

التأصيل الدستوري والقانوني للاتفاقات أو
المواثيق السياسية
(دراسة تحليلية مقارنة في النظامين
السياسيين العراقي والبناني)
م. د. مصدق عادل طالب
كلية القانون/جامعة بغداد

الملخص

يُعد موضوع الاتفاقات السياسية من المواضيع التي تزايدت أهميتها في العراق في الآونة الأخيرة، لاسيما بعد اتجاه إرادة القابضين على السلطتين التنفيذية والتشريعية إلى إبرام العديد منها والتي ساهمت في إيجاد حل للمشكلات الدستورية والسياسية التي كان لها اثراً كبيراً على المؤسسات الدستورية وسيرها المنتظم في العراق، وعلى الرغم من هذه الأهمية إلا أنَّ المتفحص لبنود هذه الاتفاقات يجد أنها تارة تلتزم بنصوص الدستور والقوانين المكملة له، وتارة أخرى تخرج عن الحدود الدستورية والقانونية، مما أدى بالنتيجة إلى وصف البعض منها بالاتفاقات غير الدستورية كونها خالفت الشرعية الدستورية، المتمثلة باعتبار الشعب مصدر السلطات وشرعيتها، ومن ثم يتوجب عدم الاضرار بمصالحه أو الخروج على إرادته، لذا جاء هذا البحث ليبين الأساس الدستوري والقانوني للاتفاقات السياسية وتحديد طبيعتها، واستعراض موقف القضاء الدستوري منها، مع تناول التطبيقات العملية لها، لغرض الوصول إلى نظرية عامة تحكم هذه الاتفاقات من الناحية الدستورية.

Abstract

The political agreements is regarded the most important topics that have increased in Iraq, especially after the conclusion of ruler of the executive and legislative authorities many of agreement between members, which contributed to a solution to the constitutional and political problems that have a significant impact on the constitutional institutions and regular functioning in Iraq. In spite of importance, but the careful with these agreements find it ether violate the provisions of the Constitution and laws, or come outside the constitutional and legal limits, which led to violated constitutional legitimacy, represented as people are the source of authority, and then should not to damage the interests or out on his will, so came this research to show the constitutional and legal basis of political agreements and determine the nature, the review of the constitutional judiciary, including position, and practical applications, so as to determine and constitute general theory of these agreements.

المقدمة

تحتل الاتفاقات أو المواثيق السياسية أهمية قصوى في النظام السياسي لأي دولة من الدول بصورة عامة، وفي النظامين السياسيين العراقي واللبناني بصورة خاصة، حيث أنّ هذه الاتفاقات تعتبر سلاحاً ذا حدين، فعلى الرغم من أنها تقضي في بعض الأحيان إلى تحقيق الاستقرار السياسي والأمني، ودفع حُطى العملية السياسية إلى الامام، إلا أنها بالمقابل قد تقضي إلى إحداث تغييراً في ممارسة السلطة في أحيان أخرى، فضلاً عن أنها قد تتطوي في الغالب الأعم من الحالات على تعطيل لنصوص الدستور أو تعديل أحكامه دون اتباع السياقات والإجراءات المنصوص عليها في الدستور، ناهيك عن مخالفتها لمبدأ سمو الدستور. ومن هذا المنطلق فإنه يتوجب على الفرقاء السياسيين عند وجود رغبة ملحة في عقد اتفاق سياسي ضرورة الالتزام بنصوص الدستور، وعدم الخروج على الفلسفة الدستورية (الفكرة القانونية السائدة) التي يعتنقها المشرع التأسيسي.

هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية فتبرز أهمية الاتفاقات السياسية في ضوء انعدام الثقة بين ممثلي الكتل السياسية، وهو ما أدى إلى زعزعة الثقة بالكتل السياسية الأخرى، وما ينطوي عليه من تعطيل لسير المؤسسات الدستورية بانتظام واضطراب، ومن ثم برزت الحاجة إلى عقد اتفاقات سياسية بين الكتل السياسية لغرض استمرار العملية السياسية.

ولقد شهدت الساحة العراقية العديد من المعطيات الواقعية التي تمخص عنها إقرار وتوقيع العديد من الاتفاقات منها: إصدار مجلس رئاسة الجمهورية قرار الإصلاح السياسي للمرحلة القادمة رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٨^١، وتلاه في ذلك توقيع اتفاقية اربيل في اب ٢٠١٠، ومروراً بوثيقة الشرف الوطني ومبادرة السلم الاجتماعي لعام ٢٠١٣، وانتهى الحال بإصدار وثيقة الاتفاق السياسي بين الكتل السياسية المشاركة في حكومة الوحدة الوطنية لعام ٢٠١٤.

ولا غرابة في انتهاج هذا المسلك في العراق كأسلوب في حل المنازعات الدستورية والسياسية، حيث أنّ استقراء الواقع السياسي اللبناني الذي اعتنق مبدأ الديمقراطية التوافقية يُشير إلى اللجوء إلى هذه الاتفاقات أو المواثيق السياسية لحل الازمات المتفاقمة بين الفرقاء المشاركين في العملية السياسية، ومنها الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣ واتفاق الطائف لعام ١٩٨٩، واتفاق الدوحة لعام ٢٠٠٨.

لذا فإنّ اشكالية هذه الدراسة تتمثل في ايجاد الأساس الدستوري والقانوني للاتفاقات السياسية في لبنان والعراق، وبيان مدى انسجامها مع نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل، فضلاً عن استعراض موقف كل من المحكمة الاتحادية العليا في العراق والمجلس الدستوري في لبنان من هذه الاتفاقات بصورة خاصة أو

^١ - نُشر هذا القرار في الوقائع العراقية بالعدد ٤١٠٢ في ٢٤/١٢/٢٠٠٨.

الاتفاقات السياسية بصورة عامة، وتحقيقاً لذلك سنتناول هذه الدراسة بتقسيمها إلى المباحث الآتية:

- المبحث الأول : مفهوم الاتفاق السياسي.
 - المبحث الثاني : الأساس الدستوري والقانوني للاتفاق السياسي وطبيعته.
 - المبحث الثالث : موقف القضاء الدستوري من الاتفاقات السياسية.
 - المبحث الرابع : تطبيقات الاتفاقات السياسية في دستوري العراق ولبنان وتقويمها.
- ثم سننهي بحثنا بخاتمة وتوصيات تمثل مسك الختام لما تم التوصل إليه من نتائج وتوصيات.

مفهوم الاتفاق السياسي

تتنوع التسميات التي تطلق على الاتفاق السياسي، فقد يُطلق عليه وثيقة الوفاق الوطني^١، أو إعلان سلطة الشعب^٢، أو الميثاق الوطني^٣، أو ميثاق العمل الوطني^٤، أو ميثاق السلم والمصالحة الوطنية^٥، أو ميثاق الثورة^٦.

^١ - تتنوع التسميات التي أُطلقت على الاتفاقات السياسية في لبنان، حيث تمثلت في الصيغة المكرسة منذ عهد المتصرفية، والميثاق الوطني لعام ١٩٤٣ ووثيقة الوفاق الوطني أو اتفاق الطائف لعام ١٩٨٩ واتفاق الدوحة لعام ٢٠٠٨. ينظر: الموقع الرسمي الإلكتروني لمجلس النواب اللبناني الآتي:

www.lp.gov.lb/CustomPage.aspx?id=27&masterId=1

^٢ - أُطلقت تسمية (إعلان سلطة الشعب) في ليبيا عام ١٩٧٧ على الإعلان الذي اقره ممثلو الشعب تحت قيادة الرئيس المخلوع (معمر القذافي) في المؤتمر القومي العام المنعقد بتاريخ ١٩٧٧/٣/٢، وتلاه في ذلك إصدار الوثيقة الخضراء الكبرى لحقوق الجماهير عام ١٩٨٨. للمزيد من التفاصيل ينظر: الموقع الإلكتروني الآتي:

www.libya-watanona.com/adab/mugariaf/mm08039a.htm

^٣ - أُطلقت تسمية (الميثاق الوطني) في المملكة الاردنية الهاشمية، حيث تم إعداد هذه الوثيقة عام ١٩٩١ من قبل الملك (حسين بن طلال) لاكمال النهج الديمقراطي، وتم الاجماع عليه في المؤتمر العام المنعقد في السنة ذاتها. للمزيد من التفاصيل حول مضمون هذا الميثاق ينظر الموقع الرسمي الإلكتروني لرئاسة الوزراء الاردني

www.pm.gov.jo/arabic/index.php?page_type=pages&part=1&page_id=80

^٤ - أُطلقت تسمية وثيقة الميثاق الوطني في مملكة البحرين، حيث تم إعداد هذه الوثيقة عام ٢٠٠٠، وتم عرضها على الاستفتاء الشعبي يومي ١٤-١٥ شباط ٢٠٠١، و صدر الامر الاميري بالتصديق رقم (١٧) لسنة ٢٠٠١، وتعد وثيقة سياسية تضمنت مبادئ عامة وأفكاراً أساسية لتحديد مسارات العمل

الوطني في البحرين. www.bipd.gov.bh/images/methaq/Methaq.pdf

^٥ - تم إعداد ميثاق السلم والمصالحة الوطنية من قبل الرئيس الجزائري (عبد العزيز بوتفليقة) عام ١٩٩٩،^٥ وتم عرضه على الاستفتاء الشعبي في ٢٩/١١/٢٠٠٥، وتم التصديق عليه بموجب الأمر رقم ٠١-٠٦ الصادر في ٢٧/٢/٢٠٠٦، ليبدأ سريانه من تاريخ نشره في ٢٨/٢/٢٠٠٦، والهدف منه إيجاد مخارج قانونية وأرضية مقبولة للجماعات المسلحة أو مختلف قوات الأمن التي حاربتهم بنعتهم كأطراف للمأساة الوطنية في محاولة لوضع نهاية لحرب العشرية السوداء، وذلك من خلال منح عفو عام عن اعمال الالكتروني لوزارة العدل الجزائرية العنف. للمزيد من التفاصيل حول نصوص هذا الميثاق ينظر الموقع الآتي:

وأياً كانت التسميات التي تُطلق على هذا المفهوم فإنه يتوجب تحديد معناه، فضلاً عن تحديد طبيعة القواعد الدستورية، وهو ما يوجب علينا التطرق إلى ذلك من خلال تقسيم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

المطلب الاول

تعريف الاتفاق أو الميثاق السياسي

اختلف الفقهاء في تعريف الميثاق السياسي بين عدة اتجاهات وآراء: حيث ذهب الرأي الأول: إلى تعريفه بأن (الميثاق لغة هو العهد أو الشرعة أو الاتفاق الذي تسمو فيه المنفعة العامة على النافع الخاصة والذي رجعة فيه، فلا بد أن تكون له وفيه أحكام وضوابط تحدد موضوعه وتنظم العمل به بغية النأي به عن اللغو والزلل والشطط)^١.

فيما ذهب الرأي الثاني إلى تعريفه بأنه (خطوط عريضة ترسمها القوى الفاعلة في المجتمع سواء بالطريق العقدي أو بالفرض الثوري أو إثر التحولات الكبرى التي تمر فيها الدول أو بعد الحروب تضع التزامات على عاتق السلطات، ولا يتقبل الرأي العام هذه المواثيق إلا إذا جاءت معبرة عن رغباته وآماله ومنبثقة من طبيعته وتهدف إلى تأسيس بنية فكرية تقوم عليها المجتمعات)^٢.

أما الرأي الثالث فعرفه بأنه (قيام القوى السياسية الحاكمة بإبرام اتفاقات سياسية في بعض الأحيان لغرض المحافظة على مصالحها الذاتية وضمان بقائها على سدة الحكم غير عابئة بنصوص الدستور والقوانين، لا بل خارقة لها من اعز أطرافها)^٣.

وبهذا يختلف الاتفاق عن التوافق الذي يقصد به التراضي من خلال الوصول بالآراء المختلفة إلى نوع من الحكم المشترك، ويُعد سمة عضوية وجوهرية في العمل البرلماني، ومن أشهر آلياته التشاور بين الآراء والمجموعات المختلفة أو بين الأغلبية والمعارضة، ومن ثم قد

www.mjustice.dz/html/conference/site_reconciliation%20nationale/site_reconciliation%20nationale_%20ar/?p=ordre

^١ - أطلقت هذه التسمية على الميثاق الأول للثورة البيضاء في الصومال الصادر ٢١ أكتوبر ١٩٦٩. للمزيد

من التفاصيل ينظر الموقع <https://mohamy.wordpress.com/category>

^٢ - القاضي انور الحجار - قراءة في الدستور اللبناني - المنشورات الحقوقية صادر - بيروت - ٢٠٠٦ - ص ١٥.

^٣ - د. عصام نعمة اسماعيل - اتفاق الدوحة (إقرار الاتفاق - قيمته القانونية - صلته بالمواثيق السابقة) - مطبعة رشاد برس - بيروت - ٢٠٠٩ - ص ٧ و ٧٥.

^٤ - د. غازي فيصل مهدي - الاتفاقات السياسية في ميزان القانون - مقالة منشورة في إشكالات تطبيق النصوص الدستورية - دون مكان وزمان النشر - ص ٤٤-٤٥.

يتطور التوافق ليصل إلى الاجماع، وقد يُشير أيضاً إلى الاتفاق على هدف واحد بين الجماهير والسلطة بحيث يتحقق نوع من الاستقرار في النظام^١.

المطلب الثاني

أهمية الاتفاقات السياسية

لئن تأملنا الاتفاقات أو التسويات التي عقدت بين الحاكم والمحكوم لوجدنا أنَّ الشواهد التاريخية لم تُشر إليها إلا في الازمات الحادة المهددة للدولة بالانقسام، إذ كانت تتخذ شكل ميثاق أو اتفاق بين الفرقاء المتنازعين، والتي تنتهي غالباً بأحد الطرفين: **الطريق الأول**: إنهاء الصراع بين الحاكم والحركات الشعبية من خلال صياغة ميثاق جديد، أما **الطريق الثاني**: فيتمثل في صياغة اتفاق يرسى التناقضات على حلول مشتركة تعمل على إدماج الشعب في منهاج سياسي موحد، وفي كلي الحالتين صدرت قاعدة دستورية درجت الدول على تطبيقها، واعتبرتها القانون الأعلى الذي أقسم الحاكم والمحكوم على تطبيقه، ومن ثم فقد تصدر هذه الاتفاقات أو المواثيق بصورة مكتوبة كما هو الحال في بريطانيا والولايات المتحدة الأميركية وأستراليا، أو قد تصدر بصورة عرفية كما هو الحال بالنسبة للميثاق الوطني اللبناني لعام ٢٠١٩٤٣.

أما في الواقع العربي فمن استقراء المواثيق أو الاتفاقات السياسية نجد أنها لا تخرج عن فرضين: **الفرض الأول**: يتمثل بوجود مشاكل جسيمة بين القوى السياسية أو الطوائف المتنوعة داخل الدولة الواحدة، أو تكون هناك حرب أهلية، ومن ثم فإنَّ الاتفاق السياسي تأتي أهميته من انتهاء حالة الصراع أو الحرب الأهلية، ومن شأنه أن يكون فاتحة عهد جديد بين الفئات المتناحرة كما هو الحال في لبنان والجزائر وغيرها.

أما **الفرض الثاني**: فلا يكون هناك أي مشاكل سياسية داخلية، وإنما يكون الاتفاق السياسي أو الميثاق الوطني الهدف منه إجراء العديد من الإصلاحات الدستورية، ومن ثم يجيء الاتفاق السياسي في خطوة جادة في سبيل الوصول بإدارة الدولة إلى مرحلة الكمال، كما هو الحال في الدول التي تعتق النظام الملكي كالبحرين والاردن.

المطلب الثالث

تحديد طبيعة القواعد الدستورية

^١ - د. علي الصاوي، د. زين عبد الهادي - القاموس البرلماني العربي - الهيئة المصرية العامة للكتاب - ٢٠١٣ - ص ٩٥.

^٢ - د. حيدر المولى - التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية - منشورات زين الحقوقية - بيروت - ٢٠١١ - ص ٤١٥.

انقسم الفقهاء الدستوريون حول تحديد طبيعة القواعد الدستورية بين (ثلاثة) آراء: حيث ذهب **الرأي الأول** إلى أنَّ القواعد الدستورية تعد قواعد قانونية، وذلك بالاستناد إلى مبدأ سمو الدستور، فطالما أنَّ القواعد الدستورية تعلو على القواعد القانونية، لذا فإنها تعد في الوقت ذاته مصدر قانونيتها، فيما ذهب **الرأي الثاني**: إلى انكار الطبيعة القانونية على القواعد الدستورية، وذلك لافتقارها إلى عنصر الجزاء المادي^١.

أما **الرأي الثالث**: فذهب إلى أنَّ القاعدة الدستورية تعد ذات طبيعة سياسية، فلا يمكن للقواعد الدستورية أن تبين طريقة ممارسة السلطة دون أن تحدد القابضين عليها، لذا فإنَّ الدساتير منذ نشأتها قد استعملت كوسيلة لتكريس سلطة فرد أو حزب معين، ومن ثم فإنَّ جميع دساتير العالم تمثل وثائق نصر لقوى سياسية على أخرى، لذا فإنَّ (قواعد القانون الدستوري هي بالأحرى قواعد توازن سياسي أكثر من كونها أساساً للمشروعية)^٢.

^١ - د. احسان المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة - النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - الطبعة الثانية - المكتبة القانونية - بغداد - ٢٠٠٩ - ص ١٦٢-١٦٣.

^٢ - د. منذر الشاوي - دولة القانون - الطبعة الاولى - مطبعة الذاكرة للنشر والتوزيع - بغداد - ٢٠١٣ - ص ١٠٢-١٠٣.

المبحث الثاني

الأساس الدستوري والقانوني للاتفاق السياسي وطبيعته

تتنوع الأسس القانونية للاتفاقات السياسية، فمن هذه الأسس ما يجد سنداً له في نصوص الدستور، يستوي في ذلك أن يكون بصورة صريحة أو ضمنية، ومنها ما يجد أساسه في القوانين والأنظمة الداخلية للبرلمان (مجلس النواب)، وبالنظر لاختلاف هذه الأسس في التشريعات العراقية عن التشريعات اللبنانية لذا سنقسم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

المطلب الأول

الأساس الدستوري والتشريعي للاتفاقات السياسية في العراق

بالنظر لاختلاف الأحكام المنظمة للاتفاقات السياسية في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ عن تلك الأحكام التي اقترتها القوانين والأنظمة، يستوي في ذلك بالنسبة إلى لبنان أو العراق لذا سنتناولها في الفروع الآتية:

الفرع الأول

موقف الدستور العراقي من الاتفاقات السياسية
لئن تأملنا دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لوجدنا أنه لم ترد فيه إشارة صريحة إلى تبني الاتفاقات السياسية، ومن ثم فإن هذه الاتفاقات لا يمكن وصفها بالطبيعة الدستورية، لانتهاء السند الدستوري لها.

وعلى الرغم من ذلك إلا أنه وردت العديد من الاشارات الضمنية لدور الاتفاقات السياسية، ومنها نوع الديمقراطية التي اعتنقها دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^١ والتي تنطوي على مقوم أساسي وهو المشاركة في القرار السياسي^٢، وكذلك تسمية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء^٣، فضلاً عن أن العديد من الاتفاقات السياسية تم إفراد العديد من النصوص الدستورية لمعالجتها، كما هو الحال بالنسبة لتشكيل لجنة التعديلات الضرورية على الدستور^٤، وتطبيع الاوضاع في المناطق المتنازع عليها^٥.

^١ - تنص المادة (١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن (جمهورية العراق دولة اتحادية...

نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي...)

^٢ - فلاح خلف كاظم الزهيري - الديمقراطية والتداول السلمي للسلطة ... حتمية الترابط - مجلة السياسية والدولية - الجامعة المستنصرية - العدد ٢٢ - ٢٠١٢ - ص ٢.

^٣ - تنص المادة (٧٦/أولاً) من الدستور العراقي على أن (يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء...)

^٤ - ينظر المادة (١٤٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

فيتضح من النصوص المذكورة أنَّ الدستور العراقي قد اتسم بالطبيعة السياسية لاحتوائه على العديد من النصوص الضمنية التي عالجت الاتفاقات السياسية.

الفرع الثاني

موقف المشرع العراقي من الاتفاقات السياسية بالنظر لتنوع التشريعات التي عالجت أساس الاتفاقات السياسية لذا سنتناولها تباعاً كآلاتي:

أولاً: قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦

تجدر الإشارة إلى أنَّ مجلس النواب أصدر قانونين يعالجان تنظيم استبدال أعضائه، وهما القانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦، والقانون رقم (٤٩) لسنة ٢٠٠٧، وعلى الرغم مما يتراءى لنا أنَّ القانون الأخير هو المعول عليه استناداً لقواعد التفسير التي تقضي بأنَّ (النص اللاحق ينسخ النص السابق)، إلا أنَّ هذا القول غير صحيح، إذ إنَّ القانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ هو المعول عليه في حالات الاستبدال وفقاً للمادة (٢) من قانون مجلس النواب رقم (٥٠) لسنة ٢٠٠٧.

ولئن تأملنا المادة (٢) من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ لوجدنا أنها حددت الآلية الواجب اتباعها عند شغور منصب النائب في مجلس النواب حيث تنص على أنه (إذا شغل أحد مقاعد مجلس النواب لأحد الأسباب المذكورة في المادة الأولى، فيتم استبداله بمرشح من نفس القائمة التي شغل المقعد المخصص لها في مجلس النواب وحسب الترتيب التالي:

١- إذا كان المقعد شاغر ضمن المقاعد التعويضية التي حددها القانون الانتخابي فيعوض من القائمة التعويضية للكيان السياسي المعني على أن يكون المرشح من بين الذين سبق للمفوضية أن صادقت على ترشيحهم لخوض الانتخابات بغض النظر عن المحافظة .

٢- إذا كان المقعد شاغر ضمن مقاعد المحافظة التي حددها القانون الانتخابي، فيُعوض من الكتلة التي ينتمي إليها العضو المشمول بالاستبدال ضمن قائمة المحافظة، وفي حالة استنفاد أسماء المرشحين في محافظة ما فعلى الكيان المعني تقديم اسم مرشح آخر، على أن يكون من بين من رشحهم الكيان ضمن القائمة الانتخابية في محافظة أخرى ومن الذين سبق للمفوضية أن صادقت على ترشيحهم.

٣- إذا كان المقعد شاغر يخص امرأة فلا يُشترط أن يحل محلها امرأة إلا إذا كان ذلك مؤثراً على الحد الأدنى لتمثيل النساء بالمجلس .

^١ - ينظر المادة (١٤٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

^٢ - نُشر قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦ في الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٢٤ في ٢٠٠٦/٧/١٩.

٤- إذا كان المقعد شاغر يخصص كياناً سياسياً مكوناً من شخص واحد، فيخصص المقعد إلى مرشح آخر من كيان سياسي آخر حصل على الحد الأدنى من عدد الأصوات المقرر الحصول عليها على المقعد) .

وعلى الرغم من صراحة الحكم المذكور في المادة أعلاه والتي توجب أن يكون الاستبدال من العضو الاحتياطي في القائمة التي ينتمي إليها العضو الذي شغل منصبه، إلا أن الكتل السياسية خالفت هذا النص، وذلك بالاتفاق السياسي بين رؤساء هذه الكتل على منح حق الاستبدال وتسمية المرشح البديل برئيس القائمة أو الكتلة التي شغل مقعدها، وهو ما يبرز لنا دور الاتفاقات السياسية في تعديل نصوص القانون المذكور، حيث أن الكتل السياسية لم تراعى تسلسل الاعضاء الاحتياطي في القائمة، ومن ثم فإن رئيس الكتلة حراً في اختيار من يشاء دون التقيد بتسلسل الاحتياط، لذا فإننا ندعو إلى ضرورة الالتزام بنص القانون، وعدم الاعتداد بنص الاتفاق السياسي، وذلك لمخالفته الصريحة لنصوص القانون والدستور .

وعلى الرغم من هذه المخالفة إلا أن المحكمة الاتحادية لم تحكم بعدم دستورية هذا الاتفاق في العديد من القضايا التي عُرِضت عليها، إذ إنها تراقب فقط وجوب أن يكون اشغال المقعد من نفس الكيان في تلك القائمة وعن المحافظة ذاتها في حالة عدم استنفاد اسماء مرشحي المحافظة، فضلاً عن ترشيحه للمقعد من رئيس الكيان بموجب الإشعار المرسل منه إلى مجلس النواب^١، فالكتلة ممثلة برئيسها هي التي ترشح من تراه مناسباً لإشغال هذا المقعد^٢، ودون بتسلسل المرشح البديل أو عدد الاصوات الحاصل عليها.

ثانياً: النصوص الواردة في النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦

القاعدة العامة هي أن النظام الداخلي للسلطة التشريعية يُفترض احتوائه على الأحكام كافة المنظمة لعمل هذه السلطة، وعلى الرغم من ذلك فإنه من استقراء النظام الداخلي لمجلس النواب لعام ٢٠٠٦ نجد احتوائه على العديد من النصوص التي عالجت الاتفاق السياسي، إذ يتمثل أولى: هذه المعالجات في وجوب توافق الرئيس مع نائبيه في هيئة رئاسة مجلس النواب في الإشراف والرقابة على جميع الموظفين والعاملين في ديوان المجلس، وفي اتخاذ القرارات المتعلقة بالتعيين والإيفاد إلى الخارج بما يحقق مبدأ التوازن وتكافؤ الفرص لجميع العراقيين في شغل وظائف الدولة، وكذلك اتخاذ القرارات المتعلقة بالترفيه ونقل الخدمة والتقاعد والانضباط وفقاً للقوانين النافذة في الدولة^٣، وثانيها: عقد الجلسات بموجب برنامج الجلسة المتوافق عليه

^١ - يُنظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٢٥/٢٨/٣٠/اتحادية/٢٠١١ الصادر في ١٠/٨/٢٠١١

^٢ - يُنظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٧٣/اتحادية/٢٠١١ الصادر في ٢٦/١٢/٢٠١١.

^٣ - يُنظر: المادة (٩/ثاني عشر/أ) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.

في هيئة الرئاسة^١، وثالث هذه الصور: تتمثل في انتخاب خلف لرئيس المجلس أو أي من نائبيه في حالة خلو المنصب وفقاً لضوابط التوازنات السياسية بين الكتل^٢.

ورابعها: في قيام نائب الأول أو الثاني لرئيس المجلس في متابعة أعمال اللجان الدائمة وتقديم التقارير بشأنها وفقاً لما أُنقِص عليه في هيئة الرئاسة^٣.

أما خامس: هذه المعالجات فتتمثل في إصدار بيانات باسم مجلس النواب من هيئة الرئاسة وبعد التشاور مع رؤساء الكتل البرلمانية حول القضايا الهامة والمستجدات التي ترى ضرورة إصدار بيان حولها^٤.

فضلاً عن تشكيل لجنة مؤقتة لتعديل الدستور المنصوص عليها في المادة (١٤٢) من الدستور، ولجنة أخرى لمراقبة تنفيذ المادة (١٤٠) من الدستور^٥.

كما أنَّ اختيار أسماء المرشحين لكل لجنة من اللجان الدائمة في قائمة واحدة يتم التوافق عليها من قبل الكتل البرلمانية^٦، فضلاً عن أنَّ لكل لجنة متابعة ومراقبة حفظ التوازن في المؤسسات ذات العلاقة باختصاصها^٧.

المطلب الثاني

الأساس الدستوري والقانوني للاتفاقات السياسية في لبنان

بالنظر لاختلاف موقف المشرع الدستوري اللبناني عن موقف المشرع فيما يتعلق بالاتفاقات السياسية لذا سنتناولها في الفروع الآتية:

الفرع الأول

موقف الدستور اللبناني من الاتفاقات السياسية
يتمثل الأساس الدستوري للاتفاق أو الميثاق السياسي في البند (ي) من مقدمة الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل الذي نص على أنه (لا شرعية لأي سلطة تتناقض ميثاق العيش المشترك).

^١ - يُنظر: المادة (١١/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

^٢ - يُنظر: المادة (١٢/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي.

^٣ - ينظر: الفقرتان (أولاً/ب) و(ثانياً/ب) من المادة (٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

^٤ - ينظر: المادة (٣٨/أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

^٥ - ينظر: المادتان (٦٨) و(٧١) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

^٦ - ينظر: المادة (٧٢/ثانياً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

^٧ - ينظر: المادة (٨٧/ثالثاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

فيتضح أنَّ ميثاق العيش المشترك لا يعد مجرد شعار أو عنوان، ولكنه في حقيقته ومضمونه يعد منهج حياة وطنية، الذي يقوم على مجموعة من المبادئ المتكاملة والمتناسقة كما وردت في بنود المقدمة، لتكون مرتكزاً للدستور، وشرعة يلتزم بها اللبنانيون في مسارهم الوطني والسياسي، ومن ثم يتضح أنَّ بنود ميثاق العمل المشترك التي حرص الدستور على وضعها في مقدمة الدستور جاءت بصيغة إعلان دستوري لتكون الأساس لبناء الدولة وصيانة الوحدة^١.

كما الفقرة (ح) من مقدمة الدستور قد نصت على (إلغاء الطائفية السياسية هدف وطني أساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية)، ناهيك عن المادة (٩٥) من الدستور التي تنص (على مجلس النواب المنتخب على أساس المناصفة بين المسلمين والمسيحيين اتخاذ الإجراءات الملائمة لتحقيق إلغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية وتشكيل هيئة وطنية برئاسة رئيس الجمهورية، تضم بالإضافة إلى رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء شخصيات سياسية وفكرية واجتماعية. مهمة الهيئة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية وتقديمها إلى مجلسي النواب والوزراء ومتابعة تنفيذ الخطة المرحلية. وفي المرحلة الانتقالية: أ- تمثّل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الوزارة.

ب- تلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وفي ما يعادل الفئة الأولى فيها وتكون هذه الوظائف مناصفة بين المسيحيين والمسلمين دون تخصيص أية وظيفة لأية طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة).

ولم يقتصر الأمر عند هذا الحد فحسب، بل نجد أنَّ الفقرة (٢) من المادة (٥٣) من الدستور توجب على رئيس الجمهورية تسمية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجه، كما أنَّ المادة (٢/٦٤) من الدستور تلزم رئيس الوزراء بإجراء الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة.

فيتضح مما تقدم أنَّ الاتفاق السياسي يمثل ركيزة أساسية من مرتكزات النظام السياسي والدستوري في لبنان، وقد نص عليه المشرع الدستوري في صيغة العيش المشترك، ففي الوقت الذي نجد فيه أنَّ الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ قام على أساس الشراكة الطائفية في

^١ - القاضي انور الحجار - مرجع سابق - ص ١٧.

السلطة، نجد بالمقابل أنَّ هذه الصيغة التوافقية تكرست في الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣، وجرى تصحيحها وتكريسها ثانية في اتفاق الطائف (وثيقة الوفاق الوطني) عام ١٩٨٩^١.

المطلب الثالث

طبيعة الاتفاقات السياسية

بعد أن انتهينا إلى وجود العديد من النصوص التي تطرقت إلى معالجة الاتفاقات السياسية بصورة صريحة أو ضمنية، لذا فالتساؤل الذي يثار بهذا الصدد: هل تعد الاتفاقات السياسية ذات طبيعة دستورية، وإذا ما سلمنا بذلك فما هي النتائج المترتبة على ذلك؟

وبالنظر لاختلاف مسلك الدستور اللبناني عن مسلك المشرع العراقي بهذا الشأن لذا سنتناول ذلك في الفروع الآتية:

الفرع الاول

طبيعة الاتفاقات السياسية في العراق

لم يتطرق الفقهاء الدستوريون لطبيعة الاتفاقات السياسية في العراق إلا استثناءً، حيث ذهب البعض إلى انه يتوجب التفرقة بين نوعين من الاتفاقات السياسية التي تجري بين القوى السياسية، النوع الأول: هو الذي يوافق أحكام الدستور والقوانين، وبالتالي يعد ملزماً للجميع، ومن يخالفه يعرض نفسه للمسؤولية القانونية، اما النوع الثاني: فهي الاتفاقات التي تتم بالخروج على احكام الدستور والقوانين أو المخالفة لأحكامها، حيث تعد أعمالاً مخالفة للقانون ويمكن الطعن بها امام القضاء وطلب الغائها، ومن ثم فإنَّ القوى السياسية التي تخرق الاتفاقات التي كانت طرفاً فيها لا تتحمل المسؤولية القانونية إذا كانت الاتفاقات مخالفة الدستور والقوانين، بل تتحمل مسؤولية أدبية^٢.

وإزاء عدم شمولية الرأي المذكور نرى من جانبنا أنَّ الاتفاقات السياسية لا تعدو عن كونها رؤى سياسية أو إعلانات لمبادئ تخص كتل أو أحزاب معينة، ومن ثم تتمتع بقيمة أدبية، فهي ليست ملزمة للسلطات العامة في العراق، كونها مبادئ توجيهية، كما أنها غير ملزمة للأطراف السياسية التي لم ترتضيها^٣.

^١ - د. عصام سليمان - الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة) - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - الطبعة الاولى - ٢٠١٠ - ص ٢٣٧.

^٢ - د. غازي فيصل مهدي - الاتفاقات السياسية في ميزان القانون - مرجع سابق - ص ٤٥ - ٤٦.

^٣ - وقد اعتنق الفقه المصري هذا الرأي حيث ذهب غالبية إلى القول بأنه في الوقت الذي اعترف فيه القضاء الدستوري في فرنسا لإعلان الحقوق بقيمة دستورية تعادل القيمة الدستورية لنصوص الدستور، بالمقابل انتهى إلى أنه لا يوجد نص أعلى من نصوص الدستور، فالنصوص الدستورية هي أعلى النصوص القانونية قدراً ولا يوجد نص أعلى من نصوص الدستور في مصر، فمقدمة الدستور أو إعلان

ونزولاً على ما تقدم فلئن استقرئنا قرار الإصلاح السياسي للمرحلة القادمة رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٨ لوجدنا أنه احتوى على العديد من المبادئ: ومنها الالتزام بأحكام الدستور، وتنفيذ مطالب الكتل السياسية وفق استحقاقها في أجهزة الدولة لمناصب وكلاء الوزارات والدرجات الخاصة، فيما اناطت بهيئة رئاسة مجلس النواب متابعة تنفيذ القرار.

فيتضح أنّ هذا الاتفاق السياسي تم تكييفه على أنه قرار صادر من مجلس رئاسة الجمهورية، وينطوي على الزام هيئة رئاسة مجلس النواب بمتابعة تنفيذه، وعُد نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، ومن ثم يتضح أنه يفرض إلزاماً على السلطات العامة والكتل النيابية بالالتزام بالدستور ومراعاة التمثيل الطائفي، لذا وطالما أنّ هذه المبادئ منصوص عليها في صلب دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لذا فإنّ هذا القرار يتسم بالطبيعة الدستورية للسبب المذكور، فضلاً عن تناوله قضايا ذات مساس بالدستور بالاستناد إلى المعيار الموضوعي في تحديد القواعد الدستورية.

وعلى الرغم من ذلك إلا أنّ هذا الرأي لا يمكن الأخذ به على إطلاقه، فمع تسليماً بإمكانية قيام مجلس الرئاسة (رئيس الجمهورية) بإصدار القرارات الجمهورية وفقاً لنصوص الدستور إلا أنه بالمقابل لا يمكننا التسليم بباقي فقرات القرار، والتي من أهمها: تكليف هيئة رئاسة مجلس النواب بمتابعة هذه القرارات، لعدم امتلاك رئيس الجمهورية هذه الصلاحية، فضلاً عن انطوائه على مخالفة صريحة لمبدأ الفصل بين السلطات، كونه ينطوي على توجيه هيئة رئاسة البرلمان من قبل رئيس الجمهورية بأداء عمل لم ينص عليه الدستور أو النظام الداخلي للمجلس.

لذا فلا يمكننا التسليم بالطبيعة الدستورية لهذا القرار لمخالفته مبدأ الفصل بين السلطات، أما فيما يتعلق بالطبيعة القانونية لهذا القرار فمن المعلوم أنّ القرار صدر بتوقيع رئاسة الجمهورية، وطالما أنه استوفى الشكل القانوني له وهو نشره في الجريدة الرسمية فيُعد ذا صفة قانونية، ومن ثم يتوجب على السلطات العامة احترامه وتنفيذه شريطة عدم مخالفته لنصوص الدستور.

نخلص مما تقدم إلى أنّ الاتفاق المذكور لا يعدو عن كونه صيغة قرار، له طابع سياسي كونه ينطوي على مبادئ توجيهية يتوجب على الكتل السياسية الالتزام بها، وكذلك الحال بالنسبة للرئاسات الثلاث (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء، رئيس مجلس النواب). وينطبق الحكم ذاته بالنسبة إلى وثيقة الشرف الوطني، وكذلك الحال بالنسبة إلى وثيقة الاتفاق السياسي بين الكتل السياسية المشاركة في حكومة الوحدة الوطنية لعام ٢٠١٤، فلا

الحقوق إذا وجد فلا يتمتع بقيمة دستورية اعلى من الدستور نفسه. د. مصطفى ابو زيد فهمي - القانون الدستوري فقهاً وقضاءً - دار المطبوعات الجامعية - الاسكندرية - ٢٠٠٨ - ص ١٤٢-١٤٣.

يكتسب أي منهما الطبيعة الدستورية طالما لم يتم اعتناقها من قبل المشرع الدستوري، ومن ثم ادراجها في متن الدستور عن طريق تعديله^١.

الفرع الثاني طبيعة الاتفاقات أو الميثاق السياسي في الدستور اللبناني

تختلف الطبيعة الدستورية والقانونية للمواثيق السياسية في لبنان باختلاف نظرة كل فقيه لكل اتفاق على حدة، لذا ومن أجل الوقوف على هذه الطبيعة سنتناولها تباعاً كالاتي:

أولاً: الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣

لم يتفق الفقهاء على طبيعة قانونية موحدة بشأن العلاقة بين الميثاق الوطني والدستور اللبناني لعام ١٩٢٦، حيث ذهب **الراي الأول**: إلى القول بأنّ الميثاق اعلى مرتبة من الدستور و يسمو عليه، وقد استندوا في ذلك إلى العديد من الأسس: **أولها**: إنّ الميثاق يمثل الشرعة الأساسية للبلاد أو الدستور الحقيقي للبلاد، خلافاً للدستور الذي يمثل الشرعة الثانوية أو الدستور الشرعي للبلاد، **وثانيها**: إنّ المبادئ غير المكتوبة التي احتواها الميثاق تعد أهدافاً روحية لدى الجميع، حيث جاء ليقم نوع في الشراكة الفعلية في الحكم بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، وهو ما أدى إلى التعديل الشفوي لدستور ١٩٢٦، باعتبار أنّ المبادئ التي احتواها تشكل حلاً لمشكلة الكيان اللبناني^٢.

فيما ذهب **الراي الثاني**: إلى القول بأنّ الميثاق ادنى مرتبة من الدستور، أو أنّ الدستور اعلى من الميثاق الوطني، فالقاعدة هي أولوية الدستور على الاتفاق، وقد استندوا في ذلك إلى العديد من الأسس: **أولها**: إنّ الدستور يعد القاعدة الأساسية للدولة، حيث اشترك في وضعه وإقراره ممثلو الدولة الشرعيون، خلافاً لما هو عليه الحال بالنسبة للميثاق الوطني الذي لم يشترك فيه سوى شريكين في الحكم، **وثانيها**: إنّ هدف الميثاق تمثّل بتحقيق مكسب وطني هام وهو تدعيم الكيان اللبناني، ومن ثم فلم يأتي بأي عُرْف دستوري بالنسبة إلى السلطات العامة، **وثالثها**: الاستشهاد بمقولة بشارة الخوري (ان الميثاق هو عهد شرف بين جميع اللبنانيين

^١ - نُشرت هذه الوثيقة على الموقع الرسمي لجريدة الصباح في ٢٠١٤/٩/٩ على الموقع الالكتروني الآتي:

www.alsabaah.iq/ArticleShow.aspx?ID=77521

^٢ - Michel Hudson, The Precarious Republics, Political Modernization in Lebanon, Consulting Editor, New York . Random House.1968.p:44.

كما اشار إلى هذا الرأي د. هناء صوفي عبد الحي - النظام السياسي والدستوري في لبنان - الشركة العالمية للكتاب - بيروت - ١٩٩٤ - ص ١٠٧.

غايته الاستقلال والسيادة والمحافظة على دستور البلاد)، ورابعها: إنّ الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ سابقاً في وجوده على الميثاق الوطني، ومن ثم فإنه مهما كانت القيمة التاريخية والسياسية للميثاق فإنّ الدستور يبقى ليؤكد الأساس للدولة^١.

أما الرأي الثالث: فذهب إلى أنّ الميثاق ليس دستوراً عرفياً في لبنان، وإنما يمكن تكييفه بأنه عرفاً دستورياً بالنظر لاعتناقه بعض القواعد العرفية التي لم ينص عليها دستور ١٩٢٦، حيث أوجد قواعد عرفية تكمل أحكام الدستور^٢.

فيما ذهب الرأي الرابع: إلى تكييف الميثاق بأنه ذو طبيعة خاصة، حيث أنّ الميثاق ليس دستوراً مكتوباً أو غير مكتوب (عرفياً)، لأنه محتواه لم يحدد بصورة واضحة، ولم يجمع الفرقاء السياسيين على الالتزام به أو تطبيقه في كل العهود السياسية، كما أنه ليس عقداً اجتماعياً، لأن غايته كانت تحقيق الاستقلال وتكريس الوحدة الوطنية، وهو ليس عرفاً دستورياً، لأنّ هناك ازدواجية في التطبيق بين الدستور والتوازن الطائف المنصوص عليه في الميثاق^٣.

أما الرأي الخامس: فقد ذهب إلى أنّ الميثاق الوطني يعد ركيزة أساسية من ركائز النظام السياسي اللبناني إلى جانب الدستور المكتوب، فهو الركيزة الثانية بعد الدستور للنظام السياسي اللبناني، فيعد مكملاً لدستور ١٩٢٦، وذلك لتطبيق مبادئه من تاريخ الاستقلال، حيث كان لمبدأ المشاركة الطائفية في السلطة الذي اقره الميثاق أثراً بارزاً على الصلاحيات التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية، مما أدى إلى وضع بعض الصلاحيات خارج إطار الممارسات الفعلية^٤.

وبعد أنّ اتضحت لنا العلاقة القانونية بين الميثاق الوطني والدستور، فلا بد من الإشارة إلى الطبيعة السياسية للميثاق، حيث ذهب الرأي الأول: إلى أنّ الميثاق لا يعدو عن كونه صيغة توافقية سياسية كانت حصيلة اتفاق شفهي بين رئيس الجمهورية الممثل للطائفة المسيحية (الموارنة) ورئيس الوزراء الممثل للطائفة المسلمة (السنة) وذلك على العديد من المبادئ،

^١ - د. مصطفى ابو زيد فهمي - النظام البرلماني في لبنان - الشركة الشرقية - بيروت - ١٩٦٩ - ص ٣٢٧.

^٢ - د. هناء صوفي عبد الحي - مرجع سابق - ص ١٠٦-١٠٩.

^٣ - باسم الجسر - ميثاق ١٩٤٣ - دار النهار - بيروت - ١٩٧٨ - ص ٣١٦.

^٤ - د. قبالان عبد المنعم قبالان - المؤسسات الدستورية في لبنان بين النص والممارسة في ضوء اتفاق الطائف - المنشورات الحقوقية صادر - بيروت - ٢٠٠٤ - ص ٧٢.

^٥ - د. عصام سليمان - مرجع سابق - ص ٢٤٣ و ٢٤٨.

ومنها: تقاسم السلطة وتوزيع النفوذ، ومن ثم يتضح أنَّ الصفة السياسية هي التي اتسم بها الميثاق الوطني بوصفه علاجاً مؤقتاً في السنوات الأولى لعهد الاستقلال^١.

فالميثاق بتضمينه الاتفاق الضمني بتوزيع الرئاسات الثلاث بين الطوائف الرئيسية في لبنان فإنه جاء مكرساً للواقع الطائفي القائم، ليعمم هذا التوزيع على مختلف مستويات السلطة، ومن ثم يمكن القول بأنه ميثاق طائفي، وذلك لقيامه بتسوية النزاع بين المسيحيين والمسلمين، دون أن ينفي ذلك الصفة السياسية لهذا الميثاق باعتباره اتفاقاً تم بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء^٢.

فيما ذهب **الراي الثاني**: إلى القول بأنَّ الميثاق الوطني لم يكُ مجرد تسوية سياسية ظرفية بين زعيمين سياسيين فحسب، بل صيغة وطنية لبنانية ولدت نتيجة لمجموعة من العوامل السياسية والاجتماعية، وتم تبنيها فور الوصول إلى السلطة عام ١٩٤٣، واجمع عليها اللبنانيون خلال معركة الاستقلال، ومن ثم يعد الميثاق بمثابة عقيدة سياسية وطنية تولدت عن دمج عقيدتين متباينتين متضاربتين في عقيدة واحدة هي العقيدة الوطنية^٣، وبعبارة أخرى يعد ميثاقاً إصلاحياً، حيث قام بالتسوية بين المسلمين والمسيحيين، حيث تخلى المسيحيون عن حماية الغرب، فيما تخلى المسلمون عن الوحدة مع سوريا من أجل اعتبار لبنان كيان عربي مستقل^٤.

فيتضح مما تقدم أنَّ الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣ يتسم بالطبيعة الدستورية، حيث أُعتبر عرفاً دستورياً يكمل ما نقص من أحكام الدستور، كما أنه أُتسم بالصفة السياسية، حيث أنه اعتنق العديد من المبادئ غير المدونة في الدستور كالتأكيد على الهوية اللبنانية، واحتوائه على صيغة توافقية للتفاهم على العيش المشترك بين الطوائف اللبنانية، لذا فإنَّ الميثاق يتسم بالطبيعة الدستورية والسياسية في آن واحد.

ثانياً: اتفاق الطائف لعام ١٩٨٩

إنَّ اتفاق الطائف أو وثيقة الاتفاق الوطني كانت له نتائج ايجابية على الحياة السياسية في لبنان، حيث تمثلت النتيجة الفورية له في انتهاء الحرب الاهلية في لبنان وفتح الطريق إلى حكم متحرر من اثقال الماضي ومعوقاته وخطاره، فما كان من القوى الفاعلة والاحزاب إلا أنَّ اجمعت على قبوله للنتائج التي حققها، فضلاً عن طائفة الأحكام والمبادئ التي تضمنتها وثيقة

^١ - د. قبلان عبد المنعم قبلان - مرجع سابق - ص ٧٢-٧٥.

^٢ - د. عصام سليمان - مرجع سابق - ص ٢٤٦-٢٤٧.

^٣ - د. زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - المجلد الاول - بيروت - ٢٠٠٦ - ص ٢٥٦ و

٢٦١.

^٤ - د. حيدر المولى - مرجع سابق - ٤١٦.

الطائف والتي أُضيفت إلى نصوص الدستور الجديد، وذلك بموجب القانون الدستوري رقم (١٨) الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١، ومن ثم فقد أصبحت هذه المبادئ التي احتواها الاتفاق مقدمة للدستور اللبناني، ناهيك عن الأحكام الأخرى ذات الطبيعة الدستورية التي أُضيفت إلى الدستور عن طريق تعديل المواد التي تستوجب التعديل دون إخلال بترتيبها الوارد في الدستور^١.

فيتضح مما تقدم أنّ اتفاق الطائف يتسم بالعديد من الصفات: إذ يتمثل أولها: في الطبيعة السياسية، حيث يمكن تلمس الطبيعة السياسية له، وذلك من خلال اعتباره بمثابة الإعلان الرسمي عن موافق أغلبية الاطراف المتنازعة في لبنان على وقف النار وصنع السلام، فلم يك سوى اتفاق على تسوية سياسية بين الفرقاء السياسيين، وبعبارة أخرى: إنّ وثيقة الوفاق الوطني لا تعدو عن كونها اتفاق سياسي مكتوب حظي بدعم عربي ودولي ونال الموافقة المبدئية لموافقة غالبية فرقاء النزاع الرئيسيين، وغاية هذا الاتفاق هي إنهاء حالة الحرب والانتقال إلى حالة السلم والإعمار^٢.

فيما يتمثل ثاني الصفات: في اتسامه بالطبيعة القانونية، حيث أنّ إقرار النواب للوثيقة يعني انهم توافقوا بصورة علنية ورسمية على تنفيذ كل ما نصت عليه وتعهدوا الترجمة السياسية والدستورية لكل ما ورد فيه، فالوثيقة ليست بقانون لأن المجلس النيابي عندما وافق عليها لم يكن مجتمعاً بصفة تشريعية، وإنما بصفة سياسية بوصفه ممثلاً للشعب والشرعية، كما أنّ إقرار المجلس النيابي التصويت على الوثيقة في (قصر القليعات) لا يمكن عده هو الآخر تصويماً على قانون، ومن ثم يتوجب على رئيس الجمهورية إصداره وطلب نشره في الجريدة الرسمية، بل يعد اتفاق الطائف ميثاقاً وطنياً تبناه النواب بصفتهم التمثيلية، وعقدوا العزم على تكريس مبادئه دستورياً، وينتج عن ذلك من الناحية القانونية أنه لا قيمة قانونية فعلية للوثيقة من دون التعديلات الدستورية التي صدرت في ١٩٩٠/٩/٢١، فالوثيقة ليست بدستور جديد، وإنما هي وثيقة تاريخية جاءت لتنتهي الحرب وتفتتح عهد السلام، ومن ثم فلا يعدو اتفاق الطائف عن كونه اتفاقاً سياسياً مدوناً ينطوي على تعهدات بإجراء إصلاحات دستورية سياسية تُعيد للدولة هيبتها^٣.

^١ - القاضي انور الحجار - مرجع سابق - ص ٥٥.

^٢ - د. هناء صوفي عبد الحي - مرجع سابق - ص ١٥٧-١٥٨.

^٣ - د. هناء صوفي عبد الحي - المرجع اعلاه - ص ١٥٧-١٥٨ و ١٦٠.

وبعبارة أخرى فإنّ وثيقة الطائف لا تلزم الدولة ولا مؤسساتها، فلا يمكن اعتبارها (قانون) نتيجة طرحها على المجلس النيابي، وإنما تعد مصدر وحي للسلطات اللبنانية فيما يتعلق بالإصلاحات المنشودة والمنصوص عليها في الاتفاق^١.

فيما ذهب **الراي الثاني**: إلى أنّ اتفاق الطائف ليس له مفعولاً دستورياً وقانونياً ما لم يقره المجلس النيابي في جلسة رسمية، حيث أنه قبل ذلك فلا يعدو الاتفاق عن كونه اتفاقاً سياسياً بين مجموعة من النواب لا يشكلون هيئة ذات شخصية قانونية، وبإقرار النواب هذا الاتفاق فإنه يكتسب قوته القانونية والدستورية بانتظار الاجراءات التفصيلية لتعديل المواد الدستورية المشمولة بالتعديل والتي جرت لاحقاً في ١٢/٩/١٩٩٠^٢.

عليه فإنّ غالبية نصوص اتفاق الطائف أصبحت ذا طبيعة دستورية، حيث أنّ غالبية الأحكام التي تبناها تُرجمت إلى الواقع العملي عن طريق إدراجها في نصوص الدستور القائم، ومن ثم فقد حقق هذا الاتفاق إصلاحات دستورية وسياسية كبيرة تمثلت في اعتماد النظام البرلماني كنظام للحكم، أما فيما يتعلق بالمبادئ والأحكام التي ليس لها صبغة دستورية فتحتفظ بمفاعيلها التوافقية ويُرجع اليها لزوماً عند كل اقتضاء^٣.

فيتضح مما تقدم أنّ اتفاق الطائف يعد وثيقة سياسية دستورية، حيث تتمثل الطبيعة الدستورية للاتفاق من خلال احتوائه على العديد من الإصلاحات السياسية والدستورية والتي صدرت بموجب الاجراءات المحددة في دستور ١٩٢٦، وهو الامر الذي يُفهم منه أنّ استعارة الصفة الدستورية لوثيقة الطائف ليس نابعة من طبيعة الموضوعات التي تناولتها، وإنما من اعتناقها من قبل المشرع الدستوري، أما قبل هذا التعديل فلا تعدو عن كونها وثيقة ذات طبيعة سياسية توجيهية.

ثالثاً: اتفاق الدوحة لعام ٢٠٠٨

انقسمت الآراء الفقهية بين مؤيد ومعارض لمنح اتفاق الدوحة القيمة الدستورية، حيث ذهب **الراي الأول**: إلى منح هذا الاتفاق القيمة الدستورية، ومن ثمّ منحه قوة ملزمة، ويستند اصحاب هذا الراي على العديد من الأسس: **أولها**: الوقائع السابقة على هذا الاتفاق والمتمثلة في تعذر التوافق السياسي بين فريقَي المعارضة والموالاة وارتفاع مستوى الصدامات ليصل إلى نزاع مسلح، ومن ثمّ فإنّ هذا التوافق يعد توافقاً يحمي اركان الدولة الثلاث، ومن ثمّ فإنّ اهمية المبادئ التي قررها والمتمثلة في إعادة السلام بين فئات الشعب، وإعادة تكوين السلطات تعد

^١ - خليل الهندي، انطوان الناشف - الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده (دراسات - نصوص - اجتهادات)

- ملف توثيقي شامل - المؤسسة الحديثة للكتاب - طرابلس - لبنان - ٢٠٠٠ - ص ٢٥.

^٢ - د. قبالن عبد المنعم قبالن - مرجع سابق - ص ١٦٠.

^٣ - القاضي انور الحجار - مرجع سابق - ص ٥٥.

أموراً كافية لمنحة الاتفاق الصفة الميثاقية ومن ثم الدستورية، وثاني هذه الحجج: تتمثل في آلية إقرار اتفاق الدوحة، حيث انه صدر بإجماع القوى السياسية اللبنانية وبدعم دولي ومبادرة عربية، أي: إنه حظي بإجماع داخلي ودولي، وثالثها: إن اتفاق الدوحة يُعد ركيزة أساسية لوثائق سياسية ورسمية، وذلك من خلال تبني السلطات الدستورية اللبنانية لهذا الاتفاق، ومن ثم كان بمثابة الركيزة الأساسية لخطاب القسم الذي القاه رئيس الجمهورية وفي كلمة رئيس مجلس النواب، ومن ثم البيان الوزاري للحكومة، لذا فإنّ هذا الاتفاق يعد ملزماً للسلطات الدستورية، وهو ما يتوجب معه منحه الصفة الدستورية لغرض الالتزام به، ورابعها: إنه يمكن استقاء القيمة الدستورية من مضمون بنود الاتفاق من خلال قوة الالتزام التي يتمتع بها الميثاق مضافاً إليها طبيعة هذا الالتزام وموضوعه، أي: إنّ دستورية الاتفاق تستمد من دستورية المواضيع التي تناولها الاتفاق، ومن ثم فإنّ القيمة الدستورية لهذا النص مُستقاة من مضمونه ومن كونه ركناً في موانئق لبنانية ومنصوصاً عليها في مقدمة الدستور^١.

وعلى الرغم من راحة الأسس التي استند إليها الرأي المذكور، فلا نؤيد هذا الرأي على إطلاقه، حيث نرى عدم اضاء الطابع الدستوري على اتفاق الدوحة، وذلك بالاستناد إلى العديد من الأسس، أولها: إنّ المدد الدستورية المتعلقة باختيار رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة تعد مدداً حتمية ويتوجب الالتزام بها، ومن ثم فلا يجوز للفرقاء السياسيين أن يتفقوا على تعطيل نصوص الدستور أو إسقاط المدد بصورة استثنائية ولمرة واحدة كما هو الحال بالنسبة إلى المادة (٤٩) من الدستور اللبناني، ناهيك عن أنّ العديد من النواب قد اعترضوا على تسمية رئيس الجمهورية التوافقي لوجود مانع دستوري يحول دون انتخابه، كونه لا زال في وظيفته كقائد للجيش ولم تمضِ على استقالته (سنتين) كما يوجب الدستور، أما فيما يتعلق بقانون الانتخاب فإنّ ما جاء في اتفاق الدوحة من اعتماد القضاء كدائرة انتخابية يخالف المبادئ المنصوص عليها في وثيقة الطائفة والتي تم اعتناقها في الدستور اللبناني، كما أنّ هذا المعيار يخالف مبدأ المساواة حيث سيؤدي ذلك إلى عدم المساواة في معدل عدد الناخبين لكل مقعد نيابي، ناهيك عن أنّ المجلس الدستوري في لبنان لم يمنح نصوص الوثيقة التي لم تدرج في متن الدستور أي قيمة دستورية^٢.

^١ - د. عصام نعمة اسماعيل - مرجع سابق - ص ٧٥-١١٩.

^٢ - ينظر قرار مجلس الدستوري اللبناني المرقم ٢/٢٠٠٣ الصادر في ٣١/٢/٢٠٠٢.

المبحث الثالث موقف القضاء الدستوري من الاتفاقات السياسية

لم يسلك القضاء الدستوري موقفاً موحداً من الاتفاقات أو المواثيق السياسية، حيث نجد أنَّ موقف المحكمة الاتحادية العليا في العراق يختلف عن موقف المجلس الدستوري في لبنان، لذا ومن أجل الوقوف على هذه الاتجاهات لذا سنقسم هذا المبحث إلى المطالب الآتية:

المطلب الاول موقف المحكمة الاتحادية العليا من الاتفاقات السياسية

من استقراء الأحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية باعتبارها محكمة حماية الدستور، نجد أنها اصدرت العديد من القرارات القضائية والتي تطرقت بصورة ضمنية أو صريحة للاتفاقات السياسية وشرعيتها، لذا ومن أجل الوقوف على هذه القرارات سنتناول ذلك في الفروع الآتية:

الفرع الاول تشكيل الوزارة

بالنظر لتنوع القرارات المتعلقة بتشكيل الوزارة لذا سنتناولها تباعاً كالاتي:

أولاً : تكيف تشكيل الوزارة عام ٢٠١٠ بأنها وزارة شراكة وطنية

تسنى للمحكمة الاتحادية العليا أنْ أقرت العديد من المبادئ المتعلقة بتشكيل الحكومة إثر تقديم الطعن إليها المتضمن أنْ بقاء (ثلاث) وزارات أمنية مهمة لم يتم تسمية وزرائها رغم مرور (سبعة) أشهر على تشكيل الحكومة جاء مخالفاً للدستور والنظام البرلماني، ويضر بمصالح البلاد العليا، إذ إنَّ تقديم رئيس الوزراء أسماء وزرائه على (ثلاثة) دفعات وبقاء الوزارات الأمنية بيده يفترض معه قيام رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر استناداً للمادة (٧٦) من الدستور، وهو الأمر الذي يُشكل مخالفة دستورية وخرقاً للدستور، كما طلب إلزام رئيس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء بتسمية الوزراء للوزارات الأمنية خلال المدة التي تحددها المحكمة، وانتهت المحكمة في قرارها المرقم (٥٣/اتحادية/٢٠١١) الصادر في ٢٠١١/١٠/١٨ إلى الحكم برد الدعوى، مُستندة في ذلك إلى العديد من الأسس: أولها: إنَّ تشكيل الوزارة الحالية وإناطة بعض الوزارات بوزراء جرى التصويت عليهم وكالة أمر لم يرد في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نص يمنع القيام به، وثانيها: إنَّ الوزارة الحالية هي وزارة شراكة وطنية جرى التوافق السياسي على تسمية أعضائها منهم الوزراء وكالة، وجرى التوافق بين الكتل السياسية على توزيع حقائب هذه الوزارات فيما بينها وكل حسب استحقاقه البرلماني، وثالثها: إنَّ تسمية وزراء هذه الوزارات يتم بالتوافق بين هذه الكتل المُمثلة في الوزارة الحالية وتقديم الأسماء إلى مجلس النواب لمناقشتها والتصويت عليها بالثقة أو بعدم الثقة عليها، ورابعها: لم يحصل التوافق بين الكتل السياسية على تسمية الوزراء للوزارات المذكورة، ولم تُقدم مثل هذه الترشيحات لمجلس النواب، لذا لا يوجد أي خرق لأحكام الدستور،

وخامسها: إنّ من شأن تسمية وزراء لهذه الوزارات والمصادقة على ذلك مما يقتضيه حسن الأداء وتوزيع المسؤوليات، إلا إنّ ذلك لا يختص رئيس الوزراء ورئيس مجلس الوزراء القيام به بمفردهما، وإنما تتوزع المسؤولية في ذلك على الكتل السياسية كافة المشاركة في الوزارة الحالية وفي مجلس النواب التي يُلزم أن تتنادى إلى كلمة سواء للتوافق على مرشحين ممن تتوافر فيهم المعايير المهنية المطلوبة لهذه الوزارات، فالطعن بعدم دستورية تسمية (ثلاثة) وزراء لوزارات الدفاع والداخلية والأمن الوطني رغم مرور أكثر من (خمسة) أشهر على تشكيل الوزارة لا يُعد خرقاً لأحكام الدستور، لأنه لم يرد نص يمنع تشكيل الحكومة نوط بعض الوزارات بوزراء جرى التصويت عليهم وكالة^١.

فيتضح من القرار أعلاه أنّ المحكمة الاتحادية العليا اقرت دستورية الاتفاق السياسي على تشكيل الوزارة، وذلك باعتناقها التكييف الدستوري لوزارة عام ٢٠١٠ بأنها وزارة (شراكة وطنية) جرى التوافق السياسي، وهو ما يفضي بالنتيجة إلى عدم وجود مانع دستوري أو قانوني من إخضاع تشكيل الوزارة للاتفاق السياسي.

وعلى الرغم من أهمية هذا القرار إلا أنّ المحكمة الاتحادية أهدرت المدد القانونية المنصوص عليها في الدستور طالما تم الاتفاق السياسي على ذلك، مما يعني من مفهوم الموافقة إحلال الاتفاق السياسي محل النص الدستوري، وهو الامر الذي لا نؤيده، حيث أنّ المحكمة الاتحادية بدلاً من إقرارها المساءلة الجنائية عن هذا الخرق فإنّها أحلت محلها المساءلة الأدبية للكتل السياسية، مما يفهم منه اضمحلال المساءلة المنصوص عليها في الدستور.

ثانياً: كيفية أو آلية انتخاب نواب رئيس الجمهورية

على الرغم من صدور قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١^٢ إلا أنه خلا من تنظيم آلية اختيار نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية، ومن ثم ذهبت المحكمة الاتحادية في قرارها المرقم ٤٢/اتحادية/٢٠١١ الصادر في ٢٢/٨/٢٠١١ إلى أنّ الدستور وقانون نواب رئيس الجمهورية لم يحددا كيفية انتخاب نواب رئيس الجمهورية و آلية الانتخاب، وإنّ انتخاب مجلس النواب نواب رئيس الجمهورية الثلاثة المرشحين من رئيس الجمهورية مرة واحدة (بسلة واحدة) كان بناء على توافق المكونات والقوى السياسية الممثلة في مجلس النواب وأنّ انتخابهم مرة واحدة لا يخالف أحكام الدستور كما لا يخالف قانون نواب رئيس الجمهورية المشار إليه لذا تكون دعوى المدعي غير مستندة إلى سند من القانون، قرر الحكم برد دعوى المدعي (...).

^١ - يُنظر: قرار المحكمة الاتحادية رقم ٥٣/اتحادية/٢٠١١ الصادر في ٨/١٠/٢٠١١.

^٢ - نُشر قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١ في الوقائع العراقية بالعدد ٤١٧٤ في

فيتضح من القرار أعلاه أنَّ المحكمة الاتحادية العليا اقرت الاتفاق السياسي بين القوى السياسية فيما يتعلق باختيار نواب رئيس الجمهورية طالما لا يوجد نص دستوري يخالف ذلك، ومن ثم فإنَّ القاعدة العامة هي إعمال الاتفاق السياسي في حالة انعدام النص الدستوري أو القانوني الذي يخالف ذلك، كون الاصل في الاشياء الاباحة طالما لم يرد نص بالمنع.

ثالثاً: تكيف النظام الديمقراطي

على الرغم من اعتناق دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نظام الحكم الديمقراطي إلا أنه لم يبين لنا نوع هذه الديمقراطية فهل هي ديمقراطية نيابية ذات أغلبية سياسية ام أنها ديمقراطية توافقية؟ وازاء ذلك فقد تمخض الواقع العملي لتشكيل الحكومات العراقية المتعاقبة على اعتناق الديمقراطية التوافقية أو ما أُصطلح على تسميتها بـ(حكومة الوحدة الوطنية)^١.

وقد تسنى للمحكمة الاتحادية أنْ اعتنقت مفهوم الديمقراطية التوافقية من خلال اطلاقها لفظ وزارة (الشراكة الوطنية) وذلك في قرارها المرقم ٥٣/اتحادية/٢٠١١ الصادر في ٢٠١١/١٠/٨ كما رأينا سابقاً.

المطلب الثاني

موقف المجلس الدستوري اللبناني من الاتفاقات السياسية

تمثل موقف المجلس الدستوري اللبناني في قراره المرقم (١) الصادر في ١٢/٩/١٩٩٢ الذي جاء فيه (إنَّ المبادئ الواردة في مقدمة الدستور اللبناني تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه وتتمتع بقوة دستورية شأنها شأن أحكام الدستور نفسها)^٢.

وقد تكرر المبدأ ذاته في حكم المجلس الدستوري المرقم (٢٠٠٢/٥) الصادر في ٢٠٠٢/١٠/٤ حيث جاء فيه (ان الحرص على الوفاء للمبدأ الدستوري الوارد صراحة في الفقرة (ي) من مقدمة الدستور بان لا شرعية لأي سلطة تتاقض ميثاق العيش المشترك تعني بان لا يستقل التمثيل الشعبي أي تمثيل، في ظل اوضاع تهدد صيغة هذا العيش التوافقية والميثاقية التي ارتضاها الشعب اللبناني صاحب السيادة ومصدر السلطات)^٣.

^١ - يُقصد بحكومة الوحدة الوطنية بأنها: طريقة لتشكيل الحكومة بحيث تضم في عضويتها التيارات السياسية الموجودة في المجتمع بصرف النظر عن اوزانها البرلمانية، وذلك لتحقيق التماسك الوطني واشراك القوى السياسية الفاعلة في الحكم لاسيما في ظروف الازمات. د. علي الصاوي، زين عب الهادي - مرجع سابق - ص ٤١.

^٢ - القاضي انور الحجار - مرجع سابق - هامش ص ١٦.

^٣ - اشار إليه د. عصام نعمة اسماعيل - مرجع سابق - ص ٢٣.

وتلاه في ذلك قرار المجلس الدستوري المرقم ٢٠٠٢/١ الصادر في ٢٠٠٢/٢/٣١ الذي جاء فيه (بما ان المجلس يرى انه بقدر ما تتضمن وثيقة الوفاق الوطني نصوصاً ادرجت في مقدمة الدستور أو في منته أو مبادئ عامة ذات قيمة دستورية بقدر ما تكون مخالفة تلك النصوص والمبادئ خاضعة لرقابة المجلس الدستوري).

المبحث الرابع تطبيقات الاتفاقات السياسية في دستوري العراق ولبنان وتقويمها

بعد أن انتهينا إلى اختلاف الأساس الدستوري والقانوني للاتفاقات السياسية في العراق، صار إلزاماً علينا أن نتطرق إلى نماذج الاتفاقات السياسية في كل من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ والدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل من أجل تقويمها، لذا سنقسم هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الاول تطبيقات الاتفاقات السياسية في العراق بالنظر لتنوع الاتفاقات السياسية في العراق لذا سنتناول دراسة أحكامها في الفروع الآتية: الفرع الاول قرار الإصلاح السياسي للمرحلة القادمة رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٨

صدر قرار الإصلاح السياسي للمرحلة القادمة رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٨ بتوقيع مجلس رئاسة الجمهورية، وعد نافذاً ابتداء من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية، ولو تأملنا نصوص هذا القرار لوجدنا أنه احتوى على (٨) بنود وكالاتي:

١- التأكيد على كافة مؤسسات الدولة والكتل النيابية الالتزام بأحكام الدستور وبكل مواده وأسسها بدون انتقائية أو تفسيرات أو اجتهادات خاصة، وكذلك الالتزام بالسياسات القانونية والادارية النافذة، وتأكيد وحدة الدولة ووحدة السياسات المرسومة وفق الأنظمة والقوانين. وأن الاختلافات بين مؤسسات الدولة أو بين الكتل النيابية لا تحسم بفرض الراي الواحد، بل عبر المؤسسات القضائية والتشريعية والادارية الفاعلة، وأن التعديلات الدستورية وفق القوانين الجارية يجب أن تجرى وفق السياقات التي اقرها الدستور والقوانين وليس بأية سياقات أخرى.

٢- متابعة الحكومة العراقية مع الجانب الامريكي للنظر في النقاط المثارة من الجانب العراقي سواء الحكومي أو التشريعي والتي يمكن تعديلها وفق آليات الاتفاق...

٣- العمل بكل ما من شأنه تعزيز استقلال وسيادة العراق ومنع أي تدخل خارجي في شؤونه.

٤- يطلب مجلس النواب من الجهات المختصة الاسراع في تحقيق ما يلي:

أ- اطلاق سراح جميع الموقوفين الذين شملهم قانون العفو العام رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٨.

ب- العمل سوية من أجل اجراء التعديلات على الدستور العراقي النافذ بما يضمن استقلال العراق والمحافظة على وحدته وسيادته واسس نظامه الديمقراطي الاتحادي.

ت- إن مبدأ المشاركة والتوافق له اسس دستورية وسياسية، ويجب تحقيق هذا المبدأ قولاً وفعلاً بما يطمئن الجميع وبدون استثناء، وتأكيد اهمية العمل والمشاركة في المؤسسات التشريعية والتنفيذية وبالذات مجلس النواب ومجلسي الرئاسة والوزراء وفق النظام الداخلي

والقوانين المرعية والالتزام بالصلاحيات القانونية وعدم التدخل في شؤون المؤسسات والسلطات والوزارات خارج الأنظمة الداخلية والسياقات القانونية.

ث- احترام اختصاصات وسلطات الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم وفق الدستور.
ج- اجراء التوازن العام خصوصاً في المؤسسات الأمنية والاقتصادية والخارجية المهمة وفق ما اقره الدستور مع الفرص المتكافئة للجميع والعمل على الغاء كل المؤسسات والهيئات غير الدستورية أو إعادة تكييفها وإعادة بناء القوات المسلحة وأجهزة الدولة الأمنية على الاسس الوطنية والمهنية وابعادها من كل شكل من اشكال العمل السياسي بناء على خطة إصلاح.
ح- متابعة التحقيق في القضايا المتعلقة بملف حقوق الانسان والمعتقلين بإجراءات غير قانونية والعمل على اطلاق سراحهم.

خ- العمل على انهاء ملف المهجرين في الخارج والداخل.
د- استيعاب الصحوات وشمول افرادها وفق البرنامج الحكومي الموضوع في القوات المسلحة أو في دوائر الدولة أو تأهيلهم مع مراعاة النقطة (ج) اعلاه والتوقف عن ملاحقتهم قضائياً باستثناء مرتكبي الجرائم بحق الشعب العراقي.
ذ- استيعاب المجاميع المسلحة التي القت السلاح أو المستعدة لإلقاءه والتي ابدت الاستعداد أو تبدي الاستعداد للانخراط في العملية السياسية من خلال برنامج وطني.
ر- ضمان نزاهة القضاء واستقلالته عن السلطة التنفيذية.
ز- ضمان نزاهة وشفافية الانتخابات.

٥- أ- يقوم مجلس النواب بدراسة تعديل أو تبديل أو الغاء القوانين التي تعترض عليها كتل نيابية وفق نظامه الداخلي واستحقاقات المرحلة القادمة المبنية على تحقيق المصالحة الوطنية.

ب- حسم الخلاف حول موضوع إصدار المراسيم الجمهورية في تنفيذ أحكام الاعدام وفقاً للدستور واستقلالية القضاء.

ت- تعريف الموقع التشاوري أو السياسي أو القانوني للمجلس السياسي للأمن الوطني.
٦- تنفيذ المتفق عليه من مطالب الكتل السياسية وفق استحقاقها في أجهزة الدولة لمناصب وكلاء الوزارات ورؤساء الهيئات والمؤسسات والدرجات الخاصة..

٧- تقوم هيئة رئاسة مجلس النواب بمتابعة تنفيذ ما ورد في بنود القرار اعلاه.

٨- يعتبر هذا القرار نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية).

فيتضح من القرار أعلاه أنه يُعد وثيقة أو ميثاق سياسي على الرغم من صدوره في صيغة قرار من رئاسة الجمهورية، وقد احتوى على العديد من المبادئ: **اولها:** المبادئ

الدستورية المتمثلة في تطبيق نصوص الدستور والقوانين، وتعزيز استقلال وسيادة العراق^١، واستكمال التعديلات الدستورية^٢، واحترام اختصاصات السلطات الاتحادية والمحلية^٣ وضمان نزاهة واستقلال القضاء^٤.

فيما تمثلت ثاني المبادئ: في المبادئ القانونية المتمثلة في اكمال التحقيق القضائي، واطلاق المتهمين المشمولون بقانون العفو.

أما ثالث المبادئ: فتتمثل في المبادئ السياسية وهي مبدأ التوافق والمشاركة، واجراء التوازن العام، واستيعاب المجاميع المسلحة، وتنفيذ مطالب الكتل السياسية، ودراسة آليات تكفل تجاوز اعتراضات الكتل السياسية على تشريع القوانين وغيرها.

ومما يلاحظ على القرار أعلاه أنه جعل هيئة رئاسة مجلس النواب هي المختصة بمتابعة تنفيذ غالبية بنوده، وهو أمر محل نظر، كونه يخل بمبدأ الفصل بين السلطات، فلا تملك السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية صلاحية توجيه مجلس النواب بإجراء هذه الإصلاح، ناهيك عن أنَّ غالبية المبادئ المنصوص عليها في هذا القرار تعد من الاختصاصات المفروضة على عائق الحكومة ممثلة بمجلس الوزراء، كما في استيعاب الصلوات والمسلحة.

الفرع الثاني

اتفاقية اربيل المعقودة في ٨ اب ٢٠١٠
تعد اتفاقية أربيل أساس تشكيل الحكومة العراقية لعام ٢٠١٠ وتتضمن وثيقة عهد بين (رئيس الوزراء المنتهية ولايته) ورئيس إقليم كردستان ورئيس القائمة العراقية بتحقيق الشراكة الوطنية في حكم العراق، وقد تضمنت (تسعة) محاور وكالاتي:

المحور الأول : الجانب الإداري والمالي:

١. امتيازات الأعضاء: إعادة النظر بالقوانين الخاصة بامتيازات الأعضاء.

٢. إصلاح الدائرة البرلمانية.

المحور الثاني : القوانين:

١. إعادة تشكيل لجنة التعديلات الدستورية بما يحقق مشاركة حقيقية لكل الكتل الفائزة بالانتخابات، وإكمال التعديلات المتفق عليها.

^١ - ينظر: المادتان (١٣/أولاً) و (٥٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

^٢ - ينظر: المادة (١٤٢) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

^٣ - ينظر: المادتان (١٠٩) و (١١٠) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

^٤ - ينظر: المادة (٨٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

٢. وضع سقف زمني لإكمال وإصدار جميع القوانين التي يجيزها الدستور.
٣. تشكيل اللجان البرلمانية الدائمة وتوزيع رئاساتها وعضويتها ومقرريها وفقا للاستحقاقات الانتخابية والتوازن الدستوري.

المحور الثالث : الدور الرقابي:

١. تفعيل إجراءات ضم وربط الهيئات المستقلة التابعة لمجلس النواب وفقا للدستور وقرارات المحكمة الاتحادية (هيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية والشبكة الإعلامية وهيئة الاتصالات والإعلام).
٢. إنهاء ومعالجة مسألة مسؤوليات المناصب بالوكالة (الوزير بالوكالة، رئيس الهيئات، وكلاء الوزارات... إلخ) خلال فترة ثلاثة أشهر من بداية عمل المجلس وتحقيق التوازن الدستوري.
٣. تفعيل دور المؤسسات الإعلامية المختلفة باعتبارها السلطة الرابعة.
٤. وضع آلية واضحة لاستدعاء ومحاسبة الوزراء وأعضاء السلطة التنفيذية وعدم حصر هذه المسألة بالرئاسة.

المحور الرابع: إصلاح الملف الأمني:

١. إصدار قانون الأجهزة الأمنية الذي يحدد واجبات وسلطات الأجهزة الأمنية العامة.
٢. ضرورة تدريب عناصر المؤسسات الأمنية بما يحقق تدعيمها بأصحاب الخبرات.
٣. وضع المؤسسات الأمنية تحت مسؤولية مجلس النواب وفق السياقات الدستورية.
٤. التحقيق مع جميع القادة والضباط الأمنيين الذين عليهم شكاوى قانونية تتعلق بانتهاكهم لحقوق الإنسان وتحت أي مسمى كانت وعدم منحهم الحصانة.
٥. تفعيل دور مجالس المحافظات وفقا للدستور وقانون مجالس المحافظات بما يحقق تنفيذ قرارات هذا المجلس في ما يتعلق بالملف الأمني.
٦. تأسيس مركز للدراسات للاستفادة من خبرات المتقاعدين.
٧. تنظيم وضبط الحدود عبر الأجهزة المتطورة الحديثة بما يضمن السيطرة على الحدود.
٨. اتخاذ الإجراءات الحازمة ضد كل من ينتهك الحدود بشكل غير قانوني.
٩. تشكيل مؤسسة خاصة للأحداث الطارئة لمتابعة الكوارث الوطنية وتقديم الحلول.
١٠. تقوية وتفعيل دور سلطات الاستخبارات الوطنية وإحلال عناصر وطنية حريصة على أمن العراق، والقضاء على التجسس ومتابعة النشاطات الاستخبارية على أرض العراق.

المحور الخامس: الإصلاح القضائي:

١. عدم الجمع بين رئاسات مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الفيدرالية ومحكمة التمييز.
٢. الإسراع بإصدار قانون المحكمة الاتحادية والاتفاق على أعضائها.

٣. الإسراع بإصدار قانون السلطة القضائية وفقا للدستور وتفعيل دور هيئة الادعاء العام.

٤. الإسراع بإصدار قانون المجلس الأعلى للقضاء.

٥. منع أعضاء المجلس الأعلى للقضاء من ممارسة أية أعمال خارج إطار المجلس.

٦. إعادة النظر في قانون الإرهاب.

المحور السادس: تحقيق التوازن الوطني

١. تحقيق التوازن الوطني في المناصب التالية (وكلاء الوزارات، السفراء، رؤساء الهيئات والمفوضيات المستقلة، في الوزارات الفردية والمؤسسات العسكرية والأمنية من مدير عام فما فوق.

٢. تصديق قانون هيئة التوازن خلال مدة تعقب بدء أعمال اللجان التابعة لمجلس النواب بما لا يتجاوز ستة أشهر، وتشكيل الهيئة المذكورة مباشرة بعد تنفيذ القانون وبشكل توافقي.

٣. تتحدد مهام الهيئة المذكورة بتحقيق التوازن الدستوري وحماية حقوق جميع الأقاليم والمحافظات في مؤسسات الدولة، بما فيها المؤسسات الأمنية والعسكرية.

٤. تفعيل دور مجالس الوزارات والهيئات المستقلة وإعطاء الصلاحيات المناسبة لوكلاء الوزارات ومساعدى رؤساء الهيئات المستقلة لتحقيق الشراكة.

٥. تفعيل الدستور والقوانين المتعلقة بالتعيينات، والإسراع بتشكيل مؤسسة الخدمة الاتحادية.

المحور السابع: إصلاح أعمال السلطة التنفيذية:

١. العمل وفقا لأسس الكفاءة والحرفية وتحقيق التوازن الدستوري في الوظائف العامة.

٢. إعادة النظر في التعيينات التي جرت سابقا وتحقيق حقوق المحافظات وفقا للدستور.

٣. تحقيق المشاركة الحقيقية للأطراف المشاركة في الحكومة بالقرارات السياسية والأمنية.

٤. المصادقة على نظام داخلي لتنظيم عمل مجلس الوزراء.

٥. تنظيم المؤسسات الأمنية في الوزارات، التي لم ترد أسماؤها في الدستور.

٦. تقديم المبادرات في القطاعين التربوي والزراعي، واقتصار المبادرات على مجلس الوزراء.

٧. تفعيل دور المفتش العام بمجلس الوزراء في ما يتعلق بأداء الوزارات.

٨. معالجة ظاهرة الفساد الإداري والمالي.

٩. الالتزام بخطاب حكومي رسمي موحد.

١٠. عدم السماح بالجمع بين منصبتين في البرلمان والحكومة.

١١. منع التدخل المباشر في أعمال الوزارات عن طريق الوكلاء أو المديرين العاملين.

١٢. التزام رئيس مجلس الوزراء وجميع الوزراء بالقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء والقوانين النافذة، باعتبارهم يمثلون الدولة وليس الكتل السياسية، واتخاذ الإجراءات لإعفاء كل

من يخالف.

١٣. أن لا يكون المفتش العام في الوزارات من نفس الكتلة السياسية التي ينتمي إليها الوزير.

المحور الثامن : التوافق الوطني:

١. في القضايا المصيرية (الحرب والسلام، الاتفاقات الاستراتيجية، التعديلات الدستورية) يجب أن تكون القرارات توافقية ١٠٠%.

٢. التصويت في القرارات المصيرية يجب أن يكون بنسبة النصف زائد واحد.

٣. في القرارات الإجرائية اليومية تتخذ القرارات بنسبة النصف زائد واحد.

المحور التاسع: المساواة والعدالة والمصالحة الوطنية:

١. تعليق القرارات الحالية للهيئة ما عدا القرارات الضرورية المتعلقة بتمشية الأعمال اليومية.

٢. تشكيل هيئة المساواة والعدالة وفقاً للقانون.

٣. إعادة النظر في قانون المساواة والعدالة عن طريق إجراء بعض التعديلات^١.

وأول ما يلاحظ هو عدم دقة إطلاق وصف (اتفاقية) على الوثيقة المذكورة، لاختلاف مفهومها المحدد في القانون الدولي العام، حيث ينصرف إلى الاتفاق الذي يعقد بين أشخاص هذا القانون وهي الدول والمنظمات الدولية وليس الأشخاص الذين يمثلون كيانات أو أحزاباً سياسية على المستوى الداخلي لكل دولة، لذلك فإنَّ الأصح إطلاق وصف (اتفاق) بدلاً من (اتفاقية).

وثاني هذه الملاحظات: هي أنَّ ما تضمنه اتفاق أربيل يعكس رؤية الأحزاب السياسية التي شاركت في الاجتماع لما ينبغي أن تقوم عليه العملية السياسية في العراق، إذ تضمن الاتفاق محاور عديدة تتعلق بالجانب السياسي والإداري والمالي والتشريعات المطلوبة وتفعيل الدور الرقابي على مؤسسات الدولة.

وثالثها: إنَّ غالبية المحاور المذكورة جاءت منسجمة مع الدستور، وتعكس طروحات وطنية يتفق عليها أغلب العراقيين من أحزاب مشاركة في السلطة حالياً وخارجها باستثناء ما ورد في المحور السادس من الاتفاق تحت عنوان (تحقيق التوازن الوطني)، إذ كرس التوزيع الطائفي للمناصب، وذلك من خلال الدعوة إلى شرعنه هذا التوازن بقانون يُسن من قبل مجلس النواب يتضمن توزيع المناصب القيادية في الدولة، والتي تلي الوزير وهي وكلاء الوزارات

^١ - نُشرت هذه الاتفاقية على صحيفة الشرق الأوسط في عددها الصادر في ٢٠١٢/٥/١ وتم اقتباسها من

الموقع الإلكتروني الآتي:

www.thirdpower.org/index.php?page=read&artid=90014

والسفراء والهيئات والمفوضية المستقلة والمدراء العامون فما فوق وما يقابله من قيادة فرق، دون أن يوضح المعايير والآلية التي ستعتمد لتحقيق هذا التوازن، وهو الأمر الذي سيكون مرهوناً بالمساومات، وسيؤدي بالنتيجة إلى نخر كيان الدولة بالمحسوبية والفساد.

فضلاً عن أن التوازن يعد عنواناً للتفرقة، فحيثما يتم الحديث عن نسب مكونات الشعب العراقي في هرم الدولة فإنه ينطوي على تكريس للتفرقة، وخروج فاضح عن احترام حقوق الإنسان ومبادئ المساواة وتكافؤ الفرص التي كفلها دستور العراق في المواد (١٤ و ١٦)، والمفروض أن يكون حق المواطنة والهوية العراقية هو الأساس والموجه للعملية السياسية، فضلاً عن تناقض هذا المحور مع اعتماد مبدأ الكفاءة والمهنية في العمل المعترف في محاور أخرى من الاتفاق^١.

وعلى الرغم من أهمية هذا الاتفاق إلا أن الواقع يشير إلى التوصل من تنفيذ غالبية بنود هذا الاتفاق، وهو الأمر الذي طرح الخلافات السياسية مجدداً.

الفرع الثالث

وثيقة الشرف الوطني ومبادرة السلم الاجتماعي
في العراق لعام ٢٠١٣

جاء إعلان وثيقة الشرف ومبادرة السلم الاجتماعي نتيجة طرحهما من نائب رئيس الجمهورية والتي حظيت بقبول الكتل السياسية، و تم توقيع هذه الوثيقتين من قبل رؤساء الكتل السياسية في المؤتمر الوطني للسلم الاجتماعي المنعقد في بغداد بتاريخ ٢٠١٣/٩/١٩ لتكونا ميثاقاً لتعزيز اللحمة الاجتماعية يؤكد حرمة الدم العراقي والحفاظ على الهوية الوطنية ونبذ الإرهاب والتطرف والتفرقة القومية والدينية والمذهبية، وتمثلت بنود (وثيقة الشرف الوطني) بالآتي:

١- صيانة الوحدة الوطنية لأبناء الشعب العراقي وحماية النسيج الاجتماعي وعدم السماح لأي كان بإيجاد التفرقة الدينية أو القومية أو المذهبية.

٢- اعتماد مبدأ الحوار سبيلاً وحيداً لمعالجة المشكلات والعقد التي تعترض مسيرة العملية السياسية والتعايش الاجتماعي في البلد.

٣- الابتعاد عن استخدام وسائل الاعلام لطرح الخلافات والمشاكل واللجوء إلى اللقاءات الوطنية أو الثنائية والبحث عن الحلول عبر الوسائل الدستورية.

^١ - د. علي كاظم الرفيعي - رأي في المحور السادس من اتفاق أربيل - مقالة منشورة على الموقع

٤- نبذ التقاطع والقطيعة بين القوى السياسية عند حدوث الازمات والخلافات والتماس الحلول.

٥- تعزيز الثقة بين اطراف العملية السياسية فيما بينها ومع الجمهور العراقي.

٦- التعهد بالعمل بروح الفريق الواحد لخدمة الوطن والمواطنين .

٧- الوقوف بحزم لمواجهة اي خطر أو نهج أو ممارسة تعرض على العنف والطائفية .

٨- تجريم كل الانشطة الارهابية التي يمارسها اعداء العراق من جماعات القاعدة.

٩- الالتزام بالنصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالتعامل مع حزب البعث.

١٠- تحريم ومنع استخدام موارد وامكانات الدولة لاستهداف الشركاء لتغيير المعادلة السياسية.

١١- منع ارتهان الإرادة العراقية بإرادات واجندات خارجية^١.

أما مبادرة السلم الاجتماعي في العراق فتتمثل خطوات العمل بالآتي:

١- تشكيل لجنة عليا برئاسة نائب رئيس الجمهورية وعضوية عدد من قادة الكتل السياسية

يتفق عليها وعلى عدد المشاركين فيها بهدف تبني برنامج السلم الاجتماعي في العراق.

٢- تعتمد اللجنة الدستور مرجعاً أساسياً ومعياراً في كل قضية نص عليها، لأنّ النصوص

الدستورية ملزمة ولا يمكن تعطيلها، أما القضايا التي سكت عنها الدستور فبالإمكان التحوّل حولها والتوافق عليها وبما لا يشكل تعارضاً مع نص ورد فيه بما في ذلك الاتفاقات السياسية.

٣- تعقد اللجنة ومن تترأى حضورهم اجتماعات دورية أو طارئة لمتابعة مراحل الاتفاق.

٤- معالجة الخلافات التي قد تستجد أو تحصل في المشهد السياسي بشكل توافقي وبما لا

ينتقص من الصلاحيات الدستورية للسلطات ذات الاختصاص.

٥- الحرص على السلم الاجتماعي وتطوير العملية السياسية عبر تكريس المزيد من

الديمقراطية والالتزام بالدستور واستكمال بناء مؤسسات الدولة اعتماد مبدا الفصل بين السلطات.

٦- ما يصدر من اللجنة هي توصيات محترمة يسعى المشاركون في المبادرة لخلق

الاجواء المناسبة لتنفيذها وبما يحقق مصلحة العراق وشعبه.

٧- يتعاون المشاركون في المبادرة وكتلهم السياسية على ايجاد تقاهم مشترك عبر تنفيذ

مطالب المواطنين والمتظاهرين المشروعة والممكنة في جميع المحافظات والتي لا تتعارض مع الدستور.

^١ - نُشرت هذه الوثيقة على الموقع الرسمي لنائب رئيس الجمهورية على الرابط الالكتروني الآتي:

- ٨- مواجهة ظاهرة الارهاب والمليشيات بكل ابعادها وتحديد سبل القضاء عليها نهائياً وحصر السلاح بيد الجهات الأمنية الرسمية المخولة ومسؤولية تضامنية يتحلى بها الجميع.
- ٩- تتبنى القوى السياسية الوطنية المشاركة في مبادرة السلم الاجتماعي آليات عملية جادة وحاسمة لمواجهة الفساد المالي والاداري الذي يهدد بنية الدولة وسلامة المجتمع.
- ١٠- ايجاد رؤية عملية وقانونية في التعامل مع حزب البعث وعناصره.
- ١١- الالتزام بالصلاحيات الممنوحة لمجالس المحافظات تحقيقاً للنصوص الدستورية.
- ١٢- تحقيق التوازن في أجهزة الدولة ودرجاتها العليا المدنية والعسكرية نص عليه الدستور.
- ١٣- التنمية الاقتصادية والاجتماعية ركن أساس في الاستقرار السياسي والاجتماعي.
- ١٤- يتبنى مجلس الوزراء وبالتنسيق مع رئاسة الجمهورية صياغة مشاريع القوانين اللازمة.

١٥- اعتماد ميثاق شرف يتفق على بنوده ويتعهد الجميع بالالتزام به^١. وعلى الرغم من اهمية هذه الوثيقتين باعتبارهما علاجاً للمشاكل السياسية، وقرارها وجوب عدم التعارض مع نصوص الدستور، إلا أنَّ الواقع يشير لنا إلى عدم تنفيذها، وهو ما أدى إلى انسحاب بعض الكتل السياسية منها وعلى رأسها رئيس المجلس النيابي السابق.

الفرع الرابع

وثيقة الاتفاق السياسي بين الكتل السياسية في
حكومة الوحدة الوطنية لعام ٢٠١٤^٢

انطلاقاً من المسؤولية الوطنية والتاريخية الملقاة على عاتق القوى السياسية العراقية في الحفاظ على المصالح العليا للشعب العراقي وصون سيادة العراق ووحدة ارضه وسلامة شعبه والإدارة العادلة وضرورة قيام القوى الوطنية بواجباتها ازاء ما يواجه العراق من تهديد لوحدة فقد اتفقت الكتل السياسية على اعتماد قاعدة أساسية تركز عليها في مواجهة متطلبات المرحلة القادمة وهي الالتزام بالدستور والعمل بجميع مواده وبنوده من دون انتقائية وحل جميع الخلافات والمشاكل العالقة على أساسه باعتباره الجامع المشترك لكل العراقيين، وعلى جملة المبادئ الأساسية الآتية:

^١ - نُشرت هذه المبادرة على الموقع الرسمي الالكتروني لنائب رئيس الجمهورية الآتي:

www.vpo.iq/PageViewer.aspx?id=14

^٢ - نشرت هذه الوثيقة على الموقع الرسمي لجريدة الصباح في ٢٠١٤/٩/٩ على الموقع الالكتروني الاتي:

www.alsabaah.iq/ArticleShow.aspx?ID=77521

أولاً: تشكيل حكومة وطنية جامعة على أساس مبدأي الشراكة الحقيقية في اتخاذ القرارات والمسؤولية التضامنية بين اطرافها وتمارس مهامها وفقاً للصلاحيات والسياقات الدستورية والقانونية.

ثانياً: التزام الحكومة والكتل السياسية المشكلة لها وضمن السقوف المحددة بترسيخ دعائم الوحدة الوطنية وبث روح السلم الاهلي من خلال المضي قدماً في مشروع المصالحة الوطنية واستكمال متطلباتها بإصدار قانون للعفو العام يتضمن آلية مرنة تكفل انصاف الابرياء وذوي الضحايا واحترام الحق الخاص وبما لا يعفي من تلطخت أيديهم بدماء الشعب العراقي واجرموا بحقه وحسم ومعالجة ملف المساءلة والعدالة وعدم تسييسه والعمل على تحويله إلى ملف قضائي متزامناً مع تشريع قانون حظر حزب البعث بحسب ما نصت عليه المادة (٧) من الدستور أولاً : (يحظر كل كيان أو نهج يتبنى العنصرية أو الارهاب أو التكفير أو التطهير الطائفي أو يحرض أو يمهد أو يمجّد أو يروج أو يبرر له وبخاصة البعث الصدامي في العراق ورموزه وتحت اي مسمى كان ولا يجوز ان يكون ذلك ضمن التعددية السياسية في العراق وينظم ذلك بقانون) وتعديل قانون مكافحة الارهاب ومعالجة قراري (٧٦) و (٨٨) الصادرين من سلطة الاحتلال وحسم قضايا المعتقلين الذين امضوا مدة طويلة في الحجز دون وجود ادلة تدينهم (السقف الزمني ٦ أشهر).

ثالثاً: تؤكد جميع القوى السياسية المشاركة في حكومة الوحدة الوطنية على وجوب الوقوف صفاً واحداً في مكافحة الارهاب وتحرير كل الاراضي العراقية من سيطرة داعش ومن على شاكلته من المجموعات الارهابية وحصر السلاح بيد الدولة وحظر اي تشكيل مسلح خارج سيطرة الدولة وفق نص المادة (٩/أولاً/ب) (يحظر تكوين مليشيات عسكرية خارج اطار القوات المسلحة).

رابعاً: إعادة اعمار المناطق التي دمرها الارهابيون والمتضررة من العمليات العسكرية.

خامساً: إعادة النظر في إدارة الملف الأمني بما يتفق مع الدستور ويضمن إعادة بناء القوات المسلحة وان تكون ممثلة لجميع مكونات الشعب العراقي وتقنين عمل الأجهزة الأمنية وجهاز المخابرات وجهاز مكافحة الارهاب حسب ما نصت عليه المادة (٨٤) من الدستور (٦ أشهر) .

سادساً: انطلاقاً مما ورد في الفقرة السابقة يتم تطوير تجربة الحشد الشعبي والعمل على جعلها ذات بعد وطني مقنن يخدم عملية المصالحة الوطنية وذلك بتشكيل منظومة الحرس الوطني من ابناء كل محافظة كقوة رديفة للجيش والشرطة ويشرع هذا التشكيل بقانون (السقف الزمني ٣ أشهر).

سابعاً: محاربة الفساد المالي والاداري ومحاسبة المفسدين واجراء الإصلاحات اللازمة.

ثامناً: تحقيق التمثيل المتوازن للمكونات في الوظائف العامة في مفاصل الدولة من خلال:

أ. تشريع قانون الهيئة العامة لضمان التوازن وفق المادة (١٠٥) من الدستور.

ب. تحقيق التوازن بين مكونات الشعب العراقي في القوات المسلحة والأجهزة الأمنية وذلك وفق المادة (٩/أولاً) من الدستور.

ج. تشكيل مجلس الخدمة الاتحادية وفق المادة (١٠٧) من الدستور والقانون.

د. تتشكل لجنة وزارية تبدأ عملها فور تشكيل الحكومة لتحقيق التوازن الوطني (٦ اشهر).

تاسعاً: تحرص الحكومة على ضمان استقلالية القضاء وابعاده عن التأثيرات السياسية والطائفية والعنصرية واكمال التشريعات اللازمة لذلك (السقف الزمني ٦ اشهر).

عاشراً: تتعاون الحكومة مع السلطة التشريعية لأخذ دورها التشريعي واستكمال تشريع ما بعهدتها من القوانين التي نص عليها الدستور (السقف الزمني لتعديل النظام الداخلي ٣ اشهر).

حادي عشر: إقرار النظام الداخلي لمجلس الوزراء وفق المادة (٨٥) من الدستور.

ثاني عشر: حسم الخلاف حول ارتباط الهيئات المستقلة وتوضيح النصوص المتعلقة بذلك في الدستور من خلال اللجوء إلى الالية الدستورية.

ثالث عشر: تفعيل عمل لجنة الفك والعزل المشكلة لحسم الخلاف حول عائدية املاك الاوقاف وعند عدم قدرتها على القيام بدورها يتم احالة هذا الملف إلى القضاء(السقف الزمني ستة اشهر).

رابع عشر: الزام مؤسسات الدولة كافة وبخاصة الأمنية منها بمبادئ حقوق الانسان بما يضمن الحفاظ على الحريات العامة والخاصة ويحمي المواطنين من الانتهاكات والتجاوزات والالتزام بما ورد في المادة (١٩) من الدستور (السقف الزمني ثلاثة اشهر).

خامس عشر: تطوير القوانين والسياسات المتبعة في تنظيم العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة الإقليم والحكومات المحلية بما يتفق مع الدستور (٦ اشهر).

سادس عشر: تلتزم القوى السياسية المشاركة في حكومة الوحدة الوطنية بايجاد الحلول المناسبة لما برز من خلافات مع إقليم كردستان من خلال اتباع الاليات الدستورية (٦ اشهر).

سابع عشر: تلتزم الحكومة الاتحادية فور المصادقة على تشكيلتها الجديدة في مجلس النواب بإطلاق سلفة لحساب إقليم كردستان (شهر واحد).

ثامن عشر: ايجاد الحلول المناسبة لمشكلة كركوك وسائر المناطق المتنازع عليها في اطار المادة (١٤٠) من الدستور وبما يحفظ السلم الاهلي والتوافق بين مكونات سكانها (عام واحد).

تاسع عشر: امداد قوات البيشمركة بالامكانيات اللازمة في اطار مشروع تشكيل قوات الحرس الوطني لحماية الإقليم والمحافظات العراقية كافة ضمن منظومة الدفاع الوطني (ثلاثة اشهر).

عشرون: تفعيل المادة (١٤٢) الخاصة بتشكيل لجنة مراجعة الدستور (٣ اشهر).
فيتضح مما تقدم أنّ هذا الاتفاق لا يعدو عن كونه برنامجاً وزارياً، ويتضمن اجراء إصلاحات سياسية البعض منها منصوص عليها في الدستور، والبعض الآخر يمثل تنفيذاً لمطالب الكتل السياسية المشتركة في الحكومة، ومن ثم فلا يوجد الزام دستوري بتنفيذ هذه المطالب ضمن المدة المحددة إزاء كل بند لعدم وجود السند الدستوري لذلك، ناهيك عن أنّ وضع هذه المدد وعدم الالتزام بها من شأنه ان يهدد كيان الدولة واستمراريتها كونه يشرع ضمناً لإمكانية الانسحاب من العملية السياسية وهو ما يخالف مبدأ انتظام واستمرار سير السلطات العامة.

المطلب الثاني تطبيقات الاتفاقات السياسية في الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ المعدل بالنظر لتنوع الاتفاقات السياسية الصادرة في لبنان لذا سنتناولها في الفروع الآتية: الفرع الاول الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣

يعد الميثاق الوطني عبارة عن صيغة تآلفية وحدث بين اللبنانيين على اختلاف طوائفهم وكان له الدور في تحقيق الاستقلال، ومن نشأت أحكام هذا الميثاق عن طريق الممارسة الفعلية، حيث اكتمل نضجه عام ١٩٤٣، واستمر في التطبيق لغاية اندلاع الحرب الاهلية عام ١٩٧٥.

وأول ما اتصف به الميثاق أنه لم تدون مبادئه ضمن وثيقة مكتوبة يسهل الرجوع اليها، إذ كانت الفكرة الرئيسية له تكمن في مجموعة اللقاءات بين رئيس الجمهورية (بشارة الخوري) ورئيس الوزراء (رياض الصلح) الهادفة إلى ايجاد تسوية تمكن الطوائف اللبنانية من العيش في وئام ضمن وطن حر سيد مستقل، وقد توضحت أحكامه من خلال البيان الوزاري الذي القاه (رياض الصلح) في ١٠/٧/١٩٤٣ امام المجلس النيابي والتي تتمثل في ان لبنان وطن سيد مستقل ذو وجه عربي ووطن مشترك لجميع اللبنانيين، فضلاً عن تعاون لبنان الوثيق مع سائر الدول العربية^١.

أما فيما يتعلق بإظهار الصفة الأساسية التي اتصف بها الميثاق الوطني في توزيع جميع المناصب في الدولة على جميع الطوائف بالانصاف فيقول العلامة (ادمون رباط) (... انطلقت الطائفية بشدة مضاعفة لكي تنمو وتتوسع لدرجة انها باتت في تشمل في الوقت الحاضر كل ناحية من نواحي الحياة العامة بحجة العمل بالميثاق الوطني وباسمه واصبح هذا الميثاق متردافاً واقتسام وظائف الدولة ومنافعها بين الطوائف الست الكبرى مع ما يستتبع هذا

^١ - د. هناء صوفي عبد الحي - مرجع سابق - ص ٩٢-١٠٣.

الاقتسام بل هذا الاحتكار لعدد معين من الوظائف ولوظائف معينة مع خرق لمبدأ المساواة امام القانون...)^١.

ومما يلاحظ على الميثاق الوطني أنَّ الطائفية أصبحت السمة الأساسية للنظام السياسي اللبناني، فلم ينشأ هذا الميثاق مواطنة لبنانية، بل على العكس من ذلك أصبح المواطن غير معترفاً به إلا من خلال طائفته، فبدلاً من الوصول إلى إلغاء الطائفية تدريجياً تأصلت هذه الطائفية من خلال الممارسات السياسية والتي ولدت كل الازمات اللاحقة التي عرفها لبنان بعد ذلك.^٢

الفرع الثاني

اتفاق الطائف (وثيقة الوفاق الوطني) لعام ١٩٨٩

انعقد مؤتمر الطائف في مدينة (جدة) في المملكة العربية السعودية في ١٩٨٩/١٠/٢٤ بدعوة من اللجنة الثلاثية العربية العليا، وتم توجيه الدعوة لأعضاء مجلس النواب اللبناني بتاريخ ١٩٨٩/٩/٣٠ لإعداد ومناقشة وثيقة الوفاق الوطني، وبالفعل حضر (٦١) نائب منهم، وبعد عدة اجتماعات تم إقرار وثيقة الوفاق الوطني في ١٩٨٩/١٠/٢٢. وقد اقترنت هذه الوثيقة بموافقة أغلبية (٥٨) نائب من المجلس النيابي اللبناني بتاريخ ١٩٨٩/١١/٥.

واشتملت الوثيقة على اربعة اقسام تحمل العناوين الآتية:

أولاً: المبادئ العامة والإصلاحات

ثانياً: بسط سيادة الدولة على كامل الأراضي اللبنانية

ثالثاً: تحرير لبنان من الاحتلال الاسرائيلي

رابعاً: العلاقات اللبنانية السورية.

ومن استقراء لوثيقة نجد أنَّ المبادئ العامة تمثلت في استقلال وسيادة وعروبة لبنان، وتبني النظام الجمهوري الديمقراطي البرلماني، والانماء المتوازن للمناطق، وتحقيق العدالة الاجتماعية، ورفض التجزئة والتقسيم والتوطين، ورفض شرعية اي سلطة تناقض سلطة ميثاق العيش المشترك.

فيما تمثلت الإصلاحات السياسية في محاور متنوعة تتعلق بمجلس النواب ورئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (رئيس المجلس، مجلس الوزراء، الوزير)، فضلاً عن إلغاء الطائفية السياسية.

^١ - د. ادمون رباط - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - دار العلم للملايين - الطبعة الاولى - بيروت - ١٩٧٠ - ص ٤٨٢-٤٨٣.

^٢ - د. قبلان عبد المنعم قبلان - مرجع سابق - ص ٧٥.

اما الإصلاحات الأخرى فتمثلت في اللامركزية الادارية والمحاكم وقانون الانتخابات النيابية وانشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي للتنمية، والاهتمام بالتربية والتعليم ودور الاعلام.

ومن ثم تتبع اهمية اتفاق الطائف من اعتباره ميثاقاً وطنياً جاء ليدعم النظام السياسي اللبناني، وصار بالإمكان اعتماده كأساس أو مرتكز جديد في النظام السياسي اللبناني بالإضافة إلى دستور ١٩٢٦ والميثاق الوطني لعام ١٩٤٣.

وعلى الرغم من أهمية هذه الوثيقة كونها انهت الحرب الاهلية، وارست قواعد النظام البرلماني وذلك بتطوير التجربة البرلمانية، فضلاً عن اجراء التعديل الدستوري، وانشاء المجلس الدستوري، إلا أنّ هذه المبادئ التي احتوتها الوثيقة لم يُكتب لها النجاح الكلي، حيث أنّ العديد من نصوصها لم تطبق كما هو الحال بالنسبة إلى الغاء الطائفية السياسية وفق خطة مرحلية نتجت بإنشاء مجلس الشيوخ، ووضع قانون انتخاب جديد، وإعادة النظر في المناهج التربوية وتطويرها واللامركزية الادارية الموسعة، وبسط سيادة الدولة على كامل الاراضي اللبنانية، وحل مشكلة المهجرين اللبنانيين جذرياً، كما أنّ نصوصاً أخرى لم يتم تطبيقها بصورة صحيحة، مما أدى إلى حصول خلل في ممارسة نظام الحكم، والذي انعكس بدوره على الاحوال السياسية والاقتصادية والاجتماعية^١.

أما عن الخصيصة المميزة للنظام السياسي اللبناني والمتمثل في الطائفية، فلم يستطع اتفاق الطائف مجاوزتها، بل وجدناه قد اقر تكريسها ضمن مبادئه، ومن ثم فلم يلبي طموحات المواطن اللبناني، حيث نص على أنّ الطائفية السياسية ستلغى بإجراءات تتخذها هيئة وطنية يترأسها رئيس الجمهورية وتضم رئيس الوزراء وشخصيات سياسية وفكرية وفق خطة يضعها أول مجلس منتخب مناصفة بين المسلمين والمسيحيين، وهو الامر الذي لم يحصل لغاية يومنا هذا^٢.

أي: إنّ التعديلات الدستورية التي جاء بها اتفاق الطائف لم تغير طبيعة النظام السياسي اللبناني بصورة جذرية، فالمشاركة الطائفية في السلطة تكرست بنصوص دستورية، ومن ثم فإنّ التعديلات الدستورية المستقاة من اتفاق الطائف ذهبت إلى الموائمة بين المشاركة الطائفية في السلطة والقواعد المعمول بها في الأنظمة البرلمانية الكلاسيكية^٣.

وعلى الرغم من إقرار مجلس النواب التعديلات الدستورية التي جاء تطبيقها لوثيقة الوفاق الوطني والتي ارست نظاماً برلمانياً ديمقراطياً توافقياً، إلا أنّ الواقع السياسي يشير إلى حصول

^١ - القاضي انور الحجار - مرجع سابق - ص ٩٥-٩٧.

^٢ - د. قبلان عبد المنعم قبلان - مرجع سابق - ص ١٥٩ و ١٦٣.

^٣ - د. عصام سليمان - مرجع سابق - ص ٢٨٢-٢٨٣.

العديد من الانقلابات عليه، إذ تمثل أولها: في عدم تشكيل حكومة وفاق وطني تعكس واقع القوى السياسية في لبنان، وثانيها: في زيادة عدد النواب إلى (١٢٨) نائباً وفي طريقة توزيعهم على المناطق بما لا يحقق صحة وعدالة التوزيع، أما ثالث الانقلابات: فتتمثل في إقرار قانون انتخابات هجين مخالف لوثيقة الوفاق الوطني التي اقرت اعتماد المحافظة دائرة انتخابية، ناهيك عن اعتماده قوانين انتخابية استثنائية كما هو الحال بالنسبة لعامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٠، وخامس هذه الانقلابات: تمثل في عدم إصدار القوانين المتعلقة بتطبيق بنود اتفاق الطائف كوضع قانون للحزب، وقانون جديد للامركزية الإدارة وعدم إلغاء الطائفية السياسية وإهمال مسؤولية الانماء المتوازن^١.

ومن ثم فإنّ إبقاء الميثاق على المرتكزات الطائفية أدى إلى جمود التطور السياسي، وفساد الحياة السياسية، حيث قيدت الميثاق الممارسات السياسية لتصل بالبلاد إلى حافة الهلاك، لينتهي الحال بوصف هذا الميثاق بأنه لم يعد صالحاً للتطبيق، ويتوجب البحث عن حلول سياسية جذرية^٢.

الفرع الثالث

اتفاق الدوحة لعام ٢٠٠٨

إنّ ميثاق الدوحة عبارة عن اتفاق بين القوى اللبنانية المتنازعة، حيث تمثلت اسبابه في عدم الاتفاق على دستورية وميثاقية انتخاب الحكومة ورئيس الجمهورية وقانون الانتخاب، وانتشار المظاهر المسلحة في بيروت، ومن ثم جاء ليضع حلولاً لهذه الاشكاليات ذات الطبيعة الدستورية^٣.

وبالفعل عقد اجتماع مجلس جامعة الدول العربية في ١١ ايار ٢٠٠٨، والمتضمن تشكيل لجنة وزارية لحل المشكلة، وبعد عدة لقاءات ومشاورات تم التوقيع على هذا الاتفاق في مدينة الدوحة بتاريخ ٢١/ايار ٢٠٠٨ من قبل القيادات السياسية اللبنانية المشاركة في المؤتمر، والمتضمن انتخاب المرشح التوافقي رئيساً للجمهورية، وتشكيل حكومة وحدة وطنية، واعتماد القضاء وليس المحافظة كدائرة انتخابية طبقاً لقانون الانتخاب لعام ١٩٦٠ وتعزيز سلطات الدولة والتزام القيادات السياسية بوقف استخدام لغة التخوين أو التحريض السياسي أو المذهبي^٤.

^١ - د. زهير شكر - مرجع سابق - ص ٤١٠-٤٢٣.

^٢ - د. هناء صوفي عبد الحي - مرجع سابق - ص ١٠٩-١١٤.

^٣ - د. عصام نعمة إسماعيل - مرجع سابق - ص ٦٠.

^٤ - د. عصام نعمة إسماعيل - المرجع أعلاه - ص ٧٢-٧٤.

ومن ثم تتبع أهمية هذا الاتفاق في وضعه حلاً مؤقتة في تسلم المناصب، لذا لا يعدو عن كونه اتفاقاً لمدة مرحلية مؤقتة، وهو ما يؤدي بنا بالنتيجة إلى عدم المساواة بين هذا الاتفاق واتفاق الطائف، كونه لم يتضمن مبادئ عامة سياسية أو دستورية يتوجب انتهاجها، ومن ثم ستظهر الحاجة إلى عقد مثل هكذا اتفاقات سياسية كما انتهت مدة الولاية الرئاسية.

الخاتمة

بعد أن انتهينا من دراسة التأصيل الدستوري للاتفاقات أو المواثيق السياسية فقد اتضح لنا العديد من النتائج والتوصيات ويمكن اجمالها بالآتي:

أولاً: النتائج:

١- إنَّ الاتفاق أو الميثاق السياسي عبارة عن توافق إرادات الفرقاء السياسيين أو الكتل والاحزاب السياسية وذلك لغرض حل المشاكل السياسية العالقة بالطرق الدستورية والسياسية.

٢- أما فيما يتعلق بالأساس الدستوري لهذه الاتفاقات فقد اتضح لنا أنه على الرغم من أنَّ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم يعالج الاتفاقات السياسية، إلا أنَّ الجواز الدستوري يقضي بعدم وجود مانع من عقد هذه الاتفاقات السياسية، شريطة عدم تعارضها الصريح مع نصوص الدستور، فالأصل في الاشياء الاباحة، وطالما لم يرد نص صريح بمنع عقد هذه الاتفاقات في الدستور لذا فلا يوجد مانع قانوني من عقد هذه الاتفاقات طالما تتفق مبادئها أو بنودها مع نصوص الدستور، ومن ثم فلا تعدو الاتفاقات السياسية في العراق عن كونها اتفاقات ذات طبيعة سياسية وإنَّ اتسمت في بعض الأحيان بالصفة الدستورية بالاستناد إلى المعيار الموضوعي، خلافاً لما هو عليه الحال في الدستور اللبناني، إذ إنَّ الصيغة التوافقية للعيش المشترك قد نص عليها الدستور في مقدمته، ومن ثم فإنَّ اي اتفاق يخالف هذه الصيغة يعد باطلاً، وهو ما يفهم منه أنَّ الاتفاق أو الميثاق السياسي يُعد ذا صفة دستورية في لبنان.

٣- أما فيما بالطبيعة القانونية لهذه الاتفاقات في العراق، فإنَّ القاعدة العامة هي عدم امكانية وصف هذه الاتفاقات بالصفة القانونية الملزمة للكتل السياسية أو رؤسائها إلا في حالة التوقيع عليها، ومن ثم فلا تلزم الاطراف غير الموقعة عليها، كما أنَّ لرئيس الكتلة الذي سبق وأنَّ التزم بهذا الاتفاق أن ينسحب منه في حالة تتصل الاطراف الأخرى من تنفيذ البنود التي احتواها شريطة إعلان هذا الانسحاب وتبليغه للأطراف الأخرى المشتركة، فالالتزام المفروض بموجب هذه الاتفاقات لا يعدو عن كونه التزاماً توجيهياً، ومن ثم فلا يوجد أي جزاء يُفرض على من يخالفه في الدستور والقانون العراقي، خلافاً لما هو عليه الحال في الدستور اللبناني الذي يضيف عدم الشرعية عن كل ما يخالف العيش المشترك.

٤- اتضح لنا عدم وجود وعي دستوري معمق من رؤساء الكتل السياسية فيما يتعلق بتنفيذ مضمون ومبادئ الاتفاق السياسي في العراق، حيث أنَّ تكرار التنصل من الالتزامات المفروضة من قبل أحد أطراف الاتفاق أصبح هو الصفة الشائعة والمميزة للاتفاقات السياسية، وهو ما يؤثر على انتظام سير المؤسسات العامة بانتظام واضطراب، وهو الأمر الذي يدعونا إلى تضمين هذه الاتفاقات شروطاً دستورية وقانونية تمنع من التنصل من أحكامها وبالأخص في حالة صياغة المبادئ التي أحتوتها هذه الاتفاقات بصورة منسجمة مع احكام الدستور

والقوانين المكملة له.

ثانياً: التوصيات

١- بالنظر لعدم وجود قانون للأحزاب السياسية في العراق لذا فإننا ندعو المشرع إلى إصدار هذا القانون بالشكل الذي يجعل معه الحزب مؤسسة قائمة بذاتها لها شخصيتها القانونية، وتضمنه نصوص تعالج كيفية عقد الاتفاقات السياسية بين الأحزاب والكتل السياسية، وبالشكل الذي يلزم الحزب بالالتزام ببند الاتفاق السياسي في حالة توقيعه أو الانضمام اليه.

٢- ندعو رؤساء الكتل السياسية والزعماء السياسيين إلى الالتزام بأحكام الدستور والقوانين المكملة له فيما يتعلق بالاتفاقات السياسية والمبادئ التي تحتويها، حيث يتوجب عدم مخالفة الأحكام الواردة في نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والقوانين المكملة له ذات الطابع الدستوري.

٣- طالما أن الشراكة الوطنية أو (حكومة الوحدة الوطنية) أصبحت مطلباً سياسياً تنادي به الكتل السياسية كافة، لذا فإننا ندعو الحكومة الشروع بإجراء التعداد العام للسكان لا سيما إذا ما علمنا بإصدار المشرع قانون التعداد العام للسكان والمساكن رقم (٤٠) لسنة ٢٠٠٨ وذلك كي يتسنى للكتل السياسية الوقوف على استحقاقاتها من المناصب الوزارية والدرجات الخاصة، وهو ما يقلل من عقد الاتفاقات السياسية لهذا الغرض.

المصادر

أولاً: الكتب

- ١- باسم الجسر - ميثاق ١٩٤٣ - دار النهار - بيروت - ١٩٧٨.
- ٢- خليل الهندي، انطوان الناشف - الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده (دراسات - نصوص - اجتهادات) - ملف توثيقي شامل - المؤسسة الحديثة للكتاب - طرابلس - لبنان - ٢٠٠٠.
- ٣- د. احسان المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة - النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق - الطبعة الثانية - المكتبة القانونية - بغداد - ٢٠٠٩.
- ٤- د. ادمون رباط - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - دار العلم للملايين - الطبعة الاولى - بيروت - ١٩٧٠.
- ٥- د. حيدر المولى - التضامن الوزاري والحكومات الائتلافية - منشورات زين الحقوقية - بيروت - ٢٠١١.
- ٦- د. زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - المجلد الاول - بيروت - ٢٠٠٦.
- ٧- د. عصام سليمان - الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة) - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - الطبعة الاولى - ٢٠١٠.
- ٨- د. عصام نعمة اسماعيل - اتفاق الدوحة (إقرار الاتفاق - قيمته القانونية - صلته بالموثيق السابقة) - مطبعة رشاد برس - بيروت - ٢٠٠٩.
- ٩- د. علي الصاوي، د. زين عبد الهادي - القاموس البرلماني العربي - الهيئة المصرية العامة للكتاب - ٢٠١٣.
- ١٠- د. قبلان عبد المنعم قبلان - المؤسسات الدستورية في لبنان بين النص والممارسة في ضوء اتفاق الطائف - المنشورات الحقوقية صادر - بيروت - ٢٠٠٤.
- ١١- د. مصطفى ابو زيد فهمي - القانون الدستوري فقهاً وقضاءً - دار المطبوعات الجامعية - الاسكندرية - ٢٠٠٨.
- ١٢- د. مصطفى ابو زيد فهمي - النظام البرلماني في لبنان - الشركة الشرقية - بيروت - ١٩٦٩.
- ١٣- د. منذر الشاوي - دولة القانون - الطبعة الاولى - مطبعة الذاكرة للنشر والتوزيع - بغداد - ٢٠١٣.
- ١٤- د. هناء صوفي عبد الحي - النظام السياسي والدستوري في لبنان - الشركة العالمية للكتاب - بيروت - ١٩٩٤.
- ١٥- القاضي انور الحجار - قراءة في الدستور اللبناني - المنشورات الحقوقية صادر - بيروت - ٢٠٠٦.

ثانياً: البحوث والمقالات

- ١- د. علي كاظم الرفيعي - رأي في المحور السادس من اتفاق أربيل - مقالة منشورة على الموقع الالكتروني www.tdiraq.com/?p=92

- ٢- د. غازي فيصل مهدي - الاتفاقات السياسية في ميزان القانون - مقالة منشورة في إشكالات تطبيق النصوص الدستورية - دون مكان وزمان النشر.
- ٣- فلاح خلف كاظم الزهيري - الديمقراطية والتداول السلمي للسلطة ... حتمية الترابط - مجلة السياسية والدولية - الجامعة المستنصرية - العدد ٢٢ - ٢٠١٢ .

ثالثاً: الدساتير والقوانين والانظمة

أ- الدساتير

دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

ب- القوانين

- قانون نواب رئيس الجمهورية رقم (١) لسنة ٢٠١١.
- قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦) لسنة ٢٠٠٦.

ج- الانظمة

النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦.

رابعاً: الاتفاقات والمواثيق السياسية

١. قرار الإصلاح السياسي للمرحلة القادمة رقم (٤٤) لسنة ٢٠٠٨.
٢. اتفاقية اربيل العراقية في اب ٢٠١٠.
٣. وثيقة الاتفاق السياسي بين الكتل السياسية المشاركة في حكومة الوحدة الوطنية العراقية لعام ٢٠١٤.
٤. وثيقة الشرف الوطني ومبادرة السلم الاجتماعي العراقي لعام ٢٠١٣.
٥. اتفاق الدوحة اللبناني لعام ٢٠٠٨.
٦. اتفاق الطائف اللبناني لعام ١٩٨٩.
٧. الميثاق الوطني اللبناني لعام ١٩٤٣.
٨. الميثاق الاول للثورة البيضاء في الصومال ١٩٦٩.
٩. الميثاق الوطني الأردني ١٩٩١.
١٠. ميثاق السلم والمصالحة الوطنية الجزائري ٢٠٠٦.
١١. ميثاق العمل الوطني البحريني ٢٠٠١.

خامساً: القرارات القضائية

- قرار مجلس الدستوري اللبناني المرقم ٢٠٠٣/٢ الصادر في ٢٠٠٢/٢/٣١.
- قرار المحكمة الاتحادية رقم ٥٣/اتحادية/٢٠١١ الصادر في ٢٠١١/١٠/٨.
- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٢٥/٢٨/٣٠/اتحادية/٢٠١١ الصادر في ٢٠١١/٨/١٠.
- قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٧٣/اتحادية/٢٠١١ الصادر في ٢٠١١/١٢/٢٦.