

دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بين أخفاقات التأسيس ومتطلبات الإصلاح

د. حسن علي البديري

رئيس قسم الصياغة التشريعية / دائرة التشريع

النيابية

المقدمة

تُحظى الدساتير المكتوبة في الدول بمكانة متميزة، بوصفها الوثيقة القانونية والسياسية الأسمى في الدولة، فالدستور سيد القوانين ؛ لأنه يحتوي على الأهداف الوطنية والغايات المنشودة، وينظم أسس الحكم في الدولة، والعلاقة بين سلطاتها، ويبين حقوق المواطنين وحرياتهم ، لذلك يجب أن يتضمن القواعد العامة والخاصة بالحكم والحقوق والحريات وينظمها تنظيمًا شاملاً، وهي الوظيفة الأساسية للوثيقة الدستورية.

لذلك تُعدّ عملية وضع دستور جديد أو عملية تعديل دستور قائم حدثاً تاريخياً في حياة الشعوب ، ولا سيما في المراحل الانتقالية، إذ تكون الدولة حديثة الخروج من حكم دكتاتوري أو عسكري أو استعماري أو عنصري، فتحظى عملية وضع دستور جديد بأهمية أكبر وبرمزية خاصة ، فبناء الدولة يبدأ فعلاً عند بناء دستور جديد للبلاد.

وما لا يختلف عليه أثنان أنَّ عملية وضع الدستور تتطلب توافر مجموعة من متطلبات تكون في مقدمتها المدة الكافية لمراحل وضع الدستور جميعها، كما تستدعي عملية الصياغة القانونية لمضامين الدستور خبرة فنية عالية في المجال القانوني والمجال اللغوي ، فهي عملية تقنية بحت، تشكّل جزءاً لا يتجزأ من عملية صياغة مشروع الدستور ككل، وتواكب عملية تحديد المضامين، فضلاً عن أن يكون التوافق بين المكونات على أساس المصلحة العامة .

إلا أنَّ بعض الدول - ذات التجربة الحديثة في كتابة الدساتير الديمقراطية- يُلحظ في نصوص دساتيرها نقص واضح فضلاً عن عدم استطاعتها مواكبة المستجدات، زد على ذلك التعارض والغموض وهذا الأمر يؤدي بطبيعة الحال إلى نشوء فراغ في الوثيقة الدستورية ، أو قد يقود نحو الخلاف والصراع يعجز معه النصّ الدستوري بحد ذاته عن تقديم حلٍّ لمسألة قانونية معينة قائمة أو تستجد لاحقاً، وقد يكون غير منسجم مع تطلعات الشعب.



والنتيجة أنه في الحالات كلها، لا بد من إصلاح الدستور، لذلك يجب على الجهات التي تمتلك سلطة تعديل الدستور إتباع الإجراءات التي نصّ عليها الدستور لتعديله ، لتجاوز النقص ورفع الغموض وإزاله التعارض الذي شاب الوثيقة الدستورية، فضلاً عن الرغبة الشعبية بالتعديل.

ويقيناً أنّ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم يبتعد عن بقية الدساتير، فقد لحق به النقص والغموض والتعارض والخلاف ومن هذه النصوص التي ظهر فيها نقصاً وغموضاً وتعارضاً تلك المتعلقة بشكل الدولة الاتحادي والمنظمة لطبيعة النظام السياسي فضلاً عن النصوص المتعلقة بفاعلية السلطات بفعل اجتماع عدة عوامل رافقت كتابته، كان أهمها الظروف الأمنية الاستثنائية التي خيّمّت على العراق في أعقاب سقوط نظام الحكم قبل سنة ٢٠٠٣، وعدم تخصص غالبية أعضاء الجمعية التأسيسية في مجال صناعة الدستور وصياغته، والمدة القصيرة ، التي أثّرت سلباً على وحدة الفكرة، وانسجام الصياغات وتناسقها، فلم تستغرق كتابة الدستور فعلياً بحسب تصريح رئيس لجنة كتابة الدستور سوى اثنين وأربعين يوماً، في وقت كان المفروض أن تأخذ كتابة دستور دائم مدة أطول بكثير من ذلك، ويقيناً أنّ كتابة أول دستور صدر في العهد الجمهوري الذي اعتمد دساتير استثنائية مؤقته على مدى خمس وأربعين سنة، تحتاج إلى مدة أطول.

يُعدّ موضوع الاخفاقات التي رافقت تأسيس دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ومتطلبات إصلاحه من الموضوعات الهامة والشائكة من الناحيتين النظرية والعملية، إذ تتجلى الأهمية النظرية ، أنّه لم يتمّ البحث في مسألة وضع دراسة عامة وشاملة عن اخفاقات التأسيس ومتطلبات الإصلاح. أمّا من الناحية العملية فتظهر أهمية الدراسة في بيان آثار هذه الاخفاقات على واقع الدستور الذي أفرزه التطبيق الفعلي إذ أدى إلى شلل كثير من المؤسسات الدستورية بسبب أنّه كان على حساب المصلحة العامة ومصالح المواطنين.

تُسلط الإشكالية الموضوع على اخفاقات تأسيس دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ومتطلبات إصلاحه؟ ويتفرع عن هذه الاشكالية أسئلة جوهرية عدة منها: ما إخفاقات التي رافقت وضع الدستور المذكور آنفاً؟ ما آثارها في واقع الدستور؟ وماهي المتطلبات المفترضة لأجل إصلاح هذا الدستور؟

تنهض الدراسة على أساس المنهج التحليلي، لذلك اعتمدت هذا الأسلوب من أساليب البحث، إذ يتمّ ذلك عن طريق دراسة تحليل الإخفاقات التي رافقت صناعة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، والبحث بآثارها في الدستور.



إنَّ التعرّف على إخفاقات تأسيس دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ومتطلبات إصلاحه لا يكون وافياً وناجراً ما لم تدرس الجوانب ذات الصلة بالموضوع كافة، لذلك وجدنا أنَّه من الضروري توزيع ما توافر من معطيات البحث في ثلاثة مطالب ، نتناول في المطلب الأول الإخفاقات التي رافقت نشأة الدستور، وندرس في المطلب الثاني أثر الإخفاقات في واقع الدستور، ونبحث في المطلب الثالث مسوغات إصلاح الدستور، ثمَّ ننهي البحث بخاتمة تتضمن موجزاً لأهم النتائج والمقترحات، التي أسفرت عنها الدراسة.

المطلب الأول

الإخفاقات التي رافقت نشأة الدستور

إنَّ الدساتير وليدة حاجات تتباين من دولة إلى أخرى، وفي كثير من الدول هناك حاجة إلى إقامة دستور ينظم اختصاصات السلطات، ويحمي الحقوق والحريات، والملاحظ هو عدم وجود قواعد مُسلم بها لوضع الدساتير، إذ تختلف هذه القواعد باختلاف الظروف السياسية للدولة وازدانة الدستور، ومن ثمَّ فإنَّ من الصعب الاتفاق على وجود طريقة يمكن إعمامها على الدول جميعاً، سواء أكانت ديمقراطية أم غير ديمقراطية^(١)، وتكمن الحاجة للدساتير في ثلاث حالات رئيسة: الأولى عند تكوين دولة جديدة ، يستدعي ذلك ضرورة وجود دستور مكتوب يبين السلطات واختصاصاتها والحقوق والواجبات لمواطنيها كالولايات المتحدة الأمريكية بموجب دستورها الصادر سنة ١٧٨٧^(٢)، ودولة الإمارات العربية المتحدة بموجب دستورها الصادر سنة ١٩٧١، وما سواها من الدول ذات الدساتير المكتوبة، أمَّا الحالة الثانية فتتمثل في وضع دستور جديد حينما تتفكك دولة وتنشأ دولة جديدة مثال ذلك قيام روسيا الاتحادية ، وروسيا البيضاء ، وأوكرانيا ، وأوزباكستان ، وسائر الجمهوريات السوفيتية ، التي أعلنت نفسها دولاً مستقلة إثر تفكك الاتحاد السوفيتي السابق^(٣)، والحالة الثالثة تتمثل في وضع دستور بعد انهيار النظام السياسي لدولة معينة، كما حصل في العراق في عام ٢٠٠٣ واحتلاله، وانهيار النظام السياسي فيه وسقوط الدستور، فكانت هناك ضرورة لوضع دستور جديد و أنيطت مهمة كتابة مسودة الدستور العراقي بموجب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ بالجمعية الوطنية المنتخبة^(٤)، ومن ثمَّ كُتِبَ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم في ظروف غير اعتيادية، لم يُراعَ فيها معايير الصياغة السلمية ، وجاءت بعض نصوصه مشوبة بالنقص والغموض ، وأحياناً أخرى التعارض مما ولّد فراغاً أثر في عمل المؤسسات الدستورية تارة، وأوجد خلافاً بين المركز والإقليم تارة أخرى ، وقبل البدء ببيان



الظروف، التي رافقت صناعة الدستور، فإنّ ايضاح آلية كتابة الدستور أمر يقتضيه المقام ؛ لأنّه في صلب الموضوع.

وقد أسس قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية آلية كتابة الدستور إذ وضع الاطار القانوني لعملية كتابة الدستور الدائم للعراق وألّزمت الجمعية الوطنية بكتابة مسودة الدستور، وتشجيع المناقشات فيما يخص المسودة في أنحاء البلاد كافة عن طريق الاجتماعات، واستعمال وسائل الاعلام وتسلم المقترحات من مواطني العراق أثناء كتابة مسودة الدستور كان الهدف منها ضرورة أن تكون هناك مشاركة شعبية في وضع الدستور بعد ما كان العراق بعيداً عن وضع الدساتير الديمقراطية^(٥)، ووضعت آلية لإقامته فألّزمت الجمعية الوطنية بكتابة مسودة الدستور الدائم في موعد أقصاه ١٥ / آب ٢٠٠٥^(٦).

وتعرض مسودة الدستور الدائم على الشعب العراقي للموافقة عليها في استفتاء عام، وفي المدة التي تسبق إجراء الاستفتاء، تنشر مسودة الدستور ، وتوزع بصورة واسعة لتشجيع إجراء نقاش عام بين أبناء الشعب بشأنها^(٧).

وليكون الدستور ناجحاً في الاستفتاء لا بد من موافقة أكثرية الناخبين عليه، شرط ألا ترفض مسودة الدستور من ثلثي الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر^(٨).

أمّا الإجراءات المطلوبة بعد نجاح الاستفتاء والموافقة على الدستور الدائم، فيجب أنّ تجري الانتخابات لحكومة دائمة في موعد أقصاه ١٥ / كانون الأول ٢٠٠٥، وتتولى الحكومة الجديدة مهامها في موعد أقصاه ٣١ / كانون الأول لسنة ٢٠٠٥^(٩).

وفي حال رُفضت مسودة الدستور، تُحلّ الجمعية الوطنية، وتجري الانتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعد أقصاه ١٥ / كانون الأول ٢٠٠٥، وتتولى الجمعية الوطنية والحكومة العراقية الانتقالية الجديدتان عندئذ مهامهما في موعد أقصاه ٣١ / كانون الأول ٢٠٠٥، وتستمران في العمل على وفق هذا القانون، إلّا أنّ المواعيد النهائية لصياغة المسودة الجديدة قد تتغير من أجل وضع دستور دائم لمدة لا تتجاوز سنة واحدة، وسيُعهد للجمعية الوطنية الجديدة كتابة مسودة لدستور دائم آخر^(١٠).

ويكون لرئيس الجمعية الوطنية وموافقتها بأغلبية أصوات الأعضاء أن يطلب من مجلس الرئاسة، في مدة أقصاها ١ / آب ٢٠٠٥، وقتاً إضافياً لإكمال كتابة مسودة الدستور ويقوم مجلس الرئاسة عندئذ بتمديد المدة لكتابة مسودة الدستور لستة أشهر فقط، ولا يجوز تمديد هذه المدة مرة أخرى^(١١).



وفيما يخص الإجراءات فإثما تُتبع في حال لم تستكمل الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم بحلول الخامس عشر من / آب ٢٠٠٥، ولم تطلب تمديد المدة المذكورة آنفاً، فإنه يصار إلى حل الجمعية الوطنية، وإجراء الانتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعد أقصاه ١٥ / كانون الأول ٢٠٠٥ وتتولى الجمعية الوطنية والحكومة العراقية الانتقالية الجديدتان عندئذ مهامهما في موعد أقصاه ٣١ / كانون الأول ٢٠٠٥، و تستمران في العمل على وفق هذا القانون، إلا أن المواعيد النهائية لصياغة المسودة الجديدة قد تتغير من أجل وضع دستور دائم لمدة لا تتجاوز سنة واحدة، وسيعهد للجمعية الوطنية الجديدة كتابة مسودة لدستور دائم آخر^(١٢). وبعد أن بينا آلية إقامة دستور دائم للعراق على وفق القيود الإجرائية، التي وضعها قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية صار لزاماً علينا معرفة الظروف التي رافقت وضع الدستور.

بعد نجاح انتخابات أعضاء الجمعية الوطنية على وفق الآلية التي وضعها قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في العراق التي أشرنا إليها آنفاً ؛ فضلاً عن الاختصاصات التشريعية والرقابية المناطة بها شكّلت لجنة من (٥٥) عضواً لصياغة مسودة الدستور، وبما أن الانتخابات لم تأتِ بظهور حقيقي للقوى السياسية في منطقة غرب العراق بسبب مقاطعتهم للانتخابات، حالت دون مشاركة قوى سياسية رئيسة فيها، وهذا الأمر ترتب عليه صعوبات كثيرة لإيجاد توافق سياسي لمكونات الشعب العراقي كافة، إذ اضطرت الجمعية الوطنية إلى إشراك هذه القوى السياسية المقاطعة للانتخابات في لجنة كتابة الدستور^(١٣)، وأضافت (١٥) عضواً أصيلاً وعدداً من الأعضاء الاستشاريين من القوى المقاطعة للانتخابات، وكان أخذ القرارات في لجنة كتابة الدستور بالتوافق لتهيئة ضمانات قانونية للمكونات الأساسية، ولا سيما للقوى المقاطعة، كي لا تُهمش في اللجنة التي لم ينتخبوا إليها^(١٤).

وبعد أن أوضحنا آلية إقامة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نجد ضرورة بيان أسباب الإخفاقات التي رافقت نشأة الدستور العراقي.

أولاً: التوقيت الزمني :

إن مسألة التوقيت الزمني المفروض على لجنة كتابة الدستور جعلت من مهمة هذه اللجنة عسيرة، إذ حدد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ مدة ستة أشهر في حين أن الوقت الحقيقي الذي حُصص لكتابة الدستور هو ستة أسابيع، إذ صوتت الجمعية الوطنية لاختيار أعضاء لجنة كتابة الدستور



والبالغ عددهم (٥٥) عضواً من أعضاء الجمعية الوطنية^(١٥)، بلحاظ أنّ لجنة كتابة الدستور عقدت أول اجتماعاتها يوم الرابع من حزيران لسنة ٢٠٠٥، ثمّ عمدت الجمعية الوطنية الانتقالية بتعيين (١٥) عضواً، يمثلون المكون السياسي لغياب تمثيلهم في اللجنة، ولم يباشر الأعضاء المعينون عملهم في اللجنة إلا في الخامس من تموز من السنة نفسها^(١٦).

ويقيناً أنّ تحديد مدة على وفق هذه الآلية في كتابة نصوص الدستور من شأنها اختزال الزمن وتركيز النقاش لكنّها بالقطع ستكون على حساب وحدة الفكرة وانسجام الصياغات وتناسقها، فضلاً عن تباين الأسلوب الذي سيكتب به كلّ باب من الأبواب وربما تكرار المعالجات، وهو ما يفسر التباين في أسلوب الصياغة بين باب وآخر وبينها وبين الديباجة، التي تعدّ جزءاً لا يتجزأ من الدستور^(١٧).

وهكذا نرى أنّ اللجنة لم يكن لها الوقت الكافي لمراجعة ما تمّ صياغته على الأقل من قبل كلّ أعضائها فالتدقيق والمراجعة تمنع وقوع عيوب الصياغة الدستورية الشكلية منها والموضوعية، مثل الخطأ والغموض والتعارض والنقص، وبإعطاء الوقت الكافي نضمن صياغة نصوص الدستور بشكل صحيح ومُتقن، وإذا كان هذا الأمر يؤدي إلى جعل صياغة نصوص الدستور بطيئة فإن الذي يعوض البطء أنّ النصوص التي تصدر تكون أكثر اتّفاقاً وأقرب إلى المصلحة العامة، وتجنّباً لعيوب الصياغة الدستورية، لذلك كان يجب أن تأخذ صياغة الدستور وقتاً طويلاً؛ لأنّ الدستور ما هو إلا ضمان لحقوق المواطنين وتأكيد على ما استقرّت عليه أعرافهم، وتنظيم لشؤون حياتهم فيجب أن يأخذ الوقت الكافي في الكتابة.

ثانياً: عدم التخصص في مجال صياغة الدستور:

من المعلوم أنّ من يتصدى لكتابة الدساتير يجب أن يكون متخصصاً في علم القانون الدستوري، ومهما كانت خبرته في المجال السياسي، فلا بد لواضع الدستور من أن يحيط نفسه بمجموعة من القانونيين وأصحاب الاختصاص التقني من أجل أن تتكامل جهودهم في إكمال أبعاد النصّ ومراميه، وضبط ألفاظه لتحديد الهدف منه والنجاح في تحقيق آثاره وبلوغ نتائجه، فالتخصص لا يضاهيه أيّ معيار آخر لتحقيق النتائج المرجوة^(١٨).

ويقيناً أنّ نقص الخبرة وعدم التخصص لم يكن بعيداً عن أعضاء لجنة كتابة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فليم يكن من بين أعضاء لجنة كتابة الدستور الممثلين لكثرة الائتلاف الوطني العراقي من هو مختص بشأن الدستور، بل لم يكن أيّ من مستشاريهم من له خلفية دستورية أكاديمية مع وجود بعض المختصين في حقل القانون؛ ولكنّ في غير القانون الدستوري، وينطبق الأمر ذاته على أعضاء اللجنة الممثلين عن المناطق



المقاطعة للانتخابات مع تخصص استشاري واحد فقط بالقانون الدستوري، في حين إنّ كتلة التحالف الكردستاني فقد حرصوا على اختيار أكفأ العناصر في القانون الدستوري سواء أكانوا من بين أعضاء اللجنة أم من الخبراء، وهذا الأمر يفسر ميل النصّ الدستوري لتقديم مصلحة الإقليم على الاتحاد في كثير من المواضع (١٩).

ومن ثمّ ذهب بعض الكتاب إلى انتقاد رئاسة لجنة كتابة الدستور، إذ يرى وجوب ترؤس اللجنة من ذوي الاختصاص في القانون الدستوري، وهذا السبب مع أسباب أخر أهمها عدم تخصص معظم أعضاء اللجنة في القانون الدستوري من جهة، وعدم استعانتهم بفقهاء القانون الدستوري من جهة أخرى قد أدى إلى إرباك عملية كتابة الدستور والصياغة الدستورية له^(٢٠)، فأدى إلى جهل معظم أعضاء لجنة كتابة الدستور بمبادئ الصياغة الدستورية، فكان يجب أن يكونوا من المحيطين بالقدر اليسير بمضمون الدستور وطبيعة قواعده، والموضوعات التي يتناولها، وقد انعكس هذا بطبيعة الحال على الطريقة التي تمّت بموجبها صياغة تلك الوثيقة المهمة، ما أفضى إلى وقوع أخطاء كبيرة، وفادحة اكتنفت نصوص الدستور^(٢١).

وانعكس ذلك على عدم التمييز بين المصطلحات فمثلاً استعملت الجمعية المؤسّسة كلمة نيابي رديفاً للبرلماني، وبقينا أن هناك فرقاً في المعنى والمصداق بين مصطلحي النيابي والبرلماني، فالنيابي ينصرف إلى كلّ نظام سياسي لديه برلمان منتخب من قبل الشعب، بصرف النظر عن أنّ الحكم رئاسي، أو برلماني، أو مجلسي، أو مختلط، أذ أنّ البرلمان المنتخب من قبل الشعب يكون نظاماً حكماً نيابياً، أما البرلماني فينصرف إلى واحد من أشكال النظم السياسية، التي تنهض على ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والرقابة المتبادلة بين البرلمان والحكومة، وثنائية دور الرئيس، الذي يناط به عادة دور الحكم والوسيط بين الحكومة والبرلمان، إذا ما احتدم الخلاف بينهما وراحت الأمور بالتجاه حلّ البرلمان، أو إقالة الحكومة، فضلاً عن أنّه المخوّل بتكليف مرشح بعينه لتشكيل الحكومة^(٢٢).

وكان من المفترض أن يتمّ اختيار لجنة صياغة الدستور من الخبراء المطلعين من القانونيين في حقل الاختصاص، ممن لهم اطلاع واسع على نماذج من دساتير الدول المختلفة في العالم، ولديهم فهم عميق لتاريخ العراق، وموروثه الاجتماعي وصراعاته ومشاكله السياسية، وليس من الضرورة أن يكون هؤلاء الخبراء منتخبين من الشعب، ويتمّ اختيارهم من قبل اللجنة المكلفة بكتابة الدستور على أساس التخصص والكفاءة، وبعد صياغة المسودة من قبل الخبراء، تُعرض على هيئة منتخبة، وبعد موافقة الهيئة المنتخبة يعرض للاستفتاء.

ثالثاً: التهديد الأمني:

كان التحدي الأمني هو التحدي الأكبر، الذي واجه أعضاء الجمعية المؤسسة، إذ راحت قوى الإرهاب تهدد لجنة كتابة الدستور، وتمكنت من اغتيال ثلاثة من أعضاء اللجنة؛ فضلاً عن عدد من الموظفين، لكن هذه التهديدات زادت أعضاء اللجنة عزماً، وإصراراً على استكمال المهمة الوطنية، التي أسندت لهم، فكان إنجاز مسودة أول دستور دائم أولى دعائم نهضة النظام السياسي الجديد، فعلى مدى خمس وأربعين سنة خلت لم تتمكن النظم الانقلابية من التأسيس الدائم، وظلت الشبهات تدور حول شرعيتها^(٢٣).

المطلب الثاني

أثر الظروف في واقع الدستور

بعد دراسة الظروف التي رافقت وضع الدستور العراقي اتضح لنا أنه كُتِبَ على عجلة، وفي ظروف بالغة التعقيد، وعند التطبيق لاحظنا أن بعضها قد اعتراها النقص والتعارض والغموض، مما أعاق حسن تطبيقها، ومن هذه النصوص التي ظهر فيها تناقض وغموض وتعارض تلك المتعلقة بشكل الدولة الاتحادي والمنظمة لطبيعة النظام السياسي؛ فضلاً عن النصوص المتعلقة بفاعلية السلطات. وعلى ضوء ما تقدم سوف نتناول بالبحث الفقرات الثلاثة المذكورة آنفاً.

أولاً: شكل الدولة:

تبني دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النظام الاتحادي بوصفه شكلاً للدولة في المادة (الأولى) منه، إذ نصّت على أن "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي، وهذا الدستور ضامنٌ لوحدة العراق"^(٢٤)، ويعدّ توزيع الاختصاصات بين مستويات الحكم في الدولة الاتحادية من أهم الخصائص المميزة في نظام الحكم الاتحادي، إذ يقوم الدستور الاتحادي الذي أسست عليه الدولة الاتحادية بتوزيع الاختصاصات فيما بين الهيئات الحاكمة الخاصة بالاتحاد كلاً والهيئات الحاكمة في الإقليم أو الولايات^(٢٥)، فدساتير الدول الفدرالية تختلف في الوسائل التي تنتهجها لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية، وبين الإقليم أو الولايات، ويرجع هذا الاختلاف طبقاً للظروف السياسية والدوافع المتباينة، التي كانت وراء نشأة الاتحاد الفدرالي، فالدولة الاتحادية التي نشأت نتيجة انضمام

دول عدّة مستقلة إلى بعضها يقوى فيها الاتجاه إلى التوسيع من اختصاصات الدول الداخلة في هذا الاتحاد ، وتضييق اختصاصات دولة الاتحاد ؛ لأنّ الدول الداخلة في الاتحاد تحرص دوماً على عدم التنازل عن جميع اختصاصاتها ، إلّا بالقدر الضروري واللازم لإقامة الاتحاد، وعلى العكس من ذلك يكون الحال في نشأة الدولة الاتحادية عن طريق تفكك دولة بسيطة موحدة وتحولها إلى دولة مركبة اتحادية، إذ يقوى فيها الاتجاه إلى توسيع اختصاصات دولة الاتحاد على حساب اختصاصات الدول الاعضاء، ناظرين إلى أنها كانت تمتلك جميع الاختصاصات قبل تفككها وتحولها إلى دولة اتحادية فدرالية^(٢٦).

وفي ضوء مما أسلفنا من أساليب توزيع الاختصاصات في الدولة الاتحادية بين مستويات الحكم، ولغرض بيان أسلوب توزيع الاختصاصات في العراق بين السلطات الاتحادية ، وسلطات الأقاليم ، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وبعد استقراء نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ، يكشف لنا عن تبنيه بشكل أساس أسلوب تحديد اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر، إلى جانب الأخذ بأسلوب الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم، وجعل ما عدا ذلك اختصاصات داخلة من ضمن اختصاص سلطة الإقليم .

لقد نصّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على الاختصاص الحصري للسلطات الاتحادية بالحفاظ على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ، ونظامه الديمقراطي الاتحادي^(٢٧).

وحدد الدستور العراقي اختصاصات حصريّة للسلطات الاتحادية تمثلت^(٢٨)، بـ "رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها؛ ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية، ووضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلّحة وإدارتها، لتأمين حماية ، وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه؛ ورسم السياسة المالية والجمركية ، وإصدار العملة ، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم ، والمحافظات في العراق ، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي، وإدارته؛ وتنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان؛ وتنظيم أمور الجنسية والتجنس ، والإقامة وحقوق اللجوء السياسي؛ و تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد؛ ووضع مشروع الموازنة العامة ؛ وتخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسيب تدفق المياه إليه وتوزيعها العادل داخل العراق، على وفق القوانين والأعراف الدولية؛ والإحصاء والتعداد السكاني".



يتضح مما تقدم أنّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد حدد الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية بعشر مسائل ، تمثلت بالحفاظ على وحدته ، وسلامته ونظامه الاتحادي، وكلّ ما يتعلّق بالسياسة الخارجية، وسياسة الأمن الوطني والسياسة الدفاعية، والسياسة المالية والكمركية، والمقاييس والمكايل والأوزان، وكلّ ما يتعلّق بالجنسية والهجرة، وسياسات الترددات البثية والبريد، والموازنة العامة، وتخطيط مصادر المياه من خارج العراق، والتعداد العام للسكان.

وبعد ذلك نصّ الدستور على اختصاصات مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم والمحافظات تمثلت، "بإدارة الكمارك، وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها ورسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة، والمحافظة على نظافتها، ورسم سياسات التنمية والتخطيط العام، ورسم السياسة الصحية العامة، ورسم السياسة التعليمية والتربوية العامة، ورسم سياسة الموارد المائية الداخلية ، وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها" (٢٩).

ونصّ الدستور على أن "تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة على أن توزّع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد الحصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة التي حرمت منها بصورة مجحفة من قبل النظام السابق التي تضررت بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون" (٣٠).

ونصّ الدستور أيضاً على أن تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدةً أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار (٣١).

ونصّ الدستور على أنّ "الآثار والمواقع الأثرية ، والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية هي من اختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات" (٣٢).

وفي نهاية المطاف حسم الدستور مسألة توزيع الصلاحيات، فقد "أناط كلّ ما لم تنصّ عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يجب أن تكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وأعطى قوانين الأقاليم والمحافظات الأولية في حالة الخلاف بينها ، وبين الحكومة المركزية فيما يتعلّق بالاختصاصات المشتركة" (٣٣).



وبإزاء ذلك يمكن إيراد ملاحظات عدّة على الطريقة ، التي اتبعها دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ في توزيع الاختصاصات، وعلى النصوص الدستورية ، التي وردت بهذا الشأن، نُجملها بالنقاط الآتية:

١- عدم دقة الصياغة القانونية للنصوص الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات، فمثلاً ورد في المادة (١١٢)، وتحديدًا عند ما تناولت مسألة استغلال الثروات الطبيعية (النفط والغاز) لم تذكر الموارد الطبيعية الأخرى مثل "الكبريت - الفوسفات - الزئبق - اليورانيوم ..."، ويظهر عدم الدقة بالإشارة فقط إلى الحقول المكتشفة والمستثمرة حالياً، ماذا بالنسبة لغير المكتشف وغير المستثمر؟

٢- إنّ النصوص الدستورية المتعلّقة بتوزيع الاختصاصات ساوت في المركز القانوني بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على الرغم من الاختلاف الكبير بينهما، وبقيناً أنّ ذلك كان جزءاً من التوافق بين القوى الحزبية ، التي تبني الفدرالية والقوى الرافضة لتبني الفدرالية.

٣- أعطى الدستور الأولوية في التطبيق للتشريع الإقليمي أو المحلي في حال تعارضه مع تشريع اتحادي، فيما يخصّ الاختصاصات المشتركة، وذهب إلى أبعد من ذلك عندما أعطى الأقاليم الحق بتعديل تطبيق القانون الاتحادي إذا تناقض ، أو تعارض مع قانون إقليمي ، أو محلي، بشأن مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وهذا خلاف ما سارت عليه معظم الدول الفدرالية.

٤- لم ينصّ دستور العراق فيما يتعلّق بإدارة الاختصاصات المشتركة، أيّاً من الإرادتين ستقدم في حال تعارض وجهات النظر في إدارة بعض الاختصاصات المشتركة، فمثلاً هل تستطيع الأقاليم أن تسنّ قانوناً يحدد الحصص المائية على الرغم من اعتراض السلطة الاتحادية على هذه الحصص، أو سيقدم التشريع الإقليمي والإرادة المحلية على إرادة السلطة المركزية، على أساس أنّ الدستور أعطى الأولوية في التطبيق في حال التعارض للقانون المحلي أو الإقليمي ؟

ومن كلّ ذلك نجد أنّ دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يوفق في عملية توزيع الاختصاصات، فقد انتاب نصوصه الغموض وعدم الدقة في الصياغة، فضلاً عن أنّه تبني طريقة غير مألوفة في توزيع الاختصاصات، وخلط بين الطبيعة القانونية للأقاليم وبين المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثانياً: طبيعة النظام السياسي :

إنّ الدستور العراقي النافذ حدد النظام البرلماني نظاماً سياسياً للدولة ، إذ نصّت المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ "جمهورية العراق دولةً اتّحاديةً واحدةً مستقلةً ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوريٌّ نيابيٌّ (برلماني) ديمقراطيٌّ، وهذا الدستور ضامنٌ لوحدة العراق" (٣٤) ، فتسمية النظام البرلماني يستلزم بالضرورة تطابق التسمية مع مضمون الأحكام الدستورية التي نظمتها، إذ أنّ من أهمّ الدعايم التي يقوم عليها النظام البرلماني التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلكلّ من هاتين السلطتين وسائلها الدستورية في رقابة السلطة الأخرى، فللسلطة التنفيذية الحق في حلّ البرلمان، مقابل حقّ للسلطة التشريعية في تقرير المسؤولية الوزارية ويقصد بالحل (إنهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة له) ويعدّ حق الحل من أخطر أنواع رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ؛ لأنّه سلاح مقابل المسؤولية الوزارية المقررة أمام المجلس النيابي، فحق الحلّ هو ضرورة للموازنة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في النظام البرلماني (٣٥).

وبالعودة إلى النصوص الدستورية المنظمة لحلّ مجلس النواب نجد المادة (٦٤ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نصّت على أنّ "يُحلّ مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث أعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حلّ المجلس أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء" (٣٦).

ومن تحليل النصّ المذكور آنفاً نجد أنّ صاحب الكلمة الفصل والقرار النهائي في الحلّ هو مجلس النواب، مما يبدو أنّ واضع الدستور تبنى نظام الحلّ الذاتي القائم على حلّ البرلمان لنفسه ، وهذا لا ينسجم مع طبيعة النظام البرلماني.

ونرى أنّ سبب عدم إناطة صلاحية الحلّ الوزاري أن الجمعية الوطنية تأسيسية لكتابة الدستور في العراق ، لم ينحصر عملها في وضع الدستور؛ فحسب كانت تملك الحق في مباشرة صلاحيات أخرى ، وبوجه خاص صلاحيات السلطة التشريعية .

ثالثاً: فاعلية السلطات:

تضع الدساتير، عادةً الأسس التي تتركز عليها السلطات لضمان استمرارية أدائها لوظائفها منعاً لحدوث الفراغ ، وما يترتب عليه من شللٍ في المؤسسات وتعطيلٍ لمصالح المواطنين ، لهذا تعدّ المؤسسات في حالة حركة

، أمّا الجمود أو الشغور فهو أمرٌ لا يكون في ذهن واضع الدستور الذي لا يؤسس للفراغ ، أو التعطيل، ولا يخطر على باله أنّ القيّمين على السلطات يسعون جاهدين لتعطيل المؤسسات ، أو تفرغها من القيّمين عليها^(٣٧).

وهكذا فإنّ المؤسس الدستوري يحدد آلية انتقال السلطة، ويضع الحلول للحالات الطارئة الفجائية، أو للحالات التأخر في تأمين البديل للمسؤول الذي شغل مركزه بانتهاء الولاية ، أو الاستقالة ، أو الوفاة أو أيّ سبب آخر، إذ كانت السلطة التشريعية في مقدمة هذه السلطات ، التي تحرص الدساتير والتشريعات على دقة البناء الهيكلي والوظيفي للمؤسسة التشريعية ، بصلاحياتها تصلح في الغالب المؤسسات التنفيذية والقضائية وبفسادها أو ضعفها، تفسد المؤسسات ، فقوام البناء، الأسس ورسائله^(٣٨)، لكنّ ما حصل في العراق ، يتمثل في أنّ الاستثناء تحوّل إلى قاعدة عامة ؛ وذلك بعدم التزام السلطات باختصاصاتها ، منها عدم التقيد بالمدد الدستورية ، التي كان للسلطة التشريعية لعدم انعقادها في المدد الدستورية المحددة أثر في عمل المؤسسات الدستورية الأخرى، فضلاً عن امتناعها في تشريع كثير من القوانين، وهذا ما أفرزه ذلك الواقع العملي منها:

١- مبدأ استمرارية عمل المؤسسات الدستورية :

نظّم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ آلية انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب ، وتحديد المدد اللازمة للقيام بواجباتها بعد كلّ انتخابات ، إذ نصّ الدستور على إلزام رئيس الجمهورية بدعوة مجلس النواب للانعقاد في غضون خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات^(٣٩)، فيما بيّنت مادة أخرى من الدستور العراقي واجبات مجلس النواب في هذه الجلسة^(٤٠).

وبتحليل النصوص المقدمة يتبين لنا أنّ رئيس الجمهورية ملزم بدعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد في غضون خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة ، وتعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سنّاً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً، لذلك يجب أن يلتزم مجلس النواب في أول جلسة بانتخاب رئيس له، وبعد ذلك نائب أول ونائب ثانٍ، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، بالانتخاب السري المباشر.

ومن الجدير ذكره في الدورة الانتخابية الثانية، أنّ المحكمة الاتحادية العليا في العراق صادقت على نتائج الانتخابات بتاريخ ٣١/٥/٢٠١٠، وإعمالاً بالمادة (٥٤) من الدستور وجه رئيس الجمهورية الراحل جلال



الطالباني دعوة إلى مجلس النواب للانعقاد يوم ١٤/٦/٢٠١٠، وانهقدت الجلسة الأولى وبالفعل تم أداء اليمين الدستورية ، لكنّ بسبب عدم التوافق بين الكتل السياسية صارت الجلسة مفتوحة لأكثر من أربعة أشهر من دون مسوغ دستوري، ولولا قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو الرقم ٥٥/اتحادية/٢٠١٠ الصادر في ٢٤/١٠/٢٠١٠، الذي تضمن (عدم دستورية قرار مجلس النواب في الدورة ٢٠١٠، باعتبار الجلسة مفتوحة وإلزام رئيس السنّ بدعوة المجلس للانعقاد واستمرار أعمال الجلسة الأولى المنصوص عليها في المادة (٥٥) من الدستور والمهام الدستورية الاخرى)^(٤١) لم تُلغ جلسة مجلس النواب المفتوحة، إلا أنّه إعمالاً بقرار المحكمة الاتحادية المذكور ، عقد مجلس النواب جلسته بتاريخ (١١/١١/٢٠١٠) وباشر المهام الموكلة له.

ومما تقدم يتضح لنا أنّ مدة تعطيل عمل السلطة التشريعية قد تجاوزت (١٤٥) يوماً، مما أدى إلى بقاء عمل حكومة تصريف الأعمال مدة طويلة، مما جانب مجلس النواب الصواب في الالتزام ببعض النصوص ، التي تبيّن التوقيّات اللازمة لاستمرارية عمل السلطات فأثر سلباً تجاه مصلحة الدولة العليا ومصالح المواطنين.

٢- الامتناع التشريعي :

أصبح من بداهة القول إنّ العمل الرئيس والأهم الذي تنهض به السلطة التشريعية هو ما يتمثل بسن التشريعات الاعتيادية، ولعلّ مهمتها في تشريع القوانين هي ما أضفى عليها هذه التسمية، وقد أكد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ذلك بالنصّ في المادة (٤٧) منه " تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب و مجلس الاتحاد"^(٤٢)، ونصّ على اختصاص مجلس النواب بما يأتي في المادة (٦١ / أولاً) أنّ " تشريع القوانين الاتحادية "^(٤٣) ، إلا أنّه وعلى الرغم من ذلك فإننا نرى أنّ سير العملية التشريعية في العراق شابها انحراف في جوانب مختلفة ، فتارة تتمثل في عدم سنّ بعض القوانين الهامة ، وأخرى تخلص في التأخير في سنّ بعض منها، وهذا ما سنوضحه فيما يأتي :

عدم سنّ بعض القوانين الهامة :

ففيما يتعلق بعدم سنّ أو تشريع بعض القوانين، فقد نصّ دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ ، أيّ قبل ما يقارب ست عشرة سنة من الاستفتاء ونفاذ الدستور، على أن تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ، ومجلس الاتحاد^(٤٤)، ويبيّن في مادة تكليف المشرّع الاعتيادي بسنّ قانون مجلس الاتحاد أن ينظم القانون طريقة تكوينه وشروط العضوية فيه ، واختصاصه وكلّ ما يتعلّق به بقانون يسنّ بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب^(٤٥)، وبهذا



النصّ الدستوري يتبيّن أنّ مجلس الاتحاد يمثل النصف الثاني للسلطة التشريعية، الذي يفترض أن يتشارك مع مجلس النواب في سنّ القوانين الاتحادية والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، إلّا أنّ هذه الأهمية لم تكن ذات اعتبار لدى أعضاء مجلس النواب وعلى امتداد الدورات النيابية المتعاقبة ، ومنذ عام ٢٠٠٥ ، إذ لم يشرع هذا القانون ، ومن ثم لم ينشأ مجلس الاتحاد ، وهذا الأمر يخلّ بتكوين السلطة التشريعية الاتحادية في العراق ، وذلك بغياب مجلس الاتحاد وهو ما يعدّ المجلس الأعلى ، ويمثل ضماناً لحقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم عن طريق تكوينه من ممثلين عنها بالمقارنة مع مجلس النواب المكون على أساس النسبة السكانية في البلاد .

فإذا كان هذا المجلس يحتل هذه الأهمية البالغة في التشريع والرقابة، فلنا أن نؤشر استغرابنا من مطابقة مجلس النواب في عدم تشريع قانون مجلس الاتحاد ، إذ يمثل في نظرنا شائبة تعتري سير العملية التشريعية في العراق، ليس هذا فقط ، ويمتد استغرابنا إلى النصّ الدستوري الوارد في المادة (٦٥) الذي علّق إنشاء مجلس الاتحاد على قانون يصدر من مجلس النواب ، وهو ما يُعدّ في نظرنا السبب وراء عدم إنشاء مجلس الاتحاد، إذ كان الأولى بالمؤسس الدستوري (لجنة صياغة الدستور) أن يتعامل في مسألة إنشاء مجلس الاتحاد بالآلية الدستورية ذاتها التي تبناها في إنشاء مجلس النواب بموجب المادة (٤٩ /أولاً) من الدستور، إذ بينت هذه المادة طريقة تشكيل مجلس النواب مباشرة دون الإحالة إلى قانون يشرع من قبل النواب ، لذلك كان الأولى بالمؤسس الدستوري أن يضمن الآلية ذاتها في تشكيل مجلس الاتحاد أسوة بمجلس النواب ، ولا سيما أنّ كليهما يمثلان شطري السلطة التشريعية في البلاد، فضلاً عن قوانين آخر لا تقل أهمية عن قانون مجلس الاتحاد على سبيل المثال لا الحصر منها قانون النفط والغاز^(٤٦)، وكذلك قانون المحكمة الاتحادية العليا^(٤٧) .

وقانون تشكيل الوزارات^(٤٨) ، وقانون تعدد الجنسية^(٤٩) ، وتنتظر هذه القوانين في رفوف البرلمان ريثما تحين ساعة تشريعهما الموعودة.

المطلب الثالث

مسوغات إصلاح الدستور

إنّ مسألة الإصلاح الدستوري غاية في الأهمية، إذ لا يمكن تحقيق أيّ إصلاح بغير إصلاح دستوري، إذ أنّ الدستور ينظم أسس الحكم في الدولة، والعلاقة بين سلطاتها، ويبيّن حقوق وحرّيات المواطنين^(٥٠)، لذلك يجب أن يتضمن تنظيمًا شاملاً للقواعد العامة والخاصة بالحكم والحقوق والحرّيات، وهي الوظيفة الأساسية للوثيقة الدستورية، إلّا أنّ بعض الدول - ذات التجربة الحديثة في كتابة الدساتير الديمقراطية - يلحظ فيها أنّ نصوص دساتيرها يشوبها نقص واضح، أو قد تطرأ وقائع مستجدة لا يستطيع الدستور مواكبتها، وهذا الأمر يؤدي بطبيعة الحال إلى نشوء فراغ في الوثيقة الدستورية يعجز معه النصّ الدستوري بحد ذاته عن تقديم حلّ لمسألة قانونية معينة قائمة، أو مستجدة لاحقاً.

وبالنتيجة فإنّه في الحالات كلّها التي ينشأ عنها نقص أو غموض في الوثيقة الدستورية، لا يمكن الاستدلال على الإرادة الحقيقية لواضعي الدستور، ولسد هذا الفراغ، يجب على الجهات التي تمتلك سلطة تعديل الدستور اتباع الإجراءات التي نصّ عليها الدستور لتعديله، لتجاوز النقص، ورفع الغموض الذي شاب الوثيقة الدستورية، وبقينا فإنّ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم يتعد عن بقية الدساتير في الدول التي رافقت نشأة دساتيرها ظروف غير اعتيادية، فقد لحق به النقص والغموض والتعارض بفعل اجتماع عوامل عدّة رافقت كتابته، وقد تناولنها في المطلب الأول.

فالإحاطة بما تقدم لا يكون كاملاً وناجزاً، ما لم يتمّ بيان آلية تعديل الدستور، ومسوغات التعديل في ضوء إكمال النقص الدستوري والمطالبة الشعبية بالتعديل.

أولاً : آلية تعديل الدستور :

أفصح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على طريقتين لتعديل الدستور النافذ، الأول هو تعديل جزئي للدستور، بينما الثاني هو تعديل شامل، أو كليّ للدستور، ولغرض توضيح ذلك سنتناول ذلك بالتفصيل على النحو الآتي:

١- التعديل الجزئي للدستور:

الأصل في التعديل أنه جزئي نسبي، وإلا غُذَّ إلغاء واستبدالاً، فالتعديل يطرأ على بعض نصوص الدستور لا الكل، وبقيناً أن هناك اختلافاً واضحاً بين المصطلحين، ويترتب على الاختلاف تباين الحكم والإجراء والسلطة، فمن حيث الحكم يبقى الدستور قائماً بإطاره وهيكلته وسنة صدوره، وما يترتب عليه من آثار إذا كان التعديل نسبياً، ويعدّ بعض المختصين في الفقه الدستوري أن الدستور النافذ من الدساتير الجامدة، وذلك بسبب صعوبة آليات وإجراءات تعديله، فقد أشارت المادة (١٢٦) من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ (٥١)، إلى إجراءات تعديل الدستور نذكرها على النحو الآتي :

أ- "رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لُحْمُس (٥/١) أعضاء مجلس النواب، إقتراح تعديل الدستور".
ب- "لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام".

وعند التمعن بالفقرة المذكورة آنفاً يتضح أنّها جاءت بالخطر الموضوعي والزمني، عندما منعت إجراء تعديل على الحقوق والحريات لمدة ثماني سنوات، وربما يكون السبب من الخطر المقدم ذكره يهدف إلى استقرار أحكام الدستور لأجل ضمان سريان أحكامه لمدة معينة.

٢- التعديل الكلي للدستور:

جاء واضح دستور ٢٠٠٥ بالتعديل الشامل على كلّ نصوص الدستور وفق المادة (١٤٢) (٥٢)، التي أشارت إلى جملة من الإجراءات لغرض تطبيقها وهي على النحو الآتي :

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

وعند النظر إلى الفقرة المذكورة آنفاً يتبين أن الدستور فيه نقص، وتعارض، وغموض عند صياغته من قبل اللجنة المكلفة بصياغة الدستور، بتحليل النصّ لاحظنا أنه أشار إلى أن يشكل مجلس النواب لجنة في بداية عمله، ولا نعلم متى تبدأ، وتنتهي تلك المدة، كذلك وجدنا أن مدة أربعة أشهر التي يقدم فيها مجلس



النواب تقريره، غير كافية ؛ وذلك لأنَّ إجراء التعديلات ليس بالأمر السهل ، وعلى الرغم من مرور أربع دورات انتخابية لمجلس النواب لم تكمل اللجنة التعديلات.

ب- "تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعةً واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتُعد مقررًا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس".

بعد التمعن في الفقرة المقدمة الذكر سجلنا بعض الملاحظات هي:

- تقوم اللجنة بعرض التعديلات دفعةً واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها ، إذ كان الاجدر ان تقوم اللجنة بعرض التعديلات بشكل مجزأ وليس دفعةً واحدة لأنَّه من الممكن أن تكون تعديلات موضوعية وأخرى غير موضوعية .

ج- "تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند (ثانياً) من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها، في مدةٍ لا تزيد على شهرين من تأريخ إقرار التعديل في مجلس النواب".

د- تلمسنا من النصّ المذكور أنَّ استفتاء الشعب على المواد المقترحة للتعديل هو إجراء شكلي، والدليل على ذلك أنَّ استفتاء الشعب على تلك المواد المقترحة دفعةً واحدة ، وكان يفترض أن يكون بشكل مجزأ ، فضلاً عن أنَّ مدة شهرين بين المواد المقترحة من مجلس النواب وحتى استفتاء الشعب عليها مدة قليلة كثيراً، بحيث لا يتسنى للشعب فرصة الاطلاع الكافي على تلك المواد .

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

يتبين لنا من الفقرة المذكور أنفاً مخالفة لمبادئ الديمقراطية ، التي تعني حكم الأغلبية، ومن ثمَّ إذا وافقت على التعديلات المقترحة المحافظات كلّها ورفضته ثلاث محافظات فقط، فإنَّ الذي يُرجَّح هو رأي ثلاث محافظات على وفق النصّ المقدم ذكره .

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

تبين لنا أنَّ هذه الفقرة عطلت حكم المادة (١٢٦) من الدستور ، لذلك لا يمكن الركون إلى المادة المذكورة آنفاً إلا بعد الانتهاء من تطبيق المادة (١٤٢) وهذا يستفاد من قول المادة (إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة).



ثانياً : إكمال النقص الدستوري :

يسهم التعديل الدستوري في اكمال النقص ، وإزالة الغموض ، ورفع التعارض الذي لحقَ بالدستور، فضلاً عن مساهمة التعديل بزيادة فاعلية عمل المؤسسات الدستورية، وإعادة توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية ، وسلطة الإقليم في ظل الدولة الاتحادية.

يتضح لنا مما تقدم أنّ نصوص الدستور العراقي أظهرت كثيراً من الإشكالات على الصعيد العملي عند التطبيق، إذ يوجد تعارض وغموض ونقص واضح في كثير من المسائل، ولم يتمّ معالجتها من قبل واضعي الدستور: ومنها على سبيل المثال:

١- تعديل النصوص المتعلقة بتوزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطة الإقليم في ظل الدولة

الاتحادية: وعند النظر إلى متن المواد الخاصة بتوزيع الاختصاصات نرى أنّ هناك اقتراحات تشمل بالآتي:

أ- نقتح تعديل نصّ المادة (١١١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ليصبح النصّ (الموارد الطبيعية هي ملك الشعب العراقي في الأقاليم والمحافظات كلّها).

ب- نقتح تعديل نصّ المادة (١١٢ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ليصبح النصّ (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة الموارد الطبيعية المستخرجة، وغير المستخرجة والمكتشفة ، وغير المكتشفة بعد اكتشافها ، بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في معظم أنحاء البلاد، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون).

ج- نقتح تعديل نصّ المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ليصبح النصّ (كلّ ما لم يُنصّ عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخر المشتركة بين الحكومة الاتحادية ، والأقاليم، تكون الأولوية فيها للقانون الاتحادي في حالة الاختلاف بينهما).

٢- طبيعة النظام السياسي : نرى ضرورة مراجعة المادة (٦٤) من الدستور الخاصة بإجراءات حلّ مجلس

النواب، ومنح رئيس مجلس الوزراء اختصاصاً واسعاً في حلّ المجلس لما يُعطى ذلك من نقطة ضغط على المجلس،



تحمله على الوفاء بالتزاماته الدستورية، وتشريع كثير من القوانين الهامة التي تسهم في وضع مفردات السياسة العامة للدولة موضع التطبيق.

٣- **تكوين السلطة التشريعية :** نرى من المستحسن تعديل نص المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الخاصة بمجلس الاتحاد، على أن يتضمن التعديل النص على طريقة تكوين العضوية ، وشروطها فيه ، واختصاصاته، وعلاقته مع مجلس النواب والسلطات الأخر.

٤- **اضافة نصوص جديدة تُعالج بعض الوقائع المسكوت عنها والمثثلة بالآتي :**

أ- سكوت الدستور عن بيان الإجراء الذي سوف يتخذ في حال عدم دعوة رئيس الجمهورية أعضاء مجلس النواب الجدد في المدة الدستورية ؛ لانعقاد الجلسة الأولى بعد المصادقة على الانتخابات.

ب- إغفال واضع الدستور معالجة مسألة هامة هي في حال عدم تلبية دعوة مجلس النواب للانعقاد من قبل رئيس الجمهورية.

ج- لم يعالج الدستور قضية خلو منصب رئيس مجلس النواب أثناء دورة الانعقاد.

د- لم يعالج الدستور العراقي النافذ مسألة امتناع مجلس النواب عن تشريع القوانين المكلف بها من قبل المؤسس الدستوري.

هـ- لم ينظم الدستور العراقي النافذ، آلية تقديم استقالة رئيس مجلس الوزراء ، والجهة التي تقدم لها الاستقالة، وهو نقص يسجل على الدستور، وأمام هذا النقص يُثار تساؤل مفاده : هل تُقدّم الاستقالة إلى رئيس الجمهورية وهو من قام بالتكليف؟ أو تُقدّم لمجلس النواب بوساطة هيئة رئاسته؟ وهل للمجلس أو لرئيس مجلس النواب صلاحية قبول الاستقالة أو رفضها؟ أو الاستقالة تُعد مقبولة بمضي مدة معينة من تاريخ تقديمها^(٥٣)؟

ثالثاً : الرغبة الشعبية بالتعديل :

يمكن القول إنّ الدستور يجب أن يكون معبراً عن واقع الحياة السياسية ، ومتفقاً مع آمال الشعب ، فهذا يحقق له الاحترام، أمّا إذا كان الدستور لا يعبر عن واقع الحياة السياسية ، متعارضاً مع آمال أفراد المجتمع وطموحاتهم، فإنّ تعديله يصبح أمراً لا غنى عنه، متجاوزاً مع الإرادة الشعبية ومتفقاً مع تطورات الحياة في المجالات كافة، لذلك تعدّ المطالبة الشعبية بالتعديل هي احدى مسوغات إصلاح الدستور^(٥٤).





- ومن الجدير بالذكر أنّ واقع الاحتجاجات أنتج لنا في العراق أثناء الأعوام ٢٠١١ ، ٢٠١٥ ، ٢٠١٨ ، ٢٠١٩ ، ضرورة إصلاح الدستور بما ينسجم مع تطلعات الشعب وآمالهم التي تركزت في مقدمتها.
- ١- تعديل المادة الأولى المتعلقة بطبيعة النظام السياسي: على أن يتضمن التعديل تحويل النظام السياسي البرلماني إلى نظام رئاسي أو مختلط .
- ٢- تعديل المادة (١٢٢) الخاصة بمجالس المحافظات، فقد طالب المحتجون بإلغائها كلياً وانتخاب المحافظ مباشرة، والجزء الثاني هو الأقرب للتحقق نظراً لعدم تعارضه مع فلسفة الحكم اللامركزي ، التي قام عليها الدستور .



الخاتمة:

في ختام ما قدمناه من عمل علمي متواضع في هذا البحث توصلنا إلى استنتاجات ومقترحات مستخلصة من جوانب البحث، نأمل أن تُسهم في إصلاح الدستور.

أولاً: الاستنتاجات:

١- سُجِّلَ على دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نقصٌ وغموضٌ وتعارض في الألفاظ والنصوص، بفعل اجتماع الظروف الاستثنائية، كالظرف الأمني الاستثنائي، الذي شهدته العراق في أعقاب سقوط نظام الحكم بعد سنة ٢٠٠٣، وعدم التخصص في مجال صياغة الدستور، والتوقيت الزمني القصير الذي كان أثره السلبي واضحاً على حساب وحدة الفكرة، وانسجام الصياغات وتناسقها.

أعطى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الأولوية و الأعلوية لتشريع الإقليم ، أو التشريع المحلي في حال تعارضه مع تشريع اتحادي في الاختصاصات المشتركة، وذهب إلى أبعد من ذلك عندما أعطى الأقاليم الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي إذا تناقض ، أو تعارض مع قانون الإقليم ، أو التشريع المحلي، في كلّ المسائل التي لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وهذا خلاف لما سارت عليه معظم الدول الفدرالية.

٢- لم ينصّ دستور العراق بفقرة أو مادة على الاختصاصات المشتركة، وأي من الإدارتين سَتَقَدَّم في حال تعارض وجهات النظر في إدارة بعض الاختصاصات المشتركة، بعبارة أخرى فيما إذا كان بالإمكان للأقاليم أن تسنّ قانوناً، على أساس أنَّ الدستور أعطى الأولوية في التطبيق في حال التعارض لقانون الإقليم أو للقانون المحلي.

٣- لم ينصّ الدستور على مبدأ تحقيق التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وانعكس ذلك كثيراً على نجاح خطط السياسة العامة في الدولة، إذ أناط واضع الدستور نظام الحلّ الذاتي القائم على حلّ البرلمان لنفسه ، وهذا لا ينسجم مع طبيعة النظام البرلماني.

٤- تبين لنا أنَّ المادة (١٤٢) من الدستور عطلت حكم المادة (١٢٦) من الدستور نفسه ، ومن هناك لا يمكن الركون إلى المادة المذكورة آنفاً إلّا بعد الانتهاء من تطبيق المادة (١٤٢) وحتى لحظة إعداد الدراسة لم تتمّ تعديل الدستور على وفق المادة (١٤٢) مما يشكّل انحراف واضح في عمل مجلس النواب.

ثانياً: المقترحات:

١- نأمل أن يتمّ تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لسدّ النقص ورفع الغموض ، وإزالة التعارض الذي اكتنف الوثيقة الدستورية في أكثر من موضع، فضلاً عن الاستجابة لمطالب الشعب ،على أن يتمّ هذا التعديل في ضوء دراسة مستفيضة فيما يخصّ النصوص المراد تعديلها، فلا بد أن يحاط من يمتلك صلاحية تعديل الدستور بمجموعة من القانونيين وأصحاب الاختصاص التقني من أجل أن تتكامل جهودهم في إكمال تعديل أبعاد النصّ ومراميه، وضبط ألفاظه لتحقيق الهدف من تعديل الدستور، وبلوغ نتائجه، وعلى سلطة التعديل الاسراع بهذا الالتزام لوضع حدّ للتجاوز الذي حدث للمادة (١٤٢) من الدستور، ولا سيما أن المدد الدستورية هي من النظام العام، مع ملاحظة أن المحكمة الاتحادية العليا في العراق أفتت بأنّ حكم النصّ الدستوري إن كان استثنائياً لا يسقط بمضي المدة أو تجاوزها.

٢- نقترح على السلطة المختصة بتعديل الدستور إعادة النظر في نصّ المادة (٦٤/أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ليصبح بعد التعديل (مجلس الوزراء أن يتخذ قراراً بحلّ مجلس النواب، عند امتناع مجلس النواب عن تشريع القوانين التي يتطلبها تنفيذ البرنامج الحكومي ، أو تلك التي نصّ عليها الدستور وأحال تشريعها إلى مجلس النواب، على أن يتمّ تقديم الطلب إلى رئيس الجمهورية، وعلى رئيس الجمهورية إصدار مرسوم جمهوري بالحل، أثناء خمسة عشر يوماً من إيداع الطلب لدى رئيس الجمهورية، ومجلس النواب الطعن في قرار الحلّ أمام المحكمة الاتحادية العليا، خلال سبعة ايام من تاريخ صدور قرار الحلّ)؛ لأنّ من أهمّ الدعائم التي يقوم عليها النظام البرلماني التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلكنّا السلطتين وسائلها الدستورية في رقابة السلطة الأخرى ، فللسلطة التنفيذية الحق في حلّ البرلمان، في مقابل حق السلطة التشريعية في تقرير المسؤولية الوزارية.

٣- تعديل نصّ المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الخاصة بمجلس الاتحاد، على يتضمن التعديل النصّ على طريقة تكوين العضوية وشروطها فيه واختصاصاته، وعلاقته مع مجلس النواب والسلطات الأخرى.



٤- نقتح تعديل نصّ المادة (١١٢ / أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ليصبح النصّ (تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة الموارد الطبيعية المستخرجة، وغير المستخرجة والمكتشفة وغير المكتشفة بعد اكتشافها بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون).

٥- نقتح تعديل نصّ المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ليصبح النصّ (كلّ ما لم ينصّ عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها للقانون الاتحادي في حالة الاختلاف بينهما).

المصادر والمراجع:

- (١) د. السيد خليل هبكل، القانون الدستوري والانظمة الدستورية، من دون ناشر، ١٩٨٣، ص ٢٨٠.
- (٢) د. سرهنك حميد البرزنجي، مقومات الدستور الديمقراطي واليات المدافعة عنه (دراسة تحليله نقدية مقارنة في ضوء المبادئ العامة للدساتير المعاصرة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط٢، ٢٠١٩، ص ٥١.
- (٣) د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، دار المرتضى، لبنان، ط ٥، ٢٠١٨، ص ٢٨٩.
- (٤) رزكار جرجيس الشواني، الشرعية الدستورية في العراق بين النظرية والتطبيق، دار الحكمة، لندن، ٢٠١٥، ص ٢٧٥.
- (٥) تنصّ المادة (٦٠) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى) على أنه "على الجمعية الوطنية كتابة مسودة للدستور الدائم للعراق، وستقوم هذه الجمعية بأداء هذه المسؤولية بطرق منها تشجيع المناقشات بشأن الدستور بواسطة اجتماعات عامة علنية ودورية في كلّ أنحاء العراق وعبر وسائل الإعلام، وتسلم المقترحات من مواطني العراق أثناء قيامها بعملية كتابة الدستور".
- (٦) تنصّ المادة (٦١/أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى) على أنه "على الجمعية الوطنية كتابة المسودة للدستور الدائم في موعدٍ أقصاه ١٥ أغسطس/ آب ٢٠٠٥".
- (٧) المادة (٦١/ب) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى) .
- (٨) تنصّ المادة (٦١/ج) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى) على أنه "يكون الاستفتاء العام ناجحاً، ومسودة الدستور مصادقاً عليها، عند موافقة أكثرية الناخبين في العراق، وإذا لم يرفضها ثلثا الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر".



(٩) تنص المادة (٦١/د) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى) على أنه "..... التي جاءت عند الموافقة على الدستور الدائم بالاستفتاء، تجري الانتخابات لحكومة دائمة في موعد أقصاه ١٥ ديسمبر/ كانون الأول ٢٠٠٥، وتتولى الحكومة الجديدة مهامها في موعد أقصاه ٣١ / كانون الأول لسنة ٢٠٠٥".

(١٠) تنص المادة (٦١/هـ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى) على أنه "إذا رفض الاستفتاء مسودة الدستور الدائم، تحل الجمعية الوطنية. وتجري الانتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعد أقصاه ١٥ / كانون الأول ٢٠٠٥. إنَّ الجمعية الوطنية والحكومة العراقية الانتقالية الجديدتين ستتوليان عندئذ مهامهما في موعد أقصاه ٣١ / كانون الأول ٢٠٠٥، و ستستمران في العمل على وفق هذا القانون، إلّا أنَّ المواعيد النهائية لصياغة المسودة الجديدة قد تتغير من أجل وضع دستور دائم لمدة لا تتجاوز سنة واحدة. وسيعهد للجمعية الوطنية الجديدة كتابة مسودة لدستور دائم آخر".

(١١) تنص المادة (٦١/و) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى) على أنه "عند الضرورة يجوز لرئيس الجمعية الوطنية وبموافقتها بأغلبية أصوات الأعضاء أن يؤكد مجلس الرئاسة، في مدة أقصاها ١ / آب ٢٠٠٥، أن هناك حاجة لوقت إضافي لإكمال كتابة مسودة الدستور، ويقوم مجلس الرئاسة عندئذ بتمديد المدة لكتابة مسودة الدستور لسنة شهور فقط ولا يجوز تمديد هذه المدة مرة أخرى".

(١٢) تنص المادة (٦١/ز) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ (الملغى) على أنه "إذا لم تستكمل الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم بحلول الخامس عشر من / آب ٢٠٠٥، ولم تطلب تمديد المدة المذكورة في المادة (د) أعلاه، عندئذ يطبق نص المادة (هـ) أعلاه".

(١٣) الجدير بالإشارة أنَّ لجنة كتابة الدستور بدأت عملها في وقت متأخر ولكنها انجزت مشروع الدستور مبكراً، ولم تبدأ المناقشات الموضوعية لإشراك ممثلي "العرب السنة" حتى نهاية شهر حزيران، فضلاً عن أنَّه في الثامن من آب نقلت المفاوضات في اللجنة الدستورية إلى سلسلة من الاجتماعات الخاصة بين قيادات الأحزاب الكردية والشيعية التي كثيراً ما استبعد منها المفاوضون من "العرب السنة"، هذا فضلاً عن أنَّ الترشيحات "للعرب السنة" في اللجنة الدستورية لا ترتقي إلى مرتبة التمثيل الديمقراطي للمناطق الغربية، ينظر: د. رعد ناجي الجدة ، الكارثة الدستورية (دراسة في الشؤون الدستورية العراقية، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان ، ٢٠١٨، ص ١١٩ - ١٢٢.

(١٤) تجدر الإشارة إلى أنَّ تحديد المدة الزمنية لكتابة الدستور العراقي تؤثر سلباً على العملية الدستورية، لوجود اختلاف كبير بين العملية الدستورية وصياغة الدستور، إذ تحتاج العملية الدستورية إلى زمن وتجربة سياسية كافية، ولا سيما في بلد مثل العراق الذي = خرج من الحرب والفراغ الأمني، التي تتطلب وقتاً أطول (سنتان بالنسبة لألمانيا وخمس سنوات بالنسبة لجنوب أفريقيا وثمانية أعوام بالنسبة للولايات المتحدة)، ذلك لضمان مشاركة مكونات الشعب العراقي في حوار وطني شامل لبحث القضايا الخلافية الأساسية والوصول إلى أرضية ، وقناعات مشتركة لتأسيس عقد سياسي (اجتماعي) جديد تبنى عليه الدولة العراقية، للتفصيل حول العملية = الدستورية في العراق ينظر: تقارير معهد السلام



الأمريكي رقم (١٥٥) لشهر تشرين الثاني ٢٠٠٥، ص ٨، تقرير منشور على شبكة المعلومات الدولية (الانترنت):
www.usip.org اخر زيارة ٢٢/١٠/٢٠٢١ .

(١٥) محاضر لجنة كتابة الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، المجلد الاول، العصري للطباعة الفنية، بغداد، ط ١، ٢٠١٨، ص (ج).

(١٦) محاضر لجنة كتابة الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، نفس المرجع، ص (ج).

(١٧) د. علي يوسف الشكري، خفايا صناعة الدستور، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ط ١، ٢٠٢٠، ص ٣٣.

(١٨) د. بلال عقل صنديد، مقاربات دستورية وقانونية. طرابلس - لبنان : المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١٨، ص ٤٣٣.

(١٩) د. علي يوسف الشكري، خفايا صناعة الدستور، مرجع سابق، ص ١٦.

(٢٠) د. نديم الجابري، البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم، مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر، بغداد، ٢٠١٨، ص ١٥.

(٢١) د. حنان محمد القيسي، أخطاء الصياغة التشريعية في دستور ٢٠٠٥ العراقي، المادة (٦٥) أنموذجاً، بحث منشور في مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، مج ٤، ع ١٨، ٢٠١٢، ص ١٤٦.

(٢٢) د. علي يوسف الشكري، خفايا صناعة الدستور، مرجع سابق، ص ١٠٥.

(٢٣) د. علي يوسف الشكري، خفايا صناعة الدستور، مرجع السابق، ص ٣٣-٣٤.

(٢٤) المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢٥) د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط ٨، ٢٠١٣، ص ١٤٠-١٤١.

(٢٦) د. عدنان الزنكنة، المركز القانوني رئيس الدولة الفيدرالية العراق أنموذجاً، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط ١، ٢٠١١، ص ٤٧-٤٨.

(٢٧) المادة (١٠٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢٨) المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢٩) المادة (١١٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣٠) المادة (١١٢) / اولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣١) المادة (١١٢) / ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣٢) المادة (١١٣) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣٣) المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣٤) المادة (١) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.



(٣٥) د. علي سعد عمران . الحدود الدستورية لحل البرلمان (دراسة مقارنة). عمان - الاردن ، الرضوان للنشر والتوزيع، ٢٠١٦، ص ٦٨ - ٧٥.

(٣٦) المادة (٦٤/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣٧) د. عصام نعمة إسماعيل، المنازعات الدستورية والإدارية وفق الاجتهاد اللبناني، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، الطبعة الاولى، ٢٠١٨، ص ٣٥.

(٣٨) د. علي يوسف الشكري، المتفق والمختلف في أحكام المجالس التشريعية العربية الدنيا، منشورات زين الحقوقية، بيروت - لبنان، ٢٠٢١، ص ١٥.

(٣٩) نصّت المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق على "يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سنّاً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً"

(٤٠) نصّت المادة (٥٤) من دستور جمهورية العراق على "ينتخب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً، ثم نائباً أول ونائباً ثانياً، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، بالانتخاب السري المباشر".

(٤١) قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٥٥/اتحادية/٢٠١٠ الصادر ٢٤/١٠/٢٠١٠.

(٤٢) المادة (٤٧) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ .

(٤٣) المادة (٦١/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥،

(٤٤) نصّت المادة (٤٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على " تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد".

(٤٥) نصّت المادة (٦٥) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على "يتم إنشاء مجلس تشريعي يُدعى بـ (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

(٤٦) نصّت المادة (١١٢/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن "تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصةٍ لمدةٍ محددةٍ للأقاليم المتضررة، التي حرمت منها بصورةٍ مجحفةٍ من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون".

(٤٧) نصّت المادة (٩٢/ ثانياً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن "تتكون المحكمة الاتحادية العليا، من عددٍ من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يُحدد عددهم، وتنظم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".



- (٤٨) نصّت المادة (٨٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على "ينظم بقانون، تشكيل الوزارات ووظائفها، واختصاصاتها، وصلاحيات الوزير.
- (٤٩) نصّت المادة (١٨ / رابعاً) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على "يجوز تعدد الجنسية للعراقي، وعلى يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً، التخلي عن أية جنسية أخرى مكتسبة، وينظم ذلك بقانون".
- (٥٠) د. حازم صباح حميد، الإصلاحات الدستورية في الدول العربية، دار الحامد للنشر والتوزيع، الاردن- عمان، ٢٠١٠، ص ٨٥.
- (٥١) المادة (١٢٦) من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٥٢) المادة (١٤٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- (٥٣) د. علي يوسف الشكري، مجلس الوزراء العراقي من الاحتلال إلى الاستقلال، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠١٨، ص ١٩٤.
- (٥٤) د. حازم صباح حميد، مرجع سابق، ص ٨٧.

