مركز المعلومة للبحث والتطوير

اشكاليات دستور 2005 وأثرها على الاستقرار السياسي في العراق

الباحث عبدالعزيز عليوي العيساوي

كلية العلوم السياسية / جامعة بغداد

مؤتمر عشرة اعوام على كتابة الدستور العراقي الدائم (2005-2015)

أي نظـام ديمقراطـي يتطلـب وجـود دسـتور يـنظم العلاقـة بـين الحـاكم والمحكـوم، يضـمن الحقـوق والحريـات، ويـوزع السـلطات بشـكل سـليم، لكـن عقـدا مـن الـزمن مـر علـى اقـرار الدسـتور العراقـي الـدائم عـام 2005 افـرز عـدد مـن الاشـكاليات الدسـتورية التـي تعيـق عملية الاستقرار السياسي في العراق.

اولا : التسرع في اقرار الدستور الدائم

التحـول الـديمقراطي الـذي شـهده العـراق بعـد عـام 2003، كـان يتطلـب اقـرار دسـتور جديـد يـنظم الحقـوق والحريـات ، ويضـع اسـس صـحيحة للعمليـة السياسـية الناشـئة فـي البلاد التي عانت من الدكتاتورية عدة عقود .

لكـن التسـرع فـي اقـرار الدسـتور العراقـي الـدائم عـام 2005 كـان يحمـل الكثيـر مـن الاخطـاء الجوهريـة التـي ارتكبتهـا لجنـة كتابـة الدسـتور، والقـوى السياسـية التـي تقـف خلفهـا، اذ كانـت الاراء تشـير الـى ان عبـارة " الدسـتور الـدائم " جـاءت للدلالـة علـى الانتقـال مـن المرحلـة الانتقاليـة التـي نظمهـا قـانون ادارة الدولـة العراقيـة للمرحلـة الانتقاليـة، الـى المرحلـة الدائمـة التـي سـيحكمها دسـتور دائـم ومؤسسـات دائمـة، وانتخابـات دوريـة منتظمـة تعـزز عمليـة التـداول السـلمي للسـلطة، وسـعت ثـلاث اطـراف مـؤثرة لجعـل هـذا الدسـتور دائمـا، فـالاميركيين حـاولوا تحقيـق نجاحـات فـي العـراق حفاظـا علـى سـمعتهم ومصـالحهم، كمـا حـاول التحـالف الـوطني الشـيعي اغتنـام الفرصـة لتثبيـت اقدامـه فـي السـلطة، فيمـا اسـتغل التحـالف الكردسـتاني هـذه الفرصـة لوضـع ضـمانات لمسـتقبله القلـق، وتجاهلت هذه الاطراف المصلحة الوطنية التي كانت تتطلب

1- منح السنة فرصة للالتحاق بالعملية السياسية لتحقيق قدر من التوافق الوطني.

2- ابرزها ابقاء هذا الدستور مؤقتا يوفر الوقت المناسب لتصحيح الاخطاء وفك الغموض الذي يلف عدد من مواد الدستور .

ان يكـون هـذا الدسـتور مؤقتـا لـدورة انتخابيـة واحـدة، او دورتـين كحـد اقصـى لعـدة اسباب ابرزها

ورغـم اقـرار الدسـتور الـدائم بشـكل سـريع نسـبيا، الا أن امـر تعديلـه صـعب جـدا، اذ اتاحـت المـادة 126 اولا مـن الدسـتور لـرئيس الجمهوريـة ومجلـس الـوزراء، او خمـس اعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور، لكنها وضعت عدة شروط للتعديل:

1- يتطلـب تعـديل مـواد الدسـتور موافقـة ثلثـي اعضـاء البرلمـان، وموافقـة الشـعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية.

تكمـن صـعوبة التعـديل هنـا فـي أن الانتخابـات التشـريعية التـي شـهدها العـراق افـرزت تفوقـا واضـحا للشـيعة والكـرد تفـوق ثلثـي اعضـاء مجلـس النـواب، مايصـعب الامـر علـى

[1]) ملاحظات حول الدستور العراقي الدائم ، الصفحة الرسمية للدكتور نديم الجابري على موقع التواصل الاجتماعي الفيسبوك ، 15 نيسان 2015.

السنة الذين يطالبون باجراء تعديلات دستورية، اذا لايمكن لاي تعديل ان سمر دون موافقة التحالف الوطني والتحالف الكرستاني.

2- لايجوز تعديل اي قانون ينتقص من صلاحيات الاقاليم، اذا كان ينتقص من صلاحيات الاقاليم الغير واردة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، الا بموافقة السلطة التشريعية في الاقليم المعني، وموافقة اغلبية سكانه باستفتاء عام.

وشهدت السنوات الاخيرة تداخلا واضحا في الصلاحيات، ادى الى توتر في العلاقة بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان، بسبب الخلاف حول عدد من مواد الدستور.

ثانيا: الفدرالية والكونفدرالية

نصت المادة الاولى من الدستور العراقي لسنة 2005 ان (جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي)، ولم تشر هذه المادة الى طبيعة النظام السياسي فيها، هل هو نظام فدرالي ام كونفدرالي؟

العمتوض الذي لف المادة الاولى من الدستور دفع حكومة اقليم كردستان للمطالبة بتطبيق النظام الكونفدرالي في العراق، ما اثار حفيظة النواب الشيعة الذين اعتبروا هذه الخطوة بداية للانفصال، والحصول على قدر اكبر من الامتيازات[2].

وفسر البعض الصمت الاميركي على المطالبات الكردية بالكونفدرالية او الانفصال بأنه رفض لهذه المطالبات في الوقت الحاضر، كي لاتبعث للعالم رسالة خاطئة مفادها ان الولايات المتحدة الاميركية دفعت باتجاه تقسيم البلاد، وهو امر يتعارض مع الالتزام الاخلاقي الاميركي تجاه العراق، لكن اجراءات الكونغرس الاميركي للتعامل مع الكرد والسنة على انهما دولتين منفصلتين يشير بشكل واضح الى بداية طرح مشروع بايدن الى تحويل العراق الى كونفدراليات (كردستان وشيعستان وسنستان) وقد يؤدي عدم الاستقرار السياسي الى ماهو ابعد من الكونفدرالية كالتقسيم.

ثالثا: مجلس الاتحاد

نص الدستور العراقي على اعتماد العراق على نظام المجلسين في سلطته التشريعية، وهذا النظام يتم اتباعه في كثير من الدول التي تطبق النظام الاتحادي[3]، وذكر الدستور الدائم مجلس الاتحاد في مادتين دستورية هما المادة 65 التي نصت على ان (يتم انشاء مجلس تشريعي يدعى بمجلس الاتحاد يضم ممثلين عن الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه

[2]) الكرد يستخدمون الكونفدرالية ورقة ضغط على الحكومة العراقية ، موقع السومرية نيوز، 19 نيسان 2014.
[3]) رونالد وتس ، الانظمة الفدرالية ، ترجمة غالي برهومة ، منتدى الاتحادات الفدرالية ، كندا ، ص115 .

واختصاصاته وكل ما يتعلق به بقانون يسن بأغلبية ثلثي اعضاء مجلس النواب)، والمادة 137 التي اجلت العمل باحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد لحين صدور قرار من مجلس النواب باغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الاولى[4].

وعملت معظم الدول الاتحادية بنظام المجلسين لمائمته لطبيعة التكوين القانوني والسياسي للدولة التي تقوم على ركيزتين اساسيتين هما الشعب والاقاليم كوحدات سياسية وتشريعية، تقوم على نوع من التوازن من خلال وجود مجلس تشريعي اخ الى جانب مجلس النواب لضمان التمثيل المتساوي للاقاليم، وينتج عن وجود مجلس الاتحاد عدة امور ايجابية اهمها:

1- الحد من طغيان الاغلبية.
2- عدم اصدار القرارات من مجلس النواب بشكل سريع وغير مدروس بسبب وجود مجلس اخر داخل السلطة التشريعية.
3- تنوع فئات الناخبين، اذا يمثل مجلس النواب الشعب، فيما يمثل مجلس الاتحاد الحكومات المحلية.
4- ضمان رقابة اكثر على السلطة التنفيذية.

ولا تلوح في الافق اية بوادر لاقرار مجلس الاتحاد بسبب هيمنة قوى سياسية معينة على مجلس النواب اعتادت اصدار القوانين والقرارات التي تحقق مصالحها، ولا تحد من سلطاتها.

رابعا: النظام الانتخابي

لم يشر الدستور الى النظام الانتخابي بشكل صريح، وترك الامر لمجلس النواب من خلال التصويت على قانون انتخابات مناسب .
ونظمت المادة 49 اولا عدد اعضاء مجلس النواب بمقعد واحد لكل مائة الف نسمة، يتم انتخابهم عن طريق الانتخاب السري المباشر يراعى فيه تمثيل سائر مكونات الشعب [6].
لكن الاختلاف بين النص والتطبيق في الدستور العراقي كان واضحا، حيث لم تراعى هذه النسبة خصوصا في انتخابات 30 نيسان 2014، بعد قرار البرلمان زيادة عدد اعضائه الى 328 بدلا عن 325 نتيجة للتوافقات السياسية رغم عدم وجود اي احصاء يثبت ان عدد نفوس العراقيين بلغ 32800000 نسمة.
كما فرض الدستور في المادة 49 رابعاا نسبة تمثيل النساء التي لا تقل عن 25 بالمئة، وتناقض هذه النسبة التي سميت (الكوتا) ماجاء في باب الحقوق والحريات

---

[4]) الدستور العراقي الدائم 2005 .
[5]) علي الرفيعي ، مجلس الاتحاد المفهوم المبررات التشكيل ، موقع التيار الدسمقراطي العراقي .
[6]) الدستور العراقي الدائم 2005 .

المادة 14 والتي نصت على (العراقيون متساوون 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).
ومنحت المادة 49 ثالثا الحق لمجلس النواب ان ينظم بقانون شروط المرشح والناخب وكل مايتعلق بالانتخاب، وهذه المادة منحت الاحزاب السياسية الكبيرة القدرة على التحكم بنتائج الانتخابات مسبقا من خلال صياغة قانون انتخابات يتلاءم مع طموحاتها ،ويناسب رغبة الاغلبية البرلمانية التي تمثلت بالثالوث (الشيعي، السني، الكردي) عبر مسمياته المختلفة، وكانت نتائج كل انتخابات تشير الى تقدم التحالف الوطني كأكبر كتلة برلمانية، ثم القائمتين السنية والكردية.
وشهد العراق الذي اعتمد نظام التمثيل النسبي تعديل او استبدال النظام الانتخابي قبل كل انتخابات , واصبح النظام الانتخابي في العراق مثيرا للجدل بين مختلف الاحزاب والقوى السياسية منذ اصدار اول قانون للانتخاب (الامر 96 لسنة 2004 الصادر عن سلطة " الائتلاف " المؤقتة) ولحد هذه اللحظة , ما اربك الاوضاع السياسية والاجتماعية في البلاد بسبب صلة النظام الانتخابي بالاحزاب السياسية والمرأة والاقليات وكل اطياف ومكونات المجتمع [7].

وختاما لابد من ذكر بعض النقاط التي قد تخفف من الضرر الكبير الذي الحقته الاشكاليات الدستورية بالعملية السياسية واعاقتها للاستقرار السياسي في البلاد:

1- لابد من تلافي الاخطاء التي ارتكبتها لجنة كتابة الدستور بناء على رغبة القوى السياسية التي كانت داعمة لها، وتحقيق قدر من التوازن بين المكونات العراقية بسبب شعور السنة بانهم كانوا مهمشين حين أقر الدستور بأيدي شيعية وكردية، لان ضمان عودة المكون السني الى المنظومة الوطنية سيدعم الدستور وكتابة الدستور.
2- الدستور مرحلة انتقالية لم تتبين فيها ملامح العراق بعد التغيير الذي حدث عام 2003، وفيه عدد من المواد الغامضة التي تحتاج لتفسير يقنع جميع الاطراف، الامر الذي يضع على عاتق القوى السياسية الكبيرة مسؤولية العمل بجد لتعديل بعض المواد الدستورية القابلة للتأويل.
3- بعد محاولة الكونغرس الاميركي اصدار قرار لتسليح بعض المكونات العراقية دون موافقة الحكومة الاتحادية، لا بد من فهم واضح ومحدد للمادة الاولى للدستور وبيان ان كانت عبارة " دولة اتحادية " تعني الفدرالية ام الكونفدرالية لتلافي مخططات التقسيم.

[7]) عبدالعزيز عليوي العيساوي ، نظم انتخاب مجلس النواب ، بغداد ، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، ص140

4- الاسراع باقرار قانون مجلس الاتحاد لتحقيق قدر من التوازن داخل السلطة التشريعية.

5- حل اشكالية النظام الانتخابي الذي يتم تغييره قبل كل انتخابات، من خلال صياغة قانون انتخابات جديد يتلاءم مع الاوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في العراق، ويضمن وجود المرشحين المستقلين والكيانات السياسية الصغيرة في السلطتين التشريعية والتنفيذية دون ان يضر بالكيانات السياسية الكبيرة.