

أثر المحاصصة الحزبية في تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

دراسة مقارنة

**The impact of partisan quotas on amending the Constitution of
the Republic of Iraq 2005**

comparative study

الأستاذ الدكتور

عدنان عاجل عبيد

أستاذ القانون الدستوري

كلية القانون – جامعة القادسية

written by

Prof. Dr

Adnan ajil Obaid

Professor of constitutional law

College of Law - University of Al-Qadisiyah

adnan.ajiel@qu.ed.iq

المستخلص

يتطرق الباحث إلى مشكلة تعديل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ والعقبات المتعلقة بالواقع السياسي المرتبط بالنص الدستوري وأهمها أسلوب المحاصصة الحزبية، فقد قسمت الأحزاب الحاكمة السلطة بينها وحرصت على تداولها رغم أن الدستور لم يتطرق إلى ذلك، لقد ارتبطت عقبات تعديل دستور ٢٠٠٥ بدايات تأسيسه واعتماده على المكونات والطوائف في لجنة كتابته دون زج عناصر الخبرة والتخصص. لذا بحثنا معنى المحاصصة الحزبية وانسجامها مع الديمقراطية التوافقية ودستوريتها مع تفصيل عقبات التعديل من التمثيل المكوناتي في لجنة التعديلات مع فوات المدد الدستورية. وقد وضعنا حلول مناسبة لمعالجة مشكلة التعديل نأمل أن تأخذ طريقها إلى التطبيق.

الكلمات الافتتاحية: التعديلات الدستورية، المحاصصة الحزبية، لجنة كتابة الدستور، لجنة الخمسين، الفقه الدستوري.

Summary

The researcher deals with the problem of amending the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005 and the obstacles related to the political reality related to the constitutional text, the most important of which is the method of partisan quotas.

The ruling parties divided power between them and were keen to circulate it even though the constitution did not address this. The obstacles to amending the 2005 constitution were linked to the beginnings of its founding and its dependence on the components and sects in its writing committee without the inclusion of elements of expertise and specialization.

We discussed the meaning of partisan quotas and its consistency with consensual democracy and its constitutionality, detailing the obstacles to the amendment of component representation in the amendments committee with the lapse of constitutional terms. We have developed suitable solutions to address the problem of modification. We hope that it will find its way to implementation.

keywords: constitutional amendments, partisan quotas, constitution writing committee, committee of fifty, constitutional jurisprudence.

مقدمة

بسم الله الرحمن الرحيم

يُنْتَظَر من التعديلات الدستورية ان تحل الازمات، لكن ليس بالحسبان ان تتحول التعديلات نفسها الى ازمة. نعم. فقد احتضن العراقيون دستور جمهوريتهم لسنة ٢٠٠٥، كونه باكورة حياة دستورية مستقرة قائمة على أساس الديمقراطية بعيدا عن الهزات العنيفة في انتقال مقاليد الحكم والسلطة.

الا ان الغريب ان هذا الدستور جاء نتاجاً لمرحلة عصبية شكلتها احداث جسام أهمها احتلال البلاد عام ٢٠٠٣. لذا كان المراد منه ان يتخلص من تلك المرحلة ويضع أسس حياة نيابية جديدة ويكفل الحقوق ويصون الحريات، مع حرص واضعيه (غير المختصين بصياغة الدساتير) على تكريس مكاسبهم ومصالح الأحزاب والكيانات التي ينتمون اليها، مما جعل الدستور يحتمل ما لا يطيقه وسط معارضة مقاطعين له ولفكرة الانتخابات بأسرها.

هذا وتنبع أهمية البحث من بيان تأثير ممارسة السلطة بالأسلوب الحالي (المحاصصة الحزبية) على اجراء التعديلات الدستورية بوصفها مؤثر كبير تمسكت به الطبقة السياسية الحاكمة وامنت به لذا لانكرس جهدا كبيرا في هذا المقام لبحث فكرة التعديلات الدستورية بوصفها القانوني، فكثيرة هي الدراسات التي تناولتها، ولكن ننظر اليها من زاوية أسلوب التحاوص الحزبي.

ويمكن هدف البحث في تخليص الدستور من وادي الازمات التي ادخله فيها الحكام بعدم احترامهم لأحكامه من جهة، وغياب الضمانات القانونية الرصينة والحيصية التي تكفل محاسبتهم وردعهم، ليكون الدستور الجديد ملبياً لآمال الأجيال الناشئة والقادمة، كيلا تنزلق البلاد مجددا دومة الصراع العنيف على السلطة كالانقلابات العسكرية والاحتلال ويكونوا امام عودة القهقرة.

اما مشكلة البحث فتتمحور حول إمكانية اجراء التعديلات وفقا للمادتين ١٢٦ و ١٤٢ من الدستور مع اتباع الطبقة الحاكمة أسلوب المحاصصة الحزبية، وتعبيرها عن تطلعات المحكومين، او تكون صورية تكرر مصالح الحكام او القابضين على السلطة، وعما اذا كان بالإمكان تجاوز العقوبات التي تعترض عملية التعديل والخروج من الازمة.

وقد انتظمت الدراسة على شاكلة غير تقليدية توزعت الى ثلاثة مقاصد الأول يبحث ارتباط ولادة الدستور بفكرة التعديل وبجزئيات ثلاثة الأولى الظروف المحيطة بولادة الدستور، والثانية التمثيل الطائفي للجنة كتابة الدستور، والثالثة لمرافقة فكرة تعديل الدستور لولادته.

والمقصد الثاني تعرضنا فيه الى أسلوب ممارسة السلطة بعد صدور الدستور (المحاصصة الحزبية) بجزئيات ثلاثة عرضت فحواها وربطها بالديمقراطية التوافقية ودستوريتها. والمقصد الثالث عرجنا فيه على عقبات التعديل بجزئيات ثلاثة الأولى خصصناها لمعضلة التعديل الأول والجزئية الثانية للتمثيل المكوناتي للجنة التعديل، والثالثة لفوات المدة الدستورية. واخيرا ختمنا الدراسة بخاتمة عبرنا عنها ب (البداية) وضعنا فيها الحقائق المترشحة من البحث وحلول تمثل خارطة طريق للخروج من ازمة التعديلات الدستورية المرتقبة.

المقصد الأول

ارتباط ولادة الدستور بفكرة التعديل

لقد كان في صدور دستور ٢٠٠٥ بوصفه أول دستور عراقي صدر بطريق ديمقراطي بأسلوب الاستفتاء الشعبي، فتحاً مبيناً انشروحت له الصدور، وبلسماً شافياً لجراح السنون التي خلفتها انظمة الحكومة المولية المستبدية التي توالى في حكمها على البلاد الواحدة تلو الاخرى، فتم به التحول من الافتتات والانغلاق الى الانعتاق والانطلاق^(١).

وبغية الوقوف على ظروف ولادة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لابد من التطرق الى الظروف التي رافقت إصداره والتطرق الى لجنة كتابة الدستور وولادته مع حتمية تعديله.

الجزئية الأولى

الظروف المحيطة بولادة دستور ٢٠٠٥

وشهدت الحقبة الممتدة من ١٤ تموز ١٩٥٨ الى ٩ نيسان من عام ٢٠٠٣ منعطفاً خطيراً في تاريخ العراق السياسي والدستوري اذ طرأت فيها احداث وصراعات كان الهدف منها احكام القبضة على السلطة قدر الامكان. وقد تميزت هذه الحقبة بتدخل القوات المسلحة في شؤون السياسة والحكم مما اضفى على السلطة طابعاً عسكرياً^(٢).

وكان من اهم تلك الاحداث حركة ١٤ تموز لعام ١٩٥٨ وحركة ٨ شباط لعام ١٩٦٣ وحركة ١٨ تشرين الثاني لعام ١٩٦٣ وحركة ١٧ تموز لعام ١٩٦٨. نتجت عن تلك الانقلابات ست دساتير مؤقتة وهي دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨. دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣. دستور ٢٢ نيسان لعام ١٩٦٤. دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤. دستور ٢١ ايلول لعام ١٩٦٨. دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠.

وقد اطلقنا على تلك الدساتير مصطلح الدساتير الانقلابية لأنها وثائق مكتوبة عليها يضعها الانقلابيون بعد نجاح حركتهم لإعادة ترتيب الاوضاع بما يتلاءم مع احكام قبضتهم على السلطات متجاهلين الاسس الديمقراطية في وضع الدساتير وما تضمنته من احكام^(٣).

ولهذا يمكن تحديد ملامح هذه الطائفة من الدساتير بفقدانها الشرعية واقترانها بصفة التأقيت غير المحدد وتركيزها للسلطات وافتقارها للرقابة على دستورية القوانين وارتباطها بمن وضعوها^(٤).

وبعيداً عن الولوج في تفاصيل تلك الحقبة ووصولاً الى مرحلة الاحتلال عام ٢٠٠٣ غدت البلاد بعد اسقاط النظام القائم آنذاك في ٩ / ٤ / ٢٠٠٣، وبعد ان حلت سلطة الائتلاف المؤقتة جميع المؤسسات التي نص عليها دستور ١٦ تموز لعام ١٩٧٠، غدت البلاد في حالة فراغ دستوري. لذا كان من اللازم اصدار دستور جديد يؤسس لهيئات

(١) د. غازي فيصل مهدي. نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان. الطبعة الأولى. موسوعة الثقافة القانونية. بغداد. ٢٠٠٨. ص ٣.

(٢) د. عدنان عاجل عبيد. القانون الدستوري. الطبعة الثالثة. منشورات مكتبة دار السلام القانونية. العراق. النجف الاشرف. ٢٠٢١. ص ٢١٢.

(٣) د. عدنان عاجل عبيد. الدساتير الانقلابية في العراق. بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية. العدد ٢٢ السنة ٨ - ٢٠١٥. ص ٨٩.

(٤) د. عدنان عاجل عبيد. القانون الدستوري. المصدر السابق. ص ٢٥٣.

جديدة تبعاً للتغيرات التي طرأت على شكل الدولة من جهة وعلى طبيعة نظام الحكم من جهة أخرى. ولهذا أصدرت سلطة الائتلاف المؤقتة قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية في ٨ / آذار / ٢٠٠٤ موقِعاً من أعضاء مجلس الحكم الانتقالي^(١).

الجزئية الثانية

التمثيل الطائفي في لجنة كتابة دستور ٢٠٠٥

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

لذا تولت الجمعية الوطنية المنتخبة في ظل قانون إدارة الدولة ومنذ الوهلة الأولى مهمة وضع الدستور، إذ انبثقت لجنة كتابة الدستور من رحمها وتشكلت من بعض أعضاء الجمعية الوطنية ومن آخرين غير ممثلين بها مراعاة لمكونات الشعب الرئيسية، إذ اختارت ٥٥ نائباً بينهم ٢٨ من مكون و ١٥ من مكون معين و ٨ من قائمة ممثلة داخل البرلمان و ٤ يمثلون الاقليات، وبعد أن قاطع مكون معين التمثيل في اللجنة تم ادخال مجموعة لم يكونوا ممثلين في الجمعية رغبة منها في تمثيل كافة المكونات، إذ تم اختيار خمسة وعشرين عضواً تقرر أن يكون خمسة عشر منهم أعضاء فاعلين في لجنة الصياغة والعشرة المتبقية يرافقونهم كمستشارين ولا يحق لهم الاشتراك في المداولات^(٢)، وبعد أن انتهت من مهمتها بوضع مسودة الدستور في ٢٢ / ٨ / ٢٠٠٥، عُرض على الاستفتاء الشعبي في ١٥ / ١٠ / ٢٠٠٥ وشارك فيه المصوتين بنسبة (٦٤,٦%) من مجموعهم البالغ (١٥,٥) خمسة عشرة مليون ونصف نسمة، وقد حاز على نسبة عالية وصلت إلى ٧٩% من مجموع المصوتين^(٣).

وهذا ودخل دستور ٢٠٠٥ حيز التنفيذ في ٢٠ / حزيران / ٢٠٠٦ بعد أن نالت الحكومة العراقية الجديدة ثقة مجلس النواب استناداً إلى المادة ١٤٤ منه.

الجزئية الثالثة

مرافقة فكرة تعديل الدستور مع ولادته

تضمن دستور ٢٠٠٥ عند إصداره نصين تناولا طريقة تعديله، الأول نص المادة ١٢٦ الوارد ضمن الاحكام الختامية، والثاني نص المادة ١٤٢ التي وردت ضمن الاحكام الانتقالية، و تكمن الحكمة من ايراد تعديل الدستور في المادة ١٤٢ في رغبة المشرع الدستوري بتسهيل بعض الاجراءات او الشروط المنصوص عليها في المادة ١٢٦ كما سنوضحه لاحقاً، استجابة لاعتراض بعض الكيانات السياسية على مشروع الدستور وتطميناً لها بإمكانية تعديل احكامه بعد نفاذه^(٤).

(١) طارق حرب. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في بحوث ومقالات. الطبعة الأولى. منشورات دار الحنش. بغداد. ٢٠٠٧. ص ٨

(٢) محمد احمد محمود. تعديل الدستور. الطبعة الأولى، منشورات مجلس النواب العراقي. الدائرة الإعلامية. بغداد. ٢٠١٠. ص ٨٥

(٣) طارق حرب. المصدر السابق. ص ٨

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

وأوردت المادة المذكورة احكام التعديل والمدة الدستورية اللازمة لها واجراء التصويت على التعديل، اذ يتم اقتراح التعديل من لجنة مشكلة من مجلس النواب تضم ممثلين عن المكونات الرئيسية للمجتمع العراقي، تقدم تقريراً عن التعديلات الضرورية الواجب ادخالها على الدستور خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر من تاريخ نفاذ الدستور. وبعدها يصوت مجلس النواب على البت بالتعديلات بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه لتعرض التعديلات على الاستفتاء الشعبي، خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ موافقة مجلس النواب، ويعد الاستفتاء ناجحاً بموافقة اغلبية المصوتين، وعدم رفض ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات او اكثر.

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

المقصد الثاني

أسلوب ممارسة السلطة بعد اصدار الدستور (المحاصصة الحزبية)

بعد نزول احكام دستور جمهورية لسنة ٢٠٠٥ بعد اقراره الى موضع التطبيق، تلقفها الواقع السياسي والذي لم يأت كصورة امينة الى نصوص الدستور، وقد يبدو البون الشاسع بين النص الدستوري والواقع ظاهرة طبيعية في الحياة الدستورية، الا ان الخرق الصارخ لأحكامه يشكل المخالفة الدستورية بعينها، وبين هذا وذاك يبرز أسلوب المحاصصة الحزبية في ممارسة السلطة سلوكاً تمسكت به الطبقة الحاكمة. وبغية الغوص في تفصيلها سنوضح معناها وعلاقتها بالديمقراطية التوافقية ودستوريتها من عدمها.

الجزئية الأولى

فحوى المحاصصة الحزبية

لطالما اخذت فكرة المحاصصة الحزبية صداها ووقعها في عملية توزيع السلطة او الصراع عليها بين القوى السياسية، فعلى الرغم من تمثيل القوى السياسية في مجلس النواب حسب الاصوات التي حصلت عليها، الا ان هدفها يمتد الى التمثيل في مجلس الوزراء بصفة خاصة والسلطة التنفيذية بوجه عام، حسب ما حصلت عليه من مقاعد نيابية حصدها بعدد الأصوات المصوتة لصالحها. وعليه فان المحاصصة الحزبية قاعدة تتمسك الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب للحصول على مناصب وزارية او تنفيذية حسب تمثيلها في السلطة التشريعية (مجلس النواب). ويتم تطبيقه بتحويل الحقائق الوزارية و منصب رئيس مجلس الوزراء الى نقاط، وبعدها يتم احتساب المقاعد النيابية للكتلة داخل مجلس النواب، لتحصل بعدها على الحقائق الوزارية حسب ما تحصل عليه من نقاط نسبة الى المقاعد النيابية، فمثلا يتم تحويل المناصب الوزارية او التنفيذية الى نقاط، وكل نقطة تعادل مقعدين في مجلس النواب، وتحتاج كل كتلة ممثلة في مجلس النواب الى اربع نقاط للحصول الى وزارة غير سيادية وخمس نقاط للحصول على وزارة سيادية، اما تكلفة منصب رئيس مجلس الوزراء فتعادل ١٥ نقطة أي ما يعادل ٣٠ مقعدا نيابيا، ان هذا التقسيم ليس من ابتداء المشرع الدستوري وانما يرجع الى اتفاق الكتل السياسية، وقد يتأرجح هذا الاتفاق

حسب الصفقات المنعقدة بين الكتل السياسية الكبيرة الممثلة في البرلمان، فقد يختلف في جزئياته الا انه لا يخرج عن تلكم الالية في مجملها^(١).

وقد يطلق البعض تسمية المحاصصة الطائفية على هذا الأسلوب تعبيراً عن توزيع المناصب بين الطوائف والمكونات، الا اننا نعتقد ان هذا المصطلح لا يستقيم مع توزيع المناصب على أحزاب متحاصصة لا تمثل مكوناتها بمعنى الكلمة ولا سيما مع النظر الى ظاهرة عزوف الناخبين عن المشاركة في الانتخابات النيابية واتساع حركة الاحتجاجات لعدم الرضا عن أداء السلطات والأحزاب السياسية المتصدية لها^(٢)، لذا تعد تسمية المحاصصة الحزبية أكثر دقة ومنطقاً.

الجزئية الثانية

ربط المحاصصة الحزبية بالديمقراطية التوافقية

قد يبرر البعض أسلوب المحاصصة الحزبية سالف الذكر، بأنه صورة من صور الديمقراطية التوافقية، وهي طريقة للحكم ظهرت مؤخراً بوصفها تطوراً لفكرة ديمقراطية الأغلبية، فقد أفرزت فكرة الديمقراطية بالأغلبية تطبيقاً يشكل أزمة في بعض المجتمعات التعددية القائمة على الانتماء القومي و الديني والمذهبي ، فقد يدفع حكم الأغلبية الجو الأقليات و الإثنيات إلى سلوك سبل أخرى قد تصل إلى العنف لإرغام الأطراف الأخرى على منحها قدراً معقولاً في إدارة الدولة وتداول السلطة، لتضاف اليات حديثة أخرى اما للدستور او للأعراف السياسية في ممارسة السلطة وتعد كل من سويسرا والنمسا وهولندا وبلجيكا تجارب حكم رسخت فكرة الديمقراطية التوافقية. وللإجابة على التساؤل المثار بشأن النظر الى أسلوب المحاصصة الحزبية المطبق في العراق منذ عام ٢٠٠٣ على انه ضرباً من ضروب الديمقراطية التوافقية يقتضي الامر تعريفها وبيان عناصرها، ومن ثم الوصول الى مبتغانا في الإجابة على السؤال المتقدم.

فقد عرفها الفقه الغربي بانها (نوع من النظام السياسي باعتباره جمعاً لوحداث مكون لا تفقد هويتها عند الاندماج في شكل من اشكال الاتحاد)^(٣)، ويرى جانب من الفقه السياسي العربي بانها (توصيف حيادي لنمط معين من الأنظمة السياسية المنتشر عالمياً في نوع معين من المجتمعات)^(٤).

اما الفقه العراقي فيعرفها بانها (إستراتيجية في إدارة النزاعات من خلال التعاون والاتفاق بين مختلف النخب، بدلاً من التنافس واتخاذ القرارات بالأكثرية)^(٥).

ومما تقدم يظهر جلياً انها طريقة حكم تتلافى سلبيات حكم الاغلبية بمنح القوميات او الاقليات الاخرى مكانة الاشتراك في ادارة شؤون الدولة والحكم والاعتراض وترتيب الاثر عليه.

(١) د. عدنان عاجل عبيد. جودة احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق. الطبعة الأولى. منشورات دار السلام القانونية. العراق. النجف الاشرف. ٢٠٢١. ص ١٧٠.

(٢) للمزيد من التفصيل. انظر حسين سلمان سكر. ظاهرة العزوف عن المشاركة في الانتخابات العامة وتأثيرها في شرعية السلطة. الطبعة الأولى. منشورات زين الحقوقية. بيروت. ٢٠١٩. ص ٣٣ وما بعدها.

(٣) ارنت ليبهارت. الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد. الطبعة الأولى. الفرات للنشر والتوزيع. بغداد – بيروت. ٢٠٠٦. ص ١٣.

(٤) د. رغيذ الصلح. الديمقراطية التوافقية في اطارها العلمي واللبناني. الطبعة الاولى. اصدارات مشروع برنامج الامم المتحدة الانمائي في مجلس النواب اللبناني. بيروت. ٢٠٠٧. ص ٥

(٥) شاكر الانباري. الديمقراطية التوافقية – مفهومها ونماذجها. الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠٠٧. ص ٩.

وثمة خصائص اربع للديمقراطية التوافقية الاولى الحكم من خلال ائتلاف واسع من الساسة في مجتمع تعددي، والثانية منح الاعتراض المتبادل بين مستويات الحكم والقرار، والثالثة النسبية أي تمثيل المكونات حسب نسبة تمثيلها في البرلمان، والرابعة منح كل قطاع عالية^(١) من الاستقلال في ادارة شؤونه الداخلية الخاصة وللممثل على ما تقدم تتركز السلطات بيد الجمعية الوطنية في سويسرا ويتكون المجلس التنفيذي من سبع اعضاء يمثلون حسب قوتهم الانتخابية، عضوين لكل من الراديكاليين والاشتراكيين والكاثوليك، وعضو واحد من حزب الفلاحين. وفي ماليزيا منح دستورها لعام ١٩٥٧ في المادة (٢-ب) البرلمان حق تعديل حدود الولايات شريطة موافقة تلك الولايات وموافقة مجلس الحكام. وفي النمسا تشكل الحكومات الائتلافية بشكل يتناسب مع حجم الاحزاب الانتخابي. وتتبنى بعض الدول الاوربية صيغة النظام الفيدرالي من اجل تحقيق الاستقلال الفئوي بدرجة عالية منها المانيا وسويسرا وكندا^(٢).

وبشان مقومات الديمقراطية التوافقية فاهمها وجود تقاليد توافقية سابقة تقلل من حدة النزاع، وولاءات غالبية تدفع الى التماسك وتكريس الوحدة الداخلية ضد الخطر الخارجي، واقتصاد قوي ومتين يكرس الديمقراطية. اما معرقلاتها فاهمها انعكاس النزاعات الدولية والاقليمية على الانقسامات الداخلية، واحتكار القوة المسلحة من جماعات قادرة على استخدامه، مع التفاوت في الموارد والتوزيع غير العادل للثروات^(٣).

وبعد هذا العرض وعودا على بدء هل ان اسلوب ممارسة السلطة في العراق هو انعكاس حقيقي لفكرة الديمقراطية التوافقية ؟

نقول يقينا قاطعين ان اسلوب المحاصصة الحزبية المتبع في العراق بعيداً بعد المشرقين عن الديمقراطية التوافقية وللاسباب التالية:

- (١) تأتي مرحلة الديمقراطية التوافقية بعد اتباع صيغ الديمقراطية بالأغلبية ويصدق هذا في جميع الدول التي طبقتها، في حين ظهر اسلوب المحاصصة بعد زوال حكم دكتاتوري مقيت دون المرور بمرحلة حكم الاغلبية.
 - (٢) تلعب الدول الاقليمية دورا كبير في اجراء الانتخابات وتعزيز الانقسامات، بل ان اغلب الكتل السياسية تستقوي على بعضها بدول اقليمية تستمد منها الدعم والعزم.
 - (٣) تشيع ثقافة الحكم الرشيد وقسوة المال العام في الدول التي تتبنى الديمقراطية التوافقية، لذا لا يمكن الحديث عنها مع استباحة المال العام وارتفاع معدلات الفساد الاداري والمالي الناتج عن الفساد السياسي وتعرض الاقتصاد بين الفينة والاخرى الى هزات عنيفة ناتجة عن اعتماده ريع بيع النفط العام وغياب تنوعه، وما ينتج عنها من ارتفاع في معدلات البطالة ونقص حاد في الخدمات^(٤).
- وعليه لا صلة تذكر بين الديمقراطية التوافقية حسب مفهومها المتقدم والمحاصصة الحزبية في العراق.

(١) ارنت ليبهارت. المصدر السابق. ص ٤٧.

(٢) ارنت ليبهارت. المصدر السابق. ص ٥٦.

(٣) د اكرم محمد علوان. الطائفية واثرها على النظام السياسي في لبنان. منشورات كلية الاداب – الجامعة الإسلامية. غزة. ٢٠١١ ص ٢٥، د. بهاء الدين مكاو. تسوية النزاعات في السودان. الطبعة الأولى. الراصد للدراسات. الخرطوم. ٢٠٠٦. ص ٤٩

(٤) للاطلاع على معدلات الفساد الإداري والمالي انظر تقرير هيئة النزاهة لعام ٢٠٢١. منشور على موقع هيئة النزاهة https://nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=6848 تاريخ الزيارة ٢١ / ٤ / ٢٠٢٢، وللمزيد من الاطلاع على فكرة الحكم الرشيد انظر د حسن فالح حسن الهاشمي. التنظيم الدستوري للحكم الرشيد. بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة. المجلد ١ العدد ٥ / سنة النشر ٢٠٢١ ص ٥٣ وما بعدها.

الجزئية الثالثة

دستورية المحاصصة الحزبية

لم يشر دستور ٢٠٠٥ صراحة او ضمناً الى فكرة المحاصصة الحزبية، الا ان المحكمة الاتحادية العليا تطرقت اليها في احكامها عبر مرحلتين:

المرحلة الاولى: قضت فيها بدستورية المحاصصة في توزيع الحقائق الوزارية اذ جاء في حكمها الصادر في ٢٠١١/١٠/١٨ بان (... وان الوزارة الحالية هي وزارة (شراكة وطنية) جرى التوافق السياسي على تسمية اعضائها ومنهم الوزراء وكالة، وجرى التوافق بين الكتل السياسية على توزيع حقائق هذه الوزارات فيما بينها وكل حسب استحقاقه البرلماني وان تسمية وزراء هذه الوزارات يتم بالتوافق بين هذه الكتل الممثلة في الوزارة الحالية وتقديم الاسماء الى مجلس النواب لمناقشتها والتصويت بالثقة او بعدم الثقة عليها...) (١) وبذلك اقرت المحكمة بحكمها هذا الممارسات العملية في تشكيل من توزيع المناصب حسب الاستحقاق الانتخابي للكتل البرلماني مؤسسة بذلك لقاعدة دستورية نابعة من حكم قضائي ملزم للسلطات كافة (٢).

ان هذا الاسلوب في تشكيل الحكومة اوجد وزارات مهیضة الجناح لا تقوى على القيام بواجباتها من تحقيق التنمية ومكافحة الفساد بل انها اسهمت وزادت من سطوته في مؤسسات الدولة.

المرحلة الثانية: مرحلة العزوف عن خلع الدستورية على المحاصصة، فقد تراجعت المحكمة عن التسليم بدستورية فكرة الاستحقاق الانتخابي بفعل الضغط الشعبي وموجه الاستياء والتظاهرات من تقسيم الحقائق الوزارية على الكتل السياسية اذ قضت بحكمها الصادر في ٢٠١٩/١٠/٢٨، بعدم دستورية قرار مجلس النواب ذي العدد ٤٤ لسنة ٢٠٠٨ المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤١٠٢) من ٢٠٠٨/١٢/٢٤ (٣).

وجاء في حكمها بان (ان قيام القوائم والكتل السياسية بالمطالبة بمناصب وكلاء الوزارات ورئاسة الهيئات والدرجات الخاصة في اجهزة الدولة وفق استحقاقها هو الاخر لا سند له من الدستور... ان السير في خلاف ما نص الدستور عليه قد خلق ما يدعى بـ (المحاصصة السياسية) في توزيع المناصب التي ورد ذكرها وما نجم من ذلك من سلبات اثرت في مسارات الدولة وفي غير الصالح العام اضافة الى مخالفتها لمبدأ المساواة بين العراقيين... وخالفت كذلك مبدأ تكافؤ الفرص...) (٤).

(١) حكم المحكمة في الدعوى ٥٣/اتحادية/٢٠١١ في ٢٠١١/١٠/١٨ منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا على الويب سايت <http://iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة ٢٠١٩/١٢/٢٥. مع التنويه الى ان المحكمة لها الولاية العامة بالنظر في دستورية التشريعات الصادرة من مجلس لنواب وكذلك المنازعات المحددة بموجب احكام دستور ٢٠٠٥. د فريد كريم علي. تدخل القضاء في تكوين السلطة التشريعية. بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة المجلد ١ العدد ١ سنة النشر ٢٠٢٠ ص ٣٠٥.

(٢) نصت المادة (٩٤) من دستور ٢٠٠٥ على انه (احكام وقرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة).

(٣) اذ جاء في الفقرة السادسة من القرار المذكور بان (تنفيذ المتفق عليه من مطالب القوائم والكتل السياسية وفق استحقاقاتها في اجهزة الدولة لمناصب وكلاء الوزارات ورؤساء الهيئات والمؤسسات والدرجات الخاصة وعلى مجلس النواب الاسراع في المصادقة على الدرجات الخاصة).

(٤) حكم المحكمة في الدعوى ٨٩/اتحادية/٢٠١٩ في ٢٠١٩/١٠/٢٨ منشور على موقع المحكمة على الويب سايت <https://iraqfsc.iq> تاريخ الزيارة ٢٠١٩/٤/٣٠.

ان تقرير المحكمة لعدم دستورية الاستحقاق الانتخابي يطوي صفحة سنوات عجاف كانت فيها الحقائق والمناصب التنفيذية تتوزع توزيع الغنائم على غير منوال وان اتت هذه الخطوة متأخرة من المحكمة هي افضل من ان لا تأتي مطلقاً، وعليه كل حكومة تتشكل وفقاً لأسلوب المحاصصة تكون عارية عن الشرعية مفتقرة للدستورية.

المقصد الثالث

عقبات تعديل دستور ٢٠٠٥

تتبدى عقبات تعديل دستور ٢٠٠٥ جلية عند التعرض لمعضل التعديل الاول، والتمثيل المكوناتي للجنة التعديل الاول، وفوات المدة الدستورية للتعديل.

الجزئية الاولى

معضلة التعديل الاول

كان يفترض اجراء التعديل الاول لدستور ٢٠٠٥ خلال بضعة اشهر من صدوره، اذ الزم المشرع الدستوري لجنة التعديلات الدستورية المشكلة من مجلس النواب ان تقدم تقريراً الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر تتضمن التوصية بالتعديلات الواجب اجراؤها على الدستور^(١)، وقد تصرمت المدة المذكورة وغدت نسياً منسياً لفوات ما يقارب السبعة عشر عاماً، لذا لم ير التعديل الاول النور، والتساؤل الذي يثور، ان الدستور قد حدد اجراءات التعديل بموجب المادتين ١٢٦ و ١٤٢ منه، فبمقتضى أية مادة يعدل للمرة الاولى الدستور؟

للإجابة على التساؤل المتقدم ينبغي ايراد حكم المادتين: (٢)

• **اولاً: التعديل بموجب المادة ١٢٦:** ثمة شروط ومحددات نصت عليها المادة ١٢٦ ينبغي إتباعها عند عملية التعديل يمكن إجمالها بالاتي:

- (١) **من ناحية اقتراح التعديل:** إذ يكون لرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء مجتمعين، أو لخمس أعضاء مجلس النواب حق اقتراح التعديل.
- (٢) **قيود التعديل:** إذ أورد الدستور حظراً موضوعياً مؤقتاً منع بموجبه تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين.
- (٣) **الموافقة على التعديل:** اشترط الدستور موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب على التعديل ليُعرض بعدها على الاستفتاء العام.
- (٤) **إقرار التعديل:** اذ ينبغي إن يوافق الشعب على التعديلات المطروحة في مجلس النواب بالاستفتاء الشعبي ويعد الاستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين.
- (٥) **المصادقة على التعديل:** على رئيس الجمهورية المصادقة على التعديل المقرر بالاستفتاء الشعبي خلال سبعة أيام، ويُعد التصديق حاصلاً بعد انتهاء المدة المذكور وان لم يصادق، مما يعني إن مصادقة رئيس الجمهورية على التعديل وفقاً للمادة ١٢٦ مصادقة حكيمية.

(١) المادة ١٤٢ من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) د.عدنان عاجل عبيد. القانون الدستوري. المصدر السابق. ص ٢٩٥

٦) **تعديل صلاحيات الأقاليم:** إذ لا يجوز إدخال أي تعديل على صلاحيات الأقاليم غير الداخلة في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكان الأقاليم في الاستفتاء الشعبي.

● **ثانياً: تعديل الدستور وفقاً للمادة ١٤٢:**

ويمكن اجمال شروط التعديل وفقاً للمادة ١٤٢ :

١) **اقتراح التعديل:** يتم اقتراح التعديل من لجنة مشكلة من مجلس النواب تضم ممثلين عن المكونات الرئيسية للمجتمع العراقي، تقدم تقريراً عن التعديلات الضرورية الواجب ادخالها على الدستور خلال مدة لا تتجاوز اربعة اشهر من تاريخ نفاذ الدستور.

٢) **قيود التعديل:** لا يسري الحظر الموضوعي المؤقت الوارد في المادة ١٢٦ على التعديلات المتقدمة وبذلك يمكن تعديل المواد الواردة في الباب الاول والباب الثاني اسوة بالمواد الاخرى.

٣) **الموافقة على التعديل:** اكتفى الدستور بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد اعضاء مجلس النواب لتعرض التعديلات على الاستفتاء الشعبي.

٤) **اقرار التعديل:** تطرح المواد المعدلة في مجلس النواب على الاستفتاء الشعبي خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ موافقة مجلس النواب، ويعد الاستفتاء ناجحاً بموافقة اغلبية المصوتين، وعدم رفض ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات او اكثر.

٥) **المصادقة على التعديل:** لم تشترط المادة ١٤٢ مصادقة رئيس الجمهورية الحكيمة او الفعلية على التعديلات بعد عرضها على الاستفتاء الشعبي لذا يمكن القول بأن التعديلات تعد مصادقاً عليها بعد اقرار الشعب لها بالاستفتاء العام.

٦) **تعديل صلاحيات الاقاليم:** يمكن ادخال تعديلات على صلاحيات الاقاليم وفقاً للمادة ١٤٢ دون الحاجة الى موافقة السلطة التشريعية او الشعب في تلك الاقاليم.

ومما تقدم يتضح ان التعديل الأول يتم أجرأه استناداً الى المادة ١٤٢ بوصفها مادة انتقالية وردت ضمن الاحكام المؤقتة التي يتم الاستعانة بها لتعديل المرة الأولى، وبعد البت بالتعديلات إيجاباً ام سلباً، تسري احكام المادة ١٢٦ لإجراء التعديل بعد ان وردت ضمن الاحكام الختامية غير الانتقالية.

وقد اكدت المحكمة الاتحادية العليا بحكمها الصادر في ٢٠١٧/٥/٢١ المعنى المتقدم عندما قضت بان (...)
ان تطبيق احكام المادة ١٢٦ من الدستور عند تقديم مقترح بتعديل مادة او اكثر من مواد الدستور لا يكون الا بعد البت في التعديلات التي اوصت بها اللجنة المنصوص عليها في الفقرة (أولاً) من المادة ١٤٢ ووفق الإجراءات المرسومة بهذه المادة)، وقد جاء حكم الراي المحكمة هذا رداً على طلب تفسيري تقدم به مجلس النواب اليها يستفهم بمقتضاه عن المادة الدستورية التي يتم الركون اليها لتعديل الدستور للمرة الأولى.^(١)

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ٥٤ / اتحادية / ٢٠١٧ في ٢٠١٧/٥/٢١. منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا: <https://www.iraqfsc.iq/t.2017>. تاريخ الزيارة: ٢٠٢٢/٤/٣٠

الجزئية الثانية

التمثيل المكوناتي للجنة التعديل الأول

ثبت بالدليل القاطع والبرهان الساطع ان كل من ارادتي المشرع الدستوري في دستور ٢٠٠٥ والمحكمة الاتحادية العليا بمقتضى حكمها سالف الذكر، قد اتجهتا الى ان التعديل يتم للمرة الأولى استنادا الى المادة ١٤٢، أن المادة المذكورة قضت بأن يكون التعديل مقترحا من لجنة، واشترطت شرطين في تلكم اللجنة.

الشرط الأول: أن تضم في عضويتها أعضاء مجلس النواب فقط.

الشرط الثاني: أن تكون ممثلة لي المكونات الرئيسية في المجتمع العراقي.

وعند التمعن بالشرطين المتقدمين نجد ان الأول منع دخول أعضاء آخرين من غير أعضاء مجلس النواب، وانها اقتضت على المكونات الرئيسية في الشرط الثاني مخالفة بذلك قاعدة المساواة المشار لها في المادة ١٤ من الدستور لتجاهلها المكونات الأخرى وقصرها التعديل على المكونات الرئيسية مجانية مبدأ المواطنة وحق المشاركة في الشؤون العامة^(١).

وعند الرجوع الى تجارب الدول المقارنة وتعاملها مع انبثاق مقترحات التعديلات الدستورية فقد أصدرت رئاسة الجمهورية المصرية قرارها ذي العدد ٥٧٠ في ٢٠١٣/٩/١ بتشكيل لجنة الخمسين المكونة من خمسين عضوا تقوم بدراسة مشروعات التعديلات الدستورية الواردة اليها من لجنة الخبراء المشار لها في المادة ٢٨ من الإعلان الدستوري الصادر في ٢٠١٣/٧/٨ وعلى اثرها تم تعديل مجمل احكام دستور ٢٠١٢ بدستور ٢٠١٤^(٢).

وقد ضمت لجنة الخبراء (اثنتين من أعضاء المحكمة الدستورية العليا وهيئة المفوضين بها واثنتين من قضاة القضاء العادي واثنتين من قضاة مجلس الدولة وأربعة من أستاذة القانون الدستوري بالجامعات المصرية وتختار المجالس العليا للهيئات والجهات القضائية المذكورة ممثلها ويختار المجلس الأعلى للجامعات أستاذة القانون الدستوري وتختص اللجنة باقتراح التعديلات على دستور ٢٠١٢ المعطل)^(٣).

اما لجنة الخمسين فقوامها اعضاء يمثلون (كافة فئات المجتمع وطوائفه وتنوعاته السكانية، وعلى الأخص الأحزاب والمثقفين والعمال والفلاحين وأعضاء النقابات المهنية والاتحادات النوعية والمجالس القومية والأزهر والكنائس والقوات المسلحة والشرطة والشخصيات العامة، على أن يكون من بينهم عشرة من الشباب والنساء على الأقل، وترشح كل جهة ممثلها، ويرشح مجلس الوزراء الشخصيات العامة)^(٤).

(١) نصت المادة ١٤ من دستور ٢٠٠٥ على انه (العراقيون متساوون امام القانون دون تمييز بسبب الجنس او العرق او القومية او الأصل او اللون او الدين او المذهب او المعتقد او الرأي او الوضع الاقتصادي او الاجتماعي)، وهذا النص يضع قاعدة عامة مبناها فكرة المساواة امام القانون ورفض التمييز على الأسس المتقدمة وبضمنها الوضع الاجتماعي، مما يتناقض تماما مع ماورد من ان اللجنة تضم أعضاء من المكونات الرئيسية في المجتمع العراقي.

(٢) اذ نصت المادة ٢٤٦ من دستور ٢٠١٤ على انه (يلغى الإعلان الدستوري الصادر في ٥ يوليو ٢٠١٣ والإعلان الدستوري الصادر في ٨ يونيو ٢٠١٣، واي نصوص دستورية أو أحكام وردت في الدستور الصادر سنة ٢٠١٢، ولم تتناولها هذه الوثيقة الدستورية تعتبر ملغاة من تاريخ العمل بها، ويبقى نافذا ما ترتب عليها من آثار).

(٣) المادة ٢٨ من الإعلان الدستوري الصادر ٢٠١٣/٧/٨ منشور على موقع منظمة دعم بناء الدساتير العالم الويب سايت:

<https://constitutionnet.org/vl/item/msr-lln-ldstwry-lsdr-fy-8-tmwzywlyw-2013> تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٩

(٤) قرار رئيس الجمهورية المؤقت عدلي منصور رقم ٥٧٠ في ٢٠١٣/٩/١ منشور في الجريدة الرسمية العدد ٣٥ مكرر في ٢٠١٣/٩/١. متاحة على موقع منشورات قانونية الويب سايت: <https://manshurat.org/node/1700> تاريخ الزيارة =

ومما تقدم نلاحظ ان المشرع المصري قد عمد الى نشر مسألة التعديلات الدستورية بين فئات الشعب من اساتذة وقضاة ونقابات ومؤسسات تعليمية وشخصيات سياسية واقلية بوصفها شان عام يخص جميع المواطنين ولا يقتصر على مكون معين، وقد احتج بعض المواطنين على موقف المشرع العراقي هذا وقاضوه امام المحكمة الاتحادية العليا مستنديين الى ان قصر لجنة التعديلات الدستورية على (مكونات المجتمع العراقي) لا يشمل المكون السياسي حسب وانما يمتد الى المكونات الثقافية والاقتصادية والمكونات الممثلة للمصالح العامة للمجتمع^(١).

وما فكرة حصر التعديلات الدستورية لدى المكونات الرئيسية وقصرها عليها فقط واخراجها من دائرة المواطنة الا تكريسا واضحا لفكرة المحاصصة الحزبية التي لفظتها الفئات المجتمعية ورفضتها المحكمة الاتحادية العليا في احكامها كما اسلفنا، كما لا يمكن الاعتماد على اعضاء مجلس النواب فقط في اقتراح التعديلات والتصويت عليها دون وجود خبراء متخصصين بالفقه القانوني عامة والفقه الدستوري خاصة وقضائه، لذا نامل من المشرع العراقي ان يحذو حذو زميله المصري وان يلتزم بنصوص الدستور الذي وضعها بنفسه من مبدا المساواة بين المواطنين ويشرك المعنيين بالتعديلات واصحاب الخبرة والكفاءة فهو خير وافضل عملاً^(٢).

الجزئية الثالثة

فوات المدة الدستورية

وقد صرحت تلك المادة جهاراً بان ينبغي على لجنة التعديلات الدستورية تقديم توصياتها بالتعديل الى مجلس النواب خلال مدة أربعة اشهر من بداية عمله، ويبدو ان المجلس لم يبيت بالتعديلات المذكورة الى يومنا هذا!

لذا ينهض تساؤل كبير حول ان فوات المدة المذكورة يسقط نصها من صومعة النصوص الدستورية لعدم الاستعمال وفقاً للأجل المحدد، ام يبقى شاخصاً واجب النفاذ ؟

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

بالرغم من ولادة فكرة تعديل الدستور مع ولادة الدستور نفسه كما مر بنا سابقاً، وعزوف مكون من المكونات عن الانسياق مع فكرة الدستورية في ظل الظروف التي كانت سائدة آنذاك، والتسليم بضرورة التعديل بعد الإقرار، فلم يحصل أي تعديل للدستور منذ نفاذه عام ٢٠٠٦ الى يومنا هذا ٢٠٢٢. ويبدو ان الطبقة السياسية التي ساهمت في وضعه نست او تناسلت او تنصلت من فكرة التعديل نفسها وارتضت بالدستور كما صدر، لأنها اندمجت بفكرة المحاصصة الحزبية وجنت اكلها من مناصب ومزايا تنعم بها وتمرح كمرح الفراشات بحبات الزهور. ولا نرضى غير هذا التفسير لتأخير التعديلات عن اجلها المحدد لاسيما ان الدستور قد اوكل مهمة اقتراح التعديلات بلجنة تنبثق من مجلس النواب نفسه، أي مسرح الطبقة السياسية الماسكة بزمام الحكم منذ وضع الدستور.

= ٢٠٢٢/٥/٩ لمزيد من الاطلاع على تجربة التعديلات الدستورية في مصر انظر. د.محمد علي سويلم. الدستور الانتقالي. الطبعة الأولى. دار المطبوعات الجامعية. الإسكندرية. ٢٠١٣ ص ٨ وما بعدها. د.ياسر محمد عبد السلام. البسيط في النظام الدستوري المصري (مصر بين دستورين). الطبعة الثانية. دار النهضة العربية. القاهرة. ٢٠١٤. ص ١١ وما بعدها.

(١) حكم المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد ١٢٨/١٢٨ اتحادية / ٢٠١٩ في ٢٠١٩/١٢/١٦. منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا. ويب سايت https://www.iraqfsc.iq/krarid/128_fed_2019.pdf تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/٩.

(٢) للمزيد من اللطلاع على الاشراك الواسع في التعديلات الدستورية انظر:

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

بالمقابل افرزت فكرة المحاصصة الحزبية ارثا كبيرا من الفشل والفساد والاختلاف^(١)، ولد استياء شعبي كبير تُرجم الى تظاهرات كبيرة وعارمة تطالب بنسف اركان النظام السياسي بأكمله^(٢)، وبالتالي حتمية تعديل الدستور لانه أسس لنظام سياسي مرفوض شعبيا بالاحتجاجات والتظاهرات تارة وبالعزوف عن المشاركة في الانتخابات البرلمانية تارة أخرى^(٣). ومهما يكن شكل تمسك الطبقة السياسية بالدستور والنظام السياسي التي تبناه، تبقى الكلمة الفصل للشعب صاحب السلطة والمقرر لشرعيتها وهذا ما صرح به الدستور نفسه.

وبين المتمسك بالدستور والرافض له يبرز دور القضاء الدستوري في فرض حكم القانون، ولا مغالاة اذا ما قلنا بان المحكمة الاتحادية العليا كانت المنقذ للمادة من ١٤٢ من الزوال بسبب فوات المدة واليكم الدليل بشي من التفصيل:

اذ قضت المحكمة الاتحادية العليا باستمرارية نفاذ المادة ١٤٢ على الرغم من انتهاء الاجل المحدد لها في مواضع ثلاث:

الموضع الأول: بحكمها ذي العدد ٥٤ / اتحادية / ٢٠١٧ الصادر في ٢٠١٧/٥/٢١، اذ طلب مجلس النواب من المحكمة تحديد أي المادتين ١٢٦ و ١٤٢ يتم بموجبها التعديل لأول مرة واجابت المحكمة صراحة بالأولوية للمادة ١٤٢ لانها استثناء على احكام المادة ١٢٦^(٤)، مع الإشارة الى ان راي المحكمة هذا قد صدر عام ٢٠١٧ أي بعد تصرم الميعاد المحدد في المادة ١٤٢.

الموضع الثاني: بمقتضى حكمها ذي العدد ١٢٨ / اتحادية / ٢٠١٩ الصادر في ٢٠١٩/١٢/١٦، عند ردها دعوى المدعي والذي طعن بدستورية تشكيل مجلس النواب للجنة التعديلات الدستورية وفقا للمادة ١٤٢ وقضت بان (...وبصد الادعاء بان النص يقضي ان يكون تشكيل اللجنة في بداية عمل المجلس فان ذلك لا يحول دون تشكيلها لاحقا مادام حكمها قائما ولم يلغ او يعدل (...)^(٥).

الموضع الثالث: فقد اكدت المحكمة الاتحادية العليا بحكميها ذواتا الاعداد ٥١ / اتحادية / ٢٠١٠ في ٢٠١٠/٧/١٣ و ٧١ / اتحادية / ٢٠١٩ في ٢٠١٩/٧/٢٨ بان المدد الواردة في نصوص الدستور مدد تنظيمية وليس مدد سقوط، أي ان المشرع الدستوري يذكرها لتوجيه السلطات بمراعاتها، ولا يترتب على فواتها سقوط حكم النص من نصوص الدستور^(٦).

(١) فقد احتل العراق مراتب متقدمة ضمن تصنيف الدول الاكثر فسادا في العالم حسب تقارير منظمة الشفافية العالمية وهيئة النزاهة. انظر د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد. القضاء الاداري. الطبعة الرابعة. منشورات مكتبة دار السلام القانونية. النجف الاشرف. ٢٠٢٠. ص ١٣٦.

(٢) ومن ابرزها حركة الاحتجاجات الشعبية التي انطلقت في تشرين الاول من عام ٢٠١٩ وانتهت باستقالة حكومة عادل عبد المهدي وحل مجلس النواب واجراء انتخابات مبكرة مع تعديل قانون انتخابات مجلس النواب.

(٣) شكلت نسب مشاركات الناخبين في الانتخابات البرلمانية في العراق لعام ٢٠١٨ نسبيا متدنية، لذا يذهب الفقه السياسي والدستوري الى اعتبار عزوف الناخبين عن الادلاء بأصواتهم ضربا من ضروب الاحتجاج الى النظام السياسي القائم. انظر حسين سلمان سكر. ظاهرة العزوف عن المشاركة في الانتخابات العامة وتأثيرها على السلطة. الطبعة الاولى. منشورات زين الحقوقية. بيروت. ٢٠١٩. ص ١٥١.

(٤) منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا: ويب سايت <https://www.iraqfsc.iq/s.2017> تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١٢.

(٥) منشور على موقع المحكمة الاتحادية العليا: ويب سايت <https://www.iraqfsc.iq/s.2019> تاريخ الزيارة ٢٠٢٢/٥/١٣.

(٦) د. مصدق عادل طالب. المدد الدستورية. دار السنهوري، بيروت. ٢٠١٨. ص ١٣٩.

وعليه فقد مدت المحكمة الاتحادية العليا حكم المادة ١٤٢ من الدستور مداً الى اجل غير محدد ومنحت مجلس النواب الفسحة الكبيرة من اجل الدفع باتجاه اجراء تعديل الدستور للمرة الأولى بعد مرور ما يناهز العقد والنصف من الزمن.

ومع تقديرنا العالي لراي المحكمة هذا فأننا نعتقد ان موقفها هذا جاء حرصاً منها على احياء فكرة تعديل الدستور من جهة، ومنعاً لوأد فكرتها من الطبقة السياسية من جهة أخرى.

ولكننا نرى ان تصرم اكثر من خمسة عشر سنة من الزمن على حكم مادة دستورية الزم فيها المشرع الدستوري لجنة التعديلات الدستورية بتقديم تقرير التعديلات الى مجلس النواب (خلال مدة لا تتجاوز أربعة اشهر) كما عبر المشرع عنها، يقود الى حقيقة لا بد من الإفصاح عنها وهي ان استعانة المشرع بعبارة (لا تتجاوز) دلالة نصية على حتمية مراعاة المدة التي تلت العبارة فهو لم يقل (خلال مدة)، مما يحدو بنا الى القول بان المدة المذكورة مدة حتمية ترتب على تجاوزها خرق دستوري واضح حاولت المحكمة التخفيف من غلوائه، لذا نعتقد ان حكم المادة قد سقط لسببين الأول: تجاهل مجلس النواب للمدة الحتمية، والثاني عدم رغبته في اجراء التعديلات، وقد يفقد منطق راينا هذا الى الجنوح الى المادة ١٢٦ في اجراء التعديل، ولا نميل الى ذلك أيضاً لشدة إجراءات التعديل وتعقيدها اذا نظرنا الى الواقع السياسي، فلم يجر التعديل استناداً الى المادة ١٢٤ ذات الإجراءات الاسهل، ومن باب أولى لا يجري وفقاً للمادة ١٢٦ ذات الإجراءات الأشد، لذا نقول يقينا قاطعين ان تعديل دستور ٢٠٠٥ استناداً الى المادتين المذكورتين محال ولا يحدث حتى يلج الجمل في سم الخياط.

وبهذا الصدد لا نقطع باستحالة اجراء التعديل وانما نسلم باستحالته وفقاً لحكم المادتين. لذا من الممكن ان نجريه استناداً الى اعلان دستوري يصدره مجلس النواب ويعرضه على الشعب للاستفتاء، يقضي فيه بتشكيل هيئة خبراء مكونة من اساتيد قانون وقضاة ومحامين مختصين بالشأن الدستوري تقترح التعديلات، وهيئة دراسة تتكون من الفئات المجتمعية والشخصيات لقانونية والسياسية والنقابات والاتحادات ومؤسسات المجتمع المدني وان اقترتها تعرض على الاستفتاء للتصويت عليها، وبذلك وضعنا سلطة الشعب موضوع التنفيذ عند اقراره للإعلان الدستوري والاستفتاء على التعديلات، وابعدنا الطبقة السياسية الممتنعة عن التعديل عن مسالة التعديلات لمنع عرقلتها مجدداً. وبذلك ترى التعديلات النور وتسير الأمور نحو نظام سياسي يقره الشعب من خلال دستور، يكون موضع تقديس واحترام، تتولى كفاله محكمة دستورية حصيفة تضعها التعديلات نفسها وترصنها وما ذلك على الناخبين والمستفتين ببعيد.

البداية

نستعير عن خاتمة البحث ب (البداية) لان الحلول التي نوصي بها هي خطوات طريق لا بد من سلوكه وان كان متأخراً، وكما يقال ان تأتي متأخراً افضل من ان لا تأتي، كما يمكن القول بان الطريق التي تم سلوكه فيما مضى بعد اسقاط النظام السياسي عام ٢٠٠٣ القائم آنذاك، كان طريقاً محفوفاً بالأزمات والصدمات، انتج دستوراً مشوهاً لا يشتمل على اغلب النظريات العلمية في الفقه الدستوري المقارن، كما ان فترة تطبيقه كانت تؤثر عدم احترام الطبقة السياسية لأحكامه وخرقها باي اتفاق سياسي يمكن ان تجتمع عليه، مما جعل التوافق السياسي يحتل مرتبة اعلى من النص الدستوري نفسه، ليأخذوا ببعض احكامه ويترك البعض الاخر، متجاهلين ان النصوص الدستورية لا تجتزأ، وان كل الازمات الحاصلة لا بد ان تنتهي بأحكام الدستور كونه منجز شعبي مقدس يقيد الحكام او القابضين على السلطة لصالح الحقوق والحريات العائدة للمحكومين.

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

وقبل وضع خارطة الطريق للتعديلات لا بد ان نضع امامنا حقائق توصلنا لها من خلال مسيرة البحث وهي:

- (١) ولدت فكرة تعديل دستور ٢٠٠٥ مع وضعه لصدوره على عجلة مع تظمين مكون معين بإمكانية تعديله.
 - (٢) ان إجراءات تعديل الدستور استناداً الى المادة ١٤٢ اخف نسبياً من إجراءات تعديله وفقاً للمادة ١٢٦، وكان القصد من هذا تيسير عملية تعديله للمرة الأولى، ومهما يكن من امر فان هذا لا يغير وصفه بانه دستور جامد.
 - (٣) نشأ أسلوب المحاصصة الحزبية في ثنانيا الواقع السياسي ولا سند له في الدستور، مما يشكل مخالفة دستورية بشهادة المحكمة الاتحادية العليا، كما لا يخلع عليه وصف العرف الدستوري بسبب الرفض الكبير له، مما يفقده عنصر القبول الالزام بوصفه الركن الثاني التي يستند اليه العرف الدستوري بعد الركن الأول وهو العادة او الاعتياد، لذا فان أسلوب المحاصصة الحزبية في العراق عادة دستورية وليس عرفاً دستورياً.
 - (٤) ان اعتياد الطبقة الحاكمة على أسلوب التحاوص لا يمكن رده لفكرة الديمقراطية التوافقية، لان الأخيرة مشاركة مكونات او اقلية او اثنيات، في حين المطبق في العراق تحاوص أحزاب وتخاذم فيما بينها حسب شروطها دون إمكانية الاحتجاج بالمواطنة.
 - (٥) ان المدة المقترنة بالمادة ١٤٢ هي مدة حتمية ملزمة كالزام النص الدستوري، وان حاولت المحكمة الاتحادية العليا مد اثرها بعد تصرمها، بسبب صياغة المشرع الدستوري الدالة على حتميتها.
 - (٦) لقد جانب المشرع الدستوري العراقي عنصر التخصص والخبرة في تشريعه لنص المادة ١٤٢ عندما قصر تشكيل اللجنة على المكونات الرئيسية، وعلى أعضاء مجلس النواب حسب، متناسياً كبار فقهاء القانون الدستوري والقضاة والمحامين وأصحاب الحرفة القانونية وماكثرهم في بلدنا! وهو ما جنح اليه المشرع المصري عام ٢٠١٣ عندما عزم اجراء التعديلات على دستور ٢٠١٢ عندما زج الخبراء وفئات المجتمع.
- ان ما توصلنا اليه من نتائج متقدمة يحدو بنا الى وضع الحل، ونعتقد انه خطوات شرعية، تشكل خارطة طريق لإنقاذ فكرتي الشرعية والدستورية في العراق، مع الحرص على الانتقال السلمي للسلطة بوصفة المنجز الأكبر الذي ظفر به العراقيون بعد الاحداث الجسام.

وتتلخص تلكم الخطوات بالتالي:

الخطوة الأولى: اصدار مجلس النواب بوصفه ممثلاً للشعب، اعلاناً دستورياً، يعطل فيه سريان احكام المادة ١٤٢ وبعض النصوص المعرّقة لعملية التعديل، وتضمنه نصاً بتشكيل لجنة خبراء من فقهاء وقضاة ورجال قانون متخصصين بالقانون عامة وبالقانون الدستوري خاصة لتعديل نصوص دستور ٢٠٠٥ بأكملها دون قيد او استثناء لاي نص، ونصاً اخر يتضمن تشكيل لجنة متخصصة بدراسة التعديلات تتضمن ممثلين من ذوي الخبرة والاختصاص من النقابات والجامعات والمحاكم والأحزاب ومؤسسات المجتمع المدني واقلية وفئات المجتمع الأخرى، لتتولى دراسة تعديلات لجنة الخبراء على ان توزع عليهم حسب التخصص وكل فئة متخصصة تتولى دراسة باب من أبواب النصوص المقترحة.

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

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

الخطوة الرابعة: في حالة عدم حصول التعديلات على اغلبيه عدد المصوتين، يصار الى اعادتها الى لجنة الخبراء لإعادة صياغتها وعرضها على لجنة الدراسة ومن ثم الاستفتاء.

ان تلكم الخطوات تخرج مسالة التعديلات الدستورية من أروقة المحاصصات والصفقات وتدخلها الى دائرة المعنيين بالدستور وتعديلاته (الشعب) بوصفه صاحب السلطة وشرعيتها، ليضع دستور يؤمن حكماً رشيداً يكفل الحقوق ويصون الحريات، لتتعم الأجيال القادمة بما حرمت منه اجيالنا ولنفعل لهم ما عجزنا ان نفعله لأنفسنا فهو خير وافضل عملاً.

المصادر

اولاً: الكتب والبحوث باللغة العربية:

- (١) ارنت ليبهارت. الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد. الطبعة الأولى. الفرات للنشر والتوزيع. بغداد – بيروت. ٢٠٠٦
- (٢) د. اكرم محمد علوان. الطائفية واثرها على النظام السياسي في لبنان. منشورات كلية الاداب. الجامعة الإسلامية. غزة. ٢٠١١.
- (٣) د. بهاء الدين مكاو. تسوية النزاعات في السودان. الطبعة الأولى. الراصد للدراسات. الخرطوم. ٢٠٠٦.
- (٤) د حسن فالح حسن الهاشمي. التنظيم الدستوري للحكم الرشيد. بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة. المجلد ١ العدد ٥ / سنة النشر ٢٠٢١
- (٥) حسين سلمان سكر. ظاهرة العزوف عن المشاركة في الانتخابات العامة وتأثيرها على السلطة. الطبعة الاولى. منشورات زين الحقوقية. بيروت. ٢٠١٩.
- (٦) درغيد الصلح. الديمقراطية التوافقية في اطارها العلمي واللبناني. الطبعة الاولى. اصدارات مشروع برنامج الامم المتحدة الانمائي في مجلس النواب اللبناني. بيروت. ٢٠٠٧
- (٧) شاكرا الانباري. الديمقراطية التوافقية – مفهومها ونماذجها. الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠٠٧.
- (٨) طارق حرب. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ في بحوث ومقالات. الطبعة الأولى. منشورات دار الحنش. بغداد. ٢٠٠٧.
- (٩) د. عدنان عاجل عبيد. جودة احكام المحكمة الاتحادية العليا في العراق. الطبعة الأولى. منشورات دار السلام القانونية. العراق. النجف الاشرف. ٢٠٢١.
- (١٠) د. عدنان عاجل عبيد. القانون الدستوري. الطبعة الثالثة. منشورات مكتبة دار السلام القانونية. العراق. النجف الاشرف. ٢٠٢١.
- (١١) د. عدنان عاجل عبيد. الدساتير الانقلابية في العراق. بحث منشور في مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية. العدد ٢٢ السنة ٨ – ٢٠١٥.
- (١٢) د. غازي فيصل مهدي. نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ في الميزان. الطبعة الأولى. موسوعة الثقافة القانونية. بغداد. ٢٠٠٨.
- (١٣) د. غازي فيصل مهدي و د. عدنان عاجل عبيد. القضاء الاداري. الطبعة الرابعة. منشورات مكتبة دار السلام القانونية. النجف الاشرف. ٢٠٢٠.
- (١٤) د فريد كريم علي. تدخل القضاء في تكوين السلطة التشريعية. بحث منشور في مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة المجلد ١ العدد ١ سنة النشر ٢٠٢٠
- (١٥) د.مصدق عادل طالب. المدد الدستورية. دار السنهوري. بيروت. ٢٠١٨

١٦) محمد احمد محمود. تعديل الدستور. الطبعة الأولى، منشورات مجلس النواب العراقي. الدائرة الإعلامية. بغداد ٢٠١٠.

١٧) د. محمد علي سويلم. الدستور الانتقالي. الطبعة الأولى. دار المطبوعات الجامعية. الإسكندرية. ٢٠١٣.

١٨) د. ياسر محمد عبد السلام. البسيط في النظام الدستوري المصري (مصر بين دستورين). الطبعة الثانية. دار النهضة العربية. القاهرة. ٢٠١٤.

ثانياً: الكتب والبحوث باللغة الإنكليزية:

1. Cooter, Robert D. The Strategic Constitution (2000). Berkeley Law Books. Book 3.
2. Haider ala hamoudi. [Notes in Defense of the Iraq Constitution](#). University of Pennsylvania Journal of International Law. Vol.14.2011

ثالثاً: الدساتير والاعلانات الدستورية والقرارات

١. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٢. دستور مصر لسنة ٢٠١٤.
٣. الإعلان الدستوري المصري الصادر ٢٠١٣/٧/٨.
٤. قرار رئيس الجمهورية المؤقت رقم ٥٧٠ في ٢٠١٣/٩/١.

رابعاً: احكام المحكمة الاتحادية العليا العراقية والتقارير:

١. الحكم ذي العدد ٥١ / اتحادية / ٢٠١٠ في ٢٠١٠/٧/١٣
٢. الحكم ذي العدد ٥٣ / اتحادية / ٢٠١١ في ٢٠١١/١٠/١٨
٣. الحكم ذي العدد ٥٤ / اتحادية / ٢٠١٧ في ٢٠١٧/٥/٢١
٤. الحكم ذي العدد ٧١ / اتحادية / ٢٠١٩ في ٢٠١٩/٧/٢٨
٥. الحكم ذي العدد ٨٩ / اتحادية / ٢٠١٩ في ٢٠١٩/١٠/٢٨
٦. الحكم ذي العدد ١٢٨ / اتحادية / ٢٠١٩ في ٢٠١٩/١٢/١٦
٧. تقرير هيئة النزاهة لعام ٢٠٢١.

خامساً: المواقع الالكترونية:

- موقع منظمة دعم بناء الدساتير العالم :
<https://constitutionnet.org/vl/item/msr-lln-ldstwry-lsdr-fy-8-tmwzywlyw-2013>
- موقع المنشورات القانونية المصري: <https://manshurat.org/node/17002022/5/9>
- موقع المحكمة الاتحادية العليا العراقية <http://iraqfsc.iq>
- موقع هيئة النزاهة العراقية https://nazaha.iq/body.asp?field=news_arabic&id=6848