

مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center for Studies and Planning

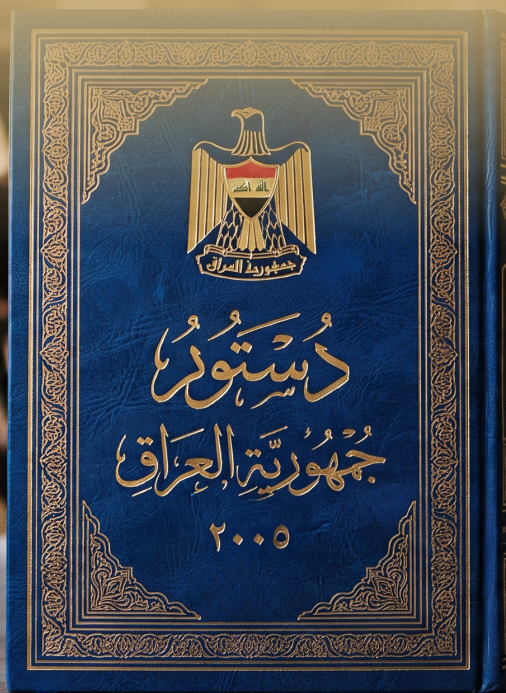


ورقة بحثية

الدستور الفعلي والدستور الموازي

متطلبات مراجعة دستور 2005 وإشكالية القواعد السياسية الموازية

أسامة الشبيب



ملخص

مر على إقرار دستور جمهورية العراق لعام 2005 أكثر من عشرين عاماً، وعلى ضوء هذه التجربة وما كشفته من ثغرات وغموض في النص، باتت مراجعة الدستور ضرورة وليست ترفاً، فالوثيقة تحمل ثغرات وأحكاماً معلقة ومواد لم تُشرّع قوانينها لهذه اللحظة؛ غير أن هذه الورقة تذهب إلى أن الإشكالية الأعمق لا تكمن في النص الدستوري وحده ولا الاختلال الذي يعاني منه النظام متوقف على التعديل الدستوري فقط، بل في منظومة من القواعد السياسية غير المكتوبة تشكّلت منذ 2005 حتى أضحت «دستوراً موازياً» يُقدّم عملياً على الدستور الفعلي كلما تعارضا. ومن ثم فإن أي مراجعة للنص الدستوري لا تعالج هذا الازدواج، ستنتهي إما إلى تعديل بلا أثر على الواقع، أو إلى تدوين الأعراف المخالفة وإكسابها شرعية بالتعديل.

الإشكالية ومعيار التمييز

ميّز الفقه الدستوري العراقي مبكراً بين المعيار الشكلي للدستور، أي الوثيقة المكتوبة الصادرة بإجراءات خاصة، والمعيار الموضوعي الذي يشمل كل قاعدة تنظّم السلطة أياً كان مصدرها¹. كما استقر على أن العرف الدستوري في ظل الدساتير الجامدة يقوم بدور المفسّر أو المكمل للنص، ولا يملك أن يعدّله أو يعطله، لأن الجمود يعني أن تعديل الأحكام لا يكون إلا بالإجراءات التي رسمها الدستور نفسه². ودستور 2005 كما يذهب أكثر أساتذة القانون الدستوري؛ هو دستور جامد بنص المادة (126)، ويعلن سموه في المادة (13) التي تقضي ببطان كل نص يتعارض معه. ومع ذلك تحكم الحياة السياسية العراقية قواعد لا أصل لها في النص، بل تخالفه أحياناً، ثم تُقدّم عليه عند التعارض، وهنا يكمن جوهر الإشكالية.

1. آل ياسين، محمد علي. القانون الدستوري: المبادئ الدستورية العامة، بغداد، مطبعة الديواني، 2005.

2. منذر الشاوي، القانون الدستوري، الجزء الثاني: نظرية الدستور، بغداد، 1981.

لماذا المراجعة الدستورية ضرورة

مضى على دستور 2005 أكثر من عشرين عاماً، وكُتب في ظرف استثنائي معقد وتحت ضغط زمني وتأثير أطراف مختلفة، وأقرّ الدستور وفيه اعتراف ضمني بنقصه؛ إذ نصّت المادة (142) على تشكيل لجنة لمراجعته خلال أربعة أشهر، فتشكّلت اللجنة غير أن مقترحاتها لم تبلغ مرحلة الاستفتاء، وبقيت المادة «المؤقتة» قائمة لم تنفذ بعد مرور أكثر من عقدين عليها، وفي هذا السياق نجل أهم متطلبات المراجعة الدستورية:

1. **التشريعات والأحكام المعطلة:** كقانون المحكمة الاتحادية المادة (92)، وقانون النفط والغاز المادة (112)، ومجلس الاتحاد (المادة 65) الذي لم يُشكّل حتى اليوم.

2. **عدد أعضاء مجلس النواب:** نصّت المادة (49/أولاً) على أن يكون المجلس بنسبة مقعد واحد لكل مئة ألف نسمة، ما يعني أن عدد المقاعد مرتبط بعدد السكان ويتضاعف بتضاعفه. وقد تجاوز عدد سكان العراق ستة وأربعين مليوناً وفق التعداد العام لعام 2024، في حين بقي عدد المقاعد عند (329). وقد حال موقف المحكمة الاتحادية العليا دون تطبيق النسبة الدستورية، فانفصل حجم المجلس عن القاعدة التي وضعها النص. ويقتضي ذلك مراجعة المادة إما بتثبيت عدد ثابت للمقاعد أو بسقف أعلى، أو باعتماد نسبة تمثيل أكبر تحفظ العلاقة بين السكان والتمثيل دون تضخيم المؤسسة التشريعية.

3. **غياب الجزاء على مخالفة القواعد الدستورية:** يفرض الدستور مدداً والتزامات واضحة، كمدد انتخاب رئيس الجمهورية وتكليف مرشح الكتلة الأكبر وتشكيل الحكومة (المادتان 72 و76)؛ لكنه لا يترتب أثراً على تجاوزها، كحلّ المجلس أو سقوط التكليف أو مساءلة الجهة الممتنعة، فتحولت القاعدة الدستورية إلى قاعدة بلا جزاء، تفقد صفتها الآمرة وتكون أقرب إلى التوجيه منها إلى الإلزام.

4. **الصياغات الغامضة:** كمفهوم «الكتلة النيابية الأكثر عدداً» (المادة 76)، ونصاب انتخاب رئيس الجمهورية (المادة 70)، وهي مواضع فتحت الباب واسعاً للتأويلات والتفسيرات فأصبحت مادة للصراع السياسي.

5. **توزيع الاختصاصات:** بين المركز والأقاليم والمحافظات (المواد 110-115)، وإدارة النفط والغاز (المادتان 111 و112) التي لم يصدر بشأنها قانون اتحادي حتى الآن.

6. **تنظيم القضاء الدستوري:** إذ لم يُسنَّ قانون المحكمة الاتحادية العليا بالأغلبية والتشكيل اللذين تطلبتهما المادة (92)، واكتُفي بتعديل الأمر رقم (30) لسنة 2005 عام 2021.

7. **صعوبة إجراءات التعديل:** حيث نصت المادة المتعلقة بالتعديل (126)، وحق ثلثي الناخبين في ثلاث محافظات في رفض الاستفتاء (المادة 142/رابعاً)، بما يجعل التعديل رهين التوافق الكامل، وترجيح صوت الاقلية (ثلثي ثلاث محافظات) على الاغلبية.

وقد تشكلت لجان متعددة لمراجعة الدستور وفي أوقات مختلفة، وخرجت بمحصلة في هذا المجال، كما بيّنت كتابات ودراسات كثيرة ناقشت وحللت الدستور لاسيما المواد الخلافية، وأن كثيراً من هذه الثغرات قابل للمعالجة بتعديلات محددة لا تمس جوهر البناء الدستوري ونظام الدولة الاتحادي³.

3. الإصلاح الدستوري في العراق: المشكل والمقترحات، مجموعة باحثين، مركز البيدر للدراسات والتخطيط، 2022.

معنى الدستور الموازي وتجلياته

نقصد بالدستور الموازي مجموعة من القواعد السياسية التي استقرت بالتكرار والاتفاق بين الفواعل والقوى السياسية الحاكمة، فاكسبت إلزاماً واقعياً يفوق إلزام النص الدستوري، دون أن تمرّ بإجراءات التعديل الدستوري، بل تتعارض أحياناً مع مبادئ الدستور الفعلي، ومن أبرز تجليات ذلك نوجز أهمها:

1. **اعتماد منهج المحاصصة:** كتقسيم المواقع العليا والوزارات وصولاً للمواقع الدنيا في الهرم الإداري والوظيفي، وهو توزيع لم يرد في أي نص، بل يتعارض مع مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين الذي نص عليه الدستور في المادتين (14 و16).
2. **التوافق بدل الأغلبية:** صيغة التوافقات وحكومات الشراكة، التي تشمل الجميع في السلطة، فتُغيب المعارضة النيابية وتعطل الرقابة التي أرادها النص للمجلس النواب على الحكومة (المادة 61). المعارضة النيابية ركن في النظام البرلماني.
3. **الاتفاقات السياسية فوق الدستورية:** كالاتفاقات التي تشكل الحكومات وأوراق الاتفاق السياسي المصاحبة لها، التي تتضمن التزامات تُقدّم عملياً على المدد والإجراءات الدستورية.
4. **عدم احترام المدد الدستورية:** فالخروج المتكرر على المدد الدستورية لانتخاب الرئيس وتكليف رئيس الوزراء وتشكيل الحكومة، حتى صار التأخير قاعدة لا استثناء.
5. **الانتقائية في تطبيق الدستور:** حيث خضع النص الدستوري إلى انتقائية في تطبيق مواده، وذلك بحسب ماتقتضيه التوافقات الموازية للقواعد الدستورية.

وهذه القواعد السياسية الموازية لا تنطبق عليها صفة العرف الدستوري بمعناه الفقهي، لأنها لا تكمل نصاً ناقصاً، بل تخالف نصاً قائماً، والعرف المعدل لا يُعتدّ به في ظل دستور جامد. إنها بدقة، ممارسة سياسية مخالفة اكتسبت شرعيتها بقوة الأمر الواقع.

إشكالية الدستور الموازي أكبر من إشكالية النص

يكشف التاريخ الدستوري في الدولة العراقية أن الأزمات لم تكن يوماً في غياب النصوص أو بسبب نقص اعترى النص، بل في انفصال الممارسة عنها وعدم التزام السلطة بها؛ فقد تعاقبت على العراق دساتير ووثائق منذ عام 1925 وصولاً إلى الدساتير المؤقتة بعد 1958، كل تلك الدساتير لم تنقل الدولة والمجتمع إلى شرعية دستورية مستقرة قائمة على المؤسسات⁴، وفي تجربة النظام السياسي الذي ولد بعد عام 2003 وما واجهه من عقبات وإزمات كثيرة، لكنه نجا منها بصعوبة بالغة ودفع العراق والعراقيون أثمناً باهظة في سبيل ذلك، في ذات الوقت لم يصل النظام إلى بنية مؤسسية مستقرة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً.

وإذ ترتفع الدعوات إلى مراجعة الدستور وتعديله؛ فإن هاجس الخطر ليس في مراجعة الدستور وإجراء تعديلات عليه كما بينا ذلك، بل في غياب رؤية واضحة وشاملة لإصلاح الخلل البنيوي في النظام نصاً وممارسةً، والانتقائية في معالجة الملفات، فضلاً عن ذلك هناك عناصر عملية تمثل هاجس خطر لا يقل عن غياب الرؤية والانتقائية؛ هو أن الجهات التي ستتولى المراجعة الدستورية هي ذاتها القوى المستفيدة من الدستور الموازي، فما المانع من تدوين أعرافها في النص بدل إلغائها؟ ثم أن تعديل نص يُخالف في الأصل ما الضمان أن يحترم النص الجديد؟.

4. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، بيت الحكمة، بغداد، 2004.

الخاتمة

إن مراجعة دستور 2005 ضرورية ومطلوبة، لكنها ليست كافية وحدها، فالنص الذي يُكتب بإتقان ثم يُتجاوز بالتوافق لن يكون أحسن حالاً من سابقه، وجوهر إصلاح الخلل هو إعادة الاعتبار لمبدأ سمو الدستور واحترام قواعده، بحيث تخضع الاتفاقات السياسية للقاعدة الدستورية وليس العكس.

إن مراجعة الدستور تنطلق من إجراءات الدستور نفسه في التعديل، ويبدأ ذلك بتفعيل المادة (142) عبر لجنة مراجعة لا تقتصر على الكتل النيابية، بل تضم خبراء في القانون الدستوري ومراكز التفكير والدراسات ومنظمات المجتمع المدني، وتعمل وفق جدول زمني معلن ومشاورات عامة، وهذه المراجعة مبنية على مخرجات التجربة الزمنية التي مرت، وآفاق المستقبل وتطورات السريعة.

إن حسم الصياغات الغامضة بنصوص صريحة، وأن ترتّب جزاءً واضحاً على تجاوز المدد الدستورية وتحديد الاختصاصات بدقة ووضوح من أهم المسائل التي تخضع للمراجعة، كما ينبغي أن ترفض "دسترة" المحاصصة، فلا يُدرج في النص المعدّل أي تحاصص للمناصب وفق الانتماء السياسي أو غيره، ويُستعاض عنه بضمانات تمثيل وحقوق للمكوّنات لا تمسّ مبدأ المواطنة.

ويبقى ترسيخ ثقافة احترام الدستور والقانون وتعزيز مبدأ الفصل بين أغلبية تحكم وأقلية تعارض، شرطاً لاستعادة مجلس النواب وظيفته الرقابية وما لم يتحقق ذلك، سيظل العراق يعيش بدستورين أحدهما مُدون ومركون، والآخر موازي ونافذ.

المراجع والمصادر:

- آل ياسين، محمد علي، القانون الدستوري: المبادئ الدستورية العامة، بغداد، مطبعة الديواني، 2005.
- الجدة، رعد ناجي، التطورات الدستورية في العراق، بغداد، بيت الحكمة، 2004.
- الشاوي، منذر، القانون الدستوري، بغداد، 1981.
- دستور جمهورية العراق لعام 2005.
- المحكمة الاتحادية العليا، القراران (25/اتحادية/2010) و(16/اتحادية/2022).

هوية البحث

- **الباحث:** أسامة الشبيب - المدير التنفيذي لمركز البيدر للدراسات والتخطيط وباحث حاصل على الدكتوراه في القانون الدستوري
- **الموضوع:** الدستور الفعلي والدستور الموازي.. متطلبات مراجعة دستور 2005 وإشكالية القواعد السياسية الموازية
- **تأريخ النشر:** تشرين الأول - أكتوبر 2026

ملاحظة:

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

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكومية، وغير ربحية، أُسس سنة 2015م، وسُجِّل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، بوصفه ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الأخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمشاركة 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. كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص والنهوض به، بما يقلل من اعتماد المواطنين على مؤسسات الدولة.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org