مجلة كامبريدج للبحوث العلمية: مجلة علمية محكمة
تصدر عن مركز كامبريدج للبحوث والمؤتمرات–العدد الثالث والخمسون – آذار ٢٠٢٦– رمضان ١٤٤٧
ISSN–2536–0027

الظروف الاستثنائية المؤثرة في صياغة الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

لندا صفوان كمال الدين
المشرف الأستاذ الدكتور وليد محمد الشناوي
أستاذ القانون العام و عميد كلية الحقوق في جامعة المنصورة

المستخلص

يُعتبر الدستور وثيقة أساسية تحدد قواعد وأركان الدولة الحديثة، ولا يمكن الاستغناء عنها، إذ يمثل الأساس للنظام السياسي من الجوانب القانونية والسياسية. قانونياً، يُعد الدستور المصدر الأول لجميع التشريعات، لذا ينبغي أن لا تتعارض أو تتداخل القوانين الصادرة عن الدولة والسلطة التشريعية مع مرجعها الأعلى، وهو الدستور. وتتجلى أهمية البحث في أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم يختلف عن باقي الدساتير التي وُضعت في ظروف استثنائية، إذ تم صياغته في أجواء غير مستقرة، مما أدى إلى تفاقم الخلافات بين الأطراف السياسية.

تتمحور إشكالية البحث حول الظروف الاستثنائية التي أثرت في صياغة النصوص الدستورية، وتتفرع عنها عدة أسئلة جوهرية، منها: ما هي معايير صياغة النصوص الدستورية السليمة؟ وما هي الظروف الاستثنائية التي أثرت في صياغة هذه النصوص؟ وإلى أي مدى أثرت هذه الظروف على تطبيق دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ واستقرار عمل المؤسسات واستدامة التنمية؟

و يهدف البحث إلى التعرف على الظروف الاستثنائية التي أثرت في صياغة نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، حيث لا يمكن أن يكون البحث وافياً وشاملاً ما لم يتم دراسة الجوانب ذات الصلة بالموضوع.

و توصل البحث إلى نتائج من أهمها أن التأثير السياسي فجاء الدستور العراقي نتيجة توافقات سياسية فرضتها ظروف الاحتلال والتدخلات الخارجية، مما أدى إلى تضمينه مواد غامضة أو خلافية تؤثر على استقرار الدولة، و تستند الدراسة إلى المنهج التحليلي، حيث تم استخدام هذا الأسلوب لكشف وتفسير ودراسة الظروف الاستثنائية التي رافقت صياغة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بهدف تحديد هذه الظروف ومعرفة آثارها،

Abstract

The constitution Is considered a fundamental document that defines the rules and pillars of the modern state. It Is indispensable, as It represents the foundation of the political system from both legal and political perspectives. Legally, the constitution Is the primary source of all legislation; therefore, laws Issued by the state and the legislatIve authority must not conflict or overlap with their highest authority, whichh is the constitution. The Importance of this research lies In the fact that the 2005 Constitution of the Republic of Iraq differs from other constitutions drafted under exceptional circumstances. It was drafted In an unstable environment, whichh exacerbated disputes between political parties.

ISSN–2536–0027

The research problem revolves around the exceptional circumstances that influenced the formulation of constitutional texts. Several fundamental questions arise from this, Including: What are the criteria for drafting sound constitutional texts? What are the exceptional circumstances that influenced the formulation of these texts? To what extent did these circumstances affect the Implementation of the 2005 Constitution of the Republic of Iraq, the stability of Institutional work, and the sustainability of development? The research aims to identify the exceptional circumstances that Influenced the drafting of the 2005 Constitution of the Republic of Iraq. Research cannot be comprehensive and complete without examining relevant aspects. The research reached the most important conclusions: the political Influence of the Iraqi Constitution resulted from political consensus Imposed by the conditions of occupation and foreign Intervention, which led to the Inclusion of ambiguous or controversial provisions that Impacted the stability of the state. The study relies on the analytical approach, which was used to uncover, explain, and study the exceptional circumstances that accompanied the drafting of the 2005 Constitution of the Republic of Iraq, with the aim of Identifying these circumstances and understanding their effects.

المقدمة

يُعتبر الدستور وثيقة أساسية تحدد قواعد وأركان الدولة الحديثة، ولا يمكن الاستغناء عنها، إذ يمثل الأساس للنظام السياسي من الجوانب القانونية والسياسية. قانونياً، يُعد الدستور المصدر الأول لجميع التشريعات، لذا ينبغي أن لا تتعارض أو تتداخل القوانين الصادرة عن الدولة والسلطة التشريعية مع مرجعها الأعلى، وهو الدستور. ومن الناحية السياسية، يحدد الدستور هوية الدولة وشكلها ونوع الحكم فيها، وينظم عمل السلطات ويحدد المبادئ الحاكمة في العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، اعتماداً على نوع الحكم، بالإضافة إلى حماية حقوق وحريات جميع المواطنين. في العراق، عقب أحداث عام ٢٠٠٣ وما تبعها من انتهاء العمل بدستور ١٩٧٠ وسقوط النظام آنذاك، صدر قرار الأمن رقم ١٤٨٣ الذي حمل سلطات الاحتلال مسؤولية التعاون مع الشعب العراقي في صياغة دستور وإنشاء حكومة عراقية معترف بها دولياً، وبناء مؤسسات تؤمن بالعدالة والحريات والحقوق دون تمييز. وقد نصت المادة ٦١ من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية على إلزام السلطة التشريعية اللاحقة بكتابة الدستور في موعد أقصاه ١٥ أغسطس ٢٠٠٥.

أهمية البحث

تتجلى أهمية البحث في أن دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ لم يختلف عن باقي الدساتير التي وُضعت في ظروف استثنائية، إذ تم صياغته في أجواء غير مستقرة، مما أدى إلى تفاقم الخلافات بين الأطراف السياسية. وقد شهدت الفترة التي تلت صدور الدستور غياباً كبيراً للانسجام، فضلاً عن عدم الالتزام بتطبيق نصوص الدستور، مما نتج عنه العديد من الإخفاقات نتيجة الخلافات حول النصوص.

إشكالية البحث

تتمحور إشكالية البحث حول الظروف الاستثنائية التي أثرت في صياغة النصوص الدستورية، وتتفرع عنها عدة أسئلة جوهرية، منها: ما هي معايير صياغة النصوص الدستورية السليمة؟ وما هي الظروف الاستثنائية

مجلة كامبريدج للبحوث العلمية: مجلة علمية محكمة
تصدر عن مركز كامبريدج للبحوث والمؤتمرات–العدد الثالث والخمسون – آذار ٢٠٢٦– رمضان ١٤٤٧
ISSN–2536–0027

التي أثرت في صياغة هذه النصوص؟ وإلى أي مدى أثرت هذه الظروف على تطبيق دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ واستقرار عمل المؤسسات واستدامة التنمية؟

أهداف البحث

يهدف البحث إلى التعرف على الظروف الاستثنائية التي أثرت في صياغة نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، حيث لا يمكن أن يكون البحث وافياً وشاملاً ما لم يتم دراسة الجوانب ذات الصلة بالموضوع.

منهجية البحث

تستند الدراسة إلى المنهج التحليلي، حيث تم استخدام هذا الأسلوب لكشف وتفسير ودراسة الظروف الاستثنائية التي رافقت صياغة دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، بهدف تحديد هذه الظروف ومعرفة آثارها، واستنتاج النتائج من هذه الدراسة التحليلية لتكون أساساً في معالجة صياغة النصوص الدستورية، وتقديم الاقتراحات اللازمة لسد الثغرات وإزالة الغموض، وإعادة الانسجام بين نصوصه في أول تعديل للدستور المذكور.

المبحث الأول

مفهوم صياغة الوثائق الدستورية

تعد الصياغة الدستورية اللسان الناطق بجوهر النص الدستوري، فإخراج النص الدستوري إلى حيز الوجود من شأنه أن يؤثر على باقي القوانين والتشريعات باعتبارها تدنوها مرتبة ، وهو ما يجعل الصباغة الدستورية ترتقي في أهميتها مع كل تعديل دستوري جديد كونها تمس بمبادئ ومقومات الدولة، بما في ذلك الأمن القانوني الذي بعد صمام أمان للحقوق والحريات المكتسبة واستقرار العلاقات والمراكز القانونية للأفراد بما يضمن تأسيس حديث المفهوم دولة القانون.

وبما أن مفهوم كل من الصياغة الدستورية والأمن القانوني لم يتم التطرق إليه كثيرا إلا من خلال الملتقيات أو المؤتمرات لحداثتهما نسبها، إلا أن ذلك لا يمنع من وجود عوامل مشتركة ومتداخلة تجعل من تأثير الصياغة الدستورية على الأمن القانوني الأثر البالغ سلبا أو إيجابا، وهو ما عرفته عديد الدول ومن بينها الجزائر التي اعتبرت الأمن القانوني من الأهمية البالغة أن جعلته كمبدأ دستوري ضمن التعديل الدستوري لسنة ٢٠٢٠ ما يؤكد توجهها نحو بناء دولة القانون والمواطنة.[١]

اولاً: تعريف صياغة النصوص الدستورية

الصياغة في اللغة مصدر صاغ يقال كلام حسن الصياغة أي جيد محكم، كما تطلق على عمل الحلي من فضة وذهب ونحوهما، ولجنة الصياغة: مجموعة يُعهد إليها وضع الصورة النهائية لما تم الاتفاق عليه من مقررات أو توصيات، فيقال قامت اللجنة بصياغة محاضر الجلسات ونشرها(٢).

وقد ذهب البعض في تعريف الصياغة بوجه عام بأنها إفراغ المقاصد في نصوص تقرأ وتفهم بدرجة واضحة لا لبس فيها ولا غموض ، كما عرفها البعض الآخر بأنها عملية وضع قواعد التشريع عامة في قالب معين يعبر بالكتابة عن مضمونها، وتصاغ في صورة عامة مجردة، في شكل مواد قانونية، على نحو قد تتضمن معه المادة أكثر من فقرة، فالهدف من الصياغة تسهيل تطبيق التشريع، وهو ما يتطلب في جميع الأحوال الدقة وجودة التعبير في الصياغة[٣].

كما عرفها جانب آخر بأنها مجموعة من الأدوات والوسائل الفنية اللازمة لإخراج الأفكار والقيم السياسية والاجتماعية والاقتصادية من الحيز النظري إلى الحيز العملي أو تحويل الثروة الفكرية إلى نصوص متسلسلة صالحة للتطبيق العملي، لذا يشترط في الصياغة مجموعة من الشرائط من أهمها الوضوح والدقة والواقعية، ويعني الوضوح إيصال الأفكار التي أرادها المشرع الدستوري إلى فهم الجمهور، أي أن تكون النصوص بمنأى

مجلة كامبريدج للبحوث العلمية: مجلة علمية محكمة
تصدر عن مركز كامبريدج للبحوث والمؤتمرات–العدد الثالث والخمسون – آذار ٢٠٢٦– رمضان ١٤٤٧
ISSN–2536–0027

عن الغموض والتعقيد الذي يجعل من الأفراد بعيدين عن إدراك ما عناه المشرع حتى يظهر التحافي بين النصوص إلى حد إفهام الجميع(٤).

ومن ثم نرى – من منظورنا أن الصياغة الدستورية عبارة عن عملية تحويل للأسس الأيديولوجية التي ترتكز عليها المجتمعات، والوقائع الحاصلة فيها، والأهداف التي ترنو إليها إلى مواد دستورية مكتوبة صالحة للتنفيذ، وذلك من خلال الفهم السليم للأفكار والمعتقدات والأحداث والوقائع وترجمتها إلى مبادئ وقواعد دستورية عليا مكتوبة تنبض بالحياة وتصلح للتطبيق العملي.

والصياغة الدستورية ليست وليدة العصر، بل هي قديمة قدم أول وثيقة دستورية مكتوبة وضعت في العالم ، وتحرص الدول الحديثة تمام الحرص على إعداد كوادر متخصصة بالصياغة وكيفية بناء المادة القانونية والدستورية والمراحل التي تمر بها ولادة النصوص التشريعية، فتوفير الكوادر البشرية المناسبة بعد تحديا تعاني منه كثير من الدول مع انعدام مراكز الأبحاث القانونية وقواعد البيانات المتكاملة لتشريعات الدولة(٥).

فلكي يتحقق الغرض من الصياغة الدستورية يجب أن يتوافر داخل لجنة الصياغة الدستورية الكوادر البشرية القانونية العلمية واللغوية المتمكنة والضليعة في مضمار الصياغة الدستورية، كما يجب أن يتوافر في هذا العنصر البشري كذلك الوعي السياسي وإدراك متطلبات المرحلة وأهدافها التي يصوغون لها النصوص الدستورية الحاكمة، فالعامل البشري هو العنصر الأول والأخير للوصول لصياغة دستورية سليمة المبنى والمعنى.

ويتعين أن تشتمل الصياغة الدستورية على المفاصل الرئيسية التالية(٦):

- أمر الإصدار أو التكليف مستند التفويض الذي يخول اللجنة كتابة الوثيقة الدستورية، سواء كان مرسوما رئاسيا أو تكليفا برلمانيا أو غير ذلك.
- الديباجة: المقدمة التعريفية للوثيقة الدستورية التي تحدد أهدافها وأحكامها العامة، وتكتب غالبًا على شكل سرد، وأحيانًا على شكل فقرات.
- التعريفات من المجدي أن ترد في بداية الوثيقة الدستورية تعريفات للمصطلحات الأساسية التي سيتكرر ورودها في النص ليكون المصطلح منضبطا لا يحتمل التأويل، ومفهوما لا يحتاج للتفسير وموجزا يتلافى الإطالة.
- الأحكام العامة والموضوعية والختامية وتحتوي على مجمل المواد الدستورية التي تشكل جسم الدستور.
- التقسيمات الرئيسية والفرعية للفصول والأبواب والفقرات حيث إن الصياغة المنهجية تتطلب تحديد الطريقة التي ستتبع في تبويب وتصنيف مواد الدستور.
- أحكام النفاذ والتطبيق: تحدد أجال التصويت على الوثيقة الدستورية، ومواعيد نفاذها وسريان أحكامها.

ثانياً: الشروط الشكلية

مما تقدم يتضح أن هناك متطلبات يجب توافرها لنكون أمام الصياغة السليمة للنصوص الدستورية تمثلت بالآتي(٧):

١. **الوضوح :** إن الصياغة القانونية للنصوص الدستورية تتطلب افراغ المعاني في النص بشكل يفهم معناه مما يستدعي تجنب استعمال الجمل الغامضة والعبارات الإنشائية والكلمات الملتبسة التي تحتمل أكثر من معنى، وهذا يرتبط بشكل وثيق بالدقة.

في التعبير عن المعنى المراد، ومن مستلزمات الصياغة الواضحة للنص الدستوري استعمال الألفاظ أو العبارات بدقة؛ لتسهم في فهم الغاية التي ارادها واضع الدستور من هذا النص، فحين يراد وضع شروط

مجلة كامبريدج للبحوث العلمية: مجلة علمية محكمة
تصدر عن مركز كامبريدج للبحوث والمؤتمرات–العدد الثالث والخمسون – آذار ٢٠٢٦– رمضان ١٤٤٧
ISSN–2536–0027

حصرية لمسألة معينة يجب الحرص على اختيار الكلمة أو العبارة التي تفيد الحصرية، وايضاً ضبط لغة الصياغة وأسلوب الكتابة، إذ يجب أن تخدم قواعد اللغة العربية وقواعد الصرف والنحو المضمون النص وضبط استعمال الضمائر المتصلة بحيث يفهم من القراءة السريعة إلى أية كلمة عائدية الضمائر وحسن استعمال حروف العطف والتخيير واستعمال المبنى نفسه للمعنى نفسه أي استعمال الكلمة أو العبارة نفسها للتدليل على المفهوم أو المضمون نفسه أينما وجد في النص، وهذا يعني تجانس في الألفاظ والأفكار وتحاشي استخدام المترادفات[٨].

وعليه يجب أن يكون الدستور مكتوباً بلغة قانونية واضحة يسهل فهمها من قبل المتخصصين في القانون والمواطنين في أن واحد، ويتوجب أن يكون قابلاً للتطبيق لاحقاً من قبل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

٢. **الايجاز:** ينصرف معنى الإيجاز هنا الى انتقاء أدق العبارات وأقصرها وأكثرها تكريساً للمعنى بعيداً عن العبارات الفضفاضة التي تعطي أكثر من معنى، أي إن النص الدستوري واضح المعالم يفترض أن يصل الى مبتغاه بأقصر الطرق وبأقل الألفاظ هذا غير الإيجاز المبتسر الذي لا يفهم معنى النص أو إرادة واضعي الدستور، فالإطالة تزيد من فرص التفسيرات المتعددة التي قد تكون متناقضة ومتعارضة وقد تزيد الاستفاضة في صياغة النص من احتمالية الانتقال غير المقصود إلى معنى مغايرة.

الوحدة العضوية لنصوص الدستور: أن الأصل في النصوص الدستورية أنها متكاملة يكمل بعضها بعضاً، وأن المعاني التي تتولد عنها يتعين أن تكون مترابطة من خلال التوفيق بين مجموع أحكامها وربطها بالقيم العليا، التي تؤمن بها الجماعة السياسية في مراحل تطورها المختلفة حتى يعتد بها بوصفها متألفة ما بينها لا تتماحى، أو تتأكل بل تتجانس معانيها وتتضافر توجهاتها، لأن نفاذ الوثيقة الدستورية وفرض أحكامها على المخاطبين بها يفترض العمل بها في مجموعها، وشروط ذلك اتساقها وترابطها والنظر إليها، لأن لكل منها مضمونا ذاتياً لا ينعزل به عن غيره من النصوص ولا ينافيها أو يسقطها، بل يقوم الى جوارها متسائداً معها مقيداً بالأغراض النهائية والمقاصد الكلية التي تجمعها، على السياق المتقدم في شأن تكامل أحكام الدستور وترابطها في إطار نسيج واحدة[٩].

ثالثاً: الشروط الموضوعية

إن الأصل في نصوص الوثيقة الدستورية أن تكون واضحة الدلالة على المراد منها، غير قابلة للتأويل، ويتوجب في الوقت ذاته أن تتضمن تنظيماً كاملاً لكل القواعد العامة ذات العلاقة بنظام الحكم والحقوق والحريات والاحكام العامة والانتقالية[١٠].

إن صياغة الدساتير يجب أن تراعى فيها بعض الخطوات، كأن يبدأ الدستور بديباجة تتضمن الإشارة إلى منابع الدستور الجوهرية والخطوط الرئيسة التي يبتغيها الدستور كمنهج السياسة الدولة، وبعد الديباجة يتضمن الدستور المبادئ الاساسية الجوهرية التي يقوم عليها الإدارة الدولة، ومتى ما فرغ الدستور من هذه المبادئ يتناول الدستور أحد البنود المهمة في التجارب المعاصرة، إذ يحرص على تعداد الحقوق والحريات الأساسية، فيبين معانيها، وحدودها، ووسائل حمايتها المادية والقانونية[١١]، وبعدها يتناول الدستور عادة السلطات العامة في الدولة، فيشير إلى طرق تكوينها، وصلاحياتها، وحدود ممارستها لهذه الصلاحيات والعلاقة بين سلطات الدولة، ويجب أن تحظى هذه العلاقات بالتنظيم الدقيق، إذ إن أخطر ما تواجهه الدولة هو النزاع بين السلطات فهو نزاع قادر على شل الدولة، وعرقلة اعمالها، عادة وتقدم السلطة التشريعية على غيرها من السلطات، ولما كانت مسألة التشريع من أهم اختصاصات السيادة وفي أنظمة الحكم البرلمانية فإن السلطة التشريعية تأتي في

مجلة كامبريدج للبحوث العلمية: مجلة علمية محكمة
تصدر عن مركز كامبريدج للبحوث والمؤتمرات–العدد الثالث والخمسون – آذار ٢٠٢٦– رمضان ١٤٤٧
ISSN–2536–0027

مقدمة سلطات الدولة، إذ تنبع من الشعب مباشرة، أما السلطة التنفيذية فإنها تنبع بصورة غير مباشرة من الشعب، وبعد أن يتناول الدستور السلطة التشريعية، فإنه ينظم السلطة التنفيذية، فينظم تكوينها، وصلاحياتها، وحدود تلك الصلاحيات والمسؤوليات، ومتى ما فرغ الدستور من ذلك، ينظم الدستور السلطة القضائية في فصل مستقل إظهاراً لأثرها كحصن للحريات وملجأ للمواطنين، وضامن لممارسة الرقابة الدستورية، وساهر على مدى التزام السلطات وأدوات التنفيذ بأحكام الدستور، وفض النزاع بين سلطات الدولة وبين السلطات الاتحادية والاقاليم في الدولة التي تأخذ الشكل الاتحادي[١٢]، وأهم ما يتناول الدستور الحديث أيضاً المؤسسات المساعدة للسلطات العامة كالهيئات ذات الطابع الاقتصادي، أو الاجتماعي، أو الثقافي، أو الرقابي، ونظراً للأهمية المتزايدة لمثل هذه الهيئات فإن الدستور يحرص على أن يضعها في صلبه من حيث التأصيل الفلسفي، في حين يترك تنظيمها الى المشرع العادي، وينظم الدستور الدولة التي تتبنى الشكل الاتحادي اختصاصات الدولة الاتحادية أو اختصاصات الاقاليم، إذ يجب أن ينص الدستور على توزيع الاختصاصات بين مستويات الحكم بإحدى الطرق الثلاث (فضلاً عن أن بعض دساتير الدول الفدرالية تتجه الى إيجاد ما يعرف بالاختصاص المشترك بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم والولايات على وفق هذا الأسلوب فإن السلطة الاتحادية والاقاليم يشتركان ويتعاونان في إدارة الأمور العامة، ومن بين هذه الدول على سبيل المثال هي المانيا وجنوب أفريقيا واسبانيا والعراق.[١٣]

وفي العراق نص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ على اسلوبين في توزيع الاختصاصات إذ بين في المادة (١١٠) منه الاختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية التي تمثلت، "تتضمن مسؤوليات الدولة رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض على المعاهدات والاتفاقات الدولية. كما تشمل تحديد سياسات الأمن الوطني، إنشاء وإدارة القوات المسلحة، وضمان أمن الحدود. إضافة إلى رسم السياسات المالية، النقدية، والجمركية، وإصدار العملة وتنظيم التجارة بين الأقاليم. تشمل أيضا تنظيم أمور الجنسية والإقامة، وتنفيذ السياسات الخاصة بمصادر المياه، وضمان التوزيع العادل داخل العراق وفق القوانين الدولية."[١٤] وحدد الدستور العراقي المذكور أنفاً في المادة (١١٤) منه الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم والمحافظات تمثلت بإدارة الكمارك، وتنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسة وتوزيعها ورسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة والمحافظة على نظافتها، ورسم سياسات التنمية والتخطيط العام، ورسم السياسة الصحية العامة، ورسم السياسة التعليمية والتربوية العامة، ورسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها ١٠ وآخر ما يتضمنه الدستور في الغالب هو الاحكام العامة التي لم تندرج فيما سبق من بنوده يرسم الدستور فيها كيفية تعديله والجهات المخولة بمباشرة هذا التعديل، كما يتناول الدستور في بابه الختامي الاحكام الانتقالية التي تتعلق بالمرحلة الواقعة بين صدوره ونفاذه والسلطات التي تتولاه إلى حين هذا النفاذ، وقد شاع اتباع هذا المنهج بين أغلب الدول الحديثة عند صياغة دساتيرها"[١٥].

ولضمان نجاح الهدف الاساسي من إعداد دستور غير انتقالي لذلك يجب أن يتضمن تنظيماً شاملاً للقواعد العامة والخاصة بالحكم والحقوق والحريات، وهي الوظيفة الأساسية للوثيقة الدستورية، ليكون ناجعاً من حيث تطبيقه الفعلي وديمومته، بما يؤمن جودة الوثيقة الدستورية النهائية، وكل ذلك لا يتم إلا من خلال صياغة الدستور في مدة زمنية معقولة وبمساعدة أهل الخبرة، فضلاً عن أن لا يكون التوافق السياسي على حساب وحدة الفكرة، وانسجام الصياغات وتناسقها أو على حساب المبدأ والمصلحة الوطنية، مع الأخذ في الحسبان الظروف التي تكون قائمة أو قد تستجد اثناء كتابة الدستور[١٦].

المبحث الثاني

الأوضاع الاستثنائية التي رافقت إعداد نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

مجلة كامبريدج للبحوث العلمية: مجلة علمية محكمة
تصدر عن مركز كامبريدج للبحوث والمؤتمرات–العدد الثالث والخمسون – آذار ٢٠٢٦– رمضان ١٤٤٧
ISSN–2536–0027

إن الدساتير وليدة حاجات تتباين من دولة إلى أخرى، وفي كثير من الدول هناك حاجة إلى إقامة دستور ينظم اختصاصات السلطات ويحمي الحقوق والحريات والملاحظ هو عدم وجود قواعد مسلم بها لوضع الدساتير، إذ تختلف هذه القواعد باختلاف الظروف السياسية للدولة واضعة الدستور، ومن ثم فإن من الصعب الاتفاق على وجود طريقة يمكن إعمامها على الدول جميعا، سواء أكانت ديمقراطية أم غير ديمقراطية ، وتكمن الحاجة للدساتير في ثلاث حالات رئيسة الأولى عند تكوين دولة جديدة(١٧).

و في العراق تتمثل في وضع دستور بعد الخيار النظام السياسي لدولة معينه، كما حصل في العراق في عام ٢٠٠٣ واحتلاله، والخيار النظام السياسي فيه وسقوط الدستور. فكانت هناك ضرورة لوضع دستور جديد و أنيطت مهمة كتابة مسودة الدستور العراقي بموجب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ بالجمعية الوطنية المنتخبة ، ومن ثم كتب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ الدائم في ظروف غير اعتيادية، لم يراغ فيها معايير الصياغة السلمية، وجاءت بعض نصوصه مشوبة بالنقص والغموض، وأحيانا أخرى التعارض مما ولد فراغاً أثر في عمل المؤسسات الدستورية تارة وأوجد خلافاً بين المركز والإقليم تارة أخرى، وقبل البدء بيان الظروف التي رافقت صناعة الدستور فإن ايضاح آلية كتابة الدستور أمر يقتضيه المقام ؛ لأنه في صلب الموضوع.(١٨)

أولاً: الإطار الزمني

إن مسألة التوقيت الزمني المفروض على الجنة كتابة الدستور جعلت من مهمة هذه اللجنة عسيرة إذ حدد قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ مدة ستة أشهر في حين أن الوقت الحقيقي الذي خصص لكتابة الدستور هو ستة أسابيع، إذ صوتت الجمعية الوطنية لاختيار أعضاء لجنة كتابة الدستور والبالغ عددهم (٥٥) عضواً من أعضاء الجمعية الوطنية و يلاحظ أن لجنة كتابة الدستور عقدت أول اجتماعاتها يوم الرابع من حزيران لسنة ٢٠٠٥ ثم عمدت الجمعية الوطنية الانتقالية بتعيين (١٥) عضواً، يمثلون المكون السياسي لغياب تمثيلهم في اللجنة، ولم يباشر الأعضاء المعينون عملهم في اللجنة إلا في الخامس من تموز من السنة نفسها(١٩).

ويقيناً أن تحديد مدة على وفق هذه الآلية في كتابة نصوص الدستور من شأنها اختزال الزمن وتركيز النقاش لكنها بالقطع ستكون على حساب وحدة الفكرة وانسجام الصياغات وتناسقها، فضلاً عن تباين الأسلوب الذي سيكتب به كل باب من الأبواب وربما تكرار المعالجات، وهو ما يفسر التباين في أسلوب الصياغة بين باب وآخر وبينها وبين الديباجة، التي تعد جزءاً لا يتجزأ من الدستور(٢٠).

وهكذا ترى أن اللجنة لم يكن لها الوقت الكافي لمراجعة ما تم صياغته على الأقل من قبل كل أعضائها فالتدقيق والمراجعة تمنع وقوع عيوب الصياغة الدستورية الشكلية منها والموضوعية، مثل الخطأ والغموض والتعارض والنقص وبإعطاء الوقت الكافي نضمن صياغة نصوص الدستور بشكل صحيح ومتقن، وإذا كان هذا الأمر يؤدي إلى جعل صياغة نصوص الدستور بطيئة فإن الذي يعوض البطء أن النصوص التي تصدر تكون أكثر اتفاقاً وأقرب إلى المصلحة العامة، و تجنباً لعيوب الصياغة الدستورية، لذلك كان يجب أن تأخذ صياغة الدستور وقتاً طويلاً؛ لأن الدستور ما هو إلا ضمان الحقوق المواطنين وتأكيد على ما استقرت عليه أعرافهم، وتنظيم لشؤون حياتهم فيجب أن يأخذ الوقت الكافي في الكتابة(٢١).

إن مسألة التوقيت الزمني المفروض على لجنة كتابة الدستور جعلت من مهمة هذه اللجنة عسيرة، اذ حدد قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ مدة ستة أشهر ١٢، في حين أن الوقت الحقيقي الذي خصص لكتابة الدستور هو ستة أسابيع، حيث صوتت الجمعية الوطنية على أعضاء لجنة كتابة الدستور والبالغ عددهم (٥٥) عضواً من أعضاء الجمعية الوطنية وأن لجنة كتابة الدستور عقدت أول اجتماعاتها يوم الرابع من حزيران لسنة ٢٠٠٥، ثم عمدت الجمعية الوطنية الانتقالية بتعيين ١٥ عضواً جديداً، يمثلون المكون السياسي

مجلة كامبريدج للبحوث العلمية: مجلة علمية محكمة
تصدر عن مركز كامبريدج للبحوث والمؤتمرات–العدد الثالث والخمسون – آذار ٢٠٢٦– رمضان ١٤٤٧
ISSN–2536–0027

لغياب تمثيلهم في اللجنة المذكورة آنفاً، ولم يباشر الأعضاء المعينون عملهم في اللجنة إلا في الخامس من تموز من السنة نفسها[٢٢] .

ويقيناً أن تحديد مدة على وفق هذه الآلية في كتابة نصوص الدستور من شأنها اختزال الزمن وتركيز النقاش لكنها بالقطع ستكون على حساب وحدة الفكرة وانسجام الصياغات وتناسقها، فضلاً عن تباين الأسلوب الذي سيكتب به كل باب من الابواب وربما تكرار المعالجات، وهو ما يفسر التباين في أسلوب الصياغة بين باب وآخر وبينها وبين الدباجة التي تعد جزءاً لا يتجزأ من الدستور .

نظراً لتقييد الجمعية الوطنية بالتواريخ الخاصة بإنجاز مسودة الدستور المنصوص عليها في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، تم اضافة المادة (١٤٢) الى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ التي تجيز تعديله استثناء من المادة (١٢٦) من الدستور المذكور آنفا الخاصة بتعديل الدستور إذ بينت المادة (١٤٢) أن في غضون مدة لا تتجاوز أربعة أشهر يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه متكونه من المكونات الرئيسة في المجتمع العراقي مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور، وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها[٢٣].

ومما تقدم يتضح لنا أن المدة الزمنية لصياغة الدستور كانت قصيرة جداً، ويتجلى هذا بنص المادة (١٤٢) من الدستور التي أقرت تشكيل مجلس النواب للجنة في بداية عمله خلال مدة أربعة أشهر بعد نفاذ الدستور وهذا إقرار واضح من قبل الجمعية التأسيسية أن الدستور كتب على عجل، وإلا كيف يتم النص على تعديل الدستور بعد نفاذه بأربعة اشهر.[٢٤]

ثانياً: تأثير التوافقات السياسية على صياغة النصوص

في الظروف العادية، فغموض الواقع السياسي وعدم تبلور الاتجاهات السياسية بوضوح، يخشى منه قيام تسويات مرتبطة بمصالح الاطراف المتنازعة، الأمر الذي قد يطيح بالقواعد الواجب احترامها والتقيد بها ولو بالحد الأدنى في صياغة الدساتير، فيغدو الدستور عاجزاً عن تنظيم المؤسسات الدستورية والحقوق والحريات العامة، فكثيراً ما يجري التوافق بين الاتجاهات المختلفة بتسويات تنقص من القواعد الدستورية السليمة المعتمدة في جميع الدساتير، وقد يؤدي التوافق إلى الإطاحة ببعض الألفاظ والنصوص ينتج عنه نقص وقصور النص الدستوري[٢٥].

ويرى أحد فقهاء القانون الدستوري أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ نموذج الدستور التوافقي، لأنه حصيلة إرادة توافقية لجمع من الاحزاب والاتجاهات، وليس حصيلة اجماع امة أو شعب، وهو أقرب الى الصلح المنقوص منه إلى "حكم عادل

و يذهب جانب من الفقه الدستوري الى أن الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ جاء في ظرف استثنائي فضيق الوقت ووجود الاحتلال وتعقيد المشهد السياسي جعله يعاني من النقص والقصور والتعارض، الذي اعترى بعض نصوصه وأحكامه.[٢٦]

ويقيناً أن ولادة دستور في مثل هذه الظروف لا يتوقع له الكمال بل لن يخلو من الهفوات والسقطات في أحيان كثيرة وربما في مفاصل محورية، وكان للجوء الاضطراري للتوافق بين ممثلي المكونات الرئيسية وإن كان على حساب المبدأ والمصلحة الوطنية مع توقع المراقب النظري غير المتعمق في الواقع السياسي أن الأمر مر على أعضاء اللجنة أو أن الزلل والشطط ناشئ من جهل أو ضعف في حين أن الزلل كان متوافقاً عليه، ومقصوداً بذاته للوصول إلى منطقة وسطى ترضي الفرقاء الشركاء في الوطن واللجنة. [٢٧]

فالقصور التشريعي الواسع يسجل على دستورنا النافذ لسنة ٢٠٠٥ بفعل اجتماع العوامل المتقدمة، ربما كان أبرزها الظروف الاستثنائية التي خيمت على المناخ السياسي للعراق في اعقاب سقوط نظام حكم قبل سنة

مجلة كامبريدج للبحوث العلمية: مجلة علمية محكمة
تصدر عن مركز كامبريدج للبحوث والمؤتمرات–العدد الثالث والخمسون – آذار ٢٠٢٦– رمضان ١٤٤٧
ISSN–2536–0027

٢٠٠٣، والتجاذبات والتوافقات بين الكتل السياسية الرئيسية إرضاء لهذه أو تلك ضمانا لاشتراكها في العملية السياسية بعد أن قاطعتها لأسباب خاصة.

والجدير بالإشارة أنه عند كتابة مسودة الدستور ظهرت خلافات واضحة بين القوى السياسية المشاركة في كتابتها بخصوص عدة موضوعات في مقدمتها شكل الدولة وتوزيع الاختصاصات بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم، فضلاً عن طبيعة النظام السياسي ونظراً لعدم الاتفاق حول هذه الموضوعات لتقييد الجمعية الوطنية بالتواريخ الخاصة بإنجاز مسودة الدستور المنصوص عليها في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، تم اضافة المادة (١٤٢) إلى مسودة الدستور التي تجيز تعديله استثناء من المادة (١٢٦) من الدستور المذكورة انفاً الخاصة بالتعديل.[٢٨]

ثالثاً: المخاطر الأمنية

كان التحدي الأمني هو التحدي الأكبر، الذي واجه أعضاء الجمعية التأسيسية، إذ راحت قوى الإرهاب تهدد لجنة كتابة الدستور وتمكنت من اغتيال ثلاثة من أعضاء لجنة كتابة الدستور فضلاً عن عدد من الموظفين، لكن هذه التهديدات زادت أعضاء اللجنة عزماً وإصراراً على استكمال المهمة الوطنية التي أسندت لهم، فكان إنجاز مسودة أول دستور دائم أولى دعامات نهضة النظام السياسي الجديد فعلى مدى خمس وأربعين سنة خلت لم تتمكن النظم الانقلابية من التأسيس الدائم وظلت الشبهات تدور حول شرعيتها[٢٩].

إلا أنه على الرغم من ذلك يعد نجاح الوثيقة الدستورية في انجاز المهام التي شرعت ليس على مستوى واحد من الاتقان، فمنها ما كان سبباً في توحيد الشعب ونهضة الأمة واخرى انتهت إلى مأساة وتقسيم، فالدساتير التي تحاكي الواقع وتعالج الموضوع بنصوص محددة قانوناً قابلة للتطبيق قوامها تنظيم السلطات العامة والعلاقة بينها، والحديث بعقلانية عن منظومة حقوق الأفراد وحرياتهم بعيداً عن الآمال والطموحات والرغبات، وقريبا من التطبيق، وهذا النموذج من الدساتير قابل للتقاضي والاحتكام إليه، فأحكامه مرجع لجملة القوانين الوطنية[٣٠]

.

كان التحدي الأمني هو التحدي الأكبر الذي واجه أعضاء الجمعية المؤسسة، إذ راحت قوى الإرهاب تحدد لجنة كتابة الدستور، وتمكنت من اغتيال ثلاثة من أعضاء اللجنة ، فضلاً عن عدد من الموظفين، لكن هذه التهديدات زادت أعضاء اللجنة عزماً، وإصراراً على استكمال المهمة الوطنية، التي أسندت لهم، فكان إنجاز مسودة أول دستور دائم أولى دعامات النظام السياسي الجديد، فعلى مدى خمس وأربعين سنة خلت لم تتمكن النظم الانقلابية من التأسيس الدائم، وظلت الشبهات تدور حول شرعيتها [٣١].

المبحث الثالث

النتائج المترتبة على إعداد نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥

يعتبر الدستور الأساس المنظم للدولة ومؤسساتها، إذ يرتبط به وجودها القانوني وهو الضامن لاستمراريتها لأنه يرسي قواعد تأسيسها وينظم كيفية ممارسة السلطة فيها، ويبين العلاقة بين السلطات، مما يستوجب على السلطات الخضوع له، والاقرار بسموه والحرص على عدم مخالفة قواعده والخضوع إحكامه يضبط نشاطها في اطارها وهذا هو أهم مبدأ من مبادئ أصول الحكم الديمقراطي، غير أن دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ لم تتضمن صياغته بعض النصوص التي كان من الواجب أن تتضمنها الوثيقة فضلاً عن الغموض والتعارض الذي لحق به نتيجة اجتماع الظروف الاستثنائية التي سبق مناقشتها في المبحث الثاني مما ولد آثار نتج عنها عدم توازن سلطاته فضلاً عن عدم وجود نصوص تلزم السلطات بالقيام بواجباتها الدستورية لإكمال المنظومة القانونية في مواعيدها الدستورية، وأيضاً كان لبعض نصوصه المتعارضة دور في نشوء الخلاف في العلاقة بين سلطاتها الاتحادية وسلطات الاقاليم[٣٢].

مجلة كامبريدج للبحوث العلمية: مجلة علمية محكمة
تصدر عن مركز كامبريدج للبحوث والمؤتمرات–العدد الثالث والخمسون – آذار ٢٠٢٦– رمضان ١٤٤٧
ISSN–2536–0027

وللإحاطة بما تقدم سندرس غياب التوازن بين السلطات الاتحادية إضافة الى بيان عدم الانسجام في العلاقة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم ونبحث النقص والغموض الذي اكتنف الوثيقة الدستورية ونتج عنه تعطيل السلطات لواجباتها الدستورية.

أولاً: افتقار التوازن بين السلطات الاتحادية

ونجد أن الدستور العراقي النافذ قد حدد النظام البرلماني كنظام سياسي للدولة، مما يستلزم أن تتوافق تسميته مع مضمون الأحكام الدستورية التي تنظّمه. ويُعدّ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من أبرز أسس النظام البرلماني، حيث تمتلك كل منهما أدوات دستورية لمراقبة الأخرى. فالسلطة التنفيذية تملك حق حل البرلمان، بينما تمتلك السلطة التشريعية حق سحب الثقة من الحكومة أو أحد أعضائها، مما يؤدي إلى إنهاء ولايتها[٣٣].

ويقصد بالحل إنهاء ولاية المجلس النيابي قبل انتهاء مدته القانونية، وهو أداة توازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني والنظام شبه الرئاسي. ويتخذ الحل شكلين: الحل الرئاسي، الذي يتم بقرار من رئيس الدولة لحماية توجهاته السياسية التي يرى أنها تحظى بدعم الرأي العام، والحل الوزاري، الذي يتم عبر الحكومة في حال نشوء خلاف بينها وبين البرلمان. وتضع الدساتير عادة ضمانات لممارسة هذا الحق، مثل حظر الحل في أثناء تقديم البرلمان طلبًا لسحب الثقة عن الحكومة[٣٤].

وبالرجوع إلى المادة (٦٤) أولًا من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، نجد أنها تنص على أن حل مجلس النواب يكون بقرار من أغلبيته المطلقة، بناءً على طلب ثلث أعضائه أو بطلب من رئيس مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية، مع منع الحل أثناء استجواب رئيس الوزراء. ومن تحليل هذا النص، يتضح أن القرار النهائي بيد مجلس النواب نفسه، مما يشير إلى تبني نظام الحل الذاتي، وهو أمر لا يتماشى مع طبيعة النظام البرلماني.

ويُعزى عدم منح الحكومة صلاحية الحل إلى أن الجمعية الوطنية التي صاغت الدستور العراقي كانت في الأصل سلطة تشريعية، ولم يقتصر دورها على وضع الدستور فحسب، بل مارست أيضًا صلاحيات تشريعية أخرى، مما انعكس على مضمون الدستور ذاته.

ثانياً: عدم التناغم في العلاقة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم

إذ وجدنا كثير من الملاحظات على النصوص الدستورية التي تضمنت الاختصاصات غير الحصرية للسلطات الاتحادية، فضلاً عن الواقع التطبيقي لبعض النصوص التي بينت لنا حصول الخلافات بينهما ومنها[٣٥]:

١-الاقتضاب الشديد في تنظيم نصوص الدستور؛ إذ ذكر الدستور في المادة (١١٢) ثانيا) عند النص على استغلال الثروات الطبيعية النفط والغاز فقط دون ذكر الموارد الأخرى مثل (الكبريت الفوسفات الزئبق اليورانيوم)، فعدم النص عليها سيفضي إلى نشوء نزاع بين السلطة الاتحادية والأقاليم أو حتى المحافظات غير المنتظمة في إقليم حول حق السلطة صاحبة الاختصاص في استغلالها[٣٦].

٢- ورد في المادة (١١٤) من الدستور نصوص كانت مجموعة واحدة من دون التمييز بين سلطة التشريع وسلطة التنفيذ، ففي الفقرة (الأولى) من المادة ذاتها التي بينت أن إدارة الكمارك تكون بالتنسيق مع حكومات الأقاليم، في حين أن السياسة الجمركية هي اختصاصٌ اتحادي استناداً إلى لمادة (١١٠) (ثالثاً) من الدستور ذاته، فإذا كان رسم السياسة في شؤون الكمارك اختصاص اتحادي فمن هو المختص بالتشريع وكيف يكون التنفيذ.

٣-"تنص المادة (١١٢/ أولاً) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن الحكومة الاتحادية تدير النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، وتقوم بتوزيع وارداته بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في كافة أنحاء البلاد."[٣٧]

مجلة كامبريدج للبحوث العلمية: مجلة علمية محكمة
تصدر عن مركز كامبريدج للبحوث والمؤتمرات–العدد الثالث والخمسون – آذار ٢٠٢٦– رمضان ١٤٤٧
ISSN–2536–0027

"ينص الدستور على تحديد حصة للأقاليم المتضررة التي حرمت منها في عهد النظام السابق، لمدة محددة، بهدف تحقيق التنمية المتوازنة في البلاد، ويُنظم ذلك بقانون. إلا أن الصياغة الحالية تثير الخلاف بين المركز والإقليم حول إدارة الحقول النفطية غير المنتجة أو غير المستكشفة، وهل ستكون الإدارة مشتركة أم يتفرد المركز بها، وهو ما كان سبباً لخلافات سابقة بين الطرفين." وتجاوزاً لهذا الخلاف رحلها التنظيم الدستوري لوقت لاحق، وتمسك ممثلو المحافظات المتضررة من سياسات النظام السابق التي عانت من الاهمال والتهميش بتعويض ما فات من خلال تخصيص جزء من واردات النفط للنهوض بها عمرانيا، وفي المقابل تمسك ممثلو المحافظات المتضررة من الاحتلال التي تضررت بناها التحتية بتخصيص جزء من هذه الواردات لإعادة إعمار ما تضرر، ولردم الهوة وحسم الخلاف صيغ النص على نحو يراعي كل من تضرر من سياسات النظام الراحل والمحتل ، ونصت المادة (١١٣) من الدستور على "تعد الآثار والمواقع الأثرية والبنى التراثية والمخطوطات والمسكوكات من الثروات الوطنية التي هي من اختصاص السلطات الاتحادية وتدار بالتعاون مع الاقاليم والمحافظات وينظم ذلك بقانون ٣٢، فتبدو مسألة عدم الوضوح في مضمون النص شاخصة في كثير من نصوص الدستور، فالإدارة إذا كانت بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات، فما الاختصاص الاتحادي ؟ وماذا تعني الإدارة بالتعاون؟

نصت المادة (١١٥) على أن كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في حالة الخلاف بينهما [٣٨]، ويقيناً أن تفرد الإقليم بتنظيم وإدارة كل ما لا يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للمركز أو ضمن الاختصاصات المشتركة بينهما، يبدو أمراً منطقياً؛ لكن ما ينافي المنطق ويخالف ما سارت عليه معظم الدول الفيدرالية أن تكون الأولوية في الاختصاصات المشتركة لقانون الإقليم في حالة تعارضه مع قانون المركز، فالتسليم بذلك يخالف أعلوية قانون المركز على قانون الإقليم فضلاً عن كونه سينتهي الى تطبيقات قانونية مختلفة بعدد قوانين الأقاليم والمحافظات المتعارضة مع قانون المركز، وفي كل مسألة خلافية، فضلاً عن أنه سينتهي الى تطبيقات قضائية وأحكام مختلفة من إقليم لآخر ومن محافظة لأخرى، وفي ذلك تجذير وتعميق للخلاف وتأسيس المنازعات جديدة ، ولم يقف الدستور في تقديم الأقاليم على المركز عند عتبة الأولوية في تطبيق القانون لكنه خولة صلاحية تعديل القوانين الاتحادية اذا ما تعارضت أحكامه مع قانون الاقاليم في كل ما لا يتصل بالاختصاصات الحصرية للاتحاد.[٣٩]

ثالثاً: النقص والغموض في النصوص الدستورية مما يؤدي إلى ضعف فاعلية السلطات

نص الدستور العراقي على إلزام رئيس الجمهورية بدعوة مجلس النواب للانعقاد خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، كما حددت مادة أخرى من الدستور واجبات مجلس النواب في هذه الجلسة[٤٠].

في الدورة الانتخابية الثانية، صادقت المحكمة الاتحادية العليا على نتائج الانتخابات بتاريخ ٢٠١٠/٥/٣١، وبموجب المادة (٥٤) من الدستور، وجه الرئيس الراحل جلال الطالباني دعوة لانعقاد مجلس النواب في ٢٠١٠/٦/١٤. وبالفعل، عقدت الجلسة الأولى وأدى الأعضاء اليمين الدستورية، إلا أن الخلافات السياسية أدت إلى إبقاء الجلسة مفتوحة لأكثر من أربعة أشهر دون سند دستوري. ولم يتم إنهاء هذه الجلسة إلا بقرار المحكمة الاتحادية العليا رقم ٥٥/اتحادية/٢٠١٠ الصادر بتاريخ ٢٠١٠/١٠/٢٤، الذي أكد عدم دستورية إبقاء الجلسة مفتوحة وألزم رئيس السن بدعوة المجلس لاستئناف أعماله وفق المادة (٥٥) من الدستور. تنفيذًا لهذا القرار، عقد مجلس النواب جلسته في ٢٠١٠/١١/١١ وبدأ بممارسة مهامه الدستورية.

مجلة كامبريدج للبحوث العلمية: مجلة علمية محكمة
تصدر عن مركز كامبريدج للبحوث والمؤتمرات–العدد الثالث والخمسون – آذار ٢٠٢٦– رمضان ١٤٤٧
ISSN–2536–0027

ويتضح من ذلك أن تعطيل عمل السلطة التشريعية استمر لأكثر من ١٤٥ يومًا، مما أدى إلى بقاء حكومة تصريف الأعمال لفترة طويلة، وهو ما انعكس سلبًا على استمرارية عمل مؤسسات الدولة وأضر بالمصلحة العامة للمواطنين.

على الصعيد التشريعي، تقاعس مجلس النواب عن إصدار عدد من القوانين التي أوجب الدستور سنّها، رغم مرور أكثر من ست عشرة سنة على نفاذ دستور ٢٠٠٥. فعلى سبيل المثال، نصت المادة (٤٧) من الدستور على أن السلطة التشريعية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وأوكلت للمشرع العادي مهمة سنّ قانون ينظم تكوين مجلس الاتحاد وشروط العضوية فيه واختصاصاته، على أن يُقرّ بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب. لكن منذ عام ٢٠٠٥، لم يُشرّع هذا القانون، مما أدى إلى غياب مجلس الاتحاد عن النظام التشريعي، رغم أهميته في ضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، حيث كان من المفترض أن يمثل هذه الوحدات الإدارية بالمقارنة مع مجلس النواب الذي يعتمد على التوزيع السكاني[٤١].

إضافة إلى ذلك، هناك قوانين أخرى لا تقلُّ أهمية لا تزال تنتظر التشريع، مثل قانون النفط والغاز، قانون المحكمة الاتحادية العليا، قانون تشكيل الوزارات، وقانون تعدد الجنسية، والتي بقيت في أروقة البرلمان دون إقرار.

وفي ضوء ذلك، تبرز الحاجة إلى تعديل دستور ٢٠٠٥ لمعالجة النواقص الدستورية وإزالة الغموض الذي شاب بعض نصوصه. على أن يتم هذا التعديل بناءً على دراسة معمقة، وبمشاركة قانونيين وخبراء تقنيين لضمان تحقيق الأهداف المرجوة من عملية التعديل، وضبط الصياغة الدستورية بما يحقق المصلحة العامة للدولة والمجتمع[٤٢].

الخاتمة

تناول هذا البحث الظروف الاستثنائية التي أثرت في صياغة دستور العراق لعام ٢٠٠٥، موضحًا السياقات السياسية والأمنية والاقتصادية التي رافقت عملية وضعه. وقد تبيّن أن هذا الدستور جاء في ظل ظروف غير اعتيادية، شملت الاحتلال الأميركي، والانقسام السياسي، وتنامي المطالب الفئوية والإقليمية، مما انعكس بشكل واضح على صياغة مواده وتوزيع الاختصاصات بين السلطات المختلفة. ورغم أن الدستور مثل خطوة مهمة نحو ترسيخ النظام الديمقراطي، إلا أنه تضمن العديد من الثغرات والغموض، مما أسهم في استمرار الأزمات الدستورية والسياسية في العراق.

أولاً- النتائج:

١-التأثير السياسي: جاء الدستور العراقي نتيجة توافقات سياسية فرضتها ظروف الاحتلال والتدخلات الخارجية، مما أدى إلى تضمينه مواد غامضة أو خلافية تؤثر على استقرار الدولة.

٢-غياب التوازن بين السلطات: لم يحقق الدستور التوازن المطلوب بين السلطات الاتحادية والإقليمية، حيث منح بعض الأقاليم والمحافظات صلاحيات واسعة دون وضع آليات واضحة لتنظيم العلاقة بينها وبين الحكومة المركزية.

٣-الخلل في توزيع الاختصاصات: غموض بعض المواد الدستورية، لا سيما فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، أسهم في نشوء صراعات بين المركز والإقليم.

٤-التأثير الأمني: الأوضاع الأمنية المتوترة أثناء صياغة الدستور أدت إلى التركيز على قضايا سياسية آنية، مع إغفال بعض الجوانب الجوهرية المتعلقة بتأسيس نظام قانوني مستقر.

٥-عدم تفعيل بعض المؤسسات الدستورية: رغم النص على وجود مجلس الاتحاد كجزء من السلطة التشريعية، إلا أنه لم يتم تشكيله حتى الآن، مما أدى إلى خلل في التوازن التشريعي.

ISSN–2536–0027

ثانياً -التوصيات:

١-إعادة النظر في بعض المواد الدستورية: ينبغي تعديل النصوص الغامضة التي تسببت في الخلافات السياسية، لا سيما تلك المتعلقة بتوزيع الصلاحيات بين المركز والأقاليم.

٢-تعزيز التوازن بين السلطات: يجب وضع آليات واضحة لضمان عدم تغول سلطة على أخرى، من خلال تعزيز دور البرلمان والقضاء في الرقابة على السلطة التنفيذية.

٣-تفعيل مجلس الاتحاد: الإسراع في تشريع قانون مجلس الاتحاد لتطبيق نصوص الدستور بشكل متكامل، بما يضمن تمثيل الأقاليم والمحافظات في العملية التشريعية.

٤-تعديل آلية تعديل الدستور: تسهيل إجراءات التعديل الدستوري لتصحيح الأخطاء والثغرات، بما ينسجم مع تطورات الواقع السياسي والاجتماعي في العراق.

٥-تعزيز الاستقرار الأمني والسياسي: ينبغي أن تكون أي عملية تعديل أو إعادة صياغة للدستور ضمن بيئة مستقرة سياسيًا وأمنيًا، بعيدًا عن الضغوطات الخارجية أو الحسابات الفئوية.

٦-إشراك الخبراء القانونيين في عملية الإصلاح: من الضروري أن يكون هناك دور فاعل للمختصين في القانون الدستوري لضمان وضوح النصوص الدستورية ومنع التأويلات المتضاربة.

قائمة المصادر والمراجع

١. أحمد شوقي محمود القانون الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة، عمان: دار حنين للنشر والتوزيع، دون سن نشر
٢. جابر جاد نصار، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، ١٩٧١
٣. حسن البديري، المنظمة العربية للقانون الدستوري، الظروف الاستثنائية التي أثرت في صياغة نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أكاديمية القانون الدستوري الدورة السادسة – ٢٠٢١
٤. حسن علي البديري، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بين اخفاقات التأسيس ومتطلبات الإصلاح، مجلة المعهد العدد (٩) لسنة ٢٠٢٢
٥. حنان محمد القيسي، أخط أخطاء الصياغة التشريعية في دستور ٢٠٠٥ العراقي المادة (٦٥) أنموذجاً، بحث منشور في مجلة الحقوق كلية القانون الجامعة المستنصرية، ٢٠١٢
٦. ساجد محمد الزاملي القانون الدستوري (ديوانية: دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٨
٧. ضياء عبد الحميد عبد الوكيل الاشكاليات العملية والعلمية لتعديل الدساتير - الاسكندرية دار الكتب والدراسات العربية ٢٠١٨
٨. عبد الله إسماعيل البستاني، مساهمة في إعداد الدستور الدائم وقانون الانتخابات بغداد مطبعة الرابطة ١٩٦٢
٩. عبد الله الجنابي، القواعد المنظمة لصياغة الدساتير بغداد العراق دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٨
١٠. عدنان الزنكنة المركز القانوني رئيس الدولة الفيدرالية العراق أنموذجاً، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١. ٢٠١١
١١. عصام نعمة إسماعيل المنازعات الدستورية والإدارية وفق الاجتهاد اللبناني المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس لبنان الطبعة الأولى: ٢٠١٨
١٢. على سعد عمران الحدود الدستورية لحل البرلمان (دراسة مقارنة عمان – الأردن الرضوان للنشر والتوزيع٢٠١٦
١٣. على هادي عطيه الهلالي غموض النصوص الدستورية بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار ٢٠٠٦

مجلة كامبريدج للبحوث العلمية: مجلة علمية محكمة
تصدر عن مركز كامبريدج للبحوث والمؤتمرات–العدد الثالث والخمسون – آذار ٢٠٢٦– رمضان ١٤٤٧
ISSN–2536–0027

١٤. علي سعد عمران الحدود الدستورية لحل البرلمان عمان الرضوان للنشر والتوزيع ٢٠١٦
١٥. علي يوسف الشكري فلسفة تعديل الدستور بغداد: الذاكرة للنشر والتوزيع، ، ٢٠١٧.
١٦. علي يوسف الشكري، خفايا صناعة الدستور بيروت منشورات زين الحقوقية ٢٠٢٠،
١٧. عماد عبد الحليم وازن سليمان، أصول الصياغة الدستورية، باحث لدرجة الدكتوراه في القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس، المجلة القانونية مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية. دون سنة نشر، ص ٢٠٣٥
١٨. محمد طي القانون الدستوري والمؤسسات السياسية منشورات زين الحقوقية، بيروت، طهر ٢٠١٣
١٩. مصدق عادل طالب الصياغة الدستورية . بيروت: دار السنهوري ٢٠١٧، ص٥٨
٢٠. المعجم الوسيط: تحقيق: مجمع اللغة العربية، ط٤، ١٤٢٥ هجرية – ٢٠٠٤م.
٢١. نديم الجابري، البعد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر. بغداد ٢٠١٨ ص ١٥
٢٢. هجري أمينة والعروسي حليم. جودة الصياغة الدستورية ودورها في تحقيق الأمن القانوني من خلال التعديل الدستوري لسنة ٢٠٢٠، مخبر السيادة والعولمة جامعة بحبي فارس، الجزائر
٢٣. يوسف حاشي النظرية الدستورية بيروت منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥

---

(١) هجري أمينة و العروسي حليم. جودة الصياغة الدستورية ودورها في تحقيق الأمن القانوني من خلال التعديل الدستوري لسنة ٢٠٢٠ ، مخبر السيادة والعولمة جامعة بحبي فارس، الجزائر، ص ٦٣٧
(٢) المعجم الوسيط: تحقيق: مجمع اللغة العربية، ط٤، ١٤٢٥ هجرية – ٢٠٠٤م.
(٣) عماد عبد الحليم وازن سليمان، أصول الصياغة الدستورية، باحث لدرجة الدكتوراة في القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس، المجلة القانونية مجلة متخصصة في الدراسات والبحوث القانونية. دون سنة نشر، ص ٢٠٣٥
(٤) عماد عبد الحليم وازن سليمان، مرجع سابق، ص ٢٠٣٥
(٥) عماد عبد الحليم وازن سليمان، مرجع سابق، ص ٢٠٣٦.
(٦) عماد عبد الحليم وازن سليمان، مرجع سابق، ص ٢٠٣٧.
(٧) حسن البديري، المنظمة العربية للقانون الدستوري ،الظروف الاستثنائية التي أثرت في صياغة نصوص دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ أكاديمية القانون الدستوري الدورة السادسة - ٢٠٢١، ص ٢.
(٨) حسن البديري، مرجع سابق ، ص ٢.
(٩) حسن البديري، مرجع سابق ، ص ٣.
(١٠) حسن البديري، مرجع سابق ، ص ٤.
(١١) حسن البديري، مرجع سابق ، ص ٤.
(١٢) حسن البديري، مرجع سابق ، ص ٥.
(١٣) حسن البديري، مرجع سابق ، ص ٥.
(١٤) ساجد محمد الزاملي القانون الدستوري (ديوانية: دار نيبور للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٨ ، ص ٤٨.
(١٥) ساجد محمد الزاملي مرجع سابق ، ص ٤٨.
(١٦) أحمد شوقي محمود القانون الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة ،عمان: دار حنين للنشر والتوزيع ، دون سن نشر ، ٥٥.
(١٧) حسن علي البديري، دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ بين اخفاقات التأسيس ومتطلبات الإصلاح، مجلة المعهد العدد (٩) لسنة ٢٠٢٢، ص٦١٣.
(١٨) حسن علي البديري، مرجع سابق، ص ٦١٤.
(١٩) حسن علي البديري، مرجع سابق، ص ٦١٥.

مجلة كامبريدج للبحوث العلمية: مجلة علمية محكمة
تصدر عن مركز كامبريدج للبحوث والمؤتمرات–العدد الثالث والخمسون – آذار ٢٠٢٦– رمضان ١٤٤٧
ISSN–2536–0027

(٢٠) عبد الله إسماعيل البستاني، مساهمة في إعداد الدستور الدائم وقانون الانتخابات بغداد مطبعة الرابطة ١٩٦٢، ص٧٥.
(٢١) عبد الله الجنابي، القواعد المنظمة لصياغة الدساتير بغداد العراق دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٨ ، ص٦٥.
(٢٢) يوسف حاشي النظرية الدستورية بيروت منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥ ، ص ٥٧.
(٢٣) علي يوسف الشكري ، خفايا صناعة الدستور بيروت منشورات زين الحقوقية ٢٠٢٠، ص ٦٦.
(٢٤) علي يوسف الشكري فلسفة تعديل الدستور بغداد : الذاكرة للنشر والتوزيع، ، ٢٠١٧. ص٤٥.
(٢٥) حسن البديري، مرجع سابق ، ص ٧.
(٢٦) حسن البديري، مرجع سابق ، ص ٧.
(٢٧) مصدق عادل طالب الصياغة الدستورية . بيروت: دار السنهوري ٢٠١٧ ، ص٥٨.
(٢٨) ضياء عبد الحميد عبد الوكيل الاشكاليات العملية والعلمية لتعديل الدساتير - الاسكندرية دار الكتب والدراسات العربية ٢٠١٨ ، ص٢٠.
(٢٩) حسن البديري، مرجع سابق ، ص ٨.
(٣٠) على سعد عمران الحدود الدستورية لحل البرلمان عمان الرضوان للنشر والتوزيع ٢٠١٦ ص ٢٣.
(٣١) احمد شوقي محمود القانون الدستوري في دولة الامارات العربية المتحدة عمان دار حنين للنشر والتوزيع، ٢٠١١ ص ٦٣.
(٣٢) على هادي عطيه الهلالي غموض النصوص الدستورية بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار ٢٠٠٦ ،ص ٦٣.
(٣٣) جابر جاد نصار ، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، دار النهضة العربية، ١٩٧١ ص ٢٤.
(٣٤) علي يوسف الشكري مرجع سابق. ص٤٥.
(٣٥) نديم الجابري، البعد عد السياسي والفكري في كتابة الدستور العراقي الدائم مؤسسة الفضيلة للدراسات والنشر. بغداد ٢٠١٨ ص ١٥.
(٣٦) نديم الجابري، مرجع سابق. بغداد ٢٠١٨ ص ١٦.
(٣٧) حنان محمد القيسي، أخط أخطاء الصياغة التشريعية في دستور ٢٠٠٥ العراقي المادة (٦٥) انموذجاً، بحث منشور في مجلة الحقوق كلية القانون الجامعة المستنصرية ، ٢٠١٢، ص ١٤٦.
(٣٨) محمد طي القانون الدستوري والمؤسسات السياسية منشورات زين الحقوقية، بيروت، طهر ٢٠١٣ ص ١٤٠ – ١٤١.
(٣٩) عدنان الزنكنة المركز القانوني رئيس الدولة الفيدرالية العراق أنموذجاً، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ط١. ٢٠١١، ص ٤٧-٤٨.
(٤٠) على سعد عمران الحدود الدستورية لحل البرلمان (دراسة مقارنة عمان - الاردن الرضوان للنشر والتوزيع٢٠١٦، ص ٧٥.
(٤١) عصام نعمة إسماعيل المنازعات الدستورية والإدارية وفق الاجتهاد اللبناني المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس لبنان الطبعة الأولى: ٢٠١٨، ص ٣٥.
(٤٢) عصام نعمة إسماعيل مرجع سابق، ص ٣٥.