الدستور العراقي لسنة 2005
بين الجمود الدستوري والركود السياسي

أ.د. عبد الجبار أحمد عبد الله[*] م.م. نيران عدنان كاظم[**]

(الموجز)

من طبيعة أي دستور في العالم أن يخضع للتعديل ، استجابة للمتغيرات السياسية والاجتماعية والثقافية إلا أن الدستور العراقي لسنة 2005 ورغم تحديد آليات لتعديله وتشكيل لجنة برلمانية لهذا الغرض إلا أنه لم يخضع لأي تعديل لأسباب عديدة منها أزمة عدم الثقة بين القوى السياسية العراقية إلى جانب صفة الجمود الدستوري .

يحاول البحث التركيز على إمكانية تعديل السياسات بدلاً من البحث عن التعديل الدستوري الذي هو معطل بسبب الجمود الدستور والركود السياسي.

المقدمة :

أصبح من البداهة القول ان لكل دولة من دول العالم، مهما كان نوع نظامها السياسي وطبيعته، برلمانيا كان ام رئاسياً ام مجلسياً، ديمقراطياً ام

[*] كلية العلوم السياسية / جامعة بغداد.
[**] كلية العلوم السياسية / جامعة بغداد.

استبدادياً، ملكياً ام جمهورياً، امارة ام سلطنه، لها دستور مدون ام غير مدون، دائمي ام مؤقت، مرن ام جامد يحوي القواعد الدستورية التي تحدد طبيعة ادارة الدولة وشكلها والنهج السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي وماهية الحقوق والحريات، ولتكون لهذه القواعد في اطار مبدأ تدرّج القواعد القانونية ألسمو والرقي وليصبح الدستور ضرورة سياسية، ومن قبلها حياتية، لتحقيق أسس الشرعية والمشروعية والمرجعية السياسية والقانونية التي يُحتكم اليها كل اصحاب النشاط السياسي بكل تفاعلاته وتعقيداته ويستندون عليه في ممارسة هذا النشاط(1).

ولماكان الدستور صنعةٌ وضعيةٌ وصياغة بشرية وهندسة اجتماعية ، وإن حاول الوصول للمثال والكمال، فانه من الطبيعي لابل من الواجب والضروري أن يخضع للتعديل والاصلاح والمراجعة والتغيير والالغاء وبما يتوافق وحركة المتغيرات الحاصلة في عمل النظام السياسي ومحيطه ، سواء كان باختلاف القابضين على مقاليد السلطة او تطور أو تبديل النسق الفكري والعقائدي ، او تلكؤ بعض مواده تعددّت ام أنحسرت، من تقديم الحلول الناجحة الخادمة لاساس وضعها وإنشاءها، تحقيق الصالح العام في حفظ الوجود ومايرتبط به من مستلزمات مادية ومعنوية متوجّه بالأمن والاستقرار ودوام الصالح والنظام العام .

ان التجربة الدستورية العراقية منذ 2005 انتهجت خطاً سياسياً وفكرياً مغايراً لما سبقتها من تجارب ومنذ بداية تأسيس الدولة العراقية ، وسواء تمثلت هذه المغايرة باعتماد اللامركزية السياسية والادارية لادارة شوؤن الدولة والحكم او في طبيعة القوى السياسية والحزبية المشاركة في ادارة او توجيه هذا النشاط ، سواء كان عن طريق التعاون أم الصراع ، وذلك بالاستناد لمرجعية دستورية تمثلت في الدستور العراقي لسنة 2005..

وكحال اي دستور في دول العالم ، وباختلاف الطبيعه والاتجاه ، فان الدستور العراقي يعاني من نقاط الوهن والضعف على مستوى المواد والنصوص الدستورية التي تحتاج للمراجعه والتعديل، كما انه يعاني من الانتهاكات والخروقات الدستورية من قبل القابضين على مقاليد الامور السياسية في العراق منذ تشريعه وحتى الان.

ولذلك فان موضوع البحث عن التعديلات الدستورية مازالت مطروحة على ارض النقاش والمجال السياسي مثلما هي مطلوبة من الوسط الثقافي والاكاديمي واصحاب الاختصاص .

وينطلق البحث من فرضية مفادها ان هناك عجز في اجراء التعديلات الدستورية للدستور العراقي لسنة 2005 بسبب الصراعات السياسية سواء الصريحة أو المبطنّة وارتباطها بمصالح المكونات والمحاصصة ، وان العجز سيستمر لحين بروز متغيرات جديدة سواء من الناحية الزمنية او طبيعه لتلك المتغيرات.

وسنحاول من خلال البحث القاء الضوء على مفاصل ثلاثه مهمة في موضوع التعديلات الدستورية في العراق وطبيعة كل مفصل وخيار ومن ثم الأنتهاء للخاتمه مدونين فيها اهم الاستنتاجات .

ان الحديث عن الموضوع التعديلات الدستورية في العراق يمكن معالجته من خلال ثلاث مفاصل مهمة وهي اعتماد ماهو كائن افضل مما كان واعتماد ماهو كائن أفضل مما سيكون واعتماد ماسيكون هو افضل مما هو كائن .

المفصل الأول :– خيار اعتماد ماهو كائن افضل مما كان .

عرف العراق قبل 2003 العديد من الدساتير(2) في اطار التطور السياسي وتجربته الدستورية الى جانب مشروع الدستور لم يعتمد بسبب الظروف التي منعت ذلك .

وقد عكست تلك الدساتير المناخ السياسي والفكري وفلسفة وطبيعة النسق السياسي للقابضين على السلطة وباختلاف النظم السياسية مابين ملكية ديمقراطية وجمهوريات عديدة معظمها غير ديمقراطية باستثناء جمهورية اقتربت من المواطنين ، وإن لم تخلو من بعض المشاكل ، 1958 – 1963

وعند معاينة حركة التعديلات الدستورية في هذه التجربة الدستورية نجد ان القانون الاساسي لسنة 1925 ، وهو دستور جامد (3) ، قد خصص الباب التاسع منه لبيان الاجراءات المتبعة في تعديله في المادتين 118 – 119 .

وقد فرق الدستور بين نوعين من حالات التعديل ، الاولى التعديلات التي تحصل خلال سنة من تاريخ نفاذ القانون والتي هي من الأمور الفرعية وتستدعي موافقة مجلس الاعيان والنواب باغلبية ثلثي الاراء في كلا المجلسين ، والثانية التعديلات التي تحصل خلال 5 سنوات عبر الاجراءات المنصوصة عليها وهي موافقة مجلس النواب والاعيان باكثرية ثلثي الاعضاء ،وحل مجلس النواب القائم وانتخاب مجلس جديد ، وموافقة مجلس النواب الجديد ، ومجلس الاعيان على التعديل باكثرية ثلثي الاعضاء وعرض الموضوع على الملك للمصادقة ونشره في الجريدة الرسمية (4) ومن الجدير بالذكر ان القانون الاساسي 1925 شهد ثلاثة تعديلات في 1925 و 1943 و 1958 على التوالي (5) .

وبخلاف القانون الاساسي لسنة 1925 الذي استغرق 18 جلسة نوقش فيها الدستور مابين 14/6/1924 لغاية 21/7/1924 (6) فأن دستور 27 تموز 1958 (7) كتب في يومين ، فانه لم يحدد اسلوب تعديله ولم يرد فيه اي نص حول التعديل ولم يشهد اي تعديل .

أما دستور نيسان 1963 (8) فلم يتطرق لاجراءات تعديله بصورة صريحة الاّ انه يبدو ان عملية التعديل تعود للمجلس الوطني لقيادة الثورة ولم يشهد اي تعديل .

وبالرغم عدم توضيح اجراءات تعديله في دستور نيسان 1964 (9) ، الاان امر التعديل يعود لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وقد اجريت سته تعديلات عليه .
وكان دستور ايلول 1968 (10) واضحاً في اجراءات التعديل اذا نصت المادة 92 على ذلك وقد شهد اربع تعديلات .
نفس الشيء ينطبق على دستور تموز 1970 (11) اذا نصت المادة 66 على اجراءات تعديل الدستور وهي صلاحية مجلس قيادة الثورة (ثلثي الاعضاء) وقد شهد خمس وعشرون تعديل للمدة مابين 22 تموز 1973 و 18 تموز 2000.
والنص على اجراءات التعديل وبشكل تفصيلي واكثر وضوحاً احتواها مشروع دستور 1990 (12) اذ نصت المادة 170 – 171 – 172 على اجراءات التعديل التي حددت برئيس الجمهورية ومجلس شورى الدولة (حالياً مجلس الدولة) ومجلس الشورى والعرض على الاستفتاء .
وما يمكن تسجيله من ملاحظات على هذه الدساتير هو مايلي :–
أ – ان معظمها دساتير مؤقته وليست دائمية .
ب – ان جميعها دساتير مدونة وليست عرفية .
ت – ان القانون الاساسي 1925 وهو من الدساتير الجامدة حدد اجراءات التعديل بشكل موضوعي ودستوري افضل من بقية الدساتير رغم عدم طرح موضوع الاستفتاء على التعديل .
ج – ان مشروع الدستور 1990 حدد اجراءات التعديل اكثر من بقية الدساتير الجمهورية مع اضافته الاستفتاء .
ح – ان التعديلات الدستورية ، سواء تعقّدت اجراتها ام تبسّطت ، كانت جزءاً من الثقافة الدستورية من التجربة الدستورية العراقية مع التأكيد على الفارق مابين نظم سياسية ديمقراطية وإن كانت محدودة مع نظم سياسية غير ديمقراطية .

المفصل الثاني: خيار اعتماد ماهو كائن افضل مما كان وسيكون.

يذهب هذا التصور الى ان ماهو كائن هو الدستور العراقي لسنة 2005 النافذ والقانون الذي مهد له وسبقه ، قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 (13) هو افضل مما كان قبل 9/4/2003 باعتبارهما يشكلان نمط لفلسفة سياسية تؤمن بالديمقراطية والتعددية السياسية والحزبية مغاير لنمط الاستبداد والسلطوية (باستثناء العهد الملكي وعهد الجمهورية الاولى 1958–1963)، وحتى وأن كانت هناك بعض المثالب والاشكاليات في دستور 2005 الاّ انه قطعاً أفضل من بقية الدساتير التي سبقته وهو في حاله الان افضل مما سيكون.

ويمكن تسجيل الملاحظات على دستور 2005 بما يلي :–

أ – الأخذ بالنظام البرلماني (14) وعلى نمط ، القانون الأساسي لسنة 1925 مع الفارق مابين دولتي الاحتلال وطبيعة نظمها السياسية فالاخذ بالبرلمانية في 1925 جاء متوافقاً مع ، نمط النظام السياسي البرلماني البريطاني اما بعد 2003 فالعراق لم يأخذ بالنظام المتبع في دولة الاحتلال وهو الرئاسي . وقد اختلفت القوى السياسية في توجهاتها حول نوع النظام السياسي الواجب اتباعه ومازال الاختلاف والسجال حتى اليوم (15) .

ب – تحويل الدولة العراقية من دولة بسيطة الى دولة مركبة اللامركزية السياسية (الفدارلية) واللامركزية الادارية (مجالس المحافظات) (16) .

ت – ان الدستور كان نتاج جمعية وطنية منتخبة ولجان دستورية وعبر الاستفتاء الشعبي (17).

ث – تم تمرير الدستور بالتوافق (18) والترحيل ، الذي اوجد عرفاً دستورياً في البلاد والذي اثر في الحياة السياسية العراقية بشكل سلبي الى حد كبير (19)

ج – انه من الدساتير الجامدة والدائمية .

ح – ان هذا الدستور فتح شهية الكتاب والباحثين والاكاديميين من جهة والسياسيين من جهة اخرى ووصفه باوصاف عديدة مثل مأزق الدستور، الالغام في الدستور، مراجعات في الدستور، ذكورية الدستور، الدستور الناقص، التناقضات في الدستور، تعارض النصوص الدستورية ، الغموض الدستوري سواء كان النسبي ام المطلق، اللفظي ام النصّي ونقص النصوص الدستورية (20) .

اما عن مسأل التعديل في دستور 2005 وهو من الدساتير الجامدة . (21) فقد وضع اجراءات معقدة في مسألة التعديل الدستوري ووضع كذلك حظراً زمنياً على تعديل بعض فقراته فعلى الرغم من ان دستور 2005 أعطى الحق لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين او لخمس اعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور إلا انه لم يجز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الاول منه والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين لمجلس النواب العراقي وفضلاً عن الحظر الزمني اشترط للتعديل الدستوري موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب بالاستفتاء على التعديلات ، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام .

كما إن الدستور وفي المادة (126) ثالثاً بين الآليات الواجب اتباعها لتعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند ثانياً من المادة (126) ، إذ اشترط لتعديل هذة المواد موافقة ثلثي اعضاء مجلس النواب وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة ايام ، كما منع الدستور إجراء اي تعديل على مواده التي من شأنها الانتقاص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الاقاليم المعني ، وموافقة أغلبية سكان الإقليم باستفتاء عام كما ورد في المادة (126) رابعاً من الدستور .

لكن الدستور العراقي لعام 2005 جاء بمادة أخرى هي المادة (142)، والتي استثناها مماورد في أحكام المادة (126) الخاصة بالتعديلات الدستورية، وهذا الاستثناء سيبقى ساري المفعول إلى أن تنتهي اللجنة التي أقر الدستور وهذه اللجنة تعنى بمسألة التعديلات الدستورية التي انيطت بها وهي فعليا لم تنجز أعمالها.

ولكي تصبح التعديلات التي ستضعها اللجنة المكلفة وفق المادة (142) من الدستور نافذة المفعول ، يجب ان يوافق على هذة التعديلات أعضاء مجلس النواب بالأغلبية المطلقة ، كما يجب الحصول على موافقة الشعب العراقي عن طريق الاستفتاء ، وهذا الاستفتاء يعد ناجحاً بأغلبية المصوتين عليه على ان لايرفضة ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات او أكثر .

المفصل الثالث :- خيار اعتماد ان ماسيكون افضل مما هو كائن .

يذهب هذا الخيار الى ان اجراءات التعديل والسعي للاستفادة من اخطاء التجربة الدستورية السابقة خلال 15 عام سيفضي الى وجود دستور افضل من حيث التطبيق والالتزام مماهو علية مطبق حالياً .

تم تشكيل لجنة لمراجعة الدستور(22) من قبل مجلس النواب العراقي وقدمت تقريرها الى المجلس في 21/5/2007 مع مسودة الدستور المعّدل في 30/7/2009 ، وهذه المسودة قدمت ب 186 مادة والملاحظ ان اللجنة حددت ثلاث قضايا، الاولى هي المتفق عليها والثانية المختلف عليها والثالثة المتنازع عليها كما سيتم تحديدها في المخطط ادناه مع ملاحظة ان الدستور بقي على حاله من دون اي تعديل يذكر رغم ان اللجنة شكلت في الدورة الاولى لمجلس النواب ونحن قد دخلنا الدورة الرابعة لمجلس النواب .

ت	المتفق عليها	المختلف عليها	المتنازع عليها
1	تعزيز السيادة العراقية	الهوية الاسلامية	النفط الغاز
2	سلامة الوطن مسؤولة الجميع	دور الدولة في رسم بناء الاقتصاد وامر	صلاحيات الحكومة والاقاليم

		اصلاح الاقتصاد	والمحافظات
3	محاربة الارهاب الممارسة والفعل وليس حظر الكيان والمنهج	ذكر الشبك	سلطة الاقاليم في تعديل القانون الاتحادي في حال وجود تناقض بين الدستور وقانون الاقليم
4	تعديل المادة 9 حول موضوع المليشيات		المادة 140 والمناطق المتنازع عليها في كركوك
5	ابقاء الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية ولكن بالالتزام باحكام دينية ومذهبية حين التقاضي		
6	مجلس الاتحاد (18 المادة)		
7	المحكمة الدستورية بدلاً من المحكمة الاتحادية واختصاصاتها مراقبة دساتير الاقاليم		

ان عجز البرلمان عن اجراء التعديلات الدستورية يجعلنا نساءل هل ان فكرة التعديل الدستوري قد ماتت ام انه من الممكن ان تطرح من جديد ؟ مع اقرارنا بان المشكلات قد ازدادت بمرور التجربة من 2009 وحتى 2018 ، اذ طرأت العديد من المشاكل الجديدة مع تعّقد ماهو موجود منها .

وعند الاجابة يمكن تحديد النقاط التالية :-

أ – ان أزمة عدم الثقة (23) التي صاحبت عملية كتاب الدستور ، هي ذاتها التي رافقت عملية مراجعة الدستور ولذلك فان النتيجة الحتمية لعدم الثقة هذه هو عدم انجاز التعديلات بالسابق وربما في المستقبل ايضاً .

ب – ان النخب السياسية التي من سماتها التصارع (24) وعدم استيعاب الآخر وليست من مما يطلق عليهم في ادبيات السياسة برجال الدولة ، هي التي سيطرت على لجنة كتابه الدستور وصياغة مواده وهي التي ايضا قادت عملية المراجعة الدستورية ولذلك فان التصارع انعكس على عملية المراجعة ومنعها من انجاز ماهو مطلوب . وهنا تتوه علينا أن تسوه ومن باب الانصاف ان عدد قليل من أعضاء لجنة كتابة الدستور امتلكوا المواصفات العلمية والاكاديمية والخبرة

الجيدة لكتاب الدستور ولكن لم تكن لهم الريادة في تحديد مواد وبنود الدستور (كافكار وتوجهات ورؤى) وهنا نميزّ مابين كتابة وتحديد الدستور من حيث الصياغة وتحديد الدستور من حيث المحتوى.

ت – ان مراجعة الدستورية الشاملة مع وجود سقف زمني أمدّه اربعة أشهر شيء غير منطقي وكان من الاجدى تحديد الاولويات وليس السقوف الزمنية وتعديل المتفق عليها كأولوية ومن ثم الانصراف لبقية الاولويات .

ث – ان الدستور النافذ لسنة 2005 وبمواده 144 بصياغاته الخاطئة وغموض عباراته ونواقصه كان يفترض ان يُعدل بطريقه مكثفة وليس اضافة مواد جديدة للدستور ولتصل المسودة الى 186 مادة .

ج – ان الدستور الناتج عن محاصصة وتوافقيه لابد أن تكون مراجعته محاصصاتية وتوافقية أيضا ولذلك فان المعنى الحقيقي للتعديل سيكون مفقوداً .

ان عملية المراجعة للدستور والبحث في تعديله ستبقى قائمة ولكن لابد ان ترافق عملية المراجعة والتعديل بعض الاشتراطات الضرورية لاتمام التعديل الدستوري ومنها مايلي:

1– الاخذ بالحسبان المتغيرات والعوامل التي دخلت في حّيز النشاط السياسي والعراقي منذ 10/6/2014 وظهور داعش والتأثيرات والنتائج التي خلفّها هذا الظهور من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وعلى مستوى ادارة الدولة والسلطة والحكومة وطبيعة تعامل القوى السايسية والحزبية بعضها للبعض الآخر.

2– ضرورة اشتراك شخصيات اكاديمية مستقلة ومحايدة وغير مؤدلجة عند مراجعة الدستور والبحث عن تعديلات مضمونة ومقبولة من الجميع وذلك لسببين الاول يخص اهمية اشتراك القواعد الاجتماعية ومنها الاكاديمية في عملية التعديل والثاني يتمثل في ان عملية الاشراك تسّد الفجوة مابين المتنازعين والمنقسمين باستناد ان الطرح الاكاديمي الفني يقود لاتفاقات يُعتمد عليها .

3- تحديد المعادلة المناسبة التي مفادها هل نحن بحاجة الى سياسة التعديلات ام تعديل السياسات ؟ ونحن نذهب باتجاه ضرورة تعديل السياسات لانها مهمة وحيوية لاعادة الحياة للظاهرة السياسية العراقية .

4- تحديد الاولوية المناسبة هل هي اجراءات التعديل فيما في فلسفة ادارة الدولة (25)، ام في نوع النظام السياسي وطبيعته (26) ام في فلسفة الحقوق والحريات والعدالة الاجتماعية لان النخب اهتمت وانشغلت كثيراً بالمضمون السياسي الجزئي واغفلت المضمون الاجتماعي وهو الأهم .

5- تحديد الاولوية في التعديلات هل هي في الآلية والوسيلة أم في ألغاية ؟ بمعنى هل اجراء التعديل بآلياته المعهودة بمقاصد تعزيز الدستور والدستورية وخدمة المواطن أم ان المقاصد هي تحقيق مصالح ضيقة تخص السياسي بمعزل عن اي شي آخر .

6- تحديد الأهمية من التعديل بالقدر الذي يجعل من الدستور المرجعية السياسية، القانونية للنشاط السياسي العراقي وليس تمشية مصالح حزبية مكوناتيه على حساب هذه المرجعية.

7- ان الالتزام بالدستور ومواده (27) واحترام قواعده وتطبيقها بشكل عادل وموضوعي سيقضي حتما لنجاحات في تعديل مواده اينما أقتضت الضرورة اما في حال عدم الالتزام بالدستور وعدم احترام مواده فان الحديث عن المراجعه والتعديل سوف لن يقود لايجابيات تُذكر ، وحتى اذا افترضنا امضاء التعديل ولكننا نشك في امضاء التطبيق والالتزام بالدستور بعد ذلك .

8- تجنب اعتماد العرف الدستوري في الحياة السياسية العراقية لانها هي التي اضعفت الدستور وسمحت بالتشكيك به، وهي التي اوجدت الانتقائية في تطبيقاته الى جانب العديد من المخالفات الدستورية (28).

9- ان العمل بالدستور الحالي 2005 سواء بالتعديل ام بدونه في ظل غياب ثقافة سياسية دستورية (29) سيجعل من الصعوبة بمكان ما توفير الوسائل والادوات لنجاح اي دستور في شكله الحالي ام في اجراءات تعديله .

ونذّكر هنا بالمناخ الذي ساد قبل الاستفتاء على الدستور والآلية الذي جرت بها عملية الاستفتاء ، إذ لم تكن الاجراءات بكافيه لاطلاع كل المواطنين والمرشحين على مواد الدستور وكذلك مدى الاستجابة للاراء والملاحظات التي تم طرحها من قبل أصحاب الاختصاص لابل حتى ان عملية الاستفتاء على الدستور بكلمة نعم ام لا بشكل كلي لم يسبقها عرض لمواد الدستور بشكل تفصيلي لعموم الموطنين بشكل موضوع وكامل .

10- نحتاج لمعادلة سياسية جديدة تجعل ألسمو والرقي للدستور على القوانين حقاً ، وسمو الدستور على العرف الدستوري وسمو الدستور على نشاطات ومزاجات النخب السياسية وسمو الدستور على تفسيرات واراء قد تكون متضاربة لاسباب سياسية بحته وهذا كله لن يتم الآعبر مبدأ (30) مأسسة العمل السياسي وترسيخة والاّ فان الحال سيبقى في اطار العمل الانفعالي والمزاجي .

11- ان وجود سلطة قضائية والحفاظ على استقلاليتها الى جانب رأي عام عراقي نابه وقائد وليس انفعالي او تابع ، ومبدأ الدستورية يمكن ان يكون من سبل نجاح عمل الدستور والمضي في اجراءات تعديله .

واذا اردنا تقصّي مستقبل التعديل الدستوري في العراق فان هناك أربعة خيارات الاول هو بقاء الدستور من دون اي تعديل وذلك بسبب الآليات الموجودة في الدستور وتحكمّ التوافقات والمحاصصة بالنشاط السياسي ومنها مسألة التعديل ، خاصة ان النمط السائد من النهج هو حكم زعماء المكونات وتوزيع المغانم ، والذي يجعل من الصعوبة التخليّ عن الامتيازات التي تم الحصول عليها ، والخيار الثاني الذهاب للتعديل الجزئي لبعض المواد الدستورية المتفق عليها

وليست الخاضعة لتصارعات جوهرية مابين القوى السياسية ، اما الخيار الثالث فهو تغير الدستور ، ولاسباب شتى داخلية وخارجية ، وطرح دستور جديد للعراق وهذا يستدعي تعديل النخب والقوى السياسية لمساراتها وتطوير ثقافاتها السياسية وتعديل المنظومة القانونية بالكامل مع تقديم معالجات حقيقية لموضوع المحاصصة والفساد اما الخيار الرابع فهو ، لايتعلق بتعديل الدستور (31) ، بل تعديل السياسات المتبعة ومنها مايخص الالتزام بالدستور واعادة الهيبة لمرجعيته السياسية والقانونية والاخلاقية .

الخاتمة

1- ان التجربة الدستورية العراقية لم تترسّخ حتى اليوم رغم وجود الدستور منذ عام 2005 .

2- التجربة الدستورية انما هي نشاطات ومواقف الاحزاب والقوى السياسية ازاء الدستور ومواده والتي ارتبطت بالمخالفات والانتهاكات الدستورية المتتابعة والانتقائية لمواد من الدستور على حساب بعضها الآخر .

3- ان النخب السياسية العراقية قد أبتعدت عن منطق ومبدأ الدستورية ، بقصد لمصلحة سياسية او بغير قصد لنقص في وعيها الدستوري ، بسبب غياب ثقافة سياسية دستورية ناضجة .

4- ان النخب السياسية العراقية قد أضعفت من سمو الدستور باعتباره المرجعية السياسية والقانونية ، اما بقصد بالرغبة بالذهاب الى نوع جديد من اللامركزية السياسية والادارية او بغير قصد بسبب عدم اشراكها اصحاب الاختصاص القانوني الصحيح في صياغة التشريعات او بسبب تحريفها وتعديلها اثناء التشريع لمصالح سياسية توافقية ان غياب الدستور كمرجعية لحل النزاعات وتنظيم الحكم من المحتّم ان يفسح المجال للصفات المزاجية والانفعالية .

5- ان من ديدن اي دستور، طالما هو صنعته بشرية وضعية وليس مقدساً، ان يخضع للمراجعة والتعديل لانه مامن دستور مثالي ومتكامل بسبب تغير الظروف والأحوال الذي يستدعي البحث عن مسارات التعديل.

6- ورغم وجود نص دستوري في المادة 126 حول اليات تعديل الدستور العراقي لسنة 2005 الاّ ان عملية التعديل هي فكرة ومادة ميتة وصعبة المنال، وحتى في المستقبل المنظور، لان المنظومة التي تم اعتمادها من النخب والقوى السياسية أفضت لوجود شبكه واسعة من المصالح والامتيازات المكوناتية والحزبية والتي تجعل من الصعوبة عليها التنازل عن تلك الامتيازات والمصالح ولو الى حين.

7- ان فشل النخب والقوى السياسية في اجراء التعديل الدستوري وحتى في المجالات المتفق عليها (وهي جزئية) يجعلنا نذهب باتجاه ضرورة تعديل السياسة بدلاً من سياسة التعديل، تعديل السياسة وتحويلها من سياسة صراع ومغانمة الى مساهمة ومشاركة حقيقية وعدم حصر الديمقراطية على انها حكم زعماء المكونات، بل اعادة التعريف والمضمون الحقيقي للديمقراطية وهي بانها حكم الشعب وبالشعب وللشعب.

Abstract))

Any constitution in the world it suppose naturally submit to allendment to response the political , social , cultural changing but the Iraqi constitution didn't witness any amendment for many reasons , one of them is the political conflict between Iraqi groups there for we looking forward to reaching to amend our policy rather .constitution amendment

الهـــوامـــش

1- يذهب احد الباحثين في سياسات الحكم الى " ان استقصاء دستور امه من الامم هو خير وسيلة للبدء في دراسة نظام الحكم فيها " انظر : اوستن رني ، سياسة الحكم ، الجزء الاول ، ترجمة حسن علي الذنون ، المكتبة الأهلية ، بغداد ، 1964 ،ص 117 .

2– انظر : د. رعد الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، بيت الحكمة ، بغداد ، 2004؛ عبد الرزاق الحسني ، تاريخ الوزارات العراقية ، الجزء الأول ، ط 5 ، دار الكتب ، بيروت ، 1978 ، ص 283؛ وائل عبد اللطيف ، دساتير الدولة العراقية للفترة من 1876 لغاية 2005 ، دار الشؤون الثقافية ، بغداد ، 2006؛ د. حسان محمد شفيق ، الدستور ، مطبعة جامعة بغداد ، 1981 .

3– انظر : د. علي يوسف الشكري ، فلسفة تعديل الدستور ، الذاكرة للنشر والتوزيع ، بغداد ، 2017 ، ص 78؛ نواف كنعان ، النظام الدستوري والسياسي لدولة الامارات العربية المتحدة ، مكتبة الجامعة ،ط 2 ، الشارقة 2006 ، ص 57 .

4– انظر : د. رعد الجدة ، مصدر سبق ذكره ، ص 4؛ عبد الرزاق الحسني ، مصدر سبق ذكره .

5– المصدر السابق نفسه .

6– انظر : د. منذر الشاوي، فلسفة الدولة ،الذاكرة للنشر والتوزيع، ط 2، بغداد، 2013، ص 385؛ د. رعد الجدة ، مصدر سبق ذكره ، ص 77 .

7– انظر: د. رعد الجدة، المصدر السابق نفسه ، ص 32؛ د. منذر الشاوي، المصدر السابق نفسه ص 403.

8– من هنا بدأت حركة عسكرة المجتمع والعسكرتارية وأصبح المجلس الوطني لقيادة الثورة وفيما بعد مجلس قيادة الثورة وليس الدولة ، الصيغة السائدة التي حكمت العراق حتى نيسان 2003 . وحول التعديل الدستوري انظر : د. منذر الشاوي ، المصدر السابق نفسه ، ص 403

9– انظر د. رعد الجدة ، المصدر السابق نفسه؛ وائل عبد اللطيف مصدر سبق ذكره ، ص 232؛ د. منذر الشاوي ، المصدر السابق نفسه .

10– انظر:د.منذر الشاوي، المصدر السابق نفسه، ص 404؛ د.رعد الجدة، المصدر السابق نفسه، ص 124.

11– انظر: د.رعد الجدة، المصدر السابق نفسه، ص 137؛ د.منذر الشاوي، المصدر السابق نفسه، ص 404

12– احتوى المشروع مفاصل مهمة في التعديل مثل الاستفتاء ومجلس شورى الدولة وهذا طبيعي لغرض احتواء ضغوطات المجتمع العراقي بعد خروج العراق من الحرب مع ايران 1980 1988 . والايحاء بالرغبة في التغير والاصلاح .

13– انظر : قانون ادراة الدولة العراقية للمراحلة الانتقالية 2004. في القاضي نبيل عبد الرحمن حياوي ، المكتبة القانونية ، بغداد ، 2004؛ صباح صادق الانباري ، قوانين الانتخابات في العراق ، ط 1، بغداد ، 2014؛ وكذلك انظر : الدستور العراقي لسنة 2005 ..وقد ضم الدستور العراقي لسنة 2005 ، 144 مادة دستورية ولكن في المسودة التي قدمت من لجنة كتابه الدستور كان يضم 139 مادة فقط . انظر : مسودة دستور جمهورية العراق : دستورنا خيمتنا ، آب ، 2005. كما تضم المسودة ايضا على ملخص للدستور مع كلمة لرئيس لجنة اعداد الدستور الشيخ همام باقر حمودي. ومن الجدير بالذكر ان هنالك مسودة دستور

اخرى قد طرحت للعراق. انظر : مركز دراسات الوحدة العربية ، برنامج لمستقبل العراق بعد انهاء الإحتلال ، ط 1 ، بيروت ، 2005 ، الفصل الأول ، ص ص 35 – 60 .

14 – انظر : الدستور العراقي لسنة 2005 وقد نصت المادة الاولى منه على " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني) ديمقراطي وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق .

15– حول المجال السياسي في صلاحية النظام السياسي الذي ينبغي ان يتبع في العراق : انظر د. احمد يحيى الزهيري ، العملية السياسية في العراق بعد 2003 دراسة في اشكالية الرئاسات الثلاث ، دار السهنوري، بيروت ، 2017 ، ص ص 430 – 449؛ اثير ادريس عبد الزهرة ، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، دار مكتبة البصائر ، ط 1 ، بيروت ، 2013 ، ص 282.

16 – انظر حول الفدرالية : بشكل عام جورج اندرسون ، مقدمة عن الفدرالية ، منتدى الانظمة الفدرالية ، 2008؛ رونالداك واتس ، الانظمة الفدرالية، ترجمة غالي برهومه واخرون ، منتدى الاتحادات ، كندا ، 2006. وحول الفدرالية في العراق انظر: د. منذر الشاوي ، مصدر سبق ذكره ، ص 172؛ د. عبد الجبار احمد عبد الله ، الفدرالية واللامركزية في العراق ، مؤسسة فيرديش ، ايبرت ، عمان ، 2013 ، ص 57 . وقد نصت المادة 116 من دستور العراقي لسنة 2005 على : يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة واقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية . وفي الواقع فان قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة 2004 اشار الى نوع الفدرالية وذلك في المادة 4 من قانون " الحقائق الجغرافية والتاريخية " ولكن الدستور العراقي لسنة 2005 لم يحدد نوع الفدرالية .

17– حول الانقسام مابين الرؤى حول الدستور انظر: د. نديم الجابري ، البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم ، مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر ، بغداد ،2018؛ مجموعة مؤلفين ، الدستور العراقي الدائم (ماله وما عليه) ،المعهد العراقي لحوار الفكر ، ط 1 بغداد ، 2013؛ اثير ادريس عبد الزهرة، مصدر سبق ذكره ،ص 83

18– انظر: د. هاتف المحسن الركابي، التنظيم الدستوري والعملية التشريعية في النظام الفدرالي في العراق وفق دستور جمهورية العراق لسنة 2005، دار الاساتذة للطباعة والنشر والتوزيع، ط 1، بغداد 2016 ، ص 145؛ د. احمد يحيى الزهيري، مصدر سبق ذكره، ص 360؛ د. سلام كامل كرم، الدستور كعمل غير متكامل: صنع وأبطال (تغيير) علاقات السلطة في العراق 2003 –2010، دار الرواد المزدهرة، بغداد، 2017، ص 177.

19 – العرف الدستوري هو قاعدة مطّردة يُقصد بها تنظيم العلاقات بين السلطات الحاكمة بعضها ببعض أو فيما بينها وبين الافراد بحيث تصبح هذه القاعدة عامة ملزمة. أنظر : نواف كنعان ، مصدر سبق ذكره ، ص 33 . والاعراف الدستورية هي قواعد غير مكتوبة في الدستور . تبين ممارسة الحكام لسلطانهم وهذه القواعد تستطيع ان تُكّمل او تعّدل القواعد الموجودة حتى في الدستور المكتوب في بلد ما . أنظر : د. حسان محمد شفيق ، مصدر سبق ذكره ، ص 95.

20 – أنظر : المعهد العراقي الديمقراطي ، التقرير السنوي لواقع الحقوق والحريات في العراق لعام 2006 ، ط 1 ، 2007 ، ص 115 . د. سلام كامل كرم ، مصدر سبق ذكره ، ص .

21 – أنظر : المادة 126 ، المادة 142 من الدستور العراقي لسنة 2005؛ د. علي يوسف شكري ، مصدر سبق ذكره؛ د. سلام كامل كرم ، مصدر سبق ذكره.

22 – عقدت اللجنة اول أجتماعاتها في 15/11/2016 وتشكلت من 29 عضو وبرئاسة الشيخ همام حمودي ونواب له وهم كل من فؤاد معصوم واياد السامرائي . أنظر : اثير ادريس عبد الزهرة ، مصدر سبق ذكره ؛ زيد محمد باقر ، القوى السياسية الاسلامية الشيعية في العراق وموقفها من الدستور 2005 ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية العلوم السياسية ، جامعة بغداد ، 2013 ، ص 130

23 – لعبت أزمة عدم الثقة دوراً سلبياً في الحياة السياسية العراقية وفي المستويات كافة وهذا لاينسجم مع المناخ الديمقراطي والتعددية السياسية والحزبية . ونعتقد ان الازمة هي سبب ونتيجة في الوقت نفسه للمحاصصة السياسية بكافة اشكالها . والتوافقية والتوازن صيغة وآلية متبعة في المؤسسات السياسية والدستورية العراقية كما أن المحاصصة أصبحت جرثومة شرسة في العراق .

وفي مايخص التوازن نصت المادة 12 من النظام الداخلي لمجلس النواب على " يتوافق الرئيس مع نائبيه في هيأة الرئاسة في الاشراف والرقابة على جميع الموظفين والعاملين في ديوان المجلس وفي اتخاذ القرارات المتعلقة بالتعين والايفاد الى الخارج بما يحقق مبدأ التوازن وتكافؤ الفرص" انظر : مجلس النواب العراقي ، النظام الداخلي لمجلس النواب ، ط 6 ، بغداد ، 2013. وفي المادة 138 – خامساً " احتوت على التصويت بالاجماع في مجلس الرئاسة " والاجماع هنا هو تعبير عن التوافق والتوازن . أنظر : المادة 138 – خامساً من الدستور العراقي لسنة 2005؛ وكذلك نصت المادة 9 – عاشراً من قانون المفوضية على " يراعي في تشكيل المفوضية العليا للانتخابات بما يحقق التوازن في تمثيل مكونات الشعب العراقي وفقاً للانظمة والتعليمات . أنظر : قانون المفوضية العليا المستقله للانتخابات رقم 11 لسنة 2007 وتعديله الاول رقم 21 لسنة 2010 . أما مصطلح المكونات فقد وردت في مادتين من مواد الدستور اضافة الى الديباجة ، إذ وردت في المادة 9 – اولاً ، والمادة 142 – اولاً . أنظر د. وائل عبد اللطيف ، التعديلات الدستورية : نقاش في النقاط الخلافية ، دار الرافدين ، بيروت ، ط 1 2017 ، ص 62

24 – ان الديمقراطية تشترط التنافس وليس الصراع وعلاقة الصراع تفترض علاقة خصومة وعداء مابين اللاعبين السياسيين وليس علاقة الشريك في الجغرافيا والمشارك في النشاط السياسي ، اما علاقة التنافس فهي المنطق الطبيعي للعمل السياسي او العمل على جعله هكذا بالادوات السلمية الحضارية . للمزيد أنظر : اوستن رني ، مصدر سبق ذكره؛ د. احمد يحيى الزهيري ، مصدر سبق ذكره ، ص 364 . يرى احد السياسيين العراقيين " ان مفهوم السياسة كما أعتدنا أن نفكر به في البلدان العربية هو مؤامرات واختلاس أموال وخلايا حزبية واجتماعات سرية والعمل الدؤوب دائما وراء الكواليس للمصلحة السياسية ..... ولكن مفهومها اكبر بكثير من هذا السياسة هي روح المواطنة هي حب الوطن والمواطن..... ، "أنظر د. كنعان مكية ، هوامش على كتاب ألفتنة ، منشورات الجمل ، ط 1 ، بيروت ، 2016 ، ص 7

25 – التساؤل هنا هل يتم التراجع عن منطق ادارة الدولة من المركبة الى البسيطة ؟ وهو طريق ليس سالك لاسباب دستورية وسياسية وحتى فكرية والموقف من فكرة المكونات . وعطل لجنة التعديلات الدستورية فهو سبقى في المستقبل سواء كان العراق دولة بسيطة ام مركبة ، برلمانيا كان ام رئاسياً .

26 – مازال موضوع تغيير النظام السياسي العراقي من برلماني الى رئاسي مطروحاً حتى اليوم لاعتبارات عديدة ومنها اعتقاد البعض من انه السبيل الوحيد لانهاء مشاكل العراق. ونحن نعتقد ان المشكلة الحقيقية ليست في طبيعة النظام البرلمانية او الرئاسية بل في الادارة الصالحة الرشيدة للنظام فضلاً عن ان الذهاب للنظام الرئاسي سيشير الى نمط جديد من الصراع السياسي. ومن الجدير بالذكر ان الدعوه للنظام الرئاسي ليست بالجديدة بل بعضها يعود الى بدايات كتابة الدستور مرورا 2009 وبعضها بطرح اليوم مثل الدعوات المتكررة للشيخ قيس الخزعلي للنظام الرئاسي. للمزيد أنظر : د. احمد يحيى الزهيري ، مصدر سبق ذكره ، ص 430 – 449؛ زيد محمد باقر ، مصدر سبق ذكره ، ص 72 ، ص 128.

27 – نلاحظ هنا تمسك كل طرف بالتفسير الذي يعتقد بانه مناسب له ولمصالحه ، والمشكله ان الخروقات الدستورية مازالت مستمرة بسبب عدم الالتزام بالتوقيتات الدستورية رغم وجود قرارات المحكمة الاتحادية واوضح صورة لذلك عدم التواصل لانتخاب رئيس المجلس ونائبيه في الجلسة الاولى للدورة التشريعية الرابعة التي عقدت في يوم 3/9/2018 وتمديد رئيس السن محمد علي زيني موعد الجلسة الى يوم 15/9 وكذلك ماحصل يوم 8/9/2018 بعد الدعوة لعقد جلسة لمناقشة موضوع البصرة . والجلسة التي عقدت والدعوة لها لم يكن لها اساس دستوري ولاحتى في النظام الداخلي لابل ان الجلسة أدت لصراعات سياسية اكثر وامام الراي العام العراقي . للمزيد أنظر : القاضي قاسم العبودي ، تأثير النظم الانتخابية في النظام السياسي : دراسة مقارنه بالتجربة العراقية ، دار ورد الاردنية للنشر والتوزيع ، ط 1 ، الاردن ،2012 ، ص 121 – 122 .

28 – عن المخالفات الدستورية أنظر : د. أحمد يحيى الزهيري ، مصدر سبق ذكره ، ص 358؛ د. مكي ناجي ، الانتهاكات الدستورية في ظل المادة 130 من الدستور – شبكة الانترنت .

29 – أنظر : د. عبد الجبار أحمد عبد الله ، العلاقة بين الثقافة السياسية واللامركزية في العراق ، بحث منشور في الموقع الالكتروني لمركز البيان للدراسات والتخطيط ، أب ،2018 .

30 – المشكله هنا في عدم تشريع قانون المحكمة الاتحادية العليا رغم اكثر من 13 عشر عاماً على تشريع الدستور العراقي لسنة 2005 خلافا للمادة 92 من الدستور أنظر : صباح المفتي ، قانون المحكمة الاتحادية العليا ، بغداد ، 2008

31 – يذهب ألبعض الى ان التصّلب ، بشكل عام الذي تتصف به، معظم الدساتير الفدرالية قد جعل الاشكال الاخرى من التعديل بهدف تحقيق المرونة والتكيف تكتسب اهمية متزايدة ونتيجة لذلك فقد اعتمدت جميع الفدراليات تقريباً اعتماداً كثيراً على اشكال اخرى من التعديل بما في ذلك المراجعة القانونية، وترتيبات ألتعديلات المالية والاتفاقات واشكال التعاون البينحكومي. أنظر رونالدال. واتس. مصدر سبق ذكره، ص 130.