Journal of Al-Farabi for Humanity Sciences Volume (9) Issue (4) April (2026)

ISSN: 2957-3874 (Print)
Journal of Al-Farabi for Humanity Sciences (JFHS)
https://iasj.rdd.edu.iq/journals/journal/view/95
مجلة الفارابي للعلوم الإنسانية تصدرها جامعة الفارابي

التحولات الدستورية في العراق: دراسة نقدية في جدلية الثبات والتعديل في ظل التعددية المكونيه

د. نور طلعت عزت فتاح

الجامعة التقنية الشمالية/كلية التقنيات الصحية والطبية /كركوك

Transformations in Iraq: A Critical Study in the Dialectic of Stability and Modification in Light of Component Pluralism

Noor Talat Izzet Fatah
noor.talaat@ntu.edu.iq

الملخص:

يتناول البحث التحولات الدستورية في العراق بعد عام ٢٠٠٥ من منظور نقدي يركّز على جدلية الثبات الدستوري مقابل الحاجة إلى التعديل في ظل التعددية المكوّناتية .يوضح أن دستور ٢٠٠٥ كُتب في مرحلة انتقالية مضطربة، مما جعله أقرب إلى "وثيقة توافقية" لا مشروعاً دستورياً متكاملاً، الأمر الذي أنتج نصوصاً غامضة وأخرى جامدة تسببت بتعدد التأويلات وتنازع القوى السياسية حول تفسيرها. ويشير البحث إلى أن ضعف الاستقرار المؤسسي وتذبذب منهج المحكمة الاتحادية العليا في التفسير أسهما في تعميق الأزمات الدستورية، إذ تحوّل التفسير القضائي أحياناً إلى بديل غير رسمي للتعديل، ما زاد من عدم اليقين الدستوري. كما يبرز أن آليات تعديل الدستور معقدة جداً وتفترض توافقاً سياسياً واسعاً، وهو ما يصعب تحقيقه بسبب الانقسام المكوّناتي وغياب الثقة بين الفاعلين السياسيين، فتراجع الإصلاح الدستوري وتحول الجمود إلى مصدر أزمة بدل أن يكون ضمانة للاستقرار. ويخلص البحث إلى أن معالجة الأزمة الدستورية تتطلب إصلاحاً مؤسسياً شاملاً يشمل تحسين الصياغة الدستورية، وتطوير منهج تفسيري قضائي ثابت، وتبسيط بعض إجراءات التعديل، وتعزيز الثقافة الدستورية والحوار الوطني لبناء عقد اجتماعي أكثر وضوحاً واستقراراً .

الكلمات المفتاحية : الثبات الدستوري، التعديل الدستوري، التعددية المكوّناتية، المحكمة الاتحادية العليا، دستور ٢٠٠٥

Abstract:

The study examines Iraq's constitutional transformations after 2005 through a critical lens, focusing on the tension between constitutional stability and the need for amendment within a context of component-based pluralism. It argues that the 2005 Constitution was drafted during a turbulent transitional period, making it more of a "consensual document" than a fully coherent constitutional project. This resulted in vague and rigid provisions that enabled multiple interpretations and intensified political disputes over meaning and authority. The research highlights how institutional fragility and the inconsistent interpretive approach of Iraq's Federal Supreme Court deepened constitutional crises, as judicial interpretation sometimes became an unofficial substitute for formal amendment, increasing constitutional uncertainty.
It also shows that constitutional amendment mechanisms are highly complex and require broad political consensus something difficult to achieve amid deep component-based divisions and weak trust among political actors. Consequently, meaningful constitutional reform has been obstructed, and rigidity has turned into a source of dysfunction rather than a guarantee of stability. The study concludes that addressing Iraq's constitutional crisis requires comprehensive institutional reform, including clearer constitutional drafting, a consistent judicial interpretive methodology, simplification of certain amendment procedures, and stronger constitutional culture and national dialogue to rebuild a more stable and coherent social contract.

Keywords: Constitutional Stability, Constitutional Amendment, Component-Based Pluralism, Federal Supreme Court, 2005 Constitution

المقدمة

شهد العراق منذ عام ٢٠٠٥ تحوّلاً دستورياً جذرياً تمثّل في الانتقال من دولة مركزية أحادية البنية إلى دولة دستورية اتحادية قائمة على التعددية السياسية والاجتماعية. وقد أُقرّ الدستور في لحظة تاريخية اتسمت باضطراب عميق في بنية الدولة وهويتها ومؤسساتها، ما جعله في جوهره وثيقة توافقية أكثر من كونه مشروعاً دستورياً متكامل الأبعاد(بهاء الدين مسعود سعيد، ٢٠٢١، ص٦٠). ومع مرور ما يقرب من عقدين على تطبيقه، تكشّفت مجموعة من الإشكالات البنيوية المرتبطة بطبيعة النصوص وصياغتها، وآليات تفسيرها وتفعيلها، وحدود قدرتها على الاستجابة للتحديات المستجدة في ظل تعددية مكوّناتية حادّة تشكّل الإطار الأساسي للنظام السياسي العراقي. فثمة نصوص دستورية اتسمت بالجمود والغموض، وأخرى باتت محل نزاع بسبب تعدد التأويلات القضائية والسياسية، مما أدى إلى اضطراب في مبدأ الثبات الدستوري الذي يُفترض أن يشكّل أساس الاستقرار والمرجعية العليا لعمل السلطات.

وفي المقابل، ظهرت الحاجة الملحّة إلى تعديل جملة من المواد الدستورية لتجاوز الإخفاقات التي ظهرت أثناء التطبيق، إلا أن آليات التعديل المعقدة، إضافة إلى الانقسام العميق بين المكوّنات السياسية، جعلت من التعديل عملية شبه مستحيلة من الناحية الواقعية. وهكذا، برزت الجدلية المركزية التي يعالجها هذا البحث: كيف يمكن للدستور أن يظل ثابتاً بما يكفي لضمان الاستقرار، ومرناً بما يكفي لمواكبة التحولات، في بيئة اجتماعية وسياسية تقوم على التعددية والصراع؟ وقد أصبح هذا السؤال أكثر إلحاحاً مع تراكم الأزمات الدستورية، سواء في تفسير الصلاحيات أو تشكيل الحكومات أو توزيع الموارد أو تنظيم العلاقة بين المركز والإقليم، وهي قضايا عكسها عدد من الأحكام القضائية التي شكّلت بدورها جزءاً من المشكلة وليست حلولاً ناجزة لها.

ومن هنا، يتناول هذا البحث التحولات الدستورية في العراق من زاوية نقدية تبحث في جدلية الثبات والتعديل ضمن إطار التعددية المكوّناتية، في محاولة لتقديم تحليل معمّق للمشكلة الدستورية العراقية، وتحديد مواطن الخلل البنيوي، والكشف عن دور القضاء الدستوري في إعادة تشكيل فهم النصوص، وبيان مدى قدرة النظام السياسي الحالي على إنتاج إصلاح دستوري مستقر وفاعل. ويستند هذا البحث إلى تحليل دقيق للنصوص، ونقد لسياقات التطبيق، واستقراء لقرارات المحكمة الاتحادية، وتقييم للواقع السياسي، للوصول إلى رؤية تسهم في وضع معالجات واقعية لمعضلة دستورية تمس بنية الدولة واستقرارها.

أولاً: مشكلة البحث

تنبثق مشكلة هذا البحث من التوتر البنيوي بين الثبات الدستوري الذي يفترض أن يوفر استقراراً وقواعد ثابتة لعمل السلطات، وبين التعديل الدستوري الذي تفرضه التحولات السياسية والاجتماعية في العراق. وقد أدّت التعددية المكوّناتية، بوصفها سمة أساسية للبناء الاجتماعي والسياسي العراقي، إلى تحويل الدستور من وثيقة يفترض أن تكون مرجعية موحّدة إلى مجال للتجاذب والتنافس بين القوى السياسية. ومع غياب منهج قضائي مستقر وتباين في تفسير النصوص، تراكمت إشكالات دستورية جعلت تطبيق الثبات صعباً، وتعديل النصوص شبه مستحيل. ومن ثم، تتمثل المشكلة الجوهرية في كيفية تحقيق توازن عملي بين الثبات والتعديل في دستور ٢٠٠٥ ضمن بيئة سياسية–مكوّناتية منقسمة، وبما يمنع شلل النظام الدستوري دون تهديد الاستقرار السياسي.

ثانياً: أهمية البحث

تبرز أهمية هذا البحث من كونه يتناول إحدى أكثر الإشكاليات تعقيداً في التجربة الدستورية العراقية، وهي الإشكالية المتعلقة بالتفاعل بين الثبات والتعديل الدستوري داخل بيئة اجتماعية–سياسية قائمة على التعددية المكوّناتية، إذ إن هذا التفاعل لم يعد مجرد نقاش نظري، بل أصبح عاملاً حاسماً في استقرار النظام السياسي وقدرته على العمل الدستوري السليم. وتنبع الأهمية من أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ يعاني من غموض في عدد من نصوصه الأساسية، ومن تباين في تفسيرها، الأمر الذي جعل تطبيقه أسير تأثيرات سياسية أكثر من كونه محكوماً بمنهج قانوني واضح. وفي ظل هذا الواقع، يمثّل البحث محاولة جادة لفهم جذور الخلل في العلاقة بين النصوص الدستورية الجامدة والواقع المتغير، ولتحليل كيفية تأثير التعددية المكوّناتية في تعطيل آليات التعديل الدستوري وإفقاد الثبات معناه الوظيفي. ويكتسب البحث أهميته أيضاً من كونه يسعى إلى تشخيص دور القضاء الدستوري في ضبط المعنى الدستوري، والكشف عن جوانب القصور في منهجه التفسيري، بما يمكّن من صياغة رؤية إصلاحية تعزز قدرة الدستور على أداء دوره بوصفه أداة استقرار لا إطاراً للصراع. كما يشكّل هذا البحث إضافة نوعية إلى المكتبة القانونية العراقية والعربية من خلال معالجته جدلية لم تُدرس بعمق كافٍ، وهي جدلية الثبات والتعديل في نظام دستوري ما زال في طور التشكل.

ثالثاً: أهداف البحث

الهدف الرئيسي:

تحليل جدلية الثبات والتعديل الدستوري في العراق وآثار التعددية المكوّناتية في تكوين هذه الجدلية، مع تقويم قدرة النظامين الدستوري والقضائي على إدارة هذا التفاعل بطريقة تضمن الاستقرار وتتيح إمكان الإصلاح.

الأهداف الفرعية:

١. الكشف عن حدود الثبات الدستوري في دستور ٢٠٠٥، ومدى تأثره بالبنية المكوّناتية للمجتمع العراقي.

٢. دراسة تأثير التعددية المكوّناتية في آليات التعديل الدستوري وإشكالات تفعيلها في الواقع العملي.

٣. تقييم دور القضاء الدستوري في ضبط العلاقة بين الثبات والتعديل، وتحديد مشكلات التفسير التي تفاقم الإشكال الدستوري.

٤. تقديم رؤية تحليلية لإمكانات الإصلاح الدستوري في ظل استمرار التعددية المكوّناتية وتذبذب الأداء التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا.

رابعاً: أسئلة البحث

السؤال الرئيسي:

كيف أسهم تفاعل الثبات الدستوري وآليات التعديل في ظل التعددية المكوّناتية العراقية في إنتاج إشكالات دستورية مؤثرة في استقرار النظام السياسي؟

الأسئلة الفرعية:

١. ما حدود الثبات الدستوري في دستور ٢٠٠٥، وكيف أثّرت التعددية المكوّناتية في الإخلال باستقرار تطبيق هذا الثبات؟

٢. إلى أي مدى قيّدت التعددية المكوّناتية إمكانية تفعيل آليات التعديل الدستوري، وما مدى قدرة هذه الآليات على تحقيق إصلاح واقعي في ضوء التجاذبات السياسية؟

خامساً: فرضيات البحث

الفرضية الرئيسية:

إن التفاعل القائم بين الثبات والتعديل الدستوري في بيئة عراقية متعددة المكوّنات أدى إلى خلل في الاستقرار الدستوري، نتيجة غموض النصوص، وتعدد التفسير، وارتباط العملية الدستورية بمعادلات سياسية أكثر من ارتباطها بمبادئ دستورية ثابتة.

الفرضيات الفرعية:

١. الثبات الدستوري في العراق تعرّض لاضطراب فعلي بسبب التعددية المكوّناتية التي دفعت القوى السياسية إلى تفسير النصوص بطريقة انتقائية، مما أدى إلى تقويض ثبات النصوص الدستورية وإضعاف فاعليتها.

٢. التعددية المكوّناتية، مقترنة بالتجاذبات السياسية وضعف المنهج القضائي التفسيري، جعلت آليات التعديل الدستوري غير قابلة للتطبيق العملي، الأمر الذي قيّد فرص الإصلاح الدستوري وأدام حالة الجمود.

سادساً: الدراسات السابقة

الدراسة الأولى: كتاب د. عدنان عاجل عبيد (٢٠١٣) ،"القانون الدستوري: النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق"

يُعدّ هذا الكتاب من أهم الأعمال التي تناولت تطور القانون الدستوري في العراق بعد عام ٢٠٠٣، إذ يقدم تحليلاً معمّقاً للنظرية العامة للدستور وللأسس التي بُني عليها النظام الدستوري العراقي. وقد ركز المؤلف على طبيعة النصوص الدستورية في دستور ٢٠٠٥، مبيناً أنها صيغت في بيئة سياسية مضطربة، وأن كثيراً من موادها تعاني من عدم الانسجام الداخلي والغموض البنيوي، الأمر الذي ينعكس على مدى ثباتها عند التطبيق. ويوضح د. عبيد أن مشكلة الدستور ليست في مبادئه الأساسية بل في ضعف الصياغة وغياب المنهج الواضح لتوزيع الصلاحيات، مما يجعل التطبيق رهيناً بالاتفاقات السياسية لا بنصوص الدستور. ويؤكد أيضاً أن الدستور العراقي اعتمد نموذجاً اتحادياً غير مكتمل، وأن هذا النموذج أوجد إشكالات متراكمة في التوازن بين المركز والإقليم، وهو ما يمس مبدأ الثبات الدستوري. كما يشير إلى أن آليات التعديل في الدستور جامدة للغاية، وأن اشتراط موافقات متعددة من البرلمان والشعب والمحافظات يجعل التعديل مسألة شبه مستحيلة في ظل الانقسام السياسي.

تتفق دراستنا مع ما طرحه د. عبيد في أن الثبات الدستوري في العراق هشّ وغير مؤسسي، وأنه مرتبط بتوافقات سياسية أكثر من ارتباطه بصلابة النص. غير أن دراستنا تتوسع في تحليل البعد المكوّناتي وتأثيره في الثبات والتعديل، بينما يركز الكتاب بدرجة أكبر على الإطار النظري والقانوني للنظام الدستوري دون الغوص في تحليل البنية المكوّناتية كعامل مؤثر في الاستقرار الدستوري. كما أن دراستنا تجمع بين الثبات والتعديل كجدلية واحدة، بينما عالج المؤلف كل جانب بصورة منفصلة.

الدراسة الثانية: أطروحة صبيح وحوح حسين (٢٠١٧)، "اختصاص المحكمة بتفسير نصوص الدستور: دراسة مقارنة"

تناولت هذه الأطروحة بشكل معمق اختصاص المحكمة الدستورية في تفسير النصوص الدستورية، وركزت على المحكمة الاتحادية العليا في العراق، مع مقارنة بعض التجارب القضائية العربية. وقد أوضحت الدراسة أن التفسير القضائي يعدّ أداة محورية لاستقرار المعنى الدستوري، لكنه في التجربة العراقية اتسم بالتذبذب والتناقض في بعض الأحيان، بسبب غياب نصوص واضحة تنظّم الاختصاص التفسيري، وبسبب التأثيرات السياسية المحيطة بعمل المحكمة. كما خلص الباحث إلى أن المحكمة الاتحادية كثيراً ما تجاوزت التفسير الحرفي إلى التفسير الإنشائي، مما جعل قراراتها بمثابة تعديلات غير رسمية في جوهر بعض المواد الدستورية. وبيّنت الدراسة أن هذا التوسع في التفسير، في ظل بيئة سياسية منقسمة، يؤدي إلى تفاقم الإشكال الدستوري بدل حله، ويُضعف قدرة الدستور على أداء وظيفته بوصفه نصاً أعلى.

تتلاقى هذه الأطروحة مع دراستنا في أن لتفسير القضائي في العراق جزء أساسي من مشكلة الثبات والتعديل، وأن المحكمة الاتحادية مارسَت دوراً يتجاوز التفسير التقليدي. لكن دراستنا تضيف بُعداً مركزياً لم تتناوله الأطروحة بشكل كافٍ، وهو تأثير التعددية المكوّناتية على العملية التفسيرية ذاتها، وكيف تسهم المكوّنات السياسية في توجيه منهج المحكمة أو ردود فعلها. كما أن دراستنا لا تكتفي بتحليل التفسير القضائي، بل تضعه ضمن جدلية أكبر تشمل الثبات والتعديل وآليات الإصلاح.

الدراسة الثالثة: أطروحة عصام سعيد عبد أحمد (٢٠٠٧)، "الرقابة على دستورية القوانين: دراسة مقارنة"

تناولت هذه الأطروحة الرقابة على دستورية القوانين باعتبارها الركن المركزي في حماية الدستور واستقرار النظام السياسي. وقد وُجّه جزء مهم منها إلى دراسة الرقابة الدستورية في العراق، مع مقارنات مع دول أخرى ذات تجارب حديثة في هذا المجال. وخلص الباحث إلى أن الرقابة الدستورية في العراق، كما تمارسها المحكمة الاتحادية، لم تتمكن من خلق منظومة مستقرة لحماية الدستور، بسبب تعدد مناهج التفسير، وغياب قانون شامل ينظم عمل المحكمة، بالإضافة إلى التأثير السياسي الذي يحدّ من استقلال القاضي الدستوري. وقد بيّنت الدراسة أن ضعف الرقابة يؤدي إلى تضارب التشريعات مع الدستور، مما يخلق فجوة بين النص والتطبيق، ويقوّض فكرة الثبات الدستوري. كما أكدت أن اختلال التوازن بين السلطات وغياب انسجام تشريعي يجعل التعديل الدستوري، في كثير من الأحيان، نتيجة لصدمة سياسية وليس مساراً إصلاحياً مدروساً.

سابعاً: منهجية البحث

تعتمد منهجية البحث على تحليل النصوص الدستورية وقرارات المحكمة الاتحادية باستخدام منهج وصفي تحليلي، مع الاستعانة بالمقارنة عند الضرورة لبيان مدى تأثير التعددية المكوّناتية في جدلية الثبات والتعديل. ويُوظّف البحث إطاراً نقدياً للكشف عن مواطن الخلل واقتراح مسارات إصلاح واقعية.

المبحث الأول: الثبات الدستوري في العراق في ظل التعددية المكوّناتية

يُعد الثبات الدستوري أحد الركائز الأساسية لاستقرار النظام السياسي، إذ يمنح القواعد الدستورية صفة الديمومة والقدرة على تنظيم الحياة السياسية دون تغييرات مستمرة تربك مؤسسات الدولة أو تزعزع الثقة العامة. وفي الحالة العراقية، تبرز إشكالية الثبات الدستوري بوصفها قضية محورية ترتبط بطبيعة المجتمع العراقي القائم على التعددية القومية والدينية والمذهبية، وما يرافقها من تنافس سياسي حول تفسير النصوص الدستورية أو المطالبة بتعديلها.إن دستور عام ٢٠٠٥ جاء نتاج مرحلة انتقالية معقدة، مما جعله يحمل في طياته نصوصاً تتسم بالثبات وأخرى مرنة قابلة للتعديل، لتكون انعكاساً لواقع سياسي غير مستقر، ومحاولة لتحقيق توازن هش بين مكوّنات المجتمع. ولذلك، فإن دراسة الثبات الدستوري في العراق تتطلب فهم السياق التاريخي والسياسي الذي وُضع فيه الدستور، والبحث في كيفية تفاعل الأطراف السياسية مع نصوصه، سواء في إطار احترام الثبات أو السعي لتغييره.

المطلب الأول: مفهوم الثبات الدستوري وحدوده في الوثيقة الدستورية العراقية

يشكل الثبات الدستوري في التجربة العراقية محوراً من محاور الإشكال البنيوي في فهم الدولة الحديثة وتطورها، إذ إن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم يكن مجرد وثيقة قانونية عليا تنظم السلطات وتحدد الحقوق، بل كان في جوهره إطاراً تفاوضياً بين المكوّنات السياسية والاجتماعية التي وجدت نفسها مجبرة على إعادة تعريف الدولة بعد انهيار النظام السابق. ومن هذا المنطلق، يصبح تحليل مفهوم الثبات الدستوري في العراق مسألة لا تنفصل عن السياقين التاريخي والسياسي اللذين أحاطا بصياغة الدستور، باعتبارهما عنصري تفسير أساسيين لأي قراءة دقيقة لطبيعة النصوص الدستورية. فالدستور العراقي لم يُكتب في بيئة مستقرة كما هو الحال في الدول التي تمتلك مؤسسات راسخة، بل جاء في مرحلة انتقالية مضطربة شهدت انهيار البنية المؤسسية، وتفكك السلطة المركزية، وتدخلات خارجية واسعة، وصعوداً سريعاً لقوى اجتماعية مختلفة، الأمر الذي جعل النص الدستوري محمّلاً بمجموعة من التناقضات التي كان الهدف منها تمرير الدستور أكثر من ضمان وضوحه أو انسجامه. وقد بيّن عدد من الدارسين أن الثبات الدستوري لا يتحقق بمجرد تحصين النصوص أو صعوبة تعديلها، بل يتحقق حين يكون المجتمع قادرًا على تبني الدستور بوصفه مرجعية نهائية تحكم الفعل السياسي، وهو ما لم يتحقق بصورة كاملة في العراق نتيجة الطابع التوافقي الذي صيغ به الدستور (عدنان عاجل عبيد، ٢٠١٣ ،ص١٣).

إن فكرة الثبات الدستوري ترتبط في جوهرها بمبدأ سيادة القانون، فالدولة التي لا تمتلك دستوراً مستقراً هي دولة مهددة بفوضى التفسير وتعدد مراكز التأويل، لا سيما إذا كانت السلطات السياسية غير ملتزمة بالنصوص أو تسعى لتطويعها لخدمة مصالحها. وفي البيئة العراقية، أدى اعتماد النظام البرلماني التعددي إلى ازدياد الحاجة إلى نصوص دستورية محكمة، لأن النظام البرلماني بطبيعته يقوم على علاقات معقدة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ما يجعل أي غموض في النص سبباً مباشراً في الأزمات السياسية. غير أن الدستور العراقي تضمّن عدداً من النصوص ذات الطبيعة المفتوحة أو المبهمة، مثل المواد المتعلقة بصلاحيات المركز والأقاليم، والنظام الاتحادي، وتوزيع الموارد الطبيعية، والكتلة الأكبر، وغيرها من النصوص التي تُركت عمداً دون تحديد دقيق، وهو ما أسهم في خلق حالة من السيولة التفسيرية التي تقوّض الثبات الدستوري. وزاد هذا الوضع تعقيداً غياب المحكمة الاتحادية العليا مكتملة التشكيل لفترات طويلة، إذ شكل ذلك أحد أهم أسباب الضعف البنيوي في نظام الرقابة على دستورية القوانين، وهو ما أشار إليه عدد من الباحثين ممن تناولوا طبيعة أداء المحكمة الاتحادية، مؤكدين أن تذبذب أحكامها أو عدم استقرار منهجها في التفسير ساهم كثيراً في زعزعة مبدأ الثبات الدستوري (عدنان عاجل عبيد، ٢٠٢١ ،ص٢٣).

ولأن النص الدستوري العراقي جاء نتاج واقع تعددي، فإن الثبات الدستوري في العراق لم يُفهم بوصفه استقراراً قانونياً بقدر ما ارتبط بفكرة "التوازن المكوّناتي"، أي بحفظ مصالح المكونات الرئيسية داخل النص الدستوري، ما جعل أي محاولة لتعديله أو تفسيره أو إعادة النظر فيه تُواجَه بريبة سياسية واسعة. وقد أكدت دراسات مقارنة أن التعددية المكوّنية في العراق خلقت نمطاً خاصاً من التعاطي مع النص الدستوري، يقوم على جعل النص مجالاً للصراع السياسي بدلاً من كونه قاعدة تحكم الصراع، وهو ما جعل التفسير القضائي مسألة حساسة، بل مثاراً للجدل في العديد من الحالات. وفي هذا السياق، يتضح الدور الحيوي للمحكمة الاتحادية العليا بوصفها الجهة المختصة بتفسير نصوص الدستور، لكن أداء المحكمة لم يكن منسجماً دائماً مع متطلبات الثبات، إذ أثار عدد من قراراتها خلافاً واسعاً على المستوى الفقهي والسياسي، وهو ما ناقشته بعض الأطاريح التي تناولت صلاحية المحكمة في التفسير، مؤكدة أن غياب قواعد إجرائية واضحة للتفسير جعل المحكمة تمارس دوراً أقرب إلى التشريع منه إلى القضاء في بعض الأحيان، الأمر الذي يزيد من عدم اليقين الدستوري (صبيح وحوح، ٢٠١٧ ،ص٣٣).

ويمثل غياب الاستقرار في الرقابة الدستورية أحد أهم أسباب اهتزاز الثبات الدستوري، لأن الرقابة القضائية تتطلب مؤسسات قوية وذات استقلال، قادرة على فرض احترام النصوص الدستورية على جميع السلطات، وهو ما لم يتحقق بصورة كاملة في العراق نتيجة لتدخل الفاعلين السياسيين في العملية القضائية أو محاولات التأثير على قرارات المحكمة الاتحادية. ووفقاً للدراسات المقارنة، فإن نجاح الرقابة الدستورية كأداة لحماية النصوص يتطلب بيئة سياسية وقضائية متوازنة، وإجراءات قانونية واضحة، وتفسيراً مستقراً للنصوص، وكلها عوامل لم تتوفر بدرجة كافية في العراق، ما جعل الثبات الدستوري أقرب إلى المفهوم النظري منه إلى الواقع العملي (عصام سعيد عبد أحمد، ٢٠٠٧ ،ص٤٥). وقد أدى هذا الضعف المؤسسي إلى زيادة الاعتماد على التوافق السياسي بدلاً من التفسير الدستوري، وهو ما جعل العملية السياسية رهينة تفاهمات فوق دستورية، في حين يفترض أن يكون الدستور ذاته هو المرجعية العليا.

ومن الإشكالات الجوهرية أيضاً أن القاضي الدستوري في العراق وجد نفسه أمام نصوص فضفاضة تتطلب اجتهاداً واسعاً، ما جعله يمارس دوراً إنشائياً في ملء الفراغات التشريعية أو تفسير النصوص بما يتناسب مع الواقع السياسي. وهذا الدور، رغم أهميته، قد يؤدي إلى هشاشة الثبات الدستوري إذا لم يكن منضبطاً بمنهج قضائي واضح، لأن اختلاف القضاة في تفسير النص الواحد عبر الزمن يخلق حالة من عدم الاستقرار

الدستوري، وهو ما بيّنته دراسات متعددة تناولت الدور الإنشائي للقاضي الدستوري، مؤكدة أن هذه الوظيفة يجب أن تُمارس بحذر شديد في الدول التي تعاني من عدم استقرار سياسي، لأن أي توسع في التفسير قد يؤدي إلى تغيير فعلي في مضمون النص الدستوري دون المرور بآليات التعديل formal amendment (الغماري، ٢٠١٩ ،ص٦٥). وفي العراق، أدى هذا التذبذب في التفسير إلى بروز اتجاهات قضائية متناقضة في بعض القضايا، مثل تفسير الولاية القضائية، أو تحديد المقصود بالكتلة النيابية الأكبر، أو توزيع الصلاحيات بين الحكومة الاتحادية والإقليم، وهي قضايا ذات أثر سياسي مباشر.

وإلى جانب ذلك، فإن السياسة القضائية للمحكمة الاتحادية العليا أصبحت عاملاً مؤثراً في الثبات الدستوري، إذ لم تعد المحكمة مجرد هيئة قانونية محايدة، بل أصبحت لاعباً أساسياً في التوازن السياسي، لأن قراراتها ترتبط بتشكيل الحكومات، وبشرعية القوانين، وبفضّ النزاعات الدستورية بين السلطات. وقد أظهرت دراسات متخصصة أن المحكمة في بعض فتراتها اتخذت قرارات تميل إلى توسيع سلطات البرلمان، بينما اتجهت في فترات أخرى إلى تعزيز صلاحيات السلطة التنفيذية، ما أدى إلى عدم استقرار في فهم النصوص، وبالتالي إلى ضعف الثبات الدستوري ذاته (محمد جبار طالب، ٢٠٢١ ،ص٦٢). وهذا التذبذب في السياسة القضائية لا يُعد مشكلة قانونية فحسب، بل مشكلة بنيوية تمس جوهر النظام السياسي، لأن تعدد التفسيرات يؤدي إلى تعدد القواعد، وبالتالي إلى اضطراب البيئة الدستورية التي يفترض أن تكون مستقرة.

إن مجمل ما سبق يدل على أن الثبات الدستوري في العراق لا يعاني من مشكلة النصوص وحدها، بل من طبيعة النظام السياسي، وضعف المؤسسات، وتدخل القوى السياسية في عمل القضاء، وغموض بعض النصوص، وارتباط عملية التفسير بالتوازنات المكوّناتية، إضافة إلى عدم تحقق الدولة العميقة المستقرة التي تشكل شرطاً ضرورياً لنجاح أي دستور. ومن هنا، فإن تعزيز الثبات الدستوري يتطلب إصلاحاً مؤسسياً يبدأ بإعادة تفعيل القضاء الدستوري على أسس مهنية وقانونية سليمة، ووضع قواعد واضحة لعمل المحكمة الاتحادية، وتطوير الثقافة الدستورية لدى الفاعلين السياسيين، وإعادة النظر في بعض النصوص التي أثبت الواقع العملي أنها مصدر للنزاع، وذلك ضمن إطار وطني جامع لا يهدف إلى تعزيز سلطة جهة على حساب أخرى، بل يهدف إلى إنشاء منظومة دستورية مستقرة قادرة على احتواء التعددية دون التضحية بثبات النص أو بوحدة الدولة. ف الثبات الدستوري في العراق لن يتحقق بإغلاق باب التعديل، ولا بإبقاء النصوص غامضة، بل يتحقق حين يصبح الدستور وثيقة تُحترم من الجميع، وتفسَّر بمعايير قضائية ومهنية واضحة، وتُطبّق ضمن مؤسسات قوية، بعيداً عن الصراع السياسي الذي عطّل فاعليتها منذ مرحلة كتابة الدستور وحتى اليوم.

المطلب الثاني: تأثير التعددية المكوّنية على حدود الثبات الدستوري وإشكالات تطبيقه

تُعد التعددية المكوّنية في العراق عاملاً بنيوياً مؤثراً في فهم الثبات الدستوري وتطبيقه، إذ يرتبط الاستقرار الدستوري بقدرة المكوّنات الاجتماعية والسياسية على تبني الدستور بوصفه إطاراً جامعاً لا مجال فيه لهيمنة مكوّن على آخر، غير أنّ الواقع العراقي يكشف عن أن الدستور، منذ إقراره، ظل وثيقة تفاوضية أكثر منه مشروعاً وطنياً موحداً، ما جعل التعددية المكوّنية تتحول من مصدر غنى اجتماعي إلى عنصر ضغط على بنية النظام الدستوري. ويظهر تأثير هذه التعددية بوضوح في تفسير النصوص الدستورية، حيث أصبح كل مكوّن يسعى إلى قراءة الدستور بما يخدم رؤيته السياسية وهواجسه التاريخية، مما أدى إلى اتساع نطاق الخلاف حول تفسير العديد من المواد الأساسية. وقد أكدت الدراسات المقارنة أنّ القضاء الدستوري، في مثل هذه البيئات، يجب أن يلعب دوراً حاسماً في ضبط العلاقة بين المكوّنات وتوحيد تفسير النصوص الدستورية، لأنه الجهة الوحيدة القادرة على إنتاج فهم موضوعي ومستقر للنص بعيداً عن الحسابات السياسية (أحمد عبد السلام عبد الدائم، ٢٠١٨ ، ص١٣). غير أنّ المحكمة الاتحادية العليا في العراق عانت من تذبذب في منهجها التفسيري، ما جعل التعددية المكوّنية مصدر نزاع على تفسير النصوص بدلاً من كونها إطاراً لتعايش دستوري متوازن.

ولا تقتصر إشكالات الثبات الدستوري على الصعوبات العملية في تفسير النصوص، بل تتصل أيضاً بمدى احترام مبدأ سمو الدستور في ظل التنافس بين المكوّنات السياسية، إذ إنّ مبدأ السمو يفترض أن يكون الدستور فوق الاعتبارات المصلحية، بينما الواقع السياسي العراقي يُظهر أن التوازنات المكوّناتية كثيراً ما فرضت نفسها فوق النص الدستوري. وقد بينت بحوث قانونية مقارنة أنّ احترام مبدأ السمو يمثل أساس حماية البنية الدستورية في الدول المتعددة المكوّنات، لأنه يمنع أي سلطة أو مكوّن من استخدام نفوذه لتفسير الدستور بطريقة تُخلّ بالتوازن العام أو تُهدّد السلم الأهلي (أحمد علي محمد مسعود البلوشي، ٢٠٢٢ ،ص٧٤). لكن في العراق، أصبح تطبيق النصوص الدستورية رهيناً بميزان القوى بين المكوّنات، ما أدى إلى خلق فجوة بين النص والتطبيق، وأضعف قدرة الدستور على فرض ثباته.

ويبرز التفسير الدستوري بوصفه أحد أهم الميادين التي يظهر فيها أثر التعددية المكوّنية، إذ أصبحت النصوص الغامضة أو المفتوحة مجالاً لصراع سياسي أكثر من كونها موضوعاً لاجتهاد قانوني. فالتفسير الغائي الذي يهدف إلى قراءة النص في ضوء مقاصده وليس في ضوء صياغته الحرفية قد يكون وسيلة مهمة لضبط التعددية وتحويلها إلى عامل تكامل لا عامل تفكك، شريطة أن يمارس القضاء هذا الدور بما ينسجم مع مبدأ الحياد القضائي، وهو ما أشار إليه عدد من الباحثين الذين أكدوا أنّ التفسير الغائي للنصوص الدستورية يمكن أن يحقق استقراراً بنيوياً في المجتمعات متعددة المكوّنات إذا ما استُخدم بقدر من الاتزان (رسول جمعة خلف، ٢٠١٩ ،ص٨١). غير أنّ الواقع العراقي شهد تبايناً واضحاً في منهج المحكمة الاتحادية العليا، إذ اتخذت المحكمة في بعض الفترات اتجاهاً مقيداً يحدّ من توسع سلطات بعض المكوّنات، بينما اتجهت في فترات أخرى إلى تفسير أكثر مرونة يفتح المجال أمام تأويلات سياسية واسعة، مما جعل التعددية المكوّناتية عبئاً إضافياً على الثبات الدستوري.

كما أنّ حماية الحقوق والحريات، بوصفها أحد أعمدة الثبات الدستوري، تأثرت بشكل مباشر بالتعددية المكوّناتية في العراق، لأن كل مكوّن يسعى إلى ضمان حماية مصالحه في النص الدستوري، ما يؤدي في بعض الحالات إلى تضارب في فهم نطاق الحقوق وحدودها. وقد بينت دراسات مقارنة أنّ القضاء الدستوري يُشكّل الضامن الأساسي لحماية الحقوق في ظل تنوع المكوّنات، لأنه يمنع أي سلطة أو جماعة من استغلال التعددية لفرض قيود على الحريات أو لتحقيق مكاسب سياسية آنية (عدنان ضامن مهدي، ٢٠١٢ ،ص٣٣). غير أنّ غياب المنهج القضائي المستقر في العراق جعل الحماية الدستورية للحقوق تتأرجح بين التوسع والانكماش بحسب الظروف السياسية، مما انعكس سلباً على الثبات الدستوري.

ويظهر أثر التعددية المكوّناتية أيضاً في تحديد حدود الاختصاص التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا، إذ إنّ المحكمة، في بيئة تعددية، تحتاج إلى ضوابط صارمة لمنع استخدامها من قبل مكوّن معين لترجيح تفسير يخدم مصالحه. وقد أكدت دراسات متخصصة أنّ نجاح الاختصاص التفسيري في الدول متعددة المكوّنات يتطلب وجود منهج واضح ومكتوب للتفسير، يعتمد على معايير موضوعية لا على المساومات السياسية (لولوة عبد السلام البعيجان، ٢٠١٥ ،ص٥٥). إلا أن المحكمة الاتحادية العليا في العراق لم تعتمد منهجاً تفسيرياً ثابتاً، بل أصدرت أحكاماً متناقضة في بعض القضايا الحساسة، وهو ما أدى إلى تعزيز الانقسام المكوّناتي بدلاً من معالجته.

وتبرز نظرية الدستور الحي كإحدى أبرز الآليات التي يمكن أن تساعد في تجاوز جمود النصوص في المجتمعات المتعددة، إذ تسمح هذه النظرية للنص الدستوري بأن يتفاعل مع التغيّرات الاجتماعية والسياسية بطريقة مرنة من دون الحاجة إلى التعديل الرسمي، لكنها تظل حساسة للغاية في البيئات المنقسمة، لأنها تمنح القضاء سلطة واسعة قد تُفسَّر على أنها انحياز لمكوّن دون آخر. وقد ناقشت دراسات متخصصة أهمية هذه النظرية في البيئات المتنوعة، مؤكدة أن نجاحها يتوقف على استقلال القضاء وقدرته على منع التعددية المكوّناتية من التحول إلى صراع على تفسير النص (هدى محمد علاوي، ٢٠٢٢ ،ص٦٨). وفي العراق، فإن اعتماد هذه النظرية دون إطار دستوري واضح قد يفاقم الاختلاف بين المكوّنات، بدل أن يسهم في استقرار النظام الدستوري.

ويُضاف إلى ذلك أن الاختصاص المبتكر للقاضي الدستوري – وهو الدور الذي يمارسه القاضي في سدّ الفراغ الدستوري أو تطوير قواعد تفسيرية جديدة – يمثل عاملاً مهمّاً في تحديد أثر التعددية على الثبات الدستوري، لأنه قد يتحول إلى أداة لتلبية مطالب مكوّنات معينة إذا لم يكن القضاء محصناً من الضغوط السياسية. وقد أوضح الباحثون أن هذا الاختصاص، رغم ضرورته في بعض الحالات، قد يُستغل لتكريس توازنات طائفية أو قومية على حساب المصلحة الوطنية إذا لم يُمارس ضمن منهج قضائي متوازن (أحمد عودة محمد الدليمي ومحمد سامي عطا الله، ٢٠٢٢ ،ص٤٤). وهذا ما شهدته التجربة العراقية في بعض القضايا التي أثارت جدلاً واسعاً، حيث اعتُبر تفسير المحكمة دليلاً على تأثير المكوّنات السياسية عليها، مما أدى إلى تقويض ثقة الجمهور بدور القضاء الدستوري بوصفه ضامناً للثبات الدستوري.

وبذلك يتضح أن التعددية المكوّنية، رغم كونها ظاهرة اجتماعية طبيعية في العراق، قد تحولت إلى عنصر معقِّد في فهم الثبات الدستوري وتطبيقه، إذ أثّرت في تفسير النصوص، وفي آليات التعديل، وفي دور القضاء، وفي حماية الحقوق، وفي استقرار العلاقة بين المكوّنات، ما جعل الثبات الدستوري هدفاً صعب المنال ما لم يتم تطوير منهج قضائي موحد، وإعادة بناء الثقة بين المكوّنات، وتعزيز استقلال المحكمة الاتحادية العليا، وبناء ثقافة دستورية وطنية تتجاوز الانقسامات الضيقة.

المبحث الثاني: آليات التعديل الدستوري وجدلية التحول في التجربة الدستورية العراقية

يمثل التعديل الدستوري جزءاً أساسياً من ديناميكية أي نظام دستوري، إذ يُفترض أن يتيح إمكانية تطوير الوثيقة الدستورية بما يتلاءم مع التحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية. غير أن التجربة العراقية تكشف عن أن التعديل الدستوري لم يكن مجرد عملية قانونية، بل كان في جوهره

مرتبطاً بالتعددية المكوّنية وبالتجاذبات السياسية بين القوى الفاعلة. وقد أسهم هذا الواقع في بروز جدليةٍ حادة بين الثبات والتعديل، بين الحاجة إلى تحصين بعض النصوص لضمان الاستقرار، والحاجة إلى تعديل مواد أخرى لتجاوز الإخفاقات التي ظهرت عند التطبيق.

المطلب الأول: الإطار القانوني والإجرائي للتعديل الدستوري في العراق

إنّ الإطار القانوني والإجرائي المنظم لعملية التعديل الدستوري في العراق يكشف بوضوح الطبيعة المركّبة والازدواجية التي يقوم عليها دستور ٢٠٠٥، وهو دستور صيغ في لحظة انتقالية حساسة عانى فيها المجتمع العراقي من انقسام سياسي حاد، ما جعل النص الدستوري انعكاساً لمعادلات القوة أكثر مما كان انعكاساً لرؤية دستورية مستقرة. وبمراجعة المواد الخاصة بالتعديل، يتبين أن المشرّع الدستوري أراد من خلال هذه الآليات أن يمنع الانفراد بإعادة صياغة النظام السياسي، وأن يجعل عملية تعديل الدستور خاضعة لتوافق واسع بين المكوّنات المختلفة، وذلك عبر اشتراط أغلبية دستورية مشدّدة في مجلس النواب، ثم عرض التعديل على الشعب، مع منح المحافظات سلطة "الفيتو" على التعديلات الأساسية. وهذا التداخل بين الإرادة البرلمانية والشعبية والمحلية، على الرغم مما يحمله من ضمانات، خلق في الواقع نظاماً إجرائياً بالغ التعقيد، بحيث أصبح التعديل الدستوري من الناحية العملية مهمة شديدة الصعوبة. وقد أظهرت الدراسات الدستورية الحديثة أن التعقيد الإجرائي في التعديل لا يكون ناجعاً إلا إذا كان مصحوباً بوجود قضاء دستوري مستقل قادر على تفسير النصوص التعديلية وضبط تطبيقها، لأن القضاء هو الجهة الضامنة للتوازن بين الثبات والمرونة، ويسهم في تحقيق التفاعل بين النص الدستوري الجامد والواقع الاجتماعي المتغير (أمقران طيبي ويوسف التومي، ٢٠٢٤ ،ص٥٥). وبمعنى آخر، فإن فاعلية آليات التعديل لا تقاس بالنصوص وحدها، بل بمدى قدرة القضاء على تفعيلها وحمايتها من التأويلات السياسية المتضاربة.

وتزداد أهمية القضاء الدستوري في العراق بسبب الطبيعة الخاصة للنظام السياسي القائم على التعددية المكوّناتية، إذ إنّ أي تعديل للدستور يمكن أن يُفهم بأنه تهديد لمصالح مكوّن ما، أو أنه محاولة لإعادة توزيع السلطة على نحو غير متوازن، وهو ما يجعل القضاء في قلب العملية التعديلية. غير أن الإشكال يكمن في أن التفسير الدستوري نفسه قد خضع في بعض المحطات لظاهرة "الملاءمة السياسية"، وهي ظاهرة تشير إلى تدخل الاعتبارات السياسية في طريقة تفسير النصوص الدستورية، بحيث يصبح القاضي أو المؤسسة القضائية متأثرة – بشكل مباشر أو غير مباشر – بالبيئة السياسية المحيطة بها، فيؤدي ذلك إلى ابتعاد التفسير عن غايته القانونية المحضة (بهاء الدين مسعود سعيد، ٢٠٢١، ص٦٩). وهذه الظاهرة، التي يشير إليها عدد من الفقهاء بوصفها أحد أخطر التحديات التي تواجه استقرار النص الدستوري، برزت بوضوح في العراق خلال الأزمات السياسية المتعلقة بتشكيل الحكومة أو تفسير الكتلة الأكبر أو توزيع الصلاحيات بين المركز والإقليم، حيث بدا أن تفسير النص يتغير أحياناً تبعاً للسياق السياسي، لا تبعاً للمعايير القانونية الموضوعية.

ومن هنا، فإنّ الإطار الإجرائي للتعديل لا يمكن دراسته بمعزل عن التفسير القضائي للنصوص الخاصة بالتعديل، لأن النصوص نفسها تعاني من عدة إشكالات لغوية ومنهجية تجعل تفسيرها مسألة خلافية. وقد أظهرت التجارب المقارنة – وعلى رأسها تجربة القضاء الدستوري المصري – أن التفسير القضائي يشكل بديلاً فعلياً عن التعديل في الكثير من الحالات، وأن المحكمة الدستورية تستطيع من خلال التفسير المنهجي والموضوعي أن تحقق إصلاحاً دستورياً غير رسمي دون الحاجة إلى المرور بالإجراءات الصارمة للتعديل (جابر محمد حجي، ٢٠١٥،ص١١). وهو أمر يصلح تماماً للبيئة العراقية، حيث يحتاج النظام الدستوري إلى قدر من المرونة كي يستجيب للتحولات دون أن يدخل في عمليات تعديل شاقة ومعقدة. إلا أنّ هذه الوظيفة تفترض وجود منهج تفسير قضائي مستقر، يحدد حدود التدخل القضائي ويحمي القضاء من الوقوع في فخ "التشريع من خلال التفسير"، وهو فخ يقع فيه القضاء في الدول التي تضع حدوداً فضفاضة لصلاحياته.

وتتصل هذه النقطة بمسألة أخرى شديدة الأهمية، وهي مسألة "سدّ الفراغ الدستوري"، حيث تلجأ المحكمة الدستورية إلى التدخل لملء منطقة فراغ داخل النص عندما يكون الدستور صامتاً أو غامضاً بشأن مسألة معينة. وقد أشارت البحوث القانونية المقارنة إلى أن هذا التدخل التفسيري، رغم أهميته القصوى في استقرار النظام الدستوري، يحمل مخاطر كبيرة إذا لم يكن محكوماً بضوابط دقيقة، لأنه قد يمنح القضاء سلطة تعديل فعلي للنصوص عبر التفسير الإنشائي (حسن علي عبد الحسين البديري، ٢٠٢٠،ص٧٧). وفي العراق، ظهرت حالات عديدة اضطرت فيها المحكمة الاتحادية العليا لملء الفراغ التشريعي نتيجة عدم وجود تشريع واضح بشأن الانتخابات أو تشكيل الحكومة أو صلاحيات السلطات، إلا أنّ هذا الدور لم يكن دائماً محايداً أو منسجماً، ما أثار جدلاً واسعاً حول مشروعية التفسير القضائي وحدوده.

وتتصل عملية التعديل كذلك بحماية الحقوق والحريات الواردة في الدستور، سواء الحقوق الصريحة أو الضمنية. فالحقوق الضمنية وهي الحقوق التي يستنبطها القضاء من روح الدستور ومبادئه حتى إن لم تُذكر نصاً – تشكل أحد أهم عناصر الثبات الدستوري، لأنها تمنح الوثيقة الدستورية

قدرة على حماية المواطن من أي محاولة لتقييد حقوقه من خلال التعديل الدستوري أو التشريعات اللاحقة. وقد أكدت بعض الدراسات القانونية أن استنباط الحقوق الضمنية يمثل ضمانة أساسية في مواجهة التعديلات التي قد تنطوي على نية لتقويض الحريات أو إعادة تشكيل بنية النظام السياسي على نحو يخلّ بمبدأ المواطنة أو يهدد التوازن بين السلطات (شميم مزهر راضي). ومن ثم، فإن الإطار الإجرائي للتعديل يجب ألا يُقرأ من زاوية الإجراء فقط، بل من زاوية الحماية الموضوعية التي تمنع السلطات من استغلال التعديل للإضرار بالحقوق الأساسية.

وتأسيساً على ما سبق، يتبين أن الإطار الإجرائي للتعديل الدستوري في العراق يعاني من تحديات متشابكة: منها ما يتعلق بطبيعة النصوص الجامدة ذاتها، ومنها ما يتعلق بالواقع السياسي المنقسم، ومنها ما يرتبط بغياب منهج قضائي مستقر وواضح. فعلى المستوى النصّي، نجد أن شروط التعديل شديدة التعقيد، وأن بعض النصوص قد صيغت بطريقة غير دقيقة تجعل تفسيرها مجالاً للنزاع المستمر. وعلى المستوى السياسي، نجد أن البيئة العراقية غير قادرة على إنتاج توافقات كافية لدعم أي عملية تعديل، لأن الصراع المكوّناتي يجعل كل طرف يرى التعديل إمّا تهديداً لمصالحه أو فرصة لفرض رؤيته على الآخرين. وأما على المستوى القضائي، فإن القضاء الدستوري لم ينجح حتى الآن في إنتاج منهج تفسير موحد ومستقر يمكن أن يُعدّ بديلاً أو مكمّلاً للإطار الإجرائي للتعديل، وهو ما أدى إلى توسع رقعة الخلاف حول النصوص الدستورية وتراجع الثقة في قدرتها على الاستمرار. وبالتالي، فإن تطوير الإطار الإجرائي للتعديل في العراق يتطلب إصلاحاً مؤسسياً وقضائياً شاملاً، يبدأ بوضع قواعد تفسير واضحة، ويمر بتعزيز استقلال القضاء، وينتهي بإعادة صياغة آليات التعديل بما يسمح بإمكان الإصلاح دون أن يهدد الاستقرار.

المطلب الثاني: الجدلية السياسية المكوّنية في التعديل الدستوري وإمكانات الإصلاح

تُعدّ الجدلية السياسية المكوّنية في العراق من أهم العوامل التي وقفت ولا تزال حاجزاً أمام تحقيق أي إصلاح دستوري فعّال، إذ إنّ عملية التعديل في النظام الدستوري العراقي ليست مسألة قانونية محضة تقف عند حدود النصوص والإجراءات، بل هي عملية سياسية–مجتمعية معقدة ترتبط بالبنية العميقة للدولة العراقية، وبالانقسام التاريخي بين المكوّنات، وبالظروف التي وضع فيها دستور ٢٠٠٥. فالدستور العراقي، الذي صيغ في ظل احتلال أجنبي وفي لحظة تفكّك سياسي، جاء محملاً بتوازنات دقيقة بين المكونات، بحيث تحوّل إلى وثيقة تسووية أكثر من كونه مشروعاً دستورياً جامداً ومستقراً. ومن ثمّ، فإن كل محاولة لتعديل نص من نصوصه لا تُقرأ داخل البيئة السياسية العراقية إلا بوصفها مساساً محتملاً بحقوق مكوّن ما أو تهديداً لبنيته التمثيلية في السلطة، وهذا ما يجعل القوى السياسية تتعامل مع التعديل الدستوري بمنطق "الحذر المفرط" الذي يفضي إلى تعطيل كل مقترح إصلاحي مهما بلغت أهميته. وتنعكس هذه الحساسية في طبيعة النصوص الدستورية ذاتها، إذ إن العديد منها صيغ بعبارات عامة وفضفاضة تُتيح لكل مكوّن تبنّي تفسير مختلف، ما يؤدي إلى تعدد القراءات وتضاربها، ويُحوّل الدستور إلى إطار مرن لا تستقر عليه إرادة سياسية جامعة. وقد أشار بعض الباحثين إلى أن الصياغة التشريعية الرديئة أو غير المحكمة تجعل من النص الدستوري ساحة لتأويلات سياسية متضاربة، وأن الغموض في النصوص لا يخلق فقط نزاعاً حول التفسير، بل يفتح الباب واسعاً أمام صراعات الهوية والانتماء بين المكوّنات (صدقي محمد أمين عيسى، ٢٠٢١،ص٢٢). وبذلك يصبح التعديل الدستوري مرتبطاً بالصراع حول المعنى قبل أن يكون مرتبطاً بالصراع حول السلطة.

ويتعمّق هذا الإشكال عندما نُدرك أن العملية التفسيرية للنصوص الدستورية، ولا سيما تلك المتعلقة بالتعديل، تخضع غالباً لتجاذبات سياسية تتجاوز حدود القضاء الدستوري. ففي النظم الدستورية المستقرة، يُفترض أن يتولى القضاء تفسير النصوص وفق منهج قانوني منضبط لا يتأثر بتغير المزاج السياسي، لكن في العراق، فإن المحكمة الاتحادية العليا نفسها، على الرغم من كونها الرقيب على دستورية القوانين، لم تتمكن من إنتاج منهج تفسير ثابت ومستقر، بل اتخذت قرارات متباينة في محطات سياسية مفصلية، مثل تفسير الكتلة الأكبر أو تفسير النصاب التشريعي أو توزيع الصلاحيات بين السلطات. وقد أظهر الفقه الدستوري المقارن أن حدود اختصاص المحكمة الدستورية في التفسير يجب أن تُضبط بضوابط دقيقة تضمن أن لا يتحول التفسير إلى تشريع فعلي، وأن لا تؤدي الأحكام القضائية إلى خلق قواعد جديدة تتجاوز الإرادة التأسيسية الأصلية (عبد الفتاح سعيد صادق، ٢٠٢١،ص١٦). إلا أنّ غياب مثل هذه الضوابط في العراق جعل دور المحكمة محل جدل دائم، إذ ترى بعض القوى أن قراراتها ذات طابع سياسي مقنّع وليست قانونية بحتة، الأمر الذي يؤدي إلى تآكل الثقة العامة بعملية التفسير والرقابة، وبالتالي إلى التشكيك بأي محاولة لتعديل الدستور.

وتنعكس هذه الإشكالات أيضاً في طبيعة الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري الذي يشكل عنصراً محورياً في فهم النصوص المتعلقة بالتعديل. فالقضاء الدستوري، في البيئات السياسية الهشة، يُتوقع منه أن يتدخل في سدّ الفراغات التي تتركها الصياغة الدستورية، وأن يضع منهجاً تفسيرياً يساعد على استقرار المعنى وتوحيد تطبيق النصوص. لكن هذا الدور يحتاج إلى دقة شديدة، لأن التوسع فيه قد يُفهم على أنه تحايل على آليات

التعديل الدستوري نفسها. وقد أكد عدد من الفقهاء أن القضاء الدستوري يجب أن يوازن بين حمايته للنظام الدستوري وبين التزامه بحدود اختصاصه حتى لا يتحول تفسيره إلى تعديل غير رسمي للنصوص (عدنان عاجل عبيد وميسون طه حسين، ٢٠١٦،ص٩٩). وهذا ما تعاني منه التجربة العراقية، إذ إن المحكمة الاتحادية، بحكم تدخلها المتكرر في المسائل السياسية والدستورية الحساسة، مثلت في بعض الأحيان بديلاً عن التعديل الدستوري الرسمي، الأمر الذي جعل التفسير نفسه جزءاً من الأزمة وليس حلاً لها.

وتبرز المشكلة بشكل أوضح في مسألة "الأغلبية الدستورية" اللازمة لإجراء التعديل، وهي قضية جوهرية في النظام الدستوري العراقي. فالمشرّع الدستوري اختار أغلبية مشددة لإقرار التعديلات، ما يعني ضرورة وجود توافق سياسي واسع. غير أن الاختلاف في فهم هذه الأغلبية وفي تحديد نوعها – هل هي أغلبية مطلقة أم خاصة؟ وهل تُحسب على عدد الأعضاء أم الحاضرين؟ – أدى إلى خلافات سياسية جذبت معها القضاء الدستوري ليصبح جزءاً من الحل أو المشكلة في آن واحد. وقد نبّه بعض الباحثين العراقيين إلى خطورة إساءة فهم النصوص المتعلقة بالأغلبية، لأنها تُعدّ من النصوص التي ترتبط بشكل مباشر باستقرار المؤسسات الدستورية، وأن أي خطأ في تفسيرها قد يؤدي إلى شلل دستوري أو فراغ سياسي (عدنان عاجل عبيد، ٢٠٢٣،ص٨٨). وهذا ما حصل فعلاً في عدد من الأزمات السياسية التي شهدها العراق، إذ أدى غياب التفسير الواضح إلى هشاشة في تطبيق النصوص وتعطيل في تشكيل الحكومات أو تمرير التشريعات.

وتتراكم هذه الإشكالات كلها لتُظهر أن الجدلية السياسية–المكوّناتية ليست مجرد ظاهرة سطحية، بل هي جوهر الأزمة الدستورية في العراق، لأنها تُحوّل الدستور من وثيقة عليا جامعة إلى وثيقة تتنازعها القوى السياسية والمكوّنات المختلفة. فالتعديل الدستوري يتطلب بيئة سياسية مستقرة وثقة متبادلة بين المكوّنات، لكنه في العراق يتم داخل بيئة تفتقر إلى الثقة، وتغلب عليها الحسابات الضيقة، ويُمارس فيها التفسير القضائي بصورة غير مستقرة، وتُصاغ فيها النصوص التشريعية بطريقة تفتح الباب للغموض وللصراع. وفي ظل هذه البيئة، يصبح الإصلاح الدستوري الحقيقي غير ممكن إلا من خلال مقاربة شاملة تشمل تحسين الصياغة الدستورية، ووضع منهج تفسير قضائي واضح، وتحديد ضوابط دقيقة لاختصاص المحكمة الاتحادية، وحسم إشكالية الأغلبية التشريعية، وتعزيز الثقة بين المكوّنات، بحيث يتحول الدستور من وثيقة تفاوضية إلى وثيقة وطنية مستقرة، وتصبح عملية التعديل وسيلة للإصلاح لا ساحة للصراع السياسي المكوّناتي الذي لم يؤدِ إلا إلى ترسيخ الجمود وتعطيل الدولة.

الخاتمة

خلص هذا البحث إلى أن الأزمة الدستورية في العراق ليست مجرد خلل في صياغة بعض المواد أو في آليات التعديل، وإنما هي أزمة بنيوية ذات جذور سياسية واجتماعية عميقة ترتبط بطبيعة التعددية المكوّناتية التي يقوم عليها النظام السياسي. فالدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، رغم أنه جاء بوصفه إطاراً لتأسيس دولة جديدة، حمل معه جملة من التعقيدات التي جعلت تطبيقه مرهوناً بميزان القوى بين المكوّنات لا بمبدأ سيادة القانون. وبالتالي، فإن الثبات الدستوري لم يتحقق بوصفه قيمة قانونية مستقرة، بل فُرض بفعل الجمود السياسي وانعدام القدرة على تحقيق توافقات واسعة، في حين ظلّ التعديل الدستوري عسيراً بسبب شروطه الصارمة وعدم توفر إرادة سياسية متوازنة لإجرائه.

كما أثبتت الدراسة أن القضاء الدستوري، وعلى الرغم من أهميته، لم يتمكن من تحقيق التوازن بين الثبات والتعديل بسبب غياب منهج تفسيري ثابت ووجود أحكام متناقضة أحياناً، الأمر الذي أدى إلى توتير البيئة الدستورية أكثر مما ساهم في تهدئتها. وقد كشفت الدراسة أيضاً أن التعددية المكوّناتية أثّرت في تفسير النصوص وتفعيلها، بحيث باتت المكوّنات تتعامل مع الدستور بوصفه وثيقة تفاوض لا نصاً أعلى ملزماً، وهو ما يهدد سلامة النظام الدستوري ويجعل الإصلاح عملية معقدة تحتاج إلى إعادة بناء الثقة قبل تعديل النصوص.

وبذلك، يتبين أن مستقبل الدستور العراقي مرتبط بإعادة النظر في العلاقة بين النص الجامد والواقع المتغير، ووضع منهجية تفسيرية موحدة، وتطوير آليات التعديل، وإعادة بناء البيئة السياسية بما يسمح بتحقيق توافقات وطنية حقيقية. ولا يمكن أن يتحقق الإصلاح الدستوري دون معالجة الأسباب السياسية والاجتماعية للأزمة، فالتحول الدستوري ليس مجرد تعديل للنصوص، بل هو إعادة تأسيس لعقد اجتماعي جديد ينظم علاقة الدولة بالمواطن والمكوّنات بطريقة أكثر وضوحاً واستقراراً.

النتائج :

أظهرت نتائج البحث أنّ الإشكال الدستوري في العراق يقوم على خلل بنيوي عميق يتمثل في التوتر المستمر بين ثبات النصوص وضرورة تعديلها، وأن هذا الخلل يعود إلى عوامل متداخلة أبرزها التعددية المكوّناتية التي أثّرت بشكل مباشر في تفسير النصوص الدستورية وفي آليات تطبيقها. فقد تبين أن الثبات الدستوري لم يتحقق بسبب وضوح النصوص أو انسجامها، بل بسبب الجمود السياسي الذي منع مختلف المكوّنات

من الدخول في عملية تعديل حقيقية، مما جعل النصوص الجامدة تتحول إلى مصدر للاختلاف بدلاً من أن تكون أداة للاستقرار. كما أظهرت النتائج أن الغموض الذي يعتري عدداً من النصوص الأساسية في دستور ٢٠٠٥ خلق مساحات واسعة للتفسير السياسي، الأمر الذي أدى إلى تضارب في فهم الصلاحيات وتحديد الأدوار داخل النظام السياسي. واتضح أنّ القضاء الدستوري، رغم أهميته، لم ينجح في تطوير منهج تفسيري ثابت؛ إذ جاءت بعض أحكامه متناقضة أو متأثرة بالظرف السياسي، مما أضعف الثقة بدوره في تنظيم العلاقة بين السلطات وضبط التطبيق الدستوري. كما كشفت النتائج أن آليات التعديل الدستوري صُمّمت بصورة تجعل التعديل شبه مستحيل في ظل الانقسام الحالي، وأن غياب الثقة بين المكوّنات جعل كل محاولة للتعديل تُقرأ بوصفها تهديداً للتوازنات القائمة. وبذلك، أكد البحث أن الأزمة ليست قانونية فحسب، بل سياسية–اجتماعية بالأساس، وأن أي إصلاح دستوري يستلزم معالجة هذه العوامل المركّبة بصورة متكاملة.

التوصيات

استناداً إلى ما توصل إليه البحث من نتائج، يوصي الباحث بضرورة اعتماد مقاربة إصلاحية شاملة تعالج جذور الخلل الدستوري في العراق، تبدأ بإعادة النظر في عدد من النصوص التي أثبت التطبيق العملي أنها مصدر للتعارض والغموض، ولا سيما تلك المتعلقة بالصلاحيات الدستورية وتشكيل الحكومة وتوزيع الموارد، مع الحرص على أن تكون الصياغة جديدة أكثر دقة ووضوحاً بحيث تحدّ من التفسيرات المتضاربة. كما يوصي بتطوير الإطار القانوني المنظم لعمل المحكمة الاتحادية العليا لضمان استقلالها ووضع منهج تفسيري مستقر يمنع التذبذب ويعزز الثقة بأحكامها بوصفها المرجع الأعلى في ضبط العلاقة بين الثبات والتعديل. ويوصي كذلك بضرورة تبسيط بعض آليات التعديل الدستوري بما يجعلها قابلة للتطبيق دون المساس بتوازن المكوّنات، إضافة إلى إنشاء لجان دستورية مستقلة تعمل على تقييم أداء النصوص بشكل دوري وتقترح المعالجات وفق معايير علمية بعيدة عن التأثيرات السياسية. ويحثّ البحث على تعزيز الثقافة الدستورية لدى النخب السياسية والمؤسسات الحكومية، بما يضمن التعامل مع الدستور كوثيقة قانونية عليا لا كساحة تفاوض سياسي، فضلاً عن دعم الحوار الوطني بين المكوّنات لخلق بيئة ثقة مشتركة تمكّن من إجراء الإصلاحات دون أن تُفسَّر بوصفها انتقاصاً من حقوق طرف على حساب آخر. وفي النهاية يؤكد البحث أن نجاح أي عملية تعديل دستوري مرهون بوجود إرادة سياسية جادة، وقضاء دستوري مستقل، وبيئة اجتماعية مستعدة لتقبل التغيير ضمن إطار وطني جامع.

المصادر والمراجع:

١. أحمد عبد السلام عبد الدائم، حدود اختصاص القضاء الدستوري "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير ، كلية القانون والعلوم السياسية الجامعة العراقية، ٢٠١٨

٢. أحمد علي محمد مسعود البلوشي، مبدأ سمو الدستور وآلية الحفاظ عليه في دولة الامارات العربية المتحدة دراسة تحليلية، رسالة ماجستير، جامعة الامارات العربية المتحدة،٢٠٢٢.

٣. أحمد عودة محمد الدليمي ومحمد سامي عطا الله، الاختصاص المبتكر للقاضي الدستوري في تفسير النصوص القانونية، بحث منشور على مجلة كلية الامام الأعظم، العدد الاربعون، ٢٠٢٢.

٤. امقران طيبي، ويوسف التومي، دور القضاء الدستوري في تحقيق التواصل بين النص الدستوري الثابت وواقع الجماعة المتغير، بحث منشور في مجلة صوت القانون المجلد العاشر، العدد الأول، ٢٠٢٤

٥. بهاء الدين مسعود سعيد ظاهرة الملائمة السياسية في عملية تفسير النصوص الدستورية،" دراسة فلسفية تأصيلية مقارنة، بحث منشور في مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، السنة العاشرة، العددا،٢٠٢١

٦. حسن علي عبد الحسين البديري التدخل التفسيري للمحكمة الاتحادية العليا العراقية ودوره في سد الفراغ الدستوري" دراسة مقارنة"، بحث منشور على مجلة معهد العلمين، العدد الثالث، ٢٠٢٠

٧. د. جابر محمد حجي، تفسير النصوص في القضاء الدستوري دراسة" في قضاء المحكمة الدستورية العليا المصرية"، بحث منشور على مجلة القانونية، العدد الثالث ، ٢٠١٥.

٨. د. صدقي محمد أمين عيسى، أثر الصياغة التشريعية على فهم النص وتطبيقه في قانون الشركات رقم ٢١ لسنة ١٩٩٧ "المعدل" دراسة تحليلية، بحث منشور على مجلة جامعة تكريت للحقوق، السنة الثانية، المجلد الثاني، العدد الرابع ٢٠٢١.

٩. د. عبد الفتاح سعيد صادق ضوابط اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير ، " دراسة فقهية في ضوء أحدث أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا"، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية، المجلد ٥٤ ، العدد ٣ ٢٠٢١

١٠.د. عدنان عاجل عبيد القانون الدستوري النظرية العامة والنظام الدستوري في العراق، ط٢، مؤسسة النبراس للطباعة والنشر، ٢٠١٣

١١.د. عدنان عاجل عبيد، جودة احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، ط١، منشورات مكتبة دار السلام القانونية، النجف، ٢٠٢١

١٢.د.عدنان عاجل عبيد وميسون طه حسين الاختصاص التفسيري للقضاء الدستوري "دراسة مقارنة"، بحث منشور على مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل، المجلد الثامن، العدد الرابع، السنة الثامنة ،٢٠١٦.

١٣.د.عدنان عاجل عبيد، امعان النظر في اغلبية النصاب التصويت لمجلس النواب العراقي وفقاً لدستور ٢٠٠٥ ، بحث منشور في مجلة جامعة القادسية العدد الأول، مجلد ، ٢٠٢٣.

١٤. رسول جمعة خلف التفسير الغائي للنصوص الدستورية رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، الجامعة العراقية، ٢٠١٩.

١٥.شميم مزهر راضي، الحقوق والحريات الضمنية ووسائل اثباتها " الدستور العراقي نموذجاً"، بحث منشور في مجلة كلية القانون والعلوم السياسية، المجلد ١، العدد ١٧، ٢٠٢٢. شيرين احمد العبد الله، دور القضاء الدستوري في إرساء الدستورية، بحث منشور في مجلة يقين للدراسات القانونية، العدد الأول، ٢٠٢٤

١٦.صبيح وحوح حسين اختصاص المحكمة بتفسير نصوص الدستور (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراة قدمت الى كلية القانون جامعة بابل، ٢٠١٧.

١٧.عدنان ضامن مهدي دور القضاء الدستوري في حماية الحقوق والحريات، " دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير ، كلية القانون – جامعة تكريت ٢٠١٢.

١٨.عصام سعيد عبد احمد الرقابة على دستورية "القوانين دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠٠٧.

١٩.علي محمد الغماري، الدور الانشائي للقاضي الدستوري، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ٢٠١٩.

٢٠.لولوة عبد السلام البعيجان أساس وشروط الاختصاص التفسيري للمحكمة الدستورية في دولة الكويت ، رسالة ماجستير " غير منشورة ، جامعة الكويت ، الكويت ، ٢٠١٥ .

٢١.محمد جبار طالب، السياسية القضائية للمحكمة الاتحادية العليا في العراق، "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، معهد العلمين للدراسات العليا، ٢٠٢١.

٢٢.نفيسة يختي، التعديل الدستوري في الدول العربية بين العوائق والحلول، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة أبو بكر بلقايد ، الجزائر، ٢٠١٦

٢٣.هدى محمد علاوي، التفسير القضائي وفق فكرة الدستور الحي، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية الجامعة العراقية، ٢٠٢٢.