



المواد الخلافية في دستور العراق لعام ٢٠٠٥

والحلول المقترحة

أ.م.و. بلاسم عرنان عيبر (الله)

كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة وياي

الملخص

من المعلوم ليست هنالك قواعد مسلم به الوضع، الدساتير وتختلف هذه القواعد باختلاف الظروف السياسية للدولة واضعة الدستور إذ من الصعب الاتفاق على وجود طريقة يمكن تعميمها على جميع الدول، سواء كانت ديمقراطية أو غير ديمقراطية. والدستور كونه ناظما لممارسة السلطة السياسية ذو محتوى مزدوج فهو من جهة يعين الحكام الذين يحق لهم أن يقرروا باسم الدولة وهو يحدد صلاحياتهم و وظائفهم وكيفية ممارستهم لهذه الصلاحيات والوظائف ومن جهة أخرى يعبر عن العقيدة التي يتبناها الحكام ويرتكزون عليها في التنظيم السياسي للدولة إلا أن الدساتير في الغالب لا تكتبها الشعوب وإنما تكتبها القوى السياسية الفاعلة وتقوم تلك القوى السياسية بتسطير ما تؤمن به هي في الدستور وليس ما تؤمن به الشعوب ثم تسوقه للناس للتصويت وخير مثال على ذلك دستور العراق لعام ٢٠٠٥ حيث أثارت العديد من الخلافات من نصوصه المتعلقة بأمور مهمة كثيرة تتعلق بشكل الدولة الفيدرالي وهوية العراق والثروات الوطنية وقضية كركوك وغيرها من القضايا المهمة وللوصول إلى حل لهذه الإشكاليات لا بد من تعديل النصوص الدستورية التي تسبب هذه الخلافات

والتعديل إما أن يكون جزئيا وفق المادة ١٢٦ ووفق إجراءات صعبة لكن ليست معقدة وكذلك يمكن تعديل الدستور تعديلا شاملا من خلال لجنة التعديل التي أشارت إليها المادة ١٤٢ والتي مارست عملها ولكن لم يكتمل عملها وذلك لانتهاء المدة الدستورية لعملها لكن بالإمكان إعادة النظر بعمل هذه اللجنة من خلال تعديل جزئي للدستور لكي تباشر اللجنة عملها من جديد

Abstract

is known that there are no rules for taking the situation for granted. Constitutions and these rules differ according to the political



circumstances of the country that made the constitution, as it is difficult to agree on the existence of a method that can be generalized to all countries, whether they are democratic or non-democratic.

The constitution, being a regulator of the exercise of political power, has a dual content. On the one hand, it appoints the rulers who have the right to decide in the name of the state. It defines their powers and functions and how they exercise these powers and functions. On the other hand, it expresses the belief that the rulers adopt and rely on in the political organization of the state.

However, constitutions are mostly not written by the people, but by the active political forces. Those political forces write what they believe in in the constitution, not what the people believe in. Then they market it to the people to vote. The best example of this is the 2005 Iraqi constitution, which raised many disputes from its texts related to matters There is a lot of task related to the federal state, the identity of Iraq, national wealth, the Kirkuk issue and other important issues. To reach a solution to these problems, it is necessary to amend the constitutional texts that cause these differences. The amendment is either partial in accordance with Article 126 and according to difficult but not complicated procedures. Also, the constitution can be amended comprehensively through the amendment committee referred to by Article 142, which practiced its work but did not complete its work due to the end of the constitutional period for its work, but it is possible to review the work of this committee through Partial amendment of the constitution to allow the commission to resume its work

المقدمة

الدساتير المعاصرة وثائق معقدة ، فغالبا ما تكون نتاج عمليات تشاركية تضم مجتمعات عرقية ، وجماعات دينية واتحادات مهنية ورجال ونساء وشباب ومعاقين وسكان أصليين إلى غير ذلك من طوائف المجتمع كما تنطوي هذه العمليات على مجموعة كبيرة من القضايا المتعلقة بالسياسات لذا من المحتمل أن 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 ادارات وهذا قد يتم اللجوء إلى إجراءات خاصة لحلها وأحياناً قد يستخدم تدابير تخرج عن نطاق نظام عملية وضع دستور وهناك صعوبة خاصة تواجه عملية تسوية الخلافات وتتمثل في أن الكثير من العمليات المعاصرة تنسم بالشفافية نتيجة لاتساع نطاق المشاركة العامة ، مما يجعل من التفاوض والوصول لحلول وسط والتعامل مع القضايا الخلافية أمراً صعباً

ويعتبر دستور العراق ٢٠٠٥ من الدساتير التي أثارته الكثير من الخلافات حيث اختلفت تأويلات وتفسيرات الكثير من نصوصه والمتعلقة بأمور مهمة كثيرة تتعلق بشكل الدولة الفدرالي وهوية العراق والثروات الوطنية وقضية كركوك وغيرها من القضايا المهمة ، لذا فمن الضروري إيجاد وسائل وحلول قانونية لهذه المسائل التي اثارته ولازالت 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 الأفراد وسلطات الدولة وتضع حداً للتأويلات والتفسيرات السياسية المختلفة للنصوص الدستورية المختلف عليها ، وهذا الأمر يمكن أن 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 جزئياً أشارت اليه المادة ١٢٦ وفق إجراءات صعبة لكن ليست معقدة وكذلك يمكن تعديل الدستور تعديلاً شاملاً 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 أن للسلطة التنفيذية دور في حل القضايا الخلافية ومنها قضية كركوك التي اعطى الدستور دوراً لها من خلال المادة (١٤٠) ، كما أن للأمم المتحدة دور أيضاً 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 بتحارب 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 الأساس اثّرنا 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 أما المبحث الثاني فقد ناقشنا فيه الحلول القانونية المتمثلة في الرقابة الدستورية المتخصصة وتعديل الدستور ودور السلطة التنفيذية ومن ثم الحلول المقدمة من الأمم المتحدة وتجارب الدول المقارنة

المبحث الأول: 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 الأول: المبادئ الأساسية للدساتير ودستور العراق ٢٠٠٥

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

تعتبر المبادئ التالية مبادئ أساسية لكل دستور وهي: مبدأ سمو الدستور مبدأ الشرعية الدستورية والشرعية القانونية وسيادة حكم القانون مبدأ أقرار الدستور وإجازته عبر جمعية تأسيسية او باستفتاء 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 أن تتولي وضعه لجنة قومية ذات شمول وتخصص وتشارك فيه كل تلك الفعاليات وان تعدي تلك اللجنة بالمبادئ الأساسية لكل دستور والارث الدستوري في أي بلد لتفادي سلبات الممارسة ولاستحداث نصوص تلبي متطلبات التغيير الايجابي على ان يتم التوافق على دعم تلك المسودة من القوى السياسية داخل البرلمان وعبر آليه إجازته وإعتماده لما في ذلك من ضمان الالتزام بنصوصه وقديسه احكامه ليكون قانونا "اسمى يحترمه الجميع

وان إحترام الدستور وسموه تقتضي أن تكون إرادة الشعب في إصداره هي الأساس فلا يكفي أن يصدر من هيئة تأسيسية محدودة العدد بل لا بد من أن تكون السيادة الشعبية



هي المنشئة والمؤسسة لذلك الدستور عن طريق إجازته في استفتاء دستوري تأسيسي حتى ولو أصدره برلمان إن الدساتير التي تأتي منحه من الحكام لا تلقي 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 باستفتاء 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 أكد على الأخذ بالنظام الجمهوري النيابي البرلماني وهذا يعني إن 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 أن 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 (١١٩)، ونصت المادة الثالثة عشر على اعتبار هذا الدستور القانون الاسمي والأعلى في العراق ويكون ملزما في انحائه كافة وبدون استثناء ولا يجوز 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 لا يجوز للمشرع العادي مخالفة أحكام 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 الأساسية المتعلقة بالحقوق والحريات العامة وبجميع انواعها

المطلب الثاني: مضمون المواد الخلفية في دستور العراق ٢٠٠٥

ماهو المقصود بالقضايا الخلفية ، هناك فرق بين القضايا الخلفية والاختلاف في الرأي فالقضايا الخلفية امر لا يمكن تجنبه عند اتخاذ الكثير من القرارات اثناء اعداد مشروع الدستور وهذه الاختلافات يتم مناقشتها والتفاوض بشأنها مع الجهة التي تقوم بوضع الدستور واذا لم يمكن تسوية هذه الاختلافات فانه غالبا ما يتم البت فيها من خلال اجراءات اخرى مثل التصويت، وتعتبر القضايا الخلفية مصدرا للتوتر أو حتى الصراع بين الناس والأطراف المتفاوضة خاصة القضايا الشائكة التي تنطوي على

(١) انظر في ذلك د. إسماعيل مرزة - مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي النظرية العامة في الدساتير ، الطبعة الثالثة، دار الملاك للفنون والاداب والنشر، ٢٠٠٤. كذلك انظر : ويتلاك واهبو - دليل عملي لبناء الدساتير - المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات - ٢٠١١ - مهم ٢٢ وما بعدها .

(٢) د. حميد حنون خالد - مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق - جامعة بغداد - كلية القانون - المطبعة الثانية - ٢٠١١ - ص ٢٩٠ وما بعدها



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 أن تثار القضايا الخلافية حول الحدود الداخلية وتخصيص الموارد ونظام الحكم برلماني او رئاسي

هناك أمور تعتبر قاسما مشتركا بين القضايا الخلافية منها تتعلق بمسائل ذات أهمية كبيرة وغالبا ما يتم التعبير عنها بتعبيرات عاطفية كما أنها تستند الى مطالب تاريخية ا وإلى ما يتردد عن المعاناة من التمييز او الاستغلال الذي كان يمارس فيما مضى ، وكثيرا ما تؤدي التفسيرات المتضاربة للحقوق إلى تعقد عملية تسوية الخلافات ولا يمكن معالجة القضايا الخلافية بالطريقة نفسها التي تسوى بها الخلافات الأخرى كاللجوء للتصويت مثلا وهناك تركيز شديد على الوصول للاجماع 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 ان ملبية اتخاذ القرارات بالاغلبية قد تؤدي إلى استتقال التوتر بدلا من أزالته وفي هذه الحالة لا يمكن تسوية القضايا الخلافية بطرق سهلة ويمكن وصف القضايا الخلافية بانها تلك القضايا التي يمكن أن يؤدي عدم الوصول الى حل بشأنها إلى مشاكل جسيمة والتي لا يمكن حلها بأغلبية الاصوات حيث أن هذا قد يهدد شرعية الدستور وهناك بعد آخر للقضايا محل الخلاف وهو انه بدون حل هذه القضايا لن يظهر الدستور للوجود اذا كان الأمر يتعلق بمسألة جوهرية مثل نظام الحكومة و احيانا يمكن اعتبار القضية خلافية اذا كان صوت احدى الجماعات يمكن أن يؤدي الى رفض مشروع الدستور فقي كينيا ٢٠١٠ هددت الجماعات المسيحية الأصولية برفض مشروع الدستور اذا لم يتم الغاء النصوص التي تقضي بالرجوع لما يسمى بمحاكم القاضي

ان القضايا الخلافية يمكن أن تثار عند مراحل مختلفة من عملية وضع الدستور احيانا ينشأ الخلاف حول ما إذا كان من الضروري اجراء اصلاح دستوري وفي أحيان أخرى قد يكون من الصعب الاتفاق على الهدف الرئيسي للدستور ومن أخرى من الممكن أن تنشأ القضايا الخلافية اثناء عملية وضع الدستور بسبب تغير الظروف السياسية^(٣)

(٣) د. ياسمين فاروق ابو العنين واتادية 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 ومابعدها



ان قراءة متأنية لدستور العراق ٢٠٠٥، وفهما لما له ولما عليه في ظل الحراك السياسي الذي شهده البلد، وبلاستناد 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 الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، مما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون ثانيا تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معا 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): (أولا 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 كاملة التطبيق، الاحصاء، وتنتهي باستفتاء في كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها، لتحديد ارادة مواطنيها) في مدة أقصاها الحادي والثلاثون من شهر كانون الأول 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 ثانيا: المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، بعد موافقة مجلس النواب، وتعد مصادقة عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها ثالثا: يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادق عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تاريخ تسلمها رابعا: دعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وفي الحالات الاخرى المنصوص عليها في الدستور

خامسا: منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء، وفقا للقانون

سادسا : قبول السفراء

سابعا: اصدار المراسيم الجمهورية



ثامنا: المصادقة على احكام الاعدام التي تصدرها المحاكم المختصة
تاسعا: يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للاغراض التشريعية والاحتفالية
عاشرا: ممارسة أية صلاحيات رئاسية اخرى واردة في هذا الدستور)

رابعا: هوية العراق:

المادة (٣): (العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهو عضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية ومستلزم ميثاقها، وجزء من العالم الإسلامي)

خامسا: اجتثاث البعث :

المادة (١٣٠):

(اولا) تواصل الهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث اعمالها بوصفها هيئة مستقلة، بالتنسيق مع السلطة القضائية والأجهزة التنفيذية في اطار القوانين المنظمة لعملها، وترتبط بمجلس النواب

ثانيا مجلس النواب حل هذه الهيئة بعد انتهاء مهمتها، بالاغلبية المطلقة
ثالثا يشترط في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ورئيس وأعضاء مجلس النواب، ورئيس وأعضاء مجلس الاتحاد، والمواقع المتناظرة في الاقاليم، وأعضاء الهيئات القضائية، والمناصب الاخرى المشمولة باجتثاث البعث وفقا للقانون، أن يكون غير مشمول بأحكام اجتثاث البعث

رابعا يستمر العمل بالشرط المذكور في البند «ثالثة» من هذه المادة، ما لم تحل الهيئة المنصوص عليها في البند «او» من هذه المادة

خامسا بمجرد العضوية في حزب البعث المنحل لا تعد اساسا كافيا للإحالة إلى المحاكم، ويتمتع العضو بالمساواة امام القانون والحماية، ما لم يكن مشمولا بأحكام اجتثاث البعث، والتعليمات الصادرة بموجبه

سادسا يشكل مجلس النواب لجنة نيابية من أعضائه لمراقبة ومراجعة الاجراءات التنفيذية للهيئة العليا لاجتثاث البعث والأجهزة الدولة، لضمان العدل والموضوعية والشفافية، والنظر في موافقتها للقوانين وتخضع قرارات اللجنة الموافقة لمجلس النواب
سادسا : الفدرالية :

المادة (١١): يكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لا مركزية وادارات محلية

المادة (١١٧):

اولا : يقر هذا الدستور، عنده نفاذه، اقليم كردستان وسلطاته القائمة، اقليما اتحاديا

ثانيا : يقر هذا الدستور، الاقاليم الجديدة التي تؤسس وفقا لاحكامه

المادة (١١٨): | يسن بمجلس النواب في مدة لا تتجاوز ستة اشهر من تاريخ اول جلسة له، قانونا يحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم، بالاغلبية البسيطة للاعضاء الحاضرين



(١١٩): يحق لكل محافظة أو أكثر، تكوين اقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بأحدى طريقتين:

اولا : طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم

ثانيا : طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم
المادة (١٢٠): يقوم الاقليم بوضع دستور له، يحدد هيكل سلطات الاقليم، وصلاحياته، والبات ممارسة تلك الصلاحيات، على أن لا يتعارض مع هذا الدستور
المادة (١٢١):

اولا : لسلطات الاقليم، الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وفقا لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية
ثانيا : يحق لسلطة الاقليم، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الاقليم، في حالة وجود تناقض او تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية

ثالثا: تخصص الاقليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحاديا، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها

رابعا : تؤسس مكاتب الاقليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية، لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية

خامسا: تختص حكومة الاقليم بكل ما تتطلبه ادارة الاقليم، وبوجه خاص انشاء وتنظيم قوى الامن الداخلي للاقليم، كالشرطة والأمن وحرس الاقليم ^(٤) أن هذه النصوص الدستورية تعتبر من اهم المواد الخلافية في الدستور العراقي ولكن في الحقيقة هنالك أكثر من ٧٠ مادة في الدستور هنالك خلاف عليها بين الكتل السياسية وان لجنة مراجعة الدستور قدمت رابها حول هذه المواد الدستورية المختلف عليها فهناك اختلاف في الراي بين الكتل السياسية حول هذه الأمور التي تتعلق بمنصب رئيس الجمهورية صلاحياته وقضية العلاقة بين المركز والاقليم وغيرها من المواد الخلافية ولقد ظهرت الخلافات بين الكتل السياسية حول تفسيراتهما للمواد الخلافية ورغبتها في تعديل بعض المواد الدستورية وازافة صلاحيات جديدة ات حداثة وازافة عبارات جديدة لبعض المواد الدستورية بما يتفق مع توجهاتها ^(٥)

(٤) دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥

(٥) تعتبر قضية تقوية منصب رئيس الجمهورية مسألة أساسية في مستقبل النظام السياسي في العراق فبينما يعتبر هذا المنصب الآن رمزيا تدفع بعض الجهات بتقويته على حساب سلطة رئيس الوزراء المطلقة وقال مصدر قريب من الرئاسة العراقية لا، أنا تدخل في هذا الشأن موضحا أن الرئاسة طرحت على مقترحات وناقشوها بصفتهم السياسية وليس بوظائفهم الحكومية، ويقود الحزب الإسلامي الذي يتزعمه نائب الرئيس العراقي طارق الهاشمي الجهود لإجراء تعديلات على الدستور بعد أن وافق عليه قبل عامين شريطة إجراء تعديله مستقبلا أن هناك قضايا عده يجب إعادة النظر فيها في الدستور بما فيها مستقبل كركوك وصلاحيات الرئيس وهوية العراق و صلاحيات الاقليم والمركز وشرح زين العابدين للشرق الأوسط شكرا مهم والتعديل غير كامل حتى الآن فنحن نلج على مسألة العراق جزء من الوطن الع من وطن عربي وهذا ليس منصوبا عليه في الدستور حاليا موضحا المصطلحات الثانوية فيما يخص هذه المسألة وغيرها فضفاضة، وعلينا الدقة وتابعه، وعلى سبيل المثال، هنالك حاجة لتحديد صلاحية الإقليم والمركز فمسألة التربية والتعليم يجب أن تكون



المبحث الثاني: الحلول القانونية للمواد الخلفية

سوف نتناول من خلال هذا المبحث الحلول التي يمكن تقديمها لانتهاء الخلافات حول المواد الدستورية وهذه الحلول هي من الدستور نفسه والحلول الأخرى من تجارب الدول المشابهة في نظامها الدستوري لحد ما مع الدستور العراقي كما أن ما قدمه مكتب الدعم الدستوري (يونامي)

المطلب الأول: الحلول القانونية في دستور ٢٠٠٥

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 جزئيا تقدمه المادة ١٢٦ وتعديل شامل تقدمه المادة (١٤٢) وسوف نتناول هذه الحلول بالتفصيل

مركزية وإن يحدد ذلك لأن على مدى السنوات القادمة قد يكون هناك انشقاق بين الأكراد والعرب وبين السنة والشيعية من خلال التعليم ونحن حريصون على وحدة الوطن وتعليقا على مسألة هوية العراق قال معصوم نحن قريبون من التوصل إلى نصف يرضي الجميع وهو في التركيز على أن العراق سيكون له دور فاعل في محيطه العربي والإسلامي، إضافة إلى النص السابق وشرح زين العابدين أنه تقوية صلاحية الرئيس جوهرية بالنسبة للحزب الإسلامي الذي هو أحد أبرز أقطاب جبهة التوافق قائلا المنصب حاليا بروتوكولي وهذا الأمر لا يصح وردا على سؤال حول الصلاحيات التي يريد ضمها لصلاحيات الرئيس من دون تغيير الآلية السياسية المتفق عليها في البلاد قال هناك مسائل عدة على سبيل صلاحيات في مسألة العفو فحاليا رئيس الوزراء يقدم العفو والرئيس صادق عليه وهذا غير صائب وأردف قائلا المسألة هنا هي أنه يجب أن لا يكون رئيس الوزراء منفردا بالسلطة ولا توجد طريقة لمسائلته وتابع نحن نريد نظام الحسنة وترسيخ مبدأ التوازن والاعتدال في الحكم ومن جهته قال الدكتور فواد معصوم لا بد أن لا تبقى السلطات كلها في يد رئيس الوزراء ويجب أن يكون هناك تقاسم للسلطة وأضاف أن بعض الجهات تريد سلطات واسعة لرئيس الجمهورية ولكن التحالف الكردستاني يريد ترجمة منصة عليه في الدستور من أن الرئيس حامي للدستور، فلا توجد آلية لترجمة المواد المتعلقة بصلاحيات الرئيس، وأضاف في الوقت الراهن لا يمكن لرئيس الجمهورية للاطلاع على عمل وزارة الدفاع والأجهزة الأمنية وهذا لا يجوز ويجب إعادة النظر فيه، ولكن القيادي في المجلس الإسلامي الأعلى في العراق رضا جواد تقي أعرب عن رفض الائتلاف العراقي الموحد للتعديلات في صلاحيات الرئيس قائلا التعديلات التي يطالب بها البعض ستحول العراق إلى نظام الرئاسي وأضاف أن الائتلاف قد يقبل بهذا الأمر، إذا كان هناك تغيير على طريقة اختيار الرئيس موضحا إذا كان هذا ما سيتم الاتفاق عليه فيجب انتخاب الرئيس من خلال البرلمان الذي يمثل الشعب من خلال الانتخابات وعلقت في الائتلاف العراقي الموحد لا يريد تعديل الدستور والطلبات كلها من التوافق والأكراد، فعندنا فعندنا ما جملة من الأمور لم يتفق عليها بعد وأولها مستقبل كركوك وبينما أكد تقي على أن الائتلاف العراقي الموحد لا يطالب بتعديل الدستور، شدد زين العابدين على ضرورة تعديل مواد عدة تنفيها خاصة ما يخص المصطلحات المستخدمة لتحديد هوية العراق ورأى زين العابدين أن هناك خطوط حمراء لن تقبل جبهة التوافق على تركها بينما هناك مسائل يمكن تسويتها، وأوضح هناك مجال للتفاهم على مسألة تمثيل الأقاليم في الخارج، على الرغم من أنه شيء جديد غير مقبول بالنسبة لنا، ولكننا يمكن التنازل حوله ولكن هناك خطوطا حمراء مثل محافظة بغداد وإعطاء الجنسية للمولود لأم العراقي وباغير عراقي بالإضافة إلى المادة ١٤٠ وخلص زين العابدين بالقول لجنة مراجعة الدستور لم تقصر ولكن التعديلات كثيرة من حيث الكمية وهناك مواد جوهرية لم تعد لبعض والمادة ١٤٠ هي الأهم بالنسبة لنا وأضاف هناك رأيان دستوري وسياسي للمواد المطروحة ونعمل للتوصل إلى صيغة نهائية حولها بالتوافق واعتبر أن 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 أن الأكراد متمسكون بكركوك وموقفهم لعنني أنهم لم يتخلوا عن تفاصيل المادة ١٤٠ ولكنه أضاف بدأت تظهر بوادر مرونة حول تطبيق التطبيع والاستفتاء، ولكن بشرط إظهار الأسباب وراء التأجيل بأنها تعود لأمور فنية وليست سياسية وتنص المادة ١٤٠ من الدستور على تطبيع الأوضاع وإجراء إحصاء سكاني واستفتاء في كركوك وأراض أخرى متنازع عليها لتحديد ما يريده سكانها قبل ٣١ ديسمبر كانون الأول ٢٠٠٧ وأشار القيادي الكردي الذي طلب عدم ذكر هويته أن إمكانية التوصل إلى تسوية من خلال الإعلان عن بدء تطبيق المادة من حيث تطبيع الأوضاع في كركوك ولكن تأجيل الإجراءات لأسباب فنية مثل موعد الاستفتاء والتحضير له، وبذلك يستطيع القادة الأكراد حفظ ماء الوجه وفاتهم العلنية الراضية لأي تنازل فيما يخص كركوك وعلى الرغم من أنه الشيخ همام قال إن القضيتين اللتين لا تزالان بحاجة إلى نقاش الكتل السياسية هي البنود المتعلقة بكركوك وصلاحيات الرئيس، إلا أن جهات عراقية عدة لغتت إلى أن بنود عدة لم يتفق عليها حتى الآن، منها قضية توزيع الثروة النفطية وقد قدم مشروع قانون النفط إلى البرلمان، إلا أن هناك جهات عدة تطالب بإعادة النظر بالدستور قبل تحرير القانون، وتترافق النقاشات حول الدستور مع مناقشات على قوانين النفط عملية وغيرها من التشريعات ولغت تقي إلى أن المناقشات مستمرة فيما يخص النفط بشكل عام وأن يصبح مركزيا بالتنقيب والتصدير، وأضاف الجميع مصر على مبدأ أن الثروة ملك للشعب العراقي بالكامل ولا يمكن التفريط بهذا المبدأ لانه أحد الضمانات الأساسية لوحدة العراق وربما المبدأ الرئيسي في إنجاح عملية صيانة الدستور على المدى البعيد هو تمسك جميع الأطراف بمبدأ التوافق والإجماع على التعديلات قبل طرحها للتصويت في مجلس النواب مبنا العربي نصف مواد الدستور العراقي مطروحة للتعديل، مقال منشور على موقع صحيفة الشرق الأوسط الموقع الإلكتروني

www.awsat-a.com



الفرع الاول: رقابة دستورية متخصصة

لقد جاء دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ مقررًا للرقابة على دستورية القوانين والانظمة وأوكل هذا الاختصاص إلى المحكمة الاتحادية وقد ورد في المادة ٩٢ من الدستور ((اولاً:- المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالية وإدارية ثانياً:- تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يحدد عددهم، وتنظيم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب))، وفي المادة (٥٣) أورد 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 و غيرهم حق اللعن المباشر لدى المحكمة، ويتبين من هذا النص أن المشرع الدستوري قد تلافي النقص الحاصل في القانون الاساسي لعام ١٩٢٥ والدستور المؤقت لعام ١٩٩٧ من حيث انه قد سمح للأفراد الطعن في دستورية القوانين مباشرة لدى المحكمة

كما ان هذه المحكمة تمارس الى جانب الرقابة على دستورية القوانين اختصاصات اخرى من قبل النظر في النزاعات الحاصلة بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية والمحلية والمنازعات التي تحصل بين حكومات الأقاليم 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 الأقاليم والمحافظات وبين الهيئات القضائية في الاقاليم والمحافظات، ومن الجدير بالذكر ان تشكيل المحكمة العليا قد جاء من نوعين من الأعضاء 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 ادراكا وفهما لطبيعة القضايا المطروحة وخاصة فقهاء الشريعة الإسلامية، بحكم أن الدستور قد اعتبر ثوابت احكام الاسلام جزء من الدستور بنص المادة (٢) منه ولا يجوز اصدار قانون يتعارض معها وما يهنا هنا هو تفسير نصوص الدستور وهذا الاختصاص مستحدث لأنه لم ترد الإشارة 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 أو رئيس المجلس التشريعي الا انه في العراق يصح ان يقدم من أي من يمثل السلطين التشريعية أو 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 خلافاً في التطبيق وان يكون ذا أهمية 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^(٦) ويبدو أن المحكمة قد قبلت طلبات وردت من جهة رسمية ، فقد قبلت طلباً ورد من مجلس النواب، وآخر من نائب رئيس الجمهورية^(٧) اما بالنسبة لقرارات المحكمة التفسيرية المتعلقة بالنصوص الخلافية في دستور العراق ٢٠٠٥ فنجد أن المحكمة الاتحادية العليا قد أصدرت العديد من القرارات التفسيرية في هذا المجال ومنها فرارها الخاص بخصوص تفسير أولوية العمل في تنفيذ المادة (١١٨) من الدستور بشأن اصدار قانون تحديد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم التي اثارها خلافاً والتي وجدها البعض تتعارض مع أحكام المادة ١٤٢ الخاصة بتشكيل لجنة لاعادة النظر بالدستور حيث قررت المحكمة بعدم وجود تعارض بينهما^(٨) كذلك أصدرت المحكمة الاتحادية فرارها 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 أكدت المحكمة أن الموافقة على الموازنة التكميلية شرط لازم لانتهاء فصل الانعقاد التشريعي بمجلس النواب^(٩)

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 الحكمة المقدم من هيئة النزاهة ويؤكد القرار على أن هيئة النزاهة مرتبطة بمجلس النواب في أداء عملها وان الاخير هو الذي يملك محاسبتها^(١٠) ، ثم أصدرت المحكمة قرارها التفسيري بعد طلب رأي من مجلس

(٦) مكي ناجي- المحكمة الاتحادية العليا في العراق- دار الكتب والوثائق- الطبعة الاولى- بغداد- ٢٠٠٧- ص ٨٣ وما بعدها
(٧) قرارات المحكمة التفسيرية :

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

(٩) انقل الرأي ١٧/اتحادية / ٢٠٠٧ في ٢٠٠٧/٩/١١ وهو غير منشور نقلا عن د. غازي فيصل - ملاحظات على اختصاصات المحكمة الاتحادية العليا - مقال منشور على الموقع الالكتروني [HTTP://QANOUN.IRAQ.IQ](http://qanoun.iraq.iq)

(١٠) قرار الحكمة التمييزي - رقم ٢٧٨ /ت/ ٢٠٠٦ - بتاريخ ٢٠٠٦/٢/٦ - نقلا عن : مكي ناجي - الحكمة الاتحادية العليا في العراق - المصادر نفس- ٩٧

(١١) قرار الحكمة التفسيري - رقم ٢٧٨ - تاريخ ٢٠٠٨/٧/٣١ منشور في مجلة التشريع والقضاء - العدد الاول - وزارة العدل - ٢٠٠٩ ص ١١٢

(١٢) قرار المحكمة التمييزي رقم ٢٢٨ - مصادر في ٢٠٠٦/١٠/٩ قرار غير منشور



الوزراء الذي اعتبرت فيه الهيئات المستقلة مرتبطة بمجلس الوزراء^(١١) 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 الأساس فيمكن القول بان المحكمة الاتحادية العليا يمكن أن تكون وسيلة قانونية لحل الخلاف حول النصوص الدستورية المختلف عليها ولكن لكي نمارس هذا الدور فيجب أولاً 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 تنظر 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 إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء^(١٢) ونتمنى أن 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 القضاء حسب اختصاصهم

الفرع الثاني: التعديل الجزئي للدستور

يعتبر تعديل الدستور من الوسائل التي يمكن من خلالها وضع حد للتأويلات حول المواد الدستورية التي يمكن أن تشكل خلافاً بين القوى السياسية ، وأن دستور الدولة ما هو في الحقيقة الا انعكاساً للظروف والأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعيشها الدولة والسلطة التي تضع الدستور تضعه بما يتفق وهذه الظروف والأوضاع في وقت معين، ولما كانت هذه الظروف والأوضاع عرضة للتحوّل والتطور تبعاً لطبيعة الحياة التي من شأنها التطور فإن تعديل الدستور هو امر ضروري للتكيف مع الأوضاع والظروف الجديدة كلما دعت الضرورة إلى ذلك^(١٣) 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^(١٤)

(١١) فرار المحكمة التفسيرية - فرار رقم (٨٨) - صادر سنة ٢٠١٠ - قرار غير منشور

(١٢) د، مزّن لبلو راني - ضمانات احترام القواعد الدستورية في العراق - بحث منشور على الموقع الالكتروني :

www.ao-academy.org

(١٣) د. احمد اسماعيل واخرون - القانون الدستوري - منشورات جامعة دمشق - الطبعة الثانية - ٢٠٠٩ - ص٢٤٧

(١٤) د. محمد مخلوب - القانون الدستوري اللبناني - الدار الجامعية - بيروت ١٩٩٨ - ص٤٥ وما بعدها.



أما 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 جزئيا من خلال المادة ١٢٦ او تعديلا شاملا كما هو الحال في نص المادة ١٤٢

اولا : التعديل الجزئي : وضع الدستور العراقي ليكون " دستورا جامدا جمودا نسبيا " بمعنى أنه قابل للتعديل بحسب الحاجة وتحسبا لتغير الظروف ، ولكنه في ذات الوقت يضع شروطا وإجراءات صعبة لنيل هذا التعديل قياسا إلى تلك المتبعة بالنسبة للتشريعات العادية حفاظا على سموه وضمان علوه ، و هو ما يوجبه نظام الدولة الاتحادية التي تقوم على كفالة الاستقلال الذاتي للأقاليم، فقد نص الدستور في المادة " ١٢٦ " على أنه:

أولا : الرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخمس (١/٥) أعضاء مجلس النواب ، اقتراح تعديل الدستور

ثانيا : لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول ، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين ، وبناء على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه ، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ، ومصادقة رئيس الجمهورية ، خلال سبعة أيام

ثالثا: لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند (ثانيا) من هذه المادة، الا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية، خلال سبعة أيام

رابعا: لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، الا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعنى، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام

خامسا: أ- يعد التعديل مصادقا عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانيا) و(ثالثا) من هذه المادة، في حالة عدم تصديقه

ب - بعد التعديل نافذة ، من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية

ومن النص نخلص إلى 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 التنفيذيين ممثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء معاً ، والتشريعية على أن يتقدم به خمس أعضاء مجلس النواب و اتحاه منح الحق للسلطتين يفضل الاتجاهات الدستورية التي تقرره الأحدهما دون الأخرى^(١٥)

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

(١٥) د. اسماعيل مرزة - مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي النظرية العامة في الدساتير، ص ١٢٩ ومابعدها



ناحيتين : مبدأ التعديل و تفاصيله ، فإن أقر مبدأ التعديل وذلك بالوقوف على ضرورته او الحاجة إلى إجرائه ، انتقل إلى التصدي إلى تفاصيل التعديل بإعداد مشروع به يناط بلجنة في الغالب ، او مناقشة مشروع موجود ، ثم يصار إلى التصويت عليه و اشترط الدستور لإمضاء التعديل - مبدأ و تفاصيل - حصوله على أغلبية خاصة وهي موافقة ثلثي أعضاء المجلس ، فإن لم يحظ بهذه الأكترية عد التعديل مرفوضة ، وان ظفر التعديل بهذه الأغلبية عرض على الشعب للاستفتاء وواضح أن عيب تنظيم مناقشة اقتراح التعديل والموافقة عليه هو عدم إشراك المجلس الثاني "مجلس الاتحاد" فيها ، ولا بد من تلافي ذلك لخطورة موضوع تعديل الدستور وخصوصيته في دولة فيدرالية

المرحلة الثالثة : إقرار التعديل:

تقدم أن ما يمكن اعتباره الإقرار الأولي لتعديل الدستور يكون بيد مجلس النواب ، فإن رده المجلس أصبح مرفوضاً من غير حاجة إلى 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 أن على المشرع دراسة إمكانية الاكتفاء بموافقة البرلمان وعدم اللجوء إلى الاستفتاء في إجراء تعديل على بعض مواد الدستور وبالطبع، فإن إبداء الرأي بتعديل الدستور أسهل من إقرار الدستور عند وضعه، لأنه يرد على مادة او مواد بعينها، في حين أن إقرار الدستور يتطلب بيان الرأي بالوثيقة الدستورية كلها و من خلال الإجابة على سؤال واحد هو هل توافق على مشروع الدستور؟، ومع ذلك فإن الأمرين يتطلبان وعياً سياسياً كبيراً 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 مر 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 جوزه المشرع بعد دورتين انتخابيتين



متعاقبتين كثيرا ما تلجا الدساتير الى وضع مثل هذا الحظر الضمان نفاذ أحكام الدستور الأساسية^(١٦)

الحالة الثانية : إذا استهدف التعديل الانتقاص من صلاحيات الأقاليم " التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية "، فقد أشتراط المشرع لذلك موافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعنى ، وموافقة "أغلبية" سكانه باستفتاء عام ، و إذا ما كان المعنى العام للنص مفهوما في الدول الفيدرالية فإن النص يبدو مقاسا على إقليم واحد ، لانه يقول "السلطة التشريعية في الإقليم المعنى وموافقة أغلبية سكانه"، في حين أن توزيع الصلاحيات جاء بين:الاتحاد والأقاليم، وليس ثمة خصوصية الإقليم على غيره من حيث الصلاحيات"، ويترتب على هذه الصياغة هدف 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 والمرونة ، أية ذلك عدم وجود عقبة كأداء تعترض التعديل ، وهو ما يحبذه المعنيون باعتبار أن 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 يضيف على أحكام الدستور نوعا من الثبات و الاستقرار ، و يكفل أن يأتي التعديل بعد تأني و روية الا أن إشكالية الصلاحيات بين الاتحاد و الأقاليم غالبا ما تكون ذات خصوصية في الدولة الفيدرالية لا سيما في حالتنا ، لذا فرضت نفسها على الدستور"^(١٧)

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 وحرّم البلد من رأيه ممثلا في الجمعية الوطنية ولجنة كتابة الدستور ومن ثم الاستفتاء عليه ، خصوصا وانه يعارض مبادئ وأفكار رئيسة يقوم عليها الدستور ، فقد اضطرت الجمعية الوطنية في اللحظات الأخيرة التي سبقت الاستفتاء على الدستور الى تضمين المشروع نصا يقضي بمراجعته خلافا للنص العام الوارد بالمادة " ١٢٩ " لضمان دخوله في العملية السياسية وهذا النص المضاف هو المادة " ١٤٢ " التي تنص على انه : أولا : يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي ، مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب ، خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور ، وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها

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

(١٧) حسين عذاب السكيني - الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي - بحث منشور على الموقع الالكتروني :

<http://hamoudi.org/arabic/dialogue-of-intellencet/06/03.html> - ص؛ وما بعدها



ثانيا : تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتعد مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ثالثا : تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقا لما ورد في البند (ثانيا) من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها ، خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب

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

خامسا : يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة ١٢٦ المتعلقة بتعديل الدستور ، الى حين الانتهاء من البيت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة

وواضح من النص انه يرسم طريقة لتعديل الدستور بعيدا 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 تقيد بالمدة ، ويمكن أن يتناول التعديل صلاحيات الأقاليم من غير أن يشترط لذلك موافقة السلطة التشريعية في الإقليم أو استفتاء سكانه وبين أن مجمل هذه الأحكام تصب في مصلحة الطرف الرافض للدستور والمطالب بتعديله أما إجراءات التعديل فتبدأ من مجلس النواب ، الذي يشكل لجنة من أعضائه تتولي تقديم مقترح بالتعديلات إلى المجلس ، الذي يقرها بالأغلبية المطلقة لمجموع أعضائه و من ثم تعرض على الشعب للاستفتاء ، ويكون الاستفتاء ناجحا 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 بثلثي 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

أن اجتماع الفرقاء وتقديم تنازلات لمصلحة بناء مشروع وطني هو ما يجب أن يسود ،، فانه لا يستقيم القول أيضا ان ما تحقق منذ ذلك التاريخ صحيح ولا 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 أن سلطة التعديل تستمد وجودها من دستور قائم وتعمل في إطاره و موجب محدداته مستهدفة تعديله ، بخلاف السلطة التأسيسية التي تضع الدستور دون أي قيود ترد عليها وتنتهي وظيفتها بإصداره ولأن مسألة تعديل الدستور ليست تقليدية من جهة ، حتى يصح إسنادها إلى 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 ويترتب على ما تقدم أن يقتصر عمل سلطة التعديل على التعديل "الجزئي" للدستور ، وان تحترم ما يوجب الدستور من إجراءات للتعديل ، وتراعي ما وضعه من قيود لذلك سواء أكانت زمنية أم موضوعية ^(١٨) ، ووجهة النظر هذه على حالة التعديل الجزئي المنصوص عليها في المادة ١٢٦ ، دون حالة التعديل الشامل المنصوص عليها في المادة ١٤٢ ، حيث أن التعديل في المادة الأخيرة يباشره مجلس النواب تلقائياً ، ويشمل الإصلاحات الضرورية كلها ، ولا يتقيد بأي حظر ، ويقر موافقة أغلبية المصوتين مع حق ثلثي المصوتين في ثلاث محافظات أو 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 ، إلى أن الدستور وضع سقفا زمنيا لعمل اللجنة هو أربعة أشهر ، وبغض النظر عن صحة وضع جداول زمنية في هذه المرحلة من عدمها ، فإن اللجنة قد تجاوزت المدة وهو ما يجعلها في حالة خرق للدستور ، وكان بمقدورها حتى عند عدم انجاز عملها أن 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 انجاز 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 إلى 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 ولو كانت اللجنة قد التزمت حدود وظيفتها بإحصاء المسائل الخلافية ، باحثة عن حلول لها بالمقدار الذي تستطيعه، مشيرة إلى تلك القضايا المستعصية ، تاركة مجلس النواب إكمال المهمة ، سياسيا باستكمال المفاوضات مع القوى والكيانات السياسية ، وفنيا بتشكيل لجنة من القانونيين تقوم بمسألة إعداد مشروع بما ، والمجلس غير ملزم مدة ، أقول لو اتبعت هذه الطريقة لما وقعنا في هذا المأزق

(١٨) د. منذر الشاوي - القانون الدستوري (نظرية الدستور) - مطبعة العاتك - القاهرة - الطبعة الثانية - ٢٠٠٧ - ص ٢٩٣ ومابعدا .



وعلى ذلك ، لا مناص من القول أن عملية المراجعة قد فشلت ، لانتهاء الأجل الذي ضربه المشرع وهو ميعاد ملزم لا ينبغي مخالفته ، خصوصا ونحن في بداية مرحلة التأسيس لدولة القانون، إلى جانب ما يمثل هذا الأمر من إخفاق في التوصل إلى توافقات او حلول للمسائل الشائكة ، و هذا يعني بالتالي أن 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 ، والتوصل بطريق التعديل الجزئي غير كاف ، فما هو الحل؟ الحل بحسب ما اعتقد يكون في تعديل الدستور ، وذلك بتعديل المادة "١٤٢" بشكل يبعث فيها الحياة مجددا ، 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 ^(١٩): اذ يمكن من خلال التعديل الدستوري وخاصة نص المادة ١٤٢ والمقصود به التعديل الشامل إعادة النظر بالمواد الدستور من خلال إعادة العمل بهذه المادة الدستورية والاتفاق بين الكتل السياسية لاعادة العمل بها لحل هذه الخلافات الدستورية

المطلب الثاني: الحلول المقدمة من السلطة التنفيذية

يمكن للسلطة التنفيذية أن تقدم الحلول القانونية للمواد الدستورية المختلف عليها ويبرز دور السلطة التنفيذية خاصة في المادة ١٤٠ من الدستور والمتعلقة بقضية كركوك والمناطق الأخرى 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 وتتلخص هذه المسؤولية أولا بأنجاز عمليات تطبيع الأوضاع في كركوك والمناطق المتنازع عليها، وثانيا القيام بعمليات الإحصاء السكاني ، وثالثا ينتهي واجب السلطة التنفيذية دستوريا باستفتاء في مدينة كركوك والمناطق الأخرى المتنازع عليها لتحديد إرادة مواطنيها وفقا للفترة الزمنية المحددة في الدستور وأقصاها هي غاية يوم ٣١ - ٢٠٠٧-٢٠٠٨^(٢٠)

ومن ثم شكلت اللجنة بموجب الامر الديواني الصادر عن مجلس الوزراء المرقم (٤٦) عدد (م/رن/٤٨/ ١٣٧٣) في ٢٠٠٦/٨/٩ متضمنا تسمية رئيس اللجنة واعضاؤها وتولى رئاسة اللجنة عدد من الوزراء، وبين القرار أن الهدف من هذه اللجنة هو رفع الغبن والظلم الذي الحق بأبناء الشعب العراقي نتيجة سياسات وممارسات النظام السابق والمتمثلة من خلال ترحيل ونفي الأفراد من اماكن سكناهم ، والنزوح والهجرة القسرية، وتوطين الأفراد الغرباء عن المنطقة ، وحرمان السكان من العمل، ومصادرة الأملاك

(١٩) حسين عذاب السكيني - الموضوعات الخلافية في الدستور العراقي - المصدر السابق - ص ٥ وما بعدها

(٢٠) د منذر الفضل - المشكلات العملية والحلول القانونية - بحث منشور على الموقع الالكتروني: <http://gilgamish.org>



والأراضي والاستملاك وإطفاء الحقوق التصرفية، ومن خلال التغيير السكاني وتغيير القومية والتغيير الديمغرافي للمناطق المشمولة بأحكام المادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية والمادة (١٤٠) من دستور جمهورية العراق ومن ضمنها كركوك وإعادة الحال إلى الحالة التي كانت عليها قبل ١٧ تموز عام ١٩٦٨، وإن الفترة الزمنية التي تعمل عليها اللجنة هي للفترة من ١٧ تموز ١٩٦٨ ولغاية ٩ نيسان ٢٠٠٣^(٢١) ولأجل تنفيذ مهمتها فقد اتخذت اللجنة مجموعة من القرارات والآليات والإجراءات ومنها القرارات التالية :

- ١- اعداد الضوابط الخاصة للمشمولين بقرارات اللجنة في المناطق المشمولة بالمادة (١٤٠) من الدستور
- ٢- اصدار القرار رقم (١) بتاريخ ٢٠٠٧/١/١٠ المتضمن إعادة جميع الموظفين من السكان الأصليين للمناطق المتنازع من الكورد ، التركمان، الأشوريين ، الكلدان ، العرب الذين تم فصلهم وابعادهم خارج المناطق المتنازع عليها ، ضمنها كركوك لأسباب سياسية أو عرقية أو طائفية أو دينية للفترة من ١٧ تموز ١٩٦٧ لغاية ٩ نيسان ٢٠٠٣
- ٣- اصدار القرار رقم (٢) بتاريخ ٢٠٠٧/١/١٩ المتضمن إعادة 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 ٢٠١٣ إلى مناطقهم الأصلية السابقة مع تعويضهم
- ٤- اصدار القرار رقم (٣) بتاريخ ٢٠٠٧/٢/٤ المتضمن إعادة العوائل الوافدة إلى المناطق المتنازع عليها ومن ضمنها كركوك نتيجة سياسات النظام السابق للفترة من ١٧ تموز ١٩٦٨ ولغاية ٩ نيسان ٢٠٠٣ إلى مناطقهم الأصلية السابقة مع تعويضهم
- ٥- اصدار القرار رقم (٤) بتاريخ ٢٠٠٧/٢/٤ المتضمن إلغاء كافة العقود الزراعية التي أبرمت ضمن سياسات التغيير الديمغرافي (التعريب) في المناطق المتنازع عليها ومن ضمنها كركوك وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إبرام تلك العقود
- ٦- اصدار القرار رقم (٥) في ٢٠٠٧/٨/١٣ المباشرة بصرف التعويضات
- ٧- اصدار القرار رقم (٦) في ٢٠٠٧/١٠/١ المتضمن رفع الغبن والظلم الذي لحق بأهالي منطقتي تسعين و (حمزة لي) من خلال إعادة الأراضي المستملكة وإعادة جميع الأراضي الزراعية المستملكة والمطفاة خلافا للتعاملات القانونية إلى أصحابها الشرعيين
- ٨- اصدار القرار رقم (٧) في ٢٠٠٩/٧/٢١ المتضمن رفع الغبن والظلم الذي لحق بسكان مناطق وسط وجنوب العراق نتيجة سياسات النظام السابق من

(٢١) موقع لجنة المادة ١٤٠- www.com140.com



الترحيل والتهجير والنزوح والنفي ومصادرة واستملاك الأراضي الزراعية للفترة من ١٧ تموز ١٩٦٨ ولغاية و نيسان ٢٠٠٣ (٢٢)
هذه القرارات التي اتخذتها اللجنة الخاصة بتطبيع الأوضاع 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
لقد ساهمت الأمم المتحدة من خلال بعثة الأمم 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 التي جاء به دستور العراق ٢٠٠٥ لذا ومن خلال هذا المطلب سوف نتعرف على هذه الحلول المقدمة من الأمم المتحدة والتجارب الدولية

الفرع الاول: الحلول المقدمة من بعثة الأمم المتحدة (يونامي)
لقد ساهمت الأمم 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 حول التعديلات المقترحة التي قدمتها لجنة مراجعة الدستور حيث بين البعثة رأيها حول المسائل الخلافية المتعلقة بالفدرالية واقتسام الثروات الطبيعية ومجلس الاتحاد وقانون الأحوال 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 جزئياً، من جانب الحكومات المركزية في النظم الاتحادية في العالم وتعكس الأنشطة واحالات التي لا يستطيع إقليم واحد إدارة السلطة بها بكفاءة أو فاعلية بمفرده، أو عندما يمكن أن تلحق ممارسة هذه السلطة من قبل إقليم واحد ضرراً بالغاً لإقليم آخر أو محافظة أخرى والمثال الواضح في هذا الصدد هو السياسة البيئية حيث يمكن أن تؤثر إجراءات أحد الأقاليم بشكل واضح على الأقاليم المحاورة بيد أنه في حين أن مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي يدعم التنظيم المركزي لهذه المجالات، فإننا أوصينا بالقيام بذلك يجعل هذه الاختصاصات مشتركة بموجب نص المادة ١١٤ مع إعطاء الأولوية للنظم الاتحادية وبالنص على كونها سلطات اتحادية حصرية

(٢٢) هذه القرارات منشورة على موقع لجنة المادة ١٤٠ -



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 وتنظيم الطيران المدني والدولي وهذا من شأنه أن يحترم المصالح المشروعة للأقاليم في هذه المجالات بما يتيح تنسيق 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 نهجا أكثر تخصصا في معالجة تلك الصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم وبموجب التعديلات ستحظى الأقاليم بالأولوية في جميع الصلاحيات المشتركة (الموائى المشتركة) والمياه) و (الجمارك) ، / الواردة في المادة ١١٤

ثانيا : توزيع عائدات النفط :

١- تورد التعديلات المقترحة على المادة ١١١ جمع وتوزيع وطني العائدات النفط من خلال قانون الموازنة بطريقة شفافة وعادلة وفقا للتوزيع السكاني في المحافظات وتورد أيضا تحويلات من الميزانية لتوزيعها على الأقاليم والمحافظات "أليا 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 آلية ويمكن أن تنتظر اللجنة في تعزيز الصيغة المقترحة بشأن آلية توزيع الإيرادات المنع أي تأخير في تحويل الإيرادات في الميزانية، ما لم يوافق الطرف المحولة له على ذلك -

٤- نص المادة ١١٢ الجديدة على الإدارة الاتحادية والإقليمية المشتركة لعمليات النفط والغاز والصياغة المشتركة الاستراتيجية اللازمة لتنظيم هذا القطاع



وعند توحيدها بالتعديلات المقترحة على المادة ١١٠ لتوفير التنسيق وفي 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 و لا بد لهذا الوضوح المتزايد ان يمكن من تطور اسرع في هذا القطاع وأن يمكن العراق من التفاوض على شروط تعاقد أفضل مع المستثمرين المحتملين بيد أن التغييرات و إدخالها على المادة ١١٥ قد أثارت مخاوف من أنه يمكن المساس بالمصالح المشروعة للأقاليم التي لا بد أن يكون لها صوتا حقيقيا في تطوير الأصول النفطية داخل أراضيها ولتناول هذا الهاجس فإن اللجنة يمكن أن تنتظر في بيان صراحة بشأن حق الأقاليم في تطوير وإدارة الموارد النفطية داخل أراضيها وبذلك فإن اللجنة تفضل تطوير قطاع النفط (الإقليمي) عما يحدث للعائدات النفطية (التي تجمع وتوزع على الصعيد الوطني) ويمكن إعطاء الأقاليم المسؤولية الانمائية 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 التفصيلات 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 للاختبار، حيث تختار بواسطة المجالس الإقليمية أو مجالس المحافظات الأعضاء، على أساس أن ذلك يؤدي إلى تمثيل أفضل للمصالح الإقليمية ، وبذلك يقود الاقاليم 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،
رابعاً: قانون الأحوال الشخصية:

لم تتمكن لجنة مراجعة الدستور من التوصالي اجماع في الراي بشأن اية 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 قدموا 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^(٢٣) اذا تجد هنا الامم المتحدة لها رؤيتها الخاصة للحلول التي يمكن تقديمها لحل الخلافات حول النصوص الدستورية قدمنا بعض الملاحظات التي يراها مكتب الدعم الدستوري التابع للامم المتحدة والذي قدمه ملاحظات على لجنة مراجعة الدستور لذلك يمكن الأخذ بهذه الملاحظات للوصول إلى حل لهذه المواد الدستورية المختلف عليها والاستعانة بهذه الآراء المقدمة من مكتب الدعم الدستوري التابع للامم المتحدة الذي يمكن اعتباره جهة محايدة بعيدة عن الآراء او التحالفات الحزبية والسياسية كما انه مطلع على التجارب الدستورية في دول اخرى مرت بهذه المرحلة الانتقالية ومرت بظروف مشابهة لما مر به العراق

الفرع الثاني: الحلول المقدمة بالاستعانة بالتجارب الدولية

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

اولاً: هنالك قضايا هامة يمكن حلها عن طريق الاستفتاء فعلى سبيل المثال تم حل القضية الخلافية التي تتعلق بمستقبل الملكية في كل من اليونان وايطاليا من خلال الاستفتاء ، كما تم حل احدى المسائل الخلافية الصعبة الخاصة بمقاطعة بيرن في سويسرا بشأن السماح للسكان الناطقين باللغة الفرنسية بان 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 كيبك عن كندا ومن الاستفتاءات التي لها أهمية خاصة الاستفتاء الذي أجري في المالديف بشأن الاختيار ما بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني وهو خلاف تأثير خلال اعمال الجمعية التأسيسية كما تم الاجراء نفسه في دول أخرى منها اوغندا ١٩٩٥ وكينيا ٢٠٠٥ حيث صدر تشريع يقضي بالرجوع إلى الشعب في القضايا محل الخلاف اذ لم

(٢٣) تعقيب مكتب الدعم الدستوري التابع ليونامي حول مسودة تقرير لجنة مراجعة - بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق ٢٠٠٧ - منشور على الموقع الالكتروني: www.forumfed.org



يمكن البت فيها بأغلبية ثلثي الأصوات كما طبقت اوغندا هذا التشريع نفسه بالنسب للخلاف حول الاختيار ما بين نظام الحزب الواحد او الأحزاب المتعددة ولكن على الرغم من أن الاستفتاء قد يأتي بنتائج ايجابية الا أنه من الممكن أن يعمق الاستقطاب وإذا 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 إلى الرأي العام خاصة اذا كانت عملية وضع الدستور تشاركية ، ويتم التشاور مع الجمهور على نطاق واسع ويجري تحليل دقيق للآراء والتوصيات المقدمة منه وعلى الرغم من وجود أوجه مشابهة مع الاستفتاء الا أن هناك فروق واضحة منها أن آراء الجمهور يمكن أخذها في الاعتبار خلال المراحل المختلفة من عملية وضع الدستور وانه يمكن الوصول إلى حلول مقبولة لدى اطراف الخلاف وقد لجأت كل من اللجان الدستورية الكينية والاوغندية إلى الرأي العام لحل الخلافات

ثالثا : يمكن التفاوض بشأن تسوية القضايا الخلافية خلال فترة زمنية محددة وقد طبق هذا المبدأ عند أستقلال روديسيا زمبابوي ، حيث تم الاتفاق على حماية الحقوق الخاصة للمستوطنين الأوربيين بالنسبة للأرض 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 إلى حدوث تغييرات واسعة النطاق

رابعا : يمكن حل القضية الخلافية من خلال عمليات اخرى موازية او لاحقة مثل تشكيل لجان مشتركة أو خاصة أو الاستعانة بتوصيات الخبراء فمثلا عندما كانت بابوا غينيا الجديدة تقوم بوضع دستور الاستقلال ١٩٧٠ قانت بتشكيل لجنة خاصة تضم خبراء خارجيين لاقتراح توصيات بشأن الخطوات التي يتعين اتباعها في نقل السلطات من الحكومة المركزية إلى حكومة المقاطعة تضمنت تشكيل لجان خاصة للجنة الانتخابية وتحديد حدود الدوائر الانتخابية او الإقليمية وحقوق الاقلية وبرنامج نقل السلطات إلى الحكومة المحلية وفي بعض الاحيان كان يتم حل القضية من خلال الحصول على تأكيد من السلطات الاستعمارية الراحلة أو من الحكومة القادمة بأنه سيتم بحث مصالح جماعات معينة في وقت لاحق ومع هذا لا يعتبر 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 أو كلاهما وقد استخدم في جنوب افريقيا مفهوم الاجماع الكافي ومقتضاه اذا وافق طرفان رئيسيان على حل قضية ما فانه على الأطراف الأصغر إن توافق عليها وفي بعض الاحيان عندما يختلف طرفان فانه يمكن الرجوع إلى 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 آخر وهو أن الدستور المؤقت في نيبال ينص على أنه في حالة عدم الوصول الى اجماع بشأن قضية خلافية ونسبية فإنه يتم الرجوع الى قادة جميع الأحزاب من اجل الوصول الى اجماع يتم التصويت عليه في فأذا لم يتم الوصول إلى اجماع فإنه يجري تصويت آخر ويتعين الحصول على موافقة اغلبية ثلثي الاصوات ولكن هذا الاجراء قد لا يؤدي الى الوصول لقرار

ساسدا : هناك مثال اخر لإجراء معين تم اتخاذه في عملية وضع الدستور في كينيا ٢٠١٠ وذلك بالنسبة لقضايا خلافية نشأت بين الأحزاب 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 أن تحدد القضايا محل الخلاف بمقارنة ثلاث مسودات سابقة للدستور ويتم طرح مقترحاتها بعد التشاور مع البرلمان في استفتاء^(٢٤)

فهذه التجارب الغنية في مختلف دول العالم يمكن أن تصلح حلولاً للقضايا المختلف عليها في دستور العراق ٢٠٠٥

فاغلب هذه الدول مرت بالمراحل نفسها التي مر بها العراق فيمكن اللجوء الى الاستفتاء لأخذ الرأي مباشرة من الشعب وكذلك الأخذ بطريقة استطلاعات الرأي وغيرها من الاساليب الناجحة التي اخذت بها هذه الدول ويمكن تطبيقها في العراق

الخاتمة

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

اولا : النتائج :

لقد توصلنا الى مجموعة من النتائج يمكن تلخيصها بما يلي

- ١- أن المواد الخلافية في نصوص الدستور العراقي يمكن أن تؤدي إلى مشاكل في المستقبل كما كان في السابق وتسبب اختلافا في التاويلات والتفسيرات مما يقود إلى مشاكل سياسية
- ٢- ان نصوص الدستور العراقي تحتاج الى اعادة نظر وتعديل بسبب الصياغات والتاويلات المختلفة وان طريقة تعديل الجزئي للدستور يمكن أن تقوم بهذا الامر
- ٣- ان لجنة اعادة النظر بنصوص الدستور انتهى عملها دون تعديل أي نص من النصوص الدستورية المختلف عليها وانتهت المدة القانونية التي حددها الدستور العمل هذه اللجنة

(٢٤) د. ياسمين فاروق ابو العينين و١. نادية عبد العظيم - المشاركة وبناء التوافق المجتمعي في عملية وضع الدستور (دروس مستفادة كما منشور على الموقع الالكتروني : <http://www.socialcontract.gov.eg> - ص ٣٥ ومابعدا



- ٤- ان السلطة التنفيذية لم تكمل عملها المتعلق بالمادة ١٤٠ دستور فيما يتعلق بالاحصاء السكاني والاستفتاء لحل قضية كركوك
- ٥- أن الأمم المتحدة قدمت الكثير من الحلول والاراء لحل المواد الخلافية بعد تعقيبها على تقرير لجنة مراجعة الدستور وهذه الاراء والتفسيرات تعتبر جيدة
- ٦- ان الكثير من دول العالم مرت بالظروف نفسها التي مر بها العراق وقدمت حلول للمواد الخلافية وهي حلول فعالة وناجعة

ثانيا : المقترحات :

- ١- ان الرقابة الدستورية الفعالة يمكن أن تساهم بحل الخلافات من خلال سلطتها في اصدار القرارات التفسيرية الملزمة اقترح أن 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
- ٢- 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
- ٣- ان اعادة النظر بالدستور بشكل شامل هو امر ممكن حتى لو تم تشكيل لجنة جديدة لاعادة النظر بالدستور
- ٤- 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
- ٥- أن تجارب الدول التي لها النظام السياسي نفسه والتي مرت بمراحل انتقالية مثل الحال في العراق نقول أن 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.

