

تأثير التعديلات الدستورية على الحكم الرشيد والاستقرار

السياسي

The impact of constitutional amendments on good governance and political stability

و. نغم خبّر الستار حسين / جامعة الموصل / كلية الحقوق
و. ضياء مصلى مهري صالح / الهيئة الوطنية للاستثمار /
و. عمر هلال جنراري / جامعة الموصل / قسم الشؤون القانونية /
الرئاسة القانونية

المستخلص

يناقش البحث تأثير تعديل القواعد الدستورية على معايير الحكم الرشيد والاستقرار السياسي، إيجاباً أو سلباً، خصوصاً ما تعلق بضرورات مواكبة الدساتير للظروف بأبعادها (السياسية والإقتصادية والاجتماعية) ذات الطبيعة المتغيرة، كما تقرض التعديلات ضرورتها إذا ما تضمنت الدساتير اغفالاً دستورياً أو نقصاً في تنظيم بعض الموضوعات الهامة، الأمر الذي فرض الارتباط بين التعديلات الدستورية والحكم الرشيد والاستقرار السياسي، وقد أخذ البحث أهميته من إبراز الآثار المتبادلة بين التعديلات الدستورية ومعايير الحكم الرشيد والاستقرار السياسي، في ضوء الظروف الموضوعية التي تستوجب هذه التعديلات، والسبب الرئيس لإختبار البحث يتعلق بضرورات تعديل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، الذي تضمن اغفالاً دستورياً ونقصاً وتعارضاً إنعكس سلباً على معايير الحكم الرشيد والاستقرار السياسي في العراق. لذلك فإن مشكلة البحث تكمن في بيان قدر تأثير التعديلات الدستورية على معايير الحكم الرشيد والاستقرار السياسي في الدول التي تلجأ إلى هذه التعديلات، من خلال تقسيمه إلى مبحثين وعدد من المطالب، ناقشنا فيها تحديد التعديلات الدستورية من حيث المفهوم والمراحل والأسباب والجوانب، وانعكاسات التعديلات الدستورية على الحكم الرشيد والاستقرار السياسي.

Abstract

The research discusses the impact of amending constitutional rules on the standards of good governance and political stability, whether positive or negative, especially with regard to the necessities of keeping constitutions up to date with circumstances in their dimensions (political, economic, and social) of a changing nature. Amendments also impose their

necessities if constitutions include a constitutional omission or lack of regulation of some topics. Important, which imposed the connection between constitutional amendments, good governance, and political stability. The research took its importance from highlighting the mutual effects between constitutional amendments and the standards of good governance and political stability, in light of the objective circumstances that require these amendments, and the main reason for choosing the research relates to the necessities of amending the Iraqi constitution for the year 2005, which included a constitutional omission, deficiency, and inconsistency that reflected negatively on the standards of good governance and political stability in Iraq. Therefore, the problem of the research lies in explaining the extent of the impact of constitutional amendments on the standards of good governance and political stability in countries that resort to these amendments, by dividing it into two sections and a number of demands, in which we discussed defining the constitutional amendments in terms of the concept, stages, reasons and aspects, and the implications of the constitutional amendments on Good governance and political stability.

المقدمة

أولاً- موضوع البحث:

يُشكل تعديل الدساتير أداة رئيسية في التحول من شكل للدولة أو نظام سياسي إلى آخر، وما ينتج عن ذلك من آثار على معايير الحكم الرشيد والاستقرار السياسي إيجاباً أو سلباً، خصوصاً ما تعلق بضرورات مواكبة الدساتير للظروف بأبعادها (السياسية والإقتصادية والإجتماعية) ذات الطبيعة المتغيرة، ومن جانب آخر تضمنت بعض الدساتير إغفالاً دستورياً أو نقصاً في تنظيم بعض الموضوعات الهامة، ما يتطلب إجراء التعديلات المطلوبة، من هنا الارتباط بين التعديلات الدستورية والحكم الرشيد والاستقرار السياسي.

ثانياً- أهمية البحث:

تتجلى الأهمية في بيان قدر الآثار المتبادلة بين التعديلات الدستورية الحكم الرشيد والاستقرار السياسي، في نطاق الظروف الموضوعية التي تستجوبها.

ثالثاً- أسباب إختيار البحث:

هناك سبب رئيس لإختيار هذا البحث يتعلق بضرورات تعديل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، الذي تضمن إغفالاً دستورياً ونقصاً وتعارضاً إنعكس سلباً على معايير الحكم الرشيد والاستقرار السياسي في العراق.

رابعاً- مشكلة البحث:

تكمن مُشكلة البحث في بيان قدر تأثر التّعديلات الدستورية على معايير الحكم الرشيد والاستقرار السياسي في الدول التي تلجأ إلى هذه التعديلات لأسباب متعددة.

خامساً- منهجية البحث:

تم إتباع المنهج الوصفي المقارن، من خلال التركيز على الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ كنموذج.

سادساً- خطة البحث:

قسم البحث إلى مقدمة ومبحثين تضمننا عدد من المطالب، وخاتمة تضمنت الاستنتاجات التي تم التوصل إليها، والمقترحات في ضوء تلك النتائج.

المبحث الأول: التعريف بالتعديلات الدستورية

The first topic: definition the constitutional amendments

إن دستور أية دولة هو انعكاس للأوضاع السياسية والاجتماعية والإقتصادية التي تسود الدولة ونظامها السياسي، وبما أن الأوضاع هذه مستمرة التطور والتغيير بات لزاماً مسايرة هذه التطورات والتغيرات من خلال إجراء التعديلات الضرورية على القواعد الدستورية، إما بالطرق القانونية أو غير القانونية، ولذلك سنناقش هذا الموضوع من خلال تقسيم المبحث الى مطالب ثلاثة، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول : تعريف التعديلات الدستورية ومراحلها

The first requirement: the concept of constitutional amendments

لضمان فاعلية الدستور بصورة مستمرة لابد من توافر آليات التكيف مع الظروف المتغيرة، إذ لا يمكن لمن يقوموا بصياغة الدستور وضع تصور لعدد لا يحصى من القضايا التي ستنشأ بعد عقود، وبالتالي يجب أن يلائم الدستور بين الرغبات المتنافسة في الترسخ والمرونة والاستقرار والتعديل، حيث تؤكد الدساتير أحياناً على جوانب تجعل التعديلات مستحيلة أو صعبة للغاية^(١).

أولاً- تعريف التعديلات الدستورية:

قدمت النصوص الدستورية تعابيراً مختلفة لتوصيف معنى التعديل بحسب دستور كل دولة، ومنها عبارة تغيير أو تعديل أو تنقيح أو تحويل أو إعادة تشريع، وكثير من الدساتير الأجنبية استخدمت مصطلح التعديل، كما في المادة (٥) من الدستور الأمريكي^(٢)، والدستور الفرنسي^(١). أما الدساتير العربية فتختلف في استخدام

(1) Erwin Chemerinsk, AMENDING THE CONSTITUTION, Michigan Law Review, Vol. 96, May 1998, p: 1561.

(٢) نصت المادة (٥) من دستور الولايات المتحدة الأمريكية على (يقترح الكونغرس، كلما رأى ثلثا أعضاء المجلسين ضرورة لذلك، تعديلات لهذا الدستور، أو يدعو، بناء على طلب الهيئات التشريعية لثلثي مختلف الولايات، إلى عقد مؤتمر لأقتراح تعديلات، تصبح في كلتا الحالتين، قانونية من حيث جميع المقاصد والغايات، كجزء من هذا الدستور، عندما تصادق عليها الهيئات التشريعية لثلاثة أرباع مختلف الولايات، أو مؤتمرات تعقد في ثلاثة أرباع الولايات أيا كانت وسيلة المصادقة

المصطلحات التي تشير إلى معنى التعديل، حيث أستخدم الدستور اللبناني لفظ إعادة النظر^(٢)، بينما ورد في الدستور المصري لفظ التنقيح دلالة على معنى التعديل^(٣)، أما المشرع الدستوري العراقي فقد أورد لفظ التعديل^(٤).

ويُعرف التعديل لغوياً كما في قوله تعالى (الذي خلقك فسواك فعدلك)^(٥) أي أنه جعلك معتدلاً معدّل الخلق مقوماً^(٦)، و(تعديل الشيء بمعنى تقويمه، فيقال: عدلته تعديلاً فاعتدله، أي قومه فأستقام)^(٧)، ويُعرف أيضاً بأنه "تغيير نص ما، باستبداله أو تغييره، أو الإضافة إليه، أو بكل هذه الوسائل مجتمعة، الغرض تحسينه في جانب ما"^(٨).

يتبين مما سبق أن مصطلح تعديل الدستور بالمعنى اللغوي يشير إلى تغيير النص الدستوري من خلال استبداله أو تغييره أو الإضافة إليه لغرض تحسينه أو حذفه منه.

أما التعديل اصطلاحياً فيُعرف بأنه هو "أي تغيير في الدستور سواء بوضع حكم جديد في موضوع لم يسبق للدستور تنظيمه، كما يشمل تغيير أحكام منصوص عليها في الدستور بالإضافة أو الحذف"^(٩)، أو "التغيير الذي لا غنى عنه لمسيرة المتغيرات والمستجدات التي قد تطرأ على الأوضاع السياسية والإقتصادية والإجتماعية في الدولة ويختلف باختلاف كون الدستور مرناً أو جامداً"^(١٠).

وإستناداً إلى التعاريف السابقة يمكن تعريف تعديل الدستور بأنه "أي تغيير يطرأ على نصوص الدستور من خلال إقرار السلطة المُختصة وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية سواء أكان هذا التغيير باستبعاد أو إضافة أو مراجعة في نصوصه لمسيرة التطورات والتغيرات والمستجدات السياسية والإجتماعية والإقتصادية في الدولة".

ثانياً- مراحل التعديلات الدستورية:

تمر التعديلات الدستورية بأربعة مراحل أساسية، وكما يأتي:

التي يقترحها الكونغرس من بين هاتين، شرط (ألا يؤثر أي تعديل يتم ويقر قبل سنة ألف وثمانمائة وثمانية ١٨٠٨ في أية صورة كانت على العبارتين الأولى والرابعة من الفقرة التاسعة من المادة الأولى، و) ألا تحرم أية ولاية، دون رضاها، من حق تساوي الأصوات في مجلس الشيوخ).

- (١) المواد (٤٢، ٥٤، ٨٩) من الدستور الفرنسي.
- (٢) المواد (٧٧، ٧٦) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦.
- (٣) المادة (١٥٦) من الدستور المصري لسنة ١٩٣٠ الملغى.
- (٤) المادة (٢٦) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
- (٥) سورة الانفطار الآية ٧.
- (٦) الطبري معروف الحرساني، تفسير الطبري من كتابه جامع البيان عن تأويل القرآن، مؤسسة الرسالة، ط١، بيروت، لبنان، ١٩٩٤، ص ٥٨٧.
- (٧) محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، المكتبة العصرية، بيروت، لبنان، ط٥، ١٩٩٩، ص ٢٠٢.
- (٨) معجم اكسفورد (the oxford companion to law)، نقلًا عن: د. خاموش عمر عبدالله، الإطر الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠١٣، ص ٢٢.
- (٩) د. السيد خليل هيكل، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، جامعة اسبوط، جمهورية مصر العربية، ١٩٨٣، ص ٧٣.
- (١٠) علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، إيتراك للطباعة والنشر، ط١، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٤٧٧.

- ١- **إقتراح التعديل:** هو مفتتح مراحل التعديل، وقد أعطت بعض الدساتير حق الاقتراح للسلطة التنفيذية والبعض الآخر منحها للسلطة التشريعية وذلك حسب طبيعة النظام السياسي الذي يعبر عنه الدستور^(١). وقد يكون حق الاقتراح للحكومة وحدها في حالة ما إذا كان الدستور يعمل على تقوية مركز الحكومة كما في الدستور الأردني^(٢). ومن جانب آخر قد يكون حق الاقتراح للسلطة التشريعية وحدها، وذلك في الدول التي تترجح فيها كفة البرلمان كما في الدستور الأرجنتيني^(٣). وقد يعطى الحق للسلطتين معاً عندما بهدف تحقيق التوازن بينهما، وهذا ما أخذ به الدستور اللبناني^(٤)، وهناك دساتير منحت للشعب حق إقتراح التعديل بالإضافة إلى البرلمان كما في الدستور الإيطالي^(٥).
 - ٢- **مرحلة إقرار مبدأ التعديل:** وتمثل مرحلة البت بضرورة تعديل الدستور أو بعدم تعديله، وهنا يستلزم وجود محل لإجراء التعديل لإتمام عملية التعديل^(٦)، بعد إعداد الصياغة النهائية المقترحة^(٧)، وأغلب الدساتير منحت للبرلمان هذه السلطة^(٨).
 - ٣- **مرحلة نفاذ التعديل:** قد يستلزم المشرع الدستوري لنفاذ التعديل مراعاة إجراءات معينة، فعلى سبيل المثال: لزوم حل البرلمان ألذي أقر مبدأ التعديل لكي لا يستفيد من إقراره^(٩)، أو يشترط حضور أغلبية خاصة عند مناقشة التعديل أو التصويت عليه^(١٠)، ومن الجدير بالذكر أن معظم دساتير الدول منحت صلاحية إقرار التعديل بصفة نهائية لذات السلطة التي قامت بإعداد التعديل مع لزوم توافر شروط خاصة^(١١).
- المطلب الثاني: الأسباب السياسية للتعديلات الدستورية**

The second requirement: the political reasons for the constitutional amendments

يمتاز موضوع التعديلات الدستورية بأهمية كبيرة في ميدان الفقه الدستوري، ويعد الإصلاح السياسي من أهم أسباب تعديل الدستور، إذ يمثل مطلباً أساسياً في ظروف الدولة التي تتطلب هذا الإصلاح، يشمل جميع مواطني الدولة، وبدون هذا التعديل المطلوب لا يوجد إصلاح سياسي سليم، بشرط أن تكون أسس الإصلاح سليمة ومن

(١) د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، دمشق، ٢٠٠١، ص ١٥٢.

(٢) المادة (٩١) من الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢.

(٣) المادة (٣٠) من الدستور الأرجنتيني لسنة ١٨٥٣.

(٤) المادة (٧٧، ٧٦) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦.

(٥) المادة (١٣٨) من الدستور الإيطالي لسنة ١٩٤٧.

(٦) د. عادل الطباطبائي، النظام الدستوري في الكويت، ١٩٩٨، ص ٤٢٣.

(٧) د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٢، ص ٦٩.

(٨) د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٢، ص ١٥٩.

(٩) المادة (١١٩) من القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.

(١٠) المادة (٣٧٥) دستور كولومبيا عام ١٩٩١.

(١١) د. عوض الليمون، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، ط٢، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٦، ص ٣٠٩.

أهمها الدستور، الذي يتصدى لوضع القواعد الأساسية للدولة حسب أوضاعها السياسية والإقتصادية والإجتماعية عند صدوره.

وقد يرى القائمون على السلطة أن النظام السياسي في الدولة لم يعد فعالاً لتلبية احتياجات الشعب وأولوياته وطموحاته، لذا يكون من الضروري تحويل النظام السياسي المطبق في الدولة إلى نظام سياسي آخر يلبي هذه الاحتياجات والطموحات وذلك من خلال إجراء تعديلات على الدستور القائم، كالتعديل الدستوري في فرنسا الذي قام به نابليون الثالث بهدف ترسيخ النظام البرلماني بعيداً عن الدكتاتورية الملكية التي كانت سائدة في فرنسا^(١)، والتغيير السياسي الجذري في مصر (وحدة الجمهورية العربية المتحدة بين مصر وسوريا) والذي كان سبباً لصدور دستور سنة ١٩٥٨ المؤقت.

أما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فقد تمت صياغته في ظل ظروف تختلف عن الظروف في الوقت الحاضر، بدليل أن أغلب من اشترك في صياغته بالشكل النافذ حالياً هم أول الداعين إلى تعديله الآن بسبب تغير الظروف والمستجدات في الواقع السياسي الذي وصل في أكثر من مناسبة، إلى مرحلة خرق الدستور. وذلك بسبب أن الكثير من نصوص الدستور لم تعد تناسب المرحلة الحالية. ومن أكثر المواد التي برزت الحاجة إلى تعديلها هي المواد التي تسببت أحكامها في تعثر تشكيل السلطات خاصة تلك التي تشترط موافقة (أغلبية ثلثي العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب)، وهذه الأغلبية تقتض حضور ثلثي العدد الكلي لأعضاء مجلس النواب كخطوة أولى بإعتبارها النصاب الواجب لافتتاح جلسة مجلس النواب، ثم يصار إلى التصويت للحصول على موافقة نفس هذا العدد من أعضاء مجلس النواب، كما هو الحال في شرط انتخاب رئيس الجمهورية والذي تسبب بأزمة سياسية^(٢).

يتبين لنا مما سبق إنّ التعديلات الدستورية وسيلة هامة وأساسية يمكن من خلالها إصلاح أو تعديل النظام السياسي القائم في الدولة.

المطلب الثالث: الأسباب القانونية للتعديلات الدستورية

The third requirement: the legal reasons for the constitutional amendments

الغرض من تعديل الدستور تطوير الشريعة الدستورية القائمة لمواكبة التطورات، التي تكمن في الأسباب القانونية التي توجب التعديل، وعلى النحو الآتي:

١- إكمال النقص التشريعي: كل عمل تشريعي يكتنفه النقص وعدم الكمال، ومرجع ذلك أنه من نتاج عمل البشر وقدراته المحدودة^(٣)، إلى جانب أن الدستور بوصفه

(١) أحمد العزي النقشبندى، تعديل الدستور (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤، ص ٤٩-٥٠.

(٢) القاضي فائق زيدان: تعديل الدستور ضرورة يفرضها الواقع السياسي، مقال منشور على موقع العربية، ١٤/فبراير/٢٠٢٢، متاح على الموقع: <https://www.alarabiya.net/politics/2022/02/14>.

تاريخ الزيارة: ٢٠٢٣/١١/٢٢

(٣) د. سلمى طلال عبد الحميد، التفسير القضائي للدستور واثره في سد الفراغ الدستوري، محاضرات طلبة الدكتوراه لكلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٢١، ص ١٤.

مجموعة قواعد تنظيمية ستتأثر حتماً بالظروف وحاجات وتطلعات الشعب، ما يستوجب إكمال النقص الذي تفرضه الحاجات المتغيرة لاحقاً بفعل مرور الزمن^(١). وفي مواجهة النقص التشريعي ليس أمام السلطة المختصة إلا المبادرة بالتصدي لتعديل هذا النقص، وبعبءه يتحقق فراغ جزئي يفضي إلى حالة من الخلاف أو عدم الاستقرار^(٢)، ومثال ذلك تعديل دستور الولايات المتحدة الأمريكية العشرون في عام ١٩٣٣، والذي عالج حالة عدم ورود نص يتضمن إختيار رئيس للدولة نتيجة خلو المنصب بسبب الوفاة أو غيرها من الأسباب، فجاء التعديل العشرون لسد هذا النقص بجعل نائب الرئيس يحل محل الرئيس في هذه الحالة^(٣)، وكذلك الحال بالدستور العراقي الحالي فيما يخص عدم التزام مجلس النواب العراقي بالمدد المحددة بالدستور المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وهذا يعد نقصاً تشريعياً وإغفالاً دستورياً يوجب تداركه من قبل السلطة المختصة، وهو ما سيتم التطرق إليه تفصيلاً من خلال المبحث التالي.

٢- إعادة النظر في منح الصلاحيات الدستورية للدولة الاتحادية: تتوزع الصلاحيات بين المركز والاقليم بموجب الدساتير، فقد يكون الغرض من إجراء التعديل الدستوري زيادة صلاحيات السلطة الاتحادية على حساب سلطة الاقاليم، كالتعديل الذي تم عام ١٩٤٧ على الدستور السويسري لعام ١٨٧٤ لتوزيع الصلاحيات الاقتصادية للسلطة المركزية، حيث كانت موارد الدولة الاتحادية المالية في عام ١٩١٤ مقتصرة على بعض الضرائب غير المباشرة، أما الضرائب المباشرة فقد كانت للمقاطعات بموجب الدستور، وأثناء الحربين العالميتين تبين عدم كفاية الموارد غير المباشرة للسلطة الاتحادية، لذلك كان الهدف من تعديل الدستور السويسري لعام ١٩٤٧ هو لمنح السلطة الاتحادية صلاحية فرض بعض الضرائب المباشرة لصالحها^(٤).

المبحث الثاني: انعكاسات التعديلات الدستورية على الحكم الرشيد والاستقرار السياسي

The second topic: The implications of constitutional amendments on good governance and political stability

من أجل بيان انعكاسات التعديلات الدستورية على الحكم الرشيد والإستقرار السياسي، سنعمد الى تقسيم المبحث إلى مطالب ثلاث، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الحكم الرشيد

The first requirement The concept of good governance

للإحاطة بمفهوم الحكم الرشيد فستتم مناقشته وفق الفقرات الآتية:

(١) د. جميل عودة، هل سيجري تعديل الدستور العراقي؟، مقال منشور على موقع مركز ادم للدفاع عن الحقوق والحريات الالكتروني، ٤ كانون الاول ٢٠٢٢، متاح على الرابط: <http://ademrights.org/news691>

تاريخ الاطلاع: ٢٠٢٣/١١/٣٠

(٢) د. علي يوسف شكري، فلسفة تعديل الدستور، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠٢٢، ص ١٢٧.

(٣) د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ١، دار العلم للملايين، لبنان، ١٩٦٤، ص ٤٩٧.

(٤) د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧، ص ١٥٢.

أولاً- تعريف الحكم الرشيد:

١- **التعريف الإصطلاحي:** استخدم مصطلح الحكم الرشيد في العقدین الأخيرین من القرن الماضي، حيث رافق تلك الفترة تغييرات سياسية عديدة، أهمها تفكك الاتحاد السوفيتي وما نتج عنه من تفكك للتحالفات الاقتصادية بين الدول المنضوية تحته. كما ظهر هذه المصطلح في كتابات البنك الدولي الخاصة باليات تحقيق التنمية ومحاربة الفساد في الدول الأفريقية من خلال ربط الكفاءة الإدارية بالنمو الاقتصادي^(١)، وخلال فترة التسعينات رافق هذا المصطلح عدة مناهج أخرى كالتحول الديمقراطي والخصخصة والعولمة والمجتمع المدني، ما أدى إلى إحداث تغييرات في الهيكل السياسي والإداري للهيئة المانحة كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي^(٢).

وفي إطار تعاريف الحكم الرشيد على صعيد المؤسسات الدولية، عرف البنك الدولي الحكم الرشيد بأنه "الطريقة التي تمارس بها السلطة لإدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية في بلد معين بهدف تحقيق التنمية"^(٣)، وعرفه صندوق النقد الدولي على أنه "المسارات التي من خلالها تقوم المؤسسات العامة بإدارة الشؤون العامة والموارد العامة ويشير الحكم الراشد الى ادارة الحكومة بعيدا عن الاستغلال والفساد والحرص على سيادة القانون"^(٤)، أما برنامج الأمم المتحدة للتنمية فقد عرفه بـ "ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية من أجل إدارة شؤون البلد على جميع المستوى وهو يشمل آليات ومسارات ومؤسسات يستطيع المواطنین والفئات من خلالها التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم، والوفاء بالتزاماتهم وتسوية خلافاتهم"^(٥).

أما في إطار مساهمة الأكاديميين والخبراء، فقد عرفه الأمريكي جون بيبير أستاذ الاقتصاد السياسي المتخصص في الحكم الرشيد والتنمية بأنه: "يشير الى التنسيق والترابط بين طائفة واسعة من الجهات الفاعلة المختلفة المقاصد والاهداف ويمكن ان تشمل هذه الجهات الفاعلة فاعلين سياسيين ومؤسسات وجماعات المصالح والمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والعابرة للحدود الوطنية"^(٦)، وعرفه سيرندرا مانشي والذي يعمل في (المشروع الدولي للحكم الراشد)^(٧) بأنه "يعني اسلوب الحكم القائم على المشاركة ويمارس بمسؤولية خاضعاً للمساءلة والشفافية ويستند الى مبادئ الكفاءة

(١) محمد حركات، الاقتصاد السياسي والحكمة الشاملة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ٢٠١٠، ص ١٣٥.

(٢) شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الاتفاق العام والحد من الفقر، اطروحة دكتوراه/ كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، ٢٠١٢، ص ٤.

(3) International fund for agricultural development, good governance, executive board-sixty seventh session, Rome, 8-9 September, 1999, p.8.

(4) International monetary fund, manual on fiscal transparency, Washington, D.C, 2007, p.147.

(5) UNDP, Governance for sustainable human development: a UNDP policy document, 1997, p:8.

(6) Jon Pierre, Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy, Oxford University Press, New York, 2000, PP 3,4.

(٧) المشروع الدولي للحكم الراشد: مشروع اكاديمي بالجامعات الهندية تدعمه اللجنة الاوربية. محمد لخضر دراغله، دور الحكم الراشد في تحقيق الامن الانساني، اطروحة دكتوراه/ كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر، ٢٠٢٠، ص ٢٢.

الشرعية والتوافق من أجل تعزيز حقوق المواطنين والمصلحة العامة وبالتالي فهو يدل على الإرادة السياسية لضمان الرفاه المادي للمجتمع والتنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية^(١).

ومن خلال تحليل التعاريف السابقة نلاحظ أنها تشترك في اعتبار الحكم الرشيد هو أسلوب من أساليب ممارسة السلطة على المستوى الاقتصادي والسياسي والإداري، وتختلف من حيث الغاية والهدف والسبب بحسب إختصاص ونظرة الجهة الواضحة للتعريف، ونرى أن تعريف سيرندرا مانشي هو الأقرب لتركيزه على الجانب القانوني. وعليه يمكن تعريف الحكم الرشيد بأنه "أسلوب حديث في ممارسة إدارة الموارد الاقتصادية والبشرية الهدف منها تعظيمها وتوزيعها بشكل عادل من حيث السلطة والثروة مع الأخذ بنظر الاعتبار تجنب الهدر وضياع الجهود، ويتميز هذا الأسلوب بالمسائلة والشفافية والمشاركة المجتمعية بالقرارات".

٢- أبعاد الحكم الرشيد: تبين مما سبق أن الحكم الرشيد هو أسلوب ممارسة السلطة بأبعاده الثلاثة (الاقتصادية والسياسية والإدارية):

أ- البعد الاقتصادي: يتجسد هذا البعد بأساليب إتخاذ القرار الاقتصادي للدولة، إلى جانب بيان طبيعة العلاقة الاقتصادية المتعلقة بتوزيع الخدمات والإنتاج والسلع على المواطنين، والعمل على ضبط موارد الدولة قياساً بحاجات المجتمع من خلال الحكم الرشيد. وقد جاء البنك الدولي بمقترحات فيما يخص الحكم الرشيد منها الدور الإيجابي الفعال للحكومة بتقديم الدعم بكافة الأشكال للقطاع الخاص، وزيادة فاعلية المجتمع المدني بمنحها الحرية وتمكينها للمساهمة في المجتمع^(٢)، وقيام الدولة بإعداد المناخ الإيجابي للسياسات القوية التي تهدف الدولة من خلالها إلى المزيد من التنمية الاقتصادية عبر دعم القوانين المرنة والقيام بالإصلاحات الشاملة^(٣).

ب- البعد السياسي: يتمثل بممارسة السلطة السياسية بشكل مشروع وتمثيل المجتمع قانونياً وشرعياً، ومد جسور التعاون بين المجتمع والدولة بما يؤدي إلى تفاعل إيجابي بين مكونات الحكم الرشيد (الدولة، القطاع الخاص، المجتمع المدني)، وكذلك تأصيل الديمقراطية عبر انتخابات نزيهة وشفافة وعادلة، لذلك فإن شرعية السلطة السياسية ومدى احترامها للحريات العامة والرأي العام هي أساس رشادة النظام السياسي^(٤)، وإضافة إلى شرعية السلطة السياسية يجب أن تكون مستقلة وقادرة على تطبيق القانون،

(1) Surendra Munshi , «Concern for governance in compartive perspective», in Surendra Munshi, Biju

Paul Abraham, Good Governance, Democratie Societés And Globalisation, Sage publication, New Delhi, 2004, PP 51,52.

(٢) روبرت ب. زوليك، تحفيز المستقبل: عولمة مستدامة لا تستثني احداً، الاجتماع السنوي مجلس محافظي مجموعة البنك الدولي، واشنطن، ٢٢ أكتوبر ٢٠٠٧.

(٣) فلاح امينة، دور النيباد في تفعيل الحكم الرشيد والتنمية المستدامة في افريقيا، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر.

(٤) بكوش ابتسام، الحكم الراشد ودوره في تحقيق التنمية المستدامة- حالة الجزائر، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التسيير، جامعة ابي بكر بلقايد، الجزائر، ٢٠١٦، ص ٥٢.

والسعي البرلمان الى تحقيق بيئة تضمن الإستقرار السياسي الذي يعد أساساً لتطوير المشاريع^(١).

ت- البعد الإداري: يتمثل بطبيعة عمل الإدارة ومدى الكفاءة التي يتمتع بها الجهاز الإداري العام، وهو جوهر الرشاد في الحكم. ويتمحور هذا البعد حول عنصرين: الأول الرشادة الحكومية والثاني الوظيفة الحكومية، ويستوجب العنصران أن تكون الإدارة العامة مستقلة عن السلطة السياسية والمالية، ويتمتع الموظفون بدرجة عالية من الاستقلالية ولا يخضعون إلا لواجبهم بعد اختيارهم على أساس الكفاءة^(٢)، كما يشترط تسيير الموارد البشرية والمالية بشكل عقلاني من خلال القضاء على جميع صور الفساد والمحسوبية وتفعيل اللامركزية الإدارية (الديمقراطية المحلية)^(٣).

المطلب الثاني: الإغفال الدستوري وتأثيره على معايير الحكم الرشيد

The second requirement: Constitutional omission and its impact on good governance standards

حتى يمكن مناقشة تأثير الإغفال الدستوري على معايير الحكم الرشيد، لا بد أولاً من تحديد معايير هذا الحكم حتى يصار على ضوئها توصيف مدى هذا التأثير. وفي هذا الإطار حدّد مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة خصائص الحكم الرشيد الأساسية التي تعد في نفس الوقت معايير لهذا الحكم، بأنها تتمثل بالشفافية، والمسؤولية، والمساءلة، والمشاركة، والاستجابة لاحتياجات الناس^(٤)، وكذلك سيادة القانون والنزاهة والمصلحة العامة التي تضاف إلى جملة هذه المعايير، وكما يأتي:

١- الدستور: إنّ المعيار الأول للحكم الرشيد، هو وجود دستور يحدد شكل الدول ونوع النظام والعلاقة بين السلطات على أساس الفصل والتكامل فيما بينها، وضمان الحقوق والحريات العامة والخاصة، وتغليب مبدأ المواطنة وضمان سيادة القانون، واعتبار الشعب مصدر السلطات والشرعية السياسية معاً^(٥)، وإذا ما تضمن الدستور نقصاً أو عدم اكتمال أو إهمالاً في نصوصه، فإنّ ذلك يؤثر حتماً على معايير الحكم الرشيد الأخرى.

٢- سيادة القانون: تتحقق سيادة القانون بامتنال السلطات والمواطنين جميعاً للقانون النافذ كمرجعية ملزمة بكل فروعه ودرجاته وفي مقدمتها الدستور^(٦).

(١) فادي احمد رمضان، البعد السياسي للحكم الرشيد في ماليزيا وامكانية الاستفادة الفلسطينية، رسالة ماجستير مقدمة الى اكااديمية الادارة والسياسية للدراسات العليا، جامعة الاقصى، ٢٠١٥ ص ٣٠.

(٢) فادي احمد رمضان، المصدر نفسه، ص ٣٠.

(٣) ناصر جابر، السياسة العامة والحكم الرشيد في الجزائر، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٢٠١٣، ص ٣٨.

(٤) مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، لمحة عن الحكم الرشيد، متاح على موقع:

<https://www.ohchr.org/ar/good-governance/about-good-governance>.

(٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري: المبادئ الدستورية العامة، النظام الدستوري المصري والتعديلات الدستورية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠، ص ١٢-١٣.

(٦) سيادة القانون، دليل للسياسيين، معهد راؤول ويلنبريغ لحقوق الإنسان والقانون الإنساني ومعهد لاهاي لتدويل القانون، ترجمة عزّة قتّاوي، السويد، ٢٠١٢، ص ٧ وما بعدها.

٣- **الشفافية:** تتمثل بحرية وصول المجتمع إلى المعلومات، والالتزام بالإفصاح عن السياسات والقرارات العامة بقدر وافي من الوضوح والعلنية، مع توفير الوثائق والبيانات الواضحة عن سلطات الدولة ومؤسساتها المختلفة^(١).

٤- **الاستجابة لحاجات المواطنين:** تتحقق هذه الإستجابة حينما تكون أولويات وحاجات المواطنين مسموعة مباشرة من قبل المسؤولين في مراكز إتخاذ القرار، والاستجابة السريعة لها مع ضمان المساواة وتكافؤ الفرص والخدمات للمواطنين دون تمييز أو محاباة شخصية^(٢).

٥- **النزاهة:** تتمثل بمجموعة من القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في ممارسة العمل الوظيفي بمهنية، والحرص على أداء الواجب والحفاظ على الأموال العامة والخاصة، والعدالة في معاملة الجميع دون تمييز أو محاباة^(٣).

٦- **المساءلة:** تتعلق المساءلة بضمان وجود إطار قانوني ومؤسسي يتيح إمكانية مساءلة الشخص المسؤول ومراقبة أدائه وتصرفاته في إدارة المجالات العامة مع إمكانية خضوعه للمعاقبة في حال تجاوز صلاحياته أو أخل بالثقة العامة، وذلك بوجود قضاء مستقل وعادل^(٤).

وفيما بمصطلح الإغفال الدستوري فيشار إلى أنه قليل التداول، قياساً إلى الإغفال التشريعي الذي تم تداوله بشكل واسع في قرارات وأحكام القضاء الدستوري أو في آراء الفقهاء، الذي يتحقق (أي الإغفال التشريعي)، إذا تناول المشرع أحد الموضوعات التي يختص بها بالتنظيم، لكنه يأتي سواءً عن عمد أو إهمال غير مكتمل أي يكون تنظيمه قاصراً عن أن يحيط بكافة جوانبه وبالشكل الذي يؤدي إلى الإخلال بالضمانة الدستورية للموضوع (محل التنظيم)^(٥)، إذ يثير مفهوم الإغفال الدستوري إشكالية تتعلق بكيفية خضوع الدستور، حتى لو تضمن نقصاً، لرقابة القاضي الدستوري الذي يخضع شخصه وصلاحياته للدستور. ويمكن الرد على هذا الرأي من وجهة نظر الباحثين، بأن الدساتير نفسها تتضمن الإشارة الضمنية إلى إمكانية تحقق الإغفال الدستوري، في إقرار مواد خاصة بتعديلها وفق الضوابط التي يحددها الدستور.

وبناء على تحقق هذا الإغفال فقد عرّف البعض الإغفال الدستوري، بأنه "حالة التنظيم الدستوري الناقص لموضوع محدد بحيث يظهر التطبيق العملي للنص الحاجة

(١) المادة (١٠) من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣، ومركز أبو ظبي للحوكمة، أساسيات الحوكمة: مصطلحات ومفاهيم، الإمارات العربية المتحدة: سلسلة النشرات التثقيفية لمركز أبو ظبي، (د، س، ن)، ص ١٠.

(٢) حسين أسامة، مبادئ الحوكمة الرشيدة في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مركز العقد الاجتماعي، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٦-٧.

(٣) محمد عبد الكريم يوسف، المفاهيم ذات العلاقة بمكافحة الفساد، ٢٠٢١، متاح على موقع:

<https://www.radionawa.com/Wtar-Detail.aspx?jimare=1898>.

(٤) دليل واضح حول مكافحة الفساد، الشفافية الدولية، ٢٠٠٩، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تعزيز المساءلة الاجتماعية من المبدأ إلى التطبيق"، أوصلو، ٢٠١٠، ص ٣، وحسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٤ وما بعدها.

(٥) د. عبد العزيز محمد سلمان، رقابة الإغفال في القضاء الدستوري، متاح على موقع:

<https://www.iraqidewelopers.com/iraqfsc/ar/node/>

إلى قاعدة دستورية غير موجودة أغفلها المشرع الدستوري ولا يمكن التحقق من وجود قاعدة أخرى مناسبة عند تفسير الدستور من دون الذهاب خارج حدود التفسير^(١)، ويشار في هذا الإطار إلى أن المحكمة الاتحادية العليا في العراق قد أشارت إلى الإغفال الدستوري من قبل مشرع الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وذلك في قرارها الإيعازي المرقم ١٠/١٠٩ الصادر في ٢٦/٥/٢٠٠٩ الذي أوعزت من خلاله إلى لجنة التعديلات الدستورية بتدارك حكم أغفله المشرع الدستوري حول كيفية انتخاب رئيس مجلس النواب أو أحد نائبيه في حالة شغور المنصب^(٢).

وفي ضوء ما سبق فإن تحقق الإغفال الدستوري في أي دستور، خصوصاً إذا تعلق بمواد أساسية وموضوعات جوهرية إما إهمالاً أو نقصاً، فإن ذلك يؤثر على مجمل معايير الحكم الرشيد أو أحد معاييرها، فإن غياب الدستور كأحد معايير الحكم الرشيد، الذي يحدد الإطار القانوني والسياسي والاقتصادي والاجتماعي لنظام سياسي ما، أو وجود دستور شكلي غير ديمقراطي، سيؤول إلى غياب هوية وشكل ونوع الدولة والنظام، وغياب الحقوق والحريات العامة والخاصة والمسؤولية والشفافية وسيادة القانون، وبالتالي سيادة التعسف والاستبداد. فإذا ما أغفل الدستور حقاً أو حرية من الحقوق والحريات الأساسية دون إشارة أو تنظيم التي تعد من أهم معايير الحكم الرشيد فيما يتعلق بحقوق الإنسان، فإن ذلك سيؤدي إلى انتهاك هذه الحقوق والحريات دون مسائلة للمنتهكين، فعلى سبيل المثال إذا لم ينص الدستور على ضمان حرية الرأي والتعبير كمعيار أساسي من معايير الحكم الرشيد، فإن التعبير عن الرأي يعرض صاحبه للعقاب.

كما إن غياب تنظيم دستوري واضح ومحدد لمسائلة مستويات السلطات كافة يقود إلى غياب الشفافية ووصول المعلومات إلى المواطنين وفحص عمليات صنع القرار المتخذ من قبل من هم في السلطة، وبالتالي غياب القواعد والإجراءات التي تتيح التدقيق ومساءلة الأشخاص المسؤولين ومراقبة أدائهم وتصرفاتهم في إدارة المجالات العامة، والاستجابة لحاجات ومطالب المواطنين مع ضمان المساواة وتكافؤ الفرص والخدمات للمواطنين دون تمييز أو محاباة شخصية، وكل ذلك يُفضي إلى انتشار الفساد الذي تعد الشفافية أحد أهم المبادئ التي تقوم عليها عمليات مكافحته.

ومن مخاطر الإغفال الدستوري، تضمن الدستور نهايات مفتوحة دون حسم، خصوصاً ما تعلق بإدارة الدولة والسلطات وقواعد الانتخابات، الأمر الذي يؤدي إلى أزمات سياسية مستمرة تنعكس على إدارة الدولة بشكل عام، فعلى سبيل المثال ما تضمنه الدستور العراقي من إغفال دستوري في المواد الخاصة لانتخاب رئيس الجمهورية وتعديل الدستور والكتلة الأكبر وغير ذلك من الجوانب التي أثرت على

(١) ميسون الزهيري، المعالجة التشريعية للإغفال الدستوري في تنظيم الحكومة البرلمانية (تشخيص ومعالجات- دراسة في إطار دستور العراق لسنة ٢٠٠٩)، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد ٢٨، العدد ٦، ٢٠٢٠، ص ٢٢٠.
(٢) ينظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق، المرقم ١٠/١٠٩ الصادر في ٢٦/٥/٢٠٠٩.

معايير الحكم الرشيد بشكل عام، والاستقرار السياسي بشكل خاص كما سيتبين ذلك في مضمون المطلب التالي.

المطلب الثالث: التعديلات الدستورية وضمانات الحكم الرشيد والاستقرار السياسي

The third requirement: constitutional amendments and guarantees of good governance and political stability

تبين من سياق البحث ومناقشة المطلب السابق أن هناك ارتباط بين فعالية الدستور ومعايير الحكم الرشيد التي تم تحديدها من قبل المنظمات الدولية والمختصين، وضرورات التعديلات الدستورية في ضوء الظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية المتغيرة بحسب مراحل تطور الدول والمجتمعات، وانعكاس ذلك على الإستقرار السياسي من عدمه للدول. فلجوء الدول إلى التعديلات الدستورية لأسباب سياسية أو قانونية، قد تنبع من داخل الدستور نفسه، في حال تضمنه مواد محددة وواضحة لإجراء هذه التعديلات، أو أن الدستور قد تضمن إغفالاً دستورياً لبعض مواد وموضوعاته، نقصاً أو إهمالاً، الأمر الذي ينعكس في الحالتين على توفر معايير الحكم الرشيد والاستقرار السياسي من عدمهما.

ومن أجل بيان تأثير التعديلات الدستورية وضمانات الحكم الرشيد على الإستقرار السياسي للدول، فستتم مناقشة الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، وما تضمنه من إغفال دستوري إنعكس سلباً على الإستقرار السياسي في العراق.

جرت عملية كتابة الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في إطار ظروف سياسية وأمنية استثنائية في ظل الإحتلال الأمريكي، الأمر الذي كان له آثار سلبية واضحة على مواد الدستور، حيث شكلت لجنة صياغة المسودة، على أساس المحاصصة، غاب عنها الإطار الوطني الجامع، لذلك حاول كل طرف أن يفرض مواداً خاصة تتضمن مطالبه ومصالحه الخاصة، من جهة، وفرض فترة مضغوطة غلب عليها طابع الاستعجال وحرق المراحل، من جهة أخرى. وإحداث تغيير فجائي في شكل الدولة ونوع النظام دون المرور بمرحلة انتقالية من جهة أخرى، لذلك جاءت الكثير من مواد الدستور متعارضة، كما تضمنت إغفالاً دستورياً واضحاً ونهايات مفتوحة لموضوعات يفترض أن تكون جوهرية، ما انعكس على الإستقرار السياسي في العراق، الذي شهد بعد كتابة الدستور، إلى جانب الأزمات الأمنية واقتصادية، أزمات سياسية كبرى بعد كل انتخابات، عنوانها التفسيرات والتأويلات المتعددة لمواد الدستور ونهايات الكثير منها المفتوحة دون حسم، كل حسب رؤيته أو مصلحته^(١).

ومن أجل مناقشة هذا التعارض في المواد والإغفال الدستوري لموضوعات يفترض أن تكون ذات أولوية في صياغة مسودة الدستور، من أجل تجنب الأزمات السياسية التي مرّ بها العراق وسيظل يمر بها، مادام الدستور ظل عصياً على التعديل الجوهري

(١) حسن البديري، الظروف الإستثنائية التي أثرت في صياغة نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المنظمة العربية للقانون الدستوري، ٢٠٢٢، ص ٦ وما بعدها.

بالإضافة أو الإلغاء للمواد ذات الطابع الخلقي أو المتعارضة أو ما تضمنته من إغفال دستوري.. وعلى ضوء ذلك سيتم التركيز على بعض هذه المواد:

أولاً- الشكل الاتحادي الفيدرالي للدولة العراقية: نصت المادة (١) من الدستور العراقي على أن " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة ... " ^(١)، وبعد مرور ما يقارب (٢٠) سنة والدولة الاتحادية لم تتحقق، ولم يشكل أي إقليم، باستثناء "إقليم كردستان" الذي تشكل بغطاء دولي عام ١٩٩١. وبالتالي يعد هذا النص فاقداً لقيمه الدستورية بفعل رفض الشعب العراقي لفكرة الفيدرالية والأقاليم، إذ لم يتمكن أي طرف من تشكيل أي إقليم في مواجهة الرفض الشعبي الذي يعد إستفتاءً ضمناً ضد الفيدرالية والأقاليم.. وعليه يتطلب الأمر إعادة النظر الجذرية بهذا النص باتجاه تبني شكلاً بسيطاً بلامركزية إدارية، بدلاً من إستخدام هذا النص سلاحاً بيد أطراف العملية السياسية حين يحتدم الخلاف حول هذا الموضوع أو ذاك، ما ترك آثاراً سلبية على الإستقرار السياسي والمجتمعي في العراق تظهر مفاعيله السلبية بين فترة وأخرى، مع الأخذ بنظر الاعتبار خصوصية بعض الاقليات القومية التي تحتاج الى صيغة دستورية تؤمن هذه الخصوصية.

ثانياً- إنتخاب رئيس الجمهورية: نصّت المادة (٧٢) على أنه "يستمر رئيس الجمهورية بممارسة مهماته الى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه، على ان يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول انعقاد للمجلس" ^(٢)، تضمنت هذه المادة إغفالا دستورياً واضحاً، إذ نصت "على ان يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول انعقاد للمجلس"، ثم سكت الدستور ولم يتضمن نصاً يعالج حالة عدم إنتخاب رئيس للجمهورية خلال المدة المحددة في الدستور، وبالتالي جاءت نهاية النص مفتوحة وهو ما ظهر جلياً في الإنتخابات الأخيرة (٢٠٢١)، إذ لم ينتخب الرئيس بسبب الخلافات بين الأطراف السياسية، لفترة سنة كاملة من أول جلسة عقدها مجلس النواب بعد الإنتخابات، وعدم انتخاب الرئيس نتج عنه عدم تشكيل حكومة جديدة، وبالتالي دخل العراق في أزمة سياسية وعدم إستقرار سياسي، تخللها إستداد الأزمة الأمنية والإقتصادية، ولو كان المشرع الدستوري قد ضمّن النص إجراءات يتم اللجوء إليها بعد الفشل في إنتخاب الرئيس، كأن يصار إلى حل مجلس النواب والدعوة لإنتخابات تشريعية جديدة خلال (٦٠) يوماً، لما حصلت أزمة ولأخذت الأوضاع طابعاً دستورياً إنسياً.

ثالثاً- تشكيل الحكومة: نصت المادة (٧٦) ^(٣) من الدستور على أنه "أولاً/ يكلف رئيس الجمهورية، مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إنتخاب رئيس الجمهورية...."، وفي الفقرات ثالثاً وخامساً من هذه المادة يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً ثانياً وثالثاً، بعد إخفاق كل من المرشح الأول

(١) يُنظر: نصّ المادة (١) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

(٢) يُنظر: نصّ المادة (٧٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) يُنظر: نصّ المادة (٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

والثاني في تشكيل الحكومة. تضمن هذا النص عددا من جوانب الإغفال الدستوري التي أنتجت عدم إستقرار سياسي مستمر، وهي:

١- **الكتلة النيابية الأكبر:** كان موضوع الكتلة النيابية الأكبر وما يزال موضع خلاف في التفسير والتطبيق، وبحسب مصالح كل طرف، فقد نص الدستور في توصيف الكتلة النيابية على أنها الأكثر عدداً، وفي ضوء الخلاف جرى اللجوء إلى المحكمة الاتحادية التي أعطت تفسيرين أحدهما في ٢٠١٤، وعدلت عنه إلى تفسير آخر في ٢٠١٩^(١)، وهذا يؤكد مخاطر الإغفال الدستوري في وضع تحديد حاسم للكتلة النيابية الأكبر.

٢- **تكليف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء:** تضمن النص لجوء الرئيس تكليف رئيس مجلس الوزراء ثلاث مرات بعد كل إخفاق.. لكن النص بقي مفتوحاً في حال الإخفاق في تشكيل الحكومة لثلاث مرات متوالية هل يتم اللجوء إلى حل البرلمان أم تكلف مرشح رابع وهكذا دواليك؟

رابعا- **تعديل الدستور:** أعطت المادة (١٢٦)^(٢) في الفقرة أولاً صلاحية لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس أعضاء مجلس النواب إقتراح تعديل الدستور، ولكنها إستتنت في فقراتها الأخرى تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني، إلا بعد دورتين إنتخابيتين متعاقبتين، والمواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند "ثانياً" من هذه المادة، إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالإستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية، وأي تعديل لمواد في الدستور من شأنه الإنتقاص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام، وأشارت المادة (١٤٢) في فقراتها الخمس على تشكيل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من اعضائه تمثل المكونات الرئيسية في العراق لتقديم توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجراؤها على الدستور إلى مجلس النواب خلال أربعة أشهر للتصويت على التعديلات المقترحة دفعة واحدة، وتعد مقرة بموافقة الاغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، ومن ثم تطرح المواد المعدلة على الشعب للإستفتاء عليها، خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ التعديل في المجلس، ويكون هذا الإستفتاء ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر^(٣)، وفي نفس الوقت عطلت المادة أحكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور، إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة.

ومن تحليل نصوص المادتين (١٢٦، و١٤٢) أعلاه يتبين أن تعديل الدستور العراقي أصبح صعباً، خصوصاً ما تعلق بالمادة (١٤٢) التي إشتطت عدم رفض ثلثي

(١) يُنظر: المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٢٥/اتحادية/٢٠١٠ في ٢٥/٣/٢٠١٠، وبيان المحكمة الاتحادية العليا في ٢٠١٩/١٢/٢٢. <https://shafaq.com/ar>

(٢) يُنظر: نص المادة (١٢٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) يُنظر: نص المادة (١٤٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر، إضافة إلى الفقرة (رابعاً) من المادة (١٢٦) التي منعت تعديل مواد الدستور التي من شأنها الإنتقاص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه بإستفتاء عام، والاستحالة في الحالتين فيما يخص المادتين المذكورتين مفصلة على محافظات إقليم كردستان، وبالتالي أصبحت صعوبات تعديل الدستور أحد الأسباب الرئيسة لعدم الإستقرار السياسي والدستوري، نظراً لما تضمنه الدستور من نقص وإغفال دستوري غير قابلة للتعديل رغم الضرورات الموضوعية له، وبالتالي كان لنص المادتين آثاره السلبية على معايير الحكم الرشيد والإستقرار السياسي لما تضمنه من نقص وإغفال دستوري.

خامساً- حل مجلس النواب: نصت المادة (٦٤) على "أولاً:- يحل مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلب من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية...."^(١)، وهذا النص يتضمن إغفالاً دستورياً فيما يتعلق بضمان تحقق صلاحيات متقابلة ومتوازنة بين السلطة التشريعية التي تملك حق سحب الثقة من الحكومة، التي من المفترض أن يقابلها حق السلطة التنفيذية بحل مجلس النواب، بدلاً من ترك القرار الأخير لحل مجلس النواب لأعضاء المجلس الذي من الصعب أن يلجأ المجلس حل نفسه إلا إستثناءً، وبالتالي أعطى هذا الإغفال الدستوري للمجلس وأعضائه مركزاً سياسياً وقانونياً فوق السلطات الأخرى بدون أي محاسبة إذا ما انحرف أو انحرفوا عن الدور الرقابي والتشريعي المناط بمجلس النواب. وهو ما إنعكس سلباً على معايير الحكم الرشيد التي من ضمنها معيار الديمقراطية السليمة والمسؤولية وغيرها، وبالتالي التأثير على الإستقرار السياسي في العراق الذي لم يشهد تحسناً مقبولاً بسبب الإغفال الدستوري لكثير من مواده.

سادساً- شروط المرشح لرئاسة الجمهورية: وضعت المادة (٦٨) من الدستور عدداً من الشروط لمن يتولى رئاسة الجمهورية^(٢)، لكن المادة تضمنت إغفالاً دستورياً يتعلق بشرط أساسي وهو الشهادة التي يحملها المرشح لرئاسة الجمهورية. فهل هذا يعني حق تولي أي أمي لا يجيد القراءة والكتابة رئاسة الجمهورية، في ضوء مركزه القانوني والسياسي المركزي واختصاصاته السيادية الرئيسة المنصوص عليها في الدستور، خصوصاً المواد (٦٧، ٧٣، ٧٦)^(٣)، وكان الأولى بالمشروع أن يحدد ضرورة أن يحمل رئيس الجمهورية شهادة جامعية على الأقل.

الخاتمة

أولاً- الإستنتاجات:

١- هناك ترابط وتأثيرات متبادلة بين التعديلات الدستورية ومعايير الحكم الرشيد والإستقرار السياسي.

(١) يُنظر: نصّ المادة (٦٤) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) يُنظر: نصّ المادة (٦٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) يُنظر: نصوص المواد (٦٧، ٧٣، ٧٦) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

- ٢- لا يوجد تعريف موحد لكل من الحكم الرشيد والتعديلات الدستورية، نتيجة لإختلافات الرؤى والمناهج.
 - ٣- هناك معايير متعددة للحكم الرشيد بحسب رؤية المنظمات الدولية والإسهامات الأكاديمية والمتخصصة.
 - ٤- هناك أسباب سياسية وقانونية لإجراء التعديلات الدستورية، تتعلق بتغير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ووجود نقص أو إغفال دستوري تعمداً أو إهمالاً.
 - ٥- التعديلات الدستورية لشكل الدولة أو نوع النظام السياسي أو للحقوق والحريات العامة والخاصة، تنعكس إيجاباً أو سلباً، بحسب نوع التعديل، وبالتالي تظهر آثاره مباشرة على معايير الحكم الرشيد والاستقرار السياسي. فكلما كانت التعديلات إيجابية باتجاه الديمقراطية السليمة ورشادة الحكم والمسؤولية والنزاهة والمشاركة السياسية، وضمان الحقوق والحريات، كانت الآثار إيجابية باتجاه تحقق معايير الحكم الرشيد والاستقرار السياسي.
 - ٦- تضمن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، نقصاً وإغفالاً تشريعياً، يتعلق بشكل الدولة وانتخاب رئيس الجمهورية وتعديل الدستور، وغير ذلك من الجوانب التي تمت مناقشتها في سياق البحث.
- ثانياً- المقترحات:**
- ١- تعميق الدراسات الأكاديمية حول معايير الحكم الرشيد، والمساهمة في بلورة معايير جامعة وموحدة.
 - ٢- معالجة النواقص والإغفال الدستوري في دستور العراق لعام ٢٠٠٥، خصوصاً ما تعلق بشكل الدولة، ونوع النظام السياسي، باتجاه اللامركزية الإدارية كما معمول به في فرنسا ومصر.
 - ٣- تعديل المواد الدستورية في الدستور العراقي الخاصة بتعديل الدستور عن طريق الاستفتاء الشعبي وبالأغلبية البسيطة لمجموع المواطنين العراقيين ممن يمتلكون حق الاقتراع.
 - ٤- تعديل المواد الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة والكتلة النيابية الأكبر، بنصوص محددة وواضحة تتجنب الإغفال الدستوري والنهايات المفتوحة.
 - ٥- تفعيل المادة الخاصة بإزدواج الجنسية، وتطبيقها بشكل صارم وحاسم لمن يتولون المناصب السيادية والأمنية الحساسة، لمنع الولاء المزدوج والتفريط بالهوية والأمن الوطني العراقي.

المصادر

القرآن الكريم:

أولاً- الكتب العربية:

- أ. ابراهيم عبد العزيز شبحا، المبادئ الدستورية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٢.

- ii. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج ١، دار العلم للملايين، لبنان، ١٩٦٤.
- iii. حسن البديري، الظروف الاستثنائية التي أثرت في صياغة نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المنظمة العربية للقانون الدستوري، ٢٠٢٢.
- iv. حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، في الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ٢٠٠٤.
- v. حسين أسامة، مبادئ الحوكمة الرشيدة في إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مركز العقد الاجتماعي، القاهرة، ٢٠١٤.
- vi. خاموش عمر عبدا الله، الإطار الدستوري لمساهمة الشعب في تعديل الدستور، منشورات الحلبي، بيروت، ٢٠١٣.
- vii. د. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، ط٤، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٢.
- viii. د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري: المبادئ الدستورية العامة، النظام الدستوري المصري والتعديلات الدستورية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، ٢٠١٠.
- ix. دليل واضح حول مكافحة الفساد، الشفافية الدولية، ٢٠٠٩، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تعزيز المساءلة الاجتماعية من المبدأ إلى التطبيق"، أوصلو، ٢٠١٠.
- x. روبرت ب. زوليك، تحفيز المستقبل: عولمة مستدامة لا تستثني احداً، الاجتماع السنوي مجلس محافظي مجموعة البنك الدولي، واشنطن، ٢٢ أكتوبر ٢٠٠٧.
- xi. سلمى طلال عبد الحميد، التفسير القضائي للدستور واثره في سد الفراغ الدستوري، محاضرات طلبة الدكتوراه لكلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٢١.
- xii. سيادة القانون، دليل للسياسيين، معهد راؤول ويلنبرغ لحقوق الإنسان والقانون الإنساني ومعهد لاهاي لتدويل القانون، ترجمة عزّة قناوي، السويد، ٢١٠٢.
- xiii. السيد خليل هيكل، القانون الدستوري والانظمة السياسية، جامعة اسبوط، جمهورية مصر العربية، القاهرة، ١٩٨٣.
- xiv. الطبري معروف الحرساني، تفسير الطبري من كتابه جامع البيان عن تأويل القرآن، مؤسسة الرسالة، ط١، بيروت، لبنان، ١٩٩٤.
- xv. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، ١٩٩٨.
- xvi. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، إيتراك للطباعة والنشر، ط١، القاهرة، ٢٠٠٤.
- xvii. علي يوسف شكري، فلسفة تعديل الدستور، منشورات زين الحقوقية، لبنان، ٢٠٢٢.
- xviii. عوض الليمون، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، ط٢، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠١٦.
- xix. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، دمشق، ٢٠٠١.
- xx. محمد بن ابي بكر بن عبدالقادر الرازي، مختار الصحاح، المكتبة العصرية، بيروت، لبنان، ط٥، ١٩٩٩.
- xxi. محمد حركات، الاقتصاد السياسي والحوكمة الشاملة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ٢٠١٠.
- xxii. محمد كامل ليلة، النظم السياسية الدولة والحوكمة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧.
- xxiii. مركز أبو ظبي للحوكمة، أساسيات الحوكمة: مصطلحات ومفاهيم، الإمارات العربية المتحدة: سلسلة النشرات التثقيفية لمركز أبو ظبي، (د، س، ن).
- xxiv. المشروع الدولي للحكم الرشيد: مشروع اكاديمي بالجامعات الهندية تدعمه اللجنة الاوربية. ثانياً- البحوث والدراسات:

i. ميسون الزهيري، المعالجة التشريعية للإغفال الدستوري في تنظيم الحكومة البرلمانية(تشخيص ومعالجات- دراسة في إطار دستور العراق لسنة ٢٠٠٩)، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد ٢٨، العدد ٦، ٢٠٢٠.

ثالثاً- الأطاريح والرسائل العلمية:

- i. أحمد العزي النقشبندي، تعديل الدستور (دراسة مقارنة)، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤.
- ii. بكوش ابتسام، الحكم الراشد ودوره في تحقيق التنمية المستدامة- حالة الجزائر، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التسيير، جامعة ابي بكر بلقايد، الجزائر، ٢٠١٦.
- iii. شعبان فرج، الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الانفاق العام والحد من الفقر، اطروحة دكتوراه/ كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التسيير، جامعة الجزائر، الجزائر، ٢٠١٢.
- iv. فادي احمد رمضان، البعد السياسي للحكم الرشيد في ماليزيا وامكانية الاستفادة الفلسطينية، رسالة ماجستير مقدمة الى اكااديمية الادارة والسياسية للدراسات العليا، جامعة الاقصى، ٢٠١٥.
- v. فلاح امينة، دور الزيادة في تفعيل الحكم الرشيد والتنمية المستدامة في افريقيا، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر.
- vi. محمد لخضر دراغله، دور الحكم الراشد في تحقيق الامن الانساني، اطروحة دكتوراه/ كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة، الجزائر، ٢٠٢٠.
- vii. ناصر جابر، السياسة العامة والحكم الرشيد في الجزائر، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، ٢٠١٣.

رابعاً- الإتفاقيات الدولية:

- i. إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.

خامساً- الدساتير:

- i. الدستور الارجنطيني لسنة ١٨٥٣.
- ii. القانون الاساسي العراقي لعام ١٩٢٥.
- iii. الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦.
- iv. الدستور المصري لسنة ١٩٣٠.
- v. الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٧.
- vi. الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢.
- vii. دستور كولومبيا عام ١٩٩١.
- viii. الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.

سادساً- قرارات المحاكم:

- i. قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق، المرقم ١٠/إتحادية/ ٢٠٠٩ الصادر في ٢٦ / ٥ / ٢٠٠٩.
- ii. قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم ٢٥/إتحادية/ ٢٠١٠ في ٢٥ / ٣ / ٢٠١٠.

سابعاً- الإنترنت:

- i. بيان المحكمة الاتحادية العليا في ٢٠١٩/١٢/٢٢: <https://shafaq.com/ar>
- ii. د. جميل عودة، هل سيجري تعديل الدستور العراقي؟، مقال منشور على موقع مركز ادم للدفاع عن الحقوق والحريات الالكتروني، ٤ كانون الاول ٢٠٢٢، متاح على الرابط: <http://ademrights.org/news691>
- iii. د. عبد العزيز محمد سالم، رقابة الإغفال في القضاء الدستوري، متاح على موقع: <https://www.iraqidevelopers.com/iraqfsc/ar/node/>

iv. فائق زيدان: تعديل الدستور ضرورة يفرضها الواقع السياسي، مقال منشور على موقع العربية، متاح على الموقع: <https://www.alarabiya.net/politics/2022/02/14>.

v. محمد عبد الكريم يوسف، المفاهيم ذات العلاقة بمكافحة الفساد، ٢٠٢١، متاح على موقع: <https://www.radionawa.com/Wtar-Detail.aspx?jimare=1898>.

vi. مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، لمحة عن الحكم الرشيد، متاح على موقع: <https://www.ohchr.org/ar/good-governance/about-good-governance>.

سابعاً- المصادر الأجنبية:

- i. Conseil economique et social, Définition et terminologies de base de la gouvernance et de l'administration publique, E/C.16/2006/4, Nation Unies , 2006, P 3. Disponible sur le site: [unpan1.Un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan.pdf) Consulté le.
- ii. Erwin Chemerinsk, AMENDING THE CONSTITUTION, Michigan Law Review, Vol. 96, May 1998..
- iii. International fund for agricultural development, good governance, executive board-sixty seventh session, Rome, 8-9 September, 1999..
- iv. International monetary fund, manual on fiscal transparency, Washington, D.C, 2007.
- v. Jon Pierre, Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy, Oxford University Press, New York, 2000.
- vi. Paul Abraham, Good Goverance, Democratie Societés And Globalisation, Sage publication, New Delhi, 2004..
- vii. Surendra Munshi , «Concern for governance in compartive perspective», in Surendra Munshi, Bijju.
- viii. معجم اكسفورد (the oxford companion to law).