



الواقع الدستوري في العراق بعد عام ٢٠٠٣ بين النص والتطبيق

م.م صبا حميد صالح التميمي

الجامعة المستنصرية / كلية العلوم السياسية

saba.hameed@uomustansiriyah.edu.iq

المخلص :

تعد عملية وضع دستور جديد للبلاد حدثاً تاريخياً في حياة الشعوب لاسيما في المراحل الانتقالية خصوصاً عندما تكون الدولة حديثة الخروج من حكم استبدادي ، فتحظى عملية وضع دستور جديد للبلاد بأهمية اكبر وبرمزية خاصة ، لان بناء الدولة يبدأ فعلاً عند بناء دستور جديد للبلاد ، اي يجب ان تكون الدولة حريصة على صياغة دستورها بدقة لتعبر عن طبيعة نظام الحكم وفلسفته السياسية ، ومن ثم تكون المصلحة العليا الغاية النهائية لكل نص دستوري ، إلا ان العراق قد سيطر عليه الظروف الاستثنائية عندما تمت صياغة الدستور العراقي النافذ عام ٢٠٠٥ مع غياب الرؤية الموحدة نتيجة غياب الانسجام والظروف الامنية غير المستقرة ، وبذلك ينتج دستور لا يلبي طموحات الشعب .

The constitutional reality in Iraq between text and application

Assist.Lecturer:Saba Hameed Salih al_Timimi

Al-Mustansiriya University / College of Political Science

saba.hameed@uomustansiriyah.edu.iq

Abstract:

The process of drafting a new constitution for the country is a historical event in the lives of people , especially in the



transitional stages , especially when the state has recently emerged from tyrannical rule . Therefore , the process of drafting a new constitution for the country has greater importance and special symbolism , because building the state actually begins when building a new constitution for the country , that is , it must The state is keen to formulate its constitution accurately to express the nature of the ruling system and its political philosophy , and then the higher interest is the ultimate goal of every constitutional text . However , Iraq was dominated by exceptional circumstances when the effective Iraqi constitution was drafted in 2005 with the absence of a unified vision as a result of the absence of harmony and circumstances . Unstable security , thus producing a constitution that does not meet the aspiration of the people .

المقدمة :

من المفترض ان يعمل الدستور في اي نظام سياسي وفقاً لايدولوجية سياسية تعكس المبادئ والقيم التي يتبناها النظام السياسي وانعكاس تلك الايدولوجية في صنع السياسية العامة للدولة من خلال علاقتها بالمجتمع ونوعية الثقافات السياسية التي يتبناها ذلك المجتمع وآلية عمل المؤسسات الرسمية وتطبيقها لايدولوجية النظام السياسي ، والدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ سجل نقص وغموض وتعارض في الالفاظ والنصوص بفعل اجتماع الظروف الاستثنائية التي شهدتها العراق اعقاب سقوط النظام السابق بعد عام ٢٠٠٣ ، فضلاً عن عدم التخصص في مجال صياغة الدستور والتوقيت الزمني القصير الذي كان اثره السلبي واضح جداً على حساب وحدة الفكر وانسجام الصياغات وتناسقها.

اهمية البحث :



تتجلى اهمية البحث في ان دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم يختلف عن الدساتير الاخرى التي وضعت في ظروف استثنائية ، مما ادى الى عدم الاستقرار في العراق وتصادد الخلافات بين الاطراف السياسية ، فقد شهدت الفترة التي تلت صدور الدستور غياباً كبيراً للانسجام ، بالإضافة الى عدم الالتزام بتطبيق نصوصه مما اسفر عن العديد من الاخفاقات نتيجة للخلافات حول تلك النصوص .

اشكالية البحث :

تتمحور اشكالية البحث حول الظروف الاستثنائية التي اثرت في صياغة النصوص الدستورية ، اذ تتناول مدى تأثير هذه الظروف في صياغة دستور جمهورية العراق المعمول به منذ عام ٢٠٠٥ ، وكذلك على تطبيقه ومدى استقرار عمل مؤسسات الدولة .

فرضية البحث :

لقد اثر الواقع السياسي على الجوانب الدستورية بشكل كبير ادى معه الى ايجاد الاختلالات في العملية السياسية العراقية برمتها فضلاً عن الخلل الموجود في بعض مواد الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

منهجية البحث :

اعتمد البحث على المنهج التحليلي عن طريق دراسة وتحليل الاخفاقات التي رافقت صياغة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والبحث بآثارها في الدستور .

هيكلية البحث :

انتظم البحث الموسوم ب(الواقع الدستوري في العراق بين النص والتطبيق) في ثلاث مباحث فضلاً عن مقدمة وخاتمة ، جاء المبحث الاول تحت عنوان الاطار المفاهيمي للدستور بحثنا فيه عن تعريف الدستور وطرق وضع الدستور وكذلك انواع الدساتير وطرق تعديلها ، اما المبحث الثاني جاء تحت عنوان الدستور



العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ بحثنا فيه عن آليات وضع الدستور وإخفاقات ومعوقات كتابة الدستور العراقي النافذ ، اخيراً المبحث الثالث تحت عنوان اشكاليات تطبيق مواد الدستور العراقي النافذ من خلال مناقشة اهم المواد محل الخلاف في الدستور .

المبحث الاول :الاطار المفاهيمي للدستور .

تحتل الدساتير في الدول مكانة فريدة كونها الوثيقة القانونية والأساسية الالهة في الدولة ، فالدستور هو سيد القوانين ، حيث يحتوي على الاهداف الوطنية والغايات المرجوة وينظم اسس الحكم في الدولة والعلاقة بين سلطاتها وحقوق المواطنين وحررياتهم ، لذلك يجب ان يتضمن الدستور القواعد العامة والخاصة المتعلقة بالحكم والحقوق والحرريات وينظمها بشكل شامل ، وهذه هي الوظيفة الاساسية للوثيقة الدستورية ، وسنوضح في هذا المبحث تعريف الدستور وطرق وضع الدستور فضلاً عن انواع الدساتير وطرق تعديلها .

المطلب الاول : تعريف الدستور .

يرجع تعريف الدستور لغوياً الى اصل الكلمة الفارسية وتتكون من مقطعين الاول (دست) وتعني اليد او القاعدة ، اما المقطع الثاني فهو (ور) ويعني صاحب ، وعلى ذلك تعني صاحب اليد او القاعدة وتعني باللغة العربية الاساس او القاعدة ، كما تأتي كلمة مرادفة لعبارة القانون الاساسي (حسن ٢٠١٦ ، ٤٣) ، اما اصطلاحاً فهناك معنيين لمصطلح الدستور الاول : هو المؤسسات السياسية الاساسية للدولة وهو يجب ان يكون لدى اي دولة يقال انها تتمتع بنظام حكومي معقول ، والمعنى الثاني الوثيقة المكتوبة التي تعرف المؤسسات السياسية الاساسية في الدولة وحقوق المواطنين (المفرجي ٢٠٠٧ ، ١٩٥) .

وبهذا فأن مفهوم الدستور مدلول شكلي وآخر موضوعي ، اذ ينصرف المدلول الشكلي للدستور الى الوثيقة الدستورية المكتوبة وما تتضمنه من نصوص ، ومفهوم



الدستور على وفق هذا المعنى هو عبارة عن القواعد القانونية الواردة في الوثيقة التي تحتوي على النصوص الدستورية ، وكل قاعدة قانونية لا تضمها هذه الوثيقة لا تعد قاعدة دستورية (حسن ، ٤٤) ، اما المدلول الموضوعي ينصرف الى موضوع القاعدة الدستورية لا الى شكلها ، ولما كان من المفترض ان يكون موضوع تلك القاعدة هو السلطة ، فعلى ذلك تعد كل قاعدة قانونية تنظم عمل السلطات العامة وما يتصل بها من قبيل القواعد الدستورية (حسن ، ٤٤) .

ويعرف دوفرقيه الدستور او كما سماه القانون الدستوري (هو نص قانوني متفوق على كل النصوص الاخرى التي تنساق منه ، ومنه تستقي صحتها) ، اذن حسب قول دوفرقيه ان كل الاعمال والقرارات والقوانين ليست صالحة إلا اذا امتثلت للدستور (دوفرقيه ٢٠٢٢ ، ٩) .

وهنا يمكن القول ان للدساتير عدة وظائف سياسية تقوم بها ، فالوظيفة الاولى التي تقوم بها الدساتير هي الدور الرمزي والتشريعي في تأكيد صدق النظام السياسي وديمقراطيته ، و الوظيفة الثانية فهي حماية المؤسسات السياسية الاساسية التي يحددها الدستور وصيانتها وتوضيح كيفية تغييرها بشكل شرعي ، اما الوظيفة الثالثة فهي حماية الحقوق الاساسية للمواطنين (تانسي ، ٢٩٨) .

اذن الدستور هو في قمة تراتيبية الضوابط القانونية ، وهذا يعني ان كل النصوص الاخرى (قوانين ، مراسيم ، قرارات الخ) يجب ان تحترمه وتعتبر تحت طائلة الالغاء اذا لم تمتثل للأحكام الدستورية .

وقد ميز دوفرقيه بين نوعين من الدساتير ، دساتير القوانين ودساتير البرامج ، اذ تحدد دساتير القوانين الحقوق والواجبات التي تحكم العلاقة بين الحاكمين والمحكومين وهي مطبقة فعلياً ، اما دساتير البرامج تكون عادة في الدول التسلطية وهي تكون اكثر هشاشة وتعتبر تمويهاً اكثر مما تحدد واجبات قانونية ، لكن هنا



يجب ان تميز بين الجزء النظامي المحض من هذه الدساتير والمتعلق بالأصول وبتنظيم المؤسسات السياسية والواجبات والحدود المفروضة على هذه المؤسسات في علاقاتها مع المواطنين ، اذ يحترم الجزء الاول بصورة عامة اقلها شكلياً ، في حين ينتهك الجزء الثاني اعلانات الحقوق والضمانات ضد القرارات التعسفية لتجاوز السلطة الحكومية تبقى دون تطبيق (دوفرجيه ، ١٢) .

وعلى وجه الجملة يمكن تعريف الدستور بأنه مجموعة القواعد والأحكام العامة التي تحدد طبيعة النظام السياسي وبيان ماهية مؤسساته الدستورية مع بيان اختصاصاتها وعلاقتها مع بعضها وعلاقاتها بالمواطنين ، وعلاقة المواطنين ببعضهم (حسن ، ٤٥) .

المطلب الثاني : طرق وضع الدستور .

تنقسم طرق وضع الدستور نوعين طرق غير ديمقراطية لا تسمح للشعب بالتدخل في وضع الدستور سواء في مرحلة الاعداد او الاقرار او المصادقة ، وطرق ديمقراطية يشارك فيها الشعب في الحالتين ، او على الاقل مرحلة الاقرار والمصادقة .

١_ الطرق غير الديمقراطية .

تتخصر الطرق غير الديمقراطية بصفة اساسية في اسلوبين ، اسلوب المنحة او (الهبة) وأسلوب التعاقد ، ففي الاسلوب الاول ، ان السلطة المتمثلة بوجود ملك او امبراطور تلجأ الى اقامة الدستور رغبة في اشراك الشعب في السلطة حيث يتنازل الملك عن بعض سلطاته للشعب ، وهو بهذا العمل يدفع مقدماً خطراً محتمل الوقوع في حلة رغبة الشعب بالمطالبة بحقوقه عنوة ، والملك في حالة اعلانه للدستور لا يستطيع الغائه او المساس به بمحض ارادته وإنما يتوجب عليه الرجوع للشعب (العاني ١٩٨٦ ، ١٨٥) ، معنى ذلك ان الدستور يصدر بإرادة الحاكم صاحب



السلطان والسيادة دون ان يشاركه احد في هذا الاصدار ومثال ذلك دستور الامارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧٢ ، وقطر لسنة ١٩٧١ ، والدستور التونسي لسنة ١٩٦١ .

اما الاسلوب الآخر لوضع الدستور هو اسلوب **التعاقد** او العقد او الميثاق ، وتنشأ هذه لحالة عندما يتم الاتفاق بين الملك وممثلي الشعب في اذعان الملك او الحاكم لمطالب الشعب ، وفي الواقع من الصعب القول بأنه عقد بالمعنى الكامل للكلمة خاصةً وانه يفترض لصحة العقد ان يكون طرفا العقد متساوين في سبيل انشاء دستور يلبي رغبة الشعب في اقامة حكم دستوري يضمن له الحرية والحقوق ويحد من سلطة الحاكم (العاني ، ١٨٦) .

ويعتبر فقهاء القانون الدستوري ان اسلوب التعاقد في وضع الدستور كانت خطوة الى الامام في الطريق نحو الحرية والديمقراطية ، إلا انه لا يعتبر اسلوباً ديمقراطياً ، لكن هذا الاسلوب فرضته الظروف الجديدة التي ظهرت بعد فترة من نضال الشعوب من اجل الحقوق والحريات العامة ومحاربة استبداد السلطة المطلقة المتمثلة في استبداد الملوك والأمراء وقادة الانقلابات العسكرية (الخطيب ٢٠١١) . ومن الدساتير التي وضعت حسب هذه الطريقة دستور دولة الكويت لسنة ١٩٦٢ ، وكذلك دستور دولة البحرين لسنة ١٩٧٣ .

٢_ الطرق الديمقراطية لوضع الدستور .

تتلخص الطرق الديمقراطية لوضع الدساتير في ادخال الشعب كطرف مساهم في وضع اسس الدستور ، وذلك في جميع مراحلها ويكون اما عن طريق الجمعية التأسيسية او الاستفتاء الشعبي ، فطريقة او اسلوب **الجمعية التأسيسية** تتضمن ان يقوم الشعب بانتخاب هيئة خاصة تتولى وضع الدستور باسمها ونياية عنها وتسمى هذه الهيئة بالجمعية التأسيسية ، ويعتبر الدستور صادر ونافذ بمجرد اقراره من



الجمعية التأسيسية دون ان يتوقف ذلك على تصديق او موافقة طرف اخر (الخطيب ، ٤٨٧) ، كما لا يجوز ايضاً ان تقوم السلطة التشريعية العادية ولو كانت منتخبة بوضع الدستور ، لان مهمتها تكمن في وضع التشريع العادي ولها الحق في تعديل بعض مواد لدستور ، ومصدر هذا الحق هي نصوص الدستور (المجذوب ٢٠٠٢ ، ٥٣) ، وليس التشريع الدستوري لان الاخير هو الذي ينظمها ويحدد عملها وليس العكس ، ثم ان عمل الهيئة التأسيسية ينتهي بانتهاء اقرار الدستور .

اقرنت نشأة هذه الوسيلة او الطريقة في اقامة الدستور الجمهوري بالولايات المتحدة الامريكية اولاً ، حيث وضع الدستور الكونفيدرالي لسنة ١٧٧٦ من قبل هيئة منتخبة ، وبذلك فأن هذا الاسلوب يدين بنشأته للولايات المتحدة الامريكية التي استعملته اولاً والذي تأثر به رجالا الثورة الفرنسية فكانت طريقة وضع الدساتير في فرنسا للأعوام ١٧٩١ ، ١٨٤٨ ، ١٨٧٥ مما عزز اصفاء دور خاص للدستور بالمقارنة مع القوانين العادية (العاني ، ١٨٧-١٨٨) .

قد يعتقد بان وضع الدستور من قبل جمعية او هيئة منتخبة للغرض هذا ، يكون كافياً لسلامة واستقرار هذه الدساتير ، لكن ان هذه الوسيلة بحد ذاتها غير كافية لإظهار مدى تطابق وانسجام مواد الدستور مع الواقع الذي نعيش فيه ، وذلك لان ما يحدد ذلك الظروف الداخلية والخارجية لكل دولة وليس طريقة وضع الدستور (العاني ، ١٨٨) .

اما طريقة او اسلوب الاستفتاء الشعبي تتلخص بأن يؤخذ رأي الشعب في القبول او عدم القبول على مشروع دستور معين لحكم دولة ما ، فيأخذ المشروع صفته القانونية ويصدر اذا وافق الشعب عليه وإذا رفضه زال ما كان له من اعتبار بصرف النظر عن من قام بوضعه لو تعلق الامر بجمعية تأسيسية منتخبة



(المجذوب ، ٥٤) ، وينقسم الاستفتاء الدستوري الى قسمين (تأسيسي) يتعلق بوضع دستور جديد للدولة واستفتاء (تعديلي) يتصل بتعديل الدستور القائم سواء بالتغيير في مواد او الاضافة او الحذف (البحري ٢٠٠٩ ، ١٦٠) .

ويعتقد فقهاء القانون الدستوري ان هذه الطريقة هي اكثر الطرق ديمقراطية ، لأنها تطبق نبدأ سيادة الشعب بصورة كاملة وتسمح لهذا الشعب الذي يعتبر مصدر السلطات بممارسة سلطته الدستورية الاصلية ويختار بنفسه وبصورة مباشرة الدستور الذي يلائمه (المجذوب ، ٥٥) .

وبنا على ما تقدم يمكن القول ان اسلوب الاستفتاء يمر بمرحلتين : المرحلة الاولى هي مرحلة اعداد مشروع الدستور ويتولى القيام بهذه المهمة اما جمعية تأسيسية ينتخبها الشعب او لجنة فنية تعين الحكومة اعضائها ، لكن الافضل ان تكون جمعية منتخبة من قبل الشعب لضمان حيادية العمل ، ويعد ما تضعه هذه الجمعية المنتخبة او تلك اللجان المعنية من قبل الحكومة من قواعد نظام الحكم في الدولة مجرد مشروع للدستور يفتر الى صفتي النهائية والنفاد ، اما المرحلة الثانية هي مرحلة نفاذ وسريان الدستور وتبدأ هذه المرحلة بمجرد اقتران مشروع الدستور بموافقة الشعب بعد عرضه في استفتاء عام (الليمون ٢٠١٦) .

لكن البعض يرى ان الاستفتاء الشعبي هو في حقيقة الامر ليس إلا بيعة دستورية تلجأ اليها الانظمة ، وذلك لإيهام الشعب بدوره الكبير في وضع الدستور وخاصة اذا كانت اوضاع الدولة غير مستقرة ، وبالتالي فأن المواطن بصورة او بأخرى يكون مرغماً عند التصويت في اختيار اما استمرار عدم الاستقرار في حالة رفض مشروع الدستور او قبوله على مضض (العاني ، ١٦٠) .

المطلب الثالث : انواع الدساتير وطرق تعديلها .



هناك معيارين لتحديد انواع الدساتير هما **التدوين وكيفية التعديل** ، فمن حيث التدوين يكون للدستور نوعان مدون وغير مدون ، اما طرق او كيفية التعديل يكون للدستور نوعان ايضاً هما **المرن والجامد** .

يرتبط مفهوم الدساتير **المدونة** بمفهوم الكتابة ، فالدساتير المدونة هي تلك الدساتير التي تكون قواعدها مدونة في وثيقة رسمية صادرة عن المشرع الدستوري ، فالقواعد المنظمة للهيئات العامة في الدولة ، وكذلك تلك التي تتعلق بالحقوق والحريات العامة تكون قد وضعتها جميعاً السلطة التأسيسية في وثيقة دستورية مدونة (درويش ٢٠٠٤ ، ١١٩) .

وعندما يقال ان لدولة ما دستوراً مدوناً فإن هذا لا يعني بأي حال من الاحوال ان جميع القواعد الدستورية الموجودة في تلك الدولة هي قواعد مدونة ، اذ يمكن ان توجد قواعد دستورية غير مدونة الى جانب القواعد الدستورية المدونة ، وهذا يعني ان الدساتير المدونة لا تمنع من ظهور قواعد دستورية عرفية الى جوارها بصورة استثنائية (المفرجي ، ١٩٥) .

وهنا نتساءل ما هي القاعدة التي يستند اليها في وصف دستور دولة ما بأنه دستور مدون ، القاعدة هنا هي قاعدة الاغلبية بمعنى ان العبرة في وصف دستور مدون بالوضع الغالب لقواعده اي اذا كانت اغلبية قواعده مدونة في وثيقة دستورية رسمية صادرة عن السلطة التأسيسية فهو دستور مدون ، حتى وان وجدت بجوارها قواعد دستورية عرفية (العنبي ، ١٥١) ، وقد بدأت حركة تدوين الدساتير في الربع الاخير من القرن الثامن عشر تحديداً مع دستور الولايات المتحدة الامريكية لسنة ١٧٨٦ المعدل النافذ ، والذي يمثل اول دستور مدون وقد تأثر به الثوار الفرنسيون فأصدروا اول دستور مدون في فرنسا بعد الثورة الفرنسية الصادر عام ١٧٩١ ومن ثم اخذت حركة التدوين بالانتشار (نسيب ٢٠٠٢ ، ١٩٨) ، وذلك



لان الدساتير المدونة تتميز بالدقة والوضوح اذ من السهولة بمكان معرفة حدود وصلاحيات واختصاصات كل سلطة من السلطات العامة في الدولة فضلاً عن ذلك ان الدساتير المدونة قد تسهم بشكل فعال في نشر وترسيخ الوعي السياسي لدى افراد الشعب (المفرجي ، ١٩٦) ، وبما ان الدساتير المدونة تنسم بالوضوح والدقة في بيان حدود السلطات العامة في الدولة فلا غنى عنها في الدول الفيدرالية ، وذلك لقدرتها على الحيلولة دون تشابك وتداخل الصلاحيات والاختصاصات بين مستويات السلطة فيها .

اما الدستور غير المدون او العرفي فهو الدستور التي تكونت قواعده وأحكامه عبر الاعراف الدستورية التي تراكمت احكامها خلال فترة طويلة من الزمن ، اي هي الدساتير التي لا تكون قواعدها قد نشأت عن طريق تشريع دستوري رسمي ، اي لا تكون قواعدها قد وصفت من سلطة تأسيسية اصلية ، وإنما نشأت عن طريق العرف ، ثم استقرت بمرور الوقت حتى اضحت ملزمة للهيئات العامة في الدولة (العاني ، ١٨٣) .

للدستور غير المدون ركنين اساسيين هما **مادي ومعنوي** ، فالركن المادي هو الاخذ بالقاعدة او استمرار تطبيق قاعدة من جانب شخص مسؤول او عدة مؤسسات من دون ان يكون هناك اعتراض على هذا التطبيق ، على ان تعبر تلك القاعدة عن ارادة عامة وليس ارادة شخصية ، اما الركن المعنوي فيعني وجود عنصر الرضا والقبول العام على تطبيق قاعدة عرفية والاعتقاد بان مراعاة ذلك يصبح التزاماً لا ينبغي الخروج عنه لكونه يصب في تحقيق المصلحة العامة (العنبي ، ٥١-٥٢) .

وكما اسلفنا يوصف الدستور بأنه غير مدون اذا كانت غالبية قواعده غير مدونة ، وهذا يعني ان تتواجد الى جانب القواعد الدستورية غير المدونة (العرفية) في



الدولة قواعد دستورية موجودة في وثيقة مدونة ، ففي بريطانيا مثلاً توجد وثائق عديدة تتضمن قواعد دستورية مدونة اذ توجد وثيقة العهد الاعظم لسنة ١٢١٥ ووثيقة الحقوق لسنة ١٦٨٩ كما وتوجد مجموعة من القوانين الاساسية كقانون وراثة العرش لسنة ١٧٠١ وقانون البرلمان لسنة ١٩١١ وقانون الوصاية على العرش لسنة ١٩٣٧ وغيرها من القوانين (المفرجي ، ١٩٨) .

وقد بالغ انصار الدستور غير المدون في ذكر مزاياه فقالوا بأنه يمتاز بالمرونة وبسهولة التطور والنمو ، فهو ليس من وضع شخص او هيئة معينة ، وإنما هو وليد المجتمع يساير الحياة المتغيرة والظروف المتجددة ويلبي حاجات المجتمع السياسي (المفرجي ، ١٩٧) .

اما من ناحية طرق تعديل الدساتير تنقسم الى دساتير مرنة وأخرى جامدة ، فالدساتير المرنة هي تلك الدساتير التي تعدل احكامها بالطريق التشريعي اي بواسطة السلطة التي تسن القوانين العادية ذاتها (السلطة التشريعية) وبأستباع نفس الاجراءات والشروط والأشكال المقررة لتعديل هذه القوانين (نسيب ، ٢٠٢) ، بمعنى اخر ان تعديل نصوص وأحكام هذه الدساتير لا يتطلب اجراءات مشددة تختلف عن الاجراءات البرلمانية العادية التي تتبع في تعديل او الغاء القوانين العادية .

وينتج عن ذلك ان تتمتع السلطة التشريعية بسلطات وصلاحيات واسعة في ظل هذا النوع من الدساتير ، اذ انها تملك اجراء ما تراه ملائماً من تعديل او الغاء في القواعد الدستورية التي تتضمنها هذه الدساتير طبقاً لنفس الاجراءات والشروط التي تعدل بها القوانين العادية ، وبرز مثال على الدساتير المرنة هو الدستور الانكليزي (البحري ، ١٨٧) .



اما الدساتير الجامدة هي تلك الدساتير التي تتمتع بشيء من الثبات والاستقرارية نتيجة الاجراءات الخاصة التي يجب التقيد بها عند الاقدام على تعديل احكامها ، ويمكن القول ببساطة ان الدستور يعتبر جامداً اذا كانت اجراءات تعديلية تباير اجراءات تعديل القوانين العادية ، وتكون هذه المغايرة من الناحية العملية باشتراط اجراءات خاصة لتعديل الدستور تكون اكثر شدة وتعقيد من شروط واجراءات تعديل القوانين العادية (بوديار ١٩٩٥ ، ٨٧) .

وقد تشترط دساتير بعض الدول لإقرار التعديل بصفة نهائية وإدراجه في صلب الدستور موافقة اعضاء البرلمان على التعديل المقترح بأغلبية معينة ، تختلف عن الاغلبية اللازم توافرها لتعديل القوانين العادية اختلافاً يتجه نحو تشديدها ، كما تشترط دساتير بعض الدول الى اقتران التعديل الذي وافق عليه البرلمان بالأغلبية المطلوبة بموافقة الشعب بعد عرض مشروع التعديل عليه في صورة استفتاء عام ، او قد تشترط اقتران هذا التعديل بموافقة رئيس الدولة فقط دون الحاجة لعرضه على الشعب (البحري ، ١٩١) ومثال على الدساتير الجامدة المستندة الى اجراءات خاصة على التعديل الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

وهنا يجب ان نذكر اهمية التفرقة او التمييز بين الدساتير المرنة والجامدة ، اذ تتمثل الاهمية في ان الدساتير المرنة تخفي التفرقة الشكلية بين الدستور والقانون العادي ويصبح من الجائز تعديل الدستور بقوانين عادية ، وان ظلت هذه التفرقة قائمة من الناحية الموضوعية لاختلاف الموضوعات والمسائل التي يعالجها كل منهما ، اما الدساتير الجامدة فهي تحتل مرتبة اسمى من القوانين العادية ويصبح من الواجب هنا ايجاد هيئة للرقابة على دستورية القوانين (بوديار ٨٩) .

المبحث الثاني / الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .



دستور العراق النافذ هو القانون الاتحادي الذي يتم حكم العراق به حالياً ، وقد جرت المصادقة عليه في استفتاء شعبي في ١٥ تشرين الثاني عام ٢٠٠٥ ، ويعد أول دستور عراقي مبني على اسس الديمقراطية والتعددية بعد فترة عصيبة مر بها العراق من حكم انظمة لا تعترف بالدستور منذ سقوط النظام الملكي عام ١٩٥٨ ، وقد حاول واضعو الدستور ان يعكسوا التنوع والتعددية الدينية والمذهبية والقومية الموجودة في البلاد ، لكن هناك اخفاقات ونقاط خلافية لم تدخل حيز التنفيذ بعد ، وهذا ما سنتحدث عنه في هذا المبحث .

المطلب الاول : آليات وضع الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

لقد شهد العراق منذ ٩ نيسان ٢٠٠٣ وحتى صدور الدستور عام ٢٠٠٥ الدائم تطورات سياسية ودستورية هامة كان لها الاثر الواضح على طبيعة النظام السياسي والدستوري في العراق ، وخصوصاً ان عملية التغيير في العراق جاءت نتيجة لعامل خارجي تمثل بغزو الولايات المتحدة الامريكية وليس نتيجة لثورة شعبية من الداخل ، لذا كان للمؤثر الخارجي دوراً كبيراً في التأثير على مجريات الاحداث السياسية لاسيما تأثيره في رسم ملامح دستور ٢٠٠٥ ، فبعد سقوط النظام عانت البلاد من فراغ سياسي وأداري وامني استمر عدة اشهر عينت الادارة الامريكية (بول بريمر) حاكماً مدنياً في العراق ، وقد اصدر عدة قرارات خطيرة منها حصر السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بيده وحل جميع مؤسسات الدولة الامنية والعسكرية وبقي يباشر سلطاته حتى ٢٨ حزيران ٢٠٠٤ هو تأريخ تشكيل حكومة عراقية مؤقتة (خالد ٢٠١٢ ، ٢١٩) .

لقد كانت فترة ولاية بريمر مؤثرة بشكل كبير في صياغة مستقبل الاتجاه السياسي والاجتماعي في العراق على نحو سلبي ، وهذا ما دفع الى المطالبة بوضع اسس للحكم الوطني في العراق عبر نقل السلطة من الاحتلال الى اشخاص منتخبون ،



ففي ٤ حزيران عام ٢٠٠٣ تطرق آية الله العظمى السيد علي السيستاني بشكل صريح ولأول مرة عن الوضع السياسي داعياً الى صياغة دستور دائم من قبل جمعية وطنية منتخبة وليست معينة وفقاً لرغبة بريمر ، فقد اصدر السيد السيستاني في ٣٠ حزيران فتوى تصف خطة بريمر المتعلقة بتشكيل هيئة معينة لكتابة الدستور بأنها مرفوضة من اساسها وقد كانت حجة الاحتلال في عدم اجراء انتخابات شعبية حينها متمثلة بأسباب تقنية وهي عدم وجود جداول بأسماء الناخبين وليس هناك قانون انتخابي (علاي ٢٠١٨ ، ٢٦) ، وقد بقيت خطوات الانتقال السياسي غير واضحة المعالم حتى تم تعيين مجلي الحكم الانتقالي من قبل بريمر في تموز ٢٠٠٣ اذ اختير اعضائه ال (٢٥) على اساس المحاصصة الطائفية والعرقية ، اذ اصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة قرار رقم (٦) اقرت بموجبه ان مجلس الحكم هي الجهة الرسمية للإدارة المؤقتة الى حين تشكيل حكومة عراقية منتخبة من قبل الشعب وهذا ما اشارت اليه الفقرة (٩) من قرار مجلس الامن المرقم (١٤٨٣) (سلطة الائتلاف المؤقتة ٢٠٠٣) .

وكذلك الفقرة (٩) من قرار مجلس الامن الدولي المرقم (١٤٨٣) وكانت المهمة الاساسية لمجلس الحكم هو اصدار قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية (١٥١١) الصادر من مجلس الامن في ١٦ تشرين الاول ٢٠٠٣ بدعوة مجلس الحكم بوضع جدول زمني لهذا القانون الانتقالي الذي يعد بمثابة دستور مؤقت وهو الحل الوسط الذي وضعته الامم المتحدة لعملية الانتقال السياسي ، وبعد مناقشات طويلة بين اعضاء المجلس تم التوقيع بالإجماع على قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية في ٨ آذار ٢٠٠٤ والذي تم اعتماده لحين صدور دستور دائم للعراق (صحيفة الوقائع ٢٠٠٤) .



ويجب الإشارة في هذا الصدد الى ان مجلس الحكم قد وضع لجنة دستورية لكتابة قانون دارة الدولة على قوام مجلس الحكم في التوزيع الطائفي فقد رشح كل عضو في مجلس الحكم عضواً في اللجنة من حزبه وطائفته ولم يصدر هذا القانون إلا بالتشاور الوثيق مع سلطة الائتلاف المؤقتة ، فمن المعروف ان بريمر قد ضغط على مجلس الحكم لتعيين اعضاء اللجنة التي وضعت القانون ، وهذا القانون لم يكن مجرد وثيقة انتقالية ، بل كان بمثابة اساس لدستور دائم (علاي ، ٤٠) .

ان اهم ما تناوله هذا القانون هو ان تأخذ الجمعية الوطنية على عاتقها او تكليف هيئة بإعداد دستور دائم في موعد لا يتجاوز تاريخ ١٥ آب ٢٠٠٥ ، وللجمعية حق تقديم طلب التمديد ستة اشهر ويطرح الدستور للاستفتاء الشعبي وينظم في موعد اقصاه ١٥ تشرين الاول ٢٠٠٥ .

فلو تأملنا نص المادتين (٦٠) و (٦١) من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤ لوجدنا انها رسمت آلية كتابة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ ، اذ ان الوقت الذي تكفلت فيه المادة (٦٠) بمنح الجمعية الوطنية سلطة كتابة الدستور ، نجد بالمقابل ان المادة (٦١) عالجت آلية اقامته ، وعلى الرغم من عدم تطرق المادتين المذكورتين اعلاه الى تحديد نسب عدد اعضاء لجنة كتابة الدستور من مجموع نسبة العدد الكلي لعدد اعضاء الجمعية الوطنية ، إلا انه تم الاتفاق على ان تكون نسبة عدد اللجنة الدستورية (٢٠%) من اعضاء الجمعية الوطنية (عادل ٢٠١٦ ، ١٧) .

وبالفعل تم تشكيل لجنة كتابة الدستور من ٥٥ عضواً من اعضاء الجمعية الوطنية المنتخبين ، وأضيف اليهم (١٥) عضواً من غير اعضاء الجمعية الوطنية المنتخبين ، وبالفعل اكملت اللجنة اعمال صياغة الدستور في ٢٢/٨/٢٠٠٥ ، ومن ثم تم عرض الدستور على الاستفتاء الشعبي (الجنابي ٢٠١٨ ، ٧٧) .



وهنا يتضح ان طريقة اختيار رئيس وأعضاء لجنة كتابة الدستور العراقي تعد من الطرق الديمقراطية ، اذ تم اللجوء الى الانتخاب في اختيارهم من قبل ممثلي الشعب العراقي في الجمعية الوطنية ، اي انه لم يصار الى الاخذ بالانتخاب المباشر في اختيار رئيس وأعضاء لجنة كتابة الدستور من قبل الشعب مباشرة ، وإنما تم الاختيار بصورة غير مباشرة من قبل ممثلي الشعب المنتخبين في الجمعية الوطنية ، ومن ثم فلم يتم مراعاة اشتراط توافر الخبرة القانونية او التمثيل الشعبي الواسع والامتداد السياسي في عضو لجنة كتابة الدستور اذ تم الاستعاضة عن ذلك بالترشيح الحزبي (عادل ، ٢٠) ، وقد تبين لنا لأول وهلة تمتع رئيس وأعضاء لجنة كتابة الدستور بالاستقلال والحرية في عملية الصياغة الدستورية ، إلا ان هذا القول غير صحيح على الاطلاق وذلك لوجود العديد من الضغوطات والمعوقات التي حالت دون الاستقلال التام ، اذ يتمثل اولها في التمتع بالصفة الحزبية ، فطالما تم انتخاب اعضاء لجنة كتابة الدستور من قبل الكتلة السياسية التي ينتمي اليها العضو ، معنى ذلك انه مرتبط بعلاقة تبعية بالكتلة او الحزب ولا يعدو كونه ممثلاً لحزبه ومن ثم يتوجب عليه ان يراعي توجهات الحزب والمبادئ والأسس التي يعتنقها بشأن المسائل الدستورية المراد صياغتها (علاي ، ٦١) .

وهنا يجب القول ان مهمة كتابة الدستور الجديد كانت صعبة بكل المعايير ، فنقل العراق من دولة مركزية صارمة ثقافةً ومؤسسات واستبدادية الى دولة ديمقراطية تعددية تشارك فيها كافة مكونات الشعب العراقي في الحكم من المهمات والتحديات الكبرى للدستور ، كما ان التنظيم الاداري في العراق كان مبنياً على المركزية ، بمعنى ان الدستور الجديد بالإضافة الى المهام التقليدية التي يضطلع بها اي دستور كتوزيع السلطات وتنظيم ممارستها وانتقالها ، كان محكوماً بمهمة اكبر وهي



خلق هوية وطنية جديدة موحدة للشعب العراقي للدولة الوليدة تكون معبرة عن مكوناته القومية والمذهبية (كوران ٢٠١٠ ، ٢٣١) .
ومن كل ما تقدم لم تجد لجنة كتابة الدستور العراقي سوى اعتناق المبادئ والأسس التي اعتنقها (قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية) وهو ما ادى الى نقل العديد من مواد هذا القانون الى الدستور الجديد ، دون تدقيق او تمحيص او دراية دستورية فنية بحتة ، ناهيك عن التغييرات والتعديلات التي اجراها قادة الكتل السياسية على مسودة الدستور دون الاطلاع على رأي لجنة كتابة الدستور او استشارتها (عادل ، ٢١) .

المطلب الثاني : اخفاقات ومعوقات كتابة الدستور العراقي النافذ .

لا شك ان عملية اعداد الدستور تحتاج الى مجموعة من المتطلبات الاساسية وأهمها هو توفير الوقت الكافي لجميع مراحل وضع الدستور ، كما تتطلب عملية الصياغة القانونية لمحتويات الدستور مستوى عالٍ من الخبرة الفنية في المجالات القانونية واللغوية ، حيث تشكل هذه العملية جانباً أساسياً من صياغة مشروع الدستور بشكل عام ، فضلاً عن ذلك يجب ان يتم تحديد المحتويات بشكل يتماشى مع تحقيق التوافق بين المكونات المختلفة وذلك بناء على المصلحة العامة .
وبعد ان اوضحنا آلية كتابة الدستور سنبحث هنا عن الاخفاقات والمعوقات التي رافقت كتابة الدستور العراقي النافذ ، وأول هذه الاخفاقات الجداول الزمنية او التوقيات التي فرضت على لجنة كتابة الدستور جعلت مهمة هذه اللجنة عسيرة ، اذ حدد قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ بمدة ستة اشهر ، في حين ان الوقت الحقيقي الذي خصص لكتابة الدستور هو ستة اسابيع ، اذ صوتت الجمعية الوطنية لاختيار اعضاء لجنة كتابة الدستور والبالغ عددهم ٥٥ عضواً من اعضاء الجمعية الوطنية ، يلاحظ ان لجنة كتابة الدستور عقدت اول



اجتماعاتها يوم ٤ حزيران عام ٢٠٠٥ ، ثم عمدت الجمعية الوطنية الانتقالية الى تعيين ١٥ عضواً يمثلون المكون السياسي لغياب تمثيلهم في اللجنة ، ولم يباشر الاعضاء المعينون عملهم إلا في ٥ تموز من السنة نفسها (عادل ٢٠١٧ ، ٤١) .

ويقيناً ان تحديد مدة وفق هذه الآلية في كتابة نصوص الدستور من شأنه اختزال الزمن وتركيز النقاش ، لكنه بالقطع سيكون على حساب وحدة الفكر وانسجام الصياغات وتتاسقها فضلاً عن تباين الاسلوب الذي سيكتب به كل باب من الابواب وربما تكرار المعالجات وهو ما يفسر التباين في اسلوب الصياغة بين باب وآخر وبينها وبين الديباجة التي تعد جزء لا يتجزأ من الدستور (الشكري ٢٠٢٠ ، ٣٣) ، ومن هنا يتضح ان اللجنة لم تكن لديها الوقت الكافي لمراجعة ما تم صياغته من قبل جميع اعضائها ، فعملية التدقيق والمراجعة ضرورية لتفادي الاخطاء والغموض والتعارض والنقص من خلال منح الوقت الكافي يمكن ضمان صياغة نصوص الدستور بشكل دقيق ومتميز ورغم ان هذا قد يؤدي الى بطء في عملية الصياغة ، إلا ان النتيجة ستكون نصوصاً أكثر اتقاناً تساهم في تحقيق المصلحة العامة وتجنب عيوب الصياغة الدستورية ، لذا كان من الضروري ان تستغرق صياغة الدستور وقتاً طويلاً ، لأنه يمثل الاساس لحقوق المواطنين ويعكس الاعراف التي استقرت عليها المجتمعات لتنظيم شؤون حياتهم ، فيجب بالتالي ان تأخذ كتابته الوقت الكافي .

اما المعوق الثاني فيتمثل في عدم وجود متخصصين في القانون الدستوري او الصياغة الدستورية من بين اعضاء لجنة كتابة الدستور بالشكل الذي وصفه بعض الكتاب ، بأن البعض منهم كانوا لا يفرقون بين الدستور والقانون (عادل ، ٢٦) .



وبقياً لم يكن بين اعضاء لجنة كتابة الدستور من هو مختص بشأن الدستور ، بل لم يكن اي من مستشاريهم من لديه خلفية دستورية اكااديمية مع وجود بعض المختصين في حقل القانون لكن في غير القانون الدستوري ، وينطبق الامر ذاته على اعضاء اللجنة الممثلين للمناطق المقاطعة للانتخابات ، في حين ان كتلة التحالف الكردستاني حرصت على اختيار اكفاً العناصر في القانون الدستوري سواء اكان من اعضاء اللجنة او من الخبراء ، الامر الذي يفسر ميل النص الدستوري لتقديم مصلحة الاقليم على الاتحاد في كثير من المواضع (الشكري ، ١٦) .

وبهذا فأن عدم ترؤس لجنة كتابة الدستور من ذوي الاختصاص في القانون الدستوري وعدم تخصص معظم اعضاء اللجنة من جهة ، ومن جهة اخرى عدم استعانتهم بفقهاء القانون الدستوري ، ادى ذلك الى ارباك عملية كتابة الدستور والصياغة الدستورية له مما انعكس بطبيعة الحال على الطريقة التي تمت بموجبها صياغة تلك الوثيقة المهمة ، مما افضى الى وقوع اخطاء كبيرة بل فادحة اكتفت نصوص الدستور (القيسي ٢٠١٢) .

اما المعوق الثالث فهو التهديد الامني وما رافقه من غياب التمثيل المتوازن في الجمعية الوطنية بسبب غياب ٤٢ % من ابناء الشعب العراقي نتيجة اعمال التهريب في فترة الانتخابات اذ ان الاعمال الارهابية هي التحدي الاكبر ، اذ راحت قوى الارهاب تهدد لجنة كتابة الدستور وتمكنت من اغتيال ثلاثة من اعضاء اللجنة ، ناهيك عن اعمال التحشيد القومي والطائفي الذي افرز تمثيلاً غير متوازن في الجمعية الوطنية (حمزة ٢٠١٤ ، ١٠٣) .

فضلاً عن هذه المعوقات هناك عدة اخفاقات اعترت عملية كتابة الدستور اهمها الاختلاف الحاد بين اجندة الاطراف المشاركة في كتابة الدستور وتمسك كل طرف بثوابت معينة او خطوط حمراء ، لم تعط هذه اللجنة مرونة في التوصل الى صيغة



توافقية وطنية ، اذ رافقت عملية كتابة الدستور نقاش وجدال فكري وقانوني كبير من قبل اتجاهات عديدة شاركت في العملية تمثلت حول مواضيع مختلفة (حمزة ، ١٠٣) ، وقد تم تأجيل تسليم مشروع الدستور الى الجمعية الوطنية بسبب استمرار الخلاف حول بعض النقاط ، إلا ان تم تسليمه في ٢٨ آب بدلاً من ١٥ آب بموجب الفقرة (أ) من المادة (٦١) من قانون ادارة الدولة العراقية المؤقت ، وقد استمر الخلاف بعد تسليمه خاصة من قبل ممثلي العرب السنة ، لذلك تم اجراء تعديلات اخرى على مسودة الدستور في ١٢ تشرين الاول اي قبل ثلاثة ايام من عرضه للاستفتاء وتمثلت اهمها بتعديل المادة (١٢٦) ، وذلك يجعل امكانية تعديل الدستور بعد الاستفتاء عليه امراً جائزاً وأضيفت مادة جديدة هي المادة (١٤٢) والتي تقرر تشكيل لجنة برلمانية توافقية لغرض اعداد التعديلات المطلوبة وعرضها للاستفتاء (اميري ٢٠١١) .

وهنا يجب ذكر الضغط الخارجي على القوى السياسية مما جعل عملية كتابة الدستور تخضع لموازنات سياسية اكثر من موازنات المصلحة الوطنية العليا ، وقد كان دور للسفارة الامريكية والبريطانية واضحاً في قبول الكتل السياسية به (حمزة ، ١٠٤) . وأيضاً ان الخلافات بين اعضاء لجنة كتابة الدستور سواء كانت تتعلق بالانتماءات المذهبية او المصالح او الاتجاهات التي يمثلونها او الرؤى السياسية التي يسعون الى تجسيدها ، وقد اثرت في النهاية على صياغة دستور جمهورية العراق ، الامر الذي يدل ان الدستور النافذ وثيقة سياسية بالدرجة الاساس .

وأخيراً وليس آخراً يجب التطرق الى اهم اخفاق والذي بات اهم النقاط الخلافية حول دستور العراق النافذ (تعديل الدستور) ، اذ تضمن الدستور عند اصداره نصين تتاولا طريقة تعديله ، الاول نص المادة (١٢٦) الواردة ضمن الاحكام الختامية ، والثاني نص المادة (١٤٢) التي وردت ضمن الاحكام الانتقالية ، وتكمن الحكمة



من ايراد تعديل الدستور في المادة (١٤٢) في رغبة المشرع الدستوري بتسهيل بعض الاجراءات او الشروط المنصوص عليها في المادة (١٢٦) ، اذ اوردت المادة (١٤٢) احكام التعديل والمدة الدستورية اللازمة لها لإجراء التصويت على التعديل ، اذ يتم اقتراح التعديل من لجنة مشكلة من مجلس النواب تضم ممثلين عن المكونات الرئيسة للمجتمع العراقي ، تقدم تقريراً عن التعديلات الضرورية الواجب ادخالها الى الدستور خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر من تاريخ نفاذ الدستور ، وبعدها يصوت مجلس النواب على البت بالتعديلات بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه لتعرض التعديلات على الاستفتاء الشعبي خلال مدة اربعة اشهر ، وبعد الاستفتاء ناجحاً بموافقة اغلبية المصوتين ، وعدم رفض ثلثي المصوتين في ثلاث محافظات او اكثر (المادة ٥٧ من الدستور العراقي) .

اما الطريقة الثانية لتعديل الدستور وفق المادة (١٢٦) ، فالتعديل وفق هذه المادة لا يحتاج الى موافقة اغلبية ثلثي سكان ثلاثة محافظات وإنما مجرد تمريره عن طريق الاستفتاء الشعبي وان العمل بموجب هذه المادة يتم من خلال طلب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ا عن طريق خمس اعضاء مجلس النواب ، لكن التعديلات الدستورية تجري وفقاً لهذه المادة بموجب قيدين ، الاول : ان لا تعدل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني ، والثاني : ان لا تمس حقوق الاقاليم الواردة في المادة (١١٥) الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين (المادة ٥٨ من الدستور العراقي) .

ومعنى ذلك ان تعديل الدستور وفقاً لهذه المادة في الوقت الراهن طبيعي جداً ولا يمكن ان يتعارض مع مبادئ الدستور العراقي النافذ ، وبعيداً عن الفيتو المشروط في المادة ١٤٢ القاضي بموافقة اغلبية ثلثي سكان ثلاث محافظات ، وهنا ستبقى مسألة الاستفتاء الشعبي هي الحاسمة في اجراء التعديلات من عدمها ، على ان لا



تمس الحقوق الدستورية التي منحت للإقليم إلا بعد عرض التعديلات الدستورية على السلطة التشريعية في الاقليم ومن ثم عرضها على مجلس النواب وبعد ذلك تذهب الى الاستفتاء الشعبي لأخذ رأي الشعب في التعديلات الدستورية .

وهنا يجب على المشرع الدستوري ان يعالج هذا الاخفاق ، بل التحدي الاجرائي لتعديل الدستور النافذ خصوصاً بعد ان عرفنا الظروف التي تمت بها كتابة الدستور ، خصوصاً ان المشرع اعطى طريقين مختلفين لتعديل الدستور ، وهنا يواجه الدستور معضلة تحديد المادة التي ينبغي تطبيقها عند تنفيذ التعديل الاول ، وهل لا تزال المادة ١٤٢ قابلة للتطبيق ام لا .

اذن هناك مادتان منفصلتان تتعلقان بالتعديل الدستوري ولكل منها اجراءاتها الخاصة المنفصلة ونظراً لمرور ١٩ عام على دخول الدستور حيز التطبيق وبالتالي انقضت منذ مدة طويلة مهلة الاربعة اشهر المذكورة في المادة ١٤٢ سواء كان لا يزال يتعين تطبيقها ام ينبغي تطبيق احكام المادة ١٢٦ ، وقد نظرت المحكمة الاتحادية العليا في هذه المسألة ووجدت انه يجب تطبيق احكام المادة ١٤٢ اولاً قبل تطبيق احكام المادة ١٢٦ ، لكن الصعوبة تكمن في ان مواد التعديل تعطي الاولوية لدور البرلمان وبالتالي اشراك الاطراف السياسية المتمثلة فيه ، وقد اظهرت هذه الاطراف ذاتها انها لا تهتم بتعديل الدستور ، وتغليب المصالح الفئوية الخاصة على المصلحة العليا للعراق .

المبحث الثالث / اشكاليات تطبيق مواد الدستور العراقي النافذ .

بعد صدور احكام دستور العراق النافذ وإقراره واجهت تلك الاحكام تحديات في التطبيق العملي ، حيث لم تعكس الواقع السياسي بشكل دقيق وعلى الرغم من ان الفجوة الكبيرة بين النصوص الدستورية والواقع قد تبدو ظاهرة طبيعية في الحياة الدستورية ، إلا ان الانتهاكات الواضحة لأحكام الدستور تعتبر خرقاً دستورياً بحد



ذاته ، وفي هذا السياق يبرز اسلوب المحاصصة في ممارسة السلطة (كأحد ابرز الانتهاكات لمواد الدستور) سلوكاً تمسكت الطبقة الحاكمة ، وبغية الغوص في التفاصيل سنوضح في هذا المبحث اهم المواد الدستورية التي تمت مخالفة تطبيقها على ارض الواقع .

المطلب الاول : العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

ان نظام الحكم وفق دستور ٢٠٠٥ هو جمهوري برلماني يقوم على اساس اختيار رئيس الدولة من قبل البرلمان وبما انه اخذ بالنظام البرلماني فلا بد ان يقوم على اساس التعاون والتوازن بين السلطات ، فهو المبدأ الجوهري الذي يقوم عليه هذا النظام ، وقد نصت المادة الاولى من هذا الدستور على ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي ، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق) (المادة الاولى من الدستور العراقي) .

وعلى ما يبدو ان القناعات التي تولدت لدى السياسيين العراقيين ان النظام البرلماني هو الاكثر تلائماً مع اوضاع العراق السياسية والاجتماعية ويعمل على جمع الكيانات السياسية المتواجدة في الساحة السياسية كما يرون ، ويجب الاشارة الى ان هذه القناعات والرغبات في تبني هذا النظام تم الاتفاق عليها في وقت سابق في مؤتمرات المعارضة العراقية التي عقدت قبل عام ٢٠٠٣ ، كمؤتمر صلاح الدين ومؤتمر لندن والتي اتفقت على تبني النظام البرلماني بعد اسقاط النظام السابق ، وهذه ايضاً رغبة لجنة صياغة الدستور ورغبة الاكراد على اعتبار انهم تبنيوا النظام البرلماني منذ العام ١٩٩٢ (الزويني ٢٠١٦ ، ١٣٢) .

إلا ان الدستور العراقي النافذ اتجه الى تغليب كفة مجلس النواب على كفة المؤسسات الدستورية الاخرى ، وبذلك اقترب الدستور من نظام حكومة الجمعية ،



وذلك بمنحه لمجلس النواب صلاحيات واسعة في كافة المجالات من اقتراح القوانين والرقابة على اداء السلطة التنفيذية ، وانتخاب رئيس الجمهورية ومنح الثقة لرئيس الوزراء ، وكذلك سحب تلك الثقة من مجلس الوزراء بأكمله او من احد الوزراء ، وإعلان الحرب وحالة الطوارئ والموافقة على الموازنة العامة وصولاً الى مسألة رئيس الجمهورية وإعفاءه من منصبه (حنون ، ٣٥٦) .

بمعنى يوجد هناك اختلال في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في نصوص دستور العراق النافذ ، اذ نظمت العلاقة بين السلطتين بشكل عمودي متدرج في التبعية ادى الى رجحان نفوذ مجلس النواب وتحجيم دور الوزارة ، وذلك جاء مخالفاً للأصول التي يجب ان يقوم عليها هذا النظام في مهمة توزيع وظائف السلطة التي تقتض وجود علاقة افقية بين هذين السلطتين (الشاوي ٢٠١٣ ، ١٠٩) .

وقد برز ذلك واضحاً عندما نظم الدستور قواعد المحاسبة بين الوزارة ومجلس النواب بصورة اطلقت سلطة مجلس النواب في سحب الثقة من الوزارة فيما عمد الى تفعيل سلطة الوزارة في حل مجلس النواب وخلق بذلك علاقة غير متوازنة ، بحيث تكون الوزارة مسؤولة امام المجلس دون ان يكون مجلس النواب مسؤولاً امامها وهذا ما تضمنته نص المادة (٦٤) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في الفقرة اولاً (بان يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد اعضائه بناء على طلب من ثلث اعضائه او طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ، ولا يجو حل المجلس في اثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء) بينما جاءت الفقرة ثانياً من ذات المادة تنص على (ان يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب الى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة اقصاها ٦٠ يوماً من تاريخ الحل



ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقياً ويواصل تصريف الامور اليومية (المادة ٦٤ من الدستور العراقي)

وبتحليل علمي بمفردات نص هذه المادة الدستورية ان حل مجلس النواب بناءً على موافقة اعضائه يعد انحراف عن مبدأ ثابت في النظام البرلماني القائم اصلاً على المساواة بين المجلس والوزارة وعلى تعاونهما الوثيق في كل فرع من فروع النشاط الحكومي وعلى اثر كل منهما في الآخر ، وهذا المبدأ يعد اول شرط للنظام البرلماني الصحيح ، وبعبارة ادق ان اول شرط لسير النظام البرلماني سيراً طبيعياً هو ان يكون المجلس والوزارة متساوين في المركز والسلطات (صبري ١٩٥٣ ، ٣٦) ، فضلاً عن ذلك ان يتعلق تقديم طلب الحل على موافقة رئيس الدولة يتعارض مع النظام البرلماني ، وذلك لان رئيس الدولة وفق هذا النظام لا يملك سلطة حقيقية بل ينحصر تأثيره الادبي ونفوذه الشخصي في تسيير سياسة البلاد الداخلية والخارجية بما له من حق النصح والإرشاد والتوجيه للصالح العام ، وهو بذلك يتمتع بدور ومكانة تشريفية لا تخوله اختصاصات مؤثرة في الواقع التطبيقي (صبري ، ٢٢) .

وهذا ما خالفته الفقرة اولاً من المادة (٦٤) السالفة الذكر من الدستور النافذ التي اشترطت تعليق نفاذ طلب الحل المقدم من رئيس مجلس الوزراء على موافقة رئيس الجمهورية ، وبذلك منحت سلطة منفردة تخول الرئيس رفض الطلب مثلما تخوله الموافقة .

ويجب التطرق ايضاً الى وقف اقالة الوزراء بغير طريق الاستجواب على موافقة مجلس النواب وذلك في المادة (٧٨) وبالنص على ان (رئيس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والقائد العام للقوات المسلحة يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعاته ، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب)



(المادة ٧٨ من الدستور العراقي) ، والأصل في النظام البرلماني كما ان لرئيس الوزراء حق تعيين الوزراء فأن له حق طلب عزلهم من رئيس الدولة ، ولما كان تعيين الوزراء من الناحية القانونية بقبول الرئيس فيكون له عزلهم بالطريقة نفسها على ان هذا الحق لا يستخدم إلا بناء على توصية رئيس الوزراء ، ولا يتطلب الاخير عزل احد الوزراء إلا في اخرج الحالات (صبري ، ٦٩) .

ويرجع تقرير هذه السلطة لرئيس الوزراء الى عاملين احدهما موضوعي والآخر شخصي ، فالأول هو حقه في الاشراف على زملائه كونه رئيسهم المباشر الاقدر على تحديد مستوى ادائهم ومدى الحاجة لاستبدالهم بغيرهم على اساس كونه المسؤول عن تنفيذ البرنامج الحكومي امام هيئة الناخبين ، وهذا يعطيه نوع من المراقبة على كل الوزراء ويخوله اتخاذ ما يراه مناسباً من الاجراءات الى الحد الذي قد يصل الى اقالمتهم ان عجزوا عن تطبيق البرنامج الحكومي بموافقة الرئيس دون الحاجة الى موافقة المجلس ، وذلك لحفظ وحدة الوزارة وتجانسها لكي تتمكن من القيام بأعبائها ولضمان تعهدا امام جمهور الناخبين (يوسف ٢٠١٣) .

ان ما تم ذكره من مواد دستورية ادت الى اختلالات قانونية في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، إلا ان الاسباب الواقعية التي ادت وتؤدي الى الاختلالات تلك هي المحاصصة بأنواعها سواء كانت طائفية ، سياسية ، عرقية ، التي تؤدي الى تحريف غايات النظام السياسي القائمة على اساس دولة المؤسسات .

ان من الخصائص المهمة التي ميزت دستور عام ٢٠٠٥ هو الاتجاه نحو بناء دولة المكونات بدلاً من دولة المؤسسات ، اذ ان قراءة مواد الدستور توضح تأثر واضعيه بما كتب في قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية وقرارات الحاكم المدني لسلطة الاحتلال التي اتبعت مبدأ المحاصصة الطائفية والعرقية في بناء النظام



السياسي الجديد ، فقد وزعت المناصب المهمة في الدولة على اساس المكونات ، وكانت النتيجة هي انعكاسها على الواقع الاجتماعي والسياسي وقيام حكومات ائتلافية منقسمة قائمة على اساس طائفي ، فقد دعم المشرع هذا التوجه في الدستور باستعمال مفردات تزيد من فرقة الشعب العراقي كالمذهب والعشيرة والمكون ، فقد اشار الدستور مثلاً الى ان العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب (المادة ٣ من الدستور العراقي) .

كما اشار الدستور على ان تحرص الدولة على النهوض بالقبائل والعشائر بما ينسجم مع الدين والقانون (المادة ٤٥ من الدستور العراقي) .

وكذلك اشار الدستور على ان تتكون القوات المسلحة العراقية والأجهزة الامنية من مكونات الشعب العراقي بما يراعي توازنها وتمثيلها دون تمييز وإقصاء.... الخ .

وذكرت عبارة (يراعي تمثيل سائر مكونات الشعب العراقي) بقصد التمثيل في مجلس النواب وهنا المتابع والمتخصص يتساءل عن هذا النص هل ان التمثيل في مجلس النواب يأتي عن طريق التعيين ام الانتخاب المباشر الحر ، علماً ان الدستور يشير صراحة على الطريقة الثانية فإذا لم يفز احد المكونات بمقعد برلماني كيف يراعي تمثيله في مجلس النواب ، وأنا اعتقد ان المشرع الدستوري كان قصده التمثيل في الحكومة ، وهذا ما اثبته الواقع من مشاركة جميع المكونات في الحكومات التي تشكلت بعد عام ٢٠٠٣ دون ان توجد (معارضة برلمانية) التي هي سمة من سمات وعمل النظام البرلماني (حنون ، ٣٤٥) ، وان تلك المحاصصة على اختلاف اشكالها اندرجت في العراق تحت مسمى (الديمقراطية التوافقية) التي تخالف الاساس في النظام الديمقراطي المبني على التداول السلمي للسلطة ، ويكون التداول هذا هو تفسير للنخب الحاكمة اولاً ، ولبرامج وطريقة ممارسة السلطة ثانياً ، لذلك يقوم الحزب الفائز بتشكيل الحكومة بمفرده وان لم



يستطيع تشكيلها نتيجة للتحالف مع بقية الاحزاب لتحقيق الاغلبية المطلوبة داخل البرلمان وذلك لتمرير الكابينة الوزارية (الزهيري ٢٠١٧) .
لكن كل هذا مختلف في الديمقراطية التوافقية اذ لا تمنح الفائز كل شيء في حالة فوزه ولا تأخذ من الخاسر كل شيء في حالة خسارته ، بل هي اسلوب لتوزيع المغنم على المكونات الاساسية في المجتمع وقد اخذ العراق بهذا الاسلوب بعد عام ٢٠٠٣ سواء على مستوى توزيع المكاسب ام على مستوى صنع القرار والتأثير عليه ، وأكثر ما يعاني النظام السياسي العراقي ، بل العملية السياسية برمتها هي مشكلة اختيار الشخوص الذين يتسمنون مناصب الرئاسة الثلاث التي تطول لعدة اشهر بفعل المساومات والاتفاقات حول هذه الشخصيات (الزهيري ، ٣٠٨) .

المطلب الثاني : مجلس الاتحاد .

ينص الدستور العراقي النافذ في المادة ٦٥ على تأسيس مجلس تشريعي يدعى (مجلس الاتحاد) يضم الممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب (المادة ٦٥ من الدستور العراقي) ، معنى ذلك ان الدستور ترك كل ما يتعلق بالعضوية في مجلس الاتحاد الى حين اصدار قانون لاحق من مجلس النواب على ان يوافق على هذا القانون ثلثي اعضاء مجلس النواب ، وبهذا فأن ما دام لمجلس النواب الحق في اصدار القانون التنظيمي لهذا المجلس فهو ليس هيئة دستورية ، بل هيئة لها وظائف تشريعية (الهنواي ٢٠٠٦ ، ١٣) ، وبحسب المادة ١٣٧ من الدستور (لا يشكل مجلس الاتحاد الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الاولى التي يعقدها بعد نفاذ ادستور) (المادة ١٣٧ من الدستور العراقي) .



ويرى المختصون في القانون الدستوري ان هذا الاتجاه غير سليم وينتقص الى حد كبير من مكانة مجلس الاتحاد ، خصوصاً ان النظام الفيدرالي يقوم على مبدأ ثنائية السلطة التشريعية حيث تتكون من مجلسين احدهما يقوم على اساس التمثيل السكاني ، اذ تمثل كل ولاية في المجلس بحسب ثقلها السكاني في حين يقوم الآخر على اساس مبدأ المساواة في التمثيل بين الولايات لا فرق بين ولاية صغيرة وأخرى كبيرة وان المجلسين شريكان في مباشرة الاختصاص التشريعي ، لذلك ان من الغريب ان يتم تجاهل مجلس الاتحاد من قبل المشرع الدستوري (حنون ، ٣٦٧) ، فضلاً عن ذلك ان الدستور لم يعالج آلية العلاقة بين المجلسين فيما يتعلق بمجمل العملية التشريعية ، كما ان نص المادة ١٣٧ من الدستور قد يؤدي الى عدم قيام مجلس الاتحاد لأنه اوقف العمل بأحكام المادة ٦٥ منه وذلك بنصه على ان يؤجل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد اينما وردت في هذا الدستور الى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الاولى ، وهذا يعني ان قيام مجلس الاتحاد معلق على صدور قرار من مجلس النواب ، وفي حال عدم صدور ذلك القرار فلا يكون هناك مجلس الاتحاد (حنون ، ٣٦٨) .

وبهذا فأن النظام الفيدرالي في العراق يشوبه النقص وان تعديل تلك العوائق التي تحول دون تشكيل مجلس الاتحاد يعمل على تأسيس نظام فيدرالي متكامل الى حد ما .

المطلب الثالث : العلاقة بين المركز والإقليم .

اعتمد الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ النظام الاتحادي (الفيدرالية) وهذا اشارت اليه المادة الاولى من الدستور على ان جمهورية العراق دولة اتحادية ، وقد جاء ذلك منسجماً مع المادة الرابعة من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية التي نصت على ان نظام الحكم في العراق جمهوري اتحادي فيدرالي ، ومن المعروف



ان الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ قد اخذ بثلاثة انواع من انظمة الحكم الاداري المطبقة في العالم ، الاول نظام الاقاليم (اللامركزية السياسية) والتي نصت عليه المواد من (١١٦ _ ١٢١) ، والثاني نظام (اللامركزية الادارية) المطبق في المحافظات التي لم تنتظم في اقليم والتي نصت عليها المادتين (١٢٣، ١٢٢) ، والثالث نظام (الادارة المحلية) التي نصت عليها المادة (١٢٥) ، وقد عالجت المادة (١٢٤) موضوع العاصمة بغداد والتي لم يجيز لها الدستور ان تنضم لإقليم (احمد ٢٠١٣ ، ٧٠) ، وهذه النصوص تشير الى ان الدولة العراقية وفق دستور ٢٠٠٥ اعتمد نظام اللامركزية السياسية (الفيدرالية) في اقليم شمال العراق واللامركزية الادارية في المحافظات التي لم تنظم بإقليم .

وبهذا يكاد يكون العراق النموذج الوحيد الذي تتحول فيه دولة من بسيطة الى مركبة ، وذلك ان اغلب النماذج الفيدرالية في العالم كانت على العكس ، اي ان الدولة الفيدرالية نتاج اتحاد اختياري بين اقاليم او ولايات او فيدراليات ، اما في الحالة العراقية فسوف يتطلب الامر تفكيك الدول لأجل هيكلتها من جديد (حمزة ، ١٠٥) .

وقد حدد الدستور اختصاصات السلطات الاتحادية على سبيل الحصر وترك ما عدا ذلك الى سلطات الاقاليم والمحافظات (المادة ١١٠ من الدستور العراقي) ، كما جعل بعض الاختصاصات مشتركة بين الحكومة الاتحادية والإقليم (المادة ١١٤ من الدستور العراقي) .

وعلى ما يبدو من نصوص الدستور ان المشرع الدستوري قد اعطى صلاحيات واسعة للإقليم على حساب السلطة الاتحادية ، وهذا خلاف ما هو موجود في النظم الفيدرالية ، لاسيما وان نشأة الفيدرالية في العراق جاءت نتيجة لتحول الدولة البسيطة الى دولة فيدرالية ، وليس عن طريق اتحاد عدة دول في دولة اتحادية كما



اسلفنا ، لذا من المفروض ان تتمتع الاخيرة بسلطات اوسع وهذا ما اثار الخلاف حول هذه الصلاحيات الممنوحة للإقليم والتي تبدو وكأنها كونفيدرالية وليس فيدرالية ، وما فاقم الخلاف هو تضمين قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية الحق لثلاث محافظات رفض الدستور عندما لا يوافق اغلبية الثلثين من الناخبين في هذه المحافظات على نصوص الدستور الدائم وهي اشارة واضحة على اعطاء الاكراد حق النقض على مستقبل الوضع الدستوري في العراق (جاسم ٢٠١٢ ، ٦٤) .

وقد كانت موافقة الاكراد على الدستور بعد ما ضمن لهم المواد التي يستطيعوا من خلالها الحصول على مكاسب يفوق اي اقليم في العالم في اي دولة فيدرالية ، فالنظام الفيدرالي عادة يقوم على وجود دستور اتحادي ودساتير للأقاليم ، والدستور الاتحادي هو المرجع ولا يجوز ان يتضمن دستور الاقليم اي مادة تتعارض مع الدستور للاتحادي ، وهذا ما جاء في دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ ، اذ نص على ان يعد هذا الدستور القانون الاسمي والأعلى في العراق ويكون ملزماً في انحاءه كافة وبدون استثناء ، ولا يجوز سن قانون يتعارض مع هذا الدستور ويعد باطلاً كل نص يرد في دساتير الاقاليم ، او اي نص قانوني اخر يتعارض معه .

لكن ذات الدستور كان متناقضاً في المادة (١١٥) التي نصت على ان (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم ، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حال الخلاف بينهما) (المادة ١١٥ من الدستور العراقي) ، وبهذا النص اصبحت الاولوية والعولية لدستور الاقليم وقوانينه بل وحتى المحافظات ، على الدستور والقوانين الاتحادية ، وقد نص دستور الاقليم على (ان لدستور اقليم كردستان وقوانينه السيادة والسمو على جميع



القوانين التي تصدر من الحكومة العراقية خارج اختصاصاتها الحصرية المنصوص عليها في المادة ١١٠ (المادة ٣ من دستور اقليم كردستان العراق) .
كما ان نص الدستور الاتحادي بان لا يجوز اجراء اي تعديل على مواد الدستور من شأنه ان ينتقص من صلاحيات الاقاليم التي لا تكون داخلية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني وموافقة اغلبية سكانه باستفتاء عام (المادة ١٢٦ رابعا من الدستور العراقي) .

وهذا يتنافى مع طبيعة الفيدرالية التي تكون فيها الاولوية لقوانين السلطة الاتحادية ، ومن ثم لا يشير الواقع والدستور الى ان علاقة اقليم شمال العراق بالحكومة الاتحادية وهي علاقة فيدرالية ، او بعبارة اخرى ان الدستور العراقي لم يوفق في عملية توزيع الاختصاصات ، فقد انتاب نصوصه الغموض وعدم الدقة في الصياغة ، فضلاً عن انه تبنى طريقة غير مألوفة في توزيع الاختصاصات وخط بين الطبيعة القانونية للأقاليم وبين المحافظات غير المنتظمة في اقليم .
وبالنتيجة فأن الدستور العراقي النافذ يحتوي على الكثير من المواد التي تعد بمثابة الغام يمكن ان تخلق الكثير من الازمات والإشكاليات السياسية اذا لم تتخذ اجراءات حقيقية وصادقة لتعديلها.

(الخاتمة)

تمت صياغة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في ظروف استثنائية اذ لم يتم الالتزام بالمعايير الصحيحة للصياغة ، وقد شاب بعض نصوصه نقص وغموض وأحيانا تعارض بين موادها مما ادى الى عدم تنظيم النص الذي منح للسلطة التنفيذية حق الحل ، اذ اكتفى المشرع الدستوري بإعطائها طلب الحل دون منحها صلاحية اجراء الحل ، مما ساهم في انحراف النظام البرلماني وتعطيل اهم اجراء



لمواجهة السلطة التشريعية عند تجاوزها لاختصاصاتها ، كما ان الدستور لم يكن موفقاً في توزيع الاختصاصات حيث اتسمت نصوصه بالغموض وعدم الدقة في الصياغة ، فضلاً عن ذلك فقد اعتمد الدستور طريقة غير مألوفة في توزيع الاختصاصات ، اذ اعطى الاولوية للتشريع الاقليمي او المحلي في حالة تعارضه مع التشريع الاتحادي ، وفيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة تجاوز الامر ذلك عندما منح الاقليم الحق في تعديل تطبيق القانون الاتحادي اذا كان يتعارض مع قانون اقليمي او محلي ، وذلك في المسائل التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية ، وهو ما يتعارض مع الممارسات المتبعة في معظم الدول الفيدرالية ، وهو ما يدعو الى ضرورة تعديل بعض مواد الدستور التي ادت الى الاختلالات التطبيقية لمواده وأفضت بالنتيجة الى اختلال العملية السياسية برمتها .

المصادر باللغة العربية :

- ١_ المفرجي ، احسان حميد وآخرون . ٢٠٠٧. النظرية العامة للقانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق . بغداد : المكتبة القانونية .
- ٢_ درويش ، ابراهيم . ٢٠٠٤ . القانون الدستوري والنظرية العامة والرقابة الدستورية . القاهرة: دار النهضة العربية .
- ٣_ الزهيري ، احمد يحيى . ٢٠١٧ . العملية السياسية في العراق بعد ٢٠٠٣ . بغداد: مكتبة السنهوري .
- ٤_ صبري ، السيد . ١٩٥٣ . حكومة الوزارة : بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انكلترا . القاهرة : المطبعة العالمية .
- ٥_ الزويني ، بشرى . ٢٠١٦ . العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ . بيروت : دار ومكتبة البصائر للطباعة والنشر والتوزيع .
- ٦_ الهنداوي ، جواد كاظم . ٢٠٠٦ . مراجعة تصحيحية لنصوص الدستور الاتحادي في العراق . بيروت : دار الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع .
- ٧_ العاني ، حسان محمد شفيق . ١٩٨٦ . الانظمة السياسية والدستورية المقارنة . جامعة بغداد .
- ٨_ البحري ، حسن . ٢٠٠٩ . القانون الدستوري والنظرية العامة . كلية الحقوق - جامعة دمشق .
- ٩_ بو ديار ، حسني . ١٩٩٥ . الوجيز في القانون الدستوري . القاهرة : دار العلوم للنشر والتوزيع .



- ١٠_ خالد ، حميد حنون . ٢٠١٢ . مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق . بغداد : مكتبة السهوري .
- ١١_ جاسم ، خيري عبد الرزاق . ٢٠١٢ . نظام الحكم في العراق بعد عام ٢٠٠٣ . بغداد : بيت الحكمة .
- ١٢_ دي تانسي ، ستيفن . علم السياسة : الاسس . ترجمة : رشا جمال . بيروت : الشبكة العربية للأبحاث ودراسة السياسات .
- ١٣_ علاي ، ستار جبر . ٢٠١٨ . العراق والتغيير : دراسة في طبيعة النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣ . بغداد : مكتبة السهوري .
- ١٤_ اميري ، سريست رشيد . ٢٠١١ . المعارضة السياسية والضمانات الدستورية لعملها . اربيل : مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر .
- ١٥_ حسن ، طه حميد . ٢٠١٦ . النظم السياسية والدستورية المعاصرة : اسسها ومكوناتها ومعايير تصنيفها . بغداد : مكتبة الغفران .
- ١٦_ الليمون ، عوض . ٢٠١٦ . الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري . الاردن : دار وائل للنشر والتوزيع .
- ١٧_ الجنابي ، عبد الله شرجي . ٢٠١٨ . القواعد المنظمة لصياغة الدساتير . بغداد : دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع .
- ١٨_ الشكري ، علي يوسف . ٢٠٢٠ . خفايا صناعة الدستور . بيروت : منشورات زين الحقوقية .
- ١٩_ عبد الحسين ، عدنان وآخرون . ٢٠٢٢ . تقييم اثار دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على الدولة والمجتمع . بغداد : دار الرواق للنشر والتوزيع .
- ٢٠_ احمد ، عبد الجبار . ٢٠١٣ . الفيدرالية واللامركزية في العراق . بغداد : مؤسسة فريديش ايبيرت .
- ٢١_ دوفرجيه ، موريس . ١٩٩٢ . المؤسسات السياسية والقانون الدستوري : الانظمة السياسية الكبرى . ترجمة : جورج سعد . بيروت : مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع .
- ٢٢_ المجذوب ، محمد . ٢٠٢٠ . القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان . بيروت : منشورات الحلبي الحقوقية .
- ٢٣_ نسيب ، محمد ارزقي . ٢٠٠٢ . اصول القانون الدستوري والنظم السياسية . الجزائر : دار الامة للطباعة والترجمة والنشر والتوزيع .
- ٢٤_ عادل ، مصدق وبيداء عبد الحسن . ٢٠١٦ . شرح دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ : دراسة في التأصيل اللغوي والقانوني للدستور العراقي في ظل معايير الصياغة الدستورية . بغداد : مكتبة السهوري .
- ٢٥_ عادل ، مصدق . ٢٠١٧ . الصياغة الدستورية . بغداد : مكتبة السهوري .
- ٢٦_ الشاوي ، منذر . ٢٠١٣ . فلسفة الدولة . بغداد : الذاكرة للنشر والتوزيع .
- ٢٧_ الخطيب ، نعمان احمد . ٢٠١١ . الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري . الاردن : دار الثقافة للنشر والتوزيع .
- ٢٨_ كوران ، يوسف . ٢٠١٠ . التنظيم الدستوري للمجتمعات التعددية في الدول الديمقراطية السلمانية : مركز كروdstan للدراسات الاستراتيجية .



- ٣٠_ حمزة ، بسمه ماجد . ٢٠١٤ . " ثغرات الدستور العراقي : فرص مفتوحة لعدم الاستقرار " . *مجلة حمورابي* . بغداد : مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية .
- ٣١_ القيسي ، حنان محمد . " اخطاء الصياغة التشريعية في دستور ٢٠٠٥ العراقي : المادة ٦٥ انموذجاً " . *مجلة الحقوق* . كلية القانون- الجامعة المستنصرية . العدد (١٨) .
- ٣٢_ يوسف ، مها بهجت و محمد سالم كريم . ٢٠١٣ . " المركز القانوني للوزير في ظل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ " . *مجلة العلوم القانونية* . كلية القانون - جامعة بغداد ، المجلد ٢٩ .
- ٣٣- الدستور العراقي النافذ لعام ٢٠٠٥ .

المصادر باللغة الانكليزية :

- 1- Al-Mufarji, Ihsan Hamid, et al. 2007. The General Theory of Constitutional Law and the Constitutional System in Iraq. Baghdad: The Legal Library.
2. Darwish, Ibrahim. 2004. Constitutional Law, General Theory, and Constitutional Oversight. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya.
3. Al-Zuhairi, Ahmed Yahya. 2017. The Political Process in Iraq After 2003. Baghdad: Al-Sanhuri Library.
4. Sabri, Al-Sayyid. 1953. The Cabinet Government: An Analytical Study of the Emergence and Development of the Parliamentary System in England. Cairo: Al-Alamiyah Press.
5. Al-Zuwaini, Bushra. 2016. The Relationship Between the Legislative and Executive Branches in Iraq After 2003. Beirut: Dar wa Maktabat Al-Basair for Printing, Publishing, and Distribution.
6. Al-Hindawi, Jawad Kadhim. 2006. Corrective Review of the Texts of the Federal Constitution of Iraq. Beirut: Dar al-Rafidain for Printing, Publishing and Distribution.
7. Al-Ani, Hassan Muhammad Shafiq. 1986. Comparative Political and Constitutional Systems. University of Baghdad.
8. Al-Bahri, Hassan. 2009. Constitutional Law and General Theory. Faculty of Law - University of Damascus.
9. Bou Diyar, Hosni. 1995. A Concise Guide to Constitutional Law. Cairo: Dar al-Ulum for Publishing and Distribution.
10. Khalid, Hamid Hannoun. 2012. Principles of Constitutional Law and the Development of the Political System in Iraq. Baghdad: Al-Sanhuri Library.
11. Jassim, Khairi Abdul-Razzaq. 2012. The System of Government in Iraq After 2003. Baghdad: Bayt al-Hikma.



- 12 .De Tansey, Stephen. Political Science: Foundations. Translated by: Rasha Jamal. Beirut: Arab Network for Research and Policy Studies.
- 13 .Alai, Sattar Jabr. 2018. Iraq and Change: A Study of the Nature of the Iraqi Political System after 2003. Baghdad: Al-Sanhuri Library.
- 14 .Amiri, Sarbast Rashid. 2011. Political Opposition and Constitutional Guarantees for its Operation. Erbil: Mukriyani Foundation for Research and Publishing.
- 15 .Hassan, Taha Hamid. 2016. Contemporary Political and Constitutional Systems: Their Foundations, Components, and Classification Criteria. Baghdad: Al-Ghufran Library.
- 16 .Al-Laymoun, Awad. 2016. A Concise Overview of Political Systems and Principles of Constitutional Law. Jordan: Dar Wael for Publishing and Distribution.
- 17 .Al-Janabi, Abdullah Sharji. 2018. The Rules Governing the Drafting of Constitutions. Baghdad: Dar Al-Masala for Printing, Publishing, and Distribution.
- 18 .Al-Shukri, Ali Yousef. 2020. The Secrets of Constitution Making. Beirut: Zain Legal Publications.
- 19 .Abdul-Hussein, Adnan, et al. 2022. Evaluating the Impact of the 2005 Constitution of the Republic of Iraq on the State and Society. Baghdad: Dar Al-Riwaq for Publishing and Distribution.
- 20 .Ahmed, Abdul-Jabbar. 2013. Federalism and Decentralization in Iraq. Baghdad: Friedrich Ebert Foundation.
- 21 .Duverger, Maurice. 1992. Political Institutions and Constitutional Law: Major Political Systems. Translated by George Saad. Beirut: Majd University Foundation for Studies, Publishing, and Distribution.
- 22 .Al-Majzoub, Muhammad. 2020. Constitutional Law and the Political System in Lebanon. Beirut: Al-Halabi Legal Publications.
- 23 .Nassib, Muhammad Arzaqi. 2002. Principles of Constitutional Law and Political Systems. Algeria: Dar al-Umma for Printing, Translation, Publishing, and Distribution.
- 25 .Adel, Musaddaq, and Baidaa Abdul-Hassan. 2016. Explanation of the 2005 Constitution of the Republic of Iraq: A Study in the Linguistic and Legal Foundations of the Iraqi Constitution in Light of Constitutional Drafting Standards. Baghdad: Al-Sanhuri Library.
- 26 .Adel, Musaddaq. 2017. Constitutional Drafting. Baghdad: Al-Sanhuri Library.



-
-
- 27 .Al-Shawi, Munther. 2013. The Philosophy of the State. Baghdad: Al-Dhakira for Publishing and Distribution.
 - 28 .Al-Khatib, Numan Ahmad. 2011. The Intermediate in Political Systems and Constitutional Law. Jordan: Dar al-Thaqafa for Publishing and Distribution.
 - 29 .Kuran, Yusuf. 2010. The Constitutional Organization of Pluralistic Societies in Democratic States. Sulaymaniyah: Kurdistan Center for Strategic Studies.
 - 30 .Hamza, Basma Majid. 2014. "Loopholes in the Iraqi Constitution: Open Opportunities for Instability." Hammurabi Journal. Baghdad: Hammurabi Center for Research and Strategic Studies.
 - 31 .Al-Qaisi, Hanan Muhammad. "Legislative Drafting Errors in the 2005 Iraqi Constitution: Article 65 as a Model." Journal of Law. College of Law - Al-Mustansiriya University. Issue.(١٨)
 - 32 .Yousef, Maha Bahjat and Muhammad Salem Karim. 2013. "The Legal Status of the Minister under the 2005 Constitution of the Republic of Iraq." Journal of Legal Sciences. College of Law - University of Baghdad, Volume 29.
 33. The Iraqi Constitution in Force for 2005.