر او حتى الصراع بين الناس والاطراف المتفاوضة خاصة القضايا الشائكة التي تتطوي على خلافات حول وضع الاقليات ودور التنوع في الدولة والمجتمع فمثلا في اسبانيا عند وضع الدستور بعد حكم فرانكو كانت القضية الخلافية الهامة تتعلق بشكل الدولة هل هي دولة مركزية تحكم شعبا واحدا ام دولة ذات اقاليم مستقلة على اساس التنوع العرقي وقد واجهت عملية وضع الدستور في الكثير من الدول قضايا خلافية مثل بوليفيا، فيجي،العراق،نيبال،جنوب افريقيا ،سريلانكا، كما تنشأ خلافات في الدول حول المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية كما يمكن ان تثار القضايا الخلافية حول الحدود الداخلية وتخصيص الموارد ونظام الحكم برلماني او رئاسي .

هناك امور تعتبر قاسما مشتركا بين القضايا الخلافية منها تتعلق بمسائل ذات اهمية كبيرة وغالبا ما يتم التعبير عنها بتعبيرات عاطفية كما انها تستند الى مطالب تاريخية ا والى ما يتردد عن المعاناة من التمييز او الاستغلال الذي كان يمارس فيما مضى ، وكثيرا ما تؤدي التفسيرات المتضاربة للحقوق الى تعقد عملية تسوية الخلافات ولا يمكن معالجة القضايا الخلافية بالطريقة نفسها التي تسوى بها الخلافات الاخرى كالجوء للتصويت مثلا وهناك تركيز شديد على الوصول للجماع في الفكر الجديد لعملية وضع الدستور ذلك لان الكثير من الدساتير يتم وضعها في ظل ظروف تعاني من الصراع او في الفترة التي تعقب الصراع كما انع ملبية اتخاذ القرارات بالاغلبية قد تؤدي الى استفحال التوتر بدلا من ازالته وفي هذه الحالة لا يمكن تسوية القضايا الخلافية بطرق سهلة .ويمكن وصف القضايا الخلافية بانها تلك القضايا التي يمكن ان يؤدي عدم الوصول الى حل بشأنها الى مشاكل جسيمة والتي لا يمكن حلها بأغلبية الاصوات حيث ان هذا قد يهدد شرعية الدستور وهناك بعد اخر للقضايا محل الخلاف وهو انه بدون حل هذه القضايا لن يظهر الدستور للوجود اذا كان الامر يتعلق بمسالة جوهرية مثل نظام الحكومة واحيانا يمكن اعتبار القضية خلافية اذا كان صوت احدى الجماعات يمكن ان يؤدي الى رفض مشروع الدستور ففي كينيا ٢٠١٠ هددت الجماعات المسيحية الاصولية برفض مشروع الدستور اذا لم يتم الغاء النصوص التي تقضي بالرجوع لما يسمى بمحاكم القاضي.

ان القضايا الخلافية يمكن ان تثار عند مراحل مختلفة من عملية وضع الدستور احيانا ينشأ الخلاف حول ما اذا كان من الضروري اجراء اصلاح دستوري وفي احيان اخرى قد يكون من الصعب الاتفاق على الهدف الرئيسي للدستور ومن ناحية اخرى من الممكن ان تنشأ القضايا الخلافية اثناء عملية وضع الدستور بسبب تغير الظروف السياسية ١ .

١ د. ياسمين فاروق ابو العينين وأنادية عبد العظيم – المشاركة وبناء التوافق المجتمعي في عملية وضع الدستور (دروس مستفادة من التجارب الدولية) - بحث منشور على الموقع الالكتروني : <http://www.socialcontract.gov.eg> - ص ٣١ وما بعدها .

ان قراءة متأنية لدستور العراق ٢٠٠٥، وفهماً لما له ولما عليه في ظل الحراك السياسي الذي شهده البلد، وبالاستناد اليه كوثيقة يمكن الأخذ منها والرد عليها ، فيمكن تحديد المسائل والنصوص الخلافية وهي كما يلي :

### **اولا : الثروة النفطية:**

المادة (١١٢): (اولا . تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة، على ان توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد، مع تحديد حصةٍ محددةٍ للاقاليم المتضررة، التي حرمت منها بصورةٍ مجحفةٍ من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً . تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار.)

### **ثانيا : مستقبل كركوك:**

المادة (١٤٠): (اولا . تتولى السلطة التنفيذية اتخاذ الخطوات اللازمة لاستكمال تنفيذ متطلبات المادة (٥٨) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، بكل فقراتها. ثانيا . المسؤولية الملقاة على السلطة التنفيذية في الحكومة الانتقالية، والمنصوص عليها في المادة (٥٨) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، تمتد وتستمر الى السلطة التنفيذية المنتخبة بموجب هذا الدستور، على أن تنجز كاملةً (التطبيع، الاحصاء، وتنتهي باستفتاء في كركوك والمناطق الاخرى المتنازع عليها، لتحديد ارادة مواطنيها) في مدة أقصاها الحادي والثلاثون من شهر كانون الاول سنة الفين وسبعة).

### **ثالثا: صلاحيات رئيس الجمهورية :**

المادة (٧٣): يتولى الصلاحيات الآتية:

(اولا . اصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والارهاب والفساد المالي والاداري. ثانياً . المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.

ثالثاً . يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها.

رابعاً . دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الاخرى المنصوص عليها في الدستور.

خامساً . منح الاوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، وفقاً للقانون.  
سادساً . قبول السفراء.

سابعاً . اصدار المراسيم الجمهورية.

ثامناً . المصادقة على احكام الاعدام التي تصدرها المحاكم المختصة.

تاسعاً . يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للاغراض التشريعية والاحتفالية.

عاشرأ . ممارسة اية صلاحيات رئاسية اخرى واردة في هذا الدستور.)

#### رابعاً: هوية العراق:

المادة (٣): (العراق بلدٌ متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهو عضوٌ مؤسسٌ وفعال في جامعة الدول العربية وممثلٌ بميثاقها، وجزءٌ من العالم الإسلامي).

خامساً: اجتثاث البعث :

المادة (١٣٥): (اولاً . تواصل الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث اعمالها بوصفها هيئةً مستقلة، بالتنسيق مع السلطة القضائية والاجهزة التنفيذية في اطار القوانين المنظمة لعملها، وترتبط بمجلس النواب.

ثانياً . لمجلس النواب حل هذه الهيئة بعد انتهاء مهمتها، بالاغلبية المطلقة.

ثالثاً . يشترط في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، ورئيس واعضاء مجلس الوزراء، ورئيس واعضاء مجلس النواب، ورئيس واعضاء مجلس الاتحاد، والمواقع المتناظرة في الاقاليم، واعضاء الهيئات القضائية، والمناصب الاخرى المشمولة باجتثاث البعث وفقاً للقانون، ان يكون غير مشمول بأحكام اجتثاث البعث.

رابعاً . يستمر العمل بالشروط المذكور في البند «ثالثاً» من هذه المادة، ما لم تُحل الهيئة المنصوص عليها في البند «اولاً» من هذه المادة.

خامساً . مجرد العضوية في حزب البعث المنحل لا تعد اساساً كافياً للإحالة الى المحاكم، ويتمتع العضو بالمساواة امام القانون والحماية، ما لم يكن مشمولاً بأحكام اجتثاث البعث، والتعليمات الصادرة بموجبه.

سادساً . يشكل مجلس النواب لجنةً نيابيةً من اعضائه لمراقبة ومراجعة الاجراءات التنفيذية للهيئة العليا لاجتثاث البعث ولأجهزة الدولة، لضمان العدل والموضوعية والشفافية، والنظر في موافقتها للقوانين وتخضع قرارات اللجنة لموافقة مجلس النواب.)

سادساً : الفدرالية :

المادة (١١٦):

يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمةٍ واقاليمٍ ومحافظاتٍ لا مركزيةٍ واداراتٍ محلية.

المادة (١١٧):

أولاً: .: يقر هذا الدستور، عند نفاذه، إقليم كردستان وسلطاته القائمة، اقليماً اتحادياً.

ثانياً: .: يقر هذا الدستور، الاقاليم الجديدة التي تؤسس وفقاً لاحكامه.

المادة (١١٨):

يسن مجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة اشهر من تاريخ اول جلسة له، قانوناً يحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم، بالاغلبية البسيطة للاعضاء الحاضرين.

المادة (١١٩):

يحق لكل محافظةٍ او اكثر، تكوين اقليمٍ بناءً على طلبٍ بالاستفتاء عليه، يقدم بأحدى طريقتين:

أولاً: .: طلبٍ من ثلث الاعضاء في كل مجلسٍ من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم.

ثانياً: .: طلبٍ من عُشر الناخبين في كل محافظةٍ من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم.

المادة (١٢٠):

يقوم الاقليم بوضع دستورٍ له، يحدد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، وآليات ممارسة تلك الصلاحيات، على ان لا يتعارض مع هذا الدستور.

المادة (١٢١):

أولاً: .: لسلطات الاقاليم، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقاً لاحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصاتٍ حصرية للسلطات الاتحادية.

ثانياً: .: يحق لسلطة الاقليم، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم، في حالة وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

ثالثاً: .: تخصص للاقاليم والمحافظات حصةً عادلة من الايرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسئولياتها، مع الاخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها.

رابعاً: .: تؤسس مكاتبٌ للاقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية.

خامساً: تختص حكومة الاقليم بكل ما تتطلبه ادارة الاقليم، وبوجهٍ خاص انشاء وتنظيم قوى

الامن الداخلي للاقليم، كالشرطة والامن وحرس الاقليم).<sup>١</sup>

ان هذه النصوص الدستورية تعتبر من اهم المواد الخلافية في الدستور العراقي ولكن في الحقيق هنال اكثر من ٧٠ مادة في الدستور هنالك خلاف عليها بين الكتل السياسية وان لجنة

<sup>١</sup> دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

مراجعة الدستور قدمت رأياً حول هذه المواد الدستورية المختلف عليها فهناك اختلاف في الرأي بين الكتل السياسية حول هذه الامور التي تتعلق بمنصب رئيس الجمهورية وصلاحياته وقضية العلاقة بين المركز والاقليم وغيرها من المواد الخلافية ولقد ظهرت الخلافات بين الكتل السياسية حول تفسيراتها للمواد الخلافية ورغبتها في تعديل المواد الدستورية وازافة صلاحيات جديدة وازافة عبارات جديدة لبعض المواد الدستورية بما يتفق مع توجهاتها<sup>١</sup>.

<sup>١</sup> (تعتبر قضية تقوية منصب رئيس الجمهورية مسألة اساسية في مستقبل النظام السياسي في العراق، فبينما يعتبر هذا المنصب الآن رمزياً، تدفع بعض الجهات لتقويته على حساب سلطات رئيس الوزراء المطلقة. وقال مصدر قريب من الرئاسة العراقية، لا نتدخل في هذا الشأن، موضحاً ان «الرئاسة اطلعت على مقترحات اللجنة وناقشوها بصفتهم السياسية وليس بوظائفهم الحكومية». ويقود الحزب الاسلامي، الذي يتزعمه نائب الرئيس العراقي طارق الهاشمي، الجهود لاجراء تعديلات على الدستور، بعد ان وافق عليه قبل عامين، شريطة اجراء تعديله مستقبلاً. وقال عمار وجيه زين العابدين من الحزب الاسلامي، ان هناك قضايا عدة يجب اعادة النظر فيها في الدستور، بما فيها مستقبل كركوك وصلاحيات الرئيس وهوية العراق وصلاحيات الاقليم والمركز. وشرح زين العابدين لـ«الشرق الاوسط»: «هوية العراق امر مهم، والتعديل غير كامل حتى الآن، فنحن نلج على مسألة ان العراق جزء من وطن عربي، وهذا ليس منصوصاً عليه في الدستور حالياً»، موضحاً: «المصطلحات القانونية في ما يخص هذه المسألة وغيرها فضفاضة وعلينا الدقة». وتابع: «على سبيل المثال هناك حاجة لتحديد صلاحيات الاقليم والمركز، فمسألة التربية والتعليم يجب ان تكون مركزية وان يحدد ذلك، لأن على مدى السنوات القادمة قد يكون هناك انشقاق بين الاكراد والعرب وبين السنة والشيعية من خلال التعليم ونحن حريصون على وحدة الوطن». وتعليقاً على مسألة هوية العراق، قال معصوم: «نحن قريبيون من التوصل الى نص يرضي الجميع، وهو في التركيز على ان العراق سيكون له دور فاعل في محيطه العربي والاسلامي، اضافة الى النص السابق». وشرح زين العابدين ان تقوية صلاحيات الرئيس جوهرية بالنسبة للحزب الاسلامي، الذي هو احد ابرز اقطاب جبهة «التوافق»، قائلاً: «المنصب حالياً برتوكولي وليس تنفيذياً وهذا الامر لا يصح». ورداً على سؤال حول الصلاحيات التي يريد ضمها لصلاحيات الرئيس من دون تغيير الآلية السياسية المتفق عليها في البلاد قال: «هناك مسائل عدة، على سبيل المثال الصلاحيات في مسألة العفو، فحالياً رئيس الوزراء يقدم العفو والرئيس يصادق عليه وهذا غير صائب». واردف قائلاً: «المسألة هي انه يجب ألا يكون رئيس الوزراء منفرداً بالسلطة ولا توجد طريقة لمساءلته». وتابع: «نحن نريد نظام الحسبة وترسيخ مبدأ التوازن والاعتدال في الحكم». ومن جهته، قال الدكتور فؤاد معصوم: «لا بد ألا تبقى السلطات كلها في يد رئيس الوزراء، ويجب ان يكون هناك تقاسم للسلطة». وأضاف ان بعض الجهات تريد سلطات واسعة لرئيس الجمهورية، ولكن التحالف الكردستاني يريد «ترجمة ما نص عليه في الدستور من ان الرئيس حام للدستور، فلا توجد آلية لترجمة المواد المتعلقة بصلاحيات الرئيس». وأضاف: «في الوقت الراهن، لا يمكن لرئيس الجمهورية الاطلاع على عمل وزارة الدفاع والاجهزة الامنية، وهذا لا يجوز ويجب اعادة النظر فيه». ولكن القيادي في المجلس الاسلامي الاعلى في العراق، رضا جواد تقي، اعرب عن رفض الائتلاف العراقي الموحد للتعديلات في صلاحيات الرئيس، قائلاً: «التعديلات التي يطالب بها البعض ستحول العراق الى نظام رئاسي». وأضاف ان الائتلاف قد يقبل بهذا الامر، اذا كان هناك تغيير في طريقة اختيار الرئيس، موضحاً: «اذا كان هذا ما سيتم الاتفاق عليه فيجب انتخاب الرئيس من خلال البرلمان، الذي يمثل الشعب من خلال الانتخابات». وعلق تقي: «الائتلاف العراقي الموحد لا يريد تعديل الدستور، والطلبات كلها من التوافق والاكرد، فعندهما جملة من الامور لم يتفقا عليها بعد واولها مستقبل كركوك». وبينما اكد تقي على ان الائتلاف العراقي الموحد لا يطالب

## المبحث الثاني

### الحلول القانونية للمواد الخلافية

سوف نتناول من خلال هذا المبحث الحلول التي يمكن تقديمها لانهاء الخلافات حول المواد الدستورية وهذه الحلول هي من الدستور نفسه والحلول الاخرى من تجارب الدول المشابهة في نظامها الدستوري لحدا ما مع الدستور العراقي كما ان ما قدمه مكتب الدعم الدستوري(يونامي).

### المطلب الاول

#### الحلول القانونية في دستور ٢٠٠٥

بتعديل الدستور، شدد زين العابدين على ضرورة تعديل مواد عدة فيه، خاصة ما يخص المصطلحات المستخدمة لتحديد هوية العراق. ورأى زين العابدين ان هناك «خطوطا حمراء» لن تقبل جبهة التوافق على تركها، بينما هناك مسائل يمكن تسويتها. واوضح: «هناك مجال للتفاهم على مسألة تمثيل الاقاليم في الخارج، على الرغم من انه شيء جديد غير مقبول بالنسبة لنا، ولكن يمكن التفاوض حولها، ولكن هناك خطوطا حمراء مثل محافظة بغداد واعطاء الجنسية للمولود لأم عراقي واب غير عراقي، بالإضافة الى المادة ١٤٠». وخلص زين العابدين بالقول: «لجنة (مراجعة الدستور) لم تقصر، ولكن التعديلات كثيرة من حيث الكمية، وهناك مواد جوهرية لم تعدل بعد والمادة ١٤٠ هي الالهة بالنسبة لنا». واذاف: «هناك بعدان، دستوري وسياسي، للمواد المطروحة ونعمل للتوصل الى صيغة نهائية حولها بالتوافق». واعتبر ان البعد الدستوري يخص صياغة المادة نفسها، بينما البعد السياسي يتعلق بتبعات التعديلات على الفئات العراقية السياسية والاجتماعية. وتركز جميع الكتل على المادة ١٤٠، التي تتعلق بمستقبل كركوك وتشكل فرصة لتوحيد العراقيين وتهديدا لتفكيك بلادهم في آن واحد. وقال قيادي كردي، طلب عدم الكشف عن هويته، ان الاكراد متمسكون بكركوك وموقفهم «العلمي»، انهم لن يتخلوا عن تفاصيل المادة ١٤٠. ولكنه اذاف: «بدأت تظهر بوادر مرونة حول تطبيق التطبيق والاستفتاء، ولكن بشرط اظهار الاسباب وراء التأجيل، بأنها تعود لأمر فنية وليست سياسية». وتنص المادة ١٤٠ من الدستور على «تطبيق الاوضاع واجراء احصاء سكاني واستفتاء في كركوك وارض اخرى متنازع عليها لتحديد ما يريده سكانها، قبل ٣١ ديسمبر (كانون الاول) ٢٠٠٧». وأشار القيادي الكردي، الذي طلب عدم ذكر هويته، الى امكانية التوصل الى تسوية من خلال الاعلان عن بدء تطبيق المادة من حيث تطبيق الاوضاع في كركوك، ولكن تأجيل الاجراءات لأسباب فنية مثل موعد الاستفتاء والتحصير له. وبذلك يستطيع القادة الاكراد حفظ ماء الوجه، بعد تصريحاتهم العلنية الراضة لأي تنازل في ما يخص كركوك. وعلى الرغم من ان الشيخ همام قال ان القضيتين اللتين لا تزالان بحاجة الى نقاش الكتل السياسية، هي البنود المتعلقة بكركوك وصلاحيات الرئيس، الا ان جهات عراقية عدة لفتت الى ان بنود عدة لم يتفق عليها حتى الآن، منها قضية توزيع الثروة النفطية. وقد قدم مشروع قانون النفط الى البرلمان، الا ان هناك جهات عدة تطالب باعادة النظر بالدستور قبل تمرير القانون. وتترافق النقاشات حول الدستور مع مناقشات على قوانين النفط والموارد المالية وغيرها من التشريعات. ولفت تقي الى ان «المناقشات مستمرة في ما يخص النفط بشكل عام، وان يصبح مركزيا بالتنقيب والتصدير». وأذاف: «الجميع مصر على مبدأ ان الثروة ملك للشعب العراقي بالكامل، ولا يمكن التفريط بهذا المبدأ لأنه احد الضمانات الاساسية لوحدة العراق». وربما المبدأ الرئيسي في نجاح عملية صياغة الدستور، على المدى البعيد، هو تمسك جميع الاطراف بمبدأ التوافق والاجماع على التعديلات قبل طرحها للتصويت في مجلس النواب). - مينا العريبي - نصف مواد الدستور العراقي مطروحة للتعديل..- مقال منشور على موقع صحيفة الشرق الاوسط - الموقع الالكتروني : - www.awsat-a.com

تتوزع الحلول القانونية في دستور العراق الى حلول قضائية يتمثل في المحكمة الاتحادية العليا وحل تقدمه السلطة التنفيذية المادة (١٤٠) وحل في تعديل الدستور تعديل جزئياً تقدمه المادة (١٢٦) وتعديل شامل تقدمه المادة (١٤٢). وسوف نتناول هذه الحلول بالتفصيل .

## الفرع الاول

### رقابة دستورية متخصصة

لقد جاء دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مقررًا للرقابة على دستورية القوانين والانظمة وأوكل هذا الاختصاص الى المحكمة الاتحادية وقد ورد في المادة ٩٢ من الدستور (( اولاً:- المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وادارياً.. ثانياً:- تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الاسلامي، وفقهاء القانون، يحدد عددهم، وتنظيم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة بقانون يسن باغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب)). وفي المادة (٩٣) اورد الدستور اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا ومنها: الرقابة على دستورية القوانين والانظمة، وتفسير نصوص الدستور، والفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والانظمة والتعليمات والاجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء، وذوي الشأن، من الافراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة. ويتبين من هذا النص ان المشرع الدستوري قد تلافى النقص الحاصل في القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ والدستور المؤقت لعام ١٩٦٧ من حيث انه قد سمح للافراد الطعن في دستورية القوانين مباشرة لدى المحكمة العليا. كما ان هذه المحكمة تمارس الى جانب الرقابة على دستورية القوانين اختصاصات اخرى من قبل النظر في المنازعات الحاصلة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية المجلة والمنازعات التي تحصل بين حكومات الاقاليم والمحافظات الى جانب الفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء والمصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب. كما تتمتع هذه المحكمة بسلطة الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية في الاقاليم والمحافظات وبين الهيئات القضائية في الاقاليم والمحافظات. ومن الجدير بالذكر ان تشكيل المحكمة العليا قد جاء من نوعين من الاعضاء قضاة وغير قضاة من فقهاء قانون وخبراء في الفقه الاسلامي. واذا كنا نؤكد على ضرورة احتواء المحاكم الدستورية على اعضاء متنوعين في هذا المجال واكثر ادراكاً وفهماً لطبيعة القضايا المطروحة وخاصة فقهاء الشريعة الاسلامية، بحكم ان الدستور قد اعتبر ثوابت احكام الاسلام جزءاً من الدستور بنص المادة (٢) منه ولا يجوز اصدار قانون يتعارض معها.

وما يهمنا هنا هو تفسير نصوص الدستور وهذا الاختصاص مستحدث لأنه لم ترد الاشارة اليه لا في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ولا في قانون المحكمة المرقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٥ . هذا ولم يحدد الدستور الجهة التي تطلب التفسير ،ولقد اختلفت قوانين المحاكم

الدستورية في هذه النقطة بسبب اختلاف انظمتها السياسية فالبعض حصر حق طلب التفسير في وزير العدل بناء على طلب مجلس الوزراء او رئيس المجلس التشريعي الا انه في العراق يصح ان يقدم من أي من يمثل السلطتين التشريعية او التنفيذية ومجلس النواب كونه يمثل السلطة التشريعية يقدم من قبل رئيس مجلس النواب كما يقدم الطلب من رئيس مجلس القضاء باعتباره ممثلاً للسلطة القضائية كما يقدم من رئيس الوزراء باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية وبالتالي ينحصر طلب التفسير بسلطات الدولة دون اعطاء هذا الحق لغيرها وهذا ما سارت عليه قوانين اغلب المحاكم الدستورية ، ولا بد لطلب التفسير من ضوابط تحدده بأن يكون النص المطلوب تفسيره قد اثار خلافا في التطبيق وان يكون ذا اهمية تستدعي تفسيره تفسيراً واحداً تحقيقاً لوحدة تطبيقه وتعتبر قرارات المحكمة الاتحادية العليا ومن ضمنها قراراتها التفسيرية قرارات ملزمة وباتة للسلطات كافة وهذا ما نصت عليه المادة (٩٤) من الدستور ١ و يبدو ان المحكمة قد قبلت طلبات وردت من جهة رسمية ، فقد قبلت طلباً ورد من مجلس النواب، واخر من نائب رئيس الجمهورية<sup>٢</sup>. اما بالنسبة لقرارات المحكمة التفسيرية المتعلقة بالنصوص الخلافية في دستور العراق ٢٠٠٥ فنجد ان المحكمة الاتحادية العليا قد اصدرت العديد من القرارات التفسيرية في هذا المجال ومنها قرارها الخاص بخصوص تفسير اولوية العمل في تنفيذ المادة (١١٨) من الدستور بشأن اصدار قانون تحديد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم التي اثارها خلافا والتي وجدها البعض تتعارض مع احكام المادة ١٤٢ الخاصة بتشكيل لجنة لاعادة النظر بالدستور حيث قررت المحكمة بعدم وجود تعارض بينهما<sup>٣</sup>. كذلك اصدرت المحكمة الاتحادية قرارها التفسيري فيما يخص قانون الموازنة حيث طلب مجلس النواب العراقي من المحكمة بيان الرأي بالمقصود ب(الموازنة العامة ) الوارد ذكرها في المادة(٥٧) من الدستور وهل تشمل الموازنة التكميلية حيث اكدت المحكمة ان الموافقة على الموازنة التكميلية شرط لازم لانتهاه فصل الانعقاد التشريعي لمجلس النواب ٤.

<sup>١</sup> مكي ناجي - المحكمة الاتحادية العليا في العراق - دار الكتب والوثائق - الطبعة الاولى - بغداد - ٢٠٠٧ - ص ٨٣ وما بعدها.

<sup>٢</sup> قرارات المحكمة التفسيرية :

(١) انظر الرأي المرقم ٢٢٧/ت/٢٠٠٦ في ٩/١٠/٢٠٠٦ وهو غير منشور

(٢) انظر الرأي ١٧/اتحادية/٢٠٠٧ في ١١/٩/٢٠٠٧ وهو غير منشور - نقلا عن د.غازي فيصل - ملاحظات على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا - مقال منشور على الموقع الالكتروني :

<http://qanoun.iraqja.iq>.

<sup>٣</sup> قرار المحكمة التفسيري - رقم ٢٧٨/ت/٢٠٠٦ - بتاريخ ٦/٢/٢٠٠٦ - نقلا عن : مكي ناجي - المحكمة الاتحادية العليا في العراق - المصدر نفس - ص ٩٧.

<sup>٤</sup> قرار المحكمة التفسيري - رقم ٢٧٨ - بتاريخ ٣١/٧/٢٠٠٨ - منشور في مجلة التشريع والقضاء - العدد الاول - وزارة العدل - ٢٠٠٩ - ص ١١٢.

ولكن المحكمة الاتحادية كان لها قرارات تفسيرية متناقضة في موضوع واحد ومن المواضيع المتعلقة بالنصوص الدستورية المختلف عليها والمثال على ذلك قرارا المحكمة الاتحادية الخاص بالهيئات المستقلة ( المواد ١٠٢ و ١٠٣ من الدستور ) حيث اصدرت المحكمة قرارها التفسيري الاول الذي اعتبرت فيه الهيئات المستقلة ملحقة بمجلس النواب بناء على طلب رأي المحكمة المقدم من هيئة النزاهة ويؤكد القرار على ان هيئة النزاهة مرتبطة بمجلس النواب في اداء عملها وان الاخير هو الذي يملك محاسبتها<sup>١</sup>، ثم اصدرت المحكمة قرارها التفسيري بعد طلب رأي من مجلس الوزراء الذي اعتبرت فيه الهيئات المستقلة مرتبطة بمجلس الوزراء<sup>٢</sup>. وهذا ما يعتبر تناقض واضح في قرارات المحكمة الاتحادية التي من المفترض ان يكون لها رأي واحد مازم لحل الاشكالات والتأويلات للنصوص الدستورية .

وعلى هذا الاساس فيمكن القول بان المحكمة الاتحادية العليا يمكن ان تكون وسيلة قانونية لحل الخلاف حول النصوص الدستورية المختلف عليها ولكن لكي تمارس هذا الدور فيجب اولا تشريع قانون المحكمة الذي نص عليه الدستور في المادة (٩٢)، لكي تمارس عملها وتصدر القرارات التفسيرية الملزمة لجميع سلطات الدولة ، واعادة النظر في تشكيل المحكمة بالنسبة للاعضاء من غير القضاة لأن هؤلاء الاعضاء من غير القضاة سيشكلون عبئاً على المحكمة عندما تنتظر في المنازعات غير المتعلقة بدستورية القوانين وتفسير الدستور، وهي منازعات قضائية بحتة كالنظر في تنازع الاختصاص بين هيئات القضاء المختلفة او تلك المتعلقة بالفصل في الاتهامات الموجهة الى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء<sup>٣</sup>. ونتمنى ان يتم تشكيل محكمة دستورية عليا متخصصة تحتوي على قضاة محترفين وآخرين من القانونيين والفقهاء المسلمين للنظر في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين وتفسير الدستور حصراً وان تترك المنازعات الاخرى للمحكمة العليا لينظرها القضاة حسب اختصاصهم .

## الفرع الثاني

### التعديل الجزئي للدستور

يعتبر تعديل الدستور من الوسائل التي يمكن من خلالها وضع حد للتأويلات حول المواد الدستورية التي يمكن ان تشكل خلافا بين القوى السياسية ، وان دستور الدولة ماهو في الحقيقة الا انعكاسا للظروف والايضاح السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعيشها الدولة والسلطة التي تضع الدستور تضعه بما يتفق وهذه الظروف والايضاح في وقت معين ،ولما كانت هذه

<sup>١</sup> قرار المحكمة التفسيري رقم ٢٢٨ - صادر في ٩/١٠/٢٠٠٦ - قرار غير منشور .

<sup>٢</sup> قرار المحكمة التفسيري - قرار رقم (٨٨) - صادر سنة ٢٠١٠ - قرار غير منشور.

<sup>٣</sup> د.مازن ليلو راضي - ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق - بحث منشور على الموقع

الظروف والاضاع عرضة للتحوّل والتطور تبعاً لطبيعة الحياة التي من شأنها التطور فإن تعديل الدستور هو امر ضروري للتكيف مع الاوضاع والظروف الجديدة كلما دعت الضرورة الى ذلك<sup>١</sup>. ولكن تعديل الدساتير يختلف عن تعديل القانون العادي لذلك نجد ان الدساتير تضع شروطاً خاصة للتعديل فهي تحدد اولاً السلطة المختصة بالتعديل ثم اجراءات التعديل وهي مرحلة لاقتراح التعديل ومرحلة اقرار مبدأ التعديل ومرحلة الاقرار النهائي للتعديل وفي بعض الدساتير هنالك حظر موضوعي وزمني على بعض نصوص الدستور فلا يجوز تعديلها نهائياً او لايجوز تعديلها خلال فترة زمنية معينة<sup>٢</sup>.

اما بالنسبة للدستور العراقي وما يتضمنه من مواد فيها خلاف في التأويل والتفسير فيمكن القول بأن التعديل هو وسيلة قانونية لحل هذه الخلافات والتعديل اما ان يكون جزئياً من خلال المادة (١٢٦) او تعديلاً شاملاً كما هو الحال في نص المادة (١٤٢).

اولاً : التعديل الجزئي :وضع الدستور العراقي ليكون " دستوراً جامداً جموداً نسبياً " بمعنى أنه قابل للتعديل بحسب الحاجة وتحسباً لتغير الظروف ، ولكنه في ذات الوقت يضع شروطاً وإجراءات صعبة لنيل هذا التعديل قياساً الى تلك المتبعة بالنسبة للتشريعات العادية حفاظاً على سموه وضمان علوه ، و هو ما يوجبه نظام الدولة الاتحادية التي تقوم على كفالة الاستقلال الذاتي للأقاليم. فقد نص الدستور في المادة " 126 " على أنه:

أولاً : لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخمس ( 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 ، وبناءً على 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 ، الا 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 ان ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، الا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني ، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام.

<sup>١</sup> د. احمد اسماعيل واخرون - القانون الدستوري - منشورات جامعة دمشق - الطبعة الثانية - ٢٠٠٦ - ص ٢٤٧.

<sup>٢</sup> د. محمد مجذوب - القانون الدستوري اللبناني - الدار الجامعية - بيروت ١٩٩٨ - ص ٤٥ وما بعدها.

خامساً : أ - يعد التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانياً) و (ثالثاً) من هذه المادة ، في حالة عدم تصديقه.

ب - يعد التعديل نافذاً ، من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.  
ومن النص نخلص الى أن إجراءات تعديل الدستور على نوعين :  
النوع الأول / القواعد العامة للتعديل : وفيها مراحل أربع هي:  
المرحلة الأولى : اقتراح التعديل:

لقد أعطى الدستور حق اقتراح تعديله للسلطتين التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء معاً ، والتشريعية على ان يتقدم به خمس أعضاء مجلس النواب. و اتجاه منح الحق للسلطتين يفضل الاتجاهات الدستورية التي تقرره لأحدهما دون الأخرى<sup>١</sup>.  
المرحلة الثانية : الموافقة على التعديل :

أوكل الدستور الى مجلس النواب سلطة الموافقة على اقتراح تعديله باعتباره ممثل صاحب السيادة ، وهذا يتطلب المناقشة و التصويت ، والمجلس يمارس هذه السلطة في ناحيتين : مبدأ التعديل و تفاصيله ، فان اقر مبدأ التعديل وذلك بالوقوف على ضرورته او الحاجة الى إجرائه، انتقل الى التصدي الى تفاصيل التعديل بإعداد مشروع به يناط بلجنة في الغالب ، او مناقشة مشروع موجود ، ثم يصار الى التصويت عليه . و اشترط الدستور لإمضاء التعديل - مبدأ و تفاصيلاً - حصوله على أغلبية خاصة وهي موافقة ثلثي أعضاء المجلس ، فان لم يحظ بهذه الأكثرية عُد التعديل مرفوضاً ، وان ظفر التعديل بهذه الأغلبية عرض على الشعب للاستفتاء. وواضح ان عيب تنظيم مناقشة اقتراح التعديل والموافقة عليه هو عدم إشراك المجلس الثاني "مجلس الاتحاد" فيها ، ولابد من تلافي ذلك لخطورة موضوع تعديل الدستور وخصوصيته في دولة فيدرالية.

المرحلة الثالثة : إقرار التعديل:

تقدم ان ما يمكن اعتباره الإقرار الأولي لتعديل الدستور يكون بيد مجلس النواب ، فان رده المجلس أصبح مرفوضاً من غير حاجة الى مرحلة لاحقة ، وإذا مرره المجلس عرض على الشعب في استفتاء عام ، ولا بد من حصول التعديل على موافقة أغلبية المصوتين عليه ، ممن يحق لهم التصويت من أبناء الشعب، كي يقر بشكل نهائي "المادة ١٣١".

ونعتقد ان على المشرع دراسة إمكانية الاكتفاء بموافقة البرلمان وعدم اللجوء الى الاستفتاء في إجراء تعديل على بعض مواد الدستور .و بالطبع ، فان إبداء الرأي بتعديل الدستور أسهل من إقرار الدستور عند وضعه ، لانه يرد على مادة او مواد بعينها ، في حين ان إقرار الدستور

<sup>١</sup> د. اسماعيل مرزة- مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي-النظرية العامة في الدساتير، ص ١٢٦ وما بعدها .

يتطلب بيان الرأي بالوثيقة الدستورية كلها و من خلال الإجابة على سؤال واحد هو هل توافق على مشروع الدستور ؟ ، و مع ذلك فان الأمرين يتطلبان وعيا سياسيا كبيرا لا يتوفر عندنا .  
المرحلة الرابعة : نفاذ التعديل:

نص المشرع الدستوري على إجراءين لنفاذ التعديل هما :  
"الإصدار " ويكون بمصادقة رئيس الجمهورية على التعديل خلال سبعة أيام ، و " النشر " في الجريدة الرسمية " الوقائع العراقية " . والمصادقة هنا وجوبية بمعنى انه لا يحق لرئيس الجمهورية رفض التعديل او الاعتراض عليه بعد ان مرّ بإجراءاته الدستورية والقانونية ، وكان يتوجب الاكتفاء باستخدام مصطلح " الإصدار " فقط ، لكون السلطة التنفيذية ليس لها دور في سن التشريع الدستوري " حتى مع وجود مجلس الرئاسة . "  
النوع الثاني / حالات التعديل الخاصة : علاوة على القواعد العامة التي أوجدها الدستور لتعديله، فقد نص على حالتين خاصتين فيه هما:

الحالة الأولى : إذا تناول التعديل المبادئ الأساسية " الواردة في الباب الأول " ، والحقوق والحريات " الواردة في الباب الثاني " اذ جُوزه المشرع بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين. كثيراً ما تلجأ الدساتير الى وضع مثل هذا الحظر لضمان نفاذ أحكام الدستور الأساسية ١.

الحالة الثانية : إذا استهدف التعديل الانتقاص من صلاحيات الأقاليم " التي لا تكون داخلية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية "، فقد أشتراط المشرع لذلك موافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني ، وموافقة "أغلبية" سكانه باستفتاء عام . و إذا ما كان المعنى العام للنص مفهوما في الدول الفيدرالية فان النص يبدو مقاسا على إقليم واحد ، لانه يقول "السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه"، في حين ان توزيع الصلاحيات جاء بين مستويين :الاتحاد والأقاليم، وليس ثمة خصوصية لإقليم على غيره "من حيث الصلاحيات"، ويترتب على هذه الصياغة اختلاف المواقف من موضوع التعديل بين إقليم وآخر ، لذا يتوجب البحث عن حل لهذه المشكلة كاشتراط موافقة أغلبية الأقاليم او "أكثر.و يظهر من أحكام تعديل الدستور عندنا ، منهج الاعتدال بين الجمود و المرونة ، آية ذلك عدم وجود عقبة كأداء تعترض التعديل ، و هو ما يحبذه المعنيون باعتبار ان إمكانية تعديل الدستور و بالنسبة لكل نصوصه أمر ضروري لتمكين الدستور من ملاحقة التطور في الأوضاع السياسية و الاجتماعية ، الا ان المشرع في نفس الوقت كان حريصا على احتفاظ الدستور بقدر من السمو ، و ذلك بتعقيد إجراءات التعديل ، بما يضمن على أحكام الدستور نوعا من الثبات و الاستقرار ، و يكفل ان يأتي التعديل بعد تأني و روية . الا ان إشكالية الصلاحيات بين الاتحاد و

١ د. محمد علي ال ياسين - القانون الدستوري - المبادئ الدستورية العامة - مطبعة الديواني - بغداد ٢٠٠٥ - ص ٩٤.

الأقاليم غالباً ما تكون ذات خصوصية في الدولة الفيدرالية لا سيما في حالتنا ، لذا فرضت نفسها على الدستور ١ .

### الفرع الثالث

#### التعديل الشامل للدستور

لان عملية كتابة الدستور تمت في مرحلة وظروف غاية في التعقيد ، كان ابرز ملامحها غياب مكون أساسي من مكونات الشعب العراقي عن الانتخابات مما حرمه وحرم البلد من رأيه ممثلاً في الجمعية الوطنية ولجنة كتابة الدستور ومن ثم الاستفتاء عليه ، خصوصاً وانه يعارض مبادئ وأفكار رئيسة يقوم عليها الدستور ، فقد اضطرت الجمعية الوطنية في اللحظات الأخيرة التي سبقت الاستفتاء على الدستور الى تضمين المشروع نصاً يقضي بمراجعته خلافاً للنص العام الوارد بالمادة " ١٢٦ " لضمان دخوله في العملية السياسية وهذا النص المضاف هو المادة " 142 " التي تنص 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 .

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 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 ، الى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة .

وواضح من النص انه يرسم طريقاً لتعديل الدستور بعيداً عن نص المادة الأصلية " ١٢٦ " ، ويكون الحكم له في مسائل التعديل بحيث يشمل أحكام الدستور كلها و ليس موادا محدودة ، وبدون استثناء أي حتى المبادئ الأساسية والحقوق والحريات ودون تقييد بالمدة ، ويمكن أن يتناول التعديل صلاحيات الأقاليم من غير أن يشترط لذلك موافقة السلطة التشريعية في الإقليم أو استفتاء سكانه . وبين ان مجمل هذه الأحكام تصب في مصلحة الطرف الراض للدستور

<sup>١</sup> حسين عذاب السكيني - الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي - بحث منشور على الموقع الإلكتروني :

<http://hamoudi.org/arabic/dialogue-of-intellencct/06/03.htm> - ص ٤ وما بعدها .

والمطالب بتعديله . أما إجراءات التعديل فتبدأ من مجلس النواب ، الذي يشكل لجنة من أعضائه تتولى تقديم مقترح بالتعديلات الى المجلس ، الذي يقرها بالأغلبية المطلقة لمجموع أعضائه و من ثم تعرض على الشعب للاستفتاء ، ويكون الاستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين ، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر .

والمجموعة الأخيرة من الأحكام تجعل إمكانية التعديل متعذرة ، بل ومستحيلة ، بالنظر لتوازن القوى وتعارض المصالح سواء بين القوى السياسية الممثلة بالبرلمان " وان كانت الأغلبية المطلوبة في المراجعة هي المطلقة إما التعديل بأغلبية الثلثين " ، أو في امتداداتها الجماهيرية " يقر المشروع بأغلبية المصوتين وينقض بثلاثي المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر ولا يوجد نقض في التعديل". ومن ثم يكون النص غير ذي جدوى، وعليه ومن أجل الخروج من المأزق ، يجب البحث عن تفاهات سياسية تتغلب فيها الإرادة الواعية لمصلحة الوطن والشعب التي تمثل الأساس الحقيقي لاحترام الدستور واستقراره ، لا مجرد نصوص يعارضها البعض ويعمل على تجاوزها ، فيما تعدها الأكثرية مقدسة يحرم تعديلها .

ان اجتماع الفرقاء وتقديم تنازلات لمصلحة بناء مشروع وطني هو ما يجب ان يسود ، ، فانه لا يستقيم القول أيضاً ان ما تحقق منذ ذلك التاريخ صحيح و لا ينبغي المساس به. وعند المقارنة بين التعديل الجزئي للدستور وتعديله بشكل شامل ، تبرز أهمية تحديد الطبيعة القانونية لكل من العاملين و السلطات التي تقوم بهما.

يميز الفقه الدستوري بين السلطة التأسيسية " الأصلية " و ما يعرف بسلطة تعديل الدستور او السلطة التأسيسية " المنشأة او الفرعية " ، فالأولى تتولى إصدار الدستور ، أما الثانية فتضطلع بمهمة تعديله ، أي ان سلطة التعديل تستمد وجودها من دستور قائم و تعمل في إطاره و بموجب محدداته مستهدفة تعديله ، بخلاف السلطة التأسيسية التي تضع الدستور دون أي قيود ترد عليها و تنتهي وظيفتها بإصداره . ولان مسألة تعديل الدستور ليست تقليدية من جهة ، حتى يصح إسنادها الى سلطة مؤسسة تقليدية ، ولا يمكن من جهة أخرى تصور قيام السلطة التأسيسية بالتعديل لأنها زالت بانتهاء مهمتها ، لذا قيل بسلطة مؤسسة جديدة تنهض بوظيفة محددة ذات طبيعة دستورية وهي سلطة تعديل الدستور . وبترتب على ما تقدم ان يقتصر عمل سلطة التعديل على التعديل "الجزئي" للدستور ، وان تحترم ما يوجبه الدستور من إجراءات للتعديل ، وتراعي ما وضعه من قيود لذلك سواء أكانت زمنية أم موضوعية اووجهة النظر هذه تنطبق على حالة التعديل الجزئي المنصوص عليها في المادة "١٢٦" ، دون حالة التعديل الشامل المنصوص عليها في المادة "١٤٢" ، حيث ان التعديل في المادة الأخيرة يباشره مجلس

<sup>١</sup> د. منذر الشاوي - القانون الدستوري (نظرية الدستور) - مطبعة العاتك - القاهرة - الطبعة الثانية - ٢٠٠٧ - ص ٢٦٣ وما بعدها .

النواب تلقائياً ، ويشمل الإصلاحات الضرورية كلها ، ولا يتقيد بأي حظر ، ويقر بموافقة أغلبية المصوتين مع حق ثلثي المصوتين في ثلاث محافظات او أكثر في رفضه . وهذا ينسجم مع طريقة وضع الدستور مما يؤكد وظيفته الاستثنائية وكونه عملية إصدار دستور جديد يحل محل دستور " نفذ في التو " وليس مجرد تعديل دستور .

وتجدر الإشارة ، الى ان الدستور وضع سقفاً زمنياً لعمل اللجنة هو أربعة أشهر ، وبغض النظر عن صحة وضع جداول زمنية في هذه المرحلة من عدمها ، فان اللجنة قد تجاوزت المدة وهو ما يجعلها في حالة خرق للدستور ، وكان بمقدورها حتى عند عدم انجاز عملها ان ترفع توصياتها لمجلس النواب وهو غير محدد بمدة في عمله ، وله من أجل تجاوز الخلافات ان يجري ما شاء من المشاورات ، فالمادة قطعية في وجوب إنجاز التعديلات في وقت قصير ، وهذا متحصل ليس من مدة الأشهر الأربعة فقط ، وإنما من خلال التشديد على تأسيس اللجنة في بداية عمل مجلس النواب ، وضرورة عرض التعديلات على المجلس للتصويت دفعة واحدة. لكن المشرعين لم يتعاملوا مع القضية بمسؤولية ، فتراخى تشكيل اللجنة الى ما بعد انعقاد المجلس بفترة طويلة ، كما إنهم لم يحسنوا العمل داخل اللجنة ، و ذلك بعدم تكريس الوقت كله لها باعتبار المدة الدستورية ، وأسأوا فهم مهمة اللجنة ، و هي تقديم تقرير يتضمن توصيات ، وليس إيجاد حلول لكل المسائل الخلافية ، و إعداد مشروع للنصوص المقترحة . و لو كانت اللجنة قد التزمت حدود وظيفتها بإحصاء المسائل الخلافية ، باحثة عن حلول لها بالمقدار الذي تستطيعه، مشيرة الى تلك القضايا المستعصية ، تاركة لمجلس النواب إكمال المهمة ، سياسياً باستكمال المفاوضات مع القوى والكيانات السياسية ، و فنيا بتشكيل لجنة من القانونيين تقوم بمسألة إعداد مشروع بها ، والمجلس غير ملزم بمدة ، أقول لو اتبعت هذه الطريقة لما وقعنا في هذا المأزق.

وعلى ذلك ، لا مناص من القول ان عملية المراجعة قد فشلت ، لانتهاء الأجل الذي ضربه المشرع وهو ميعاد ملزم لا ينبغي مخالفته ، خصوصاً ونحن في بداية مرحلة التأسيس لدولة القانون، الى جانب ما يمثله هذا الأمر من إخفاق في التوصل الى توافقات او حلول للمسائل الشائكة ، و هذا يعني بالتالي ان نص المادة قد استنفذ ولا يصح العمل بموجبه.

لكن التعديل ضرورة ملحة ، و القول بانتهاء نظام المراجعة الشاملة لا يحل المشكلة ، بل على العكس يعقدها ، لانه يلغي الطريق السلمي للتغيير ، والتوسل بطريق التعديل الجزئي غير كاف ، فما هو الحل؟ الحل بحسب ما اعتقد يكون في تعديل الدستور ، وذلك بتعديل المادة "١٤٢" بشكل يبعث فيها الحياة مجدداً ، حتى يتسنى إجراء التعديل الشامل على الدستور. و

إذا ما اخذ بهذا الاقتراح ، فيجب إعادة النظر بالمادة " ١٤٢ " في مجملها ، و معالجة بعض المسائل على وجه الخصوص مثل : مهمة اللجنة و مشكلة حلها و إجراءات نفاذ التعديل ١ .  
إذا يمكن ومن خلال التعديل الدستوري وخاصة نص المادة ١٤٢ والمقصود به التعديل الشامل إعادة النظر بالمواد الخلافية في الدستور من خلال إعادة العمل بهذه المادة الدستورية والاتفاق بين الكتل السياسية لإعادة العمل بها لحل هذه الخلافات الدستورية.

## المطلب الثاني

### الحلول المقدمة من السلطة التنفيذية

يمكن للسلطة التنفيذية ان تقدم الحلول القانونية للمواد الدستورية المختلف عليها ويبرز دور السلطة التنفيذية خاصة في المادة ١٤٠ من الدستور والمتعلقة بقضية كركوك والمناطق الاخرى المتنازع عليها ، حيث حددت المادة ١٤٠ من الدستور العراقي خارطة الطريق لمعالجة ملف مدينة كركوك والمناطق المتنازع عليها والسقف الزمني لتطبيقها ، ونصت على مسؤولية السلطة التنفيذية المنتخبة للقيام بذلك طبقا للدستور . وتتخلص هذه المسؤولية أولا بأبجاز عمليات تطبيع الأوضاع في كركوك والمناطق المتنازع عليها، وثانيا القيام بعمليات الأحصاء السكاني ، وثالثا ينتهي واجب السلطة التنفيذية دستوريا بأستفتاء في مدينة كركوك والمناطق الاخرى المتنازع عليها لتحديد إرادة مواطنيها وفقا للفترة الزمنية المحددة في الدستور وأقصاها هي نهاية يوم ٣١ - ١٢ - ٢٠٠٧ . ومن ثم شكلت اللجنة بموجب الامر الديواني الصادر عن مجلس الوزراء المرقم (٤٦) عدد (م ر ن/٤٨ / ١٣٧٣) في ( ٩ / ٨ / ٢٠٠٦ ) متضمنا تسمية رئيس اللجنة واعضائها وتولى رئاسة اللجنة عدد من الوزراء. وبين القرار ان الهدف من هذ اللجنة هو رفع الغبن والظلم الذي لحق بأبناء الشعب العراقي نتيجة سياسات وممارسات النظام السابق والمتمثلة من خلال ترحيل ونفي الافراد من اماكن سكناهم ، والنزوح والهجرة القسرية، وتوطين الأفراد الغرباء عن المنطقة ، وحرمان السكان من العمل، ومصادرة الاملاك والاراضي والاستملاك واطفاء الحقوق التصرفية، ومن خلال التغيير السكاني وتغيير القومية والتغيير الديمغرافي للمناطق المشمولة باحكام المادة (٥٨) من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية والمادة (١٤٠) من دستور جمهورية العراق ومن ضمنها كركوك واعادة الحال الى الحالة التي كانت عليها قبل ١٧ تموز عام ١٩٦٨، وان الفترة الزمنية التي تعمل عليها اللجنة هي للفترة من ١٧ تموز ١٩٦٨ ولغاية ٩ نيسان ٢٠٠٣.

<sup>١</sup> حسين عذاب السكيني - الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي - المصدر السابق - ص ٥ وما بعدها

<sup>٢</sup> د منذر الفضل - المشكلات العملية والحلول القانونية - بحث منشور على الموقع الالكتروني :

<http://gilgamish.org>

<sup>٣</sup> موقع لجنة المادة ١٤٠ - [www.com140.com](http://www.com140.com)

ولاجل تنفيذ مهمتها فقد اتخذت اللجنة مجموعة من القرارات والاليات والاجراءات ومنها القرارات التالية :

١. اعداد الضوابط الخاصة للمشمولين بقرارات اللجنة في المناطق المشمولة بالمادة (١٤٠) من الدستور.

٢. اصدار القرار رقم (١) بتاريخ ١٦/١/٢٠٠٧ المتضمن اعادة جميع الموظفين من السكان الاصليين للمناطق المتنازع عليها من (الكورد ، التركمان، الاشوريين ، الكلدان ، العرب) الذين تم فصلهم وابعادهم خارج المناطق المتنازع عليها ومن ضمنها كركوك لاسباب سياسية او عرقية او طائفية او دينية للفترة من ١٧ تموز ١٩٦٧ لغاية ٩ نيسان ٢٠٠٣.

٣. اصدار القرار رقم (٢) بتاريخ ١٦/١/٢٠٠٧ المتضمن اعادة العوائل المرحلة والمهجرة الذين رحلوا وهجروا من المناطق المتنازع عليها ومن ضمنها كركوك نتيجة سياسات النظام السابق للفترة من ١٧ تموز ١٩٦٨ ولغاية ٩ نيسان ٢٠٠٣ الى مناطقهم الاصلية السابقة مع تعويضهم.

٤. اصدار القرار رقم (٣) بتاريخ ٤/٢/٢٠٠٧ المتضمن اعادة العوائل الوافدة الى المناطق المتنازع عليها ومن ضمنها كركوك نتيجة سياسات النظام السابق للفترة من ١٧ تموز ١٩٦٨ ولغاية ٩ نيسان ٢٠٠٣ الى مناطقهم الاصلية السابقة مع تعويضهم.

٥. اصدار القرار رقم (٤) بتاريخ ٤/٢/٢٠٠٧ المتضمن الغاء كافة العقود الزراعية التي ابرمت ضمن سياسات التغيير الديمغرافي (التعريب) في المناطق المتنازع عليها ومن ضمنها كركوك واعادة الحال الى ما كان عليه قبل ابرام تلك العقود.

٦. اصدار القرار رقم (٥) في ١٣/٨/٢٠٠٧ المباشرة بصرف التعويضات.

٧. اصدار القرار رقم (٦) في ١/١٠/٢٠٠٧ المتضمن رفع الغبن والظلم الذي لحق بأهالي منطقتي تسعين و (حمزة لي) من خلال اعادة الاراضي المستملكة واعادة جميع الاراضي الزراعية المستملكة والمطفاة خلافا للتعاملات القانونية الى اصحابها الشرعيين.

٨. اصدار القرار رقم (٧) في ٢١/٧/٢٠٠٩ المتضمن رفع الغبن والظلم الذي لحق بسكان مناطق وسط وجنوب العراق نتيجة سياسات النظام السابق من الترحيل والتهجير والنزوح والنفي ومصادرة واستملاك الاراضي الزراعية للفترة من ١٧ تموز ١٩٦٨ ولغاية ٩ نيسان ٢٠٠٣.

هذه القرارات التي اتخذتها اللجنة الخاصة بتطبيع الاوضاع ولكن بقي على اللجنة القيام بالخطوات المهمة وهي اجراء الاحصاء السكاني واجراء الاستفتاء لتقرير مصير كركوك.

### المطلب الثالث

الحلول القانونية المقدمة من قبل الامم المتحدة والتجارب الدولية

<sup>١</sup> هذه القرارات منشورة على موقع لجنة المادة ١٤٠ - www.com140.com

لقد ساهمت الامم المتحدة من خلال بعثة الامم المتحدة (يونامي) بتقديم المشورة والحلول للخلافات حول نصوص الدستور العراقي وكذلك يمكن الاستعانة بتجارب الدول التي مرت بمراحل انتقالية وان لها نظام يشبه النظام السياسي الذي جاء به دستور العراق ٢٠٠٥ لذا ومن خلال هذا المطلب سوف نتعرف على هذه الحلول المقدمة من الامم المتحدة والتجارب الدولية.

### الفرع الاول

## الحلول المقدمة من بعثة الامم المتحدة (يونامي)

لقد ساهمت الامم المتحدة من خلال بعثتها (يونامي) بتقديم العون والمشورة والحلول الناجمة للخلافات الدستورية كما كان للجنة دور كبير في تقديم العون والمشورة القانونية للجنة التعديل الشامل للدستور حيث قدمت البعثة ملاحظاتها ورؤيتها حو التعديلات المقترحة التي قدمتها لجنة مراجعة الدستور حيث بين البعثة رأيا حول المسائل الخلافية المتعلقة بالفدرالية واقتسام الثروات الطبيعية ومجلس الاتحاد وقانون الاحوال الشخصية وهنا نبين بعض الملاحظات التي قدمتها البعثة بهذه الامور وكما يلي :

### اولا: الفدرالية :

١- إن التعديلات المقترحة من قبل اللجنة على المادتين ١١٠ و ١١٥ هي إضافات مرحب بها حيث أن لديها احتمالية تمكين الحكومة الاتحادية من القيام بدور تنسيقي داخل النظام الاتحادي في العراق. وعادة ما تتم ممارسة الكثير من هذه السلطات، على الأقل جزئيا، من جانب الحكومات المركزية في النظم الاتحادية في العالم وتعكس الأنشطة والمجالات التي لا يستطيع إقليم واحد إدارة السلطة بها بكفاءة أو فاعلية بمفرده، أو عندما يمكن أن تلحق ممارسة هذه السلطة من قبل إقليم واحد ضررا بالغا لإقليم آخر أو محافظة أخرى. والمثال الواضح في هذا الصدد هو السياسة البيئية، حيث يمكن أن تؤثر إجراءات أحد الأقاليم بشكل واضح على الأقاليم المجاورة. بيد أنه في حين أن مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي يدعم التنظيم المركزي لهذه المجالات، فإننا أوصينا بالقيام بذلك بجعل هذه الاختصاصات مشتركة بموجب نص المادة ١١٤ مع إعطاء الأولوية للنظم الاتحادية. وبالنص على كونها سلطات اتحادية حصرية بموجب المادة ١١٠ فإن لجنة مراجعة الدستور قد استبعدت التنظيم الإقليمي، وهو ما قد يكون تقييدي بشكل مفرط في بعض الحالات. لذلك يوصي مكتب الدعم الدستوري بأن تشمل القائمة الخاصة بالاختصاصات المشتركة وفقا لنص المادة ١١٤ من الدستور: تنظيم العمل ومعايير السلامة في حقول النفط والمناجم، وحماية البيئة وتلوث الهواء والمياه، وتنظيم الطيران المدني والدولي. وهذا من شأنه أن يحترم المصالح المشروعة للأقاليم في هذه المجالات بما يتيح لتنسيق وطني حسب الحاجة.

٢- إن صلاحية فرض الضرائب، والتي أضيفت إلى المادة ١١٠ ، تناولت تقصيرا في عملية

صياغة الدستور. إلا أن مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي يوصي بأن تقتصر صلاحيات فرض الضرائب المشار إليها في المادة ١١٠ بشكل واضح على الضرائب والرسوم الاتحادية من أجل تجنب منع الأقاليم والمحافظات والحكومات المحلية من فرض الضرائب والرسوم المحلية والإقليمية المناسبة.

٣- بموجب المادة ١١٥ فقد اعتمدت اللجنة نهجاً أكثر تخصصاً في معالجة تلك الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم. وبموجب التعديلات ستحتضن الأقاليم بالأولوية في جميع الصلاحيات المشتركة (الموائى المشتركة) و (المياه) و (الجمارك) ، / الواردة في المادة ١١٤.

### ثانياً : توزيع عائدات النفط :

١- تورد التعديلات المقترحة على المادة ١١١ جمع وتوزيع وطني لعائدات النفط من خلال قانون الموازنة بطريقة شفافة وعادلة وفقاً للتوزيع السكاني في المحافظات. وتورد أيضاً تحويلات من الميزانية لتوزيعها على الأقاليم والمحافظات "آلياً من خلال آلية فعالة وشفافة".

٢- إن إحدى الاختصاصات التي لم تضاف إلى المادة ١١٠ والتي يعتقد مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي بأنها مهمة بشكل أساسي هي صلاحية تنفيذ الاتفاقيات والمعاهدات الدولية. وكما هو عليه الآن، فإن الحكومة الاتحادية تمتلك سلطة الدخول في معاهدات ولكنها لا تمتلك سلطة تنفيذها أو إنفاذها. ويمكن أن يؤثر ذلك في قدرة العراق على الدخول في منظمات مثل منظمة التجارة العالمية.

٣- تتناول آلية توزيع الإيرادات الشفافة المقترحة الواردة في المادة ١١١ الهواجس المشروعة للأقاليم بشأن الحصول على حصة عادلة من العائدات في الوقت المناسب وبطريقة آلياً. ويمكن أن تنتظر اللجنة في تعزيز الصيغة المقترحة بشأن آلية توزيع الإيرادات لمنع أي تأخير في تحويل الإيرادات في الميزانية، ما لم يوافق الطرف المحوّل له على ذلك.

٤- تنص المادة ١١٢ الجديدة على الإدارة الاتحادية والإقليمية المشتركة لعمليات النفط والغاز والصياغة المشتركة للسياسات الإستراتيجية اللازمة لتنظيم هذا القطاع. وعند توحيدها بالتعديلات المقترحة على المادة ١١٥ التوفير والتنسيق الوطني لقطاع النفط، فإن هذه الصياغة الجديدة توفر رؤية أوضح لإدارة هذا القطاع، وبالتالي تقلل من المخاطر السياسية التي يواجهها الذين يفكرون في الاستثمار في هذا القطاع. ولا بد لهذا الوضوح المتزايد أن يمكن من تطور أسرع في هذا القطاع وأن يمكن العراق من التفاوض على شروط تعاقد أفضل مع المستثمرين المحتملين. بيد أن التغييرات المقترحة إدخالها على المادة ١١٥ قد أثارت مخاوف من أنه يمكن المساس بالمصالح المشروعة للأقاليم التي لا بد أن يكون لها صوتاً حقيقياً في تطوير الأصول النفطية داخل أراضيها. ولتتأول هذا الهاجس فإن اللجنة يمكن أن تنتظر في بيان أكثر صراحة

بشأن حق الأقاليم في تطوير وإدارة الموارد النفطية داخل أراضيها. وبذلك فإن اللجنة تفصل تطوير قطاع النفط (الإقليمي) عما يحدث للعائدات النفطية (التي تجمع وتوزع على الصعيد الوطني). ويمكن إعطاء الأقاليم المسؤولية الإنمائية للأصول النفطية غير المطورة في حين تخضع للتنسيق الوطني في المجالات المناسبة.

٥- إن التعديلات المقترحة على المادة ١١٥ تنص على تنسيق وطني بالنسبة لتقاسم الإيرادات وقوانين النفط. وكما هو منصوص، فإن ذلك يمنع الأقاليم المنتجة للنفط من التملص من تقاسم الإيرادات الوطنية ويزيل مصدرا من المخاطر السياسية بالنسبة لأولئك المستثمرين العراقيين والدوليين الذين يفكرون في استثمار رأس المال في قطاع النفط.

### ثالثا : مجلس الاتحاد :

يعتقد مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي أن مجلس الاتحاد ، بوصفه بناء الأقاليم والمحافظات، يمكن أن يكون أحد المؤسسات التي تعمل بمثابة "الغراء" الذي يجعل أجزاء النظام الاتحادي في العراق تتماسك معا،

ولذلك فإن المقترح الذي تقدمت به اللجنة لوضع التفاصيل لهذا المجلس في الدستور قرار مهم. بينما تمثل التعديلات المقترحة على المادة ١١١ خطوة إلى الأمام لتحقيق هذا الهدف ، بيد أن تصميم مجلس الاتحاد ، كما اقترحته اللجنة ، يبتعد عن توصيات مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي في بعض النواحي الهامة. مثلا يخصص المقترح أربعة مقاعد في مجلس الاتحاد لكل محافظة، بصرف النظر عما إذا كانت تلك المحافظة انتظمت في إقليم أم لا. وتدل هذه الصيغة على رغبة في إعطاء المحافظات صوتا سياسيا، على الرغم من أن الدستور يتعامل معها بشكل واسع على أنها وحدات إدارية. ثانيا، تنص التعديلات على أن يتم انتخاب أعضاء مجلس الاتحاد بشكل مباشر من سكان المحافظة بالاقتراع

السري، وقد أوصى مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي بطريقة غير مباشرة للاختيار، حيث تختار بواسطة المجالس الإقليمية أو مجالس المحافظات الأعضاء، على أساس أن ذلك يؤدي إلى تمثيل أفضل للمصالح الإقليمية ، وبذلك يقود الأقاليم والمحافظات إلى المشاركة في مسؤولية إدارة الحكومة الاتحادية. وفي المقابل فإن الانتخابات المباشرة قد تؤدي إلى خطر خلق 'مرآة' لمجلس النواب حيث تصنف مصالح الأحزاب الشخصية و السياسية ضمن المصالح الإقليمية بحق.

### رابعا: قانون الأحوال الشخصية:

لم تتمكن لجنة مراجعة الدستور من التوصل إلى إجماع في الرأي بشأن أية تعديلات محتملة، ويشمل ذلك المادة ٤١ (الأحوال الشخصية)، وهي إحدى المواد الأكثر إثارة للجدل في الفصل المتعلق بحقوق الإنسان. حيث أن عددا من الجماعات الوطنية والدولية قدّموا احتجاجات حول

هذه المادة وأن مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي يشجع بشدة لجنة مراجعة الدستور للنظر في هذه المقترحات. وفي التواصل بهذا الشأن، لا بد أن يحاول مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي التوصل إلى صياغة معدلة للمادة ٤١ بحيث تحمي تماما حق الأفراد في اختيار نظام الأحوال الشخصية الذي سيحكمهم<sup>١</sup>.

إذا نجد هنا بعثة الأمم المتحدة لها رؤيتها الخاصة للحلول التي يمكن تقديمها لحل الخلافات حول النصوص الدستورية ولقد قدمنا بعض الملاحظات التي يراها مكتب الدعم الدستوري التابع للأمم المتحدة والذي قدمه ملاحظات على عمل لجنة مراجعة الدستور لذلك يمكن الأخذ بهذه الملاحظات للوصول إلى حل لهذه المواد الدستورية المختلف عليها بالاستعانة بهذه الآراء المقدمة من مكتب الدعم الدستوري التابع للأمم المتحدة الذي يمكن اعتباره جهة محايدة بعيدة عن الآراء أو التحالفات الحزبية والسياسية كما أنه مطلع على التجارب الدستورية في دول أخرى مرت بهذه المرحلة الانتقالية ومرت بظروف مشابهة لما مر به العراق .

## الفرع الثاني الحلول المقدمة بالاستعانة بالتجارب الدولية

لقد مرت العديد من الدول بمرحلة هذه المرحلة الانتقالية التي يمر بها العراق وعانت دساتير هذه الدول من وجود ثغرات وقضايا خلافية وكانت هنالك معالجات مختلفة لهذه القضايا وكما يلي :

أولاً: هنالك قضايا هامة يمكن حلها عن طريق الاستفتاء فعلى سبيل المثال تم حل القضية الخلافية التي تتعلق بمستقبل الملكية في كل من اليونان وإيطاليا من خلال الاستفتاء ، كما تم حل إحدى المسائل الخلافية الصعبة الخاصة بمقاطعة بيرن في سويسرا بشأن السماح للسكان الناطقين باللغة الفرنسية بأن يكون لهم مقاطعة خاصة بهم من خلال سلسلة من الاستفتاءات مما أسفر عن انشاء مقاطعة لهؤلاء السكان كما وافقت المحكمة العليا الكندية بإجراء استفتاء كوسيلة للبت في قضية انفصال مقاطعة كيبيك عن كندا ومن الاستفتاءات التي لها أهمية خاصة الاستفتاء الذي اجري في المالديف بشأن الاختيار ما بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني وهو خلاف أثير خلال أعمال الجمعية التأسيسية كما تم الاجراء نفسه في دول أخرى منها أوغندا ١٩٩٥ وكينيا ٢٠٠٥ حيث صدر تشريع يقضي بالرجوع إلى الشعب في القضايا محل الخلاف إذا لم يمكن البت فيها بأغلبية ثلثي

<sup>١</sup> تعقيب مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي حول مسودة تقرير لجنة مراجعة - بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي) بغداد - العراق - ٢٠٠٧ - منشور على الموقع الإلكتروني :

الاصوات كما طبقت اوغندا هذا التشريع نفسه بالنسب للخلاف حول الاختيار ما بين نظام الحزب الواحد او الأحزاب المتعددة .

ولكن على الرغم من ان الاستفتاء قد يأتي بنتائج ايجابية الا انه من الممكن ان يعمق الاستقطاب واذا كانت نتيجة الاستفتاءات متقاربة فقد يعني هذا استمرار الانقسامات في المجتمع ويكون لها تأثير سلبي على تنفيذ الدستور .

ثانيا: يمكن ايضا حل القضايا الخلافية بالرجوع الى الرأي العام خاصة اذا كانت عملية وضع الدستور تشاركية ، ويتم التشاور مع الجمهور على نطاق واسع ويجري تحليل دقيق للراء والتوصيات المقدمة منه وعلى الرغم من وجود أوجه تشابه مع الاستفتاء الآن هناك فروق واضحة منها ان اراء الجمهور يمكن أخذها في الاعتبار خلال المراحل المختلفة من عملية وضع الدستور وانه يمكن الوصول الى حلول مقبولة لدى اطراف الخلاف وقد لجأت كل من اللجان الدستورية الكينية والاوغندية الى الرأي العام لحل الخلافات .

ثالثا : يمكن التفاوض بشأن تسوية القضايا الخلافية خلال فترة زمنية محددة وقد طبق هذا المبدأ عند استقلال روديسيا- زمبابوي ، حيث تم الاتفاق على حماية الحقوق الخاصة للمستوطنين الاوربيين بالنسبة للارض والتمثيل السياسي لمدة عشر سنوات كما تم الموافقة على دستور ١٩٩٠ في فيجي من جانب مواطني فيجي الهنود وغيرهم من الاقليات على اساس ان يتم اعادة النظر في الدستور خلال سبع سنوات من صدوره وفي الواقع ادت مراجعة الدستور الى حدوث تغييرات واسعة النطاق.

رابعا : يمكن حل القضية الخلافية من خلال عمليات اخرى موازية او لاحقة مثل تشكيل لجان مشتركة او خاصة او الاستعانة بتوصيات الخبراء فمثلا عندما كانت بابوا غينيا الجديدة تقوم بوضع دستور الاستقلال ١٩٧٥ قانت بتشكيل لجنة خاصة تضم خبراء خارجيين لاقتراح توصيات بشأن الخطوات التي يتعين اتباعها في نقل السلطات من الحكومة المركزية الى حكومة المقاطعة تضمنت تشكيل لجان خاصة للجنة الانتخابية وتحديد حدود الدوائر الانتخابية او الاقليمية وحقوق الاقلية وبرنامج نقل السلطات الى الحكومة المحلية وفي بعض الاحيان كان يتم حل القضية من خلال الحصول على تأكيد من السلطات الاستعمارية الراحلة او من الحكومة القادمة بأنه سيتم بحث مصالح جماعات معينة في وقت لاحق ومع هذا لايعتبر هذا النهج مرضيا في حالة عدم وجود تعهد مضمون فهناك حالات كثيرة شهدت عدم الوفاء بهذا التعهد .

خامسا: عندما يتوقع مصممو عملية وضع الدستور حدوث خلافات بشأن بعض القضايا فأنهم يتخذون اجراءات خاصة لحل هذه القضايا وهذا قد يكون له علاقة بطرق التصويت او عملية تفاوض خاصة او كلاهما وقد استخدم في جنوب افريقيا مفهوم الاجماع الكافي وبمقتضاه اذا وافق طرفان رئيسيان على حل قضية ما فانه على الاطراف الاصغر ان توافق عليها وفي بعض الاحيان عندما يختلف طرفان فانه يمكن الرجوع الى القيادات العليا التي تظل بعيدة عن المفاوضات التفصيلية التي

تجري بين الطرفين وقد حدث هذا في جنوب افريقيا حيث تم الرجوع الى مانديلا ودي كليرك وهناك مثال اخر وهو ان الدستور المؤقت في نيبال ينص على انه في حالة عدم الوصول الى اجماع بشأن قضية خلافة من خلال الجمعية التأسيسية فإنه يتم الرجوع الى قادة جميع الاحزاب من اجل الوصول الى اجماع يتم التصويت عليه في الجمعية التأسيسية فإذا لم يتم الوصول الى اجماع فانه يجري تصويت اخر ويتعين الحصول على موافقة اغلبية ثلثي الاصوات ولكن هذا الاجراء قد لا يؤدي الى الوصول لقرار .

سادسا : هناك مثال اخر لإجراء معين تم اتخاذه في عملية وضع الدستور في كينيا ٢٠١٠ وذلك بالنسبة لقضايا خلافة نشأت بين الاحزاب السياسية وكانت تمنع صدور الدستور منذ عام ٢٠٠٤ فقد تم اجراء عملية تتضمن تعيين لجنة مستقلة من الخبراء تتقابل مع كل الناس واللجنة البرلمانية بشأن الدستور وعليها ان تحدد القضايا محل الخلاف بمقارنة ثلاث مسودات سابقة للدستور ويتم طرح مقترحاتها بعد التشاور مع البرلمان في استفتاء ١ .

## الخاتمة

من خلال هذا البحث يمكن التوصل الى مجموعة من النتائج وتقديم مجموعة من الاقتراحات فيما يتعلق بالمواد الدستورية الخلافة وتقديم الحلول القانونية .

### اولا : النتائج :

لقد توصلنا الى مجموعة من النتائج يمكن تلخيصها بما يلي :

ان المواد الخلافة في نصوص الدستور العراقي يمكن ان تؤدي الى مشاكل في المستقبل كما كان في السابق وتسبب اختلافا في التأويلات والتفسيرات مما يقود الى مشاكل سياسية .

ان الكثير من نصوص الدستور العراقي تحتاج الى اعادة نظر وتعديل بسبب الصياغات والتأويلات المختلفة وان طريقة تعديل الجزئي للدستور يمكن ان تقوم بهذا الامر .

ان لجنة اعادة النظر بنصوص الدستور انتهى عملها دون تعديل أي نص من النصوص الدستورية المختلف عليها وانتهت المدة القانونية التي حددها الدستور لعمل هذه اللجنة .

ان السلطة التنفيذية لم تكمل عملها المتعلق بالمادة ١٤٠ دستور فيما يتعلق بالحصاء السكاني والاستفتاء لحل قضية كركوك .

١ د. ياسمين فاروق ابو العينين وأنادية عبد العظيم – المشاركة وبناء التوافق المجتمعي في عملية وضع الدستور (دروس مستفادة من التجارب الدولية) - بحث منشور على الموقع الالكتروني : <http://www.socialcontract.gov.eg> - ص ٣٥ وما بعدها .

ان الامم المتحدة قدمت الكثير من الحلول والاراء لحل المواد الخلافية بعد تعقيها على تقرير لجنة مراجعة الدستور وهذه الاراء والتفسيرات تعتبر جيدة.

ان الكثير من دول العالم مرت بالظروف نفسها التي مر بها العراق وقدمت حلول للمواد الخلافية وهي حلول فعالة وناجعة .

### ثانيا : المقترحات :

ان الرقابة الدستورية الفعالة يمكن ان تساهم بحل الخلافات من خلال سلطتها في اصدار القرارات التفسيرية الملزمة لذا نقترح ان تتولى المحكمة الاتحادية العليا بعد تشريع قانونها وضع حد للتأويلات المختلفة للنصوص الدستورية وان تتكون تلك المحكمة من قضاة وقانونيين متخصصين لتقديم الرأي القانوني السديد .

ان تعديل الدستور هو وسيلة قانونية لحل الخلافات حول المواد الدستورية المختلف عليها لذا يمكن اللجوء لهذه الوسيلة التي يمكن من خلالها تعديل بعض النصوص الدستورية .

ان اعادة النظر بالدستور بشكل شامل هو امر ممكن حتى لو تم تشكيل لجنة جديدة لاعادة النظر في الدستور بشكل شامل وتعديل المادة الدستورية الخاصة بتشكيل لجنة اعادة النظر بالدستور وتشكيل لجنة جديدة .

ان الامم المتحدة هي جهة محايدة ولها اطلاع على الكثير من التجارب الدولية لذا فبأماكنها تقديم الكثير من المقترحات والحلول الناجعة لحل هذه الخلافات حول النصوص الدستورية الخلافية .

ان تجارب الدول التي لها النظام السياسي نفسه والتي مرت بمراحل انتقالية مثل الحال في العراق نقول ان تجارب هذه الدول هي تجارب غنية يمكن الاستفادة منها من خلال اجراء الاستفتاء والاستعانة برأي الجمهور بشكل مباشر او من خلال استطلاعات الرأي التي تعرف رأي الجمهور في قضية معينة فمن خلال هذه الوسائل يمكن تقديم حلول لهذه المواد الدستورية الخلافية .

تم بعون الله



## المصادر

### أولاً : المصادر العامة:

١. د. احمد اسماعيل واخرون - القانون الدستوري - منشورات جامعة دمشق - الطبعة الثانية - ٢٠٠٦.
٢. د. اسماعيل مرزة- مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي-النظرية العامة في الدساتير، الطبعة الثالثة، دار الملاك للفنون والآداب والنشر، ٢٠٠٤.
٣. د.حميد حنون خالد - مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق - جامعة بغداد -كلية القانون - الطبعة الثانية - ٢٠١١.
٤. مكي ناجي - المحكمة الاتحادية العليا في العراق - دار الكتب والوثائق - الطبعة الاولى - بغداد - ٢٠٠٧.
٥. د. محمد مجذوب - القانون الدستوري اللبناني - الدار الجامعية - بيروت ١٩٩٨.
٦. د. محمد علي ال ياسين - القانون الدستوري - المبادئ الدستورية العامة - مطبعة الديواني - بغداد ٢٠٠٥.
٧. د. منذر الشاوي - القانون الدستوري (نظرية الدستور) - مطبعة العاتك - القاهرة - الطبعة الثانية - ٢٠٠٧.
٨. د وينلاك واهيو - دليل عملي لبناء الدساتير- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات - ٢٠١١

### ثانياً: الدساتير والقرارات القضائية

١. دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥
٢. قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق :
٣. قرار المحكمة التفسيرية - رقم ٢٧٨/ت/٢٠٠٦- بتاريخ ٦/٢/٢٠٠٦
٤. قرار المحكمة التفسيرية - رقم ٢٧٨- بتاريخ ٣١/٧/٢٠٠٨
٥. قرار المحكمة التفسيرية رقم ٢٢٨ - صادر في ٩/١٠/٢٠٠٦ - قرار غير منشور .
٦. قرار المحكمة التفسيرية - قرار رقم (٨٨) - صادر سنة ٢٠١٠- قرار غير منشور.
٧. الرأي المرقم ٢٢٧/ت/٢٠٠٦ في ٩/١٠/٢٠٠٦ وهو غير منشور
٨. الرأي ١٧/اتحادية/٢٠٠٧ في ١١/٩/٢٠٠٧ وهو غير منشور