

دستور جمهورية العراق لسنة  
٢٠٠٥ بين إخفاقات التأسيس  
ومتطلبات الإصلاح

د. حسن علي البديري

تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢١

ملاحظة: إن مضمون هذه الورقة  
لا يعكس بالضرورة الرأي الرسمي  
لمؤسسة كونراد آديناور. وعليه، فإن  
مسؤولية المعلومات والآراء الواردة فيها  
تقع على عاتق الكاتب وحده.

# دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بين إخفاقات التأسيس ومتطلبات الإصلاح

## المقدمة

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

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

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

إلا أنّ بعض الدول - ذات التجربة الحديثة في كتابة الدساتير الديمقراطية- يُلاحظ في نصوص دساتيرها نقص واضح فضلاً عن عدم استطاعتها مواكبة المستجدات، زد على ذلك التعارض والغموض، الأمر الذي يؤدي بطبيعة الحال إلى نشوء فراغ في الوثيقة الدستورية أو قد يقود نحو الخلاف والصراع، فيعجز النص الدستوري بحده ذاته عن تقديم حل لمسألة قانونية معينة قائمة أو تستجد لاحقاً، وقد يكون غير منسجم مع تطلعات الشعب.

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

ويقيناً أنّ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ لم يبتعد عن بقية الدساتير، فقد لحق به النقص والغموض والتعارض والخلاف بفعل اجتماع عدة عوامل رافقت كتابته، كان أهمها الظروف الأمنية الاستثنائية التي خيّمت على العراق عقب سقوط نظام الحكم سنة ٢٠٠٣، وعدم تخصص غالبية أعضاء الجمعية التأسيسية في مجال صناعة الدستور وصياغته، والمدة القصيرة التي أثرت سلباً على وحدة الفكرة وانسجام الصياغات وتناسقها، فلم تستغرق كتابة الدستور فعلياً بحسب تصريح رئيس لجنة كتابة الدستور سوى اثنين وأربعين يوماً، في وقت كان المفروض أن تأخذ كتابة دستور دائم مدة أطول بكثير من ذلك. ويقيناً أنّ كتابة أول دستور صدر في العهد الجمهوري الذي اعتمد دساتير استثنائية موقته على مدى خمس وأربعين سنة، تحتاج إلى مدة أطول.

يُعدُّ موضوع الاخفاقات التي رافقت تأسيس دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ومتطلبات إصلاحه من الموضوعات المهمة والشائكة من الناحيتين النظرية والعملية، إذ تتجلى الأهمية النظرية بندرة الأبحاث في المكتبة القانونية العراقية، وكذلك لم ينل الاهتمام الكافي من الفقه الدستوري عند البحث في موضوعات نشأته، فضلاً عن أنّه لم يتم البحث في مسألة وضع نظرية عامة وشاملة عن اخفاقات التأسيس ومتطلبات الإصلاح.

أما من الناحية العملية فتظهر أهمية الدراسة في بيان آثار هذه الاخفاقات على واقع الدستور الذي أفرزه التطبيق الفعلي إذ أدى إلى شلل كثير من المؤسسات الدستورية لأنّه كان على حساب المصلحة العامة ومصالح المواطنين.

تُسلط الإشكالية الضوء على إخفاقات تأسيس دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ومتطلبات إصلاحه. ويتفرع عن هذه الاشكالية عدة أسئلة جوهرية منها: ما الإخفاقات التي رافقت وضع الدستور المذكور آنفاً؟ ما آثارها على واقع الدستور؟ وماهي المتطلبات المفترضة لإصلاح هذا الدستور؟

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

إنّ التعرف على اخفاقات تأسيس دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ومتطلبات إصلاحه لا يكون وافياً وناجراً ما لم تُدرس كل الجوانب ذات الصلة بالموضوع، لذلك وجدنا أنّه من الضروري توزيع ما توافر من معطيات البحث في ثلاثة أبواب، نتناول في الباب الأول الإخفاقات التي رافقت نشأة الدستور، وندرس في الباب الثاني أثر الإخفاقات على واقع

الدستور، ونبحث في الباب الثالث في مسوغات إصلاح الدستور، ثمّ ننهي البحث بخاتمة تتضمن موجزاً لأهم النتائج والمقترحات التي أسفرت عنها الدراسة.

## الباب الأول

### الإخفاقات التي رافقت نشأة الدستور

إنّ الدساتير وليدة حاجات تتباين من دولة إلى أخرى، وفي كثير من الدول هناك حاجة إلى وضع دستور ينظم اختصاصات السلطات، ويحمي الحقوق والحريات. والملاحظ هو عدم وجود قواعد مُسلّم بها لوضع الدساتير، إذ تختلف هذه القواعد باختلاف الظروف السياسية للدولة واضعة الدستور، ومن ثمّ فإنّ من الصعب الاتفاق على وجود طريقة يمكن تعميمها على جميع الدول، سواء أكانت ديمقراطية أو غير ديمقراطية، وتكمن الحاجة للدساتير في ثلاث حالات رئيسة: الأولى عند تكوين دولة جديدة، إذ يستدعي ذلك ضرورة وجود دستور مكتوب يبين السلطات واختصاصاتها والحقوق والواجبات لمواطنيها، وهذا ينطبق على حالة الولايات المتحدة الأمريكية بموجب دستورها الصادر سنة ١٧٨٧، ودولة الإمارات العربية المتحدة بموجب دستورها الصادر سنة ١٩٧١، وغيرهما من الدول ذات الدساتير المكتوبة. أما الحالة الثانية فتتمثل في وضع دستور جديد حينما تنفك دولة وتتشأ دولة جديدة. مثال ذلك قيام روسيا الاتحادية وروسيا البيضاء وأوكرانيا وأوزبكستان وسائر الجمهوريات السوفياتية التي أعلنت نفسها دولاً مستقلة إثر تفكك الاتحاد السوفياتي السابق<sup>٢</sup>. والحالة الثالثة تتمثل في وضع دستور بعد اختيار النظام السياسي لدولة معينة، كما حصل في العراق عام ٢٠٠٣ بعد احتلاله، واختيار النظام السياسي فيه وسقوط الدستور، فكانت هناك ضرورة لوضع دستور جديد. وأنيطت مهمة كتابة مسودة الدستور العراقي بموجب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ بالجمعية الوطنية المنتخبة<sup>٣</sup>، ومن ثمّ كتبت دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم في ظروف غير اعتيادية، لم تُراعَ فيها معايير الصياغة السليمة وجاءت بعض نصوصه مشوبة بالنقص والغموض وأحياناً أخرى التعارض، مما ولد فراغاً أثر على عمل المؤسسات الدستورية تارة، وأوجد خلافاً بين المركز والاقليم تارة أخرى. وقبل البدء

١. السيد خليل هيكل ، القانون الدستوري والانظمة الدستورية ، من دون ناشر ، ١٩٨٣ ، ص ٢٨٠.

٢. سرهنك حميد البرزنجي ، مقومات الدستور الديمقراطي واليات المدافعة عنه دراسة تحليلية نقدية مقارنة في ضوء المبادئ العامة للدساتير المعاصرة ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ط٢ ، ٢٠١٩ ، ص ٥١.

٣. علي يوسف الشكري ، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق ، دار المرئضي ، لبنان ، ط ٥ ، ٢٠١٨ ، ص ٢٨٩.

٤. رزكار جرجيس الشواني ، الشرعية الدستورية في العراق بين النظرية والتطبيق ، دار الحكمة ، لندن ، ٢٠١٥ ، ص ٢٧٥.

بيان الظروف التي رافقت صناعة الدستور، فإن ايضاح آلية كتابة الدستور أمر يقتضيه المقام لأنه في صلب الموضوع.

أسس قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية آلية كتابة الدستور إذ وضع الاطار القانوني لعملية كتابة الدستور الدائم للعراق وألزمت الجمعية الوطنية بكتابة مسودة الدستور، وتشجيع المناقشات في ما يخص هذه المسودة في أنحاء البلاد كلها عن طريق الاجتماعات، واستعمال وسائل الاعلام وتسلم المقترحات من مواطني العراق في اثناء كتابة المسودة لضرورة أن تكون هناك مشاركة شعبية في وضع الدستور. وعندما كان العراق بعيداً عن وضع الدساتير الديمقراطية، وُضعت آلية لإقامته فألزمت الجمعية الوطنية بكتابة مسودة الدستور الدائم في موعد أقصاه ١٥ آب ٢٠٠٥.<sup>٦</sup>

ومن القواعد المفروضة، عرض مسودة الدستور الدائم على الشعب العراقي للموافقة عليها في استفتاء عام، وفي المدة التي تسبق إجراء الاستفتاء، تنشر مسودة الدستور وتوزع بصورة واسعة لتشجيع إجراء نقاش عام بين أبناء الشعب بشأنها.<sup>٧</sup>

وليكون الدستور ناجحاً في الاستفتاء لا بد من موافقة أكثرية الناخبين عليه، شرط ألا ترفض مسودة الدستور من ثلثي الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر.<sup>٨</sup>

أما الإجراءات المطلوبة بعد نجاح الاستفتاء والموافقة على الدستور الدائم، فأولها وجوب إجراء الانتخابات لحكومة دائمة في موعد أقصاه ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥، وتتولى الحكومة الجديدة مهامها في موعد أقصاه ٣١ كانون الأول لسنة ٢٠٠٥.<sup>٩</sup>

وإذا رُفضت مسودة الدستور، تُحلُّ الجمعية الوطنية، وتُجرى الانتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعد أقصاه ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥. وتتولى الجمعية الوطنية والحكومة العراقية الانتقالية

٥ تنص المادة ٦٠ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى على انه "على الجمعية الوطنية كتابة مسودة للدستور الدائم للعراق. وستقوم هذه الجمعية بأداء هذه المسؤولية بطرق منها تشجيع المناقشات بشأن الدستور بواسطة اجتماعات عامة علنية ودورية في كل أنحاء العراق وعبر وسائل الإعلام، وتسلم المقترحات من مواطني العراق أثناء قيامها بعملية كتابة الدستور".

٦ تنص المادة ٦١/أ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى على انه "على الجمعية الوطنية كتابة المسودة للدستور الدائم في موعد أقصاه ١٥ أغسطس/ آب ٢٠٠٥"

٧ المادة ٦١/ب من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى .

٨ تنص المادة ٦١/ج من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى على انه "يكون الاستفتاء العام ناجحاً، ومسودة الدستور مضاداً عليها، عند موافقة أكثرية الناخبين في العراق، وإذا لم يرفضها ثلثا الناخبين في ثلاث محافظات أو أكثر".

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

الجديدتان عندئذ مهامهما في موعدٍ أقصاه ٣١ كانون الأول ٢٠٠٥، و تستمران في العمل وفق هذا القانون، إلا أن المواعيد النهائية لصياغة المسودة الجديدة قد تتغير من أجل وضع دستور دائم لمدة لا تتجاوز سنة واحدة، وسيُعهد للجمعية الوطنية الجديدة كتابة مسودة لدستور دائم آخر<sup>١١</sup>.

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

وفي ما يخص الإجراءات فإنها تُتبع إذا لم تستكمل الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم بحلول الخامس عشر من آب ٢٠٠٥، ولم تطلب تمديد المدة المذكورة آنفاً، فإنه يصار إلى حل الجمعية الوطنية، وإجراء الانتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعدٍ أقصاه ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥. وتتولى الجمعية الوطنية والحكومة العراقية الانتقالية الجديدتان عندئذ مهامهما في موعدٍ أقصاه ٣١ كانون الأول ٢٠٠٥، و تستمران في العمل وفق هذا القانون، إلا أن المواعيد النهائية لصياغة المسودة الجديدة قد تتغير من أجل وضع دستور دائم لمدة لا تتجاوز سنة واحدة. وسيُعهد للجمعية الوطنية الجديدة كتابة مسودة لدستور دائم آخر<sup>١٢</sup>.

وبعد أن بينا آلية إقامة دستور دائم للعراق وفق القيود الإجرائية التي وضعها قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، صار لزاماً علينا معرفة الظروف التي رافقت وضع الدستور.

بعد نجاح انتخابات أعضاء الجمعية الوطنية وفق الآلية التي وضعها قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في العراق التي أشرنا إليها آنفاً فضلاً عن الاختصاصات التشريعية والرقابية المناطة بها، شكّلت لجنة من ٥٥ عضواً لصياغة مسودة الدستور. وبما أن الانتخابات لم تأتٍ بظهور حقيقي للقوى السياسية في منطقة غرب العراق بسبب مقاطعة الانتخابات،

١٠ تنص المادة ٦١/هـ من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الملغى انه "إذا رفض الاستفتاء مسودة الدستور الدائم، تحل الجمعية الوطنية. وتجري الانتخابات لجمعية وطنية جديدة في موعدٍ أقصاه ١٥ كانون الأول ٢٠٠٥. إن الجمعية الوطنية والحكومة العراقية الانتقالية الجديدتين ستوليان عندئذ مهامهما في موعدٍ أقصاه ٣١ كانون الأول ٢٠٠٥، و تستمران في العمل على وفق هذا القانون، إلا أن المواعيد النهائية لصياغة المسودة الجديدة قد تتغير من أجل وضع دستور دائم لمدة لا تتجاوز سنة واحدة. وسيُعهد للجمعية الوطنية الجديدة كتابة مسودة لدستور دائم آخر".

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

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

وبالتالي عدم مشاركة قوى سياسية رئيسية فيها، نشأت صعوبات كثيرة لإيجاد توافق سياسي لمكونات الشعب العراقي كافة، واضطرت الجمعية الوطنية إلى إشراك هذه القوى السياسية المقاطعة للانتخابات في لجنة كتابة الدستور<sup>١٣</sup>، وأضافت ١٥ عضواً أصيلاً وعدداً من الأعضاء الاستشاريين من القوى المقاطعة للانتخابات، وكان اتّخاذ القرارات في لجنة كتابة الدستور بالتوافق لتهيئة ضمانات قانونية للمكونات الأساسية، ولا سيما للقوى المقاطعة، كي لا تُهمش في اللجنة التي لم ينتخبوا إليها<sup>١٤</sup>.

وبعد أن أوضحنا آلية اقامة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نجد أن الضرورة تحتم علينا بيان أسباب الإخفاقات التي رافقت نشأة الدستور العراقي.

**أولاً: التوقيت الزمني :** إنّ مسألة التوقيت المفروض على لجنة كتابة الدستور جعلت من مهمة هذه اللجنة عسيرة، إذ حدد قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ بمدة ستة أشهر في حين أنّ الوقت الحقيقي الذي خُصّص لكتابة الدستور هو ستة أسابيع، إذ صوتت الجمعية الوطنية لاختيار أعضاء لجنة كتابة الدستور والبالغ عددهم ٥٥ عضواً من أعضاء الجمعية الوطنية<sup>١٥</sup>، يلاحظ أنّ لجنة كتابة الدستور عقدت أول اجتماعاتها يوم الرابع من حزيران لسنة ٢٠٠٥، ثم عمدت الجمعية الوطنية الانتقالية إلى تعيين ١٥ عضواً يمثلون المكون السياسي لغياب تمثيلهم في اللجنة، ولم يباشر الأعضاء المعينون عملهم في اللجنة إلا في الخامس من تموز من السنة نفسها<sup>١٦</sup>.

وبقينا أنّ تحديد مدة وفق هذه الآلية في كتابة نصوص الدستور من شأنه اختزال الزمن وتركيز النقاش، لكنه بالقطع سيكون على حساب وحدة الفكرة وانسجام الصياغات وتناسقها، فضلاً عن تباين الأسلوب الذي سيكتب به كل باب من الأبواب وربما تكرار المعالجات، وهو

---

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

١٤ تجدر الإشارة إلى ان تحديد المدة لكتابة الدستور العراقي تؤثر سلباً على العملية الدستورية ، لوجود اختلاف كبير بين العملية الدستورية وصياغة الدستور ، إذ تحتاج العملية الدستورية إلى زمن وتجربة سياسية كافية ، ولاسيما في بلد مثل العراق الذي خرج من الحرب بفرغ أمّني ، وتتطلب وقتاً أطول سنتان بالنسبة لألمانيا وخمس سنوات بالنسبة لجنوب أفريقيا وثمانية أعوام بالنسبة للولايات المتحدة ، ذلك لضمان مشاركة مكونات الشعب العراقي في حوار وطني شامل لبحث القضايا الخلافية الأساسية والوصول إلى أرضية وقاعات مشتركة لتأسيس عقد سياسي اجتماعي جديد تبنى عليه الدولة العراقية ، للتفصيل حول العملية الدستورية في العراق ينظر: تقارير معهد السلام الأمريكي رقم ١٥٥ لشهر تشرين الثاني ٢٠٠٥ ، ص ٨ ، تقرير منشور على شبكة المعلومات الدولية الانترنيت: [www.usip.org](http://www.usip.org) اخر زيارة ٢٢/١٠/٢٠٢١ .

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

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



ما يفسر التباين في أسلوب الصياغة بين باب وآخر وبينها وبين الديباجة التي تعد جزءاً لا يتجزأ من الدستور<sup>١٧</sup>.

وهكذا نرى أنَّ اللجنة لم يكن لديها الوقت الكافي لمراجعة ما تمت صياغته على الأقل من قبل كل أعضائها، فالتدقيق والمراجعة يمنعان وقوع عيوب الصياغة الدستورية الشكلية منها والموضوعية، مثل الخطأ والغموض والتعارض والنقص، وبإعطاء الوقت الكافي نضمن صياغة نصوص الدستور بشكل صحيح ومُتقن، وإذا كان هذا الأمر يؤدي إلى جعل صياغة نصوص الدستور بطيئة فإن الذي يعوض البطء هو أنَّ النصوص التي تصدر تكون أكثر اتساقاً وأقرب إلى المصلحة العامة وتجنباً لعيوب الصياغة الدستورية. لذلك كان يجب أن تأخذ صياغة الدستور وقتاً طويلاً، لأنَّ الدستور ما هو إلاَّ ضمان لحقوق المواطنين وتأكيداً لما استقرت عليه أعرافهم، وتنظيمٌ لشؤون حياتهم، فيجب بالتالي أن تأخذ كتابته الوقت الكافي.

**ثانياً: عدم التخصص في مجال صياغة الدستور:** من المعلوم أنَّ من يتصدى لكتابة الدساتير يجب أن يكون متخصصاً في علم القانون الدستوري، ومهما كانت خبرته في المجال السياسي فلا بد لواضع الدستور من أن يحيط نفسه بمجموعة من القانونيين وأصحاب الاختصاص التقني من أجل أن تتكامل جهودهم في إكمال أبعاد النص ومراميه، وضبط ألفاظه لتحديد الهدف منه والنجاح في تحقيق آثاره وبلوغ نتائجه، فالتخصص لا يضاهيه أي معيار آخر لتحقيق النتائج المرجوة<sup>١٨</sup>.

ويقيناً أن نقص الخبرة وعدم التخصص لم يكن بعيداً عن أعضاء لجنة كتابة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ فلم يكن من بين أعضاء لجنة كتابة الدستور الممثلين لكتلة الائتلاف الوطني العراقي من هو مختص بشأن الدستور، بل لم يكن أي من مستشاريهم من لديه خلفية دستورية أكاديمية مع وجود بعض المختصين في حقل القانون؛ لكن في غير القانون الدستوري، وينطبق الأمر ذاته على أعضاء اللجنة الممثلين للمناطق المقاطعة للانتخابات مع تخصص استشاري واحد فقط بالقانون الدستوري، في حين أن كتلة التحالف الكردستاني حرصت على اختيار أكفأ العناصر في القانون الدستوري سواء أكانوا من أعضاء اللجنة أو من الخبراء، الأمر الذي يفسر ميل النص الدستوري لتقديم مصلحة الإقليم على الاتحاد في كثير من المواضع<sup>١٩</sup>.

ومن ثمَّ ذهب بعض الكتاب إلى انتقاد رئاسة لجنة كتابة الدستور، إذ يرى هؤلاء وجوب ترؤس

١٧. د. علي يوسف الشكري ، خفايا صناعة الدستور ، منشورات زين الحقوقية ، لبنان ، ط١ ، ٢٠٢٠ ، ص٣٣.

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

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

اللجنة من ذوي الاختصاص في القانون الدستوري، وهذا السبب مع أسباب أخر أهمها عدم تخصص معظم أعضاء اللجنة في القانون الدستوري من جهة، وعدم استعانتهم بفقهاء القانون الدستوري من جهة أخرى، قد أدى إلى إرباك عملية كتابة الدستور والصياغة الدستورية له<sup>٢٠</sup>، وجهل معظم أعضاء لجنة كتابة الدستور بمبادئ الصياغة الدستورية، إذ كان يجب أن يكونوا من المحيطين بالقدر اليسير بمضمون الدستور وطبيعة قواعده والموضوعات التي يتناولها، وقد انعكس هذا بطبيعة الحال على الطريقة التي تمت بموجبها صياغة تلك الوثيقة المهمة، ما أفضى إلى وقوع أخطاء كبيرة، بل فادحة اكتنفت نصوص الدستور<sup>٢١</sup>.

وانعكس ذلك على عدم التمييز بين المصطلحات. مثلاً استعملت الجمعية المؤسسة كلمة نيابي رديفاً للبرلماني، وبقينا أن هناك فرقاً في المعنى و المصداق بين مصطلحي النيابي والبرلماني، فالنيابي ينصرف إلى كل نظام سياسي لديه برلمان منتخب من الشعب بصرف النظر عن كون الحكم رئاسياً أو برلمانياً أو مجلسياً أو مختلطاً، إذ إن البرلمان المنتخب من الشعب يكون نظام حكم نيابي. أما البرلماني فينصرف إلى واحد من أشكال النظم السياسية التي تنهض على ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والرقابة المتبادلة بين البرلمان والحكومة، وثانوية دور الرئيس الذي يناط به عادة دور الحكم والوسيط بين الحكومة والبرلمان إذا ما احتدم الخلاف بينهما وراحت الأمور باتجاه حل البرلمان أو إقالة الحكومة، فضلاً عن كونه المخول بتكليف مرشح بعينه لتشكيل الحكومة<sup>٢٢</sup>.

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

**ثالثاً: التهديد الأمني:** كان التحدي الأمني هو التحدي الأكبر الذي واجه أعضاء الجمعية المؤسسة، إذ راحت قوى الإرهاب تهدد لجنة كتابة الدستور وتمكنت من اغتيال ثلاثة من أعضاء اللجنة فضلاً عن عدد من الموظفين، لكن هذه التهديدات زادت أعضاء اللجنة عزماً وإصراراً على استكمال المهمة الوطنية التي أسندت لهم، فكان إنجاز مسودة أول دستور دائم

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

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

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

أولى دعومات نهضة النظام السياسي الجديد. فعلى مدى خمس وأربعين سنة خلت لم تتمكن النظم الانقلابية من التأسيس الدائم وظلت الشبهات تدور حول شرعيتها<sup>٢٣</sup>.

## الباب الثاني

### أثر الظروف على واقع الدستور

بعد دراسة الظروف التي رافقت وضع الدستور العراقي اتضح لنا أنه كُتِبَ على عجل و في ظروف بالغة التعقيد، وعند التطبيق لاحظنا أن بعضها قد اعترها النقص والتعارض والغموض مما أعاق حسن تطبيقها؟ ومن النصوص التي ظهر فيها تناقض وغموض وتعارض تلك المتعلقة بشكل الدولة الاتحادي والمنظمة لطبيعة النظام السياسي فضلاً عن النصوص المتعلقة بفاعلية السلطات.

وعلى ضوء ما تقدم سوف نتناول بالبحث الفقرات الثلاث المذكورة آنفاً.

**أولاً: شكل الدولة:** تبين دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النظام الاتحادي بوصفه شكلاً للدولة في المادة الاولى منه إذ نصت على أن "جمهورية العراق دولةً اتحاديةً واحدةً مستقلةً ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي، وهذا الدستور ضامنٌ لوحدة العراق"<sup>٢٤</sup>. ويعدّ توزيع الاختصاصات بين مستويات الحكم في الدولة الاتحادية من أهم الخصائص المميزة في نظام الحكم الاتحادي، إذ يقوم الدستور الاتحادي الذي أسست عليه الدولة الاتحادية بتوزيع الاختصاصات بين الهيئات الحاكمة الخاصة بالاتحاد كالأهليئات الحاكمة في الاقليم أو الولايات<sup>٢٥</sup>، فدساتير الدول الفدرالية تختلف في الوسائل التي تنتهجها لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وبين الاقليم أو الولايات، ويرجع هذا الاختلاف إلى الظروف السياسية والدوافع المتباينة التي كانت وراء نشأة الاتحاد الفدرالي، فالدولة الاتحادية التي نشأت نتيجة انضمام عدة دول مستقلة بعضها إلى بعض يقوى فيها الاتجاه إلى توسيع اختصاصات الدول الداخلة في هذا الاتحاد وتضييق اختصاصات دولة الاتحاد، والسبب في ذلك هو أن الدول الداخلة في الاتحاد تحرص دائماً على عدم التنازل عن جميع اختصاصاتها إلا بالمقدار الضروري واللازم لإقامة الاتحاد. وعلى العكس من ذلك يكون الحال في نشأة

٢٣ د. علي يوسف الشكري ، فخايا صناعة الدستور ، مرجع السابق ، ص٣٣-٣٤.

٢٤ المادة ١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢٥ د. محمد طي ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ط٨ ، ٢٠١٣ ، ص ١٤٠-١٤١ ،

الدولة الاتحادية عن طريق تفكك دولة بسيطة موحدة وتحولها الى دولة مركبة اتحادية، إذ يقوى فيها الاتجاه الى توسيع اختصاصات دولة الاتحاد على حساب اختصاصات الدول الاعضاء، ناظرين إلى أنها كانت تمتلك جميع الاختصاصات قبل تفككها وتحولها الى دولة اتحادية فدرالية<sup>٢٦</sup>.

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

لقد نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على الاختصاص الحصري للسلطات الاتحادية بالحفاظ على وحدة العراق وسلامته واستقلاله وسيادته ونظامه الديمقراطي الاتحادي<sup>٢٧</sup>.

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

يتضح مما تقدم أنّ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ قد حدد الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية بعشر مسائل تمثلت بالحفاظ على وحدته وسلامته ونظامه الاتحادي، وكل ما يتعلق بالسياسة الخارجية، وسياسة الأمن الوطني والسياسة الدفاعية، والسياسية المالية

٢٦ د. عدنان الزنكة، المركز القانوني رئيس الدولة الفيدرالية العراق أنموذجاً، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١، ٢٠١١، ص ٤٧-٤٨.

٢٧ المادة ١٠٩ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٢٨ المادة ١١٠ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

والكمركية، والمقاييس والمكاييل والأوزان، وكل ما يتعلق بالجنسية والهجرة، وسياسات الترددات البنية والبريد، والموازنة العامة، وتخطيط مصادر المياه من خارج العراق، والتعداد العام للسكان.

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

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

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

ونص الدستور على أنّ ”الأثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية هي من اختصاص السلطات الاتحادية، وتدار بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات“<sup>٣٢</sup>.

وفي نهاية المطاف حسم الدستور مسألة توزيع الصلاحيات، فقد ”أناط كل ما لم تنص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يجب أن تكون من صلاحيات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وأعطى قوانين الأقاليم والمحافظات الأولوية في حالة الخلاف بينها وبين الحكومة المركزية في ما يتعلق بالاختصاصات المشتركة“<sup>٣٣</sup>.

وبإزاء ذلك يمكن إيراد ملاحظات عدة على الطريقة التي اتبعتها دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

٢٩ المادة ١١٤ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٣٠ المادة ١١٢/أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

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

٣٢ المادة ١١٣ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٣٣ المادة ١١٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

في توزيع الاختصاصات، وعلى النصوص الدستورية التي وردت بهذا الشأن، نُجملها بالنقاط الآتية:

١- عدم دقة الصياغة القانونية للنصوص الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات، فمثلاً المادة ١١٢ وتحديداً عندما تناولت مسألة استغلال الثروات الطبيعية النفط والغاز لم تذكر الموارد الطبيعية الأخرى مثل ”الكبريت - الفوسفات - الزئبق - اليورانيوم... الخ“، ويظهر عدم الدقة بالإشارة فقط الى الحقول المكتشفة والمستثمرة حالياً، ماذا بالنسبة لغير المكتشف وغير المستثمر؟

٢- إنّ النصوص الدستورية المتعلقة بتوزيع الاختصاصات ساوت في المركز القانوني بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على الرغم من الاختلاف الكبير بينهما، وقيناً أن ذلك كان جزءاً من التوافق بين القوى الحزبية التي تبنتى الفدرالية والقوى الراضة لتبني الفدرالية.

٣- أعطى الدستور الأولوية في التطبيق للتشريع الإقليمي أو المحلي في حالة تعارضه مع تشريع اتحادي، في ما يخص الاختصاصات المشتركة، بل ذهب الى أبعد من ذلك عندما أعطى الأقاليم الحق بتعديل تطبيق القانون الاتحادي إذا تناقض أو تعارض مع قانون إقليمي أو محلي، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وهذا بخلاف ما سارت عليه جميع الدول الفدرالية.

٤- لم ينص دستور العراق في ما يتعلق بإدارة الاختصاصات المشتركة، أياً من الإرادتين ستتقدم في حالة تعارض وجهات النظر في إدارة بعض الاختصاصات المشتركة، فمثلاً هل تستطيع الأقاليم أن تسن قانوناً يحدد الحصص المئوية على الرغم من اعتراض السلطة الاتحادية على هذه الحصص، أو سيقدم التشريع الإقليمي والإرادة المحلية على إرادة السلطة المركزية، على أساس أن الدستور أعطى الأولوية في التطبيق في حال التعارض للقانون المحلي أو الإقليمي؟

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

**ثانياً: طبيعة النظام السياسي :** إنّ الدستور العراقي النافذ حدد النظام البرلماني كنظام سياسي للدولة، إذ نصت المادة ١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن ”جمهورية العراق دولةً اتحاديةً واحدةً مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوريٌّ نيابيٌّ برلماني

ديمقراطي، وهذا الدستور ضامنٌ لوحدة العراق<sup>٣٤</sup>. فتسمية النظام البرلماني تستلزم بالضرورة تطابق التسمية مع مضمون الاحكام الدستورية، إذ إنَّ من أهمِّ الدعايم التي يقوم عليها النظام البرلماني التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلكلٍّ من هاتين السلطتين وسائلها الدستورية في رقابة السلطة الأخرى، فالسلطة التنفيذية الحق في حل البرلمان، مقابل حق للسلطة التشريعية في تقرير المسؤولية الوزارية. ويقصد بالحل إنهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية المدة القانونية المقررة له، ويعد حق الحل من أخطر أنواع رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية لأنه سلاح مقابل المسؤولية الوزارية المقررة أمام المجلس النيابي، فحق الحل هو ضرورة للموازنة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في النظام البرلماني<sup>٣٥</sup>.

وبالعودة الى النصوص الدستورية المنظمة لحل مجلس النواب نجد أن المادة ٦٤ / أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نصت على ان "يُحل مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث أعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء"<sup>٣٦</sup>.

ومن تحليل النص المذكور آنفاً نجد أنَّ صاحب الكلمة الفصل والقرار النهائي في الحل هو مجلس النواب، مما يعني أن واضع الدستور تبني نظام الحل الذاتي القائم على حل البرلمان نفسه، وهذا لا ينسجم مع طبيعة النظام البرلماني.

ونرى أنَّ سبب عدم إنفاذ صلاحية الحل الوزاري أن الجمعية الوطنية التأسيسية لكتابة الدستور في العراق، لم ينحصر عملها في وضع الدستور، بل كانت تملك الحق في مباشرة صلاحيات أخرى وبوجه خاص صلاحيات السلطة التشريعية.

**ثالثاً: فاعلية السلطات:** تضع الدساتير، عادةً الأسس التي تتركز عليها السلطات لضمان استمرارية أدائها لوظائفها منعاً لحدوث الفراغ وما يترتب عليه من شللي في المؤسسات وتعطيل لمصالح المواطنين، لهذا تعد المؤسسات في حالة حركة، أما الجمود أو الشغور فهو أمرٌ لا يكون في ذهن واضع الدستور الذي لا يؤسس للفراغ أو التعطيل، بل لا يحظر على باله أنَّ القيمين على السلطات يسعون جاهدين لتعطيل المؤسسات أو تفرغها من القيمين عليها<sup>٣٧</sup>.

بصورة عامة، إنَّ المؤسس الدستوري يحدد آلية انتقال السلطة، ويضع الحلول للحالات الطارئة

٣٤ المادة ١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

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

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

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

الفجائية، أو لحالات التأخر في تأمين البديل للمسؤول الذي شغل مركزه بانتهاء الولاية أو الاستقالة أو الوفاة أو أي سبب آخر، لكن ما حصل في العراق، أن الاستثناء تحوّل الى قاعدة عامة وذلك بعدم التزام السلطات باختصاصاتها، ومن ذاك عدم التقيد بالمدد الدستورية، إذ كانت السلطة التشريعية في مقدمة هذه السلطات التي كان لعدم انعقادها في المدد الدستورية المحددة أثر على عمل المؤسسات الدستورية الأخرى، فضلاً عن امتناعها عن تشريع كثير من القوانين، وهذا ما افرزه ذلك الواقع العملي منها:

١- مبدأ استمرارية عمل المؤسسات الدستورية : نظم دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ آلية انعقاد الجلسة الأولى لمجلس النواب وتحديد المدد اللازمة للقيام بواجباتها بعد كل انتخابات، إذ نص الدستور على إلزام رئيس الجمهورية بدعوة مجلس النواب للانعقاد في غضون خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات<sup>٣٨</sup> فيما بينت مادة أخرى من الدستور العراقي واجبات مجلس النواب في هذه الجلسة<sup>٣٩</sup>.

وبتحليل النصوص المقدمة يتبين لنا أن رئيس الجمهورية ملزم بدعوة مجلس النواب المنتخب للانعقاد في غضون خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة وتعدّد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سنّاً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً، لذا يجب أن يلتزم مجلس النواب في أول جلسة بانتخاب رئيسه، وبعد ذلك نائباً أول ونائباً ثانياً، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، بالاقتراع السري المباشر.

ومن الجدير ذكره في الدورة الانتخابية الثانية، أن المحكمة الاتحادية العليا في العراق صادقت على نتائج الانتخابات بتاريخ ٥/٣١/٢٠١٠، وعملاً بالمادة ٥٤ من الدستور وجه رئيس الجمهورية الراحل جلال الطالباني دعوة إلى مجلس النواب للانعقاد يوم ١٤/٦/٢٠١٠. وعقدت الجلسة الأولى وبالفعل تم أداء اليمين الدستورية. لكن بسبب عدم التوافق بين الكتل السياسية صارت الجلسة مفتوحة لأكثر من أربعة أشهر من دون مسوغ دستوري، ولولا قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو الرقم ٥٥/اتحادية/٢٠١٠ الصادر في ٢٤/١٠/٢٠١٠ الذي تضمن عدم دستورية قرار مجلس النواب في الدورة ٢٠١٠، باعتبار الجلسة مفتوحة وإلزام رئيس السنّ بدعوة المجلس للانعقاد واستمرار أعمال الجلسة الأولى المنصوص عليها في المادة ٥٥

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

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



من الدستور والمهام الدستورية الاخرى<sup>٤٠</sup>، لم تُلغ جلسة مجلس النواب المفتوحة، إلا أنه عملاً بقرار المحكمة الاتحادية المذكور، عقد مجلس النواب جلسته بتاريخ ١١/١١/٢٠١٠ وبأشر المهام الموكلة إليه.

كما تقدم يتضح لنا أنَّ مدة تعطيل عمل السلطة التشريعية قد تجاوزت ١٤٥ يوماً، مما أدى إلى بقاء عمل حكومة تصريف الأعمال مدة طويلة، وجانب مجلس النواب الصواب في الالتزام ببعض النصوص التي تبين التوقيتات اللازمة لاستمرارية عمل السلطات الأمر الذي أثر سلباً على مصلحة الدولة العليا ومصالح المواطنين.

**٢- الامتناع التشريعي:** أصبح من بدهة القول أنَّ العمل الرئيس والأهم الذي تنهض به السلطة التشريعية هو ما يتمثل بسن التشريعات العادية، ولعل مهمتها في تشريع القوانين هي ما أضفى عليها هذه التسمية. وقد أكد دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ذلك بالنص في المادة ٤٧ منه "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب و مجلس الاتحاد"<sup>٤١</sup>، كما نص على أن اختصاص مجلس النواب هو وفق المادة ٦١/أولاً "تشريع القوانين الاتحادية"<sup>٤٢</sup>، إلا أنه وعلى الرغم من ذلك فإننا نرى أن سير العملية التشريعية في العراق شابه انحراف في جوانب مختلفة، مثل عدم سن بعض القوانين المهمة، والتأخير في سن بعضها، وهذا ما سنوضحه في ما يأتي :

**عدم سن بعض القوانين المهمة :** في ما يتعلق بعدم سن أو تشريع بعض القوانين، فقد نص دستور سنة ٢٠٠٥ النافذ، أي قبل ما يقارب ست عشرة سنة من الاستفتاء ونفاذ الدستور، على أن السلطة التشريعية تتكوّن من مجلس النواب و مجلس الاتحاد<sup>٤٣</sup>، كما بين في مادة تكليف المشرع العادي بسن قانون مجلس الاتحاد على أن ينظم القانون طريقة تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصه وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب<sup>٤٤</sup>. وبهذا النص الدستوري يتبين أنَّ مجلس الاتحاد يمثل النصف الثاني للسلطة التشريعية والذي يفترض أن يتشارك مع مجلس النواب في سن القوانين الاتحادية والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، بيد أنَّ هذه الأهمية لم تكن ذات اعتبار لدى أعضاء مجلس النواب وعلى امتداد الدورات النيابية

٤٠ قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٥٥/اتحادية/٢٠١٠ الصادر ٢٤/١٠/٢٠١٠.

٤١ المادة ٤٧ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

٤٢ المادة ٦١/أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥،

٤٣ نصت المادة ٤٨ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على "تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب و مجلس الاتحاد".

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

المتعاقبة ومنذ عام ٢٠٠٥، إذ لم يشرع هذا القانون ومن ثم لم ينشأ مجلس الاتحاد، الأمر الذي يحل بتكوين السلطة التشريعية الاتحادية في العراق لأن مجلس الاتحاد هو المجلس الأعلى ويمثل ضماناً لحقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم عن طريق تكوينه من ممثلين لها بالمقارنة مع مجلس النواب المكون على أساس النسبة السكانية في البلاد.

فإذا كان هذا المجلس يحتل هذه الأهمية البالغة في التشريع والرقابة، فلنا أن نسجل استغرابنا من ماطلة مجلس النواب في تشريع قانون مجلس الاتحاد إذ يمثل الامتناع عن ذلك في نظرنا شائبة تعترى سير العملية التشريعية في العراق، ليس هذا فقط بل يمتد استغرابنا إلى النص الدستوري الوارد في المادة ٦٥ والذي علق إنشاء مجلس الاتحاد على قانون يصدر من مجلس النواب، وهو ما يُعدّ في نظرنا السبب وراء عدم إنشاء مجلس الاتحاد، إذ كان الأولى بالمؤسس الدستوري لجنة صياغة الدستور أن يتعامل في مسألة إنشاء مجلس الاتحاد بالآلية الدستورية ذاتها التي تبناها في إنشاء مجلس النواب بموجب المادة ٤٩ /أولاً من الدستور، إذ بينت هذه المادة طريقة تشكيل مجلس النواب مباشرة دون الإحالة إلى قانون يسنّه النواب، لذلك كان الأولى بالمؤسس الدستوري أن يضمن الآلية ذاتها في تشكيل مجلس الاتحاد أسوة بمجلس النواب ولا سيما أنّ كليهما يمثّل شرطاً من شطري السلطة التشريعية في البلاد. وثمة قوانين أخرى أهملت لا تقل أهمية عن قانون مجلس الاتحاد، منها على سبيل المثال لا الحصر قانون النفط والغاز<sup>٤٥</sup>، وكذلك قانون المحكمة الاتحادية العليا<sup>٤٦</sup>، وقانون تشكيل الوزارات<sup>٤٧</sup>، وقانون تعدد الجنسية<sup>٤٨</sup>. إذ تنتظر هذه القوانين في رفوف البرلمان ريثما تحين ساعة تشريعها الموعودة.

---

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

٤٦ نصت المادة ٩٢/ثانياً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على ان "تتكون المحكمة الاتحادية العليا، من عددٍ من القضاة، وخبراء في الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، يُحدد عددهم، وتنظم طريقة اختيارهم، وعمل المحكمة بقانونٍ يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب".

٤٧ نصت المادة ٨٦ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على أن "ينظم بقانون، تشكيل الوزارات ووظائفها، واحتصاصاتها، وصلاحيات الوزير.

٤٨ نصت المادة ١٨/ رابعاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على: "يجوز تعدد الجنسية للعراقي، وعلى من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً، التخلي عن أية جنسيةٍ أخرى مكتسبة، وينظم ذلك بقانون".

## الباب الثالث

## مسوغات إصلاح الدستور

إن مسألة الإصلاح الدستوري غاية في الأهمية، إذ لا يمكن تحقيق أي إصلاح بغير إصلاح دستوري، فالدستور ينظم أسس الحكم في الدولة، والعلاقة بين سلطاتها، ويبين حقوق المواطنين وحرياتهم<sup>٤٩</sup>، لذلك يجب أن يتضمن تنظيمًا شاملاً للقواعد العامة والخاصة بالحكم والحقوق والحريات، وهي الوظيفة الأساسية للوثيقة الدستورية. إلا أن بعض الدول - ذات التجربة الحديثة في كتابة الدساتير الديمقراطية - يُلحظ فيها أن نصوص دساتيرها يشوبها نقص واضح أو قد تطرأ وقائع مستجدة لا يستطيع الدستور مواكبتها، الأمر الذي يؤدي بطبيعة الحال إلى نشوء فراغ في الوثيقة الدستورية يعجز معه النص الدستوري بمحد ذاته عن تقديم حل لمسألة قانونية معينة قائمة أو مستجدة لاحقاً.

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

فالإحاطة بما تقدم لا تكون كاملة وناجزة، ما لم يتم بيان آلية تعديل الدستور، ومسوغات التعديل في ضوء سدّ النقص الدستوري والمطالبة الشعبية بالتعديل.

## أولاً: آلية تعديل الدستور

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

٤٩ د. حازم صباح حميد، الإصلاحات الدستورية في الدول العربية، دار الحامد للنشر والتوزيع، الاردن- عمان، ٢٠١٠، ص ٨٥.

## ١- التعديل الجزئي للدستور:

الأصل في التعديل أنه جزئي نسبي، وإلا عُدد إلغاء واستبدالاً، فالتعديل يطرأ على بعض نصوص الدستور لا الكل، ويقيناً أن هناك اختلافاً واضحاً بين المصطلحين، ويترتب على الاختلاف تباين الحكم والاجراء والسلطة. فمن حيث الحكم يبقى الدستور قائماً بإطاره وهيكلته وسنة صدوره وما يترتب عليه من آثار اذا كان التعديل نسبياً، ويعد بعض المختصين في الفقه الدستوري، أن الدستور النافذ من الدساتير الجامدة، وذلك بسبب صعوبة آليات وإجراءات تعديله، فقد أشارت المادة ١٢٦ من دستور العراق لعام ٢٠٠٥<sup>٥٠</sup> إلى إجراءات لتعديل الدستور نذكرها على النحو الآتي :

أ- "لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخمس ٥/١ أعضاء مجلس النواب، إقتراح تعديل الدستور".

ب- "لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام".

وعند التمعن بالفقرة المذكورة آنفاً يتضح أنّها جاءت بالحظر الموضوعي والزمني، عندما منعت إجراء تعديل على الحقوق والحريات لمدة ثماني سنوات، وربما يكون سبب الحظر المقدم ذكره استقرار أحكام الدستور من أجل ضمان سريان أحكامه لمدة معينة.

## ٢- التعديل الكلي للدستور:

لقد جاء واضع دستور ٢٠٠٥ بالتعديل الشامل على كل نصوص الدستور وفق المادة ١٤٢<sup>٥١</sup> التي أشارت إلى جملة من الإجراءات لغرض تطبيقها وهي على النحو الآتي :

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

٥٠ المادة ١٢٦ من دستور العراق لسنة ٢٠٠٥.

٥١ المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وعند النظر إلى الفقرة المذكورة آنفاً يتبين أنّ الدستور حصل فيه نقص وتعارض وغموض عندما صاغته اللجنة المكلفة بصياغة الدستور. بتحليل النص لاحقاً أنه أشار إلى أن يشكل مجلس النواب لجنة في بداية عمله ولا نعلم متى تبدأ وتنتهي تلك المدة، كذلك وجدنا أنّ مدة أربعة أشهر التي يقدم فيها مجلس النواب تقريره، غير كافية وذلك أنّ إجراء التعديلات ليس بالأمر السهل، وعلى الرغم من مرور أربع دورات انتخابية لمجلس النواب لم تكمل اللجنة التعديلات.

ب- ”تعرض التعديلات التي تقترحها اللجنة دفعةً واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتُعد مقررًا بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس“.

بعد التمعن في الفقرة المقدمة الذكر سجلنا بعض الملاحظات، وهي: تعرض اللجنة التعديلات دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، إذ كان الاحذر ان تعرض اللجنة التعديلات بشكل مجزأ وليس دفعة واحدة لأنّه من الممكن أن تكون تعديلات موضوعية وأخرى غير موضوعية.

ج- ”تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند ثانياً من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها، خلال مدةٍ لا تزيد على شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب“.

د- تلمسنا من النص المذكور أنّ استفتاء الشعب على المواد المقترحة للتعديل هو إجراء شكلي، والدليل على ذلك أنّ استفتاء الشعب على تلك المواد المقترحة يُجرى دفعة واحدة، وكان يفترض أن تكون بشكل مجزأ، ناهيك بأنّ مدة شهرين بين المواد المقترحة من مجلس النواب وحتى استفتاء الشعب عليها قصيرة جداً، بحيث لا يتسنى للشعب فرصة الاطلاع الكافي على تلك المواد.

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

يتبين لنا من الفقرة المذكورة آنفاً وجود مخالفة لمبادئ الديمقراطية التي تعني حكم الأغلبية، ومن ثمّ إذا وافقت على التعديلات المقترحة المحافظات كلها ورفضته ثلاث محافظات فقط، فإنّ الذي يُرجّح هو رأي ثلاث محافظات وفق النص المقدم ذكره.

و- ”يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة ١٢٦ المتعلقة بتعديل الدستور، إلى

حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة“.

تبين لنا هذه الفقرة أنّ عطلت حكم المادة ١٢٦ من الدستور، ومن هنا لا يمكن الركون إلى المادة المذكورة آنفاً إلا بعد الانتهاء من تطبيق المادة ١٤٢، وهذا يستفاد من قول المادة ”إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة“.

**ثانياً سدّ النقص الدستوري :** يساهم التعديل الدستوري في سدّ النقص وإزالة الغموض ورفع التعارض الذي لحقّ بالدستور، فضلاً عن مساهمة التعديل بزيادة فاعلية عمل المؤسسات الدستورية، وإعادة توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطات الأقاليم في ظل الدولة الاتحادية.

يتضح لنا مما تقدم أنّ نصوص الدستور العراقي أظهرت كثيراً من الإشكالات على الصعيد العملي عند التطبيق إذ يوجد تعارض وغموض ونقص واضح في كثير من المسائل، وهو ما لم يعالجه واضعو الدستور: ومن ذلك على سبيل المثال:

١- **تعديل النصوص المتعلقة بتوزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية وسلطة الاقليم في ظل الدولة الاتحادية:** عند النظر إلى متن المواد الخاصة بتوزيع الاختصاصات ترى أنّ هناك اقتراحات تتمثل بالآتي

أ- نقترح تعديل نص المادة ١١١ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ليصبح النص ”الموارد الطبيعية هي ملك الشعب العراقي في الأقاليم والمحافظات كلها“.

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

أ- نقترح تعديل نص المادة ١١٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ليصبح النص ”كل ما لم يُنص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها للقانون الاتحادي في حالة الاختلاف بينهما“.

- ٢- **طبيعة النظام السياسي** : نرى ضرورة مراجعة المادة ٦٤ من الدستور الخاصة بإجراءات حل مجلس النواب، ومنح رئيس مجلس الوزراء اختصاصاً واسعاً في حل المجلس لما يُعطي ذلك من نقطة ضغط على المجلس، تحمله على الوفاء بالتزاماته الدستورية، وتشريع كثير من القوانين المهمة التي تساهم في وضع مفردات السياسة العامة للدولة موضع التطبيق.
- ٣- **تكوين السلطة التشريعية** : نرى من المستحسن تعديل نص المادة من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الخاصة بمجلس الاتحاد، على أن يتضمن التعديل النص على طريقة تكوين العضوية وشروطها فيه واختصاصاته، وعلاقته مع مجلس النواب والسلطات الأخرى.

#### ٤- اضافة نصوص جديدة تُعالج بعض الوقائع المسكوت عنها والمتمثلة بالآتي:

- أ- سكوت الدستور عن بيان الإجراء الذي سوف يتخذ في حالة عدم دعوة رئيس الجمهورية أعضاء مجلس النواب الجدد في المدة الدستورية لانعقاد الجلسة الأولى بعد المصادقة على الانتخابات،
- ب- إغفال واضع الدستور معالجة مسألة غاية من الأهمية هي حالة عدم تلبية دعوة رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد ،
- ج- لم يعالج الدستور قضية خلو منصب رئيس مجلس النواب في أثناء دورة الانعقاد.
- د- الدستور العراقي النافذ لم يعالج مسألة امتناع مجلس النواب عن تشريع القوانين المكلف بها من قبل المؤسس الدستوري.

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

و- سكت الدستور العراقي النافذ عن تنظيم حالة العجز النهائي لرئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني الأمر الذي يثير إشكالاً كبيراً لأنَّ هذا المنصب يمثل أعلى منصب تنفيذي فعلي، وقد ينتهي هذا العجز النهائي لشاغل المنصب إلى خلق فراغ دستوري فضلاً عن

الإشكالات التي سببها هذا النقص الدستوري إذ سيثير التساؤلات بشأن من سيطلب إعلان العجز، هل يطلبه رئيس مجلس الوزراء؟ وما الحكم لو كان رئيس مجلس الوزراء عاجزاً عن تقديم الطلب؟ هل يقدمه نيابة عنه رئيس الجمهورية كونه من يحل محله عند خلو المنصب لأي سبب كان؟ أيقدم الطلب إلى مجلس النواب الذي منحه الثقة أم إلى المحكمة الاتحادية العليا باعتبار أنها الجهة المعنية بفض المنازعات؟ ومن يملك صلاحية القرار النهائي لجهة كون العجز نهائياً أم لا؟ هل هو رئيس الجمهورية؟ أم مجلس النواب؟ أم المحكمة الاتحادية العليا؟ وهل لرئيس مجلس الوزراء الطعن بقراره عاجزاً؟ أم أن هذا القرار نهائي غير قابل للطعن فيه؟.

**ثالثاً/ الرغبة الشعبية بالتعديل:** يمكن القول إنَّ الدستور يجب ان يكون معبراً عن واقع الحياة السياسية ومتفقاً مع آمال الشعب، فهذا يحقق له الاحترام. أما إذا كان الدستور لا يعبر عن واقع الحياة السياسية متعارضاً مع آمال أفراد المجتمع وطموحاتهم فإنَّ تعديله يصبح أمراً لا غنى عنه، تجاوباً مع الإرادة الشعبية وتماشياً مع تطورات الحياة في كل المجالات، لذلك تعد المطالبة الشعبية بالتعديل أحد مسوغات اصلاح الدستور<sup>٥٢</sup>.

ومن الجدير بالذكر أنَّ واقع الاحتجاجات أفرز لنا في العراق في الأعوام ٢٠١١، ٢٠١٥، ٢٠١٨، ٢٠١٩ ضرورة إصلاح الدستور بما ينسجم مع تطلعات الشعب وآماله التي تركزت في مقدمته.

**١- تعديل المادة الأولى المتعلقة بطبيعة النظام السياسي:** على أن يتضمن التعديل تحويل النظام السياسي البرلماني إلى نظام رئاسي أو مختلط.

**٢- تعديل المادة ١٢٢ الخاصة بمجالس المحافظات،** وقد طالب المحتجون بإلغائها كلياً وانتخاب المحافظ مباشرة، والجزء الثاني هو الأقرب للتحقق نظراً لعدم تعارضه مع فلسفة الحكم اللامركزي التي قام عليها الدستور



## الخاتمة:

في ختام ما قدمناه من عمل علمي متواضع في هذا البحث توصلنا إلى عدة استنتاجات ومقترحات مستخلصة ومستقاة من جوانب البحث، نأمل أن تُساهم في اصلاح الدستور.

## أولاً: الاستنتاجات:

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

٢- أعطى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الأولوية والأعلوية لتشريع الإقليم أو التشريع المحلي في حالة تعارضه مع تشريع اتحادي في الاختصاصات المشتركة، بل ذهب الى أبعد من ذلك عندما أعطى الأقاليم حق تعديل تطبيق القانون الاتحادي إذا تناقض أو تعارض مع قانون الإقليم أو التشريع المحلي، في كل المسائل التي لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، وهذا بخلاف ما سارت عليه معظم الدول الفدرالية.

٣- لم ينص دستور العراق بفقرة أو مادة على الاختصاصات المشتركة، وأيٌّ من الإدارتين سَتَقَدَّم في حالة تعارض وجهات النظر في إدارة بعض الاختصاصات المشتركة، بعبارة أخرى في ما إذا كان بإمكان الأقاليم أن تسن قانوناً، على أساس أن الدستور أعطى الأولوية في التطبيق في حال التعارض لقانون الاقليم أو للقانون المحلي.

٤- لم ينص الدستور على مبدأ تحقيق التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، وانعكس ذلك بشكل كبير على نجاح خطط السياسة العامة في الدولة إذ أقرّ واضح الدستور نظام الحل الذاتي القائم على حل البرلمان لنفسه، وهذا لا ينسجم مع طبيعة النظام البرلماني.

٥- تبيّن لنا أنّ المادة ١٤٢ من الدستور عطلت حكم المادة ١٢٦ من الدستور نفسه، ومن هنا لا يمكن الركون إلى المادة المذكورة آنفاً إلا بعد الانتهاء من تطبيق المادة ١٤٢. وحتى لحظة إعداد الدراسة لم يتم تعديل الدستور وفق المادة ١٤٢ مما يشكل انحرافاً واضحاً في عمل مجلس النواب.

## ثانياً: المقترحات:

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

٢- نقترح على السلطة المختصة بتعديل الدستور إعادة النظر في نص المادة ٦٤/ أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ليصبح بعد التعديل "لمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً بحل مجلس النواب، عند امتناع مجلس النواب عن تشريع القوانين التي يتطلبها تنفيذ البرنامج الحكومي أو تلك التي نص عليها الدستور وأحال تشريعها إلى مجلس النواب، على أن يتم تقديم الطلب إلى رئيس الجمهورية، وعلى رئيس الجمهورية إصدار مرسوم جمهوري بالحل، خلال خمسة عشر يوماً من إيداع الطلب لدى رئيس الجمهورية، ومجلس النواب الطعن في قرار الحل أمام المحكمة الاتحادية العليا، خلال سبعة أيام من تاريخ صدور قرار الحل"، لأن من أهم الدعائم التي يقوم عليها النظام البرلماني التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولكل من هاتين السلطتين وسائلها الدستورية في رقابة السلطة الأخرى، فللسلطة التنفيذية الحق في حل البرلمان، مقابل حق السلطة التشريعية في تقرير المسؤولية الوزارية.

٣- تعديل نص المادة ٦٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الخاصة بمجلس الاتحاد، على أن يتضمن التعديل نصاً يعالج طريقة تكوين العضوية وشروطها فيه واختصاصاته، وعلاقته مع مجلس النواب والسلطات الأخرى.

٤- نقترح تعديل نص المادة ١١٢/ أولاً من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ليصبح "تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة الموارد الطبيعية المستخرجة، وغير المستخرجة والمكتشفة وغير المكتشفة بعد اكتشافها بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، بما يؤمن التنمية

المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظّم ذلك بقانون“.

٥- نقترح تعديل نص المادة ١١٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، ليصبح ”كل ما لم يُنص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم تكون الأولوية فيها للقانون الاتحادي في حالة الاختلاف بينهما“.

## د. حسن علي البديري

باحث وكاتب في اختصاص القانون الدستوري، حاصل على شهادة الدكتوراه في القانون العام.

رئيس قسم الصياغة التشريعية في مجلس النواب العراقي

عضو لجنة التعديلات الدستورية في العراق

استاذ زائر في الجامعات العراقية

مشارك في صياغة كثير من مشروعات القوانين

له مؤلف بعنوان دور المحكمة الاتحادية العليا العراقية في سد الفراغ الدستوري