دور القضاء الدستوري في تطوير حق المشاركة بالحياة السياسية

(دراسة في قرارات المحكمة الاتحادية العليا)

The Role of the Constitutional Judiciary in Developing the Right to Participate in Political Life (A Study of Federal Supreme Court Decisions)

م.د. محمد عوده محسن

كلية الآداب – جامعة الكوفة

moudah992@gmail.com

الملخص:

ما من شك ان القضاء الدستوري هو الملاذ الامن، والضامن لحماية الحقوق والحريات امام الانحراف السلطوي المحتمل في الدول ذات الارث الديموقراطي او السائرة تواً على نهجه، وينسب اليه الفضل في انقاذ البلدان من ازمات سياسية عصفت بها بفعل تعسف القابض على السلطة احيانا، او ارباك المشهد التنظيمي للمشاركة بالحياة السياسية، او ما تتعرض له بعض مكونات الدولة من الشعور لاحقاً بالإقصاء والتهميش نتيجة اختلاف الظروف وتعاقب الاحداث، فتأتي قرارات القضاء الدستوري للنصوص الدستورية ذات الصلة بحق المشاركة بالحياة السياسية بما يوازن او يردم الهوة بين النص وواقع تطبيقه تحقيقا لمبادئ النظام الديموقراطي.

وفي العراق نظم دستور ٢٠٠٥ حق المشاركة بالحياة السياسية، سواء كانت مشاركة مباشرة من خلال الاستفتاء على اقرار الدستور، او اجراءات تعديله، او كانت غير مباشرة تتعلق بحق الانتخاب والترشيح والتصويت، لكن المتغيرات والمستجدات التي حدثت في العراق عقب مرور خمسة عشر سنة على صدور الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ دعت الى ضرورة اللجوء الى المحكمة الاتحادية العليا، لحل بعض الاشكاليات التي مثلت ازمة سياسية بين المكونات الاجتماعية، فكان للمحكمة الكلمة الفصل في بيان حدود حق المشاركة بالحياة السياسية بالنسبة للأقليات، او مزدوجي الجنسية، او المرأة، او غيرها من المسائل، إذ لا تصمد ضمانة هذا الحق امام تقلب الاحداث والظروف إلا في ظل التفسيرات القضائية للدستور، او الفصل في الدستورية، بما يكفل مسايرته المستجدات والمتغيرات.

الكلمات المفتاحية: حق، القضاء الدستوري، المشاركة، الدستور، الدولة.

Abstract:

There is no doubt that the constitutional judiciary is the last resort and guarantor of the protection of rights and freedoms against potential authoritarian deviations in countries with a democratic heritage or those just beginning to adopt it. It is credited with saving countries from political crises that have sometimes been ravaged by the arbitrariness of those in power, or the disruption of the organizational landscape for

participation in political life In Iraq, the 2005 Constitution regulated the right to participate in political life, whether it was direct participation through a referendum on the approval of the Constitution, or procedures for amending it, or indirect participation related to the right to elect, nominate, and vote. However, the changes and developments that occurred in Iraq fifteen years after the issuance of the Iraqi Constitution of 2005 called for the necessity of resorting to the Federal Supreme Court. The court had the final say in defining the limits of the right to participate in political life for minorities, dual nationals, women, and others.

Keywords: Right, Constitutional judiciary, political participation, constitution, stat.

المقدمة

عرف العراق حق المشاركة بالحياة السياسية بعد اسقاط نظام حكم صدام حسين في ٢٠٠٣/٤/٩. إذ تولت الجمعية الوطنية المنتخبة مهمة كتابة دستوره الدائم الذي صدر بإستفتاء شعبي في ٢٠٠٥/١٠/١٥، تلا ذلك تشكيل اول حكومة بموجبه بعد اجراء اول انتخابات نيابية في ٢٠٠٥/١٢/١٥ ، اعقب ذلك اجراء انتخابات نيابية ثانية في ٢٠١٠/٣/٧ أما الدورة البرلمانية الثالثة فأجري انتخابها في ٢٠١٤/٤/٣٠ واستمرت هذه الدورة حتى انتهاء المدة واجراء انتخابات الدورة البرلمانية الرابعة في ٢٠١٨/٥/١٢ لكن هذه الدورة لم تستمر فأنتهى الحال الى حل مجلس النواب وأجريت انتخابات الدورة البرلمانية الخامسة (اول انتخابات مبكرة) في ٢٠٢١/١٠/١٠ وعقدت اول جلسة لمجلس النواب بتاريخ ٢٠٢٢/١/٩، وراح ممثلو بعض الفئات يتطلعون للظفر بعدد أكبر من المقاعد مجلس النواب.

وقد نظّم الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ حق المشاركة في الحياة السياسية من حيث بيان الأساس والنطاق والشروط وتحديد مجالاته، سواء من حيث الاستفتاء التعديلي للدستور، ام من حيث تنظيم حق الانتخاب واسس تولي المناصب الهامة.

ويقينا ان العراق مر بظروف تاريخية هامة اتجهت في ظلها قرارات المحكمة الاتحادية العليا الى فلسفة خاصة بشأن نطاق المشاركة بالحياة السياسية، لاسيما في ظل خضوع القانون الانتخابي للتعديل ثلاث مرات. وكان للمحكمة قرارات تاريخية في هذا الشأن، حتى ان قراراتها شملت توسيع نطاق حق الاقليات في المشاركة السياسية انصافاً لهم عقب ظروف خاصة مرت على البلاد.

المبحث الأول: دور القضاء الدستوري في تطوير المشاركة السياسية المباشرة

لا يمكن الحديث عن ديموقراطية النظام السياسي بدون ضمانات فعلية لحق المشاركة بالحياة السياسية ينظمه الدستور ويحميه القضاء الدستوري [١]، ويقينا ان نطاق المشاركة في اتخاذ القرار هي ما يميز درجة الديموقراطية في البلد [٢]، وسنتناول في المطلب الأول التحديد القضائي لآليات الاستفتاء الدستوري، وفي المطلب الثاني أثر القرارات القضائية في ضمان حق المشاركة بالانتخابات، وكما يلي:

المطلب الأول: التحديد القضائي لآليات الاستفتاء الدستوري

لا يعد تعديل الدستور عيبا في ذاته، فقد عدل اول الدساتير المدونة في العالم وهو دستور الولايات المتحدة لسنة ١٧٨٧ بعد ساعات من دخوله حيز النفاذ، وفي العراق كتب اول دساتير العهد الجمهوري الدائمة ووضع سنة ٢٠٠٥ على عجالة، وبالتأكيد ان تجربة كهذه تكون مدعاة لتعديل الدستور فيما بعد لمواجهة التحديات المستجدة، ولهذا حدد الدستور في المادتين (١٤٢ . ١٢٦) منه إجراءات تعديله، وكان لقرارات المحكمة الاتحادية العليا إرساء اسس حق المشاركة الشعبية في اجراء التعديل الدستوري، وسنتولى بيان التقرير الدستوري للاستفتاء التعديلي في الفرع الأول، اما الفرع الثاني فنبين فيه أثر القرارات القضائية في ضبط إجراءات التعديل الدستوري، وكما هو آت:

الفرع الأول: التقرير الدستوري للاستفتاء التعديلي

تحرص الدساتير على فراد احكام خاصة للتعديل الدستوري، ويقيناً ان للقضاء الدستوري دور في الرقابة على الإجراءات التي تتم في ظلها التعديلات المقترحة [٣]، وقد حرص المؤسس الدستوري على منح الشعب سلطة إقرار التعديلات الدستورية من خلال الاستفتاء الدستوري (التعديلي)، إذ نصّت المادة (١٢٦) من الدستور على "أولا– لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (٥/١) اعضاء مجلس النواب، اقتراح تعديل الدستور. ثانياً . لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأوّل، والحقوق والحرّيات الواردة في الباب الثاني من الدستور إلاّ بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءاً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النوّاب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام...".

ونصّت المادة (١٤٢) [٤] من الدستور على "أولاً– يشكّل مجلس النوّاب في بداية عمله لجنة من أعضائه... مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النوّاب خلال مدّة لا تتجاوز أربعة أشهر يتضمّن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور. ثانياً– تُعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النوّاب للتصويت عليها، وتُعد مقرّة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس. ثالثاً: تُطرح المواد المعدّلة على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدّة لا تزيد على شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النوّاب. رابعاً: يكون الاستفتاء على المواد المعدّلة ناجحاً، بموافقة أغلبية المصوّتين، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوّتين في ثلاث محافظات أو أكثر".

والملاحظ أن ما ورد في نصوص المواد (١٢٦، ١٤٢) المتعلّقة بتعديل الدستور، تجعل من صفة الجمود سمة ملازمة للدستور، وذلك لصعوبة إجراءات التعديل، والواقع ان هذه هي السمة الغالبة على الاعم الاغلب من الدساتير الاتحادية [٥]، لكن الخلاف يقع في درجة الجمود، فما تبناه الدستور العراقي من احكام للتعديل تقربه من استحالة التعديل او صعوبة نفاذه رغم ممارسة حق المشاركة الشعبية بتعديل الدستور، واللافت للنظر أن الدستور قد تبنّى الحظر الزمني اللاحق لنفاذه في تعديل بعض نصوصه، مما يمنحه صفة الثبات والاستقرار [٦].

الفرع الثاني: أثر القرارات القضائية في ضبط إجراءات التعديل الدستوري

يقينا ان فضل الريادة في حماية القواعد الدستورية يعود للتفسيرات القضائية [٧]، وعلى الرغم من الاختلاف الاجتهادي بشأن الية المشاركة السياسية بتعديل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، أشار قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٥٤/ اتحادية/ ٢٠١٧) في ٢١/ ٥/ ٢٠١٧ " تجد المحكمة الاتحادية العليا ان تطبيق احكام المادة ١٢٦ من الدستور عند تقديم مقترح بتعديل مادة او أكثر من مواد الدستور لا يكون إلا بعد البت في التعديلات التي اوصت بها اللجنة المنصوص عليها في المادة ١٤٢ ووفق الإجراءات المرسومة بهذه المادة...".

وبذلك اعتبر قرار المحكمة ان مدة الأربعة أشهر الواردة في المادة (١٤٢) من الدستور مدة تنظيمية لا تسقط بإنتهاء الدورة البرلمانية الاولى. وربما تماشى القرار مع ظروف صياغة الدستور، بإعتبار ان مثل هذه المادة جاءت لضمان الحماية لبعض المكونات الرئيسة في المجتمع العراقي.

والحقيقة ان من المستبعد تمرير سلطات الاقاليم أي تعديل من شأنه الانتقاص من صلاحياتها، فالإسقاط سيكون مصير مقترح التعديل في ظل المركز الدستوري غير الضعيف للأقاليم في مواجهة سلطات الاتحاد، ومن بين المواد التي تستقوي بها الاقاليم والمحافظات في مواجهة المركز هي المادة (١١٥) من الدستور منحت الأعلوية لقوانين لأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم على القوانين الاتحادية في سائر الصلاحيات المشتركة بين سلطتي الاتحاد والأقاليم والمحافظات، والمادة (١٢١/ ثانياً) التي منحت للإقليم تعديل تطبيق القانون الاتحادي داخل الاقليم في غير الاختصاصات الحصرية لسلطة الاتحاد، والمواد (١١٢- ١١٣) التي اشركت الاقاليم والمحافظات مع المركز بإدارة الثروة الوطنية. فضلاً عن المادة (١١٤) التي اشركت الاقاليم والمحافظات مع السلطة الاتحادية في عدة اختصاصات هامة تكون الاولوية في ممارستها للأقاليم والمحافظات وفقاً للمادة (١١٥) من الدستور [٨].

المطلب الثاني: أثر القرارات القضائية في ضمان حق المشاركة بالانتخابات

تتمثل هذه الصورة في الاختيار الشعبي لأعضاء السلطة التشريعية، عن طريق الانتخاب العام السري والمباشر، ومؤكد ان الانتخاب الحر يعد دعامة أساسية لممارسة نظام الحكم الديمقراطي فهو وسيلة فاعلة للمشاركة في تأليف حكومة نيابيّة تستند في شرعيتها إلى الإرادة الشعبية [٩].

وقد نصّت المادة (١) من الدستور على "جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلّة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي (برلماني)[١٠] ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق".

ونصّت المادة (٤٩/ أولاً) على "يتكون مجلس النوّاب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه"[١١].

والملاحظ إنّ الدستور اشترط في الانتخاب ان يكون عاماً شاملاً سرّياً ومباشراً، والواقع ان سرية الاقتراع تأتي لضمان نزاهة الانتخابات وحرية الناخب، إذ سيتمكن الناخب من الاختيار بعيداً عن الضغوط، ويتمكن من انتخاب من يمثله تمثيلاً حقيقياً، وسنبين في الفرع الأول أثر القرارات القضائية في ضمان المشاركة السياسية للمرأة، وفي الفرع الثاني أثر القرارات القضائية في توسيع نطاق التمثيل النيابي للأقليات، وكما يلي:

الفرع الأول: أثر القرارات القضائية في ضمان المشاركة السياسية للمرأة

كفل الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥، للمرأة ممارسة حقوقها السياسية على نحو يتلائم ومكانتها ودورها في بناء المجتمع بعد أن عجزت أو ترددت الغالبية العظمى من الدساتير سواء العربية منها ام الإسلامية عن تبني مثل هذا الاتجاه، فقد نصّت المادة (٤٩/رابعاً) من الدستور على" يستهدف قانون الانتخابات تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب".

والواقع ان الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ قد خطى بتطور صوب المبادئ الديمقراطية من خلال تحقيق قدر أكبر من مشاركة المرأة بالحياة السياسية في ظل مبدأ المساواة امام القانون الذي تبناه الدستور، بل ان الدستور منح الام حق النسب الى جانب الاب، فنصت المادة (٨) منه على "يعد عراقيا من ولد لأب عراقي أو لأم عراقية، وينظم ذلك بقانون" [١٢].

وسنبين موقف قرارات المحكمة الاتحادية العليا بشأن احتساب كوتا النساء في المقاعد البرلمانية، وبشأن الحد الأعلى لعدد المقاعد، وكما يلي:

أولا-احتساب كوتا النساء في القانون الانتخابي: نشير الى قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (١٣/ اتحادية/ ٢٠٠٧) في ٣١/ ٧/ ٢٠٠٧. الذي قضى انه ".. وبالرجوع إلى المادة ٤٩/ رابعاً من دستور جمهورية العراق، وجد انها تنشد وتستهدف تحقيق نسبة تمثيل النساء لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب، وتجد المحكمة الإتحادية العليا ان ذلك ما يجب العمل به في مجلس المحافظة المنتخب نظراً لوحدة الهدف ولوحدة الإختصاصات في المجال التشريعي، وان هذا لا يتقاطع مع المبدأ المنصوص عليه في المادة ١٤ من الدستور، بل يأتي منسجماً معه في المرحلة الحاضرة...".

وفي ظل تغير الظروف العامة صدر قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (٤٨/ اتحادية/ ٢٠١٣) في ٢٣/ ٧/ ٢٠١٣ الذي قضى بعدم اختصاص المحكمة بالبت في تعديل آلية احتساب كوتا النساء في انتخابات مجالس المحافظات، لكن قرار المحكمة ذي العدد (٣٦/ اتحادية/ ٢٠١٣) في ٢٦/ ٨/ ٢٠١٣ قضى بعدم دستورية الخطوة الثالثة (حساب كوتا النساء) من نظام توزيع مقاعد مجالس المحافظات والاقضية والنواحي، وتضمن هذا القرار عدولاً ضمنياً عن المبدأ الذي تبناه القرار السابق [١٣]. فمع اختلاف الظروف العامة التي تطرأ على البلاد يمثل القضاء الدستوري ضمانة أساسية لحماية الحقوق والحريات من خلال اتباع الحكمة الدستورية في تنظيم تلك الحقوق والحريات [١٤].

ثانيا – الحد الأعلى لكوتا النساء: جاء في ديباجة الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ "نحن أبناء وادي الرافدين...رجالا ونساء وشيبا وشبانا.". مما يدل على أهمية المشاركة السياسية للمرأة منذ الاستفتاء على الدستور، وبالتالي ان المشاركة السياسية للمرأة ينبغي ان تمارس في ظل مبادئ الديموقراطية التي تبناها الدستور، والذي يتولى القضاء الدستوري سلطة تفسيره او الحكم بعدم دستورية ما يخالفه من تشريعات [١٥].

وحماية لتلك المشاركة تنظيماً وعدالةً، جاءت قرارات المحكمة الاتحادية العليا، ونشير الى قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١٢٠/اتحادية/٢٠١٩) في ٢٠٢٠/١/٢٧ الذي جاء فيه " لدى التدقيق والمداولة...وقد طعنت بما ورد في جدول توزيع مقاعد النساء/ القسم الثاني من نظام توزيع المقاعد رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ لكي يبقى السقف مفتوحا لزيادة مقاعد النساء في حالة فوزهن بأصواتهن واعتبار ذلك خارج كوتا النساء، وتجد المحكمة الاتحادية العليا ان كوتا النساء جاءت استثناءاً من مبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة (١٤) من الدستور وان القاعدة القانونية ان الاستثناء لا يتوسع فيه ولا يقاس عليه ويقدر بقدره، كما تجد المحكمة الاتحادية العليا ان الاستثناء الوارد في المادة (٤٩/رابعاً) من الدستور والذي صيغ نظام توزيع المقاعد رقم (١٢) لسنة ٢٠١٨ في ضوءه يعني تنحية رجل فاز بأصوات في عضوية مجلس النواب وفي المقعد المخصص للمحافظة واحلال امرأة محله والتي لم تفز بالأصوات الحاصلة عليها وفاز به رجل بأكثر من أصوات المرأة التي يراد احلاله محلها، كما تجد المحكمة الاتحادية العليا ان تحقق نسبة الحد الادنى من النساء في المحافظة الذي هدفته المادة (٤٩/رابعاً) من الدستور والتي جاءت استثناءا من احكام المادة (١٤) منه كما تقدم لا تجوز ان يضحى بأصوات الناخبين الذين أعطوا اصواتهم لرجل وبأعداد تفوق ما حصلت عليه المرأة التي تريد ان تحل محله بموجب (كوتا النساء) لأن ذلك يتعارض مع إرادة الناخب ومع حرية التعبير...الخ".

الفرع الثاني: أثر القرارات القضائية في توسيع نطاق التمثيل النيابي للأقليات

بصدور دستور ٢٠٠٥ اضحى حق المشاركة بالحياة السياسية متاحاً للأقليات، بعد ان كان التفكير فيه حلماً يراودها في ظل النظام الديكتاتوري السابق، إلا ان الممارسة العملية والظروف السياسية أثرت في نطاق المشاركة، فضلاً عن الظروف التي مرت بها بعض الأقليات في العراق، وكان للقضاء الدستوري الفضل في تحديد أسس المشاركة واسبابها وحيثياتها مما يعد تطوراً ملحوظاً في إرساء الأسس المنطقية لتطوير مشاركة الأقليات بالحياة السياسية [١٦]، وسنتولى بيان ما يلي:

أولاً- أسباب تغيير حجم المشاركة السياسية للأقليات: حدث انقلاب في موازين القوى بعد ٩ نيسان ٢٠٠٣ فحلت مشاركة القوميات والاقليات وأبناء الديانات المختلفة محل انفراد الحزب الواحد في الحكم، وغدت مبادئ الديموقراطية سائدة في دستور ٢٠٠٥ بعد ان كانت فكرة المشاركة بالحياة السياسية تهديداً للحكم، وراح المضطهد يؤكد انتمائه المذهبي والقومي بعد ان كان مجرد هذا الإنتماء بذاته تهمة قد تنتهي الى الإعدام [١٧].

وعلى أثر ذلك التغيير وقع تجاذب طائفي اولاً، قومي ثانياً، فكان محور التجاذب سياسي (المناصب السيادية) اقتصادي (تقاسم الثروة) جغرافي (المناطق المتنازع عليها)، وهذه الثلاثية هي ما يُنبئ عن احد اهم اسباب الصياغة المربكة للدستور والتي تحمل طابع التوافق السياسي[١٨].

ومن بين ابرز الإعتبارات المستجدة التي حدثت في العراق، بداية مرحلة ما بعد الانتصار على (تنظيم داعش الإرهابي) في نزاع مسلح بدأ من سنة ٢٠١٤ وانتهى في سنة ٢٠١٨ بتحرير اراضي العراق وفرار عناصر التنظيم الإرهابي خارج الحدود، بعد أن قدم ابناء العراق الآف الشهداء، فضلاً عن الآثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي خلفتها هذه المرحلة في مشاعر الشعب العراقي، إذ كانت نقطة تحول تاريخي، ومؤثراً فاعلاً في الاستحقاق الوطني، حتى ان المحكمة الإتحادية العليا عدلت عن بعض قراراتها التفسيرية السابقة على هذه المرحلة بتفسير جديد ربما تناسب مع طبيعة المرحلة الجديدة لاسيما في ميدان حق الأقليات في المشاركة بالحياة السياسية.

ثانيا – أساليب القضاء الدستوري في تطوير مشاركة الأقليات بالحياة السياسية: كان لقرارات المحكمة الاتحادية العليا الفضل في تأكيد المبادئ والاحكام الدستوري لحجم المشاركة بالحياة السياسية للأقليات، فمن تأكيد ضمان المشاركة الاوسع للأقليات، الى أسلوب الاحكام الندائية التي تتضمن توجيها للسلطة التشريعية باتباع سياسة تشريعية رشيدة، وكما يلي:

١. **تأكيد أسباب ضمان المشاركة الاوسع للأقليات:** اتجه قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (٤٣/ اتحادية/ ٢٠٢١) بتاريخ ٢٢/ ٢/ ٢٠٢٢ الى إرشاداً مجلس النواب بإتباع سياسة تشريعية رشيدة في صياغة النصوص التشريعية في مرحلة دستورية تمثلت بمرحلة ما بعد تحقيق الإنتصار الوطني على تنظيم داعش الارهابي في نزاع مسلح استمر من سنة ٢٠١٤ وحتى سنة ٢٠١٨.

فقضى قرار المحكمة انه"... لدى التدقيق والمداولة... وتعرض الكرد الفيليين الى ظلم كبير في عهد النظام السابق كما تعرض الاخوة الايزيديين والشبك الى حملات الابادة الجماعية وارتكبت بحقهم جرائم بشعة من قبل تنظيم داعش الارهابي وهذا يقتضي تفعيل دورهم الوطني...قررت المحكمة الحكم بعدم دستورية الفقرات (ب – د – هـ) من البند (ثانياً) من المادة (١٣) من قانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠ والغائها اعتباراً من تاريخ صدور هذا القرار والعدول عن قرارها السابق بالعدد (٤٥/ اتحادية/٢٠٢٠) الخاص بمقعد المكون الكرد الفيليين، وإشعار مجلس النواب لتشريع نصوص بديلة بما يكفل تحقيق مبدأ المساواة بين المكونات المذكورة في الفقرات اعلاه مع المكونين المسيحي والصابئي..."[١٩].

والواقع ان قرار المحكمة الاتحادية العليا أعلاه يعد انتقالة في مدى ضمان حقوق الأقليات بالتمثيل السياسي، إذ تضمن القرار ضمانة أكبر لعدد مقاعد الأقليات تماشياً مع الواقع الجديد ولما قاساه هذا المكون جراء أفعال التنظيم الإرهابي الاجرامية. وبذلك يعد القضاء مطورا لطبيعة المشاركة بالحياة السياسية ونطاقها بالنسبة للأقليات بإعتبار ان القضاء الدستوري يمثل الضمانة الأكبر لتطبيق الدستور حكما وروحا.

التوجيه المباشر بصياغة نص تشريعي لمشاركة الأقليات: يتجه القضاء الدستوري لإرشاد السلطة التشريعية بإنتهاج سلوك تشريعي رشيد، وسبق للمحكمة الاتحادية العليا ان وجهت بإتباع سياسة تشريعية

رشيدة عندما اكدت حق المكون الايزيدي بمنحه مقاعد نيابية تتناسب مع عدد نفوسه، فقد جاء بقرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٧٨/ اتحادية/٢٠١٩) في ٢٠١٩/٧/٢٨ انه " لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد بانه سبق للمحكمة الاتحادية العليا بموجب قرارها المرقم (١١/اتحادية/٢٠١٠) ان قضت بعدم دستورية الفقرة (ب) من المادة (١/ ثالثاً) من القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٩ قانون تعديل قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥ وبوجوب منح المكون الايزيدي عدداً من المقاعد يتناسب مع عدد نفوسه في انتخابات مجلس النواب العراقي بدورة عام ٢٠١٤ وحسب الاحصاء السكاني الذي سيجري في العراق استناداً لأحكام المادة (٤٩/اولاً) من الدستور وان قرارات المحكمة الاتحادية العليا باتة وملزمة للسلطات كافة استناداً لأحكام المادة (٩٤) من الدستور، وصدر القرار بالاتفاق...".

٢. **تأكيد حق المساواة في المشاركة السياسية:** قضت المحكمة الاتحادية العليا بقرارها ذي العدد (٨٩/ اتحادية/ ٢٠١٩) في ٢٨/ ١٠/ ٢٠١٩ بمخالفة فكرة المحاصصة السياسية لأحكام الدستور، إذ جاء في قرار المحكمة "... تجد المحكمة الاتحادية العليا ان قيام القوائم والكتل السياسية في المطالبة بمناصب وكلاء والوزرات ورئاسة الهيئات والدرجات الخاصة في اجهزة الدولة وفق استحقاقها هو الاخر لا سند له من الدستور، لان هذه العناوين ما هي إلا عناوين وظيفية حدد الدستور في المادة ٦١/ خامساً منه الجهات التي تتولى ترشيح من تراهم لإشغالها وفق الاختصاص والكفاءة، وهذه الجهات ورد ذكرها حصراً في المادة ٦١ من الدستور التي مر ذكرها وليس من بينها القوائم والكتل السياسية وأن السير في خلاف ما نص الدستور عليه قد خلق ما يدعي بـ"المحاصصة السياسية" في توزيع المناصب التي ورد ذكرها وما نجم عن ذلك من سلبيات أثرت في مسارات الدولة، وفي غير الصالح العام إضافة الى مخالفتها لمبدأ المساواة بين العراقيين الذي نصت عليه المادة ١٤ من الدستور، والتي الزمت بالمساواة بين العراقيين امام القانون دون تمييز بسبب الجنس او العرق او القومية او الاصل او اللون او الدين او المذهب او المعتقد او الرأي او الوضع الاقتصادي او الاجتماعي، وخالفت الفقرة موضوع الطعن كذلك مبدأ تكافؤ الفرص الذي نصت عليه المادة ١٦ من الدستور والتي كفلت لجميع العراقيين ان ينالوا فرصهم في تولي المناصب وغيرها في الدولة على اساس الكفاءة والتخصص وغيرها من متطلبات اشغال الوظائف العامة، والزمت المادة الدستورية المذكورة الدولة بكفالة تطبيق هذا المبدأ وبناء عليه فقد تحقق للمحكمة الاتحادية العليا ان الفقرة موضوع الطعن قد خالفت المبادئ الدستورية التي وردت في المواد آنفة الذكر وهي مواد حاكمة لم تجوز المادة ٢/ أولاً- ج من الدستور سن التشريع بخلافها لذا قرر الحكم بعدم دستورية الفقرة ٦ من قرار مجلس النواب الصادر بالعدد ٤٤ لسنة ٢٠٠٨ المنشور في الوقائع العراقية بالعدد ٤١٠٢ في ٢٤/ ١٢/ ٢٠٠٨ والغاء العمل بموجبها وتحميل المدعى عليه اضافة لوظيفته المصاريف واتعاب المحاماة...".

المبحث الثاني: دور القضاء الدستوري في ضمان المشاركة غير المباشرة

تتمثل المشاركة السياسية غير المباشرة في دستور ٢٠٠٥ بمظهرين، الأول هو المشاركة في اختيار رئيس الجمهورية، والثاني عملية انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه، وسنبحث في كل منهما في مطلب مستقل، وكما يلي:

المطلب الأول: المشاركة في الترشح لمنصب رئيس الجمهورية

تولي الدساتير أهمية بالغة لتنظيم منصب رئيس الجمهورية، بل ليس من منصب ذو أهمية في الدولة كمنصب الرئيس، فهو رمز وحدة البلاد واعلى منصب سيادي فيها، وقد اعتمد الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ ما سارت عليه بعض الدساتير الديموقراطية في انتخاب رئيس الجمهورية، وهو انتخابه بأغلبية خاصة في المجلس النيابي [٢٠].

فقد نصّت المادة (٧٠/ أولاً) من الدستور على "ينتخب مجلس النوّاب من بين المرشّحين رئيساً للجمهورية، بأغلبية ثلثي عدد أعضاءه".

وتحسبا للتجاذبات السياسية التي ربما تحول دون حصول أي مرشح لهذه النسبة من الاصوات نصت المادة (٧٠/ ثانياً) على "إذا لم يحصل أي من المرشّحين على الأغلبية المطلوبة، يتم التنافس بين المرشّيحين الحاصلين على أعلى الأصوات ويعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني".

واثير جدل فقهي وسياسي في اعقاب انتخابات مجلس النواب المبكرة التي جرت سنة ٢٠٢١ بشأن الاغلبية المطلوبة لصحة انعقاد الجلسة المتضمنة انتخاب رئيس الجمهورية [٢١].

وفي ٣ شباط ٢٠٢٢ صدر تفسير المحكمة بشأن هذه المسألة، إذ طلب رئيس الجمهورية بكتابه المرقم (٢٤٥) في ١/ ٢/ ٢٠٢٢ تفسير المادة (٧٠/ اولاً) من الدستور وهل تشترط حضور اغلبية الثلثين في جلسة انتخاب رئيس الجمهورية أم لا؟

وجاء تفسير المحكمة الاتحادية العليا بقرارها ذي العدد (١٦/ اتحادية/ ٢٠٢٢) في ٣/ ٢/ ٢٠٢٢ الذي قضى بأنه " ان هذا النص من الدستور هو نص خاص بإنتخاب رئيس الجمهورية وغير مرتبط بأحكام المادة ٥٩ اولاً وثانياً من الدستور...ينتخب مجلس النواب رئيساً للجمهورية من بين المرشحين لرئاسة الجمهورية بأغلبية ثلثي مجموع اعضاء مجلس النواب الكلي ويتحقق النصاب بحضور ثلثي مجموع عدد اعضاء مجلس النواب الكلي...".

المطلب الثاني: انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه

يورد الدستور احكاماً عامة من بينها تنظيم عملية انتخاب السلطة التشريعية [٢٢]، وقد نصّت المادة (٥٥) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥على "ينتخب مجلس النوّاب في أول جلسة له رئيساً، ثم نائباً أول ونائباً ثانياً، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، بالانتخاب السري المباشر".

وعلى الرغم من ان الدستور نص على منصب "رئيس مجلس النواب ونائبيه"، إلا النظام الداخلي لمجلس النواب جاء في المادة (٩) منه بمسمى "هيأة الرئاسة " المكونة من رئيس المجلس ونائبيه الأول والثاني تجسيداً للتشارك بالسلطة توافقياً.

وجاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (٨٧/ اتحادية/ ٢٠١٠) في ٢ /١٢/ ٢٠١٠ انه "... ان دستور جمهورية العراق لم يشكل في احكامه كافة هيئة تدعى هيئة رئاسة مجلس النواب، انما ورد في مواده وجود رئيس لمجلس النواب ونائب أول ونائب ثاني لرئيس المجلس تحدد حقوقهم وامتيازاتهم واعضاء مجلس النواب بقانون..".

ورغم ذلك شهد الواقع السياسي عدم الالتزام بهذا القرار ولم يتم تطبيقه في حينها، ولكن في سنة ٢٠٢٢ تم استبدال النظام الداخلي لمجلس النواب، وبهذا الاجراء الغيت عبارة "هيئة الرئاسة" وتم استبدالها بعبارة "رئيس المجلس ونائباه" بمقتضى النظام الداخلي لمجلس النواب رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

الخاتمة:

لا نريد جعل خاتمة بحثنا تأكيدا لما اوردناه، ولا ايجازا لما عبرنا عنه، لكن نقتفي أثر الثمرة مما ورد فيه، وكما يلي:

أولا- النتائج

١. تأرجح حق المشاركة بالحياة السياسية بين الواقع السياسي والنصوص الدستورية والتشريعات، وكان الفضل في تحديث اسسه واطره الدستورية هو قرارات المحكمة الاتحادية العليا في العراق التي ضمنت الحد الأكبر من احترام حق المشاركة السياسية.

٢. تؤثر الظروف الذاتية للأقليات في بلورة احكام القضاء الدستوري بشأن حجم مشاركتها بالحياة السياسية، بإعتبار ان قرارات القضاء الدستوري تتأثر بالواقع الدستوري للمجتمع والحياة الاجتماعية وتوزان بين المصالح، حماية للمصلحة العامة، ولا ادل على ذلك من ان قرارات المحكمة اتجهت الى توسيع نطاق مشاركة الأقليات بالحياة السياسية بعد ان قاست مرارة الألم من دخول تنظيم داعش الإرهابي الى مناطق الأقليات.

ثانياً . التوصيات:

١. نقترح تعديل نص المادة (١٤٢) من الدستور بدمجها مع المادة ١٢٦ منه وإلغاء عبارة (إذا لم يرفضه ثلثا الناخبين في ثلاث محافظات او أكثر) لأن من غير الديموقراطي ان يسود قرار ثلاث محافظات على إرادة ١٥ محافظة أخرى. وهو ما يتعارض مع نص المادة (١) من الدستور التي بينت ان نظام الحكم ديموقراطي، فالإبقاء على هذه العبارة في الدستور معناه تحكم الأقلية بقرار التعديل على حساب الأغلبية، وهو خلاف المنطق الديموقراطي الذي تبناه الدستور.

٢. لضمان حقوق الأقليات نقترح ان يتضمن مشروع تعديل الدستور حظرا على اجراء أي تعديل ينتقص من حقوق الأقليات بالمشاركة السياسية، سواء على المستوى الاتحادي ام على مستوى المشاركة المحلية للأقاليم والمحافظات.

الهوامش:

(١) د. جورجي شفيق ساري، اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦، ص٦٥.

(٢) ينظر: د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٨، ص١٢ وما بعدها.

(٣) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، نحو رقابة التعديلات الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨، ص٩٨.

(٤) لقد أشارت الفقرة (رابعاً) من هذه المادة إلى استثناء ما ورد فيها من أحكام المادة (١٢٦) المتعلقة بتعديل الدستور، ونعتقد أن ذلك يزيد من صعوبة إجراء التعديل في نصوص دستور ٢٠٠٥، إذ مضت أكثر من عشرين سنة على انتهاء مدة الأربعة أشهر المحددة دستورياً لتقديم التعديلات الدستورية من قبل اللجنة النيابية، ولا زالت هذه التعديلات تدور في حلقة مفرغة بسبب التجاذبات السياسية سواء داخل لجنة التعديلات نفسها أو في مجلس النواب.

(٥) رأى جانب من الفقه انه ينبغي اجراء موازنة بين ضرورة التعديل الدستوري ومقتضيات ثبات القواعد الدستورية، للتفصيل ينظر: د. صلاح محمد يسن سليمان، القواعد الدستورية (بين مقتضيات الثبات وضرورات التعديل)، دار مصر للنشر، القاهرة، ٢٠١٩، ص٣٤.

(٦) د. عثمان علي ويسي، الطبيعة الديناميكية للدستور الفدرالي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص٧٦.

(٧) د. عاطف سالم عبد الرحمن، دور القضاء الدستوري في الاصلاح السياسي . الاجتماعي . الإقتصادي، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٠، ص١٨ وما بعدها.

(٨) للتفصيل بشأن اللامركزية والعلاقة بين المركز والاقاليم والوحدات الإدارية ينظر: د. مازن ليلو راضي، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٧، ص٨١.

(٩) د. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٢٠، ص٤١.

(١٠) ان اصطلاح (برلمان) ذات أصل فرنسي، نشأ عن فعل كلمة (Parlar)، وكان يعني جمعية تجري فيها المناقشات، وقد انتقل المصطلح من فرنسا الى انجلترا، حيث اخذ يدل على المجلس الكبير، ثم فيما بعد يدل على المجمع المؤلف من مجلس العموم واللوردات، في حين ان هذا الاصطلاح صار يدل في فرنسا على المحاكم العليا الكائنة في العاصمة وفي المدن الكبرى. يراجع د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج١، دار العلم للملايين، بيروت، ط٢، ١٩٦٨، ص١٢٧.

(١١) الواقع ان عبارة "يراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه" بشكل مطلق ربما كانت تعوزها الدقة، فحصر (سائر) المكونات والتحقق من وجود ممثليها جميعاً في اللجنة ليس بالأمر اليسير في ظل التجاذبات السياسية التي قد لا يكون من بين أعضاء مجلس النواب ممثلين عن فئة اجتماعية معينة.

(١٢) نشير الى قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي العدد (٢/اتحادية/تمييز/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/١/٢٥ والذي جاء فيه "المولود لأم عراقية يعتبر عراقي بحكم القانون، ويمنح الجنسية العراقية حتى وإن كان والده غير عراقي...". والقرار ذي العدد (٣٠/اتحادية/تمييز/٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٧/٣٠ والذي جاء فيه "الحكم الذي يصدر بمنح الجنسية للأولاد المولودين من أم عراقية كاشف للحق وليس منشئاً له...".

(١٣) يعد العدول سمة في بعض قرارات القضاء الدستوري في الدول الديموقراطية، فالعدول عن السوابق القضائية يأتي بضمانة اكبر لتفسيرات واحكام جديدة توازن بين النصوص الدستورية وواقع تطبيقها وفق المصلحة العامة، وقد نصت المادة (٤٥) من النظام الداخلي للمحكمة الإتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢ المنشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٧٩) في ١٣/ ٦/ ٢٠٢٢ على "للمحكمة عند الضرورة، وكلما اقتضت المصلحة الدستورية والعامة، أن تعدل عن مبدأ سابق اقرته في إحدى قراراتها، على أن لا يمس ذلك إستقرار المراكز القانونية والحقوق المكتسبة".

(١٤) د. عواد حسين ياسين العبيدي، تفسير النصوص القانونية بإتباع الحكمة التشريعية من النصوص، المركز العربي، القاهرة، ٢٠١٩، ص٨٧.

(١٥) بشأن أهمية دور القضاء الدستوري في هذا الشأن ينظر: د. محمد فوزي نويجي، التفسير المنشئ للقاضي الدستوري (دراسة مقارنة)، المصرية للكتاب، القاهرة، ٢٠٢٠. ص٨٧.

(١٦) ينظر: د. محمد صلاح عبد البديع، الدور السياسي للقاضي الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠، ص٨٩.

(١٧) د. علي يوسف الشكري، الوسيط في فلسفة الدولة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص١٣٦.

(١٨) محاضر لجان كتابة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، مجلس النواب العراقي، ٢٠١٨، ص١٩٦٨.

(١٩) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (٤٣/ اتحادية/ ٢٠٢١) في ٢٢/ ٢/ ٢٠٢٢.

(٢٠) ينظر: د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة – الوزارة" في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦، ص١٩٨.

(٢١) نصت المادة (٧٠) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على "اولاً- ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية بأغلبية ثلثي عدد اعضائه – ثانياً: ذا لم يحصل اي من المرشحين على الاغلبية المطلوبة يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على اعلى الاصوات ويعلن رئيساً من يحصل على اكثرية الاصوات في الاقتراع الثاني ".

(٢٢) د. ابراهيم درويش، الدساتير (المبادئ والصناعة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص٢٢.

قائمة المراجع:

١) د. ابراهيم درويش، الدساتير (المبادئ والصناعة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٦.

٢) د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة – الوزارة" في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٦.

٣) د. آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج١، دار العلم للملايين، بيروت، ط٢، ١٩٦٨.

٤) د. جورجي شفيق ساري، اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالتفسير، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.

٥) د. داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٢٠.

٦) د. سامي جمال الدين، القانون الدستوري والشرعية الدستورية على ضوء قضاء المحكمة الدستورية العليا، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٨.

٧) د. صلاح محمد يسن سليمان، القواعد الدستورية (بين مقتضيات الثبات وضرورات التعديل)، دار مصر للنشر، القاهرة، ٢٠١٩.

٨) د. عاطف سالم عبد الرحمن، دور القضاء الدستوري في الاصلاح السياسي . الاجتماعي . الإقتصادي، منشأة المعارف، الاسكندرية، ٢٠١٠.

٩) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، نحو رقابة التعديلات الدستورية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٨.

١٠) د. عثمان علي ويسي، الطبيعة الديناميكية للدستور الفدرالي، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.

١١) د. علي يوسف الشكري، الوسيط في فلسفة الدولة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.

١٢) د. عواد حسين ياسين العبيدي، تفسير النصوص القانونية بإتباع الحكمة التشريعية من النصوص، المركز العربي، القاهرة، ٢٠١٩.

١٣) د. مازن ليلو راضي، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠١٧

١٤) د. محمد صلاح عبد البديع، الدور السياسي للقاضي الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٠.

١٥) د. محمد فوزي نويجي، التفسير المنشئ للقاضي الدستوري (دراسة مقارنة)، المصرية للكتاب، القاهرة، ٢٠٢٠.

ثانياً –الدساتير والقوانين والأنظمة:

١) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

٢) القانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٩ قانون تعديل قانون الانتخابات رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥.

٣) قانون التعديل الثالث لقانون الانتخابات رقم (٩) لسنة ٢٠٢٠.

٤) النظام الداخلي للمحكمة الإتحادية العليا رقم (١) لسنة ٢٠٢٢.

ثالثاً –القرارات القضائية:

١) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (٣٠/اتحادية/تمييز/٢٠٠٨) في ٢٠٠٨/٧/٣٠.

٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (٢/اتحادية/تمييز/٢٠٠٩) في ٢٠٠٩/١/٢٥.

٣) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (٨٧/ اتحادية/ ٢٠١٠) في ٢ /١٢/ ٢٠١٠.

٤) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (٣٦/ اتحادية/ ٢٠١٣) في ٢٦/ ٨/ ٢٠١٣

٥) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (٥٤/ اتحادية/ ٢٠١٧) في ٢١/ ٥/ ٢٠١٧.

٦) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (٨٩/ اتحادية/ ٢٠١٩) في ٢٨/ ١٠/ ٢٠١٩.

٧) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (٧٨/ اتحادية/٢٠١٩) في ٢٠١٩/٧/٢٨.

٨) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (١٢٠/اتحادية/٢٠١٩) في ٢٠٢٠/١/٢٧.

٩) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (١٦/ اتحادية/ ٢٠٢٢) في ٣/ ٢/ ٢٠٢٢.

١٠) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذو العدد (٤٣/ اتحادية/ ٢٠٢١) في ٢٢/ ٢/ ٢٠٢٢.