مركز البيدر للدراسات والتخطيط
Al-Baidar Center For Studies And Planning

الإصلاح الدستوري في العراق

المشـــاكـــل والمقـــترحـــات

مجموعة من الباحثين

١

إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

مركز البيدر للدراسات والتخطيط
Al-Baidar Center For Studies And Planning

الإصلاح الدستوري في العراق

المشـــاكـــل والمقـــترحـــات

مجموعة من الباحثين

١

إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكوميّة ،وغير ربحّية، تأسس سنة ٢٠١٥م، ومُسجل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الامانة العامة لمجلس الوزراء.

ويسعى المركز للمساهمة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسة التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام، ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. ويسعى المركز لدعم الاصلاحات الإقتصادية والتنمية المستدامة وتقديم المساعدة الفنية للقطاعين العام والخاص، كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص، والنهوض به لتوفير فرص عمل للمواطنين عن طريق التدريب والتأهيل لعدد من الشباب، بما يقلل من اعتمادهم على المؤسسة الحكومية، ويساهم في دعم اقتصاد البلد والارتقاء به.

ويسعى ايضاً للمساهمة في بناء الانسان، باعتباره ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لاعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني وتطبيق رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الاخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بانواعه كافة، ادارية ومالية وفكرية واخلاقية وغيرها.

ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها.

الإصلاح الدستوري في العراق .. المشاكل والمقترحات
١٥٤ صفحة

الناشر: مركز البيدر للدراسات والتخطيط
بغداد، شباط – فبراير ٢٠٢٢
الطبعة الاولى

ISBN:978-9922-9781-0-9

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

لايحق لاي شخص او مؤسسة او جهة إعادة إصدار هذا الكتاب، او جزء منه او نقله بأي شكل او واسطة من وسائط نقل المعلومات، بما في ذلك النسخ او التسجيل دون اذن خطي من المركز.

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد (٤٠٣) لسنة ٢٠٢٢

www.baidarcenter.org
info@baidarcenter.org

محتويات الكتاب

مقدمة المركز ٩

مدخل... ... ... ١١

خارطة التعديلات الدستورية (دراسة مستقبلية لمقترحات تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)

د. مصدق عادل ١٧

الضرورة الدستورية لإصلاح السلطة التشريعية في العراق

د.حيدر عبد الرضا الظالمي ٣٩

تعديل دستور جمهوية العراق لعام ٢٠٠٥ و أثرهُ في استقرار النظام السياسي في العراق

د. علي عيسى اليعقوبي ٦٣

مشروع تعديل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

د. سامر مؤيد عبد اللطيف ٧٣

تعديل الدستور العراقي بين الواجب والطموح

د. تغريد عبد القادر علي.. ... ... ١٢٧

تعديل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ قراءة في قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم (٥٤) لسنة ٢٠١٧

د. أسامة الشبيب ١٣٩

محاور أساسية في تعديل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ دراسة في شكل الدولة, ونظام الحكم، والتداول السلمي للسلطة

حسين شعلان حمد ١٤٥

مقدمة المركز

تعد الدساتير الركيزة الأساسية في كل دولة من الدول الحديثة، ولا يمكن تصور دولة في عالمنا المعاصر من غير قانون أساسي أو وثيقة دستورية — مكتوبة أو غير مكتوبة – تمثل القواعد الأساسية والعامة التي تنتظم فيها المؤسسات السياسية والقانونية والاجتماعية والاقتصادية في بنيان الدولة، وتنظم في جوهرها العلاقة بين السلطة والحرية وتحديد ضماناتها.

كما أنّ الدساتير هي الأخرى تكون وليدة الظروف الاجتماعية والسياسية التي تنبثق منها، وتحمل أفكار وتصورات الذين يقومون بصياغتها وذلك بحسب الخلفيات التي ينتمون لها— آباء الدستور – سياسياً وفكرياً واجتماعياً.

كما أنّ التجارب الدستورية في مختلف الدول غربية وشرقية، قد خضعت لعمليات ترميم وصيانة وتعديل مستمر، وذلك من أجل تلافي النقص والثغرات التي تكتنفها؛ لأن كُتّابها من البشر الذين يعرض لهم الخطأ والغفلة كما يعرض لهم الصواب والفطنة هذا من جهة، ومن جهة أخرى لمواكبة التطورات والمتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية في مسيرة المجتمع والدولة والمؤسسات، وهذه تجارب الكثير من الدول التي مارست عملية التعديل على دساتيرها، وفي مقدمتها الدستور الأمريكي الذي يعد أول دستور مكتوب ويوصف من كتبه بأنهم (أنصاف آلهة) ولكنه قد خضع للتعديل أكثر من ٢٥ مرة.

وقد جاء دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥م بعد سقوط النظام البائد الذي تسلط على الشعب العراقي أكثر من ٣٥ سنة، كأول دستور دائم في العهد الجمهوري وبعد سلسلة من الدساتير المؤقتة التي صدرت فيه، كما أنه لأول مرة يصوت الشعب العراقي وبحرية على دستور يحكمه، بالإضافة إلى أنّ هذا الدستور شارك في صياغته مختلف النخب الممثلة عن أطياف الشعب العراقي المتنوعة، وقد تضمّن أيضا الكثير من المفاهيم والقواعد الدستورية الحديثة في بناء الدول، سواء ما يتعلق بالتداول السلمي للسلطة واعتماد الشعب مصدراً للسلطات وشرعيتها وتكريس مبدأ الانتخابات الشعبية ومبدأ الفصل بين السلطات، فضلاً عن ترسيخ مجموعة من الحقوق والحريات المختلفة.

وعلى الرغم من كل المزايا التي تضمنها دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م، إلا أنه احتوى نواقص وثغرات اكتنفت العديد من أحكامه ونصوصه سواء في الشكل أو المضمون، إذ جاءت ولادة

الدستور العراقي في ظل بيئة سياسية واجتماعية بالغة التعقيد والإرباك، وفي سياق مشاريع ومتغيرات إقليمية ودولية داخل العراق وخارجه، بالإضافة الى الخلاف في الرؤى والتصورات بين اعضاء اللجنة المكلفة بكتابة الدستور وغياب او تغيب ممثلي مكون معين عن عملية كتابة الدستور، لذلك كانت الدعوات لتعديل الدستور حاضرة وبقوة منذ لحظة كتابة الدستور والموافقة عليه، وهذا ما ذكرته أحكام المادة ١٤٢ من الدستور، ثم توسعت المطالب ومن مختلف النخب الاجتماعية والدينية والسياسية وحتى ممن كانوا أعضاءً في لجنة كتابة الدستور. وقد برزت محاولات مختلفة لتعديل دستور ٢٠٠٥م ساهمت فيها جهات ومؤسسات رسمية وغير رسمية في الدفع باتجاه صياغة تعديلات ومقترحات دستورية على دستور ٢٠٠٥م.

وعلى الرغم من كل الصعوبات والعقبات التي تواجه طريق المضي بالإصلاح الدستوري وإجراء تعديل على دستور ٢٠٠٥م، ولعل أهم تلك العقبات هي الآلية التي رسمتها المادة ١٤٢ من الدستور، وكذلك ما صدر عن المحكمة الاتحادية العليا من التأكيد على ضرورة سلوك الطريق الاستثنائي في المادة ١٤٢ في إجراء أي تعديل دستوري قبل اللجوء إلى المادة ١٢٦وسلوك الطريق الاعتيادي في إجراء التعديلات الدستورية. إلا أنّ ذلك لا يلغي ولا يقلل من ضرورة إجراء تعديل دستوري على دستور ٢٠٠٥م؛ نتيجة الإدراك العام – سياسي وغير سياسي – لهذا الموضوع وضرورته، ونتيجة لما أفرزته التجربة الدستورية والسياسية والاجتماعية في عراق ما بعد ٢٠٠٣م وإلى اليوم، وظهور الكثير من المتغيرات والتطورات التي لا بد من إعادة صوغ وتعديل الكثير من النصوص والأحكام الدستورية على ضوئها.

بناءً عليه جعل مركز البيدر للدراسات والتخطيط موضوع التعديلات الدستورية من الموضوعات الاساسية في عمله، وقد استعان بعدد من المختصين والخبراء في هذا المجال وعقد الورش والجلسات النقاشية، وفي الوقت الذي نتقدم بوافر الشكر والتقدير لجميع الباحثين المشاركين في هذا الكتاب، يسرنا ان نقدم هذا الإصدار لكل النخب العلمية والفكرية والسياسية، ونأمل أن يكون رصيداً علمياً ومعرفياً للاستفادة من المقترحات والحلول التي طرحت في هذا السياق، وعسى ان تكون خطوة التعديلات الدستورية انطلاقة بنّاءة ومحفزة لمعالجة مواطن الخلل التي يعاني منها العراق على صعيد المجتمع والمؤسسات.

مدخل

لقد كُتب دستور العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥م في ظل أوضاع سياسية واجتماعية معقدة ومتشابكة سواء على مستوى الداخل العراقي وطبيعة المتغيرات التي حدثت بعد ٢٠٠٣م ، أم على المستوى الإقليمي المحيط بالعراق وطبيعة الآثار التي انعكست عليه.

وعلى الرغم من أنّ للدستور العراقي الحالي جوانبَ ومزايا جيدة تضمنها وهي مستفادة من تجارب دستورية مختلفة كالحقوق والحريات الواردة فيه واستقلال القضاء والفصل بين السلطات ومبدأ التداول السلمي للسلطة وغيرها من المبادئ التي نصت عليها الدساتير الحديثة، لكنه احتوى بعضاً –غير قليل– من المشاكل والثغرات التي ربما كانت واحدة من أهم عوامل خلق الأزمات الدستورية والسياسية التي أفرزتها تجربة العمل السياسي والتي انعكست على النظام السياسي والخدمات وتوالد الأزمات السياسية لا سيما في بداية تشكيل كل حكومة جديدة، وهناك كثير من الشواهد والأدلة التي كان الدستور أو بعض أحكامه وبنوده قد ساهمت في خلق مشكلة أو تعميقها أكثر.

وإذا ما حاولنا بيان أهم الأسباب والعوامل التي جعلت من دستور ٢٠٠٥ على الرغم من كل المزايا التي تضمنها لكنه احتوى الكثير من الثغرات والمشاكل واهمها:

١. سلطة قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤م، على الرغم من أنه لم يكتب بأيدي منتخبة ولم يصوت عليه في استفتاء عام شعبي، لكنه أصبح أساساً لعملية كتابة الدستور وإطاراً قانونياً «مفروضاً» لعملية ولادة دستور دائم، فضلاً عن محاكاة كثير من نصوص الدستور لاحكام قانون ادارة الدولة، بل ان بعضها نقلت نصاً منه.

٢. الدور الخارجي – الامريكي تحديداً– في ممارسة تأثيره ونفوذه على بعض الاطراف الفاعلة في عملية كتابة الدستور، وذلك من اجل تحقيق وضمان مصالحه المستقبلية في العراق.

٣. فقدان الثقة بين أطراف اللجنة المكلفة بكتابة الدستور، حيث أنّ اللجنة التي تم تشكليها بواسطة الجمعية الوطنية التي تمثل السلطة التأسيسية قد بنيت على أساس (اثني – طائفي)، فضلاً عن عدم اشتراك المكون السني بشكل رسمي فيها لمقاطعتهم انتخابات الجمعية الوطنية عام ٢٠٠٥، ولأن الثقة كانت قلقة أو مفقودة بين تلك الأطراف الممثلة في اللجنة مما انعكس سلباً على الكثير من الأفكار والصياغات التي نص عليها الدستور، ومن يطالع الديباجة بدقة سيرى ذلك بوضوح.

٤. العجلة والسرعة في إنجاز كتابة الدستور والتوقيتات المحددة التي فرضها قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في رسم المسار الزمني لكتابة الدستور، حيث لم تستغرق عملية كتابة الدستور أكثر من شهرين إلى ثلاثة أشهر تقريباً.

بناءً على ذلك فإن مشروع التعديل الدستوري وإعادة النظر في كثير من أحكامه وبنوده، مسألة ضرورية ولا بد منها، ويكاد يجمع عليها كثير من العراقيين بمختلف فئاتهم ونخبهم وتياراتهم فضلاً عن رأي النخبة المختصة في مجال القانون الدستوري.

وقد برزت محاولات عديدة في مجال تحديد التعديلات الدستورية الضرورية، وكانت أولى المحاولات بعد تشكيل الدورة النيابية الأولى وذلك بناءً على أحكام المادة ١٤٢ البند الأول من الدستور التي نصت على الآتي :

((يشكّل 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 توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور . وتحلّ اللجنة بعد البت في مقترحاتها))

وفعلاً تشكلت لجنة تتكون من عدد من أعضاء مجلس النواب في نهاية عام ٢٠٠٦م وقد عملت لمدة أكثر من سنتين أصدرت تقريرها النهائي في عام ٢٠٠٨م وتم تقديمه إلى مجلس النواب في عام ٢٠٠٩م وعلى الرغم من مخالفة ذلك دستورياً لأن الدستور اشترط أن لا تتجاوز المدة للجنة المكلفة بالتعديلات الدستورية أربعة أشهر، لكن تلك التعديلات التي رفعتها اللجنة المكلفة باقتراح التعديلات على الرغم من اتفاقها على نسبة معينة منها لكنها اختلفت في قضايا جوهرية لم تتفق عليها كموضوع الفدرالية وعلاقة المركز والإقليم وتوزيع إيرادات النفط، كما أن مجلس النواب لم يناقش تلك المقترحات من أجل استكمالها ومن ثم إقرارها.

وبعد موجة الاحتجاج الشعبي في ٢٠١٩ ومناداة الكثير من القيادات والنخب السياسية والدينية والاجتماعية بضرورة إجراء تعديل دستوري، يراعى فيه كل التطورات والمتغيرات المختلفة اجتماعياً وسياسياً منذ عام ٢٠٠٣م وأن يحظى بإجماع وطني، وقد قام مجلس النواب بإصدار قرار في جلسته العاشرة بتاريخ ٢٠١٩/١٠/٢٨ بتشكيل لجنة التعديلات الدستورية، مهمتها النظر في

التعديلات الدستورية المقترحة وخلال أربعة أشهر استناداً لنص المادة ١٤٢ من الدستور، وقد بدأت اللجنة عملها وجلست عدة جلسات وناقشت الكثير من الأحكام الدستورية وتعديلاتها المقترحة، لكن اللجنة لم تتوصل إلى اتفاق نهائي للتعديلات المقترحة،ولم تصدر تقريرها النهائي على الرغم من انتهاء المدة المقررة لذلك ولم يتابع مجلس النواب هذا الموضوع؛ نتيجة الظروف السياسية والاجتماعية وحتى الصحية – COVID-19 – غير المواتية لحصول نقاش جاد وحقيقي بين الفئات والاتجاهات العراقية المتنوعة لإجراء تعديل دستوري، والانشغال في ترتيب إجراء الانتخابات (المبكرة) التي استدعت حل مجلس النواب نفسه قبل موعده المقرر دستورياً، والذهاب باتجاه الانتخابات في موعد تم تحديده في العاشر من تشرين الأول ٢٠٢١م .

إنّ عملية الإصلاح الدستوري للوثيقة الدستورية ينبغي أن تعتمد على مجموعة من الركائز والأسس العامة، وأن يصار إلى تحديد المبادئ الأساس في الدستور وإعادة النظر فيها ومراجعتها وفق الأصول الصحيحة لها، وبما يتناسب مع مخرجات التجربة السياسية والدستورية خلال عقدين من الزمن تقريباً، ويمكن أن نوجز ذلك بما يأتي:

أولاً: فدرالية الدولة، حيث أقر الدستور ذلك في المادة الأولى منه: ((**جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي . وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق**)). والنظام الفدرالي شكل من أشكال الأنظمة التي تبنتها الكثير من الدول ذات التنوع الاجتماعي والثقافي بما يحفظ وحدة الدولة وخصوصية الأقاليم المكونة لها، لكن التنظيم الدستوري لفدرالية الدولة في دستور العراق مشوب بالخلل وهذا ما انعكس عملياً في العلاقة بين الحكومة الاتحادية والإقليم، بما يتعلق بالاختصاصات المشتركة أو تفوق الإقليم في بعضها بخلاف أصول النظام الفدرالي، وحصر الاختصاصات السيادية المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمن والدفاع وملكية الثروات الوطنية وتوزيعها العادل، هذه كلها لم تكتمل بالشكل الصحيح في الدستور الذي يحفظ الحقوق والخصوصية الذاتية لكل إقليم لا سيما الوضع المتعلق بإقليم كردستان .

يضاف إلى ذلك ينبغي فك الاشتباك والاشتباه بين الفدرالية واللامركزية، حيث إن الدستور خلط بينهما بشكل واضح ولم يميز بين اللامركزية السياسية للأقاليم وبين اللامركزية الإدارية للمحافظات، مما جعل العلاقة متشابكة ولم تنتظم بشكلها الصحيح على الرغم من مرور قرابة عقدين من الزمن، لذا فإن التعديل الدستوري القادم لا بد له من فصل العلاقة بين اللامركزية

السياسية (الفدرالية) وتعدد مستويات للحكم والهيئات الأساسية للأقاليم، وبين منح المحافظات اختصاصات تمكنها من إدارة نفسها محلياً بوجود الرقابة المركزية من الحكومة الاتحادية (نظام اللامركزية).

ثانياً:النظام البرلماني، لقد تبنى الدستور العراقي النظام السياسي البرلماني في المادة الأولى منه: ((**نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي**)).ولعل النظام البرلماني هو الأقرب لوضع العراق السياسي والاجتماعي، والابتعاد عن حكم الفرد الواحد والحزب الواحد الذي كلف الدولة العراقية الكثير من الدماء والثروات والمصالح العليا للبلد، لكن النظام البرلماني الذي تبناه المشرع الدستوري بحاجة إلى تصحيح وتصويب وفق الأصول والمبادئ المعتمدة في الأنظمة البرلمانية في الدول المختلفة، ليسير بمساراته السليمة،ونجد أن التفوق الذي منحه الدستور للسلطة التشريعية بحل الحكومة لا تقابله سلطة موازية للأخيرة بحل البرلمان وهذا ما يمثل خللاً أساساً في النظام يفقده مبدأ التوازن بين السلطات، من جهة أخرى فإن دور السلطة التنفيذية ممثلة برئيس مجلس الوزراء هو المسؤول تضامنياً مع الوزراء أمام البرلمان لأنه يملك الحكم ومن يملك الحكم يتحمل المسؤولية، لكن الدستور جعل السلطة التنفيذية مكونة من رأسين رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية ومنحه اختصاصات لا تتناسب مع دور رئيس الجمهورية الشرفي وكونه غير مسؤول أمام البرلمان، لذا لا بد من إعادة النظر في النظام البرلماني بما يعزز مكانته الصحيحة بإعادة مبدأ التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية، ومنح السلطة التنفيذية ورئيسها الاختصاصات اللائقة كونها هي المسؤولة أمام البرلمان.

ثالثاً:النظام القضائي، لقد تبنى الدستور القضاء المتعدد حيث نص على أنّ السلطة القضائية والمحكمة الاتحادية بالإضافة لمجلس الدولة (القضاء الإداري)، وأعطى لمجلس القضاء الأعلى سلطة على الهيئات القضائية كما جاء في المادة ٩٠ : ((**يتولى مجلس القضاء الأعلى إدارة شؤون الهيئات القضائية ، وينظم القانون طريقة تكوينه واختصاصاته وقواعد سير العمل فيه**)). ومنح للمحكمة الاتحادية العليا استقلالية إدارية ومالية في المادة ٩٢ أولاً: ((**المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً**)). كما نص على إنشاء القضاء الإداري ممثلاً بمجلس الدولة في المادة ١٠١: ((**يجوز بقانون، إنشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري ، والإفتاء ، والصياغة ، وتمثيل الدولة وسائر الهيئات العامة أمام جهات القضاء إلا ما أستثني**

منها بقانون)). إن المنظومة القضائية على أنواعها المختلفة لا بد من تنظيمها بشكل يوضح طبيعة العلاقة من حيث الاستقلال والارتباط ببعضها، تجنباً للتداخل والتنازع بينها وهذا ما حدث فعلاً بين السلطة القضائية والمحكمة الاتحادية حول طبيعة الاستقلالية وبعض الاختصاصات، لذا ينبغي تحديد ذلك بشكل دقيق كون السلطة القضائية هي عماد الدولة والنظام السياسي في كل بلد .

رابعاً :الحقوق والحريات، لقد ورد في الباب الثاني المخصص للحقوق والحريات الكثير من الحقوق في مجالاتها المدنية والسياسية والثقافية والاقتصادية وغيرها، ويعد ذلك من الجوانب المميزة في الدستور، لكن ما يحتاج إليه هو طبيعة الضمانات التي ينبغي أن يعتمدها الدستور في تحقيق وتجسيد تلك الحقوق واحترامها وصيانتها من السلطات كافة تشريعية وتنفيذية وقضائية وإدارية في الواقع العملي، لذا ينبغي أن تجد التعديلات الدستورية ما يضمن حماية تلك الحقوق والحريات من جهة وإلزام السلطات لا سيما التنفيذية في احترامها وعدم الاعتداء عليها .

خامساً:الهيئات المستقلة، نص الدستور على عدد من الهيئات المستقلة في الفصل الرابع من الباب الثالث في **المواد (١٠٢ – ١٠٨)** وذكر عدداً منها ومنح سلطة استحداث أخرى حسب الحاجة. إنَّ ما ينبغي أن يعاد النظر فيه في هذا الجانب هو تقليص عدد الهيئات لا سيما التي تشترك في الاختصاصات مع وزارات ومؤسسات أخرى، مثلا وزارة الاتصالات وهيئة الإعلام والاتصالات، فإن هذا التعدد والتداخل بين الهيئات والمؤسسات قد مثل اشتباكاً وتنازعاً بينها من حهة، وسوءاً في المخرجات والخدمات في الواقع العملي من جهة ثانية. بالإضافة إلى موضوع الاستقلال وطبيعته لتلك الهيئات، فهل هي مستقلة حقيقة ؟ أو إن استقلالها نسبي إدارياً ومالياً وتخضع لرقابة سلطة معينة ؟ هذا ما يجب أن يحدد بشكل دقيق من قبل المشرع الدستوري عند التعديل لهذا الموضوع.

سادساً: إن الدستور بما يمثله من مرجعية قانونية وسياسية واجتماعية، وأنه القاعدة القانونية الأعلى والأسمى في الدولة، وعدم جواز مخالفة الأحكام والمبادئ الواردة فيه من أي تشريع أو قرار صادر من سلطات الدولة، يجب أن يتوفر على صياغة دستورية دقيقة و واضحة، وتتم معالجة الأختلاف في المفاهيم والمصطلحات بتوحيد صياغتها تجنباً للتكرار والتزيّد، ومنعاً لكثرة الاختلاف في التفاسير والتأويلات.

سابعاً: الرؤية المستقبلية، إن الدستور هو الوثيقة التي تستحضر التأريخ بدروسه وعبره، وتنظم الحاضر بتنوعه وتفاصيله من أجل مستقبل منشود وطَموح للأجيال القادمة، لقد كتب الدستور الحالي برؤية مشدودة للماضي بكل تعقيداته واستصحابها للحاضر والواقع الذي لا يقل تعقيداً عن الماضي، ولم تراعَ فيه الرؤية الاستشرافية والمستقبلية وهذا الطابع العام المتغلغل في الدستور لا سيما ديباجته. إن مرور قرابة عقدين من الزمن على التغيير الذي حصل في عام ٢٠٠٣م وبناء التجربة السياسية الجديدة في العراق، يمثل فرصة غنية للاستفادة من دروسها ونتائجها سلبية وإيجابية، في عملية إصلاح دستوري بعقلية أكثر استقراراً وهدوءاً للمراجعة والتقويم لكثير من مفاصل الحياة السياسية والقانونية في الدولة.

إن مسألة التعديل الدستوري لا تمثل العلاج النهائي لكل المشاكل والأزمات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ولكنها مما لا شك فيه تُعد الخطوة الأولى الصحيحة في مراجعة بنيان الدولة السياسي والدستوري وتقويمه بالشكل السليم، ومفتاحاً للدخول في التغيير الإيجابي المنشود لواقع الدولة والمجتمع في العراق.

خارطة التعديلات الدستورية

(دراسة مستقبلية لمقترحات تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥)

د. مصدق عادل*

المقدمة

على الرغم من الجمود الذي اتسم به دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، غير أنَّه بالمقابل رسم طريقين للتعديل الدستوري، إذ تتمثل الطريقة الأولى بما نصت عليه المادة (١٤٢) من الدستور[١] (الطريق الاستثنائي)، وذلك من خلال قيام مجلس النواب بتشكيل لجنة التعديلات الدستورية الاستثنائية ومن ثم تقدم هذه التعديلات إلى مجلس النواب لإقرارها ومن ثم عرضها على الاستفتاء.

فيما تتمثل الطريقة الثانية للتعديل بما نصت عليه المادة (١٢٦) من الدستور من خلال تقديم مقترح التعديل إما من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو خمس عدد أعضاء مجلس النواب.

ونتيجة الاتفاق السياسي على إجراء التعديلات الدستورية الضرورية خلال الأربعة أشهر الأولى من بداية الدورة الانتخابية الأولى عام ٢٠٠٦ فقد قام مجلس النواب بتشكيل هذه اللجنة بعد ما يقارب (سنة ونصف) من ابتداء عمله، وانتهت اللجنة من إعداد توصياتها الأولية بالتعديلات الدستورية، غير أنَّ قرب انتهاء الدورة الانتخابية الأولى ٢٠١٠ وعدم وجود اتفاق سياسي حينذاك على تمرير جميع التعديلات الدستورية أدّى إلى إبقاء هذه المقترحات مجرد حبرٍ على ورق.

١. تنص المادة (١٤٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على الآتي:أولاً: يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي، مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب، خلال مدة لا تتجاوز (أربعة) أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورة التي يمكن إجراؤها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها. ثانياً: تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتعد مُقرة بموافقة الأغلبية (المطلقة) لعدد أعضاء المجلس. ثالثاً: تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند (ثانياً) من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد على (شهرين) من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب. رابعاً: يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه (ثلثا) المصوتين في(ثلاث) محافظات أو أكثر.خامساً: 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.

* أستاذ القانون الدستوري في كلية القانون – جامعة بغداد.

وعلى الرغم ممّا تقدم غير أنَّه يلاحظ إعادة إحياء فكرة التعديلات الدستورية مجدداً في الدورة الانتخابية الثالثة وبالتحديد عام ٢٠١٧، بعد انتهاء مدة الحظر الدستوري الزمني البالغ (٨) سنوات المفروضة على الباب الأول من الدستور المعنون (المبادئ الأساسية)، والباب الثاني المعنون (الحقوق والحريات) وفقاً لأحكام المادة (١٢٦/ثانياً) من الدستور، ولهذا تم مفاتحة المحكمة الاتحادية العليا لغرض بيان الرأي القانوني فيما يُعرض على هيئة رئاسة مجلس النواب من مقترحات والتي تقدم من (١/٥) خمس أعضاء مجلس النواب لتعديل مواد الدستور، وفيما إذا كان ينبغي التعامل معها وفق الآليات المرسومة في المادة (١٢٦) أو (١٤٢) من الدستور؟

وبالفعل أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قرارها المرقم ٥٤/اتحادية/٢٠١٧ في ٢٠١٧/٥/٢١ الذي جاء فيه (تجد المحكمة الاتحادية العليا أنَّ تطبيق أحكام المادة (١٢٦) 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 (أولاً) من المادة (١٤٢) ووفق الإجراءات المرسومة بهذه المادة، وصدر القرار باتاً وبالاتفاق في ٢٠١٧/٥/٢١).

وعلى الرغم من إلزامية القرار الصادر من المحكمة الاتحادية العليا وفقاً لأحكام المادة (٩٤) من الدستور العراقي التي تنص على أنَّ (قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة)، غير أنَّ مجلس النواب في الدورة النيابية الثالثة لم يلتزم بالقرار أعلاه، ولم يحوله إلى واقع عملي ملموس إلا نهاية عام ٢٠١٩، إذ تشكلت لجنة التعديلات الدستورية من (٣٠) نائباً في ٣٠ تشرين الأول ٢٠١٩ لتتولى القيام بهذه المهمة التاريخية.

وبالنظر لقيام مجلس النواب ومجلس الوزراء ورئاسة الجمهورية بتشكيل لجان التعديلات الدستورية، وعدم إنجازها بما ينسجم مع التطلعات الشعبية والمصلحة الوطنية لذا فإننا نقدم هذه الورقة عسى أن تساهم في رسم خارطة التعديلات الدستورية المرتقبة في العراق، فضلاً عن أهميتها في بث الثقافة الدستورية، المقترنة بإظهار مواطن الخلل التي كشفت عنها العملية السياسية[٢]، لذا سنتناول هذه التعديلات تباعاً وفق التسلسل الأصلي لمواد الدستور وكالآتي:

٢. للمزيد من التفصيلات ينظر د. مصدق عادل، الصياغة الدستورية (دراسة قانونية تحليلية مقارنة)، مكتبة السنهوري، بيروت، ٢٠١٧.

المادة ١

جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق.

المادة ١ (المقترحة)

جمهورية العراق دولة اتحادية (فدرالية) واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري برلماني ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق.

المادة ٢

أولاً: الإسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدرٌ أساس للتشريع :

أ- لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام.

المادة ٢ (المقترحة)

أولاً: الإسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدرٌ أساس للتشريع:

أ- لا يجوز سن قانون يتعارض مع أحكام الإسلام المتفق عليها.

ب- لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية.

ج- لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الواردة في هذا الدستور.

الأسباب الموجبة للتعديل:

بالنظر لعدم وجود مفهوم محدد لـ(ثوابت أحكام الإسلام)، كونها من العبارات الغامضة والعامة التي تستعصي على التحديد، وبالنظر لعدم تمكن المحكمة الاتحادية العليا في العديد من القرارات التي أصدرتها من تحديد مفهوم (ثوابت أحكام الإسلام) لذا فإنَّ التطبيق السليم لهذه المادة يستوجب تعديل صياغتها لكي تنسجم مع متطلبات الواقع العملي، وبالأخص إذا ما علمنا أنَّ المادة (٩٢/ثانياً) من الدستور أوجبت إشراك خبراء الفقه الإسلامي في تشكيل المحكمة الاتحادية،

لذا فإنَّ تعديل العبارة أعلاه من شأنه أنْ يسهّل من تحديد المقصود من (أحكام الإسلام المتفق عليها).

وفضلاً عن ذلك فإنه تم استبدال عبارة (الحقوق والحريات الأساسية) بعبارة (الحقوق والحريات) لكي يجيء استخدام هذا المصطلح منسجماً مع عنوان الباب الثاني من الدستور المعنون (الحقوق والحريات)، فلا وجود لعبارة (الأساسية) في نصوص الدستور.

المادة ٩

أولاً: – أ– تتكون القوات المسلحة العراقية والأجهزة الأمنية من مكونات الشعب العراقي، بما يراعي توازنها وتماثلها دون تمييز أو إقصاء، وتخضع لقيادة السلطة المدنية، وتدافع عن العراق، ولا تكون أداة لقمع الشعب العراقي، ولا تتدخل في الشؤون السياسية، ولا دور لها في تداول السلطة.

ب– يحظر تكوين ميليشيات عسكرية خارج إطار القوات المسلحة.

ج– لا يجوز للقوات المسلحة العراقية وأفرادها، وبضمنهم العسكريون العاملون في وزارة الدفاع أو أية دوائر أو منظمات تابعة لها، الترشيح في انتخاباتٍ لإشغال مراكز سياسية، ولا يجوز لهم القيام بحملات انتخابية لصالح مرشحين فيها، ولا المشاركة في غير ذلك من الأعمال التي تمنعها أنظمة وزارة الدفاع، ويشمل عدم الجواز هذا أنشطة أولئك الأفراد المذكورين آنفاً التي يقومون بها بصفتهم الشخصية أو الوظيفية، دون أنْ يشمل ذلك حقهم بالتصويت في الانتخابات.

المادة ٩ (المقترحة)

أولاً:– أ– تتكون القوات المسلحة والأجهزة الأمنية من جميع أبناء الشعب العراقي دون تمييز أو إقصاء، وتخضع لقيادة السلطة المدنية، وتدافع عن العراق، ولا تكون أداة لقمع الشعب العراقي، ولا تتدخل في الشؤون السياسية، ولا دور لها في تداول السلطة.

ب– يحظر تكوين تشكيلات أو جماعات عسكرية خارج إطار القوات المسلحة أو الأجهزة الأمنية.

ج– لا يجوز للقوات المسلحة أو الأجهزة الأمنية وأفرادها، وبضمنهم العسكريون العاملون في

وزارة الدفاع أو الداخلية أو جهاز المخابرات أو جهاز مكافحة الإرهاب أو جهاز الأمن الوطني أو أية دوائر أو منظمات تابعة لها، الترشيح في انتخاباتٍ لإشغال مراكز سياسية، ولا يجوز لهم القيام بحملات انتخابية لصالح مرشحين فيها، ولا المشاركة في غير ذلك من الأعمال التي تمنعها القوانين والأنظمة النافذة، ويشمل عدم الجواز هذا أنشطة أولئك الأفراد المذكورين آنفاً التي يقومون بها بصفتهم الشخصية أو الوظيفية، دون أنْ يشمل ذلك حقهم بالتصويت في الانتخابات.

الأسباب الموجبة للتعديل:

بالنظر لكون عبارة (من مكونات الشعب العراقي بما يراعي توازنها وتماثلها) تعد من أهم مظاهر تكريس نظام التمثيل المحاصصي والمذهبي في تشكيل القوات المسلحة، والذي يصار بموجب هذا النظام إلى استبدال معيار (الانتماء إلى المكون أو المذهب) كمعيار للعمل في القوات المسلحة بدل الاستناد إلى معيار المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين في الانتماء إلى القوات المسلحة والأجهزة الأمنية والمنصوص عليه في المادتين (١٤) و(١٦) من الدستور لذا فقد تم حذف العبارة الواردة في النص الأصلي وتعديل صياغتها على النحو المذكور أعلاه.

وفضلاً عن ذلك فإنَّه تمّ تعديل صياغة النص لتشير إلى العاملين في الوزارات والأجهزة الأمنية الأخرى وعدم اقتصارها على (العاملين في وزارة الدفاع) فقط.

كما تم استبدال عبارة (ميليشيات) لتصبح (عصابات أو جماعات) وتوسيع نطاق الحظر والمنع الدستوري ليشمل الأجهزة الأمنية أيضاً، وعدم اقتصاره على القوات المسلحة فقط.

المادة ١٨

رابعاً: يجوز تعدد الجنسية للعراقي، وعلى من يتولى منصباً سيادياً أو أمنياً رفيعاً التخلي عن أية جنسية أُخرى مكتسبة، ويُنظم ذلك بقانون.

المادة ١٨ (المقترحة)

رابعاً: يجوز تعدد الجنسية للعراقي، ويحظر تولي أي وظيفة أو منصب حكومي (سيادي أو أمني) من مدير عام أو بدرجته صعوداً ما لم يتخلَّ تحريرياً عن أية جنسية أُخرى مكتسبة، ويُنظم ذلك بقانون.

الأسباب الموجبة للتعديل:

حيث أنَّ صياغة النص الأصلي كانت ولا زالت تجيز تولي المنصب السيادي أو الأمني دون أي منع أو حظر دستوري أو قانوني، مما أدى إلى شيوع ظاهرة تولي المناصب الحكومية العليا والدرجات الخاصة والوظائف العليا من قبل حاملي الجنسيات المزدوجة، ومن ثم إفلاتهم من المحاسبة والمساءلة الجنائية عن الجرائم التي يرتكبونها لذا تم تعديل المادة لتشمل الوظيفة أو المنصب الحكومي (سيادي أو أمني).

المادة ١٩

أولاً: القضاء مستقلٌ لا سلطان عليه لغير القانون.

ثانياً: لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، ولا عقوبة إلا على الفعل الذي يعده القانون وقت اقترافه جريمة، ولا يجوز تطبيق عقوبة أشد من العقوبة النافذة وقت ارتكاب الجريمة.

المادة ١٩ (المقترحة)

أولاً: ملغاة.

ثانياً: لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون، ولا عقوبة إلا على الفعل الذي يعدّه القانون وقت اقترافه جريمة، ولا يجوز تطبيق عقوبة أشد من العقوبة النافذة وقت ارتكاب الجريمة

الأسباب الموجبة للتعديل:

تم إلغاء البند (أولاً) من المادة (١٩) من الدستور، وذلك لتكرار مثل هذا النص في المادة (٨٨) من الدستور التي تنص على أنَّ (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولا يجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة)، مع ضرورة تعديل تسلسل البنود اللاحقة لتصبح (أولاً) و(ثانياً)....وفضلا عن ذلك فإنَّه تم تعديل مبدأ الشرعية الجنائية وذلك بتوفير ضمانات أكثر للمواطن فيما يتعلق (لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون)، وذلك لأن العبارة الأصلية للنص (لا جريمة إلا بنص) تعد عبارة عامة ومرنة، وتجيز للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس مجلس الوزراء إصدار أنظمة وتعليمات تجرّم بموجبها أفعال جديدة، وحيث إنَّ المحكمة الاتحادية

العليا بموجب قرارها المرقم ٥٥/اتحادية/٢٠١٧ قد حكمت بعدم دستورية المادتين (١١/أولاً) و(١٢/رابعاً) من تعليمات كشف الذمة المالية رقم (٢) لسنة ٢٠١٧ للتعارض الصريح مع نصوص الدستور، لذا فإنَّه تم تعديل النص أعلاه وذلك بحصر التجريم والعقوبة بقانون يصدر من مجلس النواب وبالشكل الذي يحقق ضمانات أكثر للمواطن.

المادة ٤٩

أولاً: يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة (مقعد) واحد لكل (مائة الف) نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويُراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه.

ثانياً: يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أنْ يكون عراقياً كامل الاهلية.

رابعاً: يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب.

المادة ٤٩ (المقترحة)

أولاً: يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة (مقعد) واحد لكل (٢٠٠٠٠٠) مائتي ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر وفق نظام الانتخاب المختلط، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أنْ يكون عراقياً، أتم الخامسة والعشرين من عمره، وحسن السلوك وغير محكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف بما فيها قضايا الفساد المالي والإداري.

رابعاً: يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن (٢٥٪) خمسة وعشرين في المائة من عدد أعضاء مجلس النواب.

الأسباب الموجبة للتعديل:

من أجل تقليل وتخفيض العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب إلى (٥٠٪) من العدد الحالي الكلي البالغ (٣٢٩) نائباً، وتخفيض النفقات والأعباء المالية المترتبة على الموازنة العامة الاتحادية لذا تم زيادة القاسم الانتخابي من (١٠٠٠٠٠) نسمة ليصبح (٢٠٠٠٠٠) نسمة.

كما تم تعديل عبارة (كامل الاهلية) كونها غير دقيقة، وذلك لأنَّ كمال الأهلية يتحقق وفقاً لنصوص القانون المدني بإكمال (١٨) سنة من العمر ودخول صبيحة اليوم الأول من عمر (١٩) سنة لذا تم استبداله بتحديد عمر المرشح لعضوية مجلس النواب بـ(٢٥) سنة، وذلك من أجل السماح للشباب في الاشتراك في عضوية المجلس وتحقيق المطالب الجماهيرية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى تم إضافة شرط مهم وهو شرط حسن السيرة وعدم الحكم على المرشح بجناية أو جنحة مخلة بالشرف، يستوي في ذلك أنْ يكون مشمولاً بقانون العفو من عدمه، وذلك بالانسجام مع قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٩٣/اتحادية/٢٠١٩ الصادر في ٢٠١٩/١٠/١٤.

فضلاً عن ضرورة استبدال عبارة (الربع) لتصبح (٢٥٪) من المائة فيما يتعلق بكوتا النساء، كونها أدق من الناحية الاصطلاحية واللغوية.

المادة ٦٠

أولاً: مشروعات القوانين تُقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

ثانياً: مقترحات القوانين تُقدم من (عشرة) من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة.

المادة ٦٠ (المقترحة)

أولاً: مشروعات القوانين تُقدم من مجلس الوزراء.

ثانياً: مقترحات القوانين تُقدم من رئيس الجمهورية وموافقة مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس الوزراء أو(عشرة) من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة باستثناء ما يتعلق بالمنهاج الوزاري أو فرض أعباء مالية إضافية على الموازنة العامة الاتحادية أو مساسها باستقلال السلطة القضائية.

الأسباب الموجبة للتعديل:

من أجل الفصل بين السلطات تم استبدال (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) لتصبح (مجلس الوزراء)، وإضافة القيود العملية التي أرستها المحكمة الاتحادية العليا في قراراتها على سلطة مجلس النواب في تقديم مشروعات القوانين لذا تم التعديل.

المادة ٦١

يختص مجلس النواب بما يأتي:

سادساً:- أ- مُساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مُسبب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب.

ب- إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا، في إحدى الحالات الآتية :

١- الحنث في اليمين الدستورية.

٢- انتهاك الدستور.

٣- الخيانة العظمى.

المادة ٦١ (المقترحة)

يختص مجلس النواب بما يأتي :

سادساً:- أ- اتهام رئيس الجمهورية بناءً على طلب مُسبَّب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بعد التحقيق معه من قبل لجنة نيابية تُشكل لهذا الغرض.

ب- إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا، في إحدى الحالات الآتية :

١- الحنث في اليمين الدستورية.

٢- انتهاك الدستور.

٣-ارتكاب الجرائم الوظيفية.

الأسباب الموجبة للتعديل:

بالنظر لكون مصطلح (مساءلة) لا يعطي دلالة واضحة على المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية لذا تم استبدال عبارة (مساءلة) لتصبح (اتهام)، مع ضرورة إضافة عبارة جواز تشكيل لجنة تحقيق تتولى التحقيق مع الرئيس، وذلك من أجل توفير ضمانات التحقيق الأولية للرئيس قبل إحالته إلى المحكمة الاتحادية العليا، وفضلاً عن ذلك فإنه تم استبدال عبارة (الخيانة العظمى)، وذلك لعدم وجود تجريم لهذا الفعل في قانون العقوبات رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ أو القوانين الخاصة لتصبح (ارتكاب الجرائم الوظيفية) لسهولة تحديدها.

المادة ٦٤

أولاً: يُحل مجلس النواب بالأغلبية (المطلقة) لعدد أعضائه، بناءً على طلب من (ثُلث) أعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً: يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها (ستون) يوماً من تاريخ الحل، ويُعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مُستقيلاً، ويواصل تصريف الأمور اليومية.

المادة ٦٤ (المقترحة)

أولاً: يُحل مجلس النواب بمرسوم جمهوري بناءً على طلب من رئيس مجلس الوزراء أو بقرار من مجلس الوزراء بناءً على طلب من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً: يجوز لـ (ثُلث) أعضاء مجلس النواب تقديم طلب حل مجلس النواب، ويحل بعد موافقة الأغلبية (المطلقة) لعدد أعضائه.

ثالثاً: يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب في الحالات المحددة في البندين (أولاً) أو (ثانياً) من هذه المادة إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها (ستون) يوماً من تاريخ صدور قرار الحل، ويُعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مُستقيلاً، ويواصل تصريف الأمور اليومية.

المادة ٦٥

يتم إنشاء مجلسٍ تشريعي يُدعى بـ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، واختصاصاته، وكل ما يتعلق به، بقانون يُسن بأغلبية (ثلثي) أعضاء مجلس النواب.

المادة ٦٥ (المقترحة)

أولاً: يؤسس مجلسٍ تشريعي يُدعى بـ(مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ينتخبون بالاقتراع العام المباشر من قبل سكان الإقليم أو المحافظة غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه، وشروط العضوية فيه، وكل ما يتعلق به، بقانون يُسن بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب.

ثانياً: يمارس مجلس الاتحاد المهام والاختصاصات الآتية:

١- تشريع القوانين ذات العلاقة بالأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم وبالتنسيق مع مجلس النواب.
٢- تقديم مشروعات ومقترحات القوانين المتعلقة بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
٣- النظر في مشاريع القوانين المقررة من مجلس النواب والمحالة إليه، وله حق الاعتراض عليه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ وصوله إليه في حالة مساسه بحقوق أو صلاحيات الأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.
٤- الاشتراك مع مجلس النواب في الموافقة على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي وأصحاب الدرجات الخاصة وفقاً لأحكام الدستور.
٥- السعي لتسوية الخلافات التي تحصل بين الأقاليم، أو بينها والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، أو بين المحافظات.

٦- مراقبة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة.
٧- مراقبة أعمال الهيئة العامة لمراقبة تخصيصات الإيرادات الاتحادية والتأكد من معايير الشفافية والعدالة عند تخصيص الأموال لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً للنسب السكانية المقررة.
٨- أي اختصاصات أخرى تمنحها له القوانين النافذة.

الأسباب الموجبة للتعديل:

من أجل إضفاء الطبيعة الدستورية على عمل مجلس الاتحاد، وتحديد اختصاصاته الدستورية في صلب نصوص الدستور من أجل سمو الأحكام المتعلقة بمجلس الاتحاد والنص عليها صراحة ضمن نصوص الدستور وليس بموجب القوانين، مما قد يجعل من مجلس الاتحاد مجلساً تابعاً لمجلس النواب فيما يتعلق بتحديد اختصاصاته، لذا تم تعديل هذه المادة بذكر الاختصاصات.

المادة ٧٦

أولاً: يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال (خمسة عشر) يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.

ثانياً: يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها (ثلاثون) يوماً من تاريخ التكليف.

المادة ٧٦ (المقترحة)

أولاً: يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة أو الائتلاف الانتخابي أو النيابي الفائز بأعلى المقاعد النيابية بتشكيل مجلس الوزراء خلال (خمسة عشر) يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية أو خلو منصب رئيس مجلس الوزراء لأي سبب كان.

ثانياً: يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية جميع أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها (ثلاثون) يوماً من تاريخ التكليف.

الأسباب الموجبة للتعديل:

بالنظر لوجود العديد من الخلافات السياسية حول التفسير القضائي الذي أعطته المحكمة الاتحادية العليا بشأن تفسير الكتلة النيابية الأكثر عدداً، ولغرض توضيح مصطلح الكتلة النيابية، وذلك بقصر الشخص الذي يشكل مجلس الوزراء على المرشح الفائز بأعلى الأصوات الانتخابية قبل عقد الجلسة الأولى لمجلس النواب، وكما توجبه قواعد النظام البرلماني التقليدي أو المتطور بتشكيل الوزارة من زعيم الأغلبية الفائزة في الانتخابات النيابية، لذا تم تعديل هذه المادة لكي تنسجم مع قواعد النظام السياسي المنصوص عليه في المادة (١) من الدستور، فضلاً عن ذلك فقد تم إضافة عبارة (جميع) قبل (أعضاء وزارته) وذلك لغرض تجاوز التفسير المغلوط الذي أعطته المحكمة الاتحادية العليا بشأن السماح لرئيس مجلس الوزراء بتشكيل الوزارة بصورة جزئية وليس كاملة، مما أدى إلى شيوع ظاهرة تشكيل الوزارات بالوكالة بدءاً من الدورة الانتخابية الأولى وانتهاءً بالدورة الانتخابية الرابعة ، لذا ومن أجل إلزام رئيس مجلس الوزراء المكلف بتشكيل الكابينة الوزارية كاملة غير منقوصة تم تعديل البند (ثانياً) من المادة (٧٦) من الدستور.

المادة ٧٨

رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، والقائد العام للقوات المسلحة، يقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة مجلس النواب.

المادة ٧٨ (المقترحة)

أولاً: يُعد رئيس مجلس الوزراء المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة والإشراف عليها ومتابعة تنفيذها، ويتولى الصلاحيات الآتية:

١. القيادة العامة للقوات المسلحة.

٢. إقالة الوزير أو قبول استقالته، وإشغال الوزارة بالوكالة لحين إشغالها أصالة.

٣. الإشراف على الهيئات المستقلة وضمان انسجامها مع السياسة العامة.

٤. دعوة الشعب إلى الاستفتاء في المسائل المصيرية التي تخص البلاد أو المصالح الأساسية.

٥. تعيين المديرين العامّين واقتراح تعيين شاغلي الدرجات الخاصة.

ثانياً: يمارس رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية:

١- رئاسة جلسات مجلس الوزراء، وإدارة النقاشات والمداولات.
٢- التوقيع على الأنظمة والتعليمات الصادرة من مجلس الوزراء.
٣- التوصية إلى مجلس النواب بإقالة الوزراء أو مَن بدرجتهم.
٤- إصدار قرار حل مجلس النواب.
٥- طرح موضوع الثقة بمجلس الوزراء أو بأحد الوزراء على مجلس الوزراء ومجلس النواب.
٦- ممارسة أي مهام أو صلاحيات أخرى واردة في هذا الدستور أو التشريعات النافذة.

الأسباب الموجبة للتعديل:

من أجل تحديد مهام وصلاحيات رئيس مجلس الوزراء بصورة دقيقة وواضحة انسجاماً مع متطلبات النظام البرلماني، ومن أجل إزالة التعارض بين مصطلح (إدارة جلسات مجلس الوزراء) وبين (صلاحيات رئاسة مجلس الوزراء)، إذ إنَّ إدارة الجلسات تدخل ضمن مهام الأمين العام لمجلس الوزراء، فضلاً عن النص على حق حل مجلس النواب بناءً على الطلب المقدم من رئيس مجلس الوزراء.

المادة ١١١

النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات.

المادة (١١١) المقترحة

أولاً: النفط والغاز والثروات الطبيعية ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات.

الأسباب الموجبة للتعديل:

من أجل إضافة الثروات الطبيعية، ومنح المواطن نصيبه من ملكية النفط والغاز والثروات الطبيعية، وإعادة توزيع الدخل القومي تم تعديل هذه المادة.

المادة ١١٢

أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أنْ توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدةٍ محددةٍ للأقاليم المتضررة، والتي حُرمت منها بصورةٍ مجحفةٍ من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، ويُنظم ذلك بقانون.

المادة ١١٢ (المقترحة)

أولاً: تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية أو المستكشفة مستقبلاً مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أنْ تُوزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدةٍ محددةٍ للأقاليم المتضررة، والتي حُرمت منها بصورةٍ مجحفةٍ من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمّن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، ويُنظم ذلك بقانون.

ثالثاً: (بند مضاف) ينظم إدارة النفط والغاز ورسم السياسة النفطية وكل ما يتعلق بالنفط أو الغاز بقانون يصدره مجلس النواب خلال (٦) ستة أشهر.

الأسباب الموجبة للتعديل:

حيث أنَّ إدارة الحكومة الاتحادية للنفط والغاز تقتصر على الحقول الحالية فقط دون أن تشمل (الحقول الجديدة أو المكتشفة مستقبلاً) ولغرض منع الاجتهادات التي تؤدي إلى ضياع وتبديد الثروة النفطية كما يحصل الآن لذا تم تعديل هذه المادة بإضافة عبارة (أو المستكشفة مستقبلاً) لكي نضمن إدارة الحكومة الاتحادية على جميع الحقول النفطية والغازية التي سيتم اكتشافها مستقبلاً. كما تم إضافة البند (ثالثاً) إلى هذه المادة وذلك من أجل إلزام مجلس النواب بالسقف الزمني المحدد لإصدار قانون النفط والغاز بدل التسويف والمماطلة الحاصلة في إقرار مثل هكذا مشروع قانون حيوي.

المادة ١١٥

كل ما لم ينص 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 لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما.

المادة ١١٥ (المقترحة)

أولاً: كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ثانياً: في حالة التعارض أو الاختلاف بين نصوص القانون الاتحادي وقانون الإقليم فيما يتعلق بالصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها للقانون الاتحادي.

الأسباب الموجبة للتعديل:

بالنظر لسوء فهم وتفسير عبارة (أولوية)، إذ إنَّ الواقع العملي قد أدى إلى عدم تطبيق القوانين الاتحادية الصادرة من مجلس النواب في إقليم كردستان وكذلك الحال في غالبية المحافظات غير المنتظمة في إقليم، مما أدى بالنتيجة إلى غياب فكرة سمو القانون الاتحادي على قانون الإقليم، مع ما يترتب على ذلك من نتائج غير منطقية تخل بمبدأ سمو وعلو القانون الصادر من ممثلي الشعب بأكمله على القانون الصادر من ممثلي منطقة محددة، لذا فقد تم تعديل هذا الحكم، وبالشكل الذي يكفل إعادة الأمور إلى نصابها الطبيعي، إذا ما علمنا أنَّ نص المادة الأصلي قبل تعديلها يعد من النصوص الشاذة والغريبة التي لا نألفها في دساتير الدول الاتحادية الفدرالية باستثناء العراق، والذي يؤدي إلى غياب فكرة القانون الاتحادي، وهو نتيجة غير دستورية وغير قانونية ولا تنسجم مع المنطق القانوني الذي يقضي بوجوب إقرار الأعلوية بالنسبة إلى القوانين الصادرة من مجلس النواب الاتحادي على قوانين برلمان الإقليم.

المادة ١٢١

ثانياً: يحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

المادة (١٢١) المقترحة

ثانياً: يحق لسلطة الإقليم طلب التفسير من المحكمة الاتحادية العليا في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

الأسباب الموجبة للتعديل:

إنَّ عبارة (تعديل تطبيق) تعد من العبارات العامة والغامضة، حيث إنَّ منح سلطة الإقليم سلطة تعديل القانون الاتحادي الصادر من ممثلي الشعب العراقي بأكمله ممثلاً بمجلس النواب يتعارض مع فكرة علوية القانون الاتحادي على القانون المحلي، ويؤدي إلى غياب فكرة سيادة القانون ووحدة القانون، كون أمر تعديل القانون الاتحادي سيترك لتفسير ورغبة برلمان الإقليم، لذا فقد تم إلغاء السلطة الممنوحة لبرلمان الإقليم في تعديل القانون الاتحادي، والاستعاضة عن ذلك بمنح سلطة الإقليم سلطة مفاتحة المحكمة الاتحادية العليا لغرض تفسير النصوص المتعارضة والحكم بتغليب أحدهما على الآخر في ضوء فكرة وحدة القانون في الدولة الاتحادية.

المادة ١٢٢

ثالثاً: يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً: يُنظم بقانون انتخاب مجلس المحافظة والمحافظ، وصلاحياتهما.

خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة.

المادة ١٢٢ (المقترحة)

ثالثاً: ينتخب المحافظ أو القائمّقام أو مدير الناحية في المحافظة غير المنتظمة بإقليم بالاقتراع السري المباشر من قبل مواطني المحافظة وفي بطاقة انتخابية مستقلة لكل منهم لمدة (٤) سنوات وفي الموعد المحدد لانتخابات مجلس النواب.

رابعاً: يُنظم بقانون صلاحيات المحافظ والقائمّقام ومدير الناحية.

خامساً: يشكل مجلس المحافظة برئاسة المحافظ وعضوية كل من القائمّقام ومديري النواحي والدوائر المعنية يمارسون المهام والصلاحيات الممنوحة لمجالس المحافظات.

الأسباب الموجبة للتعديل:

حيث أنَّ انتخاب المحافظ من قبل مجلس المحافظة يخضع للمحاصصة الحزبية والطائفية، وهو الأمر الذي يتعارض مع طبيعة المهام والوظائف المحلية التي تهم عموم الشعب المحلي في المحافظة والأقضية والنواحي لذا تم تعديل طريق انتخاب كل من المحافظ والقائمّقام ومدير الناحية لتصبح من قبل الشعب مباشرة، مما يحقق مزيداً من الديمقراطية في عملية الاختيار، وفضلاً عن ذلك فقد تم تعديل جميع الإشارات الواردة في هذه المادة المتعلقة بمجلس المحافظة، وتشكيل مجلس جديد للمحافظة يحل محل المجالس المنتخبة سابقاً برئاسة المحافظ وعضوية القائمّقام ومديري النواحي ليمارسوا جميع الصلاحيات والمهام المناطة بمجالس المحافظات لا سيما وإنهم منتخبون من الشعب المحلي بصورة مباشرة، فضلاً عن أنَّ هذا الإجراء يساهم في دفع عجلة التنمية والبناء في المحافظة إلى الأمام وبشكل يرسخ مبدأ (اللامركزية الإدارية)، كما أنه يوفر النفقات الزائدة المتعلقة بالرواتب والمخصصات والمنافع الاجتماعية التي كانت تمنح سابقاً لرئيس وأعضاء مجالس المحافظات، مع إلغاء الرواتب التقاعدية وغيرها الممنوحة لهم، مما سيساهم في تخفيض المديونية العامة في العراق.

المادة ١٢٧

لا يجوز لرئيس الجمهورية، ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس، وأعضاء السلطة القضائية، وأصحاب الدرجات الخاصة، أنْ يستغلوا نفوذهم في أنْ يشتروا أو يستأجروا شيئاً من أموال الدولة أو أنْ يؤجّروا أو يبيعوا لها شيئاً من أموالهم، أو أنْ يقاضوها عليها أو أنْ يبرموا مع الدولة عقداً بوصفهم ملتزمين أو موردين أو مقاولين.

المادة ١٢٧ (المقترحة)

أولاً: يحظر على رئيس الجمهورية ونوابه، ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء، ورئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس، ورئيس مجلس الاتحاد ونائبيه وأعضاء المجلس، وأعضاء السلطة القضائية، ورؤساء الهيئات المستقلة والجهات غير المرتبطة بوزارة وأصحاب الدرجات الخاصة والمديرين العامّين ومن بدرجتهم أنْ يستغلوا نفوذهم في أنْ يشتروا أو يستأجروا شيئاً من أموال الدولة أو أنْ يؤجّروا أو يبيعوا لها شيئاً من أموالهم، أو أنْ يقاضوها عليها أو أنْ يبرموا مع الدولة عقداً بوصفهم ملتزمين أو موردين أو مقاولين.

ثانياً: يلتزم الأشخاص المشار إليها في البند (أولاً) من هذه المادة أنْ يقدموا كشف المصالح المالية خلال مدة لا تزيد على (٣٠) يوماً من تاريخ تكليفهم بالمنصب، وينظم ذلك بقانون.

الأسباب الموجبة للتعديل:

حيث أنَّ النص الأصلي لم يتضمن العديد من الأشخاص الذين من المحتمل استغلال وظائفهم وهم كلٌ من (رئيس مجلس الاتحاد ونائبيه وأعضاء المجلس) و(رؤساء الهيئات المستقلة) و(رؤساء الجهات غير المرتبطة بوزارة) و (المديرين العامين ومن بدرجتهم) لذا تم تعديل هذه المادة لتشمل جميع فئات الموظفين من شاغلي المناصب القيادية العليا في الدولة، وفضلاً عن ذلك فإنَّ التطبيق العملي قد أظهر عدم التزام شاغلي المناصب السيادية والعليا في الدولة العراقية بتنظيم استمارة كشف المصالح المالية، مما أدى إلى حصول كسب غير مشروع وتضخم للثروات نتيجة عدم وجود إلزام دستوري بذلك، لذا تم إضافة هذا الواجب في البند (ثانياً) من هذه المادة من أجل حماية الوظيفة أو المنصب من الاستغلال الشخصي على حساب المصلحة العامة.

المادة ١٣٧

يؤجّل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية (الثلثين)، بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور.

المادة ١٣٧ (المقترحة)

أولاً: يلتزم مجلس النواب بتشريع قانون مجلس الاتحاد خلال (٣) أشهر من نفاذ التعديلات الدستورية.

ثانياً: يلتزم مجلس النواب باستكمال عمل هيئات العدالة الانتقالية لأعمالها المنصوص عليها في المواد (١٣٢) و(١٣٤) و(١٣٥) و(١٣٦) من الدستور خلال (٣) سنوات من إقرار التعديلات، ويصدر القانون الخاص بإلغائها وأرشفة عملها قبل (٦) أشهر في الأقل من انتهاء هذه المدة.

المادة ١٤٣

يُلغى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وملحقهُ عند قيام الحكومة الجديدة، باستثناء ما ورد في الفقرة (أ) من المادة (٥٣) والمادة (٥٨) منه.

المادة ١٤٣ (المقترحة)

يُلغى قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية وملحقهُ.

الأسباب الموجبة للتعديل:

حيث أنَّ قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية قد صدر لينظم وضع السلطات العامة والأقاليم خلال فترة محددة وهي (الفترة الانتقالية)، وبالنظر لوجود المادة (١٤٠) من الدستور التي اختصت بمعالجة المناطق المتنازع عليها، وحيث أنَّ إبقاء نفاذ مادتين من قانون ملغى يتعارض مع نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وبالأخص فيما يتعلق بالحدود الجغرافية ، إذ تنص المادة (٥٣/أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الملغى على أنَّه (أ- يعترف بحكومة إقليم كردستان بصفتها الحكومة الرسمية للأراضي التي كانت تدار من قبل الحكومة المذكورة في ١٩ آذار ٢٠٠٣ الواقعة في محافظات دهوك وأربيل والسليمانية وكركوك و ديالي ونينوى. إن مصطلح (حكومة إقليم كردستان) الوارد في هذا القانون يعني المجلس الوطني الكردستاني، ومجلس وزراء كردستان والسلطة القضائية الإقليمية في إقليم كردستان).وفضلاً عن ذلك فإنّ العبارة الواردة في

نهاية المادة أعلاه تعد مكررة ومنصوصاً عليها في المادة (١١٧/أولاً) من الدستور التي تنص على أنه (أولاً: يقر هذا الدستور عند نفاذه إقليم كردستان وسلطاته الاتحادية إقليماً اتحادياً). لذا فإنَّه يتوجب إلغاء الاستثناء المنصوص عليه في المادة (١٤٣) من الدستور، وذلك لأنَّ بقاء المادتين (٥٣/أ) و(٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية نافذتين من شأنه المساس بالحقوق الجغرافية والمحلية لمحافظات الموصل و ديالى، فضلاً عن أنه يجعل من حدود إقليم كردستان شاملة للمحافظتين المذكورتين بالإضافة إلى كركوك رغم وجود المادة (١٤٠) من الدستور التي عالجت المناطق المتنازع عليها.

الخاتمة

اتضح لنا أنه بإمكان لجنة التعديلات الدستورية أنْ تلجأ إلى إحدى الطرق الآتية فيما يتعلق بتعديل الدستور وكالآتي:

أولاً: الاكتفاء بالتعديلات التي طرحتها لجنة التعديلات الدستورية المشكلة في الدورة الانتخابية الأولى والتي لم تمرر، وهذا الخيار لا نؤيد الأخذ به وذلك لعدم انسجام الظروف السياسية والاجتماعية السائدة في العراق قبل عام ٢٠١٠ مع الظروف السياسية والاجتماعية الحالية.

ثانياً: يتمثل برسم خارطة تعديلات جوهرية تصيب شكل النظام السياسي بما يقّوم النظام البرلماني وفق أصوله المعتمدة، فضلاً عن تعديل المادة (٤٩) من الدستور بجعل القاسم الانتخابي يتمثل ب(٢٠٠٠٠٠) مائتي ألف نسمة بدل (١٠٠٠٠٠) مائة ألف نسمة، وكذلك تعديل المادة (٦٤) من الدستور ليصبح حق حل مجلس النواب ممنوحاً لرئيس مجلس الوزراء من أجل تحقيق التوازن، فضلاً عن تعديل المادة (٧٦) من الدستور ليصبح اختيار رئيس مجلس الوزراء بمرشح الكتلة الفائزة بأعلى المقاعد النيابية في الانتخابات، ولهذا نقترح الأخذ بالتعديلات التي ذكرناها.

الضرورة الدستورية لإصلاح السلطة التشريعية في العراق

د. حيدر عبد الرضا الظالمي*

مقدمة

تنشأ الدساتير لغرض وضع قواعد قانونية تنظم ممارسة السلطة و تختلف في وضع إطار الحكم وتنظيم ممارسة السلطة وتداولها وشكل نظام الحكم، والدساتير التي مرت على تاريخ العراق منذ نشأة الدولة العراقية إلى دستور ٢٠٠٥، لم تخرج من هذه القاعدة، لكنها اتسمت بخاصية التشريع المتسرع المرتبط بحالات سياسية تخلقها متغيرات الانقلابات العسكرية عموماً.

فقد شهدت الحقبة الممتدة من ١٤ تموز ١٩٥٨ إلى ٩ نيسان من عام ٢٠٠٣ منعطفاً خطيراً في تاريخ العراق السياسي والدستوري، إذ طرأت فيها أحداث وصراعات كان الهدف منها إحكام القبضة على السلطة قدر الإمكان، وقد تميزت هذه الحقبة بتدخل القوات المسلحة في شؤون السياسة والحكم مما أضفى على السلطة طابعاً عسكرياً.

بالتأكيد فإن لكل دستور من هذه الدساتير التي مرت على العراق فلسفته الخاصة به، ومعتمد على سياسة تشريعية معينة،مدفوعاً بدوافع القابضين على السلطة (الانقلابيين)، وحتى قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية الذي جاء نتيجة الاحتلال العسكري الأمريكي للعراق، ثم جاءت المطالبات بنظام حكم دستوري ديمقراطي وهذا ما تكلل بدستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

إن التنظيم السياسي في الدولة هو ليس غاية بحد ذاته بل هو وسيلة لتحقيق هدف معين، ولذلك لا تكتفي الدساتير بتعيين السلطات الحاكمة أو تحديد اختصاصاتها، وإنما يحدد الهدف الذي من أجله نظمت تلك السلطات وبيان الطريق التي يجب أنْ يسلكه نشاط تلك السلطات.

والأهم من ذلك لابد أنْ تُحدد صلاحيات كل سلطة داخل الدولة من أين تبدأ، وما هي مجالاتها، وأين منتهاها، وكلما كان هذا التحديد واضحاً، كلما كانت الأمور تحت السيطرة والفهم والدلالة، ولكن هذا لا يعني الفصل الجامد، لذا كان من الضروري إدراك أن أي تجاوز لإحدى

*دكتوراه قانون دستوري – كلية الصفوة الجامعة.

السلطات لحدودها، يعني الدخول في فلك السلطة الأخرى، الأمر الذي يقود إلى الارتباك والفوضى وتغييب السلطة المعتدى عليها، بعد أن تغوّلت عليها الأولى.

ويبدأ هذا الخلل عندما تقع السّلطة في التوسع بصلاحياتها على حساب السلطات الأخرى وبالتالي ستتغير طبيعة النظام السياسي.

فالنظام الذي يقوم على إخضاع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، بحيث تكون الحكومة تحت رقابة البرلمان مباشرة وتابعة له نكون أمام النظام المجلسي، في حين يقوم النظام الرئاسي على محاولة الفصل الشديد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية دون إيجاد وسائل التأثير المتبادل بين السلطتين كالتي نجدها في النظام البرلماني والتي تقوم على الفصل المرن أو النسبي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بما يحقق التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات.

تأسيساً على ما تقدم، لابد من رصد اختصاصات السلطة التشريعية في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وتحليل تلك الصلاحيات لبيان مدى انطباقها على الواقع السياسي وتوافقها مع أسس النظام البرلماني.

لذا تقتضي الدراسة بحث النصوص الدستورية المنظمة ضرورة إصلاح اختصاصات السلطة التشريعية بما يتوافق مع النظام البرلماني الذي نص عليه الدستور بهدف تحقيق التوازن بين السلطات.

المطلب الاول

أهمية السلطة التشريعية لنظام الحكم في العراق

درجت كتابات فقهاء القانون على وجود ثلاث مؤسسات دستورية أساسية في أغلب دساتير الدول سواء الديمقراطية منها أو غير الديمقراطية، وهي المؤسسة التشريعية، والمؤسسة التنفيذية، والمؤسسة القضائية، وقد ساد هذا التقسيم منذ القدم حيث ظهر في دستور صولون، وفي العصر الإغريقي وكذلك في كتابات أرسطو وأفلاطون [١].

ظهر في دستور الولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٧٨٧ الذي اعتمد رسمياً سنة ١٧٨٩، وبعد قيام الثورة الفرنسية في ١٤تموز ١٧٨٩ أخذ الدستور الفرنسي بكتابات وأفكار (جون لوك) و(مونتسكيو) حيث قسّموا وظائف الدولة إلى تشريع وتنفيذ وقضاء، أما المؤسسات الأخرى فتوجد بحسب طبيعة كل دستور والحاجة الفعلية من إنشاء تلك المؤسسة فمثلاً توجد الهيئات المستقلة والمجالس وغيرها من المؤسسات التي وضعتها دساتير الدول المختلفة[٢].

تُعد المؤسسة التشريعية من أهم مؤسسات الدولة،كونها المؤسسة المسؤولة عن وضع المنظومة القانونية في الدولة،والتي من خلالها تحدد تصرفات الأفراد وتنظم ممارساتهم[٣].

كما عرفها البعض بأنها (السلطة التي ينتخبها الشعب، والتي تستمد قوتها وشرعيتها من الشعب، وهي تعد السلطة الاولى من حيث المستوى،والسلطة العليا في الدولة)[٤].

وعرّفها أخرون بأنها (الهيئة المعنية بإصدار التشريعات الملزمة للحكام والمحكومين في الدولة، ويعد وجودها انتصاراً حاسما لإرادة الشعب،والذي ينوب عنه ممثلوه في عملية صنع القوانين)،ويتنوع دور المؤسسة التشريعية في إصدار التشريعات تبعا لنوع الديمقراطية المعتمدة في الدولة، فإذا كانت ديمقراطية غير مباشرة هنا تكون وحدها من يضع التشريعات، أما إذا كانت ديمقراطية شبه مباشرة

١. د. مصطفى النشار، تطور الفلسفة السياسية من صولون حتى ابن خلدون، دار الشقري للنشر، بدون سنة طبع، ص ٩.

٢. ينظر: د. علي هادي حميدي الشكراوي، نشأة مبدأ الفصل بين السلطات، مدخل إلى المحاضرة المرفوعة بواسطة أستاذ مادة (النظم السياسية) المرحلة الثانية جامعة بابل _ كلية القانون منشورة على الموقع الرسمي لكلية القانون جامعة بابل على الانترنت على الرابط: http://www.uobabylon.edu.iq

٣. د. عبد الكريم علوان،النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للتوزيع والنشر، ٢٠١٠، ص ١٦٧.

٤.د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، العارف للمطبوعات، بيروت، ٢٠١٠، ص ١٤٠.

هنا يتشارك مع المؤسسة التشريعية في صنع التشريعات الناخبون عن طريق ممارسة حق الاقتراح،وحق الاستفتاء،وحق الاعتراض، أما إذا كانت الديمقراطية مباشرة هنا يمارس عملية التشريع الشعب نفسه[٥].

تتكون المؤسسة التشريعية في أي نظام سياسي ديمقراطي من أعضاء منتخبين من الشعب كمجلس الشيوخ الأمريكي الذي يشكل (الكونغرس الأمريكي) مع مجلس الممثلين أو غير منتخبين كمجلس اللوردات الذي يكون مع مجلس العموم المنتخب السلطة التشريعية في بريطانيا[٦]،ويشترط فيهم شروط معينة أبرزها (الأهلية والوطنية والسن)،وتختلف الدول في طريقة تنظيم المؤسسة التشريعية فمنها من يتولى السلطة التشريعية فيها مجلس نيابي واحد يسمى نظام المجلس الفردي، وفي دول أخرى يتولاها مجلسان وتسمى بنظام المجلسين[٧]، وهذا الاختلاف يرجع إلى طبيعة البنية السياسية والقانونية وشكل نظام الحكم في الدولة.

وهنالك أربعة أركان أساسية تقوم عليها المؤسسة التشريعية في النظام النيابي [٨]:

١. برلمان منتخب من الشعب ويباشر سلطة فعلية.

٢. تحديد مدة تولي عضو البرلمان.

٣. النائب يمثل الشعب بأكمله.

٤. استقلال العضو عن جمهور الناخبين.

كما تمارس المؤسسة التشريعية عدة وظائف مهمة في الدولة يمكن إجمالها بالنقاط الآتية:

١.الوظيفة التشريعية.

تعد الوظيفة التشريعية من أهم الوظائف التي تمارسها المؤسسة التشريعية بل هي صلب عملها، لأنها المعبر الحقيقي عن إرادة الأمة،وكون القوانين لابد أن تكون نابعة من إرادة الأمة

٥. د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، ط٢،مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، ٢٠١٣ ص ٢٦

٦.د. محمد طي،القانون الدستوري، منشورات زين الحقوقية، ط ٨، بيروت، ٢٠١٣، ص ٢٩٩ و ص ٣٣٧.

٧. د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٧٢– ٧٣

٨. د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٣٦٧.

والشعب، فهي الجهة المعنية بالموافقة على جميع القوانين المقترحة من قبل المؤسسة التنفيذية[٩].

٢.الوظيفة الرقابية.

تمارس المؤسسة التشريعية وظيفة الرقابة على أعمال المؤسسة التنفيذية وفقاً للصلاحيات المخولة لها في الدستور، فهي تمارس هذه الوظيفة نيابة عن الشعب لأنها أكثر السلطات تمثيلاً وتعبيراً عن إرادته[١٠].

تنص الدساتير عادةً على اختصاص المؤسسة التشريعية بوظيفة الرقابة على أعمال المؤسسة التنفيذية إلى جانب وظيفتها الأساسية وهي التشريع، ولاشك أن لهذه الوظيفة أهميتها، فالسلطة التنفيذية تعلم مقدماً أن أعمالها ستكون عرضة للرقابة البرلمانية، ولهذا فهي تتوخى أن تقوم بأعمالها على أفضل وجه بصورة تستطيع معها أن تدافع عنها أمام المجلس النيابي، وهذا بدوره يؤدي إلى تخفيف نسبة الأخطاء التي ترتكبها السلطة التنفيذية، لكن بطبيعة الحال، فإن هذه الرقابة لا تتم بدون توازن في القوة السياسية بينها حتى لا تنقلب إلى سيطرة وتصبح السلطة التنفيذية خاضعة تماماً للبرلمان،والواقع، إن مظاهر الرقابة البرلمانية تختلف باختلاف النظام السياسي السائد في الدولة، ولعل أكثر النظم التي تبدو فيها هذه المظاهر واضحة هو النظام النيابي البرلماني، وذلك على خلاف النظام الرئاسي، لأن النظام البرلماني يقوم على أساس مسؤولية الوزراء مسؤولية تضامنية، علاوة على المسؤولية الفردية لكل وزير وفي نطاق وزارته التي يتولاها[١١].

٩.د. محمد حسين، أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، بحث منشور على الانترنت على موقع:

(Mailoud Benhouhou) على الرابط: http://www.eaddla.org

١٠. د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى، منشورات الجامعة الليبية، طرابلس، ١٩٦٩، ص ٢.

١١. عبد العزيز بن حمود اللحيدان، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والإدارة (قسم الأنظمة)، جامعة الملك عبد العزيز، ٢٠١١، ص ١.

وتتخذ رقابة الهيئة التشريعية على الهيئة التنفيذية صوراً متعددة من أهمها:

أ. (حق توجيه السؤال)،وهو توجيه السؤال من عضو البرلمان إلى الوزير أو رئيس الوزراء في موضوع معين ويمنع باقي النواب من الاشتراك في المناقشة او التعقيب على رد الوزير، وإذا لم يقتنع عضو البرلمان بإجابة الوزير أو لم يقدم الوزير أي إجابة يستطيع العضو تحويل السؤال إلى موضوع مطروح للمناقشة[١٢].

ب. (حق الاستجواب) وينصرف إلى معنى محاسبة الوزير بسبب تصرف أو سياسة خاطئة ويفتح مناقشة عامة يكون لجميع النواب الحق بالاشتراك فيها، وتكون نتيجة الاستجواب طرح الثقة بالوزير أوالوزارة ككل وهنا تقدم الوزارة استقالتها لكي تفسح المجال لمجيء وزارة أخرى تحظى بثقة البرلمان[١٣].

ج. (حق إجراء التحقيق) يحق للبرلمان تشكيل اللجان التحقيقية المؤقتة والدائمة للوصول إلى الحقائق وتقدم هذه اللجان إلى البرلمان تقريراً مفصلاً يتضمن كافة البيانات والمعلومات حول الواقعة محل التحقيق لكي يتسنى لمجلس النواب إصدار القرار المناسب لذلك[١٤].

د. (المسؤولية الوزارية) تعد المسؤولية الوزارية أخطر سلاح رقابي للبرلمان على الحكومة، وعندما تقرر المسؤولية الوزارية من قبل البرلمان فإذا كان سحب الثقة قد تم في مواجهة الوزير فهنا يجب عليه الاعتزال، أما إذا كان في مواجهة الوزارة جميعا أو رئيس الوزراء فهنا يجب على الوزارة جميعا أنْ تستقيل[١٥].

١٢.د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة (مصر– فرنسا – إنكلترا)، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ٤.

١٣. د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، ط ٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧ص ٧.

١٤. ينظر: مشوط الهاجري، المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، هلا للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨، ص ١٠٥

١٥.د. نعمان أحمد الخطيب،الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، منشورات جامعة مؤته،ط١، عمان، ١٩٩٣، ص ٣٨٥.

٣.الوظيفة المالية.

تعرض الميزانية العامة للدولة بعد إعدادها من قبل المؤسسة التنفيذية على البرلمان لغرض المصادقة عليها وتناقش في البرلمان من كافة جوانبها، وتحدد المؤسسة التشريعية حجم نفقات الدولة واتخاذ الوسائل الضرورية لتغطية العجز المالي في الميزانية وذلك بفرض ضرائب أخرى أو باتخاذ إجراءات معينة تقلل من نفقات الدولة، كما تقوم المؤسسة التشريعية بمراقبة صرف الأموال ويقدم التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية إلى البرلمان الذي يبين فيه جوانب القصور والإهمال الذي شاب أداء السلطة التنفيذية والمخالفات التي ارتكبت أثناء السنة المالية[١٦].

٤ . الوظيفة التنظيمية.

تمارس المؤسسة التشريعية وظيفة مهمة أخرى وهي اختيار رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء، بالإضافة إلى تعيين أصحاب المناصب العليا والدرجات الخاصة في الدولة، ورؤساء الهيئات المستقلة.

عليه يمكن القول بأن المؤسسة التشريعية تضطلع بمهام واسعة ومهمة جداً ومن ثمّ فهي تعد عصب قيام الدولة والمحرك الرئيس فيها [١٧].

١٦..ينظر: الاختصاصات المالية للبرلمان على ضوء دستور ٢٠١١المغربي، بحث منشور على موقع مجلة المعرفة القانونية على شبكة الانترنت على الرابط: http:// www.mdroit.com.، وكذلك انظر: آية خطيب عطا الله نصر، دور السلطة التشريعية فى صنع السياسات العامة الاقتصادية، بحث منشور على موقع المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية على شبكة الانترنت على الرابط: https://democraticac.de

١٧. السلطة التشريعية، بحث منشور على الموقع الرسمي لمعهد الحقوق جامعة برزنت على شبكة الانترنت على الرابط: http://lawportal.birzeit.edu/portal

المطلب الثاني

ضرورة المراجعة والتعديل لاختصاصات السلطة التشريعية

إن ضرورة المراجعة الدستورية والقانونية ذات بعد هام في التطور الدستوري والقانوني للدولة، لأنها تكشف عن مكامن الخلل وتحاول معالجته، وتأتي هذه العملية من الرغبة الحقيقية في حل التناقض القائم داخل النظام السياسي والمؤسسات الدستورية و ذلك من خلال تحقيق المواءمة بين النصوص الدستورية والواقع السياسي، وبالتالي فإن عملية إجراء التعديلات الدستورية يعد أمراً هامًّا لتصحيح المسار الدستوري بما يؤمّن الحفاظ على طبيعة النظام السياسي، وإذا أردنا مراجعة النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة باختصاصات المؤسسة التشريعية لغرض إجراء التعديلات عليها، لابد أن نضع آليات محددة لإصلاحها،وصياغة نصوص دستورية جديدة أو تعديل نصوص دستورية قائمة بما يلائم اختصاص السلطة التشريعية مع قواعد النظام البرلماني وفقاً لما نص عليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في المادة الأولى منه.

يقتضي بحث ضرورة المراجعة والتعديل الدستورية لاختصاصات السلطة التشريعية تقسيم المطلب إلى فرعين نتناول في الفرع الأول تعديل الاختصاصات التشريعية فيما سنتناول تعديل الاختصاصات غير التشريعية في فرع ثانٍ.

الفرع الأول

تعديل الاختصاصات التشريعية

يعد الاختصاص التشريعي لمجلس النواب من أهم الأركان المهمة في بناء الدولة (فالتشريع) بمعناه الواسع وحسب ما جاء به دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ يشمل تعديل الدستور وتشريع القوانين العادية،لذلك فمهمة مجلس النواب مزدوجة فهو يمارس اختصاص التشريع الدستوري عن طريق تعديل نصوص الدستور ومراجعتها فضلاً عن ممارسته لاختصاص تشريع القوانين العادية [١٨].

لذا فإن عملية الإصلاح الدستوري للسلطة التشريعية يدخل جزء كبير منها ضمن الاختصاص التشريعي لمجلس النواب، وبالتالي تترتب مسؤولية كبيرة على عاتق مجلس النواب في تفعيل وتطوير الاختصاص التشريعي له عن طريق إعادة صياغة النصوص الدستورية وتعديلها بما

١٨.ينظر: د. رافع خضر شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي،، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٣٣.

يتلاءم مع قواعد النظام البرلماني ودعم لجنة التعديلات الدستورية للإسراع بالقيام بعملية المراجعة الدستورية الشاملة[١٩].

وهناك ملاحظات عديدة تسجل على عمل مجلس النواب خلال الدورات التشريعية السابقة،منها الضعف في إكمال المنظومة التشريعية للدولة،ونقص الكثير من التشريعات المهمة.

كذلك عدم وجود رؤية تشريعية متكاملة أدّت إلى ظهور قوانين ركيكة الصياغة ضعيفة التنظيم طرأت عليها تعديلات كثيرة رغم قصر عمرها التشريعي، وهذا يعود لأسباب عديدة منها المحاصصة السياسية والتكتلات الطائفية الذي اعتمد في تشكيل النظام السياسي في العراق وانسحب على تشكيل أعضاء مجلس النواب إذ أضحى أغلب أعضائه يمثلون أحزابهم وطوائفهم وقومياتهم مما انعكس بظلاله على اختصاصاته في تشريع القوانين وتغليب المصالح الفئوية على حساب المصلحة العامة، إن صياغة النصوص القانونية تعهد غالباً إلى المختصين وليس إلى المجالس التشريعية أو النيابية بالرغم من وجود (لجان قانونية) فيها فهذه إن اهتمت بالأهداف والحاجات الاجتماعية والاقتصادية التي تلمسها لكن ترجمتها القانونية قد تكون في الغالب على حساب الدقة والفن التشريعي [٢٠].

١٩.نصت المادة (١٢٦/أولًا) من الدستور على أن ((لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (٥/١) أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور)) وكذلك المادة (١٤٢) فقد نظمت طريقة تعديله ولكن بطريقة استثنائية بعيدة عن الطريق العادي في نص المادة (١٢٦) وهو بذلك يروم تنظيم تعديل نصوصه تعديلاً كلياً والتعديل الكلي للدستور يعني إلغاء الدستور بصورة رسمية واستبداله بآخر يحل محله ينسجم والتطورات التي تشهدها الدولة في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويعهد بهذا التعديل إلى السلطة التأسيسية الأصلية التي أقامت الدستور نفسه لأول مرة،وقد نصت المادة (١٤٢) على أن ((أولاً – يُشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسة في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها))،وعلى ذلك فإن السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور كلياً تتمثل بمجلس النواب فقط الذي سيشكل لجنة من أعضائه لتقديم مقترحات التعديل الضرورية، وقد لاحظ البعض أن المادة (١٤٢) لم تأتِ لتنظيم طريقة إلغاء الدستور بإصدار دستور جديد وإنما جاءت لمعالجة الخلل الذي أصاب الدستور ذاته وفي كل الأحوال لابد من مصادقة مجلس النواب على التعديلات الدستورية قبل عرضها على الاستفتاء الشعبي، ينظر د. علي سعد عمران، السلطة المختصة باقتراح تعديل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور على موقع جامعة بابل على الانترنت على الرابط http://www.uobabylon.edu.iq، ص ٤٦٩.

٢٠. د. منذر الشاوي، مدخل في فلسفة القانون، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١١، ص١١٦،مثال ركاكة الصياغة والتسرع في بعض القوانين قانون بيع وإيجار أموال الدولة رقم (٢١) لسنة ٢٠١٣ المعدل وقانون العفو العام رقم (٢٧) لسنة ٢٠١٦ المعدل،

ومن الأسباب الأخرى ضعف الثقافة القانونية لأعضاء البرلمان، والصراع المستمر بين الحكومة والبرلمان ومحاولة بعض الأحزاب والكتل السياسية عرقلة عمل الحكومة وإحراجها أمام الشعب عن طريق تعطيل القوانين التي ترفع كاهل المعاناة عن المواطن(٢١).

كما إن واحدة من أهم الأركان في العملية التشريعية هي (السياسة التشريعية) التي تنبع بالأساس من الفكرة القانونية والفلسفة العامة السائدة في البلد،وهذه الفرضية تنطبق على كافة الدول، بغض النظر عن شكلها أو نظام الحكم فيها أو هيكلها أو تنظيمها الإداري، إذ هي تتعلق أساساً بالبحث عن كيفية تكوين التصوير الذهني لسن التشريعات وآليات التنظيم التشريعي في الدولة في وقت معين، كما لابد أنْ تتغير السياسة التشريعية للدولة من وقت لآخر تبعاً للمتغيرات المختلفة التي تحصل داخل المجتمع، لأن المتغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تحصل داخل المجتمع ستؤثر بالتأكيد على تحديد مسارات واتجاهات السياسة التشريعية في الدولة، وبعد ذلك يأتي الدور للفن القانوني أو (فن الصياغة القانونية) الذي يصب المادة الاولية المستوحاة من الحقائق الواقعية للمجتمع في قالب يجعلها صالحة للتطبيق.

لذا يمكن القول بأن السياسة التشريعية هي ((مكنة وفن تحديد الاهداف التي يجب أنْ يحققها القانون))، فلابد للمشرع أنْ تكون لديه سياسة واضحة في مجال وضع القانون تحدد له الأهداف أو الغايات المختلفة التي يجب أنْ يحققها القانون،أي أنْ نبين للتشريع أهدافه وترسم له الخطوط العريضة والوسائل الكفيلة بتحقيق هذه الأهداف.

والملاحظ على المشرع العراقي (مجلس النواب) ومنذ صدور دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم يكن يمتلك سياسة تشريعية محددة وواضحة مما سبب مشاكل كبيرة داخل التركيبة القانونية للدولة ومن مظاهر عدم وجود (السياسة التشريعية) للسلطة التشريعية في العراق هو بقاء

فقد عدل قانون بيع وإيجار أموال الدولة لأكثر من مرة رغم قصر عمره، وكذلك صدور قانون للعفو العام لأكثر من مرة بسبب دعم الكتل السياسية له دون مراعاة المصلحة العامة .

٢١.مثال ذلك في عام ٢٠١٣ أرادت الحكومة العراقية إصدار قانون البنى التحتية ودفعت به بقوة داخل مجلس النواب إلا إنه لم يرَ النور بسبب الخلافات بين الكتل السياسية داخل البرلمان والحكومة، ينظر: (قراءة اقتصادية لمشروع قانون البنى التحتية)، ندوة تخصصية عقدتها كلية الإدارة والاقتصاد في جامعة البصرة بتاريخ(٢ تشرين الأول ٢٠١٢)، منشوره على موقع كلية الإدارة والاقتصاد جامعة البصرة على الانترنت على الرابط: www.uobasrah.edu.iq

العديد من قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل وكذا العديد من القوانين التي كانت تمثل السياسة التشريعية للنظام السابق كقانون العقوبات وقانون الأحوال الشخصية وقانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون المرافعات المدنية،وغيرها من القوانين المهمة التي كان من الضروري إعادة النظر فيها بما يتلاءم مع النظام الديمقراطي الجديد، ومن مظاهر عدم وجود سياسة تشريعية واضحة في العراق أيضا عدم مراجعة النصوص والقوانين المنظمة للتنظيم الإداري وعمل الهيئات اللامركزية في داخل الدولة وذلك عن طريق إعادة صياغة الهيكلية الإدارية بصورة عامة وفق الأسس الدستورية الجديدة، وبما يتلاءم في الوقت نفسه مع المجالات الدستورية الأخرى التي شكلت اتجاهاً أساسياً من اتجاهات سياسة الدولة التشريعية وذات علاقة وطيدة مع مسألة التنظيم الإداري داخل البلاد.

لذا لابد للمشرع العراقي قبل كل شيء أنْ يضع سياسة تشريعية واضحة تتلاءم مع الدستور والنظام الديمقراطي السائد بما يحقق العدالة والمساواة بين أبناء الوطن.

وبناءً على ذلك لابد من إصلاح وتعديل الاختصاصات التشريعية لمجلس النواب ولتبيان أهم التعديلات الضرورية على هذا الاختصاص سنقسم الفرع للبنود التالية:

أولاً: التعديل في إطار التشريع الدستوري

هناك علاقة أكيدة بين إجراءات التعديل وبين النظام السياسي القائم في البلد، ونتساءل عن طبيعة هذه العلاقة ؟ وللجواب على ذلك نقول إنّ إجراءات التعديل تبين لنا مَن هم القابضون على السلطة ومن هم أكثرهم هيمنة ونفوذاً، والنظام السياسي ومن باب أولى فلسفة النظام السياسي لا يستدل عليه من خلال إجراءات التعديل وإنما من طريقة ممارسة السلطة من قبل القابضين عليها والتي تتبلور في خطوطها العامة في الدستور بمجمله، وبالتالي فإن إجراءات التعديل هي في حقيقتها تكريس للنصوص الوضعية للقابضين على السلطة وليس الترجمة للأساس الفلسفي للسلطة، إذ إن الأساس الفلسفي للسلطة يُستمد من طريقة ممارسة السلطة وبالتالي من العلاقة بين القابضين على السلطة، وعليه فإن تغيير الأساس الفلسفي للسلطة يسبق تغيير إجراءات التعديل لأن تغيير إجراءات التعديل لا يمكن أن يكون هدفاً للأساس الفلسفي للسلطة بمعنى أن تغيير القابضين على السلطة يعقبه تغيير في إجراءات التعديل.

وبالتالي نجد لابد للسلطة التشريعية وضمن إطار التشريع الدستوري من مراعاة النقاط التالية:

١. وضع سياسة تشريعية واضحة تتلاءم مع الدستور والنظام الديمقراطي السائد بما يحقق العدالة والمساواة بين أبناء الوطن وأن تكون معالم هذه السياسة التشريعية واضحة بنصوص دستورية تعتمد على المبادئ والأفكار للقابضين على السلطة وتوجه المجتمع العراقي والوضع الخارجي والداخلي للعراق.

٢. إن الدور التشريعي في إطار التشريع الدستوري والذي يعني كما قلنا هو اضطلاع مجلس النواب بمهمة الإعداد لتعديل النصوص الدستورية، وبالتالي فإن هذا الاختصاص المهم يحتم على مجلس النواب القيام بمهامه والانفتاح على المختصين من فقهاء القانون الدستوري وأساتذة الجامعات والقضاة ومراكز البحوث بإعداد مراجعة شاملة لنصوص دستور جمهورية العراق، بسبب الحاجة الفعلية لإجراء التعديلات الضرورية بعد ممارسة عملية لنصوص الدستور لمدة (١٨) عاماً مر خلالها النظام السياسي بمعتركات خطيرة كادت تؤدي إلى انهيار كامل للنظام، ومن أهم التعديلات الضرورية والمهمة هو إعادة صياغة شكل نظام الحكم بشكله البرلماني المعهود في الدول المقارنة التي أخذت بهذا النظام وتعديل اختصاصات السلطة التشريعية وخلق الموازنة مع السلطة التنفيذية وتفعيل دور الشق الثاني من السلطة التشريعية وهو (مجلس الاتحاد) وبناؤه بنصوص دستورية حتى يكون على قدم المساواة مع مجلس النواب.

٣. لابد لمجلس النواب من وضع توقيت زمني محدد لإجراء التعديلات الدستورية ودعم لجنة التعديلات الدستورية من أجل إجراء مراجعة شاملة لنصوص الدستور.

ثانياً: التعديل في إطار التشريع العادي

ضرورة تبني فهم جديد لمدلول القانون حيث اتجه الفقه الفرنسي إلى هذا الفهم الجديد وهو ليس النظر إلى القانون بمعيار عضوي وهو (جهة صدور القانون) بل النظر إلى المعيار الموضوعي (أي القواعد الموضوعية للقواعد القانونية كونها قواعد قانونية أيًّا كانت جهة إصدارها) على اعتبار أن القانون عبارة عن القاعدة التي تعمل تحت تنظيم الموضوعات التي حددها الدستور، وبذلك أخذت الفكرة العضوية تعجز عن بيان أهمية القواعد القانونية بعكس الفكرة الموضوعية.

كما إن تشريع القوانين يُعد أهم مفاصل عمل البرلمان لممارسة اختصاصاته الدستورية، وعن طريق التشريعات العادية يتقوم النظام السياسي والإداري في الدولة، وبغير القوانين لا تستطيع

السلطة التنفيذية في ظل النظام البرلماني أنْ تؤدي دورها وأن يحقق رئيس مجلس الوزراء تنفيذ البرنامج الحكومي الذي تم التصويت عليه، كما لا يمكنه رسم السياسة العامة في الدولة دون وجود حزمة تشريعات تساعده على ذلك، وتأسيساً على ما تقدم نقترح النقاط التالية:

١. إكمال المنظومة التشريعية للدولة،وسد النقص الحاصل لعدد من التشريعات المهمة التي تواكب حاجات المجتمع وتعديل القوانين القائمة التي تتعارض مع فلسفة النظام السياسي.

٢. تشكيل هيئة مستشارين بالتنسيق مع المؤسسة التنفيذية تتكون من القضاة وأساتذة الجامعات وخبراء القانون لإعداد مسودات القوانين المهمة التي تحتاجها المنظومة القانونية للدولة ومراجعة القوانين النافذة لإجراء التعديلات الضرورية عليها وتقدم هذه المسودات أما بشكل مقترحات قوانين من أعضاء مجلس النواب أو من لجانه المختصة أو بشكل مشروعات قوانين عن طريق رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء،ومن الضروري إشراك مجلس شورى الدولة بعمل هذه الهيئة.

٣. إيراد نص في الدستور يلزم مجلس النواب بتقديم تقرير عن عمله التشريعي بعد نهاية كل فصل تشريعي ويجب أن لا تقل نسبة تشريعه للقوانين عن ٧٠٪.

٤. تحديد مدد زمنية ومواعيد محددة لتقديم مشروعات القوانين وكذلك المشروعات التي تمت قراءتها قراءة أولى أو قراءة ثانية.

٥. رفع مستوى الثقافة القانونية لأعضاء مجلس النواب عن طريق إدخالهم في دورات قانونية داخل وخارج العراق، وإصدار منشورات تعنى بالثقافة التشريعية لعضو مجلس النواب وبيان دوره في العملية التشريعية.

٦. الاستفادة من خبرات بعض أعضاء مجلس النواب في الدورات السابقة عن طريق التنسيق مع اتحاد البرلمانيين في العراق.

٧. تضمين قانون المجلس أو نظامه الداخلي فقرة تفيد بتحديد مدة شهرين كحد أقصى للنظر بمشاريع القوانين المرسلة من الحكومة وعدم تركها لأهواء الكتل وتوافقاتها.

٨. تحديد موعد دستوري لإقرار الموازنة من مجلس النواب وفي حال تجاوز هذا الموعد ينعقد الاختصاص لمجلس الوزراء وينشر قرار مجلس الوزراء باعتماد مشروع الموازنة المقدم إلى مجلس

النواب في الجريدة الرسمية ليصبح له قوة القانون.

٩. تشريع قانون المحكمة الاتحادية العليا وفقا لما نصت عليه المادة (٩٢) من الدستور لتكون الرقيب الحقيقي على السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق.

١٠. رغم أن التكنيك التشريعي في العراق قد حقق نهضة كبيرة في بداية الربع الأخير من القرن الماضي، الا إنه قد تراجع بشكل كبير بعد عام ٢٠٠٣، لذا نقترح دور مجلس الدولة كونه المختص بالتقنين في ضوء السياسة التشريعية للدولة وكونه يسهم في ضمان وحدة التشريع وتوحيد أسس الصياغة التشريعية وتوحيد المصطلحات والتعابير القانونية.

الفرع الثاني

تعديل الاختصاصات غير التشريعية

كما بيّنا بأن مجلس النواب يمارس بعض الاختصاصات غير التشريعية، ومن أهم تلك الاختصاصات التي تحتاج إلى مراجعة وإصلاح هو (الاختصاص الرقابي) و(الاختصاص التنفيذي) و (الاختصاص الانتخابي) و(الاختصاص القضائي).

أولاً: تعديل الاختصاص الرقابي

يعد (الاختصاص الرقابي) الركن الأساسي الثاني المهم للسلطة التشريعية فدور مجلس النواب بالأصل (تشريعي – رقابي) ويمارس مجلس النواب دوره الرقابي عن طريق ممارسة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية(٣٦)، والمسؤولية السياسية لرئيس وأعضاء مجلس الوزراء والمسؤولين في الهيئات المستقلة، وقد حددت المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة ٢٠٠٦ القواعد الإجرائية للرقابة التي يتولاها مجلس النواب على أعمال السلطة التنفيذية وتتضمن الرقابة الصلاحيات الآتية:

١. مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة ومساءلة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس الوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية.

٢. إجراء التحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم في أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أنّ لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين.

٣. طلب المعلومات والوثائق من أي جهة رسمية، بشأن أي موضوع يتعلق بالمصلحة العامة أو

حقوق المواطنين أو تنفيذ القوانين أو تطبيقها من قبل هيئات ومؤسسات السلطة التنفيذية.

٤. طلب حضور أي شخص أمامه للإدلاء بشهادة أو توضيح موقف أو بيان معلومات بشأن اي موضوع كان معروضاً أمام مجلس النواب ومدار بحث من قبله.

٥. لأعضاء مجلس النواب القيام بزيارات تفقدية إلى الوزارات ودوائر الدولة للاطلاع على حسن سير وتطبيق أحكام القانون.

في الحقيقة إن النظام البرلماني يعمل على تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق تزويد البرلمان بسلاح سحب الثقة من الحكومة وإثارة المسؤولية السياسية لها، وتزويد الحكومة بسلاح حل مجلس النواب، وهذا لم يتحقق في ظل نصوص جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ وهذا أولاً خلاف النظم البرلمانية المقارنة وخلاف فكرة التلازم بين السلطة والمسؤولية وبالتالي لابد من خضوع من يمارس السلطة للمسؤولية، ولما كان البرلمان يمارس سلطات فعلية (تشريعية ورقابية) عندئذ لابد من خضوعه للمساءلة، ويُعد حل البرلمان جزاءً منظماً يترتب على مسؤولية السلطة التشريعية وبالتالي انتهاء ولايته قبل انتهاء المدة القانونية للدورة الانتخابية، ولكنْ نجد أنّ المادة (٦٤) من الدستور خالفت كل ذلك وأخذت بالحل الذاتي الذي لن يتحقق وإذا تحقق كان بشكل يفقد غايته ومحتواه كما حصل في حل مجلس النواب عام ٢٠٢١ نتيجة انتخابات تشرين المبكرة.

كما يتمثل الاختصاص الرقابي لمجلس النواب بمجموعة من الإجراءات هي:

١. **السؤال:** يقصد به الاستفسار والإيضاح الذي يطلبه أي عضو من أعضاء البرلمان من الوزير بشأن مسألة معينة، وقد أشارت المادة ٦١ /سابعاً من الدستور وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب في المواد (٥٠-٥٤) لهذا الدور الرقابي لعضو مجلس النواب.

٢. **طرح موضوع عام للمناقشة:** قد لا يغطي السؤال جوانب الموضوع المراد إثارته خاصة إذا تعلق بسياسة الحكومة لذلك قد يشترك في طرح الموضوع جميع الأعضاء بقصد المناقشة والاستيضاح لسياسة الحكومة في قضية معينة، وأجازت ذلك المادة (٦١/سابعاً/ب) من الدستور وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (٥٥) حيث أجاز لـ٢٥ عضواً من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة.

٣. **الاستجواب:** وهو استفسار ينطوي على صفة الاتهام يتقدم به النائب إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء أو نوابهم بقصد المحاسبة وتوجيه النقد، وقد أجاز الدستور في المادة (٦١/سابعاً/ج) موضوع الاستجواب.

من ملاحظة الفقرات آنفة الذكر يمكن أن نسجل الملاحظات التالية:

١. فقدان مبدأ التوازن الدستوري بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بسبب إعطاء حق الحل الذاتي لمجلس النواب دون أن يكون هذا الحق حقاً خالصاً للسلطة التنفيذية وبالتالي أفرغت أهم دعائم النظام البرلماني من محتواها واقترب شكل النظام من النظام المجلسي وبالتالي لابد من تعديل دستوري يخرج هذا الاختصاص من صلاحيات السلطة التشريعية وإعادته الى السلطة التنفيذية حتى يستقيم شكل النظام البرلماني وتصح الممارسة السياسية في الدولة.

٢. حرص الدستور بشكل كبير على ممارسة الدور الرقابي لمجلس النواب وعلى جميع مفاصل الدولة وخاصة التنفيذية منها، ورغم هذا الاهتمام ووجود هذه النصوص القانونية فإن دور مجلس النواب الرقابي اتسم بالطابع السياسي وابتعد عن الدور الرقابي القانوني المبني على أدلة وإثباتات ومحاولة تقويم العمل الإداري والمؤسساتي داخل الوزارات والدوائر الحكومية، فخضعت الاستجوابات البرلمانية والأسئلة وتشكيل اللجان التحقيقية إلى المزايدات السياسية ومحاولة تسقيط الوزراء والمدريرين العامين وكبار الموظفين نتيجة التشرذم السياسي الذي يعيشه مجلس النواب،وبالتالي ابتعد الدور الرقابي لمجلس النواب عن الهدف الحقيقي الذي شرع من أجله.

٣. إن عملية المراجعة والتعديل لهذا المفصل لوحده تكاد تكون مستحيلة ما لم تَكنْ هنالك مراجعة وتعديل لمجمل عمل المؤسسة التشريعية واختصاصاتها وكذلك طبيعة نظام الحكم وتعديل قانون الانتخاب وتنظيم الأحزاب.

٤. نلاحظ أن المادة ٦١ /سابعاً لم تحدد الأسئلة هل هي ذات طبيعة شفوية أم تحريرية في حين جاءت صياغة النظام الداخلي للسؤال مرتبكة فلم تحدد مدة للإجابة عليها، لذا لابد من تعديل هذه النصوص بما يتلاءم مع طبيعة السؤال ولابد من تحديد كونه تحريرياً.

٥. لقد أوجدت التقاليد البرلمانية والأنظمة الداخلية لأغلب الدول جزاءات تفرض على الوزراء في حالة امتناعهم عن الإجابة أو في حال كون إجابتهم غير كافية وهذه الجزاءات تتمثل

بالاحتجاج البرلماني ونشر الأسئلة التي لم يتم الاجابة عليها في الجريدة الرسمية أو تحويل الأسئلة الشفوية إلى أسئلة مكتوبة وتحويل السؤال إلى استجواب برلماني، و يا حبذا لو أخذ المشرع الدستوري بهذه الجزاءات أو وضع جزاءات أخرى لتفعيل الدور البرلماني لأعضاء مجلس النواب.

٦. تفعيل الدور الرقابي عبر اللجان التحقيقية البرلمانية والعمل على إجراء تنسيق عالي المستوى فيما بين تلك اللجان وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية لمتابعة جميع ملفات الفساد، والعودة للثوابت التي تمكنه من تحسين الأداء والارتقاء بجدول أعماله.

٧. كما ندعو إلى، منع النواب من إصدار البيانات والاستنكارات والإدانات وضبط التصريحات الصحفية وتحويلها إلى مؤتمرات أسبوعية داخل مجلس النواب وتحت إشرافه ومتابعته.

ثانياً: تعديل الاختصاص التنفيذي

أمّا الاختصاص الثاني من اختصاصات مجلس النواب غير التشريعية والذي يحتاج أيضا إلى مراجعة وتعديل فهو (الاختصاص التنفيذي)، ذلك أن من مظاهر تدخل مجلس النواب في ميدان الوظيفة التنفيذية، اشتراط موافقته على تعيين كبار الموظفين العاملين في الدولة والسلك الدبلوماسي وكذلك الموظفين المدنيين والعسكريين حيث يختص المجلس بالموافقة على تعيين كل من:

١-السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء.

٢-رئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات بناءً على اقتراح من مجلس الوزراء.

ولو أمعنّا النظر في هذه الاختصاصات التي أُعطيت لمجلس النواب نجد أنها أدخلت إقحاماً في اختصاصات مجلس النواب وبدون أي مسوغ، بل إن تعيين رئيس أركان الجيش ومعاونيه وقادة الفرق ورئيس جهاز المخابرات من قبل مجلس النواب أفقد هذه المناصب الكثير من المهنية وأدخل التوافقات السياسية الموجودة داخل مجلس النواب إلى هذه المفاصل المهمة، وكذلك الحال بالنسبة للسفراء والسلك الدبلوماسي وأصحاب الدرجات الخاصة، فكان على المشرع الدستوري أن يجعل صلاحيتها إلى رئيس مجلس الوزراء باعتباره القائد العام للقوات المسلحة، وهو من يرسم السياسة الداخلية والخارجية للبلد وهو المسؤول الأول عن الجانب الإداري والحكومي داخل الدولة وخارجها

وبالتالي لابد من إعطائه الحق باختيار الاشخاص المناسبين لهذه المناصب[٢٢].

ثالثاً: تعديل الاختصاص الانتخابي

أمّا بالنسبة (للاختصاص الانتخابي) وهو اختصاص بالغ الأهمية كونه الأساس في تشكيل المؤسسة التنفيذية وإدارة الحكم في الدولة، إذ إن الدستور لم يكن موفقاً في تنظيم عملية اختيار رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء من قبل مجلس النواب لعدة أسباب أهمها وجود نص المادة (٧٦)البند أولاً والتي نصت على(يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً، بتشكيل مجلس الوزراء خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية)، حيث أن هذه المادة أسست لمبدا (الحكومة التوافقية) التي جعلت من تشكيل الحكومة أمراً صعباً وطويلا وإذا ما تشكلت تبقى حكومة ضعيفة ومسلوبة الإرادة خاضعة لتأثير الكتل المشكلة منها[٢٣].

لذا لابد من إمعان النظر بالبند أولاً من المادة (٧٦) وكذلك البند ثالثاً والبند رابعاً والبند خامساً.

عن طريق صياغة نص دستوري يوضح طبيعة الكتلة النيابية الأكثر عدداً بنص واضح وصريح وهو ليس الكتلة الفائزة بأعلى الاصوات بل الكتلة التي تملك أكبر عدد من المقاعد داخل مجلس النواب وبالتحديد هي من تشكل الحكومة والباقين يذهبون إلى المعارضة حتى نخلق توازناً داخل مجلس النواب يحقق ممارسة الرقابة بشكل فعال.

٢٢. تعرف الديموقراطية التوافقية (Consensus democracy) بأنها نمط من أنماط الديموقراطية يتميز بعدم الاكتفاء بالأغلبية كمعيار وحيد للحكم، وإضافة معيار آخر هو التوافق الذى يتضمن إشراك الأقليات المنتخبة في الحكم، وقد نشأت الديموقراطية التوافقية فى الفكر السياسي الغربي، ويعد المفكر الهولندي (أرنت ليبهارت) من أوائل المنظرين للديمقراطية التوافقية في الفكر السياسي الغربي، وقد أشار ليبهارت إلى أن الديمقراطية التوافقية تعبر عن استراتيجية في إدارة النزاعات، من خلال التعاون والوفاق بين مختلف النخب، بدلاً من التنافس واتخاذ القرارات بالأغلبية، وللديموقراطية التوافقية أربعة مرتكزات أساسية:

أولاً: حكومة ائتلافية أو تحالف واسع يشمل حزب الأغلبية وسواه. ثانياً: الاعتماد على مبدأ التمثيل النسبي في الوزارات والمؤسسات والإدارات والانتخابات. ثالثاً: حق الفيتو المتبادل للأكثريات والأقليات على حد سواء من أجل منع احتكار السلطة. رابعاً: الإدارة الذاتية للشؤون الخاصة بكل جماعة.

٢٣.رغم وجود مزايا عديدة للديمقراطية التوافقية الا أنها سببت إرباكاً في منظومة الحكم في العراق كونها بنيت على أسس طائفية، ينظر: د. صبري محمد خليل، الديموقراطية التوافقية في الفكر السياسي المقارن، بحث منشور على الموقع الرسمي للدكتور صبري محمد خليل/ أستاذ فلسفة القيم الإسلامية بجامعة الخرطوم على شبكة الانترنت على الرابط:
https://drsabrikhalil.wordpress.com

رابعاً: تعديل الاختصاص القضائي

يرى بعض الفقه أن حرص السلطة المؤسسة واضعة الدستور على منح السلطة التشريعية صلاحية تنظيم الأحكام المتعلقة بالسلطة القضائية يفرض عليها التزامين دستوريين[٢٤]:

الأول: وجوب تدخل السلطة التشريعية لإصدار التشريعات اللازمة لتنفيذ النصوص الدستورية.

الثاني: امتناع السلطة التشريعية عن المساس باستقلال السلطة القضائية.

ولنا عدة ملاحظات على الاختصاص القضائي للسلطة التشريعية يمكن إجمالها بالنقاط التالية:

١. إن المشرع الدستوري وقع في إشكال تنظيمي لطرفي السلطة التنفيذية في مجال المحاكمة فقد ميز بين الاتهامات الموجهة لرئيس الجمهورية وبين الاتهامات الموجهة لرئيس مجلس الوزراء والوزراء كما إنه تجاوز على اختصاص السلطة القضائية وبالتحديد المحكمة الاتحادية العليا كونها المعنية بمحاكمة طرفي السلطة التنفيذية وزاد من تعقيد الإشكال تعطيل إصدار قانون ينظم عملية المحاكمة وإجراءاتها، وعليه لابد من تعديل النص الدستوري وتوحيد المسؤولية لطرفي السلطة التنفيذية وإعطاء الصلاحية بشكلٍ واضح للمحكمة الاتحادية العليا والإسراع بتشريع القانون الخاص بمحاكمتهم.

٢. كان على المشرع الدستوري أن يحدد العدد الذي يتم ترشيحه من قبل مجلس القضاء الأعلى لتولي منصب رئيس السلطة القضائية ورئيس الادعاء العام وأن يكون مرشح واحد لكل منصب لأن النص يوحي بإمكانية ترشيح أكثر من شخص وعرضهم على السلطة التشريعية ونعتقد بأن هذا يخل بمهنية واستقلالية هذه المناصب.

٣. كان على المشرع الدستوري النص في صلب الدستور على اختصاص السلطة التشريعية بإصدار قوانين العفو العام بشكل واضح وصريح لما له من أهمية في تحقيق مبدأ العدالة الانتقالية وتحقيق السلم المجتمعي.

٢٤.د. رافع خضر شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، منشورات زين الحقوقية،بيروت، ٢٠١٨، ص ٢٥٣.

الخاتمة

من خلال البحث في هذا الموضوع توصلنا إلى عدة نتائج ومجموعة من التوصيات والتي سنذكر فقط مالم نذكره في متن البحث منعاً للتكرار ويمكن إجمالها بالنقاط الآتية:

أولاً: النتائج

١-نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على اختصاصات مجلس النواب بالمواد (٦١-٦٢)،ويمارس مجلس النواب (اختصاصات تشريعية) تتمثل بالإعداد لتعديل نصوص الدستور وتشريع القوانين الاتحادية، كما يمارس (اختصاصات غير تشريعية)،وتتمثل بالاختصاص الانتخابي والتنفيذي والاختصاص الاستثنائي والاختصاص الرقابي والاختصاص القضائي وبالتالي فإن صلاحياته بالمقارنة مع النظم البرلمانية المعروفه تعد واسعة وقد تجاوزت حدودها.

٢-إن المراجعة الدستورية وإجراء التعديلات يُعد ذا بعد هام في التطور الدستوري والقانوني للدولة، فهو يكشف عن مكامن الخلل ويحاول معالجته، وتأتي عملية المراجعة والتعديل من الرغبة الحقيقية في حل التناقض القائم داخل النظام السياسي والمؤسسات الدستورية و ذلك من خلال تحقيق المواءمة بين النصوص الدستورية و النظام السياسي والواقع العملي،وإذا أردنا مراجعة النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة باختصاصات المؤسسة التشريعية لابد أن نضع آليات محددة لإصلاحها،وصياغة نصوص دستورية جديدة تلائم عمل المؤسسة التشريعية في النظام البرلماني ويتم ذلك عن طريق تعديل النصوص الدستورية المنظمة لاختصاصات المؤسسة التشريعية لأن بقاء الاختصاصات الدستورية الحالية للسلطة التشريعية يبعد شكل نظام الحكم عن النظام البرلماني الذي نص عليه الدستور.

ثانياً: التوصيات

١. لابد للمشرع العراقي قبل كل شيء أن يضع سياسة تشريعية واضحة تتلاءم مع الدستور والنظام الديمقراطي السائد بما يحقق العدالة والمساواة بين أبناء الوطن، كما لابد لمجلس النواب من أخذ دوره الحقيقي في التشريع والابتعاد عن المهاترات السياسية والتخندق الفئوي وتحقيق عملية الإصلاح التشريعي عن طريق مراجعة وتعديل نصوص الدستور التي سجلت عليها ملاحظات كثيرة من قبل المختصين وما ثبتته التجربة العملية للحكم خلال مدة (١٨) عاماً والاهتمام بتعديل النصوص الدستورية المتعلقة بشكل نظام الحكم بما يتلاءم مع طبيعة النظام البرلماني.

٢. إكمال المنظومة التشريعية للدولة،وسد النقص الحاصل لعدد من التشريعات المهمة.

٣. تشكيل هيئة مستشارين بالتنسيق مع المؤسسة التنفيذية تتكون من القضاة وأساتذة الجامعات وخبراء القانون لإعداد مسودات القوانين المهمة التي تحتاجها المنظومة القانونية للدولة ومراجعة القوانين النافذة لإجراء التعديلات الضرورية عليها وكذلك النصوص الدستورية التي تحتاج إلى تعديل.

٤. لابد لمجلس النواب من الإسراع بإجراء التعديلات الدستورية ودعم لجنة التعديلات الدستورية من أجل إجراء مراجعة شاملة لنصوص الدستور عموماً ولاختصاصات السلطة التشريعية خصوصاً.

٥. رفع مستوى الثقافة القانونية لأعضاء مجلس النواب عن طريق إدخالهم في دورات قانونية داخل وخارج العراق، وإصدار منشورات تعنى بالثقافة التشريعية لعضو مجلس النواب وبيان دوره في العملية التشريعية.

٦. تفعيل الدور الرقابي عبر اللجان التحقيقية البرلمانية والعمل على إجراء تنسيق عالي المستوى فيما بين تلك اللجان وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية لمتابعة جميع ملفات الفساد.

المراجع

١- د. مصطفى النشار، تطور الفلسفة السياسية من صولون حتى ابن خلدون، دار الشقري للنشر، بدون سنة طبع.

٢- د. علي هادي حميدي الشكراوي، نشأة مبدأ الفصل بين السلطات، مدخل الى المحاضرة المرفوعة بواسطة أستاذ مادة (النظم السياسية) المرحلة الثانية جامعة بابل _ كلية القانون منشورة على الموقع الرسمي لكلية القانون جامعة بابل على الانترنت على الرابط:

http://www.uobabylon.edu.iq

٣- د. عبد الكريم علوان،النظم السياسية والقانون الدستوري، ط١، دار الثقافة للتوزيع والنشر، ٢٠١٠.

٤- د. جواد الهنداوي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط١، العارف للمطبوعات، بيروت، ٢٠١٠.

٥- د. عدنان عاجل عبيد، القانون الدستوري، ط٢،مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع، النجف الأشرف، ٢٠١٣.

٦- د. محمد طي،القانون الدستوري، منشورات زين الحقوقية، ط ٨، بيروت، ٢٠١٣.

٧- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٥.

٨- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الدستوري والنظم السياسية، الدار الجامعية، القاهرة، ١٩٩٦.

٩- د. محمد حسين، أدوات الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، بحث منشور على الانترنت على موقع (Mailoud Benhouhou) على الرابط: http://www.eaddla.org

١٠- د. إسماعيل مرزة، القانون الدستوري دراسة مقارنة للدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى، منشورات الجامعة الليبية، طرابلس، ١٩٦٩.

١١- عبد العزيز بن حمود اللحيدان، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والإدارة (قسم الانظمة)، جامعة الملك عبد العزيز، ٢٠١١

١٢- د. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني دراسة مقارنة (مصر- فرنسا - إنكلترا)، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣.

١٣- د. صالح جواد الكاظم، د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، ط ٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧.

١٤- مشوط الهاجري، المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان، هلا للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨.

١٥- د. نعمان أحمد الخطيب،الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، منشورات جامعة مؤته،ط١، عمان، ١٩٩٣.

١٦- الاختصاصات المالية للبرلمان على ضوء دستور ٢٠١١ المغربي، بحث منشور على موقع مجلة المعرفة القانونية على شبكة الانترنت على الرابط http:// www.mdroit.com.

١٧- آية خطيب عطا الله نصر، دور السلطة التشريعية فى صنع السياسات العامة الاقتصادية، بحث منشور على موقع المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية على شبكة الانترنت على الرابط https://democraticac.de

١٨- السلطة التشريعية، بحث منشور على الموقع الرسمي لمعهد الحقوق جامعة برزنت على شبكة الانترنت على الرابط http://lawportal.birzeit.edu/portal

١٩- د. رافع خضر شبر، السلطة التشريعية في النظام الفدرالي،، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٧، ص ١٣٣.

٢٠- د. علي سعد عمران، السلطة المختصة باقتراح تعديل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور على موقع جامعة بابل على الانترنت على الرابط http://www.uobabylon.edu.i

٢١- د. منذر الشاوي، مدخل في فلسفة القانون، الذاكرة للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠١١.

٢٢- (قراءة اقتصادية لمشروع قانون البنى التحتية)، ندوة تخصصية عقدتها كلية الإدارة والاقتصاد في جامعة البصرة بتاريخ(٢ تشرين الأول ٢٠١٢)، منشوره على موقع كلية الإدارة والاقتصاد جامعة البصرة على الانترنت على الرابط: www.uobasrah.edu.iq

٢٣- د. صبري محمد خليل، الديموقراطية التوافقية في الفكر السياسي المقارن، بحث منشور على الموقع الرسمي للدكتور صبري محمد خليل/ أستاذ فلسفة القيم الإسلامية بجامعة الخرطوم على شبكة الانترنت على الرابط: https://drsabrikhalil.wordpress.com

٢٤- د. رافع خضر شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، منشورات زين الحقوقية،بيروت، ٢٠١٨.

تعديل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ و أثرهُ في استقرار النظام السياسي في العراق

د. علي عيسى اليعقوبي *

المقدمة :

يعتبر الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ المنجز الأبرز في المرحلة التي أعقبت تغيير النظام الدكتاتوري عام ٢٠٠٣، ويرجع ذلك إلى عدة اعتبارات أهمها نجاح هذا الدستور في أنْ يمثّل إطاراً للتداول السلمي للسلطة في بلد أنهكته الانقلابات العسكرية. إضافة لنجاحه في أن يُشكل مرجعية قانونية تستند إليها العملية السياسية في العراق. فضلاً عن تفرد هذا الدستور بأمرين رئيسيين رافقا عملية صياغته:

الأول / إنه يُمثل مُحصلة لنقاش (القوى الإسلامية)التي مثلتها الأحزاب الإسلامية بمختلف مرجعياتها الفكرية و(القوى العلمانية) التي مثلتها بشكل فاعل الأحزاب الكردية. هذا التزاوج جعل من دستور ٢٠٠٥ قاسماً مشتركاً –**مقبولا**–بين منهجين فكريين مختلفين نظرياً. و أعطى مؤشراً لإمكانية النجاح في إنتاج وثيقة دستورية تحترم المعايير التي أقرتها المواثيق الدولية من حيث مدى سعة الحقوق والحريات المدنية، فضلاً عن مقبوليتها من القوى ذات الأيدلوجيات الدينية طالما إنها لا تعارض ثوابت أحكام الإسلام من جانب آخر.

الثاني/ إن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ و في تفرد مهم عن ما سبقه من دساتيرلم يُفرض بقوة السلاح أو عن طريق الانقلابات العسكرية ، إنما أيدهُ قبول شعبي واسع تمثل في استفتاء شعبي عام.

* استاذ القانون الدستوري –قسم القانون – كلية المنصور الجامعة.

من جانب آخر لم تكن ولادة هذا الدستور يسيرة أو في ظروف طبيعية بل رافق ذلك العديد من التحديات أبرزها تركز رفض الدستور في مناطق محددة بنسب عالية و قبوله بحماس في محافظات أخرى ما خلق استقطاباً اتخذ في الكثير من الأحيان مظهراً مذهبياً[١].

و قد حاول أعضاء لجنة كتابة الدستور التخفيف من حدة هذا الاستقطاب بعدة إجراءات أبرزها إضافة مادة إلى مشروع الدستور تفتح الباب أمام لجنة – تمثل المكونات الرئيسية للمجتمع العراقي – مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب لإجراء التعديلات الضرورية للدستور خلال مدة لا تتجاوز الأربعة أشهر. بهدف تشجيع المقاطعين من المشاركة على أمل الأخذ بملاحظاتهم مستقبلاً.

إلى جانب هذا الاستحقاق الدستوري الذي لم ير النور بعد، استجدت ظروف و مطالب اجتماعية جسدتها المظاهرات التي شهدتها بعض المدن العراقية في تشرين ٢٠١٩ و التي استطاعت بشكل أو بآخر أن تبلور ضغطاً شعبيا أسفر مع عوامل أخرى عن استقالة الحكومة و تغيير النظام الانتخابي وتشكيل مفوضية جديدة مهدت لانتخابات مبكرة . فضلاً عن مطالبات بتعديل دستور ٢٠٠٥ يبدو أنها وجدت صدى حينما قرر مجلس النواب أن يشكل لجنة من أعضائه لبحث التعديلات المقترحة ، كما انبرت رئاسة الجمهورية من جانبها بتشكيل لجنة أخرى ضمت خبراء دستوريين و غيرهم لنفس الغرض المذكور[٢].

و في خضم ذلك إن السؤال الأبرز الذي نحاول الإجابة عنه هو مدى فاعلية النظام السياسي –بمعناه العام –الذي تبناه دستور ٢٠٠٥ و هل تكمن المعالجة في تعديل دستور ٢٠٠٥ على نحو يُحدث المؤسسات الدستورية و يُعيد الثقة بالعملية السياسية، أم أن الخلل يكمن في معالجة السلوك أو الانحراف في تطبيق الدستور ذاته، أو أن هناك نقصاً في إتمام تشريع القوانين المكملة له، أو ربما إن هناك عوامل تتعلق بعدم الاستقرار الإقليمي و الدولي لا دخل للدستور فيها؟

---

١. صوتت محافظتان بأكثر من ثُلثي ناخبيها برفض الدستور – وهما: محافظة الأنبار (حيث أيد الدستور ٣ في المائة من الناخبين وعارضه ٩٧ في المائة منهم) ومحافظة صلاح الدين(حيث أيد الدستور ١٨ في المائة من الناخبين وعارضه ٨٢ في المائة منهم). وفي حين أن أغلبية الناخبين في محافظة نينوى رفضوا الدستور (حيث أيده ٤٥ في المائة منهم وعارضه ٥٥في المائة. يُنظر تقرير الأمين العام عملاً بالفقرة ٣٠ من القرار ١٥٤٦ ، المرقم S/ ٢٠٠٥/٧٦ ي ٧-١٢-٢٠٠٥. ينظر الرابط الآتي:
https://undocs.org/pdf?symbol=ar/S/2005/766 ، تاريخ الدخول ٥-١٢-٢٠٢٢
2.https://presidency.iq/Details.aspx?id=10280

سنحاول الإجابة عن تساؤلنا هذا مع ملاحظة أن ذلك يستلزم مدخلاً يبين الآليات اللازمة للتعديل التي نص عليها دستور ٢٠٠٥ في المادة ١٢٦ و المادة ١٤٢ و مناقشة قرار المحكمة الاتحادية العُليا التفسيري بهذا الخصوص. إلا أن مناقشة هذا المدخل متروك لمناسبة أخرى، و سنكتفي في ورقتنا هذه بمناقشة الإجابة عن الإشكالية التي أثرناها في هذه المقدمة لعدم تشتيت فكر القارئ الكريم عن المقصد الأساسي لهذه الورقة البحثية، كما إن إجابتنا عن هذه الإشكالية سوف لن تتناول المواضيع المتعلقة بالحقوق و الحريات الأساسية الواردة في الفصل الثاني من الدستور لاعتقادنا بتطور مواد هذا الفصل و تقدمها على العديد من دساتير المنطقة، لذا سنركز بحثاً حول الجوانب المتعلقة بطبيعة النظام السياسي البرلماني و بشكل الدولة الفيدرالي كأولويات للتعديل في المرحلة الراهنة.

كما ينبغي لنا الإشادة بدور مراكز الفكر في دعم هكذا بحوث و إنضاجها على النحو الذي يسهل عملية اتخاذ القرار لدى صُناعه و نخص بالذكر مركز البيدر للدراسات والتخطيط على جهوده المشهودة في هذا الصدد.

أولاً / طبيعة النظام السياسي

مع بداية التغيير السياسي الذي شهده العراق بعد ٢٠٠٣ لم يكن غريباً أن يتجه البلد إلى تبني النظام البرلماني في دستوره الدائم الذي تم الاستفتاء عليه عام ٢٠٠٥ ، و قد أشارت المادة الأولى من هذا الدستور إلى ذلك بوضوح.

و معلوم أن النظام البرلماني تلجأ إليه أغلب الدول بعد الحروب و الأزمات بوصفه الأوسع تمثيلاً و القادر على منع تمركز السلطة في يد جهة واحدة. و هو ما نجده مع معظم الدول الأوربية التي تبنت دساتيرها النظام البرلماني بعد الحرب العالمية الثانية. وهو ما تبنته القوى السياسية العراقية المعارضة والتي ساهمت بكتابة دستور ٢٠٠٥ التي كانت متفقة من حيث المبدأ على معظم المباني الأساسية لهذا الدستور منذ مؤتمر صلاح الدين ١٩٩٢ و مؤتمر لندن ٢٠٠٢ ومنها النظام البرلماني الذي وجد قبولاً داخلياً له[٣].

٣.ينظر الفقرة الثانية من نص البيان الختامي لمؤتمر المعارضة العراقية ١٤-١٥ كانون الأول ٢٠٠٢ في لندن .

يرتكز النظام البرلماني بشكل أساس على توازن دقيق بين السلطتين التشريعية و التنفيذية من خلال آلية الحل التي تملكها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية و سحب الثقة التي تملكها السلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية . لكن التطبيق العملي لهذا النظام في العراق جعله يبدوعلى نحو يشبه نظام الجمعية، من حيث الصلاحيات الواسعة لمجلس النواب دون وجود أي (فلترة) للقوانين أو القرارات التي يتخذها ، يدعم ذلك غياب الغرفة الثانية في البرلمان (مجلس الاتحاد) أو أي فيتو للسلطة التنفيذية (عدا فترة الدورة الأولى التي مُنح فيها هذا الحق لمجلس الرئاسة[٤]).

إن هاجس منع عودة الدكتاتورية من جهة و الخوف من تفرد أغلبية دينية أو أثنية على مفاصل الحكم من جهة أخرى جعل من خيار الحكم التوافقي أو الجماعي طابعاً يُميز النظام السياسي في عراق ما بعد ٢٠٠٣ و يبدد هاجس عدم الثقة بين الفرقاء السياسيين. و هو أمر انعكس تلقائياً على تجاوز أو تمييع مفهوم الأغلبية والأقلية البرلمانية نحو الحكم الجماعي أو التوافقي. الأمر الذي جعل الديمقراطية العراقية تقترب كثيراً مع ما نظَر له و رسم مبانيه الفقيه الأمريكي ذو الأصول الهولندية لاجفارت في كتابه المرجعي الهام (الديمقراطية في المجتمعات التعددية).

بدأت معالم النظام التوافقي تتجلى بشكل أكثر وضوحاً في تشكيل الحكومات ذات التحالفات الواسعة، فلم يعد تشكيل الحكومة يمثل الفائز في الانتخابات بل يتسع ليشمل الجميع، ثم توزع الحقائب الوزارية على أساس نسبي من خلال تشكيل لجان لاحتساب نقاط مقاعد الأحزاب المشاركة في الانتخابات و إعطائها ما يعادلها من مناصب تنفيذية، على أن توزيع الرئاسات على المكونات الثلاثة الرئيسية في البلد. خاصية أخرى طُبقت عملياً لتدفعنا باتجاه النظام التوافقي و هي الفيتو المكوناتي أو فيتو الأقليات الذي مُنح لمجلس الرئاسة في الدورة الانتخابية الأولى (الذي يتكون من ممثلين للمكونات الثلاثة الرئيسة رئيس الجمهورية و نائبيه) حيث اشترط الدستور موافقتهم بالإجماع لتمرير تشريعات مجلس النواب[٥]. وبنفس النهج منح الدستور فيتو لثلثي المصوتين في ثلاث محافظات لتمرير التعديلات الدستورية المستقبلية حتى وإنْ وافق عليها الأغلبية[٦].

٤.ينظر المادة ١٣٨ أولاً و خامساً من الدستور .

٥.ينظر المادة ١٣٨ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

٦.ينظر المادة ١٤٢ –٤ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

إن هذا النظام ساهم في حفظ وحدة البلد في ظروف استثنائية و خلق استقراراً سياسياً منع عودة سيناريو الانقلابات العسكرية من خلال مشاركة الجميع و مسؤولية الجميع في نفس الوقت إلا أنه من جانب آخر ساهم في : إضعاف الشعور بالانتماء الوطني العام لصالح الانتماء المكوناتي، كما إنه جعل اتخاذ القرارات بطيئاً جداً ، وساهم بشكل كبير في خلق وظائف و مناصب مترهلة وجدت لتمثيل المكونات و ليس لتلبية الحاجة ما أثقل ميزانية الدولة بنفقات غير ضرورية ، و هي كلها سلبيات أشّرها مُبكراً مُنظر هذا النظام ليجفارت في كتابه المشار إليه أعلاه . إن هذا النظام صُمم و كما يرى منظروه ليطبق في البلدان الصغيرة التي يكون بناء التوافق فيها ليس عسيراً[7]. و هذا ما يبدو غير متحقق في بلد كبير كالعراق.

ساعد على تبني هذا النظام ضعف مقومات تطبيق النظام البرلماني أو ما يمكننا أن نسميه ضعف –البنى التحتية – لنجاحه كوجود أحزاب وطنية ذات تمثيل وطني، وإعلام مستقل، ووعي سياسي عالٍ لدى الجمهور تجعل من الرقابة الجماهيرية فاعلة، مع مستوى معيشي و اقتصادي عالٍ يجعل من الجمهور قابلاً لامتصاص الصدمات و التقلبات السياسية بصفته خط الصد الأول لها في هكذا أنظمة.

و مع كل ذلك فليس هناك ما يحول واقعياً أو دستورياً في التحول نحو ديمقراطية الأغلبية والأقلية السياسية لكن ذلك يحتاج إلى بناء الثقة بين المكونات المختلفة أو داخل المكون الواحد. و هو أمر بدا جلياً في محاولات الأحزاب الفائزة في الانتخابات المبكرة التي شهدها العراق في تشرين الأول ٢٠٢١ حين دعت إلى تجاوز مفهوم الحكومات التوافقية نحو ما أسمته (حكومات الأغلبية الوطنية) وهو مصطلح جاء على ما يبدو للتخفيف من هواجس المكونات الأخرى، التي تخشى من استئثار مكون واحد بالحكم ، بالإشارة إلى أنَّ تشكيل أي أغلبية برلمانية سوف لن يتجاوز التمثيل الوطني لهذه المكونات.

إلا أنّ المشكلة الأكبر في هذا النظام والتي تعتبر بنيوية هي إنَّ التنوع المكوناتي الموجود في العراق في غالبه هو انعكاس لتنوع المحيط الجغرافي سواء كان تنوعاً دينياً أو اثنياً ما جعل تدخل الدول الإقليمية في شؤونه الداخلية يجد تبريره في حماية هذه المكونات، و يعقد استقلالية قراره الداخلي.

7. Arend Lijphart, Democracy in Plural Societies : A Comparative Explanation, New Haven, Yale University Press, 1977,p 65- 66.

لذلك قد يرى البعض أنّ تجاوز هذه الإشكاليات يتم نحو مغادرة النظام البرلماني باتجاه النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي، وبذلك نستطيع إعادة الثقة إلى العملية السياسية التي اهتزت كثيراً لدى الجمهور من خلال مؤشرات نسب المشاركة المتدنية التي باتت تشهدها الانتخابات ، حتى باتت الانتخابات التشريعية تبدو أكثر قرباً (من الناحية العملية) من استفتاء حول رضى الناس عن فاعلية النظام السياسي، و لعل مرد ذلك أنّ جمهور الناخبين بات يدرك أنّ صوته لن يكون مجدياً باتجاه أي تغيير في ظل نظام يقوم على أساس توافقي باتجاه تقاسم السلطة. إلا أن اتباع تلك الأصوات في أي تعديل دستوري محتمل لا يخلو من المجازفة. فتبني النظام الرئاسي و حتى شبه الرئاسي في المجتمعات المنقسمة يقود نحو أزمات متوقعة بين الرئيس والسلطة التشريعية نتيجة ادعاء كل منهم الشرعية الديمقراطية بسبب انتخابهما شعبياً، خصوصا حينما يكون انتماء الرئيس السياسي مختلفاً عن انتماء أغلبية السلطة التشريعية الحزبي، و قد تكون أولويات الطرفين متباعدة رغم الانتماء إلى الحزب نفسه. كذلك يمتاز النظام الرئاسي بعدم المرونة التي يتمتع بها النظام البرلماني في تغيير رأس الهرم في الدولة نتيجة مدة انتخاب الرئيس التي يصعب اختصارها لو ثبت عدم أهلية الرئيس[٨]. يضاف إلى ذلك الخشية من تفرد الرئيس أو استغلال سلطاته نحو تعديلات دستورية تقود نحو دكتاتورية جديدة خصوصاً مع ضعف المؤسسات الرقابية في العراق، و لعل التجربة التونسية و ما شهدته من تعطيل لعمل المؤسسات الدستورية تعزز من هذه المخاوف.

والحل باعتقادنا إن أي تعديل دستوري في الوقت الحاضر ينبغي أن يتجه إلى تعزيز النظام البرلماني وليس مغادرته، و يتم ذلك بشكل رئيس من خلال تطوير النظام الحزبي في العراق فلا يمكن تصور ديمقراطية بدون أحزاب ، فما موجود في العراق من غياب الأيدلوجية والديمقراطية والمساءلة داخل الأحزاب يجعل منها تجمعات انتخابية قائمة على التضامن نحو مصالح آنية أقرب من كونها أحزاباً حقيقيةً. فالحاجة إلى وجود أحزاب حقيقة قائمة على أساس وجود برامج حقيقة وأيدلوجية تمكّن الجماهير من الالتفاف حولها و تمثيلها ضرورة أساسية لنجاح النظام البرلماني. مع ملاحظة أنّ تعزيز النظام الحزبي بحاجة إلى تعديلات في قانون الانتخابات تحافظ على المناطق الانتخابية الصغيرة التي اعتمدت في انتخابات ٢٠٢١ كونها تحقق قرب المرشح من الناخب مع نظام تمثيل نسبي داخل هذه المناطق الانتخابية تقدم فيه الأحزاب قوائم يسمح للناخب بإعادة ترتيب المرشحين فيها و هو ما يسمح بقيام أحزاب متماسكة ذات برامج إصلاحية واضحة.

٨.يُنظر في هذا المعنى : Arend Lijphart، التخطيط الدستوري في مجتمعات منقسمة، بحث منشور في مجلة تبيان للدراسات الفكرية و الثقافية، المركز العربي للأبحاث و دراسة السياسات، ترجمة ثائر ديب، العدد ٤ ربيع ٢٠١٣.

كما إننا بحاجة إلى تعديل دستوري يمنح السلطة التنفيذية صلاحية حل البرلمان على أنْ يكون ذلك بيد رئيس مجلس الوزراء وفق آليات محددة، هذه الصلاحية ستعيد التوازن المفقود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية و تمنع أي انغلاق سياسي من خلال اللجوء إلى الانتخابات المبكرة التي يكون الشعب الفيصل فيها بين تعزيز أغلبية رئيس مجلس الوزراء داخل مجلس النواب أو أغلبية الكتل المعارضة له.

كما إن تحسين العمل التشريعي في النظام البرلماني يقتضي ضرورة التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد الذي سيشكل بيتا للخبرة وفق تصورات سنعالجها حينما نتكلم عن تقويم شكل الدولة الاتحادي.

ثانياً /شكل الدولة الفيدرالي

إنّ شكل الدولة الاتحادي – الفيدرالي – الذي نظمه الدستور كإطار لعلاقة جديدة بين العرب و الكرد مثّل مطلباً رئيسياً للأحزاب الكردية كإطار جديد لتنظيم العلاقة بين الطرفين. إلا أن العديد من التفاصيل المهمة لنجاح هذا النوع من الاتحادات قد رُحلت إلى قوانين أنيطت مهمتها بمجلس النواب مستقبلاً. ولم يتم – مع الأسف الشديد– حسم العديد من هذه القضايا و إنَّ بقاء الوضع كذلك سيجعل من هذه المشاكل مستعصية وغير قابلة للحل و تتكرر بأشكال جديدة.

و لعل أبرز المسائل التي رحلها الدستور إلى قوانين أو لم يكن واضحاً فيها موضوع المحكمة الاتحادية العليا (المادة ٩٢ من الدستور) ، الجهاز الأهم في بناء النظام الفيدرالي، فمن الضروري الاهتمام بتشريع قانون المحكمة على النحو الذي يمكّن المحكمة من أداء مهامها. و ينبغي أن يقترن ذلك بإصلاح شامل لصلاحيات السلطة القضائية و عدم التأسيس لخلق جهاز يعمل خارج الفضاء المؤسساتي دون أي رقابة ويأتي في مقدمة هذه الإصلاحيات تحديد ولاية رئيس مجلس القضاء بمدة زمنية شرط أن تكون غير قابلة للتجديد و لتكن مثلاً سبع سنين.

إن توزيع الصلاحيات بين المركز والإقليم و خصوصاً في موضوع النفط و الغاز و الآثار لم تكن بدرجة عالية من الوضوح فضلاً عن فشل الطبقة السياسية بتشريع قانون لتنظيم هذه الموارد المهمة التي تمثل الهوية الاقتصادية للعراق فاقَم من هذا الموضوع فلا بد لأي تعديل دستوري من

معالجة موضوع توزيع الصلاحيات بشكل أكثر وضوحاً.

إلا أن النقطة الأبرز التي ينبغي الإلفات إليها في تحسين ظروف تطبيق النظام الفيدرالي في العراق هي أنّ دستور ٢٠٠٥ جاء بمنهج غريب فرضته الظروف الاستثنائية بهدف إقناع المعترضين على الصيغة الفيدرالية من المشاركة وهو عدم التنظيم الدستوري لـ (مجلس الاتحاد) الغرفة العليا في البرلمان العراقي (كما يدرج فقهاء الدستور على تسميته) وترحيل النقاش حوله إلى قانون يسنّه مجلس النواب[٩]! فكيف يمكن للغرفة الدُنيا في البرلمان (مجلس النواب) أنْ تؤسس الغرفة العُليا (مجلس الاتحاد) و تتحكم في تعديل وتغيير صلاحياته كما تفعل مع القوانين العادية فكان لزاماً على المشرعين تنظيم هذا المجلس دستورياً كما هو الحال مع مجلس النواب.

إنّ التنظيم الدستوري لمجلس الاتحاد ينبغي أنْ يراعى فيه كون هذا المجلس مكملاً لمجلس النواب وليس منافساً له ، و يتم ذلك من خلال جعله مجلساً يهتم بمصالح الأقاليم والمحافظات وتحديد صلاحياته بثلاث أمور رئيسية وهي : منح هذا المجلس حق الاعتراض على قوانين مجلس النواب التي تهم مصالح الإقليم والمحافظات و ليس مطلق القوانين و لمجلس النواب إقرارها بأغلبية الثلثين إنْ لم يجد هذا الاعتراض مبرراً ثم تأتي مصادقة رئيس الجمهورية، و إشراك مجلس الاتحاد في تعيين بعض قضاة المحكمة الاتحادية العُليا وفق آليات محددة تجعل من القضاء الدستوري حَكَماً مقبولاً من كافة الأطراف، و كذلك ضرورة موافقته على أي مشروع لتعديلات دستورية مستقبلية.

إن اختيار أعضاء هذا المجلس لا ينبغي أن يتم بالضرورة من الشعب كحال مجلس النواب وإنما يمكن أن يتم بشكل غير مباشر عن طريق مجالس المحافظات التي ينبغي إصلاحها هي الأخرى بتقنين واختصار أعدادها و رفع معايير انتخابهم وفق رؤية إصلاحية شاملة لنظام اللامركزية الإدارية.

إن غياب هذا المجلس في العراق أخرج الخلافات مع إقليم كردستان أو حتى مع بعض المحافظات من طابعها المؤسساتي الذي ينبغي أنْ تدور فيه إلى الصراخ الإعلامي وتبادل الاتهامات العلني مما أشاع جواً من عدم الاستقرار. كما إن غيابه أفقد المؤسسة التشريعية من صوت الخبرة حتى باتت الكتل السياسية في كل منعطف سياسي مهم تنادي بتأسيس مجالس لا سند دستورياً لها كمجلس السياسات و غيره.

٩.ينظر المادة ٦٥ من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

الخاتمة

إن دستور ٢٠٠٥ يمكن أن يشكل قاعدة جيدة لبناء مستقبل أفضل للعراق و إن التعديل والمراجعة الشاملة هو دليل على حيوية الأمم و الشعوب وسعيها إلى تكوين إطار قانوني تحتكم إليه . ولا ينبغي بأي حال من الأحوال تحميل الدستور وحده أي إخفاق في التجربة الدستورية.

فغياب الثقافة الديمقراطية مثلت مع العوامل المشار إليها في ورقتنا هذه تحدياً إضافياً مهماً أمام التجربة الدستورية العراقية حيث لم يرث النظام الجديد من سلفه أي بنى تحتية – إن جاز لنا تسميتها- لتأسيس نظام ديمقراطي كالإعلام والمؤسسات المدنية والصحف و الأكاديميات والوعي الجماهيري وغير ذلك، بل العكس عملت الأنظمة السابقة و في إطار منهجي على إفراغ العراق من طاقاته البشرية المبدعة وتجفيف المنابع الفكرية و تجهيل المجتمع عبر إضعاف المؤسسات التربوية و الجامعية. فكان ذلك عبئاً كبيراً يضاف إلى عوامل أخرى عديدة أبرزها الإرهاب و الفساد الإداري و ضعف الخبرة السياسية.

فضلاً عن الصراع الإقليمي على النفوذ في المنطقة بين قوى مهمة خلق استقطاباً داخلياً حاداً انعكس سلباً على استقرار الوضع الداخلي للعراق.

كما لا ينبغي إغفال ضرورة تحسين جودة الأداء السياسي للطبقة السياسية و خلق ثقافة المحاسبة و هذا كله يساعد في خلق الأجواء المناسبة لبناء نظام دستوري رصين.

مشروع تعديل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

أ.د. سامر مؤيد عبد اللطيف*

المقدمة

لقد أضحى الدستور من خصائص الدولة المعاصرة، قبل أن يكون دعامة مهمة لإرساء النظام الديمقراطي فيها. ومع تطور نسق الحياة ومتطلباتها في الدولة ومجتمعها باستمرار بتأثير عوامل خارجية وداخلية عدة، بات من الضروري أن يكون الدستور مستجيباً لهذه المتغيرات بأدوات وهياكل قانونية ينضبط بها إيقاع الحياة. ومع تقاطر الأزمات المتولدة من رحم الفساد والمحاصصة والتجاذبات في الساحة السياسية لعراق ما بعد عام ٢٠٠٣، تكرست الحاجة الماسة لإجراء مراجعة وإصلاح واسع النطاق للدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ ولا سيما بعد تنامي المطالبات الشعبية والرسمية والأكاديمية لإجراء هذه الإصلاحات الدستورية على أسس علمية وعملية تستلهم من التجارب والقواعد الدستورية الرشيدة ومن الواقع العراقي المأزوم سبيلها للتغيير والتقدم بخطى ثابتة على طريق الديمقراطية وحكم القانون.

هدف البحث

إن أي محاولة لإصلاح الدستور العراقي الحالي لا تنحصر بالاستعارة الحرفية والاستيراد التام للنماذج والنصوص الدستورية، كما إنها لا تتقيد كذلك بالإجراءات الشكلية الرامية إلى تعديل الدستور وتطوير فاعلية النظام السياسي،بل تتعداه إلى ضرورة الاستقراء والتحليل المعمق لإرهاصات الواقع وما يطرحه من فرص وما يفرضه من تحديات سبيلاً لمعالجتها بصورة علمية وفاعلة في ضوء التجارب الدستورية الرائدة بغية تهيئة الأجواء لضمان الانسجام والتكامل ما بين الوثيقة الدستورية وحركية الواقع الخلاق في شتى الميادين. ما تقدم يستدعي البحث في ماهية المستلزمات والسبل المتاحة لإصلاح وتعديل الدستور العراقي النافذ وسط هذه البيئة المفعمة بالتناقضات والتجاذبات والأزمات السياسية والأمنية والاقتصادية.

* أستاذ القانون الدستوري في كلية القانون- جامعة كربلاء.

خطة البحث

على أساس ما تقدم تم تقسيم البحث الى ثلاثة مطالب رئيسة انصرف المطلب الأول إلى بيان المستلزمات العامة الممهدة لإصلاح الدستور العراقي النافذ، بينما تحرّى المطلب الثاني عن المستلزمات الخاصة الملازمة لإصلاح دستور العراق النافذ، وتم تخصيص المطلب الثالث لتقديم المعالجات المقترحة لنصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المطلب الأول : المستلزمات العامة الممهدة لإصلاح الدستور العراقي النافذ

لا يمكن بأي حال من الأحوال حصر الإصلاح الدستوري بمجموعة الخطوات والإجراءات التي تتضمن تعديل النصوص الدستورية كلياً أو جزئياً وتطويرها بما يلبي الحاجات والطموح ويحقق نقلة نوعية على مستوى تطبيق تلك النصوص بعد معالجة القصور فيها، بل إن الإصلاح الدستوري المنشود في دستور العراق، عملية معقدة من طابع تراكمي وشمولي تنتج من شراكة بين الحاكم والمحكوم وتفاعل وتعاضد قوى وجهود عدة جهات ومؤسسات حكومية وغير حكومية.. فردية وجماعية، وهي عملية لا تأتي من فراغ ولا تترك لعوامل الصدفة والتخبط، بل تحتاج وتشترط وجود جملة من الشروط والافتراضات التي يمكن تحديدها بالآتي :

الفرع الأول : استشعار الحاجة وتوافر الرؤية والإرادة :

تنغرس جذور إصلاح الدستور العراقي في أعماق استشعار الحاجة له من قبل النخبة السياسية او المحكومين. وينبع هذا المتغير من عناصر إدراكية تشكل دوافع معنوية للتحرك باتجاه الإصلاح. وينبني الإدراك عمودياً على قاعدة من المعلومات والقناعات التي لا تؤثر في كيفية تشخيص الواقع الموضوعي وتقييم ظروفه وإمكانية التغيير فيه فحسب، وإنما تكون عاملاً مهماً من عوامل نجاح الإصلاح الدستوري عند تنفيذه؛ فبغياب هذه القناعات والمعلومات ينعدم الأساس الفكري لقيام الإصلاح، ويضحى الجهل أو الاستسلام للواقع البائس الحاجز الأكبر في طريق مجرد التفكير بالإصلاح الدستوري.

إن تلك العناصر الإدراكية – بدورها– تنشأ من مصادر متنوعة بتنوع خصائص التجارب الإنسانية؛ إذ قد تكون وليدة المعاناة والاستياء من الواقع القائم أي من الثغرات الموجودة في الدستور

أو في تطبيق نصوصه. وهذا ما نجده ماثلاً في التجربة الدستورية والسياسية العراقية بدءاً من نصوص الدستور التي تزخر بالثغرات ومروراً بالتعطيل الفعلي لعديد من هذه النصوص ولنتذكر منها العديد من القوانين المكملة للدستور التي لم تشرع بعد، والعديد من النصوص الدستورية الخاصة بإنشاء (مجلس الاتحاد، والمحكمة الاتحادية).

جدير بالذكر إن وجود الحاجة للإصلاح الدستوري لا يعني بالضرورة إدراكها من قبل المهتمين بالإصلاح؛ إذ قد تنضج العوامل والظروف الموضوعية والمادية الموجبة للإصلاح الدستوري بمعزل عن العوامل الذاتية والإدراكية التي تستشعر هذه الحاجة وتعمل على تحويلها إلى برنامج عمل يروم التغيير والإصلاح لهذا الواقع. إن مثل هذه الحالة تكاد تكون هي الحالة الغالبة في سياق التجارب الإصلاحية بالنظر لمحاولات السلطة السياسية والقوى المحافظة التكتم على مساوئ الدستور وعيوبه، وقمع أي محاولة من أي جهة لتغييره والوضع القائم لما فيه من تهديد لمصالح الطبقة الحاكمة أو استقرار النظام القائم. فيزداد البون بين النصوص الدستورية والتطورات في الواقع حتى يبلغ مدى يحصل عنده التفاعل الحتمي بين الذاتي والموضوعي، بين المادي والإدراكي لتنطلق قافلة الإصلاح الدستوري. مما تقدم يستمد الإصلاح الدستوري المنشود، مبررات وجوده من قاعدة القناعة التامة بوجوبه لدى الفئات الآتية :

١- ضرورة قناعة النخبة السياسية والثقافية داخل المجتمع بوجوب تعديل وإصلاح الدستور العراقي.

٢- ضرورة اقتناع القوى السياسية والفاعلة في النظام ومنظمات المجتمع المدني بضرورة الإصلاح الدستوري والانخراط في البرنامج الرسمي الذي انتهجته الدولة لتحقيقه على أرض الواقع.

٣- وجوب أن يقتنع الشعب أو غالبيته بوجوب التغيير ويسهمون بفاعلية في فرضه وإنجاز أهدافه. وهي القناعة (أي وجوب التغيير والإصلاح الدستوري) الشائعة والراسخة في أوساط جميع هذه الشرائح المشار إليها في هذه الفقرات داخل العراق بدءاً من الطبقة السياسية الحاكمة مروراً بالمهتمين من شريحة المثقفين ومنظمات المجتمع المدني وانتهاء بالغالبية العظمى من أبناء الشعب العراقي.

٤- من جانب آخر ينبغي أن يخضع الإصلاح الدستوري في المقام الأول إلى رؤية استراتيجية

مدروسة بعناية وشاملة، ومستوعبة لكل الظروف والإمكانات القائمة مثلما إنها مستوعبة لخبرات وتجارب الدول في هذا المجال، وهي قادرة في الوقت عينه على الموازنة بين متطلبات الإصلاح والقدرة المتاحة لتحقيقه بعد الدراسة الدقيقة والتحليل المعمق لهذه العناصر وخصائصها الموضوعية، وهذه الرؤية ينبغي أن تكون شاملة بمعنى أنها بعيدة المدى في حدودها الزمانية والمكانية لتطال وتعالج كل ما يحتاج للمعالجة سواء على مستوى الوثيقة الدستورية أو على مستوى تطبيق قواعدها على أرض الواقع في الوقت الراهن والمستقل مع وجوب أنْ يتوافر في هذه الرؤية نسبة عالية من المرونة اللازمة لمواجهة واحتواء أي تحديات ومتغيرات آنية أو مستقبلية.

الفرع الثاني : توفير القدرة والإمكانات

تستمد عملية الإصلاح الدستوري المنشود فاعليتها من وجوب توافر جملة من الوسائل أو الإمكانيات التي تكون بمثابة المحددات التي تؤطر مسار هذه العملية برمتها حتى بلوغ غاياتها النهائية، وهي في هذا المقام تؤدي دوراً متباينا إلى حد ما، ففي الوقت الذي تؤمّن فيه هذه القدرات فرصاً لنجاح خطة الإصلاح عندما تلبي حاجاته، فإنها في المقابل تشكل قيوداً وضواغط على مسار الإصلاح عندما تعجز عن تلبية جانب من تلك الحاجات والغايات التي يرومها الإصلاح الدستوري. ويمكن تقسيم هذه الإمكانات أو القدرات على نوعين :

الأول: المادية وتشمل الكوادر البشرية والقدرات المالية.

الثاني: المعنوية وتشمل المنظومة الإدراكية والقيمية.

أولاً : الإمكانات المادية للإصلاح الدستوري في العراق

تتحقق هذه الإمكانات بوجود نخب حاملة فعلاً لفكرة الإصلاح الدستوري ومؤمنة بتحقيقه وقادرة عليه سواء أكانت هذه النخبة على مستوى السلطة السياسية أو على مستوى المحكومين من الشعب، وفي هذا يرى سان سيمون[1] "إن تغيير أي نظام لا يكون إلا بتغيير النخبة وتبعاً له

١. سان سايمون : فيلسوف فرنسي ولد عام ١٧٦٠ وكان معارضاً للتقاليد المثالية بحسب الفلسفة الألمانية، عبر تقديم فلسفة مضادة لها أسماها الفلسفة الطبيعيّة؛ و تقوم على دراسة الطبيعة، كما آمن بالحتميّة ومدّ نطاقها إلى المجتمع البشري. مقال منشور على الموقع : https://www.mominoun.com/articles

فان الحكم ينبغي أن يسند إلى العلماء والفنانين أي ارتكاز النخبة السياسية للمؤهلات[٢]". علماً إن الفارق في مخرجات تأثير هذين المستويين من النخب كبير نسبياً سواء في اختيار أسلوب الإصلاح الدستوري وفي قدرته على تحقيق أهدافه، ذلك أن الإصلاح القادم من نخبة سياسية مؤمنة به يكون أكثر قرباً من الشرعية والسلمية والاستقرار في الأداء وكذلك أكثر قدرة على بلوغ أهدافه من ذلك الإصلاح الذي تفرضه النخبة من المحكومين الذي قد لا يجد الأذن الصاغية أو الإرادة الجدية من جانب القائمين على الحكم حتى يفرض عليهم بقوة شعبية قاهرة وبعيدة عن مجال الشرعية الدستورية فيكون- بسبب ما تقدم – أقل قدرة على تحقيق مبتغاه.

إن مثل هذه القناعة والإيمان بالتغيير والإصلاح الدستوري وإنْ توافرت لغالبية الشعب في العراق، فإنها قد تلاشت – بالمقابل - من الطبقة السياسية الحاكمة المنتفعة من بقاء الوضع الدستوري والسياسي السائد الذي حقق لها قاعدة رصينة ومستقرة من المكاسب السياسية والاقتصادية التي لا يمكنها من المغامرة بخسارتها عند محاولة إجراء أي إصلاح دستوري؛ وهنا حصل الفصم والانفصال بين النخبة السياسية والقاعدة الشعبية حول هذا الطموح وهو الأمر الذي ينذر بعواقب وخيمة في المستقبل القريب على حساب الاستقرار السياسي مدفوعاً بالإرادة الشعبية إلى الإصلاح التي تجلت مؤخراً في صورة التظاهرات الشعبية والحراك السلمي للمطالبة بتحسين أوضاع البلد بدءاً من إصلاح المنظومة السياسية باعتبارها السبب الأول لدعم الوضع المتردي،وتحسين وضع الخدمات ومكافحة انتشار الفساد والهدر المالي، ومدى تطبيق مقتضيات الدستور والعدالة الاجتماعية في توزيع الثروة والعدالة الانتقالية على وجه صحيح؛ ووجود إرادة حقيقية من الدولة إزاء مكافحة الفساد؛ ودعم استقلالية القضاء.

من جانب آخر يحتاج الإصلاح الدستوري إلى مؤسسات رسمية وغير رسمية قادرة على استيعابه وتحقيقه عبر بناء فضاء جديد من المشروعية يدار بقواعد تروم تحقيق الإصلاح والانتقال من واقع معين؛ لا يفترض أن يكون سيئاً، إلى واقع أفضل وأكثر قدرة على الاستجابة لمطالب وطموحات المطالبين بالإصلاح الدستوري، ومن هنا وجب العمل على مأسسة السلطة أي التحول بها من المفهوم الشخصي إلى المؤسسي للوظيفة العامة والقيادة واعتماد أنظمة وتشريعات قادرة على تنفيذ حكم القانون وضمان تطبيقه، عبر آليات فاعلة على مستوى السلطات العليا للدولة تتمثل

٢. محمد نبيل الشيمي، النخبة في العالم العربي دراسة وصفية نقدية، مقال منشور على الموقع الالكتروني :
http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=227805&r=0

بتكريس الفصل والتوازن بين السلطات، والتداول السلمي الدوري لها، مع توفير أجهزة رقابية فاعلة ومحمية بمنظومة رصينة من القوانين، وتطوير وسائل فاعليتها وتأثيرها عبر ضمان استقلالها وتغلغلها في مؤسسات الدولة وخضوع المسؤولين لعملها الرقابي مع ضمان تفاعلها الخلاق مع الجماهير ووسائل الإعلام. مع العمل الجدي على إشاعة وترويج معايير موضوعية تستدعي قيم الكفاءة والنزاهة في إدارة مؤسسات الدولة، والتحول من الإطار الأحادي في التفكير والقرار إلى الإطار الجمعي التشاوري سعيا لترسيخ مبادئ القانون وقيم العدالة والمساواة.

ما تقدم يستدعي الكلام عن وجوب وجود كادر بشري خبير ومساند لتحقيق الإصلاح الدستوري وتنفيذ حلقاته. فمن حيث المبدأ يتطلب الإصلاح الدستوري وجود كادر من الخبراء والمتخصصين الأكفاء والمحنكين ويتم انتقاؤهم وتشكيلهم وفق آليات تختلف باختلاف ظروف الدول ومتطلبات عملية الإصلاح الدستوري فيها، إذ قد يتم تشكيل لجنة أو عدة لجان رسمية أو شعبية من الأكاديميين أو وجوه المجتمع وقواه الرئيسة أو من الخبراء الممارسين للعمل السياسي والمشاركين فيه، وطنية أو حتى أجنبية إذا لزم الأمر.. منتخبة من الشعب أو معينة من السلطة.

تتمحور مهمة هؤلاء الخبراء مهما كانت تشكيلاتهم في تحويل التصورات الذهنية الأولية والمطالب والاحتياجات إلى نصوص وقواعد دستورية مكتوبة ومحددة الدلالة ورصينة تستجيب بفاعلية لتلك المدخلات. فيستحضر هؤلاء الخبراء في مهمتهم هذه مكنون خبراتهم ومعارفهم

وحنكتهم لبلوغ الوجه الأفضل من الصياغة الدستورية مع الأخذ بنظر الاعتبار كل الاحتمالات والإمكانات المتاحة والملابسات والوقائع التي يمكن أن ترافق أو تعيق عملية فهم وتطبيق هذه النصوص الجديدة.

إلى جانب هؤلاء الخبراء يقف كادر بشري واسع للمساعدة والإسناد سواء بهيئة موظفين حكوميين يتم انتدابهم لهذه المهمة، أو بهيئة متطوعين من بين أفراد الشعب ومنظمات المجتمع المدني بأجر أو لدواعي الحرص على الملامح الوطنية او حتى لتحقيق أهداف ومصالح معينة. على أن تتولى الجهات الرسمية مهمة وضع الأطر والهياكل القانونية لتنظيم وتنسيق جهود هؤلاء بما يحقق الغرض من وجودهم الذي يكرس لتقديم التسهيلات والخدمات والمعلومات اللازمة لتمكين السلطة التأسيسية والخبراء من إنجاز مهمة الإصلاح الدستوري على أكمل وجه.

إن ما تقدم من جهود وكوادر يفرض توافر موارد ومستلزمات مادية (مالية ولوجستية) لإنجاز عملية الإصلاح الدستوري. فالاستعانة بالخبراء والكوادر الفنية والبشرية المساندة لهم، فضلاً عما يستوجبه العمل من ضرورات للسفر وجمع المعلومات والبيانات والاطلاع على الخبرات، إلى جانب الحاجة لتامين مستلزمات إعداد التقارير وإجراء البحوث والدراسات والمخاطبات وغيرها من المستلزمات الإجرائية والمادية واللوجستية في سياق عملية الصياغة النظرية لمباني الإصلاح الدستوري، كلها مسائل تفرض على الدولة المعنية أعباءً مالية ومادية ضخمة قد لا تتاح للدول الفقيرة والمتخلفة. وحتى إنْ توافرت القاعدة المالية، فإنَّ بعض المستلزمات اللوجستية لعمل اللجان الدستورية، قد لا يمكن للدولة بإمكاناتها العادية توفيرها، أما لتطورها التقني المرتبط بوسائل اتصال أو برامجيات متطورة جداً أو لوجودها في دول أخرى مثل الوثائق والأعمال التحضيرية والمعلومات السرية الخاصة بتلك الدول، أو حتى لوجود مانع يحول دون تنقل تلك اللجان أو اتصالها بجهات أخرى داخل الدولة وخارجها لدواعٍ أمنية أو اقتصادية.

ثانياً: الإمكانات المعنوية للإصلاح الدستوري في العراق

بالانتقال إلى الشطر المعنوي من الإمكانات والقدرات يبرز لنا الجانب الثاني من الصورة بالنظر لأهمية دورها الذي لا يمكن حصر حدوده أو قياسه بدقة لتعلقه بعوامل ذهنية واعتبارية؛ إذ لا يمكن الشروع بعملية الإصلاح الدستوري أو إنجاحها من دون حضور هذه القدرات التي يمكن تحديدها بالآتي :

١- شرط الخبرة : يفترض في القائمين على تعديل الدستور أن يتوافر لهم أو من ينوب عنهم في صياغة قواعد الدستور، شرط الخبرة، الذي يتأتى من الاطلاع والتأمل في التجارب الدستورية السابقة والمرافقة للدولة نفسها أو الدول المقارنة والمشابهة لها في الظروف ولاسيما التي حققت نجاحات في مجال إصلاح الدستور سواء بالاطلاع على الوثائق الدستورية والأعمال التحضيرية والدراسات الفقهية المفسرة والناقدة لها أو القرارات القضائية المرتبطة بها عند النزاع بشأن التفسير والتطبيق لهذه النصوص[٣].

إن المعلومات المتحصلة من عملية المراجعة التاريخية تنشد غاية مفادها الوقوف على ماهية الوسائل المتاحة والخيارات المتاحة للإصلاح الدستوري، مع معرفة طبيعة الظروف والملابسات

٣.د. حنان محمد القيسي، أخطاء الصياغة التشريعية في دستور ٢٠٠٥ العراقي، المادة (٦٥) إنموذجاً، بحث منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العدد ١٨، السنة ٢٠١٢،ص٥.

والتحديات المحيقة بها وتحليلها لتشخيص الفرص المتاحة والعقبات التي تعترض هذه العملية في المستقبل، لأن الإلمام بمجموعة العلوم الاجتماعية وخاصة تأريخ القانون تساهم بشكل كبير في الوصول إلى صياغة نصوص دستورية تقترب من الكمال[٤].

وتنبع أهمية شرط الخبرة للقائمين على الإصلاح الدستوري من كونه يوفر الأساس والخزين المعرفي اللازم لرسم مسار الإصلاح وإرساء دعائمه على قواعد صلبة ورصينة مستمدة من التجارب السابقة للتعامل مع مواقف مماثلة أو اوضاع مشابهة، ليس لاستدراك الأخطاء في التجربة القائمة والسابقة وتجاوزها فحسب بل والإفادة من هذا المخزون في توفير فرص أفضل لنجاح الإصلاح وتحقيق التطور المنشود فيه؛ أي بعبارة أخرى تنهض الخبرة بمهمة تحجيم الأخطاء الناجمة عن تكرار الممارسات السابقة واستنهاض فرص جديدة بضوء التجربة السابقة للإفادة منها في التعامل مع المعطيات الراهنة. كما يوفر عنصر الخبرة قواعد ذهنية جاهزة ومجربة وبناءات متكاملة للإفادة منها في بلورة ملامح وحدود الإصلاح الدستوري. والملاحظ في هذا السياق أنّ جميع دساتير العراق من عام ١٩٢٥ وحتى عام ٢٠٠٥ كانت تحاكي — بمستويات متفاوتة – التجارب الدستورية في بلدان أخرى حققت نجاحات نسبية، وهو خزين دستوري لا يمكن تجاوزه عند الشروع بعملية الإصلاح الدستوري في العراق مستقبلاً.

٢- شرط الحكمة : مهما توافر لعملية الإصلاح الدستوري من وسائل وقوى ووسائل وخبرات، فإنها تبقى معلقة بشرط محوري آخر يتمثل بالحنكة أو الحكمة، إذ تبقى العناصر السابقة بحاجة إلى عقلية كفوءة ومحنكة تستقرئ الواقع بذكاء وتمرّس بالغ وتنتفع من خزين الخبرات والقاعدة المعلوماتية في توفير أفضل الخيارات في الصياغة الدستورية بأقل التكاليف أو الخسائر القانونية السياسية والاجتماعية والاقتصادية – المادية والمعنوية – في الحاضر والمستقبل، أي بلوغ غايات الإصلاح الدستوري بأفضل السبل وأقل التكاليف.

وهذا يتحقق في امتلاك الرؤية الثاقبة وتقديم الخيار الصياغي الأفضل القادر على الموازنة والتوليف بحنكة وذكاء بين المتناقضات أي (المطالب والمصالح والرؤى والمسارات المتعارضة)، أو بين متطلبات الإصلاح والظروف والعوامل والقدرات المتوافرة له على أرض الواقع، أو حتى الموازنة والترجيح بين الوسائل والآليات المتاحة لبناء الخيار الصياغي سواء بالتركيز على بعض الوسائل

٤. د. حيدّر ادهم عبد الهادي، الصياغات الدستورية للنصوص المحرمة للتعذيب في الدساتير العربية, بحث منشور في مجلة الحقوق، الجامعة المستنصرية، المجلد ٤، العدد ١٨، السنة ٢٠١٢، ص٧.

وتأجيل بعضها الآخر تبعاً لماهية الوسيلة وظرف الاستخدام وغايته. كما ينبغي أن تؤمّن هذه الرؤية وذلك الخيار الصياغي، القدرة على مواجهة الاحتمالات والتحديات المختلفة التي تعترض عملية تفسير وتطبيق النصوص الدستورية في الوقت الراهن أو في المستقبل.

تجدر الإشارة إلى أنه من الصعوبة بمكان أنْ يتوافر لدولة سائرة في طريق الإصلاح الدستوري قدر متساوٍ من الإمكانات، ذلك أن التفاوت أمرٌ واقعي لا مفر منه، وهنا تقع مهمة السلطة التأسيسية (الأصلية او الفرعية) في التكييف والتنسيق بين هذه الإمكانيات المتاحة لاحتواء ثغرات التفاوت الكمي والنوعي في الإمكانيات واحتواء انعكاساتها السلبية على بلوغ الأهداف.

الفرع الثالث : توافر الظروف والبيئة الملائمة

إذا جاز اعتبار الإصلاح الدستوري المنشود محصلة أو ثمرة لتفاعل مجموعة من القوى والمؤسسات وتوظيف جملة من الوسائل والقدرات المادية والمعنوية، فإن هذه العملية لا تبلغ غايتها ولا تحقق الآثار المنشودة منها، ما لم تجرِ في ظل أجواء صحية قوامها الشرعية والجدية والشفافية والثقة المتبادلة والوعي والحرية والمساواة وتقديم المصلحة العامة للدولة على ما سواها من المصالح الضيقة .

أولاً: مطلب الشرعية[٥] في الإصلاح الدستوري ذلك لكونها الإطار الذي يحدد مسار الإصلاح ويضبط إيقاعه ويضع سقفا نهائياً لخطواته، وقد تكون الشرعية مطلباً للإصلاح وغاية له إذا افتقدها الشعب في سلوك النظام القائم وقراراته وخصائصه، وبغيابها تغيب الحدود الواضحة والمعايير الضابطة لنسق الإصلاح، وتسود شريعة القوة والغابة وتعم الفوضى والتقاطع في المسارات الناشئ عن الاختلاف في الرؤى والمرجعيات، فتكون الشرعية عند هذا المقام بمثابة المرجعية والمعيار الذي تحتكم إليه الأطراف المختلفة في عملية الإصلاح الدستوري.

وتتحقق الشرعية في الإصلاح الدستوري المنشود في العراق بإعمال مضمون المادتين(١٢٦-١٤٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والخاصة ببيان آليات تعديل الدستور وتصحيح مساره بصورة جزئية أو حتى كلية إنْ وجب الأمر.

٥.ينظر أحمد ناصوري،النظام السياسي وجدلية الشرعية والمشروعية، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٤،العدد الثاني،٢٠٠٨، ص٣٥٣.

ثانياً: مطلب الجدية في الإصلاح الدستوري، قوامه عزم وإرادة القائمين بالإصلاح على تحقيق غاياته حتى النهاية دون كلل أو ملل، ودون تراجع أو تقاعس مهما كانت الصعوبات والضغوطات. فالجدية في مقام الإصلاح تكون بمثابة الطاقة المحركة والمظلة الحافظة له من تأثيرات العوامل والضغوط السلبية التي تعيق مسار الإصلاح الدستوري، وكلما ارتقت الهمم وتزايدت نسبة الجدية كلما زاد اندفاع قوى الإصلاح وارتقت قدرتها على بلوغ أهدافها والعكس صحيح؛ فكم من تجربة إصلاحية كان مصيرها الفشل لغياب عنصر الجدية من جانب الداعين للإصلاح أما تملصاً من المسؤولية أو خوفاً من التهديدات أو تقاعساً من كثرة الضغوطات والأعباء المترتبة على المضي قدماً في طريق الإصلاح الدستوري.

ثالثاً : مطلبا الشفافية[٦] والثقة المتبادلة في مسار الإصلاح الدستوري، يمكن القول إن غاية هذه الأخيرة مهما كانت القوى والدوافع المحركة لها هي خير الشعب وتطوره. ومثلما تستدعي هذه العملية الإصلاحية تعاضد وتعاون مختلف قوى الدولة وشعبها لإنجاز غاياتها بعد المضي بسلسلة من المراحل التي تستلزم جملة من الإجراءات والخطوات التحضيرية والتكميلية، فإنها تستدعي كذلك أنْ يكون الشعب وقواه السياسية حاضراً بفاعلية في كل حلقة من حلقات تلك العملية أو على اطلاع تام بما يجري في سياقها طالما إنه المستفيد الرئيس منها في حالة نجاح المسعى أو المتضرر الرئيس منها في حالة الفشل. فالشفافية تقتضي ضمان حق الأفراد في الوصول إلى المعلومات المتعلقة بعملية تعديل الدستور العراقي بما يمكنهم من المساهمة الفاعلة أو التأثير فيها لضمان مصالحهم الآنية والمستقبلية. وبخلافه، فإن اللجوء إلى الغرف المغلقة واعتماد السرية في الإجراءات الإصلاحية قد يفقدها التأييد الجماهيري المطلوب لمواجهة التحديات والضغوط التي تنتظرها، أو يقدح بشرعيتها وجدواها لغياب صاحب المصلحة الحقيقية فيها، ومع غياب الامتداد الجماهيري للإصلاح الدستوري، تضمحل مصادر الطاقة والاقتدار الأساسية اللازمة لضمان الاستمرار بعملية الإصلاح الدستوري دون كلل أو فتور لاسيما إذا كانت السلطة السياسية وحدها المحرك لهذه العملية. والشفافية المنشودة عند الشروع بالإصلاح في العراق، تتحقق على مستويين، المستوى الأول لما يقترح ممثلو الشعب العراقي عبر مجلس النواب المنتخب من قبل الشعب، تعديل الدستور

٦. المقصود بالشفافية هي «آلية الكشف والإعلان من جانب الدولة عن أنشطتها كافة في التخطيط والتنفيذ» ينظر : سعاد عمير، الشفافية و المشاركة على ضوء أحكام القانون، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، العدد ٧، العام ٢٠١٣، ص ٢٩.

طبقاً لمنطوق المادة (١٢٦) منه، أما المستوى الثاني فيتحقق عندما يعرض مشروع التعديل على الاستفتاء الشعبي طبقاً للفقرة الثالثة من المادة المذكورة.

رابعاً : توافر الوعي[٧]، فلا يمكن الشروع بالإصلاح الدستوري والمضي به من دون توافر الوعي اللازم سواء على مستوى الحكام او المحكومين لاستشعار الحاجة له، وقياس جدوى وفاعلية إجراءاته وغاياته، أو حتى اتخاذ المواقف منه بالتأييد أو المقاطعة. بيد أن تشكيل هذا الوعي وإنضاجه يعد بحد ذاته عملية معقدة وتراكمية – إرادية أو تلقائية — تشترك في نسج تفاعلاتها ومراحلها جملة من المصادر الناشئة من الثقافة الموروثة تارة، ومن المعارف المكتسبة تارة أخرى، ومجموعة من القوى الرسمية وغير الرسمية (التربوية والتعليمية والإعلامية والاتصالية).. والعناصر المادية والمعنوية. ومثلما قد يولّد الوعي قوة الدفع اللازمة للشروع بعملية الإصلاح الدستوري ونجاحه، فإنه قد يضع العراقيل والعقبات في طريقه إذا ما تعارض مع القناعات السائدة أو التقاليد الموروثة في المجتمع. وبكل الأحوال يمثل الوعي الوسط أو البيئة الثقافية والمعنوية التي يتحرك من خلالها الإصلاح الدستوري لبلوغ غاياته، فإنْ كان هذا الوسط الثقافي إيجابياً تيسرت مهمة القائمين بأمر الإصلاح وإنْ كان خلاف ذلك تزايدت التحديات في طريق هذا الإصلاح.

خامساً : توفير الفضاء الرحب للحرية وضمان ممارستها على الوجه الأمثل بعد تهيئة الوعي والبنى المادية للتفاعل الإيجابي مع متطلبات ترسيخها وممارستها على أرض الواقع من جانب الحكام والمحكومين يُعد شرطاً اساساً للإصلاح الدستوري، فالحرية تعد – في هذا المقام – القيمة العظمى التي تتحقق بها السيادة الفعلية للشعب الذي يحكم نفسه بنفسه من خلال الانتخابات الحرة – على اختلاف مستوياتها – وبشكل دوري لضمان تداول السلطة والرقابة الشعبية على أعمالها، وتحقيق أقصى قدر ممكن من اللامركزية التي تتيح للمجتمعات المحلية التعبير عن نفسها وإطلاق طاقاتها الإبداعية في إطار خصوصياتها الثقافية التي تسهم عن طريقها في تحقيق التقدم الإنساني في جميع مجالاته.، كما وتتحقق ايضاً بضمان كافة الحقوق والحريات في الفكر والتعبير عن الرأي بكافة الصور والأشكال والتصرف والتنظيم عبر إطلاق حريات تشكيل الأحزاب السياسية في إطار الدستور والقانون، بما يضمن لجميع التيارات الفكرية والقوى السياسية المدنية أن تعرض برامجها وتدخل تنافساً حراً شريفاً على الحكم بشكل متكافئ، بحت كما يتسع مدى

٧. يعرف الوعي أو الإدراك: هو ما يكون لدى الإنسان من أفكار ووجهات نظر ومفاهيم عن الحياة والطبيعة من حوله. https://ar.wikipedia.org/wiki

الحرية ليشمل تحرير الصحافة ووسائل الإعلام من التأثيرات والهيمنة الحكومية، ذلك لأن هذا التحرير دعامة قوية من دعائم النظام الديمقراطي، والتجسيد الواضح لحرية التعبير، والدعامة القوية للشفافية. ويكون ذلك بتطوير أساليب الإعلام والتحرير في القوانين المنظمة لإصدار الصحف وإنشاء الإذاعات والقنوات التليفزيونية، كي تعتمد على الاستقلال في الملكية والإدارة، والشفافية في التمويل، وتحقق قدرة الإعلاميين على تنظيم مهنتهم وممارستها دون تدخل السلطة. وتستلزم الحرية كذلك إطلاق حرية تشكيل مؤسسات المجتمع المدني، وذلك بتعديل القوانين المقيدة لحرية تكوين الجمعيات والنقابات والاتحادات التطوعية، مهما كان طابعها السياسي أو الاجتماعي أو الثقافي أو الاقتصادي، لضمان حريتها في التمويل والحركة. ولا شك أن تعديل الأطر القانونية المنظمة للمجتمع المدني في مقدمة القضايا المرتبطة بالتطور الديمقراطي للمجتمع وتفعيل سبل المشاركة في مظاهر الحياة السياسية، وأخيراً، ضمان الإسهام الفعال للمجتمع المدني في مواجهة المشكلات التي تتطلب روح العمل الجماعي وأشكال الجهد التطوعي. فإذا ما توافرت كل تلك الفضاءات والمستلزمات للحرية، انفتحت الآفاق الرحبة أمام الإصلاح الدستوري، والقنوات والمنافذ المغذية لها بما يعزز قدرتها على المطاولة والإنجاز عبر وسائل وآليات مختلفة منها :

١- تأمين الخيارات والبدائل المختلفة

٢- قياس مستوى الإنجاز ومدى نجاعته

٣- ضمان الشرعية عبر ضمان تحقيق مبدأ السيادة والتماس مع الشعب

٤- تعزيز القدرة على المطاولة والاستمرار بإجراءات الإصلاح

خلاصة القول إن الإصلاح الدستوري يفترض وجود رؤية حصيفة وقوى وأدوات وعناصر مادية ومعنوية.. فردية ومؤسسية وظروف ملائمة على المستويين الذاتي والموضوعي وبيئة قادرة على استيعاب وإنجاح مسار هذا الإصلاح.

المطلب الثاني : المستلزمات الخاصة الملازمة لإصلاح دستور العراق النافذ

بالنظر لتعقيد ودقة وخطورة مهمة إجراء المراجعة الشاملة للدستور العراقي بحساب مردودات وتداعيات هذه العملية على وضع الدولة العراقية في الوقت الراهن ومصيرها المستقبلي، فإن هذه العملية تستدعي متطلبات نوعية وكمية تتجاوز إلى حد كبير ما تتطلبه أي عملية تعديل تقليدي للدستور أو أي إصلاح تشريعي آخر. ويمكن الوقوف على نوعين من المستلزمات للصياغة الدستورية

الفرع الأول : المستلزمات البنيوية لإصلاح دستور العراق النافذ

تتمثل المستلزمات البنيوية بالشروط الأساسية الواجب توافرها قبل الشروع بعملية الإصلاح الدستوري والتي يمكن إيجازها بالآتي: تشتمل المستلزمات والشروط الاساسية الواجب توافرها في مشروع الإصلاح الدستوري والتي يمكن إيجازها بما يلي:

أولاً :تثبيت الأهداف الرئيسة لمشروع التعديل المرتقب :

وتتمثل بالآتي :

١. إضفاء الاستقلالية والطابع الوطني الخالص المنبثق من خصوصية الواقع العراقي وحاجاته ومشكلاته بعيداً عن محاكاة النماذج الجاهزة في تشكيل الدولة والنظام السياسي فيها، مع بث الروح الوطنية في ثنايا الدستور وأينما وردت الحاجة لذلك، كبديل للانتماءات الضيقة والنزعة التوافقية والأجندات الخارجية.
٢. تفعيل حكم الأغلبية كبديل للمحاصصة والتوافقية من خلال نصوص فاعلة تقطع طريق العودة إلى الأخيرة، وتفعل آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وتؤسس لوجود معارضة فاعلة بنص الدستور ونفي شرعية الحكومة التوافقية إذا ما أرادت الكتل السياسية اعتمادها بالمستقبل.
٣. تكريس سيادة الشعب من خلال تكثيف خيارات اللجوء إلى حكم الشعب في الأمور المهمة وإعمال مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة من أمثلة (الاقتراح الشعبي للقوانين، والاعتراض الشعبي عليها، والعزل الشعبي للنواب ولأعضاء السلطة التنفيذية) عبر نصوص تسهل اللجوء إلى الإرادة الشعبية وتمنع التحايل على الإرادة الشعبية أو تذويبها أو حرفها عن مسارها الصحيح.
٤. تحقيق التوازن والفاعلية عند توزيع السلطات أفقياً وعمودياً، وإزالة التداخل بين اللامركزية

السياسية واللامركزية الإدارية.

٥. الانتقال من ثقافة شخصنة السلطة وصناعة الرموز إلى مأسسة السلطة وإعمال سيادة القانون عبر تطوير آليات الرقابة المختلفة مع ترشيق وإعادة هيكلة وتنظيم عمل وارتباط الهيئات المستقلة، مع ضمانة استقلال القضاء وتفعيل دوره الرقابي، ولا يمنع من استحداث منصب أمين المظالم كبديل للمدعي العام.

ثانياً : تهيئة القاعدة المعرفية والمادية للشروع بعملية الصياغة، ذلك أنّ صياغة الدستور تحتاج إلى معرفة وخبرة بالعلوم القانونية من ناحية، والأوضاع السياسية والاجتماعية، كما تتطلب دراسة واستيعاب أولويات السياسة التشريعية من ناحية أخرى. ولما كان من الصعب على أي إنسان أن يصوغ مبادئ وقواعد تصلح لكل الوقائع مع اختلاف الزمان والمكان, إذ على المشرع أن يجمع في الصياغة الدستورية بين دقة التكييف وكمال التحديد للوقائع, وهذا يلزم ضمنياً ضمان سهولة الحصول على المعلومات الثقافية القانونية للمشتغلين بالصياغة الدستورية وتوفير مصادر تلك الثقافة كما يقتضي وجود مصادر دعم لوجستي معلوماتي تقني (دائرة متخصصة بالأبحاث والدراسات) .

ثالثاً : ضمان المشاركة العامّة والحوار الوطني، إذ تؤدّي النخب السياسيّة بلا شك دوراً رئيسياً في اتخاذ القرارات حول كيفيّة هيكلة دولة جديدة، لكنّ هناك توجّهاً راسخاً في زماننا الحاضر يهدف إلى بناء آليّات للمشاركة العريضة داخل العمليّة، لتفادي وضع دستورٍ يؤدّي إلى توزيع الغنائم في ما بين الطوائف المتنافسة، ولتحسين فرص تمتّع الدستور الجديد بدرجةٍ عاليةٍ من الشرعيّة الشعبيّة. نجد الآن أشكال المشاركة العامّة تتجاوز مجرّد التصويت على ممثّلين دستوريّين أو التصويت في استفتاء، إنما تضمن تربيةً مدنيّة، وحملاتٍ إعلاميّةً، ومشاوراتٍ عامّةً(حول كيفيّة الشروع في العمليّة، وحول مضمون الدستور)، وحوار وطنيّ، ووسائل إبداعيّة أخرى .ونناقش طول هذا الدليل الفرص التي تجعل العمليّة أكثر تشاركيّةً وبشكل أصيل، إضافةً إلى المخاطر المرتبطة بالمشاركة العامّة وكيفيّة التقليل منها.

فالحديث عن المشاركة هو مقدمة الحديث عن عملية تشريعية جيدة، تمكّن النواب من صنع التشريعات، وتُمكّن المواطنين ابتداءً من الوصول إلى النواب والتأثير فيهم و تبرز مظاهر وقنوات الشفافية فى برلمانات الحكم الجيد على تطوير وتنقيح النصوص المقترحة وذلك من خلال طرح

مشروعات القوانين للرأى العام ومؤسسات المجتمع المدني والفئات المعنية بأحكام القانون وآثار تطبيقه والاستفادة من الجدل حوله، وتوسيع قاعدة شعبيته ومظلة شرعيته أيضا، فتخرج القوانين أقرب إلى التطبيق وأسهل للفهم وأيسر فى التعامل عما إذا كانت تصدر دون معرفة عامة بها ودون مناقشة حقيقية لمحتوياتها ودون اختبار احتمالات تطبيقها بكفاءة وفعالية من خلال طرحها على بساط النقاش العام.

ففكرة التشريع لا تأتي من فراغ وإنما يجب أن يستدعى المجتمع إنشاءها أو يفرض رغبته فى إصدارها، طبقاً لمطالبه وحاجاته .وعادة ما تبدأ الفكرة من المجتمع ويكون التشريع الاجتماعي متوافقاً مع مصلحة أو مطالب عامة أو لفئة معينة، ثم يأتي دور الصائغ بعلمه بالقواعد اللغوية والفنية ليجسدها في«مشروع تشريع» ولهذا، نجد في النظام المصري، مثلاً أن الحكومة ملزمة بعرض مشروع القانون على قسم التشريع بمجلس الدولة لمراجعته دستوريا وفنياً، قبل عرضه على البرلمان. كما نجد المجلس الدستوري في فرنسا يقوم بمراجعة التشريعات قبل إصدارها، ويراقبها بعد صدورها أيضاً . ورغم أن دور المجلسين ليس مجرد مراجعة الصياغة الفنية وإنما التدقيق في توافق التشريعات مع الإطار الدستوري، فإن أياً منهما لا يبادر باقتراح التشريعات، وإنما البرلمان هو الذى يفعل ذلك أو البرلمان والحكومة معاً (أما يصوغها أو يُقرّ صياغتها، تحت الرقابة الدستورية) من خلال اتباع التسلسل المرحليّ لعمليّة الصياغة التشريعية الذي يبدأ باقتراح القوانين من عدد محدد من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه أو تقديم مشروعات القوانين من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وتمر مقترحات القوانين أو مشروعات القوانين بعملية المناقشة من قبل مجلس النواب ومن ثم يتم التصويت عليها من قبل أعضاء مجلس النواب لقبول مشروع القانون أو رفضه، وبعد ذلك يتم رفع مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية للتصديق عليه بتوقيعه، وأخيراً يتم نشره بالجريدة الرسمية لإعلام الشعب بدخوله حيز التنفيذ وتطبيقه من قبل الجهات المعنية به.

الفرع الثاني : المستلزمات الفنية الخاصة لإصلاح دستور العراق النافذ والقواعد المنهجية اللازمة له

تتعلق هذه المستلزمات بما تستوجبه عملية صياغة نصوص الدستور الرصين من أدوات ومتطلبات يمكن إجمالها بالآتي :-

أولاً: الدقة والوضوح

لابد أن تتم صياغة عبارات الدستور بدقة ووضوح وإيجاز فهو ينشئ القاعدة الدستورية معنى ولفظاً، كما ينبغي أن تصاغ عبارات الدستور بلغة بسيطة قريبة ومألوفة من لغة تخاطب الإنسان العادي، غير المتخصص في القانون .لهذا، من الأولى بالمشرع والصائغ توضيح فكرة التشريع والتعبير عنها بأبسط الطرق، بحيث تؤدي قراءة المادة الدستورية دوماً إلى نفس الفهم كائناً من كان القارئ, وعليه يفترض بلجنة الصياغة أن تتمتع بمهارات فائقة للتنبؤ بالمعاني التي يمكن أن تخطر ببال القراء بمختلف درجاتهم، فاللغة المعقدة تجعل الدستور مغلقاً،**كما إن اللغة غير** الدقيقة تجعله مبهماً[٨].

ثانياً : القدرة على الموازنة بين الثبات والتطور

إن مطلب التوازن فى الصياغة لا ينصرف فى هذا المقام إلى مضمون القواعد الدستورية أو توجهات المشرع، فهذه مسألة سياسية تحكمها اعتبارات ذاتية لدى الهيئة التأسيسية ولكنه ينصرف إلى المرونة في مظلة القاعدة بحيث تعيش مدة أطول، فالتشريع الجيد له قدرة تنافسية في مواجهة العالم المعاصر، وتنطبق على حالات أكثر، وتسفر عن تعقيدات ولبس أقل عند التطبيق؛ وإذا كانت صياغة الدستور متوازنة، تتصف بالوضوح والحسم وفى نفس الوقت تتحلى بالمرونة، فإنها تعين المعنيين بها على فهم وتنفيذ قواعده بسلاسة.

ثالثاً : الإيجاز، لما كان النص الدستوري ينظم حالة أو ظاهرة تنظيماً دقيقاً بكلمات محددة، لذا يجب أن يقدم المعنى بأقل الألفاظ والعبارات،إذ يجب أن يكون موجزاً، إلى جانب بعض

٨. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ كان يفتقر إلى الدقة والوضوح في صياغته فمثلا المادة (١) من الدستور بينت نظام الحكم بأنه اتحادي والمشرع الدستوري بذلك النص لم يكن دقيقاً في الصياغة فقد خلط بين شكل الدولة وشكل الحكم من جهة ومن جهة أخرى خلط بين النظام الفدرالي والنظام اللامركزي الوارد في المادة ١١٧ التي أشارت الى وجود السلطة المركزية في إقليم كردستان وهي تشير إلى إقليم كردستان بصورة عامة وليس إلى إقليم كردستان العراق وكونه إقليماً ضمن اتحاد فدرالي. مقال منشور على : http://www.ahewar.org

التفاصيل الكافية لتجنب الحاجة للتفسير القضائي، ولكن لا ينبغي أن تكون التفاصيل مفرطة وذات إطالة لأن الإطالة تفتح باب التفسيرات المتعارضة)[٩].

رابعاً : الانسجام والمتانة: إن المادة الدستورية الصالحة هي المتناسقة والخالية من التناقض والتكرار أو حتى التزيّد، فلا يجوز مثلاً ورود مادة دستورية تتناقض مع المبادئ الواردة بالديباجة, كما لا يجوز استعمال المصطلح بأماكن مختلفة للدلالة على معان مختلفة.لقد ثبت أن الاستعانة بلجان عديدة للصياغة يؤدي لسوء إنجاز العمل وانعدام التنسيق نظراً لتباين أساليب عمل كل منهم ومن أنجع الحلول لهذه المشكلة : اللجوء إلى عدد صغير من خبراء الصياغة ومن ثم تكليف شخص واحد لكتابة الصياغة الأخيرة لمشروع الدستور.

خامساً : الواقعية : القائمة على استقراء الواقع السياسي والاجتماعي في العراق وفي خارجه بدقة، وما يمكن أن يطرحه من فرص أو يضعه من كوابح في طريق إنجاح هذا المشروع، بغية الإفادة من ذلك في تحديد الفرص الممكنة لإيصال هذا المشروع لمن يهمه الأمر من صناع القرار والمشرعين وإقناعه بمدى الحاجة لتبنيه بما يحقق الانسجام والتكيف مع الأجواء المشحونة التي يزخر بها المناخ السياسي للبلد.

سادساً: المرونة : بافتراض صعوبة المهمة وتعقّد الواقع السياسي في العراق وخارجه وما يمكن أن يفرضه من صعوبات في طريق إنجاح هذا المشروع، تنهض الحاجة الماسة لإكساب المشروع المقترح درجة من المرونة العالية أولاً بتعدد الخيارات المتاحة فيه، وثانياً بتحاشي النقاط الخلافية واحتوائها بطريقة حكيمة، وثالثاً بالعمل على تحقيق الحد الأدنى من الموازنة بين القوى السياسية المؤثرة في طريق إنجاح تبنّي هذا المشروع.

سابعاً : عقلنة التشريع والقرار السياسي عبر إسناده لشبكة واسعة ومنظمة من أفضل الخبرات العلمية الوطنية عملاً بالفقرة ثالثاً من المادة ٣٤ من الدستور.

9.http://parlouisiana.org/wp-content/uploads/2019/08/PAR-Constitutional-Reform_PART-1_Principles.v2.pdf

ثامناً : تجاوز مشكلات الصياغة القانونية ومعالجة بؤر التوتر السياسي في الدستور:

يشوب دستورنا العراقي العديد من مظاهر القصور والفراغ ونجد ذلك في كثير من مواده والتي كان بعضها سبباً في توليد مشاكل سياسية عدة. ويمكن حصر وإجمال مظاهر القصور في الدستور العراقي في الآتي :

البؤرة الأولى : مشكلة الهوية الثقافية للشعب :

١- الهوية اللغوية :

بلا شك إن مسألة تحديد هوية العراق وانتمائه في محيطه العربي، والإسلامي إنما هي مسألة حساسة لارتباطها بالعاطفة الشعبية والانتماء الوجداني الذي يوفر قواعد الاستقرار المعنوي للشعب متفاعلاً مع القدرة على توفير فرص ومناخ التلاحم بين مكوناته بوصفها شروطاً ومقدماتٍ لا غنى عنها لإرساء قاعدة الاستقرار السياسي والاجتماعي للدولة، فالعراق تأريخياً وحضارياً هو عاصمة الإسلام والعرب على مدى التأريخ، وهذه قضية جوهرية سواء جرى ذكرها في الدستور والقانون أم لم يجرِ ذكرها، فالواقع الحضاري والتأريخي والبشري والجغرافي يؤكد هذه الحقيقة التأريخية الثابتة والتي لا يجوز تجاهلها مطلقاً.

ولدى مراجعة النصوص الأولى الواردة في الباب الاول من الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ المتعلقة باللغة والدين سنلاحظ أنّ هناك اضطراباً واضحاً في صياغتها. ففي الوقت الذي نص فيه الدستور على أنّ (اللغة العربية واللغة الكردية هما اللغتان الرسميتان للعراق...) يشير في موضع لاحق إلى أن(اللغة التركمانية واللغة السريانية لغتان رسميتان في المناطق ذات الكثافة السكانية..) ثم عاد مرة ثالثة ليؤكد أن (لكل إقليم أو محافظة اتخاذ أية لغة محلية لغة رسمية إذا أقرت غالبية سكانها باستفتاء عام) ثم عاد مرة رابعة ليضمن((حق العراقيين بتعليم أبنائهم باللغة الأم) . التركمانية والسريانية والأرمينية . وهذا الاضطراب والتردد ومحاولات الترقيع يعود إلى غياب نظرية وطنية واضحة، ومعها غياب الثقة المتبادلة بين ممثلي هذه المكونات في لجنة صياغة الدستور وحرصهم على تكريس هويتهم القومية على حساب الهوية الوطنية الجامعة ومن دون الرجوع الى أهل الخبرة من القانونيين والعلماء والباحثين في تأريخ العراق والمنطقة العربية والإسلامية أو من دون الرجوع إلى التأريخ السياسي والاجتماعي للعراق ولدوره المركزي في العالم العربي والاسلامي.

إن اللغة العربية، وهوية العراق العربية الاسلامية يجب فهمها في حدود الواقع الحضاري والبشري والجغرافي للعراق ودوره في العالم العربي الإسلامي . فاللغة العربية ليست ظاهرة قومية(عربية) كما يحاول أن يصورها التيار القومي المتطرف والذي له مثيل كردي، وآخر تركي وفارسي.... وإنما هي لغة دينية إسلامية مركزية لكل المسلمين ولكل العالم العربي والإسلامي، وهي عامل وحدة وتوحيد للشعب العراقي، الذي أنتج أعظم الحضارات الإنسانية المكتوبة باللغة العربية، والتي شارك فيها العرب وغير العرب على حد سواء؛ وهي اللغة التي يتكلم بها ما لايقل عن ٨٠٪ من الشعب العراقي، بينما يشكل الأكراد والتركمان والآشوريون وغيرهم ٢٠٪ من السكان على أكثر الأحوال، مع ملاحظة جوهرية هي أن الغالبية العظمى إنْ لم نقل الجميع من غير العرب العراقيين هم من أصول شرقية عريقة، ذات صلة باللغة العربية، وهؤلاء يحسنون التكلم والتخاطب والتفاهم باللغة العربية، وذلك لطول مخالطتهم لإخوانهم العرب ولتجذر علاقاتهم البشرية والثقافية مع العرب واللغة العربية، بالإضافة إلى أنّ الغالبية المطلقة من مثقفيهم وكتابهم وعلمائهم يكتبون نتاجاتهم الفكرية باللغة العربية إلى جانب لغاتهم المحلية، وبحروف عربية، وخلفية فكرية مكتوبة باللغة العربية، وهم يكتبون لجميع العراقيين ولجميع العرب والمسلمين بلا استثناء[١٠].

٢- الهوية الدينية للدولة وشعبها :

حرص المشرع الدستوري العراقي على إبراز الهوية الإسلامية للدولة والشعب العراقي بالنص في المادة الثانية منه على أن (الاسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدر أساس للتشريع: أ- لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الاسلام، ب- لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية، ج- لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذا الدستور). إلى جانب بعض المواد التي أكدت على حرية ممارسة الشعائر الدينية وعلى الهوية الإسلامية لغالبية الشعب العراقي. ويبدو من تحليل المعنى الوارد في تلك النصوص الدستورية،حرص المشرع على جعل الإسلام قاعدة التشريع وأصله ودعامته التي يرتكز عليها في استمداد أحكامه مع سواه من المصادر الأخرى. بيد أن تمسّك واضع الدستور بالإسلام، قد قاده إلى الوقوع في دائرة الغموض تارة وفي دائرة التناقض تارة أخرى؛ إذ لم يبين المشرع الدستوري العراقي ما المقصود بعبارة أن الإسلام هو

١٠. محمد علي الناصري، النظام الاتحادي الفدرالي في العراق، بحث متوافر على الموقع الالكتروني :
http ://www.afaqiraq.org

مصدر أساس للتشريع؟ ولم يبين ما هي ثوابت أحكام الاسلام؟ وما هي مبادئ الديمقراطية[١١]؟ وهذا بمجمله سيقود المشرع العادي إلى الوقوع في دائرة الشك والغموض المفضي إلى فقدان درجة اليقين المفترض للأمن القانوني ليس بسبب غموض تلك المفردات فحسب بل بسبب الجمع بين أمور يصعب الجمع بينها؛ ذلك لأن الجمع بين مبادئ الديمقراطية وثوابت الإسلام ليس أمراً يسيراً؛لأن الإسلام هو مجموعة قيم ومبادئ ومفاهيم وطريقة حياة، بينما الديمقراطية هي مجموعة مبادئ وقيم لإدارة العملية السياسية في البلاد[١٢].

البؤرة الثانية : تحديد شكل الدولة والعلاقة بين المركز والإقليم

تتصدى الدساتير بشكل رئيس إلى مهمة بناء الدولة وترسيم مسار العلاقة بين قواها الرئيسة المتمثلة بالشعب والسلطة. وتبيان شكل الدولة يقع في مقدمة المهمات والقواعد التي يرسيها الدستور على أسس تحفظ وحدة الوطن وتكرس السيادة وتضمن أهم مستلزمات الاستقرار والأمن والتلاحم لشعب الدولة. وضمن هذا المسار لم يخرج دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ عن تلك القاعدة الأساسية في تحديد شكل الدولة العراقية الجديدة لمرحلة ما بعد سقوط النظام السياسي عام ٢٠٠٣، بكونها ''دولة اتحادية واحدة'' بحسب منطوق المادة الأولى منه . فكان النص مبعثراً بين تبيان شكل الدولة ونظامها من جانب، وبين تكريس الشكل المبسط المركزي وبين الشكل المركب الاتحادي؛ أي أن النص خلط بين كون العراق دولة مركبة أم دولة موحدة، وهو ما لم ينسجم مع الصياغة القانونية التي تعبر عن حقيقة واقع معين، فكان على النص أن يقول: العراق ''دولة اتحادية فيدرالية''. ومن هذه البؤرة الخلافية تولدت العديد من الأزمات السياسية بين المركز والإقليم في ظل أجواء مشحونة بغياب الثقة والميل إلى الاستئثار بالسلطة والنفوذ. وبكل الأحوال وبقطع النظر عن الأسباب الخاصة التي اججت نار الخلافات بين بغداد وأربيل، لا يمكن النظر إلى علاقة الفيدرالية بالوحدة الوطنية من منطلق الصراع والتنافس سواء أكان ذلك على المستوى النظري أم على

١١. فيما يتعلق بموقف المحكمة الاتحادية العليا في العراق بشأن ما ورد في المادة الثانية من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، فنجد أنها أشارت في قرارات عدة لثوابت الإسلام من دون أن تبين مفهومها أو تحدد ما هي الأحكام الثابتة في الشريعة الاسلامية وما هي الأحكام المتغيرة منها؟منها قرارها ذو العدد (٤٥/اتحادية/٢٠١٢) المؤرخ في (٢٠١٢/٩/١٩) بمناسبة الطعن في عدم دستورية قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (١٢٧) لسنة ١٩٩٩ لمخالفته ثوابت الإسلام القاضي باستيفاء المرأة لمهرها المؤجل مقوماً بالذهب في حالة الطلاق، فقضت المحكمة بدستورية القرار آنفاً لعدم وجود تعارض بينه وبين ثوابت الإسلام ولم تتطرق إلى تحديد لمفهوم ثوابت الإسلام.

١٢.د.حميد حنون – مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق – بغداد – ص٣٤٤-٣٤٥،.

المستوى التطبيقي بل يجب أَن يكون المنطلق هو حسبان العلاقة بينهما إيجابية وتفاعلية وتعاونية عندما يكون تبني نظام الاتحاد المركزي (الفيدرالي) كنهج لإدارة الدولة وطريقة لتوزيع السلطات والصلاحيات والثروات نهجاً طوعياً لا إكراهياً لبناء النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي في العراق[١٣]؛ فالفيدرالية ليست صنعة لغوية وبلاغية تسطر في مواد الدستور بقدر ما هي ضرورة سياسية تفرضها شروط محددة مع وجود إرادة على تطبيقها ورغبة صادقة في حمايتها واحترامها. لذلك فإن العلة الحقيقية في العراق ليست بتبني نظام الاتحاد المركزي (الفيدرالي) أو رفضه بقدر ما ترتبط بالممارسات من بعض الإطراف تجاه سلطة المركز الاتحادي لصالح تلك الأطراف نتيجة سوء فهم أو تفسير لبعض مواد الدستور فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات الدستورية وتقاسم الثروات والمشاركة في إدارة الدولة، الأمر الذي يعرّض الوحدة الوطنية للخطر بقصد أو من دون قصد[١٤]، لذا يستوجب الإيمان المطلق بأن الفيدرالية لا ينبغي أَن تفضي للتقسيم والتشتت وإضعاف المركز لأن المركز هو الأساس في أي أنموذج فيدرالي، فالبلد يمكن أن يكون موحداً في الجغرافية ومركزياً في السياسة ولكنه (فدرالي) ببعض الوسائل بشكل مباشر أو غير مباشر والمثال الحالي هو أسبانيا التي أخذت تتخلى عن المركزية نحو الفيدرالية والهند التي يعدّها البعض بأنها دولة شبه فيدرالية نظراً لما تتمتع به حكومة الاتحاد من سلطات واسعة لدعم الوحدة الوطنية ووحدة الأراضي والمحافظة على النظام الدستوري والسياسي في الوحدات المكونة لها والتخطيط للتنمية الاقتصادية الوطنية.

وبالكلام عن طريقة توزيع الاختصاصات بين المركز والإقليم، اتجه دستور العراق إلى تبني خيار تحديد الاختصاصات الحصرية للمركز، والمشتركة مع الإقليم وترك الاختصاصات غير المحددة للإقليم أي أنها تكون صاحبة الاختصاص الأصيل بينما الحكومة الاتحادية صاحبة الاختصاص الاستثنائي.بحسب المواد (١١٠، ١١٤، ١١٥) من الدستور العراقي النافذ[١٥].

وإمعاناً في تكريس قوة الأقاليم اتجه الدستور العراقي اتجاها خالف فيه ما اعتادت عليه كل دساتير العالم وقفز على المبادئ الدستورية المتعارف عليها. بحيث منح القاعدة القانونية الأدنى قوة قانونية تجعلها أعلى من القاعدة القانونية الأعلى وسيكون لها الأولوية في حالة وجود اختلاف أو

١٣.د. عبد الجبار أحمد عبد الله : الفيدرالية والوحدة الوطنية في العراق، بحث ألقي في المؤتمر العلمي الأول –كلية العلوم السياسية – الجامعة المستنصرية، كانون الثاني ٢٠٠٨، ص ٩٨.

١٤.د. عبد الجبار أحمد عبد الله، المصدر السابق، ص ١٠٠.

١٥. د. نغم محمد صالح،الفدرالية في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، مجلة دراسات دولية العدد الحادي والاربعين، ص ٦٢-٦٤.

تعارض بين القاعدتين. فالمادة (١١٥) من الدستور العراقي تنص على أنه «كل مالم ينص 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 لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم،في حالة الخلاف بينهما». إن ما ورد في السطر الأخير من هذه المادة قد شرع لمبدأ أولوية تطبيق قانون الإقليم أو المحافظة في حالة الاختلاف مع القوانين الاتحادية، الأمر الذي يؤدي إلى تغليب المصلحة المحلية على المصلحة الوطنية العامة عند التعارض والاختلاف بينهما. وفي هذا الخصوص نرى أنْ يقتصر هذا الامر على العلاقة بين المركز والأقاليم دون أن يمتد إلى العلاقة بين المركز والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، بسبب الاختلاف في درجة و طبيعة هذه العلاقة أولاً، وبسبب أن هذه العلاقة تخضع إلى مبادئ النظام الإداري اللامركزي وليس إلى النظام الفيدرالي ثانياً. وبالتأكيد فإن الخلاف في هذه المسألة يخضع إلى رقابة وتفسير المحكمة الاتحادية العليا تطبيقا للمادة (٩٣) من الدستور.

لم يتوقف الدستور على ماتقدم في مخالفة المبادئ الدستورية المعروفة والمستقرة، وإنما أراد أن يجعل هذه المخالفة مبدأً دستورياً عراقياً عندما منح الأقاليم صلاحية تعديل «تطبيق» القانون الاتحادي. فالمادة (١٢١) من الدستور تنص في فقرتها الثانية على أنه «يحق لسلطة الإقليم، تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم،في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم، بخصوص مسألة لاتدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية».

إن هذه المادة تمت صياغتها على نحو يجعلها قابلة للتفسير والتأويل على أكثر من منحى، فهي تنص على تعديل «تطبيق» القانون الاتحادي، بالشكل الذي يجعلنا نعتقد بأن التعديل لايمتد إلى القانون الاتحادي مباشرة وإنما يقتصر على «تطبيق» هذا القانون في الإقليم، كأنْ يصدر نظام أو قرارات أو تعليمات تتعلق بتطبيق القانون الاتحادي في مجال الإقليم، وتتضمن اختلافاً أو تعارضاً مع قانون الإقليم، ففي هذه الحالة يكون من صلاحية الإقليم تعديل هذه الأنظمة أو القرارات أو التعليمات دون أن تمتد هذه الصلاحية إلى تعديل القانون الاتحادي ذاته.

ولكن عندما ندقق في نص المادة أعلاه نجد أنّ المشرع الدستوري يقول بأن هذه الصلاحية يمارسها الإقليم في حالة وجود «تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم» ولم يقل بأن هذا التعارض والتناقض بين « تطبيق « القانون الاتحادي وقانون الإقليم، الأمر الذي يمكن تفسيره على أن وجود مثل هذا التعارض والتناقض يمنح الإقليم صلاحية تعديل القانون الاتحادي،

وهو أمر بالغ الخطورة خاصة إذا انتظمت جميع المحافظات في عدة أقاليم ولكل منها صلاحية تعديل القوانين الاتحادية وفقاً لمصالحها المحلية.

علاوة على ماتقدم لم يقرر النص أعلاه من هي الجهة التي تحدد وجود هذا التعارض والتناقض الذي يجري التعديل بسببه. هل هي الإقليم أم المركز أم السلطة القضائية ؟، إن غموض صياغة النص توحي بأن الاقليم من يقرر وجود أو عدم وجود هذا التناقض أو التعارض. ومن ثم إذا قرر الإقليم وجود هذا التناقض أو التعارض فإنه يصبح بإمكان سلطة الإقليم تعديل القانون الاتحادي وهو أمر يتنافى مع المنطق الدستوري الذي يعمل وفقاً للمبادئ الدستورية المشار إليها سابقاً[١٦].

البؤرة الثالثة : أزمة هوية النظام البرلماني في الدستور

اتجه الدستور العراقي في العديد من نصوصه صوب تكريس هيمنة السلطة التشريعية على جميع مكونات السلطة الأخرى بدلالة الاختصاصات الممنوحة لمجلس النواب طبقاً للمادة (٦١) من الدستور المذكور، فأحلّ مبدأ تدرج السلطات محل مبدأ الفصل المرن المعتمد في النظام البرلماني التقليدي رغم النص في المادة (٤٧) على اعتماد مبدأ الفصل بين السلطات، ومن قبلها جاءت الديباجة والمادة الأولى لتؤكد الوجهة البرلمانية للدستور. بل إن منطوق المادة الأولى من الدستور الذي أشار إلى أن: نظام الحكم جمهوري نيابي (برلماني). كان مربكاً ومختل الصياغة ذلك لأن المصطلح نيابي، هنا لا يعني بصورة دقيقة (برلماني)، إذ إنَّ البرلمان أوسع من مجلس النواب، والنظام النيابي في العراق منصوص عليه في باب السلطات الاتحادية (السلطة التشريعية). فالنص بوضعه الراهن لا يتفق مع الأصول الفنية في التشريع أو يتجه لحسم هوية النظام السياسي للدولة بكونه برلمانياً.

بالمقابل اتّجه المشرع الدستوري العراقي إلى نقض القاعدة السائدة في النظم البرلمانية من خلال إضعاف المركز الدستوري لمجلس الوزراء وتضييق مساحة سلطاته إلى حد كبير مع إخضاعه إلى المسؤولية السياسية أمام البرلمان عملاً بالمادتين (٦١، ٨٣ منه) [١٧] علاوة على تجريده من أية وسيلة

١٦.د. رياض عبد عيسى الزهيري، تناقضات الدستور العراقي ومشكلة اختصاص الاقاليم، مقال منشور على الرابط : https://www.hjc.iq/view.2375/

١٧.تبنى الدستور العراقي المسؤولية السياسية لمجلس الوزراء, إذ قررت المادة(٨٣) منه أن تكون مسؤولية مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية.وقد حددت المادة (٦١/ سابعاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ وسائل الرقابة السياسية والأثر المترتب على تحريك المسؤولية السياسية.

دستورية فعالة يستطيع من خلالها الضغط والتأثير على مجلس النواب.[١٨] أو موازنة سلطته، ولاسيما سلطة حل البرلمان التي تعد من أهم وسائل السلطة التنفيذية الفعالة في مواجهة السلطة التشريعية والتي نقلها الدستور بموجب المادة (٦٤) إلى مجلس النواب نفسه. بخلاف القاعدة السائدة في جميع النظم البرلمانية التي أوكلت حل البرلمان قبل انتهاء مدته الدستورية إلى مجلس الوزراء، وبمصادقة شكلية من رئيس الدولة، وبناءً على اعتبارات انتخابية أو سياسية [١٩]. وهذا ما يفسر عجز أي حكومة عن المبادرة أو حتى المطالبة بحل مجلس النواب حتى في أحلك الأزمات وظروف التقاطع بين السلطتين؛ الأمر الذي انعكس سلباً على أداء النظام السياسي في العراق واستقراره.

بالمقابل وبخلاف القاعدة المستقرة في النظم البرلمانية التقليدية اتّجه دستور العراق إلى تقوية المركز الدستوري لرئيس الدولة في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في ثلاثة مظاهر رئيسة، تعد بحد ذاتها انحرافات واضحة عن الأسس التقليدية للنظام البرلماني، وتتمثل بمنح رئيس الجمهورية اختصاصات فعلية (تنفيذية وتشريعية وحتى قضائية) بدلالة المواد (٦١،٦٧، ٧٣، ١٢٦،٧٦) من الدستور وبعدم اعتماد قاعدة التوقيع المجاور, بالإضافة إلى تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الدولة طبقاً للمادتين (٦١، ١٣٨) من الدستور عن جرائم الحنث في اليمين الدستورية, أو انتهاك الدستور، أو الخيانة العظمى.

تأسيساً على ما تقدم ترد الحاجة الماسة إلى استعادة الوجه المثالي الفعال للنظام البرلماني بتعديل نصوص الدستور وتزويده بالآليات والحصانات التي تضمن فاعليته وقدرته على الاستمرار، ومعالجة أي قصور في نصوصه وسد الثغرات فيه بما يمنع الفراغ التشريعي والسياسي ومعه الانحرافات واستغلالها بصورة تضر بمصلحة الشعب والدولة العليا؛ ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر (تقليص عدد النواب وتعديل طريقة انتخابهم، إعادة النظر بالكوتا، مراجعة وتقليص بعض اختصاصات مجلس النواب بما يضمن عدم تداخلها أو توسعها على حساب السلطات الأخرى).

كذلك تطوير طريقة اختيار رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وتوسيع صلاحيات الاخير إزاء مجلس النواب بما يحفظ التوازن في النظام ويمنع الافتئات على سلطاته، ومعالجة حالات المساءلة والتداول السلمي للسلطات بما يمنع الفراغ السياسي أو الاستبداد بالسلطة أو اختراق الدستور. ثم

١٨.رافع خضر شبر، النظام الدستوري والاتحادي في العراق في ضوء أحكام ٢٠٠٥ مجموعة محاضرات مطبوعة، ص٤٠.
١٩. د. فائز عزيز أسعد، دراسة ناقدة لدستور جمهورية العراق، دار البستان للصحافة والنشر، ٢٠٠٥، ص ص٣٥-٣٦.

تصحيح طريقة تشكيل مجلس القضاء الأعلى ومعه المحكمة الاتحادية وجهاز الادعاء العام وغيره من مؤسسات القضاء بما يضمن استقلالها ويمنع الغموض والتداخل في التكوين والاختصاصات بينها. وهذا يعني مراجعة وتعديل المواد (٤٧، ٤٨، ٤٩، ٥٤، ٥٦،٦٠، ٦١،٦٢،٦٤، ٦٥،٦٨،٧١،٧٠، ٧٢، ٧٣، ٧٦، ٧٨، ٨٠)

البؤرة الرابعة : ارتباط الهيئات المستقلة وعملها

ورد تعبير الهيئات المستقلة ضمن الفصل الرابع من الباب الثالث المتعلق بالسلطات الاتحادية، وقد خصصت لها المواد المتسلسلة من (١٠٢) ولغاية (١٠٨) وكذلك أفرد لها في الباب السادس الأخير من الدستور وهي المواد (١٣٤) و (١٣٥) و(١٣٦) على التوالي بشأن المحكمة الجنائية العراقية العليا والهيئة الوطنية العليا لاجتثاث البعث وهيئة حل نزاعات الملكية العقارية، وأول ما يسجل على هذه النصوص من ملاحظات أنها جاءت مختصرة جداً علاوة أن عبارة «المستقلة» لاتؤدي الغرض منها ولا تنضبط حدودها فهل هو استقلال عن الدولة ؟ أم هو استقلال عن الحكومة؟! أم هو استقلال في عملية اتخاذ القرار؟ [٢٠]

من جانب آخر استخدم المشرع الدستوري في النصوص المخصصة لهذه الهيئات مفردات مختلفة للتعبير عن معنى واحد، إذ لم يكن دقيقاً ولا صريحاً في تحديد ارتباط هذه الهيئات فمرة نجده يخضع الهيئات المستقلة لرقابة مجلس النواب طبقاً للمادة (١٠٢)، ومرة أخرى يجعل البنك المركزي مسؤولاً أمام مجلس النواب؛ بينما نجده في المادتين (١٠٥، ١٠٦، ١٠٧) قد سكت تماماً عن ذكر الجهة التي ترتبط بها الهيئة العامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، والهيئة العامة لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية، ومجلس الخدمة العامة الاتحادي ولا ندري ما هي الحكمة من استخدام تلك التعابير المختلفة ؟ سوى إضافة المزيد من الإرباك على النص الدستوري المتخم بالإرباك أصلاً.

على هذا ترد الحاجة إلى إعادة هيكلة وترشيق تلك الهيئات المستقلة وتحديد مرجعية ارتباطها وبنيتها واختصاصاتها على نحو واضح ودقيق بما يمنحها الفاعلية ويمنع النقص والغموض في النصوص الدستورية المعنية بها ضمن إطار الفصل الرابع من الباب الثالث للدستور النافذ.

٢٠.رياض جاسم محمد فيلي، الهيئات المستقلة وتعديل أحكامها في الدستور العراقي تاريخ النشر : ٢٠٠٧-١٠-٠١، https://annabaa.org/nbanews/62/96.htm

صفوة القول إن كل المشاكل والاختناقات السياسية التي مرت وتمر بها العملية السياسية في العراق وآخرها ارتباط الهيئات المستقلة سببها الجوهري هو وجود الكثير من النصوص الدستورية الفضفاضة وغير الدقيقة، حيث فشل المشرع الدستوري تماماً في اختيار مفردات لغوية تعبر عن مقاصده ولعدم امتلاك المشرع الدستوري لرؤية سياسية متكاملة ومدروسة لمستقبل العراق السياسي ولطبيعة النظام السياسي الأصلح له ولضيق الوقت المخصص لكتابة الدستور ولأجواء عدم الثقة التي كانت سائدة بين المكونات الأساسية الخارجة لتوّها من قبضة أعتى نظام دكتاتوري عرفته البشرية بعد الحرب العالمية الثانية، ولكون أغلب أعضاء اللجنة من غير ذوي الخبرة السابقة في الحكم والإدارة جاء الدستور فضفاضاً وغير محكمٍ وكان من نتائج ذلك حصول الكثير من الاختناقات والمنازعات بشان تفسير النصوص الدستورية المختلفة.

المطلب الثالث : المعالجات المقترحة لنصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

سنتناول في هذا المطلب اربع بؤر اساسية في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ ونحاول وضع المعالجات المناسبة لها وكما يلي:

الفرع الأول: معالجة البؤرة الاولى : تحديد فلسفة الدستور والهوية الثقافية لشعب العراق

أولاً: مقترح استبدال الديباجة بالمقدمة الآتية:

نحنُ أبناء وادي الرافدين موطن الرسل والأنبياء ومهد الحضارة وصناع الكتابة عرفاناً منّا بحقِ الله علينا، وتلبيةً لنداء وطننا ومواطنينا، متجاوزين مواجع القمع والفساد الذي مارسته النظم المستبدة والفاسدة التي توالت على حكم العراق حتى ساعة صياغة هذا الدستور، ومتطلعين إلى صنع عراق جديد، تصان فيه الوحدة الوطنية والحقوق والحريات، وتتحقق فيه العدالة والمساواة، من دون محاصصة حزبية ولا نعرة طائفية، ولا نزعة عنصرية ولا تمييز، ولا إقصاء، ولا إكراه، وتحترم قواعد القانون عبر نظام اتحادي جمهوري ديمقراطي تعددي، وضعنا هذا الدستور وتعاهدنا على الالتزام به.

ثانياً: معالجة نصوص الهوية الثقافية للدولة

١- مكانة الإسلام:

المادة الثانية (النص الأصلي):

أولاً: الإسلام دين الدولة الرسمي، وهو مصدر أساس للتشريع.

أ – لا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام. ب . لا يجوز سن قانون يتعارض مع مبادئ الديمقراطية. ج. لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية الواردة في هذا الدستور.

ثانياً – يضمن هذا الدستور الحفاظ على الهوية الإسلامية لغالبية الشعب ألعراقي كما يضمن كامل الحقوق الدينية لجميع الأفراد في حرية العقيدة والممارسة الدينية كالمسيحيين والآيزيديين والصابئة المندائيين.

مقترح تعديل المادة الثانية

أولاً: الإسلام الدين الرسمي في الدولة وهو مصدر رئيس من مصادر التشريع

ثانياً : لا يجوز سن قانون يتعارض مع حقوق الإنسان وحرياته الواردة في الاتفاقيات الدولية الموافقة للشريعة الاسلامية التي تصادق عليها رسمياً جمهورية العراق).

٢- اللغة الرسمية للدولة:

المادة ٣ : (النص الأصلي)

العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهو عضو مؤسس وفعال في جامعة الدول العربية وملتزم بميثاقها و جزء من العالم الإسلامي.

المادة ٣ (التعديل المقترح)

العراق بلد متعدد القوميات والأديان والمذاهب، وهو جزء من الامة العربية والعالم الإسلامي.

المادة ٤ :(النص الأصلي)

أولاً: اللغة العربية واللغة الكوردية هما اللغتان الرسميتان للعراق، ويضمن حق العراقيين بتعليم أبنائهم باللغة الأم كالتركمانية والسريانية والأرمنية في المؤسسات التعليمية الحكومية وفقاً للضوابط التربوية، أو بأية لغة أخرى في المؤسسات التعليمية الخاصة.

ثانياً: يحدد نطاق المصطلح لغة رسمية، وكيفية تطبيق أحكام هذه المادة بقانون يشمل :

أ. إصدار الجريدة الرسمية باللغتين.

ب. التكلم والمخاطبة والتعبير في المجالات الرسمية كمجلس النواب، ومجلس الوزراء، والمحاكم، والمؤتمرات الرسمية، بأي من اللغتين.

ج. الاعتراف بالوثائق الرسمية والمراسلات باللغتين وإصدار الوثائق الرسمية بهما.

د. فتح مدارس باللغتين وفقاً للضوابط التربوية.

هـ. أية مجالات أخرى يحتمها مبدأ المساواة، مثل الأوراق النقدية، وجوازات السفر، والطوابع.

ثالثاً :تستعمل المؤسسات الاتحادية والمؤسسات الرسمية في إقليم كردستان اللغتين.

رابعاً: اللغة التركمانية واللغة السريانية لغتان رسميتان أخريان في الوحدات الادارية التي يشكلون فيها كثافة سكانية.

خامساً: لكل إقليم أو محافظة اتخاذ أية لغة محلية أخرى لغةً رسمية إضافية إذا أقرت غالبية سكانها ذلك باستفتاء عام.

التعديل المقترح للمادة (٤)

اللغة العربية واللغة الكوردية هما اللغتان الرسميتان للعراق، ويضمن حق العراقيين باستخدام لغتهم الأصلية المحلية في المناطق التي يشكلون فيها أغلبية بالاستفتاء الشعبي.

الفرع الثاني: معالجة نصوص البؤرة الثانية (شكل الدولة والعلاقة بين المركز والإقليم)

المادة ١: (النص الأصلي)

جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي. وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق.

المادة ١: (التعديل المقترح)

العراق دولة فدرالية ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري برلماني ديمقراطي.

مقترح تعديل المواد (١١١، ١١٢، ١١٤)

لقد تناول الدستور في المواد(١١١، ١١٢، ١١٤) الاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية من جهة والاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم من جهة اخرى، ونقترح إعادة دمج وهيكلة تلك المواد في مادة واحدة بوصفها من الاختصاصات المشتركة وفق السياق الآتي:

المادة المقترحة للتعديل

تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم :

أولاً تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة الموارد الطبيعية المستخرجة من الأقاليم والمحافظات وتطويرها بالتعاون مع إداراتها على أن تتولى الحكومة الاتحادية مهمة توزيع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد بما يؤمّن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد وينظم ذلك بقانون.

ثانياً .تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها.

ثالثاً : إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون.

المادة١١٥ (النص الأصلي)

كل ما لم ينص 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 لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في حالة الخلاف بينهما.

التعديل المقترح للمادة (١١٥)

كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الأقاليم.

المادة: ١١٩ (النص الأصلي)

يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه، يقدم بإحدى طريقتين:

أولاً .طلب من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

ثانياً .طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الإقليم.

التعديل المقترح للمادة (١١٩)

يحق لكل محافظة أو أكثر تكوين إقليم بعد موافقة الأغلبية المطلقة لسكانها في استفتاء عام وسري بناءً على طلب ثلث الناخبين في كل محافظة تروم تكوين الإقليم.

المادة١٢١ (النص الأصلي)

أولاً: لسلطات الأقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقاً لأحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية.

ثانياً: يحق لسلطة الإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي في الإقليم، في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الإقليم بخصوص مسألةٍ لا تدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

ثالثاً: تخصص للأقاليم والمحافظات حصة عادلة من الإيرادات المحصلة اتحادياً، تكفي للقيام بأعبائها ومسؤولياتها، مع الأخذ بعين الاعتبار مواردها وحاجاتها، ونسبة السكان فيها.

رابعاً: تؤسس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والانمائية.

خامساً: تختص حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه إدارة الاقليم، وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم.

التعديل المقترح المادة (١٢١)

إلغاء الفقرة الثالثة لتكرار ذكرها في سياق الفقرة ثامناً للمادة ١١٤ بعد التعديل

كذلك إلغاء الفقرة الرابعة من هذه المادة لتناقضها مع متطلبات ضمان سيادة الدولة ووحدتها وهيبتها في المجال الدولي.

رفع عبارة حرس الإقليم من الفقرة خامساً لكونها من الاختصاصات الاتحادية التي ينهض بها الجيش العراقي حصراً

المادة١٢٢ (النص الأصلي)

أولاً: تتكون المحافظات من عدد من الأقضية والنواحي والقرى.

ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً: يُعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.

رابعاً: ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، والمحافظ، وصلاحياتهما.

خامساً: لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة.

المادة١٢٢ (التعديل المقترح)

أولاً: تتكون المحافظات من عدد من الأقضية والنواحي والقرى.

ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون.

ثالثاً: يُعد المحافظ الذي ينتخبه الناخبون في محافظته، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المنصوص عليها في القانون أعلاه .

خامساً: يخضع المحافظ لرقابة مجلس النواب العراقي وهيئة الادعاء العام وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية.

المادة١٢٣ (النص الأصلي)

يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس، بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون.

التعديل المقترح للمادة (١٢٣)

يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات بموجب قانون يسن لهذا الغرض.

الفرع الثالث: المعالجة المقترحة لنصوص البؤرة الثالثة (هوية النظام السياسي والعلاقة بين سلطاته)

أولاً : السلطة التشريعية

المادة ٤٩ : (النص الأصلي):

أولاً: يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه.

ثانياً: يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كامل الأهلية.

خامساً: يقوم مجلس النواب بسن قانون يعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة.

سادساً: لايجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر.

التعديل المقترح للمادة (٤٩) :

أولاً: يتكون مجلس النواب من مائة وخمسين عضواً فقط، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر وبنظام الأغلبية والدوائر المتعددة، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه

ثانياً: يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون

١- عراقي الجنسية منذ ولادته ومقيماً في العراق في العشرة أعوام السابقة لترشحه .

٢- بلغ الخامسة والعشرين من العمر.

٣- كامل الأهلية

٤- يحمل الشهادة الجامعية أو ما يعادلها

الحاق الفقرة خامساً بالمادة (٥٢) من الدستور لوحدة الموضوع

سادساً: لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب آخر حكومي أو خاص.

- لا يجوز لمن صادقت على عضويته المحكمة الاتحادية العليا أن يؤدي اليمين الدستورية ما لم يتخلَّ عن جنسيته الثانية، وبخلافه يعد متنازلاً عن عضويته لمن يليه من حيث عدد الأصوات من المرشحين.
- لايجوز إعادة انتخاب النائب لأكثر من دورتين انتخابيتين.
- يتعين على عضو مجلس النواب تقديم إقرار ذمة مالية عند توليه المنصب، وعند تركه، وفى نهاية كل عام، وينشر الإقرار في الجريدة الرسمية.
- وينظم بقانون شروط الترشح الأخرى، ونظام الانتخاب، وتقسيم الدوائر الانتخابية، بما

يراعى التمثيل العادل للسكان، والمحافظات، والتمثيل المتكافئ للناخبين، ويجوز الأخذ بالنظام الانتخابي الفردى أو القائمة أو الجمع بأي نسبة بينهما.

إضافة مادة جديدة (مقترحة)

مقرّ مجلس نواب يكون في العاصمة بغداد، وللمجلس في الظروف الاستثنائية أن يعقد جلساته بأي مكان آخر على أرض العراق بناءً على طلب رئيسه أو ثلث أعضائه وموافقة الأغلبية البسيطة لاعضائه الحاضرين.

المادة ٥٤ (النص الأصلي) :

يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه، ولايجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً.

المادة ٥٥ (النص الإصلي)

ينتخب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً، ثم نائباً أول ونائباً ثانياً بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس بالانتخاب السري المباشر.

التعديل المقترح للمادتين أعلاه

الدمج بين المادتين (٥٤) و (٥٥) وفق الصيغة الآتية :

المادة ٥٤: ينعقد مجلس النواب حكماً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات العامة، وتعقد الجلسة برئاسة أكبر الاعضاء سناً لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه بالتتابع بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، بصورة سرية ومباشرة، ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً.

المادة ٥٦ (النص الأصلي)

أولاً: تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة.

التعديل المقترح للمادة (٥٦)

أولاً: تكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة له، وتنتهي بانعقاد الجلسة الأولى للدورة الانتخابية اللاحقة للمجلس التالي بحسب التوقيتات المنصوص عليها في الدستور دون تأجيل.

المادة (٥٩)(النص الأصلي)

أولاً: يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

ثانياً: تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة، بعد تحقق النصاب ما لم ينص على خلاف ذلك.

التعديل المقترح للمادة (٥٩)

أولاً: يتحقق نصاب انعقاد جلسات مجلس النواب بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

ثانياً: تتخذ القرارات في جلسات مجلس النواب بالأغلبية البسيطة **لعدد أعضائه**، بعد تحقق النصاب ما لم ينص على خلاف ذلك.

المادة ٦٠ : (النص الأصلي)

أولاً: مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء.

ثانياً: مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة.

التعديل المقترح للمادة (٦٠)

تقدم مشروعات القوانين من رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو إحدى لجان مجلس النواب المختصة أوعشرة من أعضائه.

المادة ٦١(النص الأصلي)

يختص مجلس النواب بما يأتي:

خامساً .الموافقة على تعيين كل من:

أ. رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي بالأغلبية المطلقة، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى.

ب .السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء.

ج .رئيس أركان الجيش، ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، ورئيس جهاز المخابرات، بناء على اقتراح من مجلس الوزراء.

سادساً: أ .مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلبٍ مسبب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب

ب .إعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية:

١. الحنث في اليمين الدستورية.

٢. إنتهاك الدستور.

٣. الخيانة العظمى.

سابعاً: أ .لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللسائل وحده حق التعقيب على الإجابة.

ب .يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته.

ج .لعضو مجلس النواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تقديمه.

ثامناً :

أ .لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة ويعد مستقيلاً من تأريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً، إثْر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تأريخ تقديمه.

ب: ١. لرئيس الجمهورية تقديم طلب الى مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس مجلس

الوزراء.

٢. لمجلس النواب بناء على طلب خمس أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب.

٣. يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

ج .تعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.

د .في حالة التصويت بسحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية لمدة لا تزيد على ثلاثين يوماً، إلى حين تأليف مجلس الوزراء الجديد وفقاً لأحكام المادة " ٧٦ " من هذا الدستور.

هـ .لمجلس النواب حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقًا للإجراءات المتعلقة بالوزراء وله إعفاؤهم بالأغلبية المطلقة.

تاسعاً:

أ .الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلبٍ مشترك من رئيس

الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء.

ب .تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقةٍ عليها في كل مرة.

ج .يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون بما لا يتعارض مع الدستور.

د .يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من انتهائها.

التعديل المقترح للمادة (٦١) :

يختص مجلس النواب بما يأتي:

خامساً. الموافقة على تعيين رئيس وأعضاء المحكمة الاتحادية العليا ومحكمة التمييز الاتحادية ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الإشراف القضائي بالأغلبية المطلقة، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى.

سادساً: أ .مساءلة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء ومن هم بدرجتهم بناءً على طلبٍ مسبب بالأغلبية البسيطة لعدد أعضائه، وإحالته للمحكمة الاتحادية بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء

ب .يعفى المشمولون بالفقرة (ا) بقرار من المحكمة الاتحادية العليا في الحالات الآتية :-

١- انتهاك الدستور. ٢- الخيانة العظمى ٣- قلة الكفاية والفساد

ثامناً : أ . على مجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا في حالة تغيبه عن الاستجواب بدون عذر مشروع أو بناءً على رغبته أو طلب موقع من خمسين عضواً، إثْر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تأريخ تقديمه.

ب- على مجلس النواب إقالة أي عضو أو أكثر من أعضائه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه في الحالات الآتية :

١- الغياب بدون عذر مشروع لثلاث جلسات متتالية أو خمس جلسات متفرقة من جلسات مجلس النواب ولا تعد مقاطعة جلسات المجلس عذراً مشروعاً للغياب.

٢- ثبوت فساد النائب أو قلة كفاءته أو امتناعه عن كشف ذمته المالية للجهات المختصة.

المادة ٦٢ (النص الأصلي)

ثانياً: لمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات.

المادة ٦٢ (التعديل المقترح)

ثانياً: لمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها أو رفضها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات.

يقدَّم مشروع قانون الموازنة العامة للمجلس في أجل أقصاه ١٥ تشرين الاول ويصادق عليه في أجل أقصاه ١٠ كانون الاول.

يمكن لرئيس الجمهورية أن يردّ المشروع إلى المجلس لقراءة ثانية خلال اليومين المواليين لمصادقة المجلس عليه. وفي صورة الرد، يجتمع المجلس للتداول للمرة الثانية خلال الأيام الثلاثة الموالية لممارسة حق الرد. يجوز لرئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء، خلال الأيام الثلاثة الموالية لمصادقة المجلس للمرة الثانية بعد الرد أو بعد انقضاء آجال ممارسة حق الرد دون حصوله، الطعن بعدم الدستورية في أحكام قانون المالية أمام المحكمة الاتحادية العليا التي تبت في أجل لا يتجاوز الأيام الخمسة الموالية للطعن. إذا قضت المحكمة بعدم الدستورية، تحيل قرارها إلى رئيس الجمهورية الذي يحيله بدوره إلى رئيس مجلس النواب، كل ذلك في أجل لا يتجاوز يومين من تأريخ قرار المحكمة، ويصادق المجلس على المشروع خلال الأيام الثلاثة الموالية لتوصله بقرار المحكمة الاتحادية العليا.

المادة ٦٣ (النص الاصلي)

أولاً: تحدد حقوق وامتيازات رئيس مجلس النواب ونائبيه وأعضاء المجلس بقانون.

المادة ٦٣ (التعديل المقترح)

أولاً: يتقاضى أعضاء مجلس النواب طوال مدة خدمتهم في المجلس المذكور مكافأة مالية لا تتجاوز الأربعة ملايين دينار إلى جانب بدلات السفر (أو ما يعادلها بحسب القوة الشرائية للسوق). وتحتسب هذه المدة، خدمة فعلية في دوائر الدولة تضاف لمن يعود من هؤلاء الأعضاء الى وظيفته السابقة أو يتقاعد منها، بعد زوال صفة العضوية عنه بصفة نهائية.

ثانياً : إذا جرى تعديل المكافأة، لا ينفذ التعديل إلا في بداية الدورة البرلمانية التالية للدورة التي أجري فيها التعديل.

ثالثاً : لا يجوز لعضو المجلس طوال مدة العضوية، أن يشترى، أو يستأجر، بالذات أو بالواسطة، شيئاً من أموال الدولة، أو مؤسساتها العامة، ولا يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله، أو يقايضها عليه، ولا يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقاولة، أو غيرها، ويقع باطلاً أى من هذه التصرفات.

رابعاً : يتعين على العضو تقديم إقرار ذمة مالية، عند شغل العضوية، وعند تركها، وفى نهاية كل عام.

إضافة مادة جديدة

أولاً: يقبل مجلس النواب استقالة أعضائه بالأغلبية البسيطة للحضور، ويجب أن تقدم مكتوبة، ويشترط لقبولها ألا يكون المجلس قد بدأ فى اتخاذ إجراءات إسقاط العضوية ضد العضو.

ثانياً : إذا خلا مكان عضو مجلس النواب، قبل انتهاء مدته بستة أشهر على الأقل، وجب شغل مكانه طبقاً للقانون، خلال ستين يوماً من تاريخ تقرير المجلس خلو المكان.

إضافة مادة جديدة

المعارضة مكوّن أساسي في مجلس النواب ،لها حقوقها التي تمكّنها من النهوض بمهامها في العمل النيابي وتضمن لها تمثيلية مناسبة وفاعلة في كل هياكل المجلس وأنشطته الداخلية والخارجية. كما لها الحق في تكوين لجنة تحقيق كل سنة وترؤسها .ومن واجباتها الإسهام النشيط والبنّاء في العمل النيابي.

المادة : ٦٤(النص الأصلي)

أولاً: يحل مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث أعضائه، أو طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء و بموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً: يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً ويواصل تصريف الأمور اليومية.

التعديل المقترح للمادة(٦٤)

أولاً: يحل مجلس النواب بناءً على طلبٍ من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً: يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً ويواصل تصريف الأمور اليومية حتى انتخاب مجلس وزراء جديد أو تجديد الثقة بالمجلس السابق من قبل الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب الجديد.

المادة ٦٥ (النص الأصلي)

يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى ب «مجلس الاتحاد» يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب

المقترح

إلغاء المادة المذكورة لتجنب الترهل في هيكل السلطة التشريعية والتأخير في عملها، وتجنب هدر المزيد من موارد الدولة على المزيد من الأعضاء.

٢-السلطة التنفيذية :

المادة ٦٨(النص الأصلي)

يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية ان يكون:

أولاً. عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين.

ثانياً. كامل الأهلية وأتم الأربعين سنة من عمره.

ثالثاً. ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن.

رابعاً. غير محكوم بجريمة مخلة بالشرف.

التعديل المقترح للمادة (٦٨)

يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية أنْ يكون:

أولاً. مسلم الديانة

ثانيا : عراقي الجنسية منذ الولادة،لايحمل أي جنسية أخرى هو أو زوجه، ومقيماً داخل العراق على نحو دائم لمدة لا تقل عن ١٠ سنوات قبل الترشيح للمنصب، ومن أبوين عراقيي الجنسية منذ الولادة .

ثالثاً :كامل الأهلية وبلغ الخامسة والثلاثين سنة من عمره ولم يتجاوز الستين من عمره.

رابعاً :حاصل على شهادة جامعية أو مايعادلها.

خامساً : ذا خبرة سياسية وكفاية ومشهوداً له بالنزاهة والعدالة والإخلاص للوطن.

إضافة مادة جديدة

أولاً : يتعين على رئيس الجمهورية تقديم إقرار ذمة مالية عند توليه المنصب، وعند تركه، وفى نهاية كل عام، وينشر الإقرار في الجريدة الرسمية.

ثانياً : لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يمنح نفسه أي أوسمة، أو نياشين، أو أنواط.

ثالثاً : إذا تلقى الرئيس بالذات أو بالواسطة هدية نقدية، أو عينية، بسبب المنصب أو بمناسبته، تؤول ملكيتها إلى الخزانة العامة للدولة.

رابعًا : لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يشغل أي منصب حزبي أو سياسي أو إداري آخر ولا يزاول أي وظيفة أو مهنة أو نشاط تجاري آخر طوال مدة الرئاسة.

خامساً : يتقاضى رئيس الجمهورية مكافأة مالية لا تتجاوز الأربعة ملايين دينار شهرياً.

سادسًا: يحق لرئيس الجمهورية العودة إلى وظيفته الحكومية أو طلب الإحالة على التقاعد، إذا كان موظفاً قبل تولي الرئاسة. وتحتسب مدة رئاسته خدمة فعلية في دوائر الدولة.

سابعاً: يتقاضى رئيس الجمهورية مكافأة مالية مقدارها ثلاثون مليون ديناراً في نهاية مدة رئاسته اذا لم يكن موظفاً في دوائر الدولة.

إضافة مادة جديدة

لرئيس الجمهورية أن يدعو الناخبين للاستفتاء في المسائل التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وذلك فيما لا يخالف أحكام الدستور.

وإذا اشتملت الدعوة للاستفتاء على أكثر من مسألة، وجب التصويت على كل واحدة منها.

المادة ٧٠ (النص الأصلي)

أولاً: ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد أعضائه.

التعديل المقترح للمادة(٧٠)

أولاً: ينتخب مجلس النواب من بين أعضائه رئيساً للجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

المادة ٧٢(النص الأصلي)

أولاً: تحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب

ثانياً: أ. تنتهي ولاية رئيس الجمهورية بانتهاء دورة مجلس النواب.

ب. يستمر رئيس الجمهورية بممارسة مهماته إلى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه، على أن يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تأريخ أول انعقاد له.

ج. في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب، يتم انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية.

التعديل المقترح للمادة (٧٢)

أولاً : تحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب.

ثانياً : أ. تنتهي ولاية رئيس الجمهورية بانتهاء دورة مجلس النواب.

ب. يستمر رئيس الجمهورية بممارسة مهماته لحين أداء الرئيس الجديد اليمين الدستورية؛ على أن يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول انعقاد لمجلس النواب.

المادة ٧٥(النص الأصلي)

أولاً: لرئيس الجمهورية تقديم استقالته تحريريا إلى رئيس مجلس النواب، وتعد نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب.

ثانياً: يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه.

ثالثاً: يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما من تاريخ الخلو.

رابعاً: في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائب له على أن يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما من تاريخ الخلو، وفقا لأحكام هذا الدستور

التعديل المقترح للمادة (٧٢) :

إلحاق الفقرة الثانية من المادة (٧٢) بالمادة (٧٥) لوحدة الموضوع والغرض، فتكون الصياغة كالآتي:

أولاً : تنتهي ولاية رئيس الجمهورية بانتهاء دورة مجلس النواب.

ثانياً : يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه لعذر مشروع لمدة لا تتجاوز الثلاثين يوماً. ويحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائب له.

ثالثاً: في حالة خلو منصب الرئيس لأكثر من ثلاثين يوماً، يتولى نائب الرئيس أو رئيس مجلس النواب في حالة عدم وجود نائب للرئيس، رئاسة الجمهورية في الحالات الآتية: (وفاته؛ أو استقالته؛ أو إقالته بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب او أغلبية الناخبين في استفتاء شعبي؛ أو عجزه الجسدي أو العقلي الدائم الذي تؤكده لجنة طبية تعينها المحكمة الاتحادية العليا بناءً على طلب مقدم من رئيس مجلس النواب أو ثلث أعضائه، أو غيابه غير المبرر لأكثر من ثلاثين يوماً؛ ريثما يقوم مجلس النواب بانتخاب رئيس جديد ويؤدي اليمين الدستورية لتسلّم مهام منصبه.

رابعاً : يستكمل الرئيس الجديد في الحالات الموصوفة أعلاه الولاية الدستورية الحالية.

خامساً: لرئيس الجمهورية – في غير حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية – تقديم استقالته المسببة تحريريا إلى هيئة رئاسة مجلس النواب، ويعد مستقيلاً من مهام عمله بعد مرور عشرة أيام من تاريخ إيداعها لدى هيئة رئاسة مجلس النواب.

التعديل المقترح على المادة (٧٣)

ثالثاً: دعوة مجلس النواب للانعقاد بجلسة طارئة تخصص لبحث موضوع محدد.

رابعاً : تقديم مقترحات أو مشاريع القوانين إلى مجلس النواب

خامساً: يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، وتعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تأريخ تسلمها. وفي حالة عدم موافقة رئيس الجمهورية، تعاد القوانين إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية المطلقة وترسل ثانية إلى

رئيس الجمهورية للموافقة عليها.

سادساً: الدعوة لإجراء انتخابات أو استفتاء في الحالات المقررة في الدستور.

المادة ٧٦ (النص الأصلي)

أولاً: يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية.

ثانياً: يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تأريخ التكليف

ثالثاً: يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً عند أخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف في تشكيل الوزارة خلال المدة المنصوص عليها في البند" ثانيًا" من هذه المادة.

رابعاً : يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويُعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة.

خامساً: يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً في حالة عدم نيل الوزارة الثقة.

التعديل المقترح للمادة(٧٦)

أولاً: يكلف رئيس الجمهورية المرشح الحاصل على أكثر الأصوات في الاقتراع العام بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تأريخ انتخاب رئيس الجمهورية. وتنظم عملية انتخاب رئيس مجلس الوزراء بقانون يضمن إجراءها بنفس موعد الانتخابات النيابية ونظام الدائرة الانتخابية الواحدة.

ثانياً: يتولى رئيس مجلس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تأريخ التكليف.

ثالثاً: يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري، على مجلس النواب، ويُعد حائزاً ثقته عند الموافقة على المنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس ضمن المدة المحددة في الفقرة الثانية من هذه المادة وفي حالة رفض المنهاج الوزاري من قبل مجلس النواب يصار إلى عقد جلسة لرئيس مجلس الوزراء للاتفاق على المنهاج. وفي حالة إصرار المجلس على رفض المنهاج يتم حل المجلس والدعوة إلى انتخابات نيابية جديدة تتضمن انتخاب رئيس مجلس الوزراء بالآلية الواردة في الفقرة الأولى من هذه المادة.

المادة (٧٧) النص الأصلي

أولاً: يشترط في رئيس مجلس الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية وأنْ يكون حائزاً الشهادة الجامعية أو ما يعادلها وأتم الخامسة والثلاثين سنة من عمره.

ثانياً: يشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب وأنْ يكون حائزاً الشهادة الجامعية أو ما يعادلها.

المادة (٧٧) التعديل المقترح

أولاً: يشترط في رئيس مجلس الوزراء أن يكون :

أ. مسلم الديانة،عراقي الجنسية منذ الولادة،لا يحمل أي جنسية أخرى هو أو زوجه، ومقيماً داخل العراق على نحو دائم لمدة لا تقل عن ١٠ سنوات قبل الترشيح للمنصب، ومن أبوين عراقيي الجنسية منذ الولادة .

ب. كامل الأهلية وبلغ الثلاثين سنة من عمره ولم يتجاوز الستين من عمره.

ج. ذا خبرة سياسية وكفاية ومشهوداً له بالنزاهة والعدالة والإخلاص للوطن.

د. حاصل على شهادة جامعية أو مايعادلها.

ثانياً : يشترط في الوزير ما يشترط في عضو مجلس النواب وأن يكون حائزاً الشهادة الجامعية أو ما يعادلها.

المادة ٨٠ (التعديل المقترح)

يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الآتية :

أولاً. تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والبرنامج الحكومي المقدم إلى مجلس النواب والإشراف على عمل الوزارات.

ثانياً. اقتراح مشروعات القوانين.

ثالثاً. إصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين.

رابعاً. إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية.

خامسا. التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها أو من يخوله.

المادة ٨١ (النص الأصلي)

أولاً: يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان.

ثانياً: عند تحقق الحالة المنصوص عليها في البند «أولا» من هذه المادة يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوما ووفقاً لأحكام المادة (٧٦) من هذا الدستور.

المادة ٨١ (التعديل المقترح)

أولاً: يقوم نائب رئيس مجلس الوزراء مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان.

ثانياً: عند تحقق الحالة المنصوص عليها في البند ''أولاً'' من هذه المادة في مدة تتجاوز (١٥) يوماً، يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً ووفقاً لأحكام المادة (٧٦) من هذا الدستور.

٣-السلطة القضائية

المادة ٨٨(النص الأصلي)

القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولايجوز لأية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة

التعديل المقترح

إلحاق هذه المادة بالمادة (٩٧) لتماثل الغرض.

المادة ٩٢(النص الإصلي)

أولاً: المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مستقلة مالياً وإدارياً.

ثانياً : تتكون المحكمة الاتحادية العليا من عدد من القضاة وخبراء في الفقه الإسلامي وفقهاء القانون، يحدد عددهم وتنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

التعديل المقترح للمادة (٩٢)

أولاً: المحكمة الاتحادية العليا هيئة قضائية مرتبطة مالياً وإدارياً بمجلس القضاء الأعلى

ثانيا : تتكون المحكمة الاتحادية العليا من سبعة قضاة بينهم رئيس المحكمة واربعة فقهاء في القانون الدستوري، تنظم طريقة اختيارهم وعمل المحكمة بقانون يسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

المادة ٩٣(النص الأصلي)

تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي:

ثالثاً .الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

رابعاً .الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية.

خامساً .الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات.

سادساً .الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء وينظم ذلك بقانون.

سابعاً :المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

ثامناً: أ .الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ب .الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

المادة ٩٣(التعديل المقترح)

تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي:

أولاً.: تفسير الدستور الاتحادي ودساتير الأقاليم .

ثانياً : الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة والقرارات التشريعية .

ثالثاً .الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية. ويكفل القانون حق كل من رئيس أو أعضاء مجلس النواب أو رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة وذوي الشأن من الأفراد حق الطعن المباشر لدى المحكمة.

رابعاً .الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات

سادساً .الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء أو من هم بدرجتهم وينظم ذلك بقانون.

سابعاً .المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.

ثامناً:

أ .الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

ب .الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

الفرع الرابع : المعالجة المقترحة لنصوص البؤرة الرابعة (هيكلة عمل الهيئات المستقلة وارتباطها)

نص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على تشكيل هيئات مستقلة وذلك في المواد من (١٠٢ – ١٠٨) ونقترح ان تهيكل هذه المواد وتعاد صياغتها وفق مايلي:

مقترح تعديل المواد من (١٠٢–١٠٨)

تشكل بقانون هيئات مستقلة مالياً وإدارياً ترتبط بمجلس الوزراء وتخضع مباشرة لرقابة مجلس النواب وتكون في قراراتها مستقلة تماماً لا سلطان عليها غير الدستور وقانون الهيئة ويتم ترشيح رؤساء هذه الهيئات والدرجات الخاصة في كل هيئة من قبل مجلس الخدمة الاتحادي وفق شروط ومعايير تنافسية مهنية شفافة يضعها مجلس الخدمة الاتحادي ويتم المصادقة على تعيين المرشحين من قبل مجلس النواب، وهي :

أولاً – البنك المركزي العراقي

ثانياً– ديوان الرقابة المالية

ثالثاً–هيئة النزاهة

رابعاً–المفوضية العليا لحقوق الإنسان

خامساً–هيئة الإعلام والاتصالات

سادساً–هيئة ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة العادلة في

إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة والبعثات والزمالات الدراسية والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سابعاً–هيئة مراقبة تخصيص الواردات الاتحادية وتتكون من خبراء من الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم للتحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية واقتسامها بما يضمن الشفافية والعدالة في تخصيصها لحكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم وفقاً للنسب المقررة بموجب الاحصائيات السكانية والمحرومية.

ثامناً– مجلس الخدمة الاتحادي ويتولى حصراً تعيين موظفي الدولة كافة وحسب الدرجات الشاغرة التي تخصصها وزارة المالية لدوائر ومؤسسات الدولة كافة وكذلك ترشيح رؤساء الهيئات المستقلة والمديرين العامين في دوائر الدولة كافة وتعيينهم بعد مصادقة مجلس النواب عليهم ويضع المجلس أسس وشروط منافسة عادلة وشفافة ومعلومة توضع على شكل نقاط ترجيح واضحة لا تقبل اللبس يمكن احتسابها بيسر وحسب طبيعة العمل والاختصاص المطلوب للوظائف والمناصب التي يجري التنافس عليها ويعد باطلاً تعيين أي موظف في أية دائرة ومؤسسة من مؤسسات الدولة إلا من خلال هذا المجلس.

تاسعاً– دواوين الأوقاف

عاشراً– مؤسسة الشهداء

حادي عشر–المفوضية المستقلة العليا للانتخابات.

ثاني عشر–يجوز استحداث هيئات مستقلة أخرى حسب الحاجة والضرورة بقانون.

الخاتمة

١- يعبر الإصلاح الدستوري في جانبه النظري عن عملية تطويرية متنوعة الحدود ومتباينة الأبعاد تتمحور حول تطوير النصوص الدستورية ومعالجتها بطريقة يمكن الإفادة منها في تعزيز قدرات الدولة وتحسين فاعلية مؤسساتها بما يحقق الاستجابة الفاعلة لمطالب النخبة السياسية والقاعدة الجماهيرية .

٢- يستدعي إصلاح دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ ويستوعب تحقق جملة من الموازنات الدقيقة بين الماضي والمستقبل من حيث البعد الزماني، وبين النص الدستوري الثابت والواقع المتغير، وما بين الإمكانات المتاحة والطموح، فضلاً عن الموازنة بين الأدوات المتاحة نفسها المادية والمعنوية بحسب ما تقتضيه المرحلة والحاجة.

٣- تتنوع مستلزمات إصلاح الدستور العراقي بتأثير ثلاثة أنماط من المتغيرات أولها المصادر التي تنشأ منها، وثانيها الظروف المحيطة بها، وثالثاً الغايات التي تنشدها

ثانياً : المقترحات

١- ندعو السلطة التأسيسية إلى إجراء مراجعة شاملة لنصوص الدستور العراقي لمعالجة جميع ثغراته، وتطوير قواعده بما ينسجم مع متغيرات العصر وتطلعات الشعب.

٢- الدعوة إلى تشكيل لجنة موسعة من الخبراء بالقانون الدستوري وطيف واسع من ممثلي التيارات الرئيسة في المجتمع العراقي بغية إجراء المراجعة المنشودة للدستور.

٣- ضرورة الإفادة من التجارب الدستورية لدول العالم قبل الشروع بعملية الإصلاح الدستوري

٤- ضرورة تهيئة الأجواء والأرضية المناسبة لإنجاح عملية الإصلاح الدستوري عبر إشاعة الوعي الدستوري واستنبات القيم الديمقراطية في مؤسسات الدولة.

٥- إجراء مراجعة شاملة لمنظومة القوانين الأساسية المكملة للدستور وخاصة قوانين الانتخابات والأحزاب والتعبير عن الرأي وغيرها تمهيداً لتنشيط وتجديد الدماء في قنوات العملية السياسية.

تعديل الدستور العراقي بين الواجب والطموح

دراسة دستورية لمفاهيم تعديل الدستور

أ.م.د. تغريد عبد القادر علي*

مقدمة

تمر مسارات الدول في تحولات استراتيجية تقودها مجموعة من العوامل الداخلية ويؤثر عليها عدد من الظروف الخارجية، وتأثيرات ذات بعد إقليمي ودولي،وبعدما استقلت كل مجموعة من المجموعات البشرية على أرض خاصة بها، ورسمت الجغرافية السياسية الحدود الفاصلة بينها لتتجاوز إرهاصات الحياة البدائية التي كانت تعيشها فيما سبق، ظهرت إشكاليات من نوع آخر دفعت كثيراً من تلك المجموعات للانقسام والانعزال من جديد، فضلاً عن تلاشي مجموعات أخرى وتعرضها للانقراض أو الإبادة الجماعية، وقد كان ومازال نوع نظام الحكم وطبيعته وطريقة تداول السلطة في ظله من أهم هذه التحديات التي واجهتها البشرية على مدار السنين.

يظهر من خلال البحث أنّ هناك اتجاهين في هذا المجال، الاتجاه الأول يرى بأنّ نظام الحكم ونوعه هدف يجب السعي إليه، في حين يرى الاتجاه الآخر بأنّ نظام الحكم ونوعه وسيلة تهدف إلى نجاح السياسة العامة للدولة في تحقيق الأهداف السامية للمجتمع الإنساني وفي مقدمتها توفير الرخاء والعدالة الاجتماعية بين أبناء الشعب. والحقيقة إنّ لكل من الاتجاهين أسبابه ومبرراته ومناصريه ومنتقديه، وفي ظل المعطيات التي يعيشها الشعب العراقي يمكن وبوضوح ترجيح الاتجاه الأول ليكون سائداً فيه على الأقل منذ نهاية خمسينيات القرن الماضي وما أعقبها لاحقاً من تغييرات اجتماعية كانت بمثابة تطبيق دقيق للقانون الثالث من قوانين نيوتن للحركة، إذ تنشأ القوى دائماً بشكل مزدوج، فيكون لكل فعل ردُّ فعل مساوٍ له في المقدار ومعاكس له في الاتجاه، ويعد الدستور العراقي أحد نتائج هذا القانون رغم نضوج الأفكار التي تناولها في أبوابه[1]، وسمو المبادئ التي تضمنها

* استاذة القانون الدستوري في كلية القانون – الجامعة المستنصرية.

في طياته[٢] إلا أنه ظل حبيساً لفكرة ردّ الفعل على الماضي الأليم[٣] مقترناً برغبة شديدة في تطويع سلطات الدولة فيه للدرجة التي تعجز فيها عن تحقيق واجباتها المناطة بها[٤]. والحقيقة هنا أنّ من كتب أو ساهم في وضع الدستور العراقي نسي أنّ نتاج تعيين أحد القوتين كفعل والأخرى كرد فعل هو تعيين تبادلي، إذ يمكن أنْ تكون أيُّ القوتين فعلاً والأخرى رد فعل لها، والعكس صحيح، ومن هنا بدأت المعاناة.

تهدف هذه الورقة البحثية إلى تسليط الضوء على تعديل بعض نصوص الدستور العراقي وتوزعت على ثلاثة مطالب، خصص المطلب الأول لنظام حكم مناسب للمرحلة المستقبلية آخذين بنظر الاعتبار طبيعة التحديات والاخفاقات التي يعاني منها الشعب العراقي حالياً، وتناول المطلب الثاني نظام إدارة الدولة تجاه تعزيز نظام اللامركزية لغرض تلبية احتياجات أبناء الشعب وتقديم أفضل الخدمات لهم، ويبقى موضوع نظام الموارد الاقتصادية للمطلب الثالث من هذه الورقة، ونختتم بالمطلب الرابع الذي يتناول الخيارات الدستورية للتعديل وفق نصوص الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

٢ – تعد ممارسة السلطة من اهم المبادئ التي عالجها الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ فمثلا المادة (٥) من الدستور التي تنص على ((السيادة للقانون، والشعب مصدر السلطات وشرعيتها، يمارسها بالاقتراع السري العام المباشر وعبر مؤسساته الدستورية.)) والمادة (٦) من الدستور التي تنص على ((يتم تداول السلطة سلمياً عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور)).

٣– جاء في ديباجة الدستور العراقي مانصه ((...مستذكرين مواجع القمع الطائفي من قبل الطغمة المستبدة ومستلهمين فجائعَ شهداءِ العراق شيعةً وسنةً، عرباً وكورداً وتركماناً، ومن مكونات الشعب جميعها...)).

٤ – انظر المادة (٤٧) التي تنص على ((تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، تمارس اختصاصاتها ومهماتها على اساس مبدأ الفصل بين السلطات)) فمثل هذا النص تقيداكبير لطبيعة العلاقة بين السلطات في الدولة بحيث اظهرت التجربة ابتعاد السلطات عن بعضها طوال فترات مهمة اثناء الدورات التشريعية لمجلس النواب فظهرت لدينا العديد من القوانين المعطلة من قبل البرلمان من جهة ومن جهة أخرى ظهر لدينا ضعف في تنفيذ القوانين والتشريعات من قبل السلطة التنفيذية.

المطلب الأول – نظام الحكم

يظن البعض أنّ اعتماد النظام الرئاسي[٥] يؤدي إلى حتمية نشوء الدكتاتورية وتسلط الحاكم على المحكومين، لذا يصار في أغلب الأحيان الذهاب إلى النظام البرلماني[٦] أو النظام البرلماني المعدل واعتماد أساس توزيع السلطات في الدولة[٧] منعاً من تكوين الحاكم الأوحد فيها[٨].هذا التوجه يؤدي في بعض الأحيان إلى فقدان عنصر المسؤولية، ولن يمكن أنْ يُوجَّه اللوم إلى أي شخص في هذا النظام عن أسباب الإخفاقات المهنية أو عدم الجدية في أداء الواجبات والمهام المناطة برأس أو هرم السلطة، بل ويصار إلى تبادل الاتهامات فيما بين السلطات وأنْ تُوجه الدعوة كل منهم للأخرى للقيام بواجبها أو دورها.أضف إلى ذلك ما تمثله خطورة الطموح إلى المنصب القيادي في إثارة رغبات الطامعين في المال غير المشروع، وليس في سبيل خدمة البلد وأبناء الشعب، وتجاه هذا التخوف المشروع والمجرب من اعتماد النظام الرئاسي[٩] يمكن أنْ نلاحظ الاتجاهات الحديثة التي تسود الأفكار الدستورية بالذهاب إلى النظام البرلماني اعتماداً على النجاحات التي حققها في بعض الدول المتقدمة فضلاً عن توزيع السلطات الضروري لكبح جماح الدكتاتورية أو الرغبة التسلطية للأفراد الذين يتولون الحكم أو السلطة، وعلى هذا المنوال اتجه المشرع الدستوري العراقي أو اللجنة

٥– يتولى رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي رئاسة الدولة ورئاسة السلطة التنفيذية ولهذا فهو يتمتع بصلاحيات واختصاصات واسعة عادة ما تتركز السلطة السياسية والسلطة الرمزية في يد الرئيس. اي أن لديه حكومة مسؤولة منه وتساعده في اتخاذ أنواع مختلفة من القرارات في مختلف الأمور، بما في ذلك القرارات اليومية وبعض القرارات المهمة مثل إعلان الحروب وتعيين المسؤولين الحكوميين، فالرئيس يمثل أعلى سلطة في تنفيذ السياسات في الدولة، والمثال البارز على الأنظمة الرئاسية هو التنظيم الدستوري لدستور الولايات المتحدة الامريكية لتفاصيل اكثر ينظر: د. ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط١، دار نيبور للطباعة والنشر، العراق، ٢٠١٤م، ص١٠١، وكذلك الدستور الفرنسي.

٦– يصار في هذا النظام بان يتولى البرلمان او المجالس المنتخبة بغض النظر عن تسميتها بتشكيل الحكومة أو أسقاطها. حيث يتمتع النظام البرلماني بخصائص رئيسية تتمثل في منحه السلطة التشريعية مع سيطرة واسعة النطاق على السلطة التنفيذية ومثال ذلك النظام البريطاني والياباني والألماني، حيث نجد شخصين منفصلين وعادة ما يطلق على الشخصين اسم ''رئيس الدولة'' للسلطة الرمزية، والذي قد يكون رئيس الجمهورية، أو ملك، أو أمير. والآخر هو ''الرئيس التنفيذي'' في الغالب رئيس الوزراء الذي يتم اختياره عن طريق البرلمان بواسطة الأغلبية البرلمانية. انظر مضمون النظام البرلماني في د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢م، ص٣٦ وما بعدها.

٧ – يذهب د. ثروت بدوي الى ان عبارة (توزيع السلطات) اقرب الى الغاية التي أشار اليها المفكرين لوك ومنتسكيو من عبارة (الفصل بين السلطات)، لتفاصيل اكثر انظر د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩م، ص ٢٩٨.

٨– انظر المادة (٤٧) من الدستور.

٩ – لتفاصيل اكثر عن أسباب التخوف يمكن الرجوع الى د. احمد الموسوي، الضمانات القانونية لحقوق المواطن في الدساتير العراقية، ط٢، من منشورات الجمعية العراقية لحقوق الانسان، بغداد، ٢٠٠٥م، ص١١١ ومابعدها.

التي كتبت ووضعت الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) وبعد أنْ مرّت التجربة العراقية بعدد كبير من التحديات منذ إقرار الدستور في نهاية العام (٢٠٠٥) ولغاية ساعات كتابة هذه الورقة أدّت بشكل أو بآخر إلى تأشير عدم نجاحها في تلبية الطموح الشعبي الذي كان يأمل في مستقبل زاهر لأبناء الوطن، وارتفاع الأصوات المطالبة بالعودة إلي النظام الرئاسي، وإزاء هذه الجدلية بين الاستمرار بالنظام البرلماني أو العودة إلى النظام الرئاسي ومع الأخذ بنظر الاعتبار مجمل الانتقادات فإنه يمكن أنْ يصار إلى تعضيد أو تقوية وتقويم النظام البرلماني عن طريق إجراء تعديلات طفيفة في نصوص الدستور العراقي من خلال ترجيح كفة المسؤولية على كفة الموازنة أو الاستقلالية فيما بين السلطات الرئيسة في الدستور وكما يأتي :

١. الاستمرار باعتماد النظام البرلماني مع تجاوز بعض نقاط الضعف فيه، فتكون طريقة اختيار رئيس مجلس الوزراء بالاقتراع العام السري المباشر،وأن يملك رئيس مجلس الوزراء المنتخب الحق في اختيار كابينته الوزارية بالكامل وعلى أن ينتخب مجلس النواب رئيس الجمهورية من بين المرشحين، ويصادق مجلس النواب على المنهاج الحكومي المقدم من قبل رئيس مجلس الوزراء المنتخب قبل أن يباشر في منصبه، وإعادة توزيع الصلاحيات والمسؤوليات بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، مع الاحتفاظ بصلاحية رئيس مجلس الوزراء برسم السياسة العامة للدولة وفق المنهاج الحكومي المصادق عليه من قبل مجلس النواب، مع قدرة المجلس على مساءلة رئيس مجلس الوزراء عن الإخفاق او الحَيْدة عن هذا المنهاج لدرجة عرض سحب الثقة عن الكابينة الوزارية في حالة الإخفاقات الكبيرة أو الفشل في تنفيذ البرنامج الحكومي، وأن يحتفظ بسلطة ومسؤولية إدارة الدوائر الحكومية والمؤسسات التي تلحق بها عن طريق الوزراء ورؤساء الهيئات غير المرتبطة بوزارة، وبما يتوافق مع السياسة العامة للدولة والبرنامج الحكومي المصادق عليه من قبل مجلس النواب العراقي، وفي ضوء ذلك يتم تعديل الصلاحيات الإدارية وتحديد فترة عمل رئيس مجلس الوزراء وكابينته بست سنوات غير قابلة للتجديد.وعلى أنْ لا يكون رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء والوزراء من بين أعضاء السلطة التشريعية المنتخبين في ذات الفترة الانتخابية، وأنْ لا يقل سن رئيس الجمهورية عن (٦٠) سنة ولا يزيد عن (٧٥) سنة ورئيس مجلس الوزراء عن (٥٠) سنة ولا يزيد عن (٦٥) سنة وتنتهي ولايتهما ببلوغ السن الحد الأعلى للسن القانوني لضمان توافر الحكمة والخبرة ورجاحة العقل والتفكير في كل منهما .

٢. العودة إلى التطبيقات التشريعية السليمة من حيث تفعيل دور مجلس النواب العراقي التشريعي والرقابي،عن طريق إعادة حق التشريع إلى منبعه الأصيل، واعتماد وسائل الرقابة البرلمانية[١٠] بما يساهم في فرضها كواجبات على المجلس وليس كحق للمجلس يمارسه وقت ما يشاء، وتحديد آثار ونتائج العمل بوسائل الرقابة البرلمانية في إقامة المسؤولية السياسية والجنائية على السادة رئيس مجلس الوزراء والوزراء والمناصب العليا في السلطة التنفيذية ممن لا يخضعون لقانون انضباط موظفي الدولة، مع ضرورة تعديل نصوص الحصانة البرلمانية بشكل متوازن بما يضمن توفير كامل الحماية الجنائية للنائب عند أداء دوره الرقابي من جهة، ومن جهة أخرى يسمح باتخاذ الإجراءات القانونية بحقه في حالة ارتكابه جريمة تستوجب العقاب، أضف إلى ذلك ضرورة العودة إلى اعتماد السرية في التصويت أو ما يعرف بالتصويت الشبحي على المواضيع التي تطرح للنقاش في المجالين الرقابي والتشريعي من أجل الحد ولتخفيف سطوة رؤساء الكتل على نواب الكتلة وإعطاء فسحة من الحرية للنواب في عملهم النيابي.أضف إلى ذلك ضرورة التسابق الانتخابي عن طريق تقليل المغانم المتوخاة من الحصول على المنصب النيابي عن طريق اعتماد نظام المكافآت المالية بدلاً من نظام الرواتب، فيمنح عضو المجلس مكافأة مالية مقطوعة شهرياً خلال فترة عمله النيابي وتنتهي بنهاية عمله النيابي بنهاية الدورة التشريعية أو الاستقالة أو الموت وعلى أنْ تحسم منها أيام الغياب والانقطاع عن العمل في غير حالة العطلة التشريعية وبذلك نحاول دفع الوطنيين إلى مجلس النواب على حساب الانتهازيين أو الطامعين في المزايا والأموال.

١٠- ينظر في وسائل الرقابة البرلمانية د. حنان القيسي، رقابة مجلس النواب على اعمال الحكومة (دراسة في الاستجواب البرلمان) ، بحث منشور في مجلة الحقوق التي تصدر عن كلية القانون في الجامعة المستنصرية، المجلد (٢) السنة (٥) العدد (١٠) لسنة ٢٠١٠م، ص٣١. وكذلك د.تغريد عبد القادر علي، رقابة مجلس النواب على اعمال الحكومة (دراسة في السؤال)، بحث منشور في مجلة الحقوق التي تصدر عن كلية القانون في الجامعة المستنصرية، المجلد(٢) السنة (٥) العدد (١٠) لسنة ٢٠١٠م، ص١٨٧.

المطلب الثاني – نظام إدارة الدولة

يظهر وبوضوح أنَّ من أبرز نتائج الفترة الماضية هو سوء إدارة الدولة وفشلها في إدارة معظم الأزمات والأسباب عديدة ومن أهمها، التخبط في انتهاج النظام اللامركزي في العمل الإداري[١١]. واتباع نهج الأنظمة السابقة في اعتماد نظام التعيين لمن يملك الولاء أو القرابة أو الأموال على حساب الكفاءة والخبرة والمهارة. ويتطلب التغلب على هذه الأسباب بعد الإقرار بازدياد أفراد الشعب العراقي وتنوع احتياجاتهم في ظل الانفتاح الذي أعقب عام ٢٠٠٣ بشكل يصعب على حكومة مركزية تتبع النظام الإداري المركزي في تقديم أفضل الخدمات لكل أبناء الشعب العراقي، ويكون ذلك بتصحيح النهج اللامركزي في إدارة الدولة بأنْ يكون نصف أعضاء مجالس المحافظات منتخبين والنصف الآخر معينين، مع تحديد صلاحية ومهام المجلس بشكل يضمن رفاهية أبناء المحافظة وتقديم أفضل الخدمات لهم مع ضرورة اعتماد نظام الترقية والاختبار للوصول إلى المناصب القيادية والعليا في السلطة التنفيذية بدلاً من نظام التعيين.

تحديد الهيئات المستقلة والأجهزة غير المرتبطة بوزارة من حيث المهام والعمل وطريقة التعيين والمرجعية الإدارية والمالية والخضوع للإشراف والرقابة وفق مفهوم المرجعية الإدارية فيها، مع الاحتفاظ النوعي بعدد المؤسسات المستقلة وتقليل المستوى الوظيفي فيها حتى لا يشكل ذلك أعباءً كبيرة على الموازنة التشغيلية على حساب الموازنة الاستثمارية للدولة، ويمكن بهذا الصدد الاستفادة من فكرة التوافق بين عمل الهيئة المستقلة مع الهدف المرجو منها.

يمثل إنشاء أجهزة أمنية وعسكرية وتعيين الموالين في المناصب القيادية فيها وارتباطها مباشرة بشخص رئيس مجلس الوزراء وإبعادها عن رقابة وإشراف السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، وجعلها بعيدة عن متناول الهيئات الرقابية، فضلاً عن أنّ تمكين شخص رئيس مجلس الوزراء من

١١– تنص المادة (١١٦) من الدستور على «يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية» وتقرر المادة (١٢٢) من الدستور بانه «ثانياً: تمنح المحافظات التي لم تنتظم في اقليم الصلاحيات الادارية والمالية الواسعة ، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الادارية ، وينظم ذلك بقانون» في حين إجازة المادة (١٢٣) من الدستور تفويض الصلاحيات بنصها على «يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس، بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون». وعلى اثر ذلك تم تشريع قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ الذي تم تعديله ثلاثة مرات بموجب القانون رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠ والقانون رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣ والقانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ واصبح محلاً للطعن بموجب قرار المحكمة الاتحادية رقم (١١٧) لسنة ٢٠١٩ وكذلك صدور عدة قرارات بفك ارتباط بعض الدوائر من الوزارات التابعة له وربطها بالمحافظ ومن ثم إعادة عدد منها الى وزاراتها وما ترتب على ذلك من إشكاليات في تحديد الصلاحيات والرقابة والمسؤولية عن التنفيذ.

الوصول إلى الأموال العامة والاحتياطيات الوطنية منها أدّى إلى عواقب وخيمة يجب إعادة النظر فيها لمصلحة إقامة دولة مؤسسات ترجح فيها كفة الأيدي المنتجة على حساب اليد غير المنتجة أو اليد التي تكلف موارد كبيرة من دون تقديم عوائد مالية، لذا فيجب إعادة صياغة بعض النصوص الدستورية، وإيجاد نصوص حاكمة تمنع تركز السلطة، وتوزيع القدرات التنفيذية – وليس الصلاحية القانونية– مثل إيجاد القيادة العامة للقوات المسلحة.

توحيد السلطة القضائية تحت ظل مجلس القضاء الأعلى فالاستقلالية لا تعني أبداً الانفراد أو التفرد، بل تعني اعتماد النصوص القانونية كمنهج في العمل فمثلا يمكن أن تعود المحكمة الاتحادية العليا لجسم القضاء مع الاحتفاظ باستقلاليتها عن طريق منع تغيير قضاة المحكمة لحين استقالة أحدهم الطوعية او إحالته إلى التقاعد لبلوغه سن (٧٥) سنة أو لأسباب صحية تمنع ممارسته للعمل القضائي، وأن تودع الأموال المخصصة لها ضمن الموازنة العامة للدولة في حساب منفصل من قبل وزارة المالية بعد إقرار الموازنة مباشرة، فضلاً عن تحصين قراراتها وأحكامها من طرق الطعن المقررة قانوناً، وكذلك إعادة اختصاصات محكمة القضاء الإداري ومحكمة قضاء الموظفين إلى السلطة القضائية فهي الأولى بمهام فض المنازعات بين أفراد المجتمع، وإعادة مجلس الدولة إلى موضعه الصحيح ضمن السلطة التنفيذية لإبداء مهام الاستشارة وتصويب التشريعات والأنظمة والتعليمات.

إعادة النظر ببعض التشريعات التي خلقت حالة من الانقسام في المجتمع العراقي من حيث إيجاد فئات نخبوية على حساب فئات أخرى تحت مختلف الأسباب والمبررات مع الأخذ بنظر الاعتبار فكرة أنّ العدالة الانتقالية مطلوبة لفترة محدودة.

المطلب الثالث – نظام الموارد والاقتصاد

أفرز الحراك المستمر عدم عدالة القوانين الاقتصادية وتركزها على جانب أحادي ريعي معتمد على الموارد النفطية من دون باقي الخيرات التي منَّ الله تعالى على أرض السواد بها ردة فعل تمخضت عن استنزاف أموال المواطن وتقييد حريته في العمل وتكوين الثروة من مصادر مشروعة لذا لا بد من تعديل الصلاحيات المالية وفرض الضرائب والرسوم السيادية وغير السيادية وتوزيع الثروات والعوائد المالية بين المركز والإقليم وبين المركز والمحافظات وأن يصار إلى توحيد التخصيصات المالية فهناك مبالغ لتنمية الأقاليم ومبالغ البترودولار ومبالغ الرسوم الاتحادية ومبالغ الرسوم المحلية فضلاً عن العوائد الكمركية وغيرها وحيث أنَّ التوزيع العادل للثروات لا يعني أبداً تخصيص مبالغ وفق

معايير شكلية لذا يجب اعتماد معايير موضوعية في توزيع المواد المالية إذ لا ذنب لمواطن يعيش في محافظة غير نفطية في أنْ يحرم من خدمات تقدم فقط في محافظة نفطية[١٢]، وحيث أنَّ أساس التمييز موجود ابتدأ في الآبار النفطية ومعامل تكرير النفط وخزانات الوقود وشركات النقل توفر وظائف لأبناء المحافظة أكثر من خارجها.

ويمثل اللجوء إلى خصخصة المشاريع الخدمية والإنتاجية والاستثمارية والترفيهية بشكل كامل سلاحاً ذا حدين يصعب التنبؤ بنتائجه على صعيد المواطن والدولة لذا فيكون من الأنسب اعتماد التنافس السوقي بين مؤسسات الدولة التي تقدم الخدمات للمواطن مع السماح بتنافس القطاع الخاص بشكل فرص استثمارية مستقلة تمارس الدولة فيها قوة الشركة القابضة أو المسيطرة على الخدمة من حيث النوع والكمية والسعر والعائد المالي.

المطلب الرابع – الخيارات الدستورية للتعديل

يمكن أن يلاحظ الباحث في الشأن الدستوري وجود اتجاهين بصدد معالجة الخلافات الدستورية التي ظهرت طوال الفترة السابقة والإخفاقات التي رافقت تعدد الأوجه في تفسير المواد الدستورية فالخيار الأول يتضمن استعمال الوسائل التي أوجدها المشرع الدستوري في متن الدستور لغرض معالجة الخلافات وتجاوز الإخفاقات ويستند في هذا الإجراء إلى إمكانية تعديل الدستور باستخدام المواد الدستورية الآتية:

المادة (١٢٦)

أولاً: لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (١/٥) أعضاء مجلس النواب ، اقتراح تعديل الدستور .

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

ثالثاً: لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند (ثانياً) من هذه المادة إلا

١٢- وذلك لصراحة نص المادة (١١١) من الدستور العراقي التي تنص على «النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات». وتقرر المادة (١١٢) من الدستور مانصه «على ان توزع وارداتها بشكل عادل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع انحاء البلاد».

بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه ، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام .

رابعاً : لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام .

خامساً :

أ . يعد التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانياً) و (ثالثاً) من هذه المادة في حالة عدم تصديقه .

ب . يعد التعديل نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية .

المادة (١٤٢)

أولاً . يشكّل 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 توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور . وتحلّ اللجنة بعد البت في مقترحاتها .

ثانياً . تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها ، وتعد مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس .

ثالثاً . تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب ، وفقاً لما ورد في البند (ثانياً) من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب .

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

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

مع ضرورة الانتباه إلى تفسير المحكمة الاتحادية الذي رجح الاعتماد والاستمرار على العمل

بأحكام المادة (١٤٢) وليس المادة (١٣٦) استناداً لصراحة نص الفقرة (خامساً) من المادة (١٤٢) التي تنص على ((خامساً. يستثنى ما ورد من هذه المادة من أحكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور ، إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة)). وبعطف النظر على الواقع العملي منذ العام (٢٠٠٥) ولغاية الآن يمكن ملاحظة تشكيل لجنة التعديل الدستورية في معظم الدورات الانتخابية لمجلس النواب العراقي ومن دون أن تحقق أي لجنة منها أية نتيجة ملموسة، ولو فرضنا جدلاً تحقيق أحد اللجان القادمة لتطور ملموس من حيث تقديمها لعدد من التعديلات فستصطدم بالعقبات الأخرى في ذات المادة إذ يجب أن لا ننسى أنَّ من كتب الدستور شعر بخطورة الإفاقة المستقبلية للنخب العراقية فجعله دستوراً جامداً يصعب تعديله.

ويبقى الخيار الثاني الذي يعتمد على إرادة التغيير الداخلي أو حتى الخارجي في ترك دستور عام ٢٠٠٥ جانباً وعدم الوقوع في فخاخ التغيير الجزئي لمجموعة من أحكام مترابطة يؤثر كل منها على السياق الطبيعي لنظام الحكم في العراق واللجوء إلى إعداد دستور جديد يتوافق مع المرحلة الحالية ويتضمن في طياته معالجات للإخفاقات الماضية واحترازات موضوعية للإرهاصات المستقبلية.

وأخيرا تضمن دستور جمهورية العراق أفكاراً وحقوقاً ومبادئ وتوجهات تمثل خلاصة ما وصل إليه العالم المتحضر من تجارب ونتائج، لكنْ على الرغم من ذلك وجدت بعض النصوص الدستورية المرنة التي تحتمل أكثر من تفسير، أو كتبت بعض مفرداتها بشكل يمكن إساءة تقدير نتائجها فوجد البعض في ذلك منفذاً للوصول إلى غاياته، صاحب ذلك تفسيرات لبعض النصوص من قبل المحكمة الاتحادية العليا وتراجع المحكمة عن بعض تلك التفسيرات فأصبح من اللازم وجوب إعادة النظر في تعديل تلك النصوص بعقلية ناضجة عما كانت عليه في العام ٢٠٠٤ و٢٠٠٥ لذا تم تقديم هذه الورقة لتكون الباب الذي يمكن منه الدخول إلى مشروع تعديل الدستور العراقي.

المصادر

الكتب

١. د. احمد الموسوي، الضمانات القانونية لحقوق المواطن في الدساتير العراقية، ط٢، من منشورات الجمعية العراقية لحقوق الانسان، بغداد، ٢٠٠٥م.

٢. د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في العراق، ط١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٢م.

٣. د. ساجد محمد الزاملي، مبادئ القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، ط١، دار نيبور للطباعة والنشر، العراق، ٢٠١٤م.

البحوث

١. د. تغريد عبد القادر علي، رقابة مجلس النواب على اعمال الحكومة (دراسة في السؤال)، بحث منشور في مجلة الحقوق التي تصدر عن كلية القانون في الجامعة المستنصرية، المجلد(٢) السنة (٥) العدد (١٠) لسنة ٢٠١٠م.

٢. د. حنان القيسي، رقابة مجلس النواب على اعمال الحكومة (دراسة في الاستجواب البرلمان) ، بحث منشور في مجلة الحقوق التي تصدر عن كلية القانون في الجامعة المستنصرية، المجلد (٢) السنة (٥) العدد (١٠) لسنة ٢٠١٠م.

التشريعات

الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.

١. قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨.

٢. قانون التعديل الأول لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (١٥) لسنة ٢٠١٠.

٣. قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (١٩) لسنة ٢٠١٣.

٤. قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨.

تعديل دستور العراق لسنة ٢٠٠٥

قراءة في قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم (٥٤) لسنة ٢٠١٧

د. أسامة الشبيب*

يعد مفهوم التعديلات الدستوري من المفاهيم الأساسية في المجال الدستوري والتجارب الدستورية المختلفة، وقد نصت الكثير من الدساتير –إن لم يكن جميعها– على الآليات والطرق التي يجري على وفقها تعديل النصوص والقواعد الدستورية، وتختلف تلك الطرق والأساليب تبعاً لتنوع الرؤى والأفكار والنظم التي يُبتنى عليها الدستور في كل دولة من الدول واختلافها.

إن التعديل الدستوري إجراء طبيعي –بل ضروري– لكل وثيقة دستورية أو قانون أساس ينظم الحياة القانونية والسياسية والاجتماعية، ومهما بلغت الدساتير والمضامين التي تحتويها من الكمال والنضج والتطور فإنها خاضعة لعاملي الزمان والمكان من جهة، والظروف البيئية والاجتماعية والثقافية ومتطلباتها واحتياجاتها من جهة أخرى التي تلقي بظلالها على الكاتب والنص على حد سواء. ومن هنا فإن تطور الحياة وسرعة نمو مستجداتها المختلفة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وغيرها من المجالات؛ مما يصعب أو يستحيل استيعاب نص قانوني أو دستوري معين لكل تلك التطورات والأحداث المستجدة في المستقبل. وإن النقص أو القصور في العادة يعتري تلك النصوص الدستورية والقانونية سواء كان –القصور– يعود للأشخاص في السلطة التأسيسية (كتّاب الدستور) أو بسبب طريقة صياغته وأسلوبه، فإن الضرورة تقتضي إعادة النظر والتعديل للنصوص والأحكام الدستورية وملاحقة التطورات السريعة في واقعنا المعاصر وتنظيمها وفق آليات قانونية ودستورية سليمة.

لقد نص دستور العراق لسنة ٢٠٠٥ على طريقين من أجل إجراء تعديلات دستورية، وبين أن هناك طريقاً طبيعياً أو اعتيادياً في إجراء التعديلات وذلك بحسب أحكام المادة (١٢٦) منه، وهناك طريق استثنائي أو مؤقت لإجراء التعديلات وذلك وفق المادة (١٤٢).

* دكتوراه في القانون الدستوري.

وإذا ما تجاوزنا الإشكال المتعلق بالأساس الدستوري للمادة (١٤٢)[١] وما أثير حولها وعليها من مشكلات، فإننا سنتحدث عن هذا المسار الاستثنائي والمؤقت لإجراء التعديلات الدستورية من خلال منهج البحث العلمي لمقاربة وتحليل النصوص الدستورية والقانونية وفي ظل قرار المحكمة الاتحادية العليا لسنة ٢٠١٧. لقد أصدرت المحكمة الاتحادية العليا قراراً تفسيرياً للمادة (١٤٢)[٢] ذي الرقم (٥٤) في تأريخ ٢١-٥-٢٠١٧ وذلك بناء على طلب مقدم من النائب الاول لرئيس مجلس النواب، وقد كانت خلاصة القرار ما يأتي:

«لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وبعد استقراء المضامين المادتين (١٢٦ و١٤٢) من الدستور، وجد أن المادة (١٤٢) من الدستور شرعت لظروف تستدعي تأمين مصلحة مكونات الشعب الرئيسية في المجتمع العراقي وذلك من خلال تعديل نصوص الدستور ومن الإجراءات والخطوات المرسومة فيها والتي تختلف في بعض مفاصلها عن الإجراءات الواردة في المادة (١٢٦) من الدستور مراعاة للاعتبارات التي شرعت من أجل تحقيقها. وقد أوردت الفقرة خامساً منها ونصها الآتي: 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. لذا فإن الاستثناء الذي أوردته المادة (١٤٢) يشكل شرطاً ما لم يتحقق فلا يمكن تطبيق المادة (١٢٦) من الدستور وإن

---

١ – ان المادة (١٤٢) لقد أضيفت بعد الاستفتاء على الدستور ولم تتضمنها المسودة التي تم التصويت عليها في عام تشرين الأول عام ٢٠٠٥ , وللمزيد مراجعة مقال : مناقشة دستورية للمادة (١٤٢) من دستور٢٠٠٥م , منشورة في موقع البيدر للدراسات والتخطيط , https://www.baidarcenter.org/ .

٢ – لقد نصت المادة (١٤٢) من الدستور على الاتي :

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

ثانياً:- تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعةً واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها، وتُعد مقرةً بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

ثالثاً:- 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 تأريخ إقرار التعديل في مجلس النواب.

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

خامساً:- 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.

الحكم الدستوري يلزم مراعاة ذلك الشرط. وتأسيساً على ما تقدم تجد المحكمة الاتحادية العليا أن تطبيق المادة (١٢٦) من الدستور عند تقديم مقترح بتعديل مادة أو أكثر لا يكون إلا بعد البت في التعديلات التي أوصت بها اللجنة المنصوص عليها في الفقرة أولاً من المادة (١٤٢) ووفق الاجراءات المرسومة بهذه المادة».

نجد أن المحكمة الاتحادية العليا قد أوضحت في تفسيرها أن إجراء أي تعديل دستوري على دستور ٢٠٠٥، لا بد أن يتم على وفق أحكام المادة (١٤٢) وليس بحسب ما ورد في المادة (١٢٦) [٣] منه. وقد استندت المحكمة في تفسيرها إلى ركيزتين أساسيتين هما:

١- الغرض العام من تشريع المادة (١٤٢) متمثلة بالظروف التي تستدعي تأمين مصلحة مكونات الشعب الرئيسية في المجتمع العراقي بحسب ما أوردته المحكمة.
٢- النص بالاستثناء من المادة (١٢٦) في اجراء التعديلات على وفق أحكام المادة (١٤٢) وقد اعتبرت المحكمة أن هذا يشكل شرطاً لا يمكن تجاوزه إلا بعد تحقيقه.

وعلى الرغم من وجاهة ما أوردته المحكمة -من زاوية معينة وخاصة- في سياق رؤيتها التفسيرية والتحليلية للمادة الدستورية المطلوب تفسيرها، إلا أن هناك جهات متعددة ومهمة ذات دلالات علمية وقانونية لا يمكن التغاضي عنها في تفسير المادة المذكورة آنفاً وتحليلها فيما لو نظر لها بمجموعها في سياق تفسير المادة (١٤٢)، وربما كانت نتيجة قرار المحكمة الاتحادية العليا المذكور آنفاً غير النتيجة التي توصلت لها؛ لذا لا بد من طرح الابعاد والمعطيات القانونية والعلمية في هذا الإطار وبشكل موجز وكما يأتي:

أولاً: إن المادة (١٤٢) وردت في فصل الاحكام الانتقالية من الباب الأخير الخاص

٣ - لقد نصت المادة (١٢٦) على الآتي : أولا: لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (٥/١) اعضاء مجلس النواب ، اقتراح تعديل الدستور . ثانيا: لا يجوز تعديل المبادئ الاساسية الواردة في الباب الاول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور ، الا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين ، وبناء على موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب عليه ، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام. ثالثا: لا يجوز تعديل المواد الاخرى غير المنصوص عليها في البند (ثانيا) من هذه المادة الا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه ، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام. رابعا : لا يجوز اجراء اي تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الاقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية الا بموافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني وموافقة اغلبية سكانه باستفتاء عام . خامسا : أ. يعد التعديل مصادقا عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانيا) و (ثالثا) من هذه المادة في حالة عدم تصديقه. ب. يعد التعديل نافذا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

بالأحكام الختامية والانتقالية، وقد نصت في فقرتها الأولى: يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنةً من أعضائه...، مهمتها تقديم تقريرٍ إلى مجلس النواب، خلال مدةٍ لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصيةً بالتعديلات الضرورية. وواضح بأن هذه المادة من الاحكام الانتقالية في الدستور، وقد حددت بتوقيتات معينة «يشكل مجلس النواب في بداية عمله»؛ بمعنى: أن إرادة المشرع الدستوري صريحة في توقيتها، وتكون خلال الفترة الأولى أو الربع أو الثلث الأول من الدورة النيابية الأولى ٢٠٠٦ —٢٠١٠، بحيث يصدق على الفترة التي تشكل فيها اللجنة أن تكون في بداية عمل مجلس النواب، ونرى أنه خلال السنة الأولى من عمر الدورة النيابية أي ما بين ٢٠٠٦-٢٠٠٧، وأن مدة عمل اللجنة محددة بتأريخ دقيق أيضاً «خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر»، والقرائن الواقعية والعملية تؤكد أن هذه المادة جاءت في سياق ترضية لمكون معين لسحب رفضه للدستور؛ لكي يمضي بنجاح نتيجة ضغط التوقيتات القانونية المحددة التي يجب خلالها إكمال كتابة الدستور والاستفتاء عليه من قبل الشعب. وبما أن القواعد الدستورية هي من القواعد الآمرة التي لا يجوز الاتفاق على ما يخالفها، وأن المدد الصريحة والواضحة لابتدائها وتحديدها تعد من مدد السقوط وليس من المدد التنظيمية؛ بمعنى: أن عدم تشكيل لجنة للتعديلات الدستورية أو تشكيلها وعد إنهاء عملها وتقديم توصيتها خلال المدد الدستورية المحددة فان ذلك يعني سقوط تلك الأحكام المتعلقة بإجراء التعديلات؛ وبالتالي فإن انقضاء الدورة الانتخابية الأولى وعدم تشكيل اللجنة أو عدم تقديم توصياتها فإنه يتعذر اللجوء لتشكيلها مرة أخرى في الدورات النيابية اللاحقة[٤].

ثانياً: إن الإجراء الدستوري في المادة (١٤٢) جاء مؤقتاً واستثناءً من الأحكام العامة في إجراء التعديلات الدستورية الذي ورد في المادة (١٢٦)، حيث جاء النص في الفقرة خامساً من المادة (١٤٢): يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور. وإن هذا الاستثناء الصريح والمؤقت بمدد محددة الذي اتجهت إليه إرادة المشرع الدستوري لا يمكن توسيع نطاقه؛ لأن الاستثناء لا يجوز التوسع فيه والقياس عليه كما هو معلوم؛ لذا فإن عدم مراعاة المدد الدستورية وإرادة المشرع الواضحة في جعل أحكام المادة (١٤٢) استثناء من القاعدة أو الأصل العام في إجراء التعديلات الدستورية يعد مخالفة صريحة وتوسع في الاستثناء على حساب الأصل العام الذي أورده المشرع الدستوري في المادة (١٢٦).

٤ – د. مصدق عادل , التعديلات الدستورية المؤقتة , مجلة العلوم القانونية , كلية القانون , جامعة بغداد , العدد٢ , ٢٠١٨ .

ثالثاً: أن مجلس النواب قد شكل لجنة في الدورة النيابية الأولى وذلك في ٢٦ / ٩ / ٢٠٠٦؛ لتقديم توصيات ومقترحات بشأن التعديلات الدستورية، وقد تكونت اللجنة من (٢٧) عضو يمثلون مكونات الشعب العراقي ونصت المادة الدستورية، وقد قدمت اللجنة تقريرها وتوصياتها إلى مجلس النواب في ٢١ / ٥ / ٢٠٠٧، إلا أنه لم يتم البت بتلك التوصيات والمقترحات من قبل مجلس النواب[٥]، وعليه فإن المادة (١٤٢) بعد كل هذه الوقائع والمعطيات العملية التي تلكأت أو تعطلت؛ بسبب الخلافات السياسية بين الكتل والتيارات المختلفة في اكمال التعديلات الدستورية ومخالفتهم الصريحة والواضحة لأحكام المادة المذكورة آنفاً، جعلها بحكم المنتهية وفاقدة للحياة الدستورية، ولا بد من العودة للأصل العام في إجراء التعديلات الدستورية التي جاءت في المادة (١٢٦) من الدستور.

يتحصل من ذلك أن المحكمة الاتحادية العليا وبحسب قرارها التفسيري المذكور آنفاً، لم تكن موفقة في نهجها التفسيري الذي ابتعد عن جادة الصواب في تحليلها ورؤيتها لموضوع التعديلات الدستورية في نص المادة (١٤٢)، وقد نظرت إلى زاوية معينة وخاصة لا تخلو من مراعاة المناخ السياسي والإرادة السياسية (التوافقية) التي تحكم النظام السياسي بعد عام ٢٠٠٣. وكان الأحرى بها –وهي تمثل القضاء الدستوري والعدالة الدستورية– أن تبذل جهداً أكبر للحفاظ على المنهج العلمي والواقعي في فهم النص الدستوري والإرادة التي تضمنها النص نفسه التي تمثل إرادة المشرع الدستوري الممثل عن الشعب بأكمله، وتحري الصواب من خلال الدقة والشمولية في رؤية النص الدستوري واستحضار القرائن الخارجية والداخلية والمعطيات العملية في الكشف عن النص ومقاربته الدستورية، وذلك لما يتمتع به النص الدستوري من علو وسمو في هرم البناء القانوني في النظام السياسي والدولة.

إن المحكمة الاتحادية العليا بتشكيلتها الجديدة التي تشكلت على وفق التعديل الاول لقانون المحكمة[٦] مدعوة إلى إعادة النظر من جديد في هذا الموضوع الحساس والخطير، وتقرير المسار الاعتيادي والأصل العام في إجراء التعديلات الدستورية وذلك على وفق أحكام المادة (١٢٦). وربما تنطلق عجلة مشروع الإصلاح الحقيقي والمنشود للنظام السياسي الحالي من خطوة إجراء تعديلات دستورية ضرورية يدعو لها الجميع تقريباً على اختلافهم وتناقضاتهم؛ لأسباب وعوامل كثيرة مبنية على الاستفادة مما افرزته التجارب خلال السنوات السابقة من عمر النظام السياسي الجديد بعد عام ٢٠٠٣. وهذا ليس ببعيد عن القضاء العراقي والمحكمة الاتحادية العليا وما تمثله

من موقع دستوري وقانوني في هرم القضاء والدولة، وقد أعادت المحكمة الاتحادية العليا النظر فعلاً في قرارات سابقة للمحكمة نفسها، وتبنت مبدأ العدول بشكل صريح وواضح لما صدر عنها من قرارات سابقة[٧] .

٧ – يراجع قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٩٠/اتحادية/٢٠١٩ في ٢٠٢١/٤/٢٨ , والذي قررت فيه العدول عن قرارات المحكمة السابقة بخصوص استحصال موافقة مجلس النواب في جميع الجرائم التي يُتهم بها أعضاء مجلس النواب سواءً كانت جرائم جنايات أم جنح أم مخالفات وقررت المحكمة اقتصار الحصول على موافقة مجلس النواب في حالة واحدة فقط هي صدور مذكرة قبض في جريمة من نوع الجنايات غير المشهودة وفيما عدا ذلك لا حصانة لأعضاء مجلس النواب وبالإمكان اتخاذ الاجراءات القانونية بحقهم مباشرة في حال إتهام أي منهم بجريمة جناية مشهودة أو جريمة جنحة أو مخالفة. كما قررت أيضا العدول على قرار المحكمة السابق بخصوص تفسير مفهوم الأغلبية المطلقة حيث قررت المحكمة اعتبار أن مفهوم الأغلبية المطلقة اينما يرد في الدستور القصد منه هو أكثر من نصف العدد الفعلي لأعضاء مجلس النواب. أما المقصود بالأغلبية البسيطة هو أكثر من نصف عدد أعضاء مجلس النواب الحاضرين بعد تحقق نصاب الانعقاد.

محاور أساسية في تعديل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥

دراسة في شكل الدولة، ونظام الحكم، والتداول السلمي للسلطة

حسين شعلان حمد*

مقدمة

تُسهم القوانين العادية في عملية الإصلاح بنسبة كبيرة، إلا أنها تبقى عاجزة عن تحقيق بعض الإصلاحات، ما لم يتم تعديل الدستور، بما يؤمّن العملية الإصلاحية المطلوبة في البلد، لذلك يبرز تعديل الدستور كخطوة أساسية، ومطلوبة في ظل الاستحقاقات الحالية، بعد مرور أكثر من خمس عشرة سنة على إقرار الدستور، واكتشاف بعض الثغرات، والهنات فيه، سواء أكانت قد رافقت ذلك الإقرار، أم لابست الدستور عند تطبيقه على أرض الواقع.

وإذا كان التعديل الدستوري أداة صالحة لتلافي تلك الثغرات، فإنه ينبغي أن يكون ذلك التعديل نابعاً عن إرادة حقيقية متفحصة لأهم المشاكل التي يعاني منها البناء الدستوري، كما يستلزم أنْ يكون شاملاً لتلك المشاكل كلها دون بعضها، استكمالاً لعملية الإصلاح من جانب، واستغلالاً للفرصة التاريخية المتاحة لتعديل الدستور بسبب صعوبة الإجراءات المتبعة في التعديل من جانب آخر.

ومن الجدير بالذكر أنّ الدستور العراقي ٢٠٠٥ يحتاج إلى إعادة النظر بأمور ليست بالقليلة، إلا أننا سنركز على أمور ثلاثة هي: شكل الدولة، ونظام الحكم، والتداول السلمي للسلطة، مقسمين هذه المواضيع على ثلاثة محاور.

المحور الأول: شكل الدولة

أولاً: الخلل التنظيمي

بالرجوع إلى نصوص الدستور نجدها قد صرحت بتبني الشكل الاتحادي للدولة، والمعروف أنّ الدولة الاتحادية تقوم على أساس توزيع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بين مستويين للحكم: أحدهما اتحادي يمثل الدولة في الخارج والداخل، والآخر دون الاتحادي (ولاية، إقليم، إمارة...) يمثل الدويلة المعنية، وعلى الرغم من أنّ كل ولاية لها من السلطات ما تستطيع أنْ تنظم

* باحث في الشأن القانوني والدستوري.

شؤونها في إطار الاختصاصات الدستورية الممنوحة لها، إلا أنّ كل الدويلات تأخذ مركزاً دستورياً واحداً يضع لها جملة من الاختصاصات ومجموعة من الواجبات لا تختلف من دويلة إلى أخرى.

وعلى خلاف ذلك نجد الدستور العراقي قد عمد إلى توزيع السلطات بين ثلاثة مستويات للحكم هي: السلطات الاتحادية والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويبدو الدستور للوهلة الأولى أنه قد ميز بين المستويين الأخيرين من حيث المركز إلا أنّ ثناياه تقطع بخلاف ذلك نتيجة رفع مركز المحافظات إلى مركز الإقليم في العديد من الاختصاصات، وهو بلا شك وضع شاذ لايستقيم مع أسس تنظيم الدولة الاتحادية، ولعل أحد أسباب ذلك يرجع إلى المعرفة المسبقة لواضعي الدستور بعدم إمكانية تشكيل الأقاليم – ماعدا إقليم كردستان – على الرغم من بيانهم لآلية تشكيلها في الدستور[1]، مع رغبتهم في ضمان اختصاص أوسع للمحافظات يصل إلى ما يتمتع به الإقليم من اختصاصات.

ثانياً: الحل المقترح

ومع تشخيص هذا الخلل الأساسي في التنظيم الدستوري نقترح الحل الآتي الذي قد لا يكون حلاً جذريا للخلل المتقدم بقدر ما هو رؤية جديدة لتنظيم الدولة الاتحادية وفق قواعد تتفق مع الأسس العامة لهذا الكيان وتأخذ بعين الاعتبار ظروف البلد وخصوصيته.

يتمثل هذا المقترح بالإبقاء على التكوين الاتحادي للدولة ولكن على مستويين للحكم فقط أحدهما اتحادي يمثل الدولة في الداخل والخارج والآخر دون الاتحادي يمثل على أساس المحافظة، بحيث يكون لكل محافظة مركز دستوري يعطيها مجموعة الاختصاصات ويفرض عليها جملة الواجبات، وبذلك يقضي المركز الجديد على الأقاليم، ويتحول إقليم كردستان إلى ثلاث محافظات تتمتع كل منها بمركز مشابه لمركز الإقليم قبل الانتقال إلى هذه التجربة.

ولا يهم أن تكون التسمية أقاليم أو محافظات بقدر ما يعني بيان المركز الذي يتمتع به كل مكون، وإنْ كان من المستحسن هنا اعتماد تسمية (إقليم) تطميناً لبعض الأطراف السياسية وتلافياً للبس الذي من الممكن حصوله إذا تم استخدام مصطلح (محافظة) مع نظام اللامركزية الإدارية.

وفي هذا الصدد ينبغي التأكيد على أنّ المستويين المذكورين أعلاه يتقاسمان سلطتين فقط

١. لقد نصت المادة ١١٩ من الدستور التالي: يحق لكل محافظة أو اكثر تكوين اقليم بناء على طلب بالاستفتاء عليه ، يقدم بإحدى طريقتين: أولاً- طلب من ثلث الاعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الاقليم. ثانياً- طلب من عُشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الاقليم.

من سلطات الدولة، وعلى خلاف ما هو متبع في الدول الاتحادية بشمول السلطات الثلاث بهذا التوزيع، فيقوم هذا المقترح على أن يكون التوزيع في إطار السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث يكون لكل مستوى سلطة من هاتين السلطتين لها اختصاصاتها المحددة دستورياً، على أنْ تبقى السلطة القضائية سلطة اتحادية فحسب دون أنْ يمنح المستوى دون الاتحادي سلطات قضائية وذلك لأكثر من سبب:

١. من المعلوم أنّ مفهوم السلطات السياسية يقتصر على السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهاتان السلطتان هما مدار المبدأ الديمقراطي ومحوره، وعلى أساسهما يتحقق اشتراك الشعب في السلطة من خلال اختياره لأعضائهما، بحيث تسعى كل الشعوب نحو تمثيلها في هاتين السلطتين وتحرص على ذلك.

٢. أما السلطة القضائية فهي ليست سلطة سياسية بقدر ما هي سلطة فنية يتولى أعضاؤها عملهم من خلال التأهيل والتدريب من دون أنْ يشارك الشعب في اختيارهم في أغلب دول العالم بل ولا يرغب في ذلك.

٣. كما لم يدّعِ أحد أنّ الطريقة المتبعة في اختيار أعضاء السلطة القضائية تصطدم بالمبدأ الديمقراطي مادام أنهم لا يخضعون إلا للقانون، ويتمتعون بمجموعة من الضمانات تكفل استقلالهم، بل على العكس فقد يتأثر حياد السلطة القضائية عندما يتدخل الشعب في اختيار أعضائها نتيجة الضغوط الحزبية والتأثيرات الانتخابية.

٤. ومادامت السلطة القضائية لا تستلزم الأساس الشعبي في تكوينها – على خلاف السلطتين التشريعية والتنفيذية – فليس من اللازم توزيعها على مستويين بل تبقى سلطة اتحادية فحسب.

٥. إنّ أكثر المشاكل التي يعاني منها المواطنون هي على تماس بالسلطتين التشريعية والتنفيذية، وهما الأقدر على حل تلك المشاكل والاحتياجات من خلال تشريع القوانين في مختلف الشؤون السياسية والاجتماعية والصحية والعلمية، وتنفيذ هذه القوانين، ولذلك يصبح توزيع عمل هاتين السلطتين فقط بين المستوى الاتحادي ودون الاتحادي كفيلاً بالسعي نحو إشباع حاجات المواطنين، في حين لا يحقق عمل السلطة القضائية هذه الخصوصية حتى يصار إلى توزيعها بين المستويين المذكورين.

٦. إنّ من بين الأسباب التي دفعت الدستور الأمريكي – أساس النظام الاتحادي – إلى شمول السلطة القضائية بالتوزيع بين مستويات الحكم قد يرجع إلى كثرة نفوس كل ولاية فضلاً عن عدد الولايات نفسها، بحيث يكون من المناسب مع هذا العدد الكبير أنْ يكون لكل ولاية سلطة قضائية خاصة بها لحسم المنازعات الناشئة داخلها، فضلاً عن السلطة القضائية الاتحادية لتختص بالمنازعات التي تشتمل أطرافاً من ولايات مختلفة، وهذا الأمر غير وارد بالنسبة إلى دولة كالعراق؛ إذ لا يمكن مقارنة الفارق الكبير بين تعداد سكان الولايات المتحدة، وسكان كل ولاية من جهة، وسكان العراق من جهة أخرى، ومن ثم فإنّ وجود سلطة قضائية اتحادية في العراق كفيلة بحل المنازعات التي تنشا في المجتمع.

٧. انّ نشاط السلطتين التشريعية والتنفيذية – محل التوزيع – يأخذ مجالاً واسعاً وتتحقق فيه خصوصية الشؤون الاتحادية من جانب والشؤون دون الاتحادية من جانب آخر، مما يستلزم أنْ تكون ممارسة هذا النشاط المتعدد والمتفاوت من حيث الأبعاد والمدى لهاتين السلطتين وفق مستويين، بحيث يكون لكل مستوى خصوصيته في التشريع والتنفيذ، في حين أنّ نشاط السلطة القضائية المتمثل بحسم المنازعات هو من طبيعة واحدة، ولا يستلزم توزيعه بين المستوى الاتحادي ودون الاتحادي.

٨. فضلا عن ذلك فإن توزيع السلطة القضائية يكلف الدولة نفقات إنشاء المحاكم الاتحادية ودون الاتحادية على الرغم من عدم الحاجة إلى هذا التوزيع وبالإمكان تلافي ذلك الإنفاق بحصر السلطة القضائية بالمستوى الاتحادي فقط.

المحور الثاني: نظام الحكم

على الرغم من أنّ نظام الحكم وليد اعتبارات المجتمع السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية، إلا أنّ المتعارف عليه في ظل هذا العدد الكبير من أعضاء الجماعة الدولية، هو وجود عدد محدود من أنظمة الحكم المطبقة، ومما يبرر ذلك هو خصوصية هذا النظام أو ذاك مع كل دولة، الأمر الذي يمكن – في ظله – تطبيق أي نظام حكم إذا كان يعطي للدولة المعتنقة له خصوصيتها في التطبيق.

وبالرجوع إلى الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نجده قد صرّح بتبني النظام البرلماني[٢]، إلا أنه اختط له خصوصية من خلال ترجيح البرلمان على الحكومة، بأدوات يستطيع أنْ يؤثر بها حتى

٢.نصت المادة ١ من الدستور على أن: جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي . وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق.

استقالتها أو إقالتها، دون أنْ تملك الحكومة في مقابل ذلك حق حل مجلس النواب، مما عزز هيمنة البرلمان وسلطته.

والحل الذي يبدو منطقياً، ومناسباً مع قواعد النظام البرلماني الذي تبناه المشرع الدستوري، وبعد التجربة غير القصيرة لتطبيق نصوص الدستور، وما أفرزته من إشكالات في الواقع العملي، يتمثل بالإقرار الفعلي – لا الشكلي – لحق الحكومة في حل مجلس النواب مع ضبط هذا الحق بجملة من الإجراءات، والضمانات التي تستوثق صدوره بناءً على أسباب حقيقية.

وإتماماً للفائدة نقترح الصيغة الآتية لمشروع مادة تنظم حل مجلس النواب:

أولاً: يحل رئيس الجمهورية مجلس النواب بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء بمرسوم جمهوري تبيّن فيه أسباب الحل.

ثانياً: لمجلس النواب بناءً على طلب ثلث أعضائه،حل نفسه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه،على أنْ تبيّن في القرار أسباب الحل.

ثالثاً: لا يجوزحل مجلس النواب للأسباب نفسها مرة ثانية، وتنظر المحكمة الاتحادية العليا بمشروع مرسوم الحل أو قراره للتأكد من هذا الأمر.

رابعاً:لا يجوز حل مجلس النواب أثناء استجواب رئيس مجلس الوزراء.

خامساً: عند حل مجلس النواب يعد مجلس الوزراء مستقيلاً، ويواصل تصريف الأمور اليومية،على أنْ يستعيدكامل سلطاته الدستورية عند استعادة مجلس النواب المنحل سلطاته الدستورية.

سادساً: عند حل مجلس النواب يجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، فإن لم تُجرَ الانتخابات خلال تلك المدة، يجتمع المجلس المنحل فوراً بناءً على طلب رئيسه، ويستردكامل سلطاته الدستورية، ويستمرفي ممارسة أعماله حتى انتهاء مدته الدستورية.

المحور الثالث: التداول السلمي للسلطة

أصبح التداول السلمي للسلطة من المبادئ التي تحرص الدساتير الحديثة على إقرارها، لما لها من آثار أخصها الاستقرار السياسي للبلد، وحماية الحقوق والحريات من التعدي والانتهاك، وإذا

كان الدستور العراقي قد تبنى هذا المبدأ بشكل صريح[٣] في المادة (٦) منه فإنّ الحقيقة التي تؤكدها النصوص الدستورية الأخرى هي ندرة تطبيقات هذا المبدأ.

فإذا كان مبدأ التداول السلمي للسلطة يقتضي – من بين ما يقتضيه – تحديد تولي المنصب بمدة وعدد معين، فإنه يلاحظ على الدستور العراقي قصر ذلك على منصب رئيس الجمهورية فقط، دون سائر السلطات، إلا أنّ التطبيق السليم للمبدأ – مدار المناقشة – يستلزم أنْ يتسع نطاقه لجميع السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية؛ لتوافر علة التداول وغايته في المناصب كافة، وهذا ما لم يحققه الدستور العراقي في ثناياه.

وقد يرى البعض بأنّ وجود هذا المبدأ ضمن باب المبادئ الأساسية للدستور التي تعد حاكمة على جميع النصوص الدستورية الأخرى، يعطي الحق في تحديد مدة تولي المناصب في جميع السلطات غير المنصوص عليها بشكل صريح، إلا أنّ هذا الأمر قد يدخلنا في تأويلات، وتفسيرات لا يصمد معها ذلك التحديد كما واجهه قانون تحديد ولاية الرئاسات الثلاث من فشل، زيادة على ذلك فإن أهمية هذا الموضوع، وجوهريته تستدعي أنْ يعالجه المشرع الدستوري بنفسه، من خلال تنظيم محكم يحدد نطاق شموله، وحدود تطبيقه، وقواعد إعماله.

ولذلك استغلالاً لفرصة مرجعية الدستور، وضرورة تعديل بعض أحكامه، نقترح توسيع نطاق مبدأ التداول السلمي للسلطة حتى يشمل السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، على المستوى الاتحادي ودون الاتحادي، من خلال تحديد مدة معينة لتولي المنصب في تلك السلطات، وبيان عدد تلك المدة أيضاً سواء للسلطة التنفيذية برأسيها رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء, وكذلك السلطة القضائية ورؤساء المحاكم العليا في الدولة[٤].

٣.جاء في المادة ٦ من الدستور النص صراحة على ذلك المبدأ وكالتالي: يتم تداول السلطة سلمياً عبر الوسائل الديمقراطية المنصوص عليها في هذا الدستور.

٤– نقترح تحديد المدد وفق الآتي : (أعضاء مجلس النواب بدورتين انتخابيتين فقط, هيئة رئاسة مجلس النواب بسنتين في كل دورة انتخابية, رئيس مجلس الوزراء، والوزراء بأربع سنوات ولمدتين فقط, رئيس المحكمة الاتحادية العليا بخمس سنوات ولمدة واحدة فقط, رئيس مجلس القضاء الأعلى بخمس سنوات ولمدة واحدة فقط, رئيس محكمة التمييز الاتحادية بخمس سنوات ولمدة واحدة فقط, رئيس الادعاء العام بخمس سنوات ولمدة واحدة فقط, رئيس هيئة الاشراف القضائي بخمس سنوات ولمدة واحدة فقط, رئيس مجلس الدولة بخمس سنوات ولمدة واحدة فقط, أعضاء السلطة التشريعية في الإقليم بدورتين انتخابيتين فقط, هيئة رئاسة السلطة التشريعية في الإقليم بسنتين في كل دورة انتخابية, رؤساء الأقاليم بأربع سنوات ولمدتين فقط, رئيس حكومة الإقليم، والوزراء بأربع سنوات ولمدتين فقط, أعضاء مجالس المحافظات بدورتين انتخابيتين فقط).

على الرغم من كل المزايا التي تضمنها دستور العراق لسنة ٢٠٠٥م، إلا أنه احتوى نواقص وثغرات اكتنفت العديد من أحكامه ونصوصه سواء في الشكل أو المضمون، إذ جاءت ولادة الدستور العراقي في ظل بيئة سياسية واجتماعية بالغة التعقيد والإرباك، وفي سياق مشاريع ومتغيرات إقليمية ودولية داخل العراق وخارجه، بالإضافة الى الخلاف في الرؤى والتصورات بين اعضاء اللجنة المكلفة بكتابة الدستور وغياب او تغيب ممثلي مكون معين عن عملية كتابة الدستور، لذلك كانت الدعوات لتعديل الدستور حاضرة وبقوة منذ لحظة كتابة الدستور والموافقة عليه، وهذا ما ذكرته أحكام المادة ١٤٢ من الدستور، ثم توسعت المطالب ومن مختلف النخب الاجتماعية والدينية والسياسية وحتى ممن كانوا أعضاءً في لجنة كتابة الدستور. وقد برزت محاولات مختلفة لتعديل دستور ٢٠٠٥م ساهمت فيها جهات ومؤسسات رسمية وغير رسمية في الدفع باتجاه صياغة تعديلات ومقترحات دستورية على دستور ٢٠٠٥م.

www.baidarcenter.org

978-9922-9781-0-9