عقبات تعديل دستور جمهورية العراق لسنة 2005
(دراسة مقارنة)

عدنان عاجل عبيد*

DOI:10.15849/ZUJJLS.230430.10

* قسم القانون العام، كلية القانون، جامعة القادسية، العراق.
* للمراسلة: adnan.ajiel@qu.ed.iq

تاريخ استلام البحث 2023/03/01 .
تاريخ قبول البحث 2023/04/25.

الملخص

يتطرق البحث إلى مشكلة تعديل دستور جمهورية العراق لسنة 2005 والعقبات المتعلقة بالواقع السياسي المرتبط بالنص الدستوري وأهمها أسلوب المحاصصة الحزبية، فقد قسمت الأحزاب الحاكمة السلطة بينها وحرصت على تداولها رغم أن الدستور لم يتطرق إلى ذلك، لقد ارتبطت عقبات تعديل دستور 2005 بدايات تأسيسه واعتماده على المكونات والطوائف في لجنة كتابته دون زج عناصر الخبرة والتخصص. لذا بحثنا معنى المحاصصة الحزبية وانسجامها مع الديمقراطية التوافقية ودستوريتها مع تفصيل عقبات التعديل من التمثيل المكوناتي في لجنة التعديلات مع فوات المدد الدستورية. وقد وضعنا حلولاً مناسبة لمعالجة مشكلة التعديل نأمل أن تأخذ طريقها إلى التطبيق.

الكلمات الدالة: التعديلات الدستورية، المحاصصة الحزبية، لجنة كتابة الدستور، لجنة الخمسين.

Obstacles of Constitutional Amendments of the Republic of Iraq in 2005 (A Comparative Study)

Adnan Ajil Ubeed Karbool*

*** Department of Law, College of Law, Al-Qadisiyah University, Iraq**
*** Crossponding author: adnan.ajiel@qu.ed.iq**

Received: 01/03/2023.
Accepted: 25/04/2023.

Abstract

The research tackles the problem of constitutional amendments of the Republic of Iraq for the year 2005 and the obstacles related to the political reality of the constitutional text, the most important of which is the method of partisan quotas .The ruling parties divided power between them and were keen to circulate it even though the constitution did not address this matter. The obstacles of constitutional amendments for the year 2005 were linked to the beginnings of its founding, whereby its drafting committee consisted of sects rather than the inclusion of expertise and specialists .As a result, this study discussed the meaning of partisan quotas and its consistency with consensual democracy and its constitutionality, detailing obstacles of amendments of component representation in the amendments committee with the lapse of constitutional terms. This study has also developed sufficient solutions to solve the amendments' problem. We hope that these solutions will find its way to implementation.

Keywords: Constitutional amendments, Partisan quotas, the drafting committee of the constitution, Committee of fifty.

المقدمة

يُنتظر من التعديلات الدستورية أن تحل الأزمات، لكن ليس بالحسبان أن تتحول التعديلات نفسها إلى أزمة. نعم. فقد احتضن العراقيون دستور جمهوريتهم لسنة 2005، كونه باكورة حياة دستورية مستقرة قائمة على أساس الديمقراطية بعيدا عن الهزات العنيفة في انتقال مقاليد الحكم والسلطة.

إلا أن الغريب أن هذا الدستور جاء نتاجاً لمرحلة عصيبة شكلتها أحداث جسام أهمها احتلال البلاد عام 2003. لذا كان المُراد منه أن يتخلص من تلكم المرحلة ويضع أسس حياة نيابية جديدة ويكفل الحقوق ويصون الحريات، مع حرص واضعيه (غير المختصين بصياغة الدساتير) على تكريس مكاسبهم ومصالح الأحزاب والكيانات التي ينتمون إليها، مما جعل الدستور يحتمل ما لا يطيقه وسط معارضة مقاطعين له ولفكرة الانتخابات بأسرها.

أهمية البحث

تنبع أهمية البحث من بيان تأثير ممارسة السلطة بالأسلوب الحالي (المحاصصة الحزبية) على إجراء التعديلات الدستورية بوصفها مؤثراً كبيراً تمسكت به الطبقة السياسية الحاكمة وآمنت به. لذا لا نكرس جهدا كبيرا في هذا المقام لبحث فكرة التعديلات الدستورية بوصفها القانوني، فكثيرة هي الدراسات التي تناولتها، ولكن ننظر إليها من زاوية أسلوب التحاصص الحزبي.

هدف البحث

يكمن هدف البحث في تخليص الدستور من وادي الأزمات الذي أدخله فيه الحكام بعدم احترامهم لأحكامه من جهة، وغياب الضمانات القانونية الرصينة والحصيفة التي تكفل محاسبتهم وردعهم، ليكون الدستور الجديد ملبياً لآمال الأجيال الناشئة والقادمة، كي لا تنزلق البلاد مجددا لدوامة الصراع العنيف على السلطة كالانقلابات العسكرية والاحتلال ويعودون عودة القهقرى.

مشكلة البحث

تتمحور المشكلة حول إمكانية إجراء التعديلات وفقا للمادتين 126 و142 من الدستور مع اتباع الطبقة الحاكمة أسلوب المحاصصة الحزبية، وتعبيرها عن تطلعات المحكومين، أو تكون صورية تكرس مصالح الحكام أو القابضين على السلطة، وعما إذا كان بالإمكان تجاوز العقبات التي تعترض عملية التعديل والخروج من الأزمة.

منهجية البحث

انتظمت الدراسة على شاكلة توزعت إلى ثلاثة مباحث: الأول يبحث ارتباط ولادة الدستور بفكرة التعديل وبمطالب ثلاثة الأول الظروف المحيطة بولادة الدستور، والثاني التمثيل الطائفي للجنة كتابة الدستور، والثالث لمرافقة فكرة تعديل الدستور لولادته.

والمبحث الثاني تعرضنا فيه إلى أسلوب ممارسة السلطة بعد صدور الدستور (المحاصصة الحزبية) بمطالب ثلاثة عرضت فحواها وربطها بالديمقراطية التوافقية ودستوريتها. والمبحث الثالث عرجنا فيه على عقبات التعديل بمطالب ثلاثة: الأول خصصناها لمعضلة التعديل الأول والمطلب الثاني للتمثيل المكوناتي للجنة التعديل، والثالث لفوات المدة الدستورية. وأخيرا ختمنا الدراسة بخاتمة وضعنا فيها الحقائق المترشحة من البحث وحلول تمثل خريطة طريق للخروج من أزمة التعديلات الدستورية المرتقبة.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية 2023

المبحث الأول

ارتباط ولادة الدستور بفكرة التعديل

لقد كان في صدور دستور 2005 بوصفه أول دستور عراقي صدر بطريق ديمقراطي بأسلوب الاستفتاء الشعبي، فتحاً مبيناً انشرحت له الصدور، وبلسماً شافياً لجراح السنين التي خلفتها أنظمة الحكم المستبدة التي توالت في حكمها على البلاد الواحدة تلو الأخرى، فتم به التحول من الافتئات والانغلاق إلى الانعتاق والانطلاق.[1]

وبغية الوقوف على ظروف ولادة دستور جمهورية العراق لسنة 2005 لا بد من التطرق إلى الظروف التي رافقت إصداره والتطرق إلى لجنة كتابة الدستور وولادته مع حتمية تعديله.

المطلب الأول: الظروف المحيطة بولادة دستور 2005

شهدت الحقبة الممتدة من 14 تموز 1958 إلى 9 نيسان من عام 2003 منعطفاً خطيراً في تاريخ العراق السياسي والدستوري إذ طرأت فيها أحداث وصراعات كان الهدف منها أحكام القبضة على السلطة قدر الإمكان. وقد تميزت هذه الحقبة بتدخل القوات المسلحة في شؤون السياسة والحكم مما أضفى على السلطة طابعا عسكريا.[2]

وكان من أهم تلك الأحداث حركة 14 تموز لعام 1958 وحركة 8 شباط لعام 1963 وحركة 18 تشرين الثاني لعام 1963 وحركة 17 تموز لعام 1968. نتجت عن تلكم الانقلابات ستة دساتير مؤقتة وهي دستور 27 تموز لعام 1958.دستور 4 نيسان لعام 1963.دستور 22 نيسان لعام 1964.دستور 29 نيسان لعام 1964.دستور 21 أيلول لعام 1968.دستور 16 تموز لعام 1970.

وقد أطلقنا على تلكم الدساتير مصطلح الدساتير الانقلابية لأنها وثائق مكتوبة عليا يضعها الانقلابيون بعد نجاح حركتهم لإعادة ترتيب الأوضاع بما يتلاءم مع أحكام قبضتهم على السلطات متجاهلين الأسس الديمقراطية في وضع الدساتير وما تضمنته من أحكام. [3]

ولهذا يمكن تحديد ملامح هذه الطائفة من الدساتير بفقدانها الشرعية واقترانها بصفة التأقيت غير المحدد وتركيزها للسلطات وافتقارها للرقابة على دستورية القوانين وارتباطها بمن وضعوها.[4]

وبعيدا عن الولوج في تفاصيل تلكم الحقبة ووصولا إلى مرحلة الاحتلال عام 2003 غدت البلاد بعد إسقاط النظام القائم آنذاك في 9 / 4 / 2003، وبعد أن حلت سلطة الائتلاف المؤقتة جميع المؤسسات التي نص عليها دستور 16 تموز لعام 1970، غدت البلاد في حالة فراغ دستوري. لذا كان من اللازم إصدار دستور جديد يؤسس لهيئات جديدة تبعاً للتغيرات التي طرأت على شكل الدولة من جهة وعلى طبيعة نظام الحكم من جهة أخرى. ولهذا

---

[1] د.غازي فيصل مهدي . نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في الميزان. الطبعة الأولى. موسوعة الثقافة القانونية. بغداد. 2008. ص 3

[2] د.عدنان عاجل عبيد . القانون الدستوري. الطبعة الثالثة. منشورات مكتبة دار السلام القانونية. العراق. النجف الأشرف. 2021. ص 212

[3] د.عدنان عاجل عبيد . الدساتير الانقلابية في العراق. بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية. العدد 22 السنة 8 – 2015 ص 89

[4] د.عدنان عاجل عبيد . القانون الدستوري. المصدر السابق. ص 253

أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في 8 / آذار / 2004 موقعاً من أعضاء مجلس الحكم الانتقالي.[1]

المطلب الثاني: التمثيل الطائفي في لجنة كتابة دستور 2005

أسس قانون إدارة الدولة النواة الأولى للسلطة التأسيسية الأصلية المختصة بوضع دستور دائم للبلاد لتنتهي الفترة الانتقالية وتُناط شؤون الحكم إلى سلطة مدنية منتخبة تحكم البلاد حكماً دستورياً ديمقراطياً تداولياً .

لذا تولت الجمعية الوطنية المنتخبة في ظل قانون إدارة الدولة ومنذ الوهلة الأولى مهمة وضع الدستور، إذ انبثقت لجنة كتابة الدستور من رحمها وتشكلت من بعض أعضاء الجمعية الوطنية ومن آخرين غير ممثلين بها مراعاة لمكونات الشعب الرئيسية، إذ اختارت 55 نائبا بينهم 28 من مكون و15 من مكون معين و8 من قائمة ممثلة داخل البرلمان و4 يمثلون الأقليات ، وبعد أن قاطع مكون معين التمثيل في اللجنة تم إدخال مجموعة لم يكونوا ممثلين في الجمعية رغبة منها في تمثيل كافة المكونات ، إذ تم اختيار خمسة وعشرين عضوا تقرر أن يكون خمسة عشر منهم أعضاء فاعلين في لجنة الصياغة والعشرة المتبقية يرافقونهم كمستشارين ولا يحق لهم الاشتراك في المداولات[2] ، وبعد أن انتهت من مهمتها بوضع مسودة الدستور في 22 / 8 / 2005 ، عُرض على الاستفتاء الشعبي في 15 / 10 / 2005 وشارك فيه المصوتون بنسبة (64.6%) من مجموعهم البالغ (15.5) خمسة عشرة مليوناً ونصف نسمة ، وقد حاز على نسبة عالية وصلت إلى 79% من مجموع المصوتين [3].

هذا ودخل دستور 2005 حيز التنفيذ في 20 / حزيران / 2006 بعد أن نالت الحكومة العراقية الجديدة ثقة مجلس النواب استناداً إلى المادة 144 منه.

المطلب الثالث: مرافقة فكرة تعديل الدستور مع ولادته

تضمن دستور 2005 عند إصداره نصين تناولا طريقة تعديله، الأول نص المادة 126 الوارد ضمن الأحكام الختامية، والثاني نص المادة 142 التي وردت ضمن الأحكام الانتقالية، وتكمن الحكمة من إيراد تعديل الدستور في المادة 142 في رغبة المشرع الدستوري بتسهيل بعض الإجراءات أو الشروط المنصوص عليها في المادة 126 كما سنوضحه لاحقا، استجابة لاعتراض بعض الكيانات السياسية على مشروع الدستور وتطميناً لها بإمكانية تعديل أحكامه بعد نفاذه[4].

---

[1] طارق حرب. الدستور العراقي لسنة 2005 في بحوث ومقالات. الطبعة الأولى. منشورات دار الحنش. بغداد. 2007. ص 8

[2] محمد أحمد محمود. تعديل الدستور. الطبعة الأولى، منشورات مجلس النواب العراقي . الدائرة الإعلامية. بغداد 2010. ص 85

[3] طارق حرب. المصدر السابق. ص 8

[4] Haider Ala Hamoudi . Notes in Defense of the Iraq Constitution. University of Pennsylvania Journal of International Law. Vol.14.2011.p.1284.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية 2023

وأوردت المادة المذكورة أحكام التعديل والمدة الدستورية اللازمة لها لإجراء التصويت على التعديل، إذ يتم اقتراح التعديل من لجنة مشكلة من مجلس النواب تضم ممثلين عن المكونات الرئيسية للمجتمع العراقي، تقدم تقريراً عن التعديلات الضرورية الواجب إدخالها على الدستور خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ نفاذ الدستور. وبعدها يصوت مجلس النواب على البت بالتعديلات بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه لتعرض التعديلات على الاستفتاء الشعبي، خلال مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ موافقة مجلس النواب، ويعد الاستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين، وعدم رفض ثلثي المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر.

ومما تقدم يتضح جليا ولادة فكرة التعديلات الدستورية مع ولادة الدستور نفسه، بسبب اعتراض بعض المكونات على فكرة الدستور نفسه، أو الظروف المحيطة به، وما يترتب عليه من ضرورة إصداره لمعالجة آثار الاحتلال من جهة ولتطمين المكونات المعترضة من جهة أخرى مع النظر على العجلة في وضعه في خضم تلكم الظروف.

المبحث الثاني

أسلوب ممارسة السلطة بعد إصدار الدستور (المحاصصة الحزبية)

بعد نزول أحكام دستور الجمهورية لسنة 2005 وبعد إقراره إلى موضع التطبيق، تلقفها الواقع السياسي الذي لم يأت كصورة أمينة إلى نصوص الدستور، وقد يبدو البون الشاسع بين النص الدستوري والواقع ظاهرة طبيعية في الحياة الدستورية، إلا أن الخرق الصارخ لأحكامه يشكل المخالفة الدستورية بعينها، وبين هذا وذاك يبرز أسلوب المحاصصة الحزبية في ممارسة السلطة سلوكاً تمسكت به الطبقة الحاكمة. وبغية الغوص في تفصيلها سنوضح معناها وعلاقتها بالديمقراطية التوافقية ودستوريتها من عدمها.

المطلب الأول: فحوى المحاصصة الحزبية

طالما أخذت فكرة المحاصصة الحزبية صداها ووقعها في عملية توزيع السلطة أو الصراع عليها بين القوى السياسية، فعلى الرغم من تمثيل القوى السياسية في مجلس النواب حسب الأصوات التي حصلت عليها، إلا أن هدفها يمتد إلى التمثيل في مجلس الوزراء بصفة خاصة والسلطة التنفيذية بوجه عام، حسب ما حصلت عليه من مقاعد نيابية حصدتها بعدد الأصوات المصوتة لصالحها. وعليه فإن المحاصصة الحزبية قاعدة تتمسك الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب للحصول على مناصب وزارية أو تنفيذية حسب تمثيلها في السلطة التشريعية (مجلس النواب). ويتم تطبيقه بتحويل الحقائب الوزارية و منصب رئيس مجلس الوزراء إلى نقاط ، وبعدها يتم احتساب المقاعد النيابية للكتلة داخل مجلس النواب ، لتحصل بعدها على الحقائب الوزارية حسب ما تحصل عليه من نقاط نسبة إلى المقاعد النيابية ، فمثلا يتم تحويل المناصب الوزارية أو التنفيذية إلى نقاط ، وكل نقطة تعادل مقعدين في مجلس النواب ، وتحتاج كل كتلة ممثلة في مجلس النواب إلى أربع نقاط للحصول على وزارة غير سيادية وخمس نقاط للحصول على وزارة سيادية ، أما تكلفة منصب رئيس مجلس الوزراء فتعادل 15 نقطة أي ما يعادل 30 مقعدا نيابيا ،إن هذا التقسيم ليس من ابتداع المشرع الدستوري وإنما يرجع إلى اتفاق الكتل السياسية ،

وقد يتأرجح هذا الاتفاق حسب الصفقات المنعقدة بين الكتل السياسية الكبرة الممثلة في البرلمان ، وقد يختلف في جزئياته إلا أنه لا يخرج عن تلكم الآلية في مجملها[1].

وقد يطلق بعض الباحثين تسمية المحاصصة الطائفية على هذا الأسلوب تعبيرا عن توزيع المناصب بين الطوائف والمكونات، إلا أننا نعتقد أن هذا المصطلح لا يستقيم مع توزيع المناصب على أحزاب متحاصصة لا تمثل مكوناتها بمعنى الكلمة ولا سيما مع النظر إلى ظاهرة عزوف الناخبين عن المشاركة في الانتخابات النيابية واتساع حركة الاحتجاجات لعدم الرضا عن أداء السلطات والأحزاب السياسية المتصدية لها [2]، لذا تعد تسمية المحاصصة الحزبية أكثر دقة ومنطقا.

المطلب الثاني: ربط المحاصصة الحزبية بالديمقراطية التوافقية

قد يبرر بعض الباحثين أسلوب المحاصصة الحزبية سالف الذكر، بأنه صورة من صور الديمقراطية التوافقية ، وهي طريقة للحكم ظهرت مؤخرا بوصفها تطورا لفكرة ديمقراطية الأغلبية ، إذ أفرزت فكرة الديمقراطية بالأغلبية تطبيقا يشكل أزمة في بعض المجتمعات التعددية القائمة على الانتماء القومي و الديني والمذهبي، فقد يدفع حكم الأغلبية الجو الأقليات والإثنيات إلى سلوك سبل أخرى قد تصل إلى العنف لإرغام الأطراف الأخرى على منحها قدرا معقولا في إدارة الدولة وتداول السلطة ، لتضاف آليات حديثة أخرى إما للدستور أو للأعراف السياسية في ممارسة السلطة وتعد كل من سويسرا والنمسا وهولندا وبلجيكا تجارب حكم رسخت فكرة الديمقراطية التوافقية . وللإجابة على التساؤل المُثار بشأن النظر إلى أسلوب المحاصصة الحزبية المطبق في العراق منذ عام 2003 على أنه ضرب من ضروب الديمقراطية التوافقية يقتضي الأمر تعريفها وبيان عناصرها، ومن ثم الوصول إلى مبتغانا في الإجابة على السؤال المتقدم.

فقد عرفها الفقه الغربي بأنها (نوع من النظام السياسي باعتباره جمعاً لوحدات مكون لا تفقد هويتها عند الاندماج في شكل من أشكال الاتحاد) [3] ، ويرى جانب من الفقه السياسي العربي بأنها (توصيف حيادي لنمط معين من الأنظمة السياسية المنتشرة عالميا في نوع معين من المجتمعات) [4] .

أما الفقه العراقي فيعرفها بأنها (استراتيجية في إدارة النزاعات من خلال التعاون والاتفاق بين مختلف النخب، بدلا من التنافس واتخاذ القرارات بالأكثرية).[5]

ومما تقدم يظهر جليا أن المحاصصة طريقة حكم تتلافى سلبيات حكم الأغلبية بمنح القوميات أو الأقليات الأخرى مكنة الاشتراك في إدارة شؤون الدولة والحكم والاعتراض وترتيب الأثر عليه.

---

[1] د.عدنان عاجل عبيد .جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق . الطبعة الأولى. منشورات دار السلام القانونية. العراق. النجف الأشرف. 2021. ص 170.

[2] للمزيد من التفصيل. انظر حسين سلمان سكر. ظاهرة العزوف عن المشاركة في الانتخابات العامة وتأثيرها في شرعية السلطة. الطبعة الأولى. منشورات زين الحقوقية. بيروت. 2019. ص 33 ومابعدها

[3] آرنت ليبهارت . الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد. الطبعة الأولى. الفرات للنشر والتوزيع. بغداد – بيروت. 2006 ص 13

[4] د.رغيد الصلح . الديمقراطية التوافقية في إطارها العلمي واللبناني. الطبعة الأولى. إصدارات مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني. بيروت. 2007. ص 5

[5] شاكر الأنباري. الديمقراطية التوافقية – مفهومها ونماذجها. الطبعة الأولى، بيروت، 2007. ص 9

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية 2023

وثمة خصائص أربع للديمقراطية التوافقية الأولى الحكم من خلال ائتلاف واسع من الساسة في مجتمع تعددي ، والثانية منح الاعتراض المتبادل بين مستويات الحكم والقرار ، والثالثة النسبية أي تمثيل المكونات حسب نسبة تمثيلها في البرلمان ، والرابعة منح كل قطاع عالية من الاستقلال في إدارة شؤونه الداخلية الخاصة[1] . وللتمثيل على ما تقدم تتركز السلطات بيد الجمعية الوطنية في سويسرا ويتكون المجلس التنفيذي من سبعة أعضاء يمثلون حسب قوتهم الانتخابية: عضوين لكل من الراديكاليين والاشتراكيين والكاثوليك ، وعضو واحد من حزب الفلاحين .وفي ماليزيا منح دستورها لعام 1957 في المادة (2– ب) البرلمان حق تعديل حدود الولايات شريطة موافقة تلك الولايات وموافقة مجلس الحكام . وفي النمسا تشكل الحكومات الائتلافية بما يتناسب مع حجم الأحزاب الانتخابي. وتتبنى بعض الدول الأوربية صيغة النظام الفيدرالي من أجل تحقيق الاستقلال الفئوي بدرجة عالية منها ألمانيا وسويسرا وكندا.[2]

نقول يقينا قاطعين إن أسلوب المحاصصة الحزبية المتبع في العراق بعيدٌ بعد المشرقين عن الديمقراطية التوافقية وذلك للأسباب التالية:

1) تأتي مرحلة الديمقراطية التوافقية بعد اتباع صيغ الديمقراطية بالأغلبية ويصدق هذا في جميع الدول التي طبقتها، في حين ظهر أسلوب المحاصصة بعد زوال حكم دكتاتوري مقيت دون المرور بمرحلة حكم الأغلبية.
2) تؤدي الدول الإقليمية دورا كبير في إجراء الانتخابات وتعزيز الانقسامات، لا بل إن اغلب الكتل السياسية تستقوي على بعضها بدول إقليمية تستمد منها الدعم والعزم.
3) تشيع ثقافة الحكم الرشيد وقدسية المال العام في الدول التي تتبنى الديمقراطية التوافقية، لذا لا يمكن الحديث عنها مع استباحة المال العام وارتفاع معدلات الفساد الإداري والمالي الناتج عن الفساد السياسي وتعرض الاقتصاد بين الفينة والأخرى إلى هزات عنيفة ناتجة عن اعتماده ريع بيع النفط العام وغياب تنوعه، وما ينتج عنها من ارتفاع في معدلات البطالة ونقص حاد في الخدمات [3].

وعليه لا صلة تذكر بين الديمقراطية التوافقية حسب مفهومها المتقدم والمحاصصة الحزبية في العراق.

المطلب الثالث: دستورية المحاصصة الحزبية

لم يشرْ دستور 2005 صراحة أو ضمناً إلى فكرة المحاصصة الحزبية، إلا أن المحكمة الاتحادية العليا تطرقت إليها في أحكامها عبر مرحلتين:

المرحلة الأولى : قضت فيها بدستورية المحاصصة في توزيع الحقائب الوزارية إذ جاء في حكمها الصادر في 2011/10/18 (... إن الوزارة الحالية هي وزارة (شراكة وطنية) جرى التوافق السياسي على تسمية أعضائها ومنهم الوزراء وكالة ، وجرى التوافق بين الكتل السياسية على توزيع حقائب هذه الوزارات فيما بينها وكل حسب استحقاقه البرلماني وإن تسمية وزراء هذه الوزارات يتم بالتوافق بين هذه الكتل الممثلة في الوزارة الحالية وتقديم

---

(1) آرنت ليبهارت. المصدر السابق. ص 47

(2) آرنت ليبهارت. المصدر السابق. ص 56

(3) للاطلاع على معدلات الفساد الإداري والمالي انظر تقرير هيئة النزاهة لعام 2021 . منشور على موقع هيئة النزاهة https://nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=6848 تاريخ الزيارة 21/ 4/ 2022

الأسماء إلى مجلس النواب لمناقشتها والتصويت بالثقة أو بعدم الثقة عليها...)[1] وبذا أقرت المحكمة بحكمها هذا الممارسات العملية في تشكيل توزيع المناصب حسب الاستحقاق الانتخابي للكتل البرلمانية، مؤسسة بذلك لقاعدة دستورية نابعة من حكم قضائي ملزم للسلطات كافة [2].

إن هذا الأسلوب في تشكيل الحكومة أوجد وزارات مهيضة الجناح لا تقوى على القيام بواجباتها من تحقيق التنمية ومكافحة الفساد بل إنها أسهمت وزادت من سطوته في مؤسسات الدولة.

المرحلة الثانية: مرحلة العزوف عن خلع الدستورية على المحاصصة، فقد تراجعت المحكمة عن التسليم بدستورية فكرة الاستحقاق الانتخابي بفعل الضغط الشعبي وموجة الاستياء والتظاهرات من تقسيم الحقائب الوزارية على الكتل السياسية إذ قضت بحكمها الصادر في 2019/10/28، بعدم دستورية قرار مجلس النواب ذي العدد 44 لسنة 2008 المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (4102) من 2008/12/24 [3].

وجاء في حكمها (إن قيام القوائم والكتل السياسية بالمطالبة بمناصب وكلاء الوزارات ورئاسة الهيئات والدرجات الخاصة في أجهزة الدولة وفق استحقاقها هو الآخر لا سند له من الدستور... إن السير في خلاف ما نص الدستور عليه قد خلق ما يدعى بـ(المحاصصة السياسية) في توزيع المناصب التي ورد ذكرها وما نجم من ذلك من سلبيات أثرت في مسارات الدولة وفي غير الصالح العام إضافة إلى مخالفتها لمبدأ المساواة بين العراقيين ... وخالفت كذلك مبدأ تكافؤ الفرص ...)[4].

إن تقرير المحكمة لعدم دستورية الاستحقاق الانتخابي يطوي صفحة سنوات عجاف كانت فيها الحقائب والمناصب التنفيذية تتوزع توزيع الغنائم على غير منوال وإن أتت هذه الخطوة متأخرة من المحكمة هي أفضل من ألا تأتي مطلقاً، وعليه كل حكومة تتشكل وفقا لأسلوب المحاصصة تكون عارية عن الشرعية مفتقرة للدستورية.

---

[1] حكم المحكمة في الدعوى 53/اتحادية /2011 في 2011/10/18 منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الويب سايت http://iraqfsc.iq تاريخ الزيارة 2019/12/25.

[2] نصت المادة (94) من دستور 2005 على أن (أحكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا باتت ملزمة للسلطات كافة) .

[3] إذ جاء في الفقرة السادسة من القرار المذكور بأن (تنفيذ المتفق عليه من مطاليب القوائم والكتل السياسية وفق استحقاقاتها في أجهزة الدولة لمناصب وكلاء الوزارات ورؤساء الهيئات والمؤسسات والدرجات الخاصة وعلى مجلس النواب الإسراع في المصادقة على الدرجات الخاصة) .

[4] حكم المحكمة في الدعوى 89/اتحادية/ 2019 في 2019/10/28 منشور على موقع المحكمة على الويب سايت https//iraqfsc.iq تاريخ الزيارة 2019/4/30.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية 2023

المبحث الثالث

عقبات تعديل دستور 2005

تتبدى عقبات تعديل دستور 2005 جلية عند التعرض لمعضل التعديل الأول، والتمثيل المكوناتي للجنة التعديل الأول، وفوات المدة الدستورية للتعديل.

المطلب الأول: معضلة التعديل الأول

كان يفترض إجراء التعديل الأول لدستور 2005 خلال بضعة أشهر من صدوره، إذ ألزم المشرع الدستوري لجنة التعديلات الدستورية المشكلة من مجلس النواب أن تقدم تقريرا إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر تتضمن التوصية بالتعديلات الواجب إجراؤها على الدستور [1]، وقد انصرمت المدة المذكورة وغدت نسياً منسياً لفوات ما يقارب السبعة عشر عاماً، لذا لم ير التعديل الأول النور، والتساؤل الذي يثور، أن الدستور قد حدد إجراءات التعديل بموجب المادتين 126 و 142 منه، فبمقتضى أي مادة يعدل الدستور للمرة الأولى ؟

للإجابة على التساؤل المتقدم ينبغي إيراد حكم المادتين:[2]

أولا: التعديل بموجب المادة 126: ثمة شروط ومحددات نصت عليها المادة 126 ينبغي اتباعها عند عملية التعديل يمكن إجمالها بالآتي:

1) **من ناحية اقتراح التعديل:** إذ يكون لرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء مجتمعين، أو لخمس أعضاء مجلس النواب حق اقتراح التعديل.
2) **قيود التعديل:** إذ أورد الدستور حظراً موضوعياً مؤقتاً منع بموجبه تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين.
3) **الموافقة على التعديل:** اشترط الدستور موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب على التعديل ليُعرض بعدها على الاستفتاء العام.
4) **إقرار التعديل:** إذ ينبغي أن يوافق الشعب على التعديلات المطروحة في مجلس النواب بالاستفتاء الشعبي ويعد الاستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين.
5) **المصادقة على التعديل:** على رئيس الجمهورية المصادقة على التعديل المقر بالاستفتاء الشعبي خلال سبعة أيام، ويُعد التصديق حاصلاً بعد انتهاء المدة المذكور وإن لم يصادق، مما يعني أن مصادقة رئيس الجمهورية على التعديل وفقاً للمادة 126 مصادقة حكمية.
6) **تعديل صلاحيات الأقاليم:** إذ لا يجوز إدخال أي تعديل على صلاحيات الأقاليم غير الداخلة في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكان الأقاليم في الاستفتاء الشعبي.

- **ثانيا: تعديل الدستور وفقاً للمادة 142:**

ويمكن إجمال شروط التعديل وفقاً للمادة 142:

---

[1] المادة 142 من دستور جمهورية العراق لسنة 2005 .

[2] د.عدنان عاجل عبيد . القانون الدستوري . المصدر السابق . ص 295

1) **اقتراح التعديل:** يتم اقتراح التعديل من لجنة مشكلة من مجلس النواب تضم ممثلين عن المكونات الرئيسية للمجتمع العراقي، تقدم تقريراً عن التعديلات الضرورية الواجب إدخالها على الدستور خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ نفاذ الدستور.
2) **قيود التعديل:** لا يسري الحظر الموضوعي المؤقت الوارد في المادة 126 على التعديلات المتقدمة وبذلك يمكن تعديل المواد الواردة في الباب الأول والباب الثاني أسوة بالمواد الأخرى.
3) **الموافقة على التعديل:** اكتفى الدستور بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب لتعرض التعديلات على الاستفتاء الشعبي.
4) **إقرار التعديل:** تطرح المواد المعدلة في مجلس النواب على الاستفتاء الشعبي خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ موافقة مجلس النواب، ويعد الاستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين، وعدم رفض ثلثي المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر.
5) **المصادقة على التعديل:** لم تشترط المادة 142 مصادقة رئيس الجمهورية الحكمية أو الفعلية على التعديلات بعد عرضها على الاستفتاء الشعبي لذا يمكن القول بأن التعديلات تعد مصادقاً عليها بعد إقرار الشعب لها بالاستفتاء العام.
6) **تعديل صلاحيات الأقاليم:** يمكن إدخال تعديلات على صلاحيات الأقاليم وفقاً للمادة 142 دون الحاجة إلى موافقة السلطة التشريعية أو الشعب في تلك الأقاليم.

ومما تقدم يتضح أن التعديل الأول يتم أجراؤه استنادا إلى المادة 142 بوصفها مادة انتقالية وردت ضمن الأحكام المؤقتة التي يتم الاستعانة بها لتعديل المرة الأولى، وبعد البت بالتعديلات إيجابا أو سلبا، تسري أحكام المادة 126 لإجراء التعديل بعد أن وردت ضمن الأحكام الختامية غير الانتقالية.

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا بحكمها الصادر في 2017/5/21 المعنى المتقدم عندما قضت بـ (... إن تطبيق أحكام المادة 126 من الدستور عند تقديم مقترح بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور لا يكون إلا بعد البت في التعديلات التي أوصت بها اللجنة المنصوص عليها في الفقرة (أولا) من المادة 142 ووفق الإجراءات المرسومة بهذه المادة) ، وقد جاء حكم رأي المحكمة هذا ردا على طلب تفسيري تقدم به مجلس النواب إليها يستفهم بمقتضاه عن المادة الدستورية التي يتم الركون إليها لتعديل الدستور للمرة الأولى .[1]

المطلب الثاني: التمثيل المكوناتي للجنة التعديل الأول

ثبت بالدليل القاطع والبرهان الساطع أن كل من إرادتي المشرع الدستوري في دستور 2005 والمحكمة الاتحادية العليا بمقتضى حكمها سالف الذكر، قد اتجهتا إلى أن التعديل يتم للمرة الأولى استنادا إلى المادة 142، وأن المادة المذكورة قضت بأن يكون التعديل مقترحا من لجنة، واشترطت شرطين في تلكم اللجنة. الشرط الأول: أن تضم في عضويتها أعضاء مجلس النواب فقط.

[1] حكم المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد 54/ اتحادية / 2017 في 2017/5/21 . منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا: https://www.iraqfsc.iq/t.2017/ . تاريخ الزيارة : 2022/4/30

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية 2023

الشرط الثاني: أن تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي.

وعند التمعن بالشرطين المتقدمين نجد أن الأول منع دخول أعضاء آخرين من غير أعضاء مجلس النواب، وأنها اقتصرت على المكونات الرئيسية في الشرط الثاني مخالفة بذلك قاعدة المساواة المشار إليها في المادة 14 من الدستور لتجاهلها المكونات الأخرى وقصرها التعديل على المكونات الرئيسة مجانبة مبدأ المواطنة وحق المشاركة في الشؤون العامة[1].

وعند الرجوع إلى تجارب الدول المقارنة وتعاملها مع انبثاق مقترحات التعديلات الدستورية فقد أصدرت رئاسة الجمهورية المصرية قرارها ذا العدد 570 في 2013/9/1 بتشكيل لجنة الخمسين المكونة من خمسين عضوا تقوم بدراسة مشروعات التعديلات الدستورية الواردة إليها من لجنة الخبراء المشار إليها في المادة 28 من الإعلان الدستوري الصادر في 8/ 7/ 2013 وعلى أثرها تم تعديل مجمل أحكام دستور 2012 بدستور 2014.[2]

وقد ضمت لجنة الخبراء (اثنين من أعضاء المحكمة الدستورية العليا وهيئة المفوضين بها واثنين من قضاة القضاء العادي واثنين من قضاة مجلس الدولة وأربعة من أساتذة القانون الدستوري بالجامعات المصرية وتختار المجالس العليا للهيئات والجهات القضاة المذكورة ممثلوها ويختار المجلس الأعلى للجامعات أساتذة القانون الدستوري وتختص اللجنة باقتراح التعديلات على دستور 2012 المعطل).[3]

أما لجنة الخمسين فقوامها أعضاء يمثلون (كافة فئات المجتمع وطوائفه وتنوعاته السكانية، وعلى الأخص الأحزاب والمثقفين والعمال والفلاحين وأعضاء النقابات المهنية والاتحادات النوعية والمجالس القومية والأزهر والكنائس والقوات المسلحة والشرطة والشخصيات العامة، على أن يكون من بينهم عشرة من الشباب والنساء على الأقل، وترشح كل جهة ممثليها، ويرشح مجلس الوزراء الشخصيات العامة).[4]

ومما تقدم نلحظ أن المشرع المصري قد عمد إلى نشر مسألة التعديلات الدستورية بين فئات الشعب من أساتذة وقضاة ونقابات ومؤسسات تعليمية وشخصيات سياسية وأقليات بوصفها شأنا عاما يخص جميع المواطنين ولا يقتصر على مكون معين، وقد احتج بعض المواطنين على موقف المشرع العراقي هذا

---

[1] نصت المادة 14 من دستور 2005 على ما نصه (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الراي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي) ، وهذا النص يضع قاعدة عامة مبناها فكرة المساواة أمام القانون ورفض التمييز على الأسس المتقدمة وبضمنها الوضع الاجتماعي ، مما يتناقض تماما مع ماورد من أن اللجنة تضم أعضاء من المكونات الرئيسة في المجتمع العراقي .

[2] إذ نصت المادة 246 من دستور 2014 على ما نصه (يلغى الإعلان الدستوري الصادر في 5 يوليو 2013 و الإعلان الدستوري الصادر في 8 يونيو 2013 ، وأي نصوص دستورية أو أحكام وردت في الدستور الصادر سنة 2012 ، ولم تتناولها هذه الوثيقة الدستورية تعتبر ملغاة من تاريخ العمل بها، ويبقى نافذا ما ترتب عليها من آثار) .

[3] المادة 28 من الإعلان الدستوري الصادر 2013/7/8 منشور على موقع منظمة دعم بناء الدساتير العالم الويب سايت : https://constitutionnet.org/vl/item/msr-lln-ldstwry-lsdr-fy-8-tmwzywlyw-2013 تاريخ الزيارة 2022/5/9

[4] قرار رئيس الجمهورية المؤقت عدلي منصور رقم 570 في 2013/9/1 . منشور في الجريدة الرسمية العدد 35 مكرر في 2013/9/1 . متاحة على موقع منشورات قانونية الويب سايت : https://manshurat.org/node/1700 تاريخ الزيارة 2022/5/9 لمزيد من الاطلاع على تجربة التعديلات الدستورية في مصر انظر . د.محمد علي سويلم . الدستور الانتقالي .الطبعة الأولى . دار المطبوعات الجامعية . الإسكندرية . 2013 ص 8 وما بعدها. د.ياسر محمد عبد السلام . البسيط في النظام الدستوري المصري (مصر بين دستورين) . الطبعة الثانية . دار النهضة العربية .القاهرة .2014 . ص 11 وما بعدها .

وقاضوه أمام المحكمة الاتحادية العليا مستندين إلى أن قصر لجنة التعديلات الدستورية على (مكونات المجتمع العراقي) لا يشمل المكون السياسي حسب وإنما يمتد إلى المكونات الثقافية والاقتصادية والمكونات الممثلة للمصالح العامة للمجتمع. [1]

وما فكرة حصر التعديلات الدستورية لدى المكونات الرئيسة وقصرها عليها فقط وإخراجها من دائرة المواطنة إلا تكريسا واضحا لفكرة المحاصصة الحزبية التي لفظتها الفئات المجتمعية ورفضتها المحكمة الاتحادية العليا في أحكامها كما أسلفنا ، كما لا يمكن الاعتماد على أعضاء مجلس النواب فقط في اقتراح التعديلات والتصويت عليها دون وجود خبراء متخصصين بالفقه القانوني عامة والفقه الدستوري خاصة وقضائه ، لذا نأمل من المشرع العراقي أن يحذو حذو زميله المصري وأن يلتزم بنصوص الدستور الذي وضعها بنفسه من مبدأ المساواة بين المواطنين ويشرك المعنيين بالتعديلات وأصحاب الخبرة والكفاءة فهو خير وأفضل عملا [2].

المطلب الثالث: فوات المدة الدستورية

وقد صرحت تلكم المادة جهاراً أنّه ينبغي على لجنة التعديلات الدستورية تقديم توصياتها بالتعديل إلى مجلس النواب خلال مدة أربعة أشهر من بداية عمله، ويبدو أن المجلس لم يبت بالتعديلات المذكورة إلى يومنا هذا!

لذا ينهض تساؤل كبير: هل فوات المدة المذكورة يسقط نصها من صومعة النصوص الدستورية لعدم الاستعمال وفقا للأجل المحدد، أم يبقى شاخصاً واجب النفاذ؟

يمكن الوقوف على عقبة فوات المدة الدستورية للنص من خلال التطرق إلى رغبة الطبقة السياسية بإجراء التعديل ورغبة الشعب بوصفه صاحب السلطة وشرعيتها وموقف المحكمة الاتحادية العليا من فوات المدة.

بالرغم من ولادة فكرة تعديل الدستور مع ولادة الدستور نفسه كما مر بنا سابقا، وعزوف مكون من المكونات عن الانسياق مع فكرة الدستورية في ظل الظروف التي كانت سائدة آنذاك، والتسليم بضرورة التعديل بعد الإقرار، فلم يحصل أي تعديل للدستور منذ نفاذه عام 2006 إلى يومنا هذا 2022. ويبدو أن الطبقة السياسية التي أسهمت في وضعه نسيت أو تناست أو تنصلت من فكرة التعديل نفسها وارتضت بالدستور كما صدر، لأنها اندمجت بفكرة المحاصصة الحزبية وجنت أكلها من مناصب ومزايا تنعم بها وتمرح كمرح الفراشات بحبات الزهور. ولا نرضى غير هذا التفسير لتأخير التعديلات عن أجلها المحدد لا سيما أن الدستور قد أوكل مهمة اقتراح التعديلات إلى لجنة تنبثق عن مجلس النواب نفسه، أي مسرح الطبقة السياسية الماسكة بزمام الحكم منذ وضع الدستور.

---

[1] حكم المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد 128/اتحادية / 2019 في 2019/12/16 . منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا . ويب سايت https://www.iraqfsc.iq/krarid/128_fed_2019.pdf تاريخ الزيارة 2022/5/9 .

[2] للمزيد من اللاطلاع على الإشراك الواسع في التعديلات الدستورية انظر :

Cooter, Robert D. The Strategic Constitution (2000). Berkeley Law Books. Book 3 .p360

بالمقابل أفرزت فكرة المحاصصة الحزبية إرثا كبيرا من الفشل والفساد والإخفاق [1] ، ولد استياء شعبيا كبيرا تُرجم إلى تظاهرات كبيرة عارمة تطالب بنسف أركان النظام السياسي بأكمله [2] ، وبالتالي حتمية تعديل الدستور لأنه أسس لنظام سياسي مرفوض شعبيا بالاحتجاجات والتظاهرات تارة وبالعزوف عن المشاركة في الانتخابات البرلمانية تارة أخرى [3]. ومهما يكن شكل تمسك الطبقة السياسية بالدستور والنظام السياسي التي تتبناه، تبقى الكلمة الفصل للشعب صاحب السلطة والمقرر لشرعيتها وهذا ما صرح به الدستور نفسه.

وبين المتمسك بالدستور والرافض له يبرز دور القضاء الدستوري في فرض حكم القانون، ولا مغالاة إذا ما قلنا إنّ المحكمة الاتحادية العليا كانت المنقذ للمادة من 142 من الزوال بسبب فوات المدة وإليكم الدليل بشي من التفصيل:

إذ قضت المحكمة الاتحادية العليا باستمرارية نفاذ المادة 142على الرغم من انتهاء الأجل المحدد لها في مواضع ثلاث:

الموضع الأول: بحكمها ذي العدد 54 / اتحادية / 2017 الصادر في 2017/5/21، إذ طلب مجلس النواب من المحكمة تحديد أي من المادتين 126 و142 يتم بموجبها التعديل لأول مرة وأجابت المحكمة صراحة بالأولوية للمادة 142لأنها استثناء على أحكام المادة 126 [4]، مع الإشارة إلى أن رأي المحكمة هذا قد صدر عام 2017 أي بعد تصرم الميعاد المحدد في المادة 142 .

الموضع الثاني: بمقتضى حكمها ذي العدد 128 / اتحادية / 2019 الصادر في 2019/12/16، عند ردها دعوى المدعي الذي طعن بدستورية تشكيل مجلس النواب للجنة التعديلات الدستورية وفقا للمادة 142 وقضت ما نصه (...وبصدد الادعاء بأن النص يقضي أن يكون تشكيل اللجنة في بداية عمل المجلس فإن ذلك لا يحول دون تشكيلها لاحقاً مادام حكمها قائماً ولم يلغ أو يعدل ...) [5].

الموضع الثالث: فقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا بحكميها صاحبي الأعداد 51/ اتحادية / 2010 في 2010/7/13 و 71/ اتحادية / 2019 في 2019/7/28 بأن المدد الواردة في نصوص الدستور مدد تنظيمية وليست مدد سقوط، أي أن المشرع الدستوري يذكرها لتوجيه السلطات بمراعاتها، ولا يترتب على فواتها سقوط حكم النص من نصوص الدستور [6].

---

[1] فقد احتل العراق مراتب متقدمة ضمن تصنيف الدول الأكثر فسادا في العالم حسب تقارير منظمة الشفافية العالمية وهيئة النزاهة . انظر د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد . القضاء الإداري . الطبعة الرابعة . منشورات مكتبة دار السلام القانونية . النجف الأشرف . 2020 .ص 136

[2] ومن أبرزها حركة الاحتجاجات الشعبية التي انطلقت في تشرين الأول من عام 2019 وانتهت باستقالة حكومة عادل عبد المهدي وحل مجلس النواب وإجراء انتخابات مبكرة مع تعديل قانون انتخابات مجلس النواب .

[3] شكلت نسب مشاركات الناخبين في الانتخابات البرلمانية في العراق لعام 2018 نسبا متدنية ، لذا يذهب الفقه السياسي والدستوري إلى اعتبار عزوف الناخبين عن الإدلاء بأصواتهم ضربا من ضروب الاحتجاج على النظام السياسي القائم .انظر حسين سلمان سكر . ظاهرة العزوف عن المشاركة في الانتخابات العامة وتأثيرها على السلطة . الطبعة الأولى . منشورات زين الحقوقية . بيروت . 2019 . ص 151.

[4] منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا : ويب سايت https://www.iraqfsc.iq/s.2017/ تاريخ الزيارة 2022/5/12

[5] منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا : ويب سايت https://www.iraqfsc.iq/s.2019/ تاريخ الزيارة 13/ 2022/5

[6] د.مصدق عادل طالب . المدد الدستورية . دار السنهوري . بيروت . 2018 . ص 139 .

وعليه فقد مدت المحكمة الاتحادية العليا حكم المادة 142 من الدستور مداً إلى أجل غير محدد ومنحت مجلس النواب الفسحة الكبيرة من أجل الدفع باتجاه إجراء تعديل الدستور للمرة الأولى بعد مرور ما يناهز العقد والنصف من الزمن.

ومع تقديرنا العالي لرأي المحكمة هذا فإننا نعتقد أن موقفها هذا جاء حرصا منها على إحياء فكرة تعديل الدستور من جهة، ومنعا لوأد فكرتها من الطبقة السياسية من جهة أخرى.

ولكننا نرى أن تصرم أكثر من خمسة عشر سنة من الزمن على حكم مادة دستورية ألزم فيها المشرع الدستوري لجنة التعديلات الدستورية تقديم تقرير التعديلات إلى مجلس النواب **(خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر)** كما عبر المشرع عنها، يقود إلى حقيقة لا بد من الإفصاح عنها وهي أن استعانة المشرع بعبارة **(لا تتجاوز)** دلالة نصية على حتمية مراعاة المدة التي تلت العبارة فهو لم يقل (خلال مدة)، مما يحدو بنا إلى القول بأن المدة المذكورة مدة حتمية ترتب على تجاوزها خرق دستوري واضح حاولت المحكمة التخفيف من غلوائه، لذا نعتقد أن حكم المادة قد سقط لسببين الأول : تجاهل مجلس النواب للمدة الحتمية، والثاني عدم رغبته في إجراء التعديلات ، وقد يقود منطق رأينا هذا إلى الجنوح إلى المادة 126 في إجراء التعديل، ولا نميل إلى ذلك أيضا لشدة إجراءات التعديل وتعقيدها إذا نظرنا إلى الواقع السياسي ، فلم يجر التعديل استنادا إلى المادة 124 ذات الإجراءات الأسهل، ومن باب أولى لا يجري وفقا للمادة 126 ذات الإجراءات الأشد، لذا نقول يقينا قاطعين: إنّ تعديل دستور 2005 استنادا إلى المادتين المذكورتين محال ولا يحدث حتى يلج الجمل في سم الخياط.

وبهذا الصدد لا نقطع باستحالة إجراء التعديل وإنما نسلم باستحالته وفقا لحكم المادتين، لذا من الممكن أن نجريه استنادا إلى إعلان دستوري يصدره مجلس النواب ويعرضه على الشعب للاستفتاء، يقضي فيه بتشكيل هيئة خبراء مكونة من أساتيذ قانون وقضاة ومحامين مختصين بالشأن الدستوري تقترح التعديلات، وهيئة دراسة تتكون من الفئات المجتمعية والشخصيات القانونية والسياسية والنقابات والاتحادات ومؤسسات المجتمع المدني وإن أقرتها تعرض على الاستفتاء للتصويت عليها ، وبذلك وضعنا سلطة الشعب موضوع التنفيذ عند إقراره للإعلان الدستوري والاستفتاء على التعديلات، وأبعدنا الطبقة السياسية الممتنعة عن التعديل عن مسألة التعديلات لمنع عرقلتها مجددا. وبذلك ترى التعديلات النور وتسير الأمور نحو نظام سياسي يقره الشعب من خلال دستور، يكون موضع تقديس واحترام، تتولى كفالته محكمة دستورية حصيفة تضعها التعديلات نفسها وترصنها وما ذلك على الناخبين والمستفتين ببعيد.

الخاتمة

إن الحلول التي نوصي بها هي خطوات طريق لا بد من سلوكه وإن كان متأخرا ، وكما يقال أن تأتي متأخرا أفضل من ألا تأتي، كما يمكن القول بأن الطريق التي تم سلوكه فيما مضى بعد إسقاط النظام السياسي عام 2003 القائم آنذاك، كان طريقا محفوفا بالأزمات والصدمات ، أنتج دستورا مشوها لا يشتمل على أغلب النظريات العلمية في الفقه الدستوري المقارن، كما أن فترة تطبيقه كانت تؤشر إلى عدم احترام الطبقة السياسية لأحكامه وخرقها بأي اتفاق سياسي يمكن أن تجتمع عليه، مما جعل التوافق السياسي يحتل مرتبة أعلى من النص الدستوري نفسه، ليأخذ ببعض أحكامه ويترك بعضها الآخر، متجاهلين أن النصوص الدستورية لا تجتزأ ، وأن كل الأزمات الحاصلة لا

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية 2023

بد أن تنتهي بأحكام الدستور كونه منجزا شعبيا مقدسا يقيد الحكام أو القابضين على السلطة لصالح الحقوق والحريات العائدة للمحكومين.

وعند استشراف المستقبل نقول إن القائمين على الحكم في العراق أمام طريقين أحلاهما مر، الأول هو المضي بإجراء التعديلات والتنازل عن التركة الكبيرة من الامتيازات والنفوذ والبدء بحياة دستورية متوازنة، والثاني ترك الوضع كما هو عليه دون تعديل وبالتالي انتظار المجهول وقد تخرج مجريات الأمور عن مجراها مما يفتح باب الانقلابات والهزات العنيفة في انتقال السلطة ومغادرة مبدأ التداول السلمي للسلطة.

وقبل وضع خريطة الطريق للتعديلات لا بد أن نضع أمامنا نتائج توصلنا لها من خلال مسيرة البحث وهي:

اولاً: النتائج

- وِلدت فكرة تعديل دستور 2005 مع وضعه لصدوره على عجالة مع تطمين مكون معين بإمكانية تعديله.
- إن إجراءات تعديل الدستور استنادا إلى المادة 142 أخف نسبيا من إجراءات تعديله وفقا للمادة 126، وكان القصد من هذا تيسير عملية تعديله للمرة الأولى، ومهما يكن من أمر فإن هذا لا يغير وصفه بأنه دستور جامد.
- نشا أسلوب المحاصصة الحزبية في ثنايا الواقع السياسي ولا سند له في الدستور، مما يشكل مخالفة دستورية بشهادة المحكمة الاتحادية العليا، كما لا يخلع عليه وصف العرف الدستوري بسبب الرفض الكبير له، مما يفقده عنصر القبول والإلزام بوصفه الركن الثاني التي يستند إليه العرف الدستوري بعد الركن الأول وهو العادة أو الاعتياد، لذا فإن أسلوب المحاصصة الحزبية في العراق عادة دستورية وليس عرفا دستوريا.
- إن اعتياد الطبقة الحاكمة على أسلوب التحاصص لا يمكن رده لفكرة الديمقراطية التوافقية، لأن الأخيرة مشاركة مكونات أو أقليات أو إثنيات ، في حين المطبق في العراق تحاصص أحزاب وتخادم فيما بينها حسب شروطها دون إمكانية الاحتجاج بالمواطنة.
- إن المدة المقترنة بالمادة 142 هي مدة حتمية ملزمة كإلزام النص الدستوري، وإن حاولت المحكمة الاتحادية العليا مد أثرها بعد تصرمها، بسبب صياغة المشرع الدستوري الدالة على حتميتها.
- لقد جانب المشرع الدستوري العراقي عنصر التخصص والخبرة في تشريعه لنص المادة 142 عندما قصر تشكيل اللجنة على المكونات الرئيسة، وعلى أعضاء مجلس النواب حسب، متناسيا كبار فقهاء القانون الدستوري والقضاة والمحامين وأصحاب الحرفة القانونية وما أكثرهم في بلدنا! وهو ما جنح إليه المشرع المصري عام 2013 عندما عزم إجراء التعديلات على دستور 2012 عندما زج الخبراء وفئات المجتمع.

ثانياً: التوصيات

إن ما توصلنا إليه من نتائج متقدمة يحدو بنا إلى وضع الحل، ونعتقد أنه خطوات شرعية، تشكل خريطة طريق لإنقاذ فكرتي الشرعية والدستورية في العراق، مع الحرص على الانتقال السلمي للسلطة بوصفة المنجز الأكبر الذي ظفر به العراقيون بعد الأحداث الجسام.

وتتلخص تلكم الخطوات بالتالي:

الخطوة الأولى : إصدار مجلس النواب بوصفه ممثلا للشعب ، إعلانا دستوريا ، يعطل فيه سريان أحكام المادة 142 وبعض النصوص المعرقلة لعملية التعديل ، وتضمينه نصا بتشكيل لجنة خبراء من فقهاء وقضاة ورجال قانون متخصصين بالقانون عامة وبالقانون الدستوري خاصة لتعديل نصوص دستور 2005 بأكملها دون قيد أو استثناء لأي نص ، ونصا آخر يتضمن تشكيل لجنة متخصصة بدراسة التعديلات تتضمن ممثلين من ذوي الخبرة والاختصاص من النقابات والجامعات والمحاكم والأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني وأقليات وفئات المجتمع الأخرى ، لتتولى دراسة تعديلات لجنة الخبراء على أن توزع عليهم حسب التخصص وكل فئة متخصصة تتولى دراسة باب من أبواب النصوص المقترحة.

الخطوة الثانية: النص في الإعلان الدستوري على تولى رئيس المحكمة الاتحادية العليا رئاسة الجمهورية وتولى رئيس مجلس القضاء رئاسة الوزراء بصورة مؤقتة على أن يتولوا تسيير أمور البلاد وإنجاز مسألة التعديلات الدستورية من تشكيل لجنة الخبراء ولجنة الدراسة والاستفتاء خلال مدة أقصاها سنة من تاريخ صدور الإعلان.

الخطوة الثالثة: طرح التعديلات المقترحة على الاستفتاء الشعبي، وتعد ناجحة ومقرة من الشعب عند حصولها على أغلبية عدد المصوتين.

الخطوة الرابعة: في حالة عدم حصول التعديلات على أغلبية عدد المصوتين، يصار إلى إعادتها إلى لجنة الخبراء لإعادة صياغتها وعرضها على لجنة الدراسة ومن ثم الاستفتاء.

إن تلكم الخطوات تخرج مسألة التعديلات الدستورية من أروقة المحاصصات والصفقات وتدخلها إلى دائرة المعنيين بالدستور وتعديلاته (الشعب) بوصفه صاحب السلطة وشرعيتها، ليضع دستورا يؤمن حكما رشيدا يكفل الحقوق ويصون الحريات، لتنعم الأجيال القادمة بما حرمت منه أجيالنا ولنفعل لهم ما عجزنا أن نفعله لأنفسنا فهو خير وأفضل عملا.

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية 2023

قائمة المصادر والمراجع

أولا : الكتب والبحوث باللغة العربية :

- آرنت ليبهارت. الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد. الطبعة الأولى. الفرات للنشر والتوزيع. بغداد – بيروت. 2006
- د. أكرم محمد علوان. الطائفية وأثرها على النظام السياسي في لبنان. منشورات كلية الاداب . الجامعة الإسلامية. عزة. 2011.
- د. بهاء الدين مكاو. تسوية النزاعات في السودان. الطبعة الأولى. الراصد للدراسات. الخرطوم. 2006.
- حسين سلمان سكر. ظاهرة العزوف عن المشاركة في الانتخابات العامة وتأثيرها على السلطة. الطبعة الأولى. منشورات زين الحقوقية. بيروت. 2019.
- د.رغيد الصلح . الديمقراطية التوافقية في إطارها العلمي واللبناني. الطبعة الأولى. إصدارات مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني. بيروت. 2007
- شاكر الأنباري. الديمقراطية التوافقية – مفهومها ونماذجها. الطبعة الأولى، بيروت، 2007.
- طارق حرب. الدستور العراقي لسنة 2005 في بحوث ومقالات. الطبعة الأولى. منشورات دار الحنش. بغداد. 2007.
- د.عدنان عاجل عبيد .جودة أحكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق . الطبعة الأولى. منشورات دار السلام القانونية. العراق. النجف الاشرف. 2021.
- د.عدنان عاجل عبيد . القانون الدستوري. الطبعة الثالثة. منشورات مكتبة دار السلام القانونية. العراق. النجف الأشرف. 2021.
- د.عدنان عاجل عبيد . الدساتير الانقلابية في العراق. بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية. العدد 22 السنة 8 – 2015.
- د.غازي فيصل مهدي . نصوص دستور جمهورية العراق لسنة 2005 في الميزان. الطبعة الأولى. موسوعة الثقافة القانونية. بغداد. 2008.
- د.غازي فيصل مهدي و د.عدنان عاجل عبيد . القضاء الإداري. الطبعة الرابعة. منشورات مكتبة دار السلام القانونية. النجف الاشرف. 2020.
- د.مصدق عادل طالب . المدد الدستورية. دار السنهوري. بيروت. 2018
- محمد أحمد محمود. تعديل الدستور. الطبعة الأولى، منشورات مجلس النواب العراقي. الدائرة الإعلامية. بغداد 2010.
- د.محمد علي سويلم . الدستور الانتقالي. الطبعة الأولى. دار المطبوعات الجامعية. الإسكندرية. 2013.
- د.ياسر محمد عبد السلام . البسيط في النظام الدستوري المصري (مصر بين دستورين). الطبعة الثانية. دار النهضة العربية. القاهرة .2014.

ثانيا: الكتب والبحوث باللغة الإنجليزية

- Cooter, Robert D. The Strategic Constitution (2000). Berkeley Law Books. Book3.
- Haider ala hamoudi . Notes in Defense of the Iraq Constitution. University of Pennsylvania Journal of International Law. Vol.14.2011

ثالثا: الدساتير والاعلانات الدستورية والقرارات

- دستور جمهورية العراق لسنة 2005.
- دستور مصر لسنة 2014.
- الإعلان الدستوري المصري الصادر 2013/7/8.
- قرار رئيس الجمهورية المؤقت رقم 570 في 2013/9/1.

رابعا: أحكام المحكمة الاتحادية العليا العراقية والتقارير

- الحكم ذو العدد 51/ اتحادية / 2010 في 2010/7/13
- الحكم ذو العدد 53/اتحادية /2011 في 2011/10/18
- الحكم ذو العدد 54/ اتحادية / 2017 في 2017/5/21
- الحكم ذو العدد 71/ اتحادية / 2019 في 2019/7/28
- الحكم ذو العدد 89 /اتحادية/ 2019 في 2019/10/28
- الحكم ذو العدد 128 / اتحادية / 2019 في 2019/12/16
- تقرير هيئة النزاهة لعام 2021.

خامسا: المواقع الإلكترونية

- موقع منظمة دعم بناء الدساتير العالم :

https://constitutionnet.org/vl/item/msr-lln-ldstwry-lsdr-fy-8-tmwzywlyw-2013

- https://manshurat.org/node/1700 موقع المنشورات القانونية المصري : 2022/5/9
- موقع المحكمة الاتحادية العليا العراقية http://iraqfsc.iq
- موقع هيئة النزاهة العراقية https://nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=6848

©جميع الحقوق محفوظة،عمادة البحث العلمي والابتكار/ جامعة الزيتونة الاردنية 2023